เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติการณ์ ปี 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

กันยายน 2544

รายชื่อหนังสือของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

หนังสือรวมบทความจากหนังสือพิมพ์

อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองไทย (2536)

อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย (2536)

อนิจลักษณะของสังคมไทย (2538)

เศรษฐกิจการเมืองยุครัฐบาลชวน หลีกภัย (2538)

เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย (2539)

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า (2540)

สังคมเศรษฐกิจโลก : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง (2540)

วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (2541 ; 2542)

คู่มือการเมืองไทย (2544)

กีฬาในระบบทุนวัฒนธรรม (2544)

บทอภิปราย

บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย (2543)

ป๋วย อึ๊งภากรณ์กับสังคมไทย (2543)

หนังสือกึ่งวิชาการ

การศึกษา ทุนนิยม และโลกานุวัตร (2544)

หนังสือวิชาการ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530 (2532 ; 2539 ; 2544)

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกานุวัตร (2538 ; 2540)

การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต (2541)

คำนำ

หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 นับเป็นหนังสือรวมบทความเล่มที่สองของผู้เขียนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ สืบต่อจากหนังสือเรื่อง *วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย* ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 2541 ในขณะที่หนังสือเล่มแรกรวบรวมบทความที่นำเสนออรรถาธิบายว่าด้วยวิกฤติการณ์เงินบาทและวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ตลอดจนพัฒนาการของเหตุการณ์ต่างๆอันนำมาสู่ภาวะวิกฤติในเดือนกรกฎาคม 2540 หนังสือเล่มใหม่นี้ประมวลบทความที่กล่าวถึงสภาวะของระบบเศรษฐกิจไทยและความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างปี 2540 - 2543 เนื้อหาของบทความครอบคลุมช่วงเวลาระหว่างเดือนกรกฎาคม 2540 ถึงเดือนธันวาคม 2543 เกือบตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลนายชวนหลีกภัยทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 6 ภาค และภาคผนวกอีก 1 ภาค ภาคแรกเป็นบทความที่กล่าวถึงวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ภาคที่สองกล่าวถึงวิกฤติการณ์เศรษฐกิจหลังปี 2540 ภาคที่สามกล่าวถึงบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่กำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) ที่ให้แก่รัฐบาลไทย ภาคที่สี่กล่าวถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ภาคที่ห้ารวมบทความเกี่ยวกับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นความพยายามในการปฏิรูปองค์กรและการฟื้นคืนความน่าเชื่อถือ รวมตลอดจนความขัดแย้งที่มีกับกระทรวงการคลัง ภาคที่หกรวมบทความเกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินและนโยบาย ภาคผนวกเป็นบทความที่เขียนด้วยอารมณ์ขัน แต่รัฐมนตรีในรัฐบาลชวนหามีอารมณ์ร่วมไม่

จุดเด่นของบทความเหล่านี้อยู่ที่การวิเคราะห์สถานการณ์และนโยบายของรัฐบาลสัปดาห์ต่อสัปดาห์ บทความเหล่านี้น่าจะมีประโยชน์ในการให้ข้อมูลและบทวิเคราะห์ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถติดตามพัฒนาการของเหตุการณ์ได้ ในแง่นี้ หนังสือเล่มนี้จึงเป็นบันทึกประวัติศาสตร์เศรษฐกิจร่วมสมัย นอกจากให้ภาพวิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่ดำรงอยู่แล้ว ยังฉายภาพการเมืองว่าด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย

บทความที่รวบรวมพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ล้วนแล้วแต่เป็นบทความที่เขียนขึ้นหลังเดือนกรกฎาคม 2540 และตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์และนิตยสาร ซึ่งเผยแพร่สู่สาธารณชนในวงกว้าง บางเรื่องปรับปรุงจากบันทึกการอภิปรายของผู้เขียน แม้ว่าบทความเหล่านี้มิใช่บทความวิชาการตามมาตรฐาน

ทางวิชาการ แต่สำหรับบทความบางเรื่องผู้เขียนพยายามประมวลผลงานวิจัยและงานวิชการที่เกี่ยวข้องประกอบการเขียน เพียงแต่มิได้มีการอ้างอิงหรือมีเชิงอรรถเท่านั้น

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับบทความต่างๆ ที่รวบรวมตีพิมพ์ในเหนังสือเล่มนี้ด้วยความประณีตและอย่างมีประสิทธิภาพ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ตุลาคม 2544

สารบัญ

คำนำ

ภาคที่หนึ่ง วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 1

วิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 เกิดขึ้นได้อย่างไร 3

วิกฤติการณ์การเงิน 2540 ผลลัพธ์ของสามวิกฤติการณ์สำคัญ 11

วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ผลลัพธ์ของวิกฤติการณ์สารสนเทศ 18

ประวัติศาสตร์บอกเล่าว่าด้วยวิกฤติการณ์เงินบาทปี 2540 23

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กับวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 28

ภาคที่สอง วิกฤติการณ์เศรษฐกิจหลังปี 2540 33

จาก V ถึง L 36

พรุ่งนี้เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัว 40

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่ 46

น้ำมันแพง 51

นโยบายน้ำมัน 56

ความอ่อนแอทางการคลัง 60

ความแข็งแกร่งทางการเงิน ? 67

จาก S & P ถึง Moody 73

ภาคที่สาม ไทยกับ IMF 78

หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายในฐานะ
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ 80

Side Letter 85

ความพิกลของ Side Letter 89

Side Letter กับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน 95

หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายมิใช่
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ? 100

ภาคที่สี่ นโยบายเศรษฐกิจ 105

วิวาทะว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 109

แบบจำลอง 14 สิงหาคม 2541 115

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินและโครงสร้างสิ่งจูงใจ 120

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินกับงบดุลแห่งชาติ 125

บริโภคนิยม 133

นโยบายเศรษฐกิจมหภาคบนเส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลง 138

เกาเหลากับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 143

ศศปร. 148

บริษัทที่ปรึกษาต่างชาติ 153

วินัยทางการคลังในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2540 - 2543 157

บทเรียนจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2540 - 2543 161

ปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 180

ภาคที่ห้า ธนาคารแห่งประเทศไทย 186

ก.ทั่วไป ***189***

ไม่มีควายในวังบางขุนพรหม 190

ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุลในฐานะดวงดาราแห่งอาเซีย 194

ข. การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย ***199***

ซานตาคลอสแห่งวังบางขุนพรหม 200

ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่ 205

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส ? 210

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับความโปร่งใส 218

Inflation Targeting 224

บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย 228

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย 242

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับความเป็นอิสระ 247

Rule of the Game กับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย 251

ค. การรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ***256***
สงครามระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย 257
กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และ 'ประชาพิจารณ์' 265
การรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย : บทอภิปราย 268
คำถามคำตอบว่าด้วยการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย 278

ภาคที่หก วิกฤติการณ์สถาบันการเงินและนโยบาย **297**
บทเรียนจากคดีไทยแคปิตอล 300
การเมืองว่าด้วยธนาคารกรุงไทย 304
นครธน 308
จากกรุงไทยถึงธนาคารออมสิน 312
จากรุงไทยถึงธนาคารออมสิน (2) 316
รัฐบาลกับการเป็นเจ้าของสถาบันการเงิน 321
ความไม่โปร่งใสในกระบวนการขายธนาคารของรัฐ 324
ใครต้องรับผิดภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 328

ภาคผนวก ความหรรษาว่าด้วยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ **333**
รัฐบาล Y2K ปี 2543 335

ภาคที่หนึ่ง

วิกฤติการณ์การเงินปี 2540

- วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นวิกฤติการณ์ 2 ด้านที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน อันได้แก่ วิกฤติการณ์เงินบาทและวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

- บทความที่กล่าวถึงวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 รวบรวมตีพิมพ์เป็นหนังสือแล้ว คือ*วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย* (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2541 ; 2542) ในจำนวนบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ บทที่สมควรอ่านเป็นพิเศษ คือ

  1. "วิกฤติการณ์การเงินปี 2540"
  2. "สิบบทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540"

  ทั้งสองบทความตีพิมพ์ครั้งแรกในนิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนกันยายน 2540

- บทความที่นำมาตีพิมพ์ในภาคนี้ เขียนหลังเดือนกรกฎาคม 2540

วิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 เกิดขึ้นได้อย่างไร?

วิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 ซึ่งเริ่มต้นที่ประเทศไทย และลุกลามไปสู่ประเทศอื่นๆในเวลาต่อมา มีอายุครบสองขวบปีในเดือนกรกฎาคม 2542 ตลอดช่วงเวลาสองขวบปีที่ผ่านมานี้ ชุมชนวิชาการสนใจศึกษาสาเหตุและสรุปบทเรียนจากวิกฤติการณ์ครั้งนี้อย่างเอาการเอางาน โดยที่มีการแลกเปลี่ยนผลงานผ่าน Internet อย่างแพร่หลาย

อะไรเป็นเหตุปัจจัยที่ก่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 ?

ชุมชนเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเพ่งพิเคราะห์เหตุปัจจัยอย่างน้อย 5 กลุ่ม เหตุปัจจัยกลุ่มแรกว่าด้วยความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจ เหตุปัจจัยกลุ่มที่สองว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงและระบบทุนนิยมพรรคพวก (Crony Capitalism) เหตุปัจจัยกลุ่มที่สามว่าด้วย Moral Hazard เหตุปัจจัยกลุ่มที่สี่ว่าด้วยการแข่งขันกันลดค่าของเงิน และเหตุปัจจัยกลุ่มที่ห้าว่าด้วยความตื่นตระหนกทางการเงิน (Financial Panic)

1. ความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจ

ความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจ อันเป็นเหตุปัจจัยแห่งวิกฤติการณ์การเงินเกิดจากความเปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility) ความเปราะบางทางการเงินเกิดจากการดำเนินนโยบายเสรีนิยมการเงิน (Financial Liberalization) โดยมิได้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายการเงิน (legal infrastructure) และด้านการตรวจสอบและกำกับสถาบันการเงิน (regulatory infrastructure) รวมตลอดจนละเลยการพัฒนาสถาบันการเงินให้มั่นคง และละเลยการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินเพื่อจัดการกับสิ่งแวดล้อมใหม่ อันเกิดจากลักษณะชีพจรลงเท้าของทุน ซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรี (international capital mobility) มากขึ้น งานวิจัยจำนวนมากยืนยันข้อค้นพบก่อนหน้านี้ที่ว่า ประเทศที่ดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงินโดยไม่สนใจลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบาย (policy sequencing) มักจะเผชิญวิกฤติการณ์การเงิน ความในข้อนี้ครอบคลุมประเทศไทยด้วย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐทรรศน์ท่าพระจันทร์” นิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนสิงหาคม 2542

ความเปราะบางทางการเงินยังเป็นผลจากการยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ซึ่งไปด้วยกันมิได้กับระบบการเงินเสรี การแข็งขืนไม่ปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริง เปิดช่องให้มีการโจมตีค่าของเงิน เมื่อเงินบาทมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริง (overvaluation) ย่อมก่อให้เกิดการเก็งกำไรจากการคาดการณ์ว่าจะต้องมีการลดค่าเงินบาทในอนาคต ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามธำรงค่าเงินบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนระดับเดิม จนต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศในการปกป้องค่าเงินบาทจำนวนมาก แต่ก็มิอาจธำรงค่าเงินบาทซึ่งสูงเกินกว่าความเป็นจริงได้ ในเมื่อคนไทยร่วมสังฆกรรมในการโจมตีค่าเงินบาทด้วย

การดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบายก็ดี และการยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวอย่างเหนียวแน่น ซึ่งไปด้วยกันมิได้กับระบบการเงินเสรีก็ดี นับเป็นความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Policy Mismanagement) อย่างร้ายแรง

2. การฉ้อราษฎร์บังหลวงและระบบทุนนิยมพรรคพวก (Crony Capitalism)

ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron - Client Relationship) ฝังตัวอย่างเหนียวแน่นและถักทอสายสัมพันธ์ระหว่างชั้นชนและกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆในสังคมอย่างแน่นแฟ้น ระบบทุนนิยมที่ก่อหน่อและเติบโตในสังคมไทยจึงเป็นระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ กลุ่มทุนที่สามารถเติบใหญ่ได้ล้วนแล้วแต่อาศัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีกับชนชั้นปกครองผู้กุมอำนาจในการกำหนดนโยบาย และที่มีกับเครือข่ายเศรษฐกิจระดับล่างลงมา ภายใต้ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ หน่วยเศรษฐกิจยากที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตได้ เพราะขาดพลังการแข่งขัน มิหนำซ้ำยังมีการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) และการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย โดยที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงกัดกร่อนความมั่นคงและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจในขั้นรากฐาน

ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นตอของวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 เพียงแต่ขนานนามว่า "ระบบทุนนิยมพรรคพวก" (Crony Capitalism) อาเซียตะวันออกถูกกล่าวหาว่าถูกครอบงำโดยระบบทุนนิยมพรรคพวก สถาบันการเงินมิได้จัดสรรสินเชื่อโดยพิจารณาจากอัตราผลตอบแทนและศักยภาพทางเศรษฐกิจของโครงการที่ขอเงินกู้ การตัดสินใจในการจัดสรรสินเชื่อของสถาบันการเงินเป็นผลจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและเครือข่ายทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ด้วยเหตุดังนี้ สถาบันการเงินในประเทศเหล่านี้จึงมีความง่อนแง่นในขั้นรากฐาน เพราะปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญเกิดขึ้นได้โดยง่าย

วิวาทะในประเด็นการฉ้อราษฎ์บังหลวงและระบบทุนนิยมพรรคพวกมีส่วนสร้างกระแสชาตินิยมในอาเซียตะวันออก ในเมื่อการกล่าวหาประหนึ่งว่า การฉ้อราษฎร์และระบบทุนนิยมพรรคพวกเป็น 'สมบัติ' ของอาเซียตะวันออกแต่เพียงภูมิภาคเดียวในสังคมโลก แม้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงและระบบทุนนิยมพรรคพวกจะสร้างความเปราะบางให้แก่ระบบเศรษฐกิจ แต่ก็มิอาจอธิบายได้ว่า เหตุใดวิกฤติการณ์การเงินจึงลุกลามอย่างรวดเร็วและรุนแรงดังที่เกิดขึ้นในปี 2540 นอกจากนี้ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเล่นพรรคเล่นพวกและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็ดำรงอยู่ในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาด้วย เหตุใดประเทศเหล่านี้จำนวนมากจึงมิได้เผชิญวิกฤติการณ์การเงิน

ท้ายที่สุด แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์กัดกร่อนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน แต่วิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 มิอาจโยนให้เป็นความผิดของสถาบันการเงินภายในประเทศเหล่านี้แต่เพียงฝ่ายเดียว ในฐานที่มิได้เข้มงวดกลั่นกรองโครงการที่จัดสรรเงินให้กู้ บรรดาสถาบันการเงินระหว่างประเทศและตลาดการเงินระหว่างประเทศต้องมีส่วนร่วมรับผิดด้วย เนื่องเพราะสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงินในประเทศต่างๆในอาเซียตะวันออกสัดส่วนสำคัญมาจากเงินกู้ต่างประเทศ การที่อาเซียตะวันออกได้รับเงินกู้ต่างประเทศจำนวนมาก มิอาจปฏิเสธได้ว่าเป็นเพราะการขาดความเข้มงวดของสถาบันการเงินและตลาดการเงินระหว่างประเทศ หากความง่อนแง่นของระบบสถาบันการเงินในอาเซียตะวันออกเกิดจากระบบทุนนิยมพรรคพวก การที่สถาบันการเงินและตลาดการเงินระหว่างประเทศจัดสรรเงินให้กู้จำนวนมากแก่อาเซียตะวันออก โดยมิได้วิเคราะห์ความเปราะบางทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้เท่าที่ควร ก็ควรกล่าวหาด้วยว่า สถาบันการเงินและตลาดการเงินระหว่างประเทศถูกครอบงำโดยระบบทุนนิยมพรรคพวก จึงจะเป็นบทวิเคราะห์ที่คงเส้นคงวา

3. Moral Hazard

ภยันตรายอันเกิดจากความวางใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือในยามที่มีปัญหา หรือ Moral Hazard มีอยู่ 2 ระดับ ระดับหนึ่งเป็นระดับระหว่างประเทศ อีกระดับหนึ่งเป็นระดับภายในประเทศ

Moral Hazard ระดับระหว่างประเทศเกิดจากความวางใจที่ว่า หากประเทศเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรง องค์กรโลกบาล ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจ ดังเช่นกลุ่ม G-7 จะยื่นมือเอามาช่วยเหลือ ด้วยเหตุที่เกรงว่าวิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งประเทศใดจะก่อผลกระทบลูกโซ่ ลุกลามจนกลายเป็นวิกฤติการณ์การเงินระดับโลก ความวางใจดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศต่างๆดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการเงินอย่างปราศจากความระมัดระวังเท่าที่ควร โดยที่ในอีกด้านหนึ่งสถาบันการเงินและ

ตลาดการเงินระหว่างประเทศจัดสรรเงินให้กู้โดยปราศจากการตรวจสอบฐานะการเงินของลูกหนี้และศักยภาพทางเศรษฐกิจของโครงการที่ใช้เงินกู้เท่าที่ควร ทั้งหมดนี้เกิดจากความวางใจที่ว่าหากมีวิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้น จะได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูลจากองค์กรโลกบาลและประเทศมหาอำนาจ ความวางใจดังกล่าวข้างต้นนี้สร้างความเปราะบางทางการเงิน อันเป็นชนวนแห่งวิกฤติการณ์การเงินได้โดยง่าย

Moral Hazard ระดับภายในประเทศเกิดจากปรัชญาการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือโดยนัย อันได้แก่ ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินคราใด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยื่นมือเข้าไปค้ำจุนสถาบันการเงินดังกล่าวครานั้น จนหลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' กลายเป็นกติกาการเล่นเกม (Rule of the Game) ปรัชญาดังกล่าวนี้ทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงในยามจัดสรรสินเชื่อ โดยที่บางกรณีถึงกับฉ้อฉล เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นไม่ใส่ใจในการตรวจสอบประพฤติกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงินเท่าที่ควร และประชาชนเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยสูง โดยไม่พิจารณาฐานะการเงินของสถาบันการเงินที่เลือกเท่าที่ควร ทั้งหมดนี้เกิดจากความวางใจที่ว่า หากเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน จะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลเสมอ ความวางใจดังกล่าวนี้เป็นชนวนแห่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่รอการปะทุ

4. การแข่งขันกันลดค่าของเงิน

การแข่งขันกันลดค่าของเงินเป็นประเด็นที่มีการศึกษากันว่าเป็นเหตุปัจจัยสำคัญของวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 หรือไม่ โดยที่การลดค่าเงินบาทเดือนกรกฎาคม 2540 จุดปะทุการลดค่าเงินในประเทศอื่นๆในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเกาหลีใต้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การลดค่าของเงินเป็นเรื่องปลายเหตุ ต้นเหตุอยู่ที่การยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ซึ่งไปด้วยกันมิได้กับระบบการเงินเสรี การธำรงอัตราแลกเปลี่ยนโดยไม่ปรับตามพื้นฐานที่แปรเปลี่ยนไป ทำให้ต้องใช้เงินสำรองระหว่างประเทศในการปกป้องค่าของเงิน เมื่อทุนสำรองร่อยหรอจนถึงขีดอันตราย การลดค่าของเงินจึงมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หากยังคงแข็งขืนไม่ปรับอัตราแลกเปลี่ยน ทุนสำรองระหว่างประเทศย่อมต้องหมดไป และวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจจะร้ายแรงยิ่งกว่าที่เกิดขึ้น

ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า การเก็งกำไรซื้อขายเงินตราต่างประเทศ อันเกิดจากการคาดการณ์ว่า จะมีการลดค่าของเงิน มิได้เกิดจากนักเก็งกำไรชาวต่างชาติเท่านั้น หากแต่นักเก็งกำไรพื้นเมืองก็ร่วมสังฆกรรมด้วย จริงอยู่การลดค่าของเงินเป็นระลอกๆในอาเซียตะวันออกในปี 2540 นำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในเวลาต่อมา แต่ประเทศที่เคยลดค่าของเงิน

หลายต่อหลายประเทศมิได้เผชิญวิกฤติการณ์เศรษฐกิจดังกรณีชิลีและอินเดียในกลุ่มประเทศโลกที่สาม ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และคานาดาในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศไทยเองก็เคยลดค่าเงินบาทในอดีต ทั้งในปี 2524 และ 2527 ซึ่งการณ์ปรากฏว่าเป็นผลดีแก่ระบบเศรษฐกิจ ในกรณีตรงกันข้าม ประเทศที่ยึดระบบ Currency Board และมิได้ลดค่าของเงิน กลับต้องประสบภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ดังกรณีอาร์เยนตินา (ปี 2538) และฮ่องกง (ปี 2541)

การลดค่าของเงินเป็นระลอกๆในอาเซียตะวันออกปี 2540 มิอาจกล่าวหาได้ว่าเป็นต้นตอของวิกฤติการณ์การเงิน เพราะประเทศเหล่านั้นอยู่ในภาวะจำยอมที่ต้องลดค่าของเงินเนื่องจากทุนสำรองระหว่างประเทศใกล้หมด กระนั้นก็ตาม ความไม่สามารถในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิมซึ่งมีผลเท่ากับการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกม (Rule of the Game) ประกอบกับภาวะร่อยหรอของทุนสำรองระหว่างประเทศ นำมาซึ่งสภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) อันเป็นเชื้อเพลิงอย่างดีสำหรับการกระพือความตื่นตระหนก

5. ภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน (Financial Panic)

ความตื่นตระหนกทางการเงิน (Financial Panic) เป็นประเด็นที่ศาสตราจารย์เจฟฟรีย์ ซักส์ (Jeffrey Sachs) นำเสนอเป็นอรรถาธิบายว่าด้วยวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 แม้ว่าความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจอันเกิดจากความเปราะบางทางการเงินจะก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินได้ และแม้ว่า Moral Hazard จะกัดกร่อนความมั่นคงทางการเงินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่เหตุปัจจัยเหล่านี้มิอาจอธิบายได้ว่า เหตุใดวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 จึงลุกลามอย่างรวดเร็วและรุนแรง

ความเปราะบางของเศรษฐกิจไทยและเพื่อนบ้านเป็นที่ประจักษ์แก่ใจสมาชิกชุมชนการเงินระหว่างประเทศ ในเมื่อสถาบันการเงินในประเทศเหล่านี้โถมกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนมาก ในกรณีของไทย เงินกู้ต่างประเทศของสถาบันการเงินเอกชนทุกประเภท ซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 5 ของ GDP ในปี 2533 ถีบตัวขึ้นเป็น 28% ของ GDP ในปี 2538 ในประการสำคัญหนี้ต่างประเทศระยะสั้นอยู่ในระดับสูงมาก เมื่อเทียบกับสินทรัพย์ต่างประเทศระยะสั้น ตราบเท่าที่สถาบันการเงินต่างประเทศยังคงเชื่อมั่นในระบบการเงินไทย ความเปราะบางดังกล่าวนี้จะยังไม่สร้างปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจไทย ต่อเมื่อความเชื่อมั่นหมดสิ้นไป มรสุมทางเศรษฐกิจย่อมก่อตัวขึ้น ความเสื่อมถอยในความเชื่อมั่นค่อยๆสะสม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เริ่มต้นจากการตกต่ำของการส่งออก เค้าลางแห่งการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ ความเปราะบางของ

ระบบสถาบันการเงินซึ่งปรากฏโฉมให้เห็นมากขึ้น การโจมตีเงินบาทเนื่องจากมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริง และการสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศในการปกป้องค่าเงินบาท

แท้ที่จริงแล้ว ความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มปรากฏให้เห็นภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเม็กซิโกเดือนธันวาคม 2537 เมื่อนายจิม วอล์กเกอร์ (Jim Walker) แห่ง Credit Lyonnais Securities (Asia) Ltd. ซึ่งมีฐานอยู่ในฮ่องกง เสนอบทวิเคราะห์ เรื่อง “Could a Mexican Peso Happen in Asia ? Not Likely For Now” ชี้ให้เห็นความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทย เพียงเท่านั้นเงินบาทก็ถูกโจมตีจนเกิดวิกฤติการณ์ย่อยๆในเดือนมกราคม 2538 ผู้นำรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยพากันชี้นิ้วประณามนายจิม วอล์กเกอร์ จนถึงระดับที่หากสามารถติดประกาศ “จับเป็นหรือจับตาย” ได้ก็คงทำไปแล้ว หนังสือพิมพ์บางฉบับดังเช่น *The Nation* ร่วมกันด่านายวอล์กเกอร์ชนิดเลือดไทยเดือดพล่าน โดยไม่สนใจเพ่งพิเคราะห์สาระแห่งบทวิเคราะห์เพื่อสรุปบทเรียนแม้แต่น้อย

ในเดือนสิงหาคม 2539 มอร์ริส โกลด์สไตน์ (Morris Goldstein) พนักงานกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งลาไปทำงานวิจัยให้แก่ Institute for International Economics ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เสนอบทวิเคราะห์ความเปราะบางทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆในอาเซียตะวันออกรวม 5 ประเทศ อันประกอบด้วยอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเกาหลีใต้ โดยเปรียบเทียบกับเม็กซิโกปี 2537 นายโกลด์สไตน์พบว่า มีสัญญาณบางประการที่บ่งบอกว่าประเทศในอุษาคเนย์บางประเทศมีอาการ ‘ป่วย’ ดุจเดียวกับเม็กซิโกปี 2537 โดยที่ไทยเป็นประเทศที่น่าจับตามองที่สุด

ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน ทำให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศเริ่มถอนเงินออกจากประเทศไทย เมื่อเห็นว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจเลวร้ายลง เพราะตระหนักแก่ใจว่า สินทรัพย์ต่างประเทศระยะสั้นมีไม่พอที่จะชำระหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ใครที่ชิงถอนเงินออกก่อน ก็จะได้เงินคืนก่อน ใครที่เชื่องช้า ก็จะไม่ได้เงินคืน หรือมิฉะนั้นก็ต้องรอคอยจนกว่าสถานการณ์คืนสู่สภาวะปกติ การแย่งชิงกันถอนเงินออกนอกประเทศ ก่อให้เกิดสภาวะการตื่นตระหนกทางการเงิน ความตื่นตระหนกดังกล่าวนี้ทำให้วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นลุกลามอย่างรวดเร็วและรุนแรง โดยที่วิกฤติการณ์การเงินแผ่กระจายทั่วอาเซียตะวันออก และต่อมาลุกลามสู่รัสเซียและละตินอเมริกา

แม้จะมีนักวิเคราะห์ที่ชี้ให้เห็นความเปราะบางทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออก แต่ความเห็นดังกล่าวนี้เป็นเพียงเสียงส่วนน้อย โดยที่คนส่วนใหญ่ในชุมชนวิชาการยังคงมีความเห็นว่า พื้นฐานทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออกมั่นคง ในทัศนะของคนกลุ่มนี้ วิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 เป็นปรากฏการณ์อันคาดไม่ถึง และนี่เองที่ทำให้อรรถาธิบายว่าด้วยความตื่นตระหนกทางการเงินมีเสน่ห์

แม้ว่าวิกฤติการณ์การเงินมักจะเกิดในประเทศที่ดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงินควบคู่กับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว แต่ความเปราะบางทางการเงินดังกล่าวนี้มิอาจอธิบายได้ว่า เหตุใดวิกฤติการณ์การเงินจึงลุกลามอย่างรวดเร็วและรุนแรง ข้อเท็จจริงที่ว่าวิกฤติการณ์การเงินอาเซียคลี่คลายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อความตื่นตระหนกสงบลง ยิ่งทำให้อรรถาธิบายว่าด้วยความตื่นตระหนกทางการเงินมีเสน่ห์มากยิ่งขึ้น

ความตื่นตระหนกทางการเงินจะมีมากในประเทศที่มีภาระหนี้ต่างประเทศระยะสั้นสูง เมื่อเทียบกับสินทรัพย์ต่างประเทศระยะสั้นที่ประเทศนั้นมีอยู่ แต่ความตื่นตระหนกจะมีน้อยในประเทศที่มีภาระหนี้ต่างประเทศระยะสั้นน้อย ในประเทศเหล่านี้ ถึงปัญหา Moral Hazard จะรุนแรง ระบบสถาบันการเงินจะอ่อนแอ การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีมาก และระบบทุนนิยมพรรคพวก (Crony Capitalism) จะทรงอิทธิพล แต่วิกฤติการณ์การเงินไม่เกิดขึ้น และถึงจะเกิดขึ้นก็ไม่รุนแรงและไม่ลุกลาม เนื่องจากสินทรัพย์ต่างประเทศระยะสั้นมีเพียงพอสำหรับการชำระหนี้ต่างประเทศระยะสั้นนั่นเอง

6. บทสรุป

ภาวะการไม่ตื่นตระหนกทางการเงินเป็นฟางเส้นสุดท้ายที่สะกัดการก่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินที่ลุกลามอย่างรวดเร็วและรุนแรง เมื่อฟางเส้นสุดท้ายขาดสะบั้น วิกฤติการณ์การเงินที่ร้ายแรงจึงมิอาจสะกัดไว้ได้ แต่ภาวะตื่นตระหนกทางการเงินมิได้เกิดจากสุญญากาศ หากแต่สั่งสมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เริ่มต้นจากความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเปราะบางทางการเงิน อันเกิดจากการเลือกเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยปราศจากพื้นฐานทางการเงินและทางเศรษฐกิจอันแข็งแกร่ง และโดยยังคงยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ซึ่งไปด้วยกันมิได้กับระบบการเงินเสรี ทั้งหมดนี้ถูกซ้ำเติมด้วยระบบทุนนิยมอุปถัมภ์และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประกอบกับปัญหา Moral Hazard ทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งกัดกร่อนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน และทำลายประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจอย่างลึกล้ำ ภาวะร่อยหรอของทุนสำรองระหว่างประเทศอันเกิดจากการการทำสงครามปกป้องค่าของเงินเป็นเชื้อเพลิงที่ทรงประสิทธิภาพในการโหมกระพือภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน

หมายเหตุ

1. สาระสำคัญของบทความนี้มาจากงานวิชาการช่วงหลังเดือนกรกฎาคม 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

Jenny Corbett and David Vines, "The Asian Crisis : Competing Explanations." CEPAWorking Paper Series III, No.7, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research, July 1998.

Stephany Griffith - Jones and Stephan Pfaffenzeller, "The East Asian Currency Crisis : A Survey of the Debate on Its Causes and Possible Solutions." Institute of Development Studies, University of Sussex. May 1998.

Steven Radelet and Jeffrey Sachs, "What Have We Learned, So Far, From the Asian Financial Crisis ?" U.S. Agency for International Development, January 1999.

2. วิกฤติการณ์เงินบาทเดือนมกราคม 2538 และบทบาทของนายจิม วอล์กเกอร์ ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "วิกฤติการณ์ค่าเงินบาท : อุบัติเหตุหรือปัญหาโครงสร้าง ? " *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 20 มกราคม 2538

3. บทวิเคราะห์ของมอร์ริส โกลด์สไตน์ ดู *The Economist* (August 24, 1996) และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "วิกฤติการณ์การเงินอุษาคเนย์" *ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม – 3 สิงหาคม 2540

4. โปรดเปรียบเทียบบทสำรวจบทวิเคราะห์วิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 ในบทความนี้ กับบทวิเคราะห์ก่อนหน้านี้ของผู้เขียน ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ " วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 " และ "สิบบทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 " นิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนกันยายน 2540

วิกฤติการณ์การเงิน 2540
ผลลัพธ์ของสามวิกฤติการณ์สำคัญ

เรากำลังเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจครั้งที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยสมัยใหม่ ผมอยากจะกล่าวว่า เป็นครั้งที่รุนแรงกว่าทศวรรษ 2470 และรุนแรงกว่าวิกฤติเศรษฐกิจยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในทศวรรษ 2520

ผมคิดว่า วิกฤติการณ์ในคราวนี้รุนแรงกว่าภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งอื่นในแง่ของขนาดและผลกระทบ ถ้าหากมองย้อนกลับไปเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในทศวรรษ 2470 ผลของวิกฤติการณ์ครั้งนั้นทำให้รัฐบาลต้องปลดข้าราชการออก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในคราวนั้นมีปรากฏการณ์ที่ชาวนาเดินขบวนอยู่ด้วย เพราะเหตุที่ราคาข้าวตกต่ำ

ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523 - 2525) เราเผชิญวิกฤติการณ์การคลัง (2523 - 2525) วิกฤติการณ์สถาบันการเงิน (2524 - 2527) วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ (2528 - 2531) และภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ (2523 - 2529) เมื่อปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดรุนแรง จนฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศเสื่อมทรามลง เราต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เรียกว่า IMF Standby Arrangement เพื่อเสริมฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศในปี 2524 เมื่อรัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ซึ่งผูกติดมากับเงินกู้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อให้รัฐบาลไทยเบิกเงินกู้งวดแรกแล้ว ไม่ยอมให้เบิกเงินกู้งวดที่เหลือ เราต้องกลับไปขอกู้ใหม่ในปี 2525 ซึ่งไม่เพียงพอ จนต้องขอกู้อีกในปี 2528 เงินกู้งวดหลังนี้กำหนดเบิกจนถึงปี 2530 แต่การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจโลกจากภาวะถดถอยทำให้รัฐบาลไทยมิได้เบิกเงินกู้จนครบงวด

แต่คราวนี้ขนาดของผลกระทบรุนแรงกว่ามาก เมื่อผนวกกับวิกฤติทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤติรัฐธรรมนูญ ภาพที่เราเห็นในช่วง 3 เดือนข้างหน้า (สิงหาคม - ตุลาคม

บทอภิปรายในการสัมมนาเรื่อง *"หัวเลี้ยวหัวต่อเศรษฐกิจ การเมือง สังคมไทย"*
เนื่องในโอกาสนิตยสาร *ผู้จัดการรายเดือน* ครบรอบ 15 ปี
บันทึกการอภิปรายนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 27 สิงหาคม 2540
นับเป็นการ แสดงความเห็นครั้งแรกๆ ของผู้เขียนภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540
บทความนี้ปรับปรุงจากบันทึกการอภิปรายดังกล่าว

2540) กับโอกาสที่เราถูกกองทุนการเงินระหว่างประเทศตัด Standby Arrangement ซึ่งยังคงมีอยู่ เป็นวิกฤติการณ์ที่น่าเป็นห่วง

ผมอยากเสนอการวิเคราะห์ว่า วิกฤติการณ์ที่เราเผชิญอยู่ขณะนี้ ถ้ามองเฉพาะในแง่มุมของเศรษฐกิจ เราเผชิญ 3 วิกฤติการณ์ใหญ่ๆพร้อมกัน อันแรกคือ วิกฤติการณ์เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทย อันที่สองคือ วิกฤติการณ์โครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย และอันที่สามคือ วิกฤติการณ์ของกระบวนการตัดสินใจของผู้นำไทย

วิกฤติการณ์เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

ในหมวดแรก วิกฤติการณ์เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ผมได้เคยนำเสนองานวิจัยเมื่อหลายปีที่แล้วว่า ในสังคมเศรษฐกิจไทยมีแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจสุดขั้วอยู่สองด้าน ด้านหนึ่งก็คือ ยุทธศาสตร์ที่ผมเรียกว่า *โลกานุวัตรพัฒนา* เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ และเป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องการได้ประโยชน์จากกระบวนการโลกานุวัตร ในอีกด้านหนึ่งได้แก่ *ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา* อันเป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องการจำกัดการเปิดประเทศ ต้องการให้ประชาชนพึ่งตนเองเป็นหลัก ต้องการให้ประชาชนผลิตเพื่อยังชีพมากกว่าผลิตเพื่อการพาณิชย์ และเน้นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์

เราพัฒนาเศรษฐกิจไทยบนเส้นทางเสรีนิยม ปฏิบัติตาม*ฉันทมติแห่งวอชิงตัน* (Washington Consensus) ซึ่งยึดหลักการที่เรียกย่อๆว่า Four-ations อันประกอบด้วย Liberaliz*ation* (นโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ) Stabiliz*ation* (นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ) Privatiz*ation* (นโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน) และ Deregul*ation* (นโยบายการลดการควบคุมลดการกำกับ)

เราเลือกเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ เราปล่อยให้มีการแข่งขันในการผลิตโดยเสรีมากขึ้น เราปล่อยให้มีการค้าโดยเสรีมากขึ้น เราปล่อยให้มีการลงทุนระหว่างประเทศโดยเสรีมากขึ้น รวมทั้งเราปล่อยให้มีการบริโภคโดยเสรีด้วย

แต่ทั้งหมดนี้นำมาซึ่งปัญหาสำคัญ คือปัญหาทางเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับที่รุนแรงในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (2538 - 2540) นี้มิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ หากแต่เป็นปรากฏการณ์นานกว่าสองทศวรรษ ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกับที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เคยเผชิญในปี 2524 เราต้องคลานเข้าไปขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อเกือบสองทศวรรษที่แล้ว และเราต้องคลานเข้าไปขอเงินกู้อีกในปีนี้ (2540)

วิกฤติการณ์โครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย

จุดที่สองเป็นวิกฤติการณ์โครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย วิกฤติการณ์นี้เป็นผลมาจากเส้นทางที่ผู้นำไทยเลือก ขนาดของการเปิดประเทศ (Degree of Openness) ที่มีมากเกินไปก็ดี การพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจทั้งในฐานะตลาดสินค้าออกและผู้ขายสินค้าเข้าให้เราก็ดี ลักษณะการพึ่งพิงสินค้าเข้า (Import Dependency) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน สินค้าขั้นกลาง วัตถุดิบ และพลังงานก็ดี รวมตลอดจนลักษณะการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ (External Finance Dependency) ก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเปราะบางเชิงโครงสร้าง (Structural Fragility)

แต่ก่อน เวลาที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ และความผันผวนนั้นส่งผลต่อเศรษฐกิจไทย การส่งต่อของความแปรปรวนทางเศรษฐกิจนั้นส่งผ่านกลไกการค้าระหว่างประเทศ และกลไกการลงทุนระหว่างประเทศ ตั้งแต่เราเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ก็มีช่องทางใหม่ในการสร้างความผันผวนทางเศรษฐกิจคือ ช่องทางของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

เมื่อเราเลือกเส้นทางนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดของการเปิดมาก ทั้งการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ เรามีวิกฤติการณ์ตรงที่โครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ การใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจไทยมีมากเกินกว่าเงินออม ดังนั้น เราต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย ซึ่งมิใช่ปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิด หากเกิดตั้งแต่เราใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เพียงแต่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในช่วงแรกยังไม่มาก แล้วก็เพิ่มขึ้นตามลำดับ

รัฐบาลไทยเลือกส่งเสริมการบริโภคอย่างเสรี เราปล่อยให้ลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในสังคมไทย ลัทธิบริโภคนิยมเป็นต้นตอของการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพราะว่า เราใช้จ่ายในการบริโภคมากจนเกินไป รัฐบาลพูดถึงปัญหา Saving-Investment Gap พยายามที่จะเพิ่มเงินออมและลดการลงทุน เพื่อแก้ปัญหาให้ได้ แต่การออมจะเพิ่มไม่ได้ถ้าหากไม่มีการลดการบริโภค

เรากู้เงินจาก IMF ครั้งสุดท้ายปี 2528 สัญญาสิ้นสุดปี 2530 สิบปีให้หลังเรายังต้องเผชิญปัญหาเก่า การที่เราขาดดุลบัญชีเดินสะพัดยืดเยื้อยาวนาน และรุนแรงเมื่อเศรษฐกิจเติบโต แต่เบาบางเมื่อเศรษฐกิจถดถอยหรือตกต่ำ สะท้อนให้เห็นว่าเป็นปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจไทยยังไม่สามารถปรับโครงสร้างให้เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ แต่ก่อนเรามีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในด้านปัจจัยแรงงาน แต่เวลานี้แรงงานราคาถูกไม่มี เพราะเศรษฐกิจฟองสบู่ทำให้ไม่มีแรงงาน

ราคาถูก โครงสร้างเงินเดือนค่าจ้าง เศรษฐกิจฟองสบู่ดันจนกระทั่งการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive Production) ซึ่งเราเคยมีความได้เปรียบหมดความได้เปรียบไป แต่สินค้าที่เราผลิตส่งออกจำนวนมากเป็นสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการผลิต และเรากำลังสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขัน ความสามารถในการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศเสื่อมถอย จนเราต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ส่งออกเป็นครั้งแรกในปี 2539

ถ้าหากเราจะปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่การผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้น (Capital-Intensive Production) หรือการผลิตที่ใช้สารสนเทศเข้มข้น (Information-Intensive Production) เราไม่มีฐานเทคโนโลยี เนื่องจากรายจ่ายในการวิจัยและพัฒนา (Research and Development Expenditure) อยู่ในระดับต่ำมาก เราไม่มีฐานเทคโนโลยีที่ทำให้เราแข่งขันในตลาดโลกได้ และนี่เองที่ทำให้เมื่อรัฐบาลตรึงอัตราดอกเบี้ยระดับสูง ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจให้เงินทุนจากต่างประเทศเข้ามา เงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำที่เข้ามาไม่รู้จะไปลงทุนในกิจการอะไร จะไปลงทุนในกิจการ Labour Intensive Production ก็รู้ว่าไม่มีอนาคต เพราะไม่สามารถที่แข่งขันในตลาดโลกได้ จะลงทุนในกิจการที่เน้นเทคโนโลยีก็มีปัญหาเรื่องความอ่อนด้อยทางเทคโนโลยี ดังนั้น ทุนนำเข้าก็เลยเอาไปลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือเอาไปใช้ในการบริโภค

ผมคิดว่า ระบบเศรษฐกิจไทยเวลานี้ เป็นที่แน่ชัดแล้วว่า ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้านแรงงานหมดไป หากยังไม่ปรับโครงสร้างการผลิต โอกาสที่ไทยจะแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศก็น้อยลงเรื่อยๆ ด้วยเหตุนี้ การปรับโครงสร้างการผลิตเป็นเรื่องสำคัญ และการปรับโครงสร้างไม่เพียงจะปรับไปตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ยังต้องเป็นการปรับโครงสร้างที่ส่งผลไปยังชนบทด้วย

วิกฤติการณ์กระบวนการกำหนดนโยบาย

ประเด็นสุดท้าย วิกฤติของกระบวนการตัดสินใจ เราได้เห็นแล้วว่า กระบวนการตัดสินใจของผู้นำไทยมีปัญหาอย่างมากเวลาที่เราเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่ลอยละล่องเป็นช่วงที่ระบบทุนนิยมโลกมีเสถียรภาพและเติบโตในอัตราที่น่าพอใจ ระบบเศรษฐกิจไทยก็เติบโตตาม แต่ในช่วงที่เศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย เราได้เห็นแล้วว่าผู้นำไทยไร้ความสามารถในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น ผมเห็นว่า จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลไกการตัดสินใจ

ในโลกปัจจุบัน เสถียรภาพเศรษฐกิจเป็นปัญหาหลักใหญ่ เพราะเหตุว่า ถ้าหากเรายังเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน การเคลื่อนย้ายเข้าออกของเงินทุนระหว่างประเทศจะเป็นตัวแปรสำคัญในการสั่นคลอนระบบเศรษฐกิจไทย สภาวการณ์ที่เกิดขึ้นในตลาดการเงินระหว่างประเทศเอเชีย-แปซิฟิกในช่วง 2-3 ปีนี้ (2538 - 2540) เป็นตัวอย่างที่ดี

ระบบการเมืองไทยมีส่วนในการสร้างปัญหาทางเศรษฐกิจ เพราะเหตุว่านักเลือกตั้งต้องการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐ ส่วนหนึ่งเพื่อแสวงหาคะแนนนิยมทางการเมือง อีกส่วนหนึ่งเพื่อดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อและการประมูล แต่นักเลือกตั้งไม่ต้องการปรับภาษีอากร เพราะการปรับภาษีอากรนั้นทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง ระบบประชาธิปไตยในเมืองไทยเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล นักการเมืองมีแนวโน้มใช้งบประมาณขาดดุล และแนวโน้มนี้ก็ไปซ้ำเติมปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรีระหว่างประเทศ

แต่กลไกการตัดสินใจหรือระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพของเราเป็นกลไกที่สร้างขึ้นสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลไกดังกล่าวนี้ไม่สามารถจัดการกับสิ่งแวดล้อมหรือปัญหาใหม่ที่มากับกระบวนการโลกานุวัตร

ถ้าเราไม่แก้ปัญหาตรงนี้ เราก็ไม่สามารถหลุดพ้นจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่ว่าการกำหนดนโยบายไม่ได้มีเพียงปัญหาเรื่องการจัดการเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่มีปัญหาอื่นๆ

ถ้าเรามีผู้นำที่ไม่มีวิสัยทัศน์ว่า ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาร้ายแรง ผู้นำก็ไม่แก้ปัญหานี้ เราจะเห็นว่า IMF เดินจากเราไปเมื่อปี 2530 แล้วก็เดินกลับมาด้วยปัญหาเดียวกันในปี 2540 แต่รุนแรงมากขึ้น เพราะการขาดดุลนี้ไม่เคยเป็นวาระทางการเมือง

แต่ขณะนี้เรากำลังล้มละลาย เงินสำรองระหว่างประเทศไม่พอชำระหนี้ หนี้ต่างประเทศมากกว่าทุนสำรองเป็นเวลานาน เรากู้เงินต่างประเทศประมาณ 8.9 หมื่นล้านดอลลาร์อเมริกัน แต่เรามีทุนสำรองทางการช่วงที่รุ่งเรือง 3.9 หมื่นล้านดอลลาร์อเมริกัน แต่มันไม่มีปัญหา เพราะชาวต่างประเทศมั่นใจในเศรษฐกิจไทย เมื่อครบกำหนดก็ต่ออายุให้ใหม่ เงินกู้ระยะสั้นก็กลายเป็นเงินกู้ระยะยาว เพราะการต่ออายุ แต่ตอนนี้ความเชื่อมั่นหมดไป เงินกู้ที่ครบกำหนดก็ถอนออกไป เงินกู้ใหม่ก็ไม่เข้ามา เพราะฉะนั้น การที่เราต้องคลานไปหา IMF ต้องไปขอกู้แม้กระทั่งจากอินโดนีเซีย เพราะเราอยู่ในภาวะล้มละลาย ถึงตรงนี้เองที่ทำให้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นวาระทางการเมือง

ผมอยากจะบอกว่า ปัญหาการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจกำลังกลบปัญหาอื่น และผมกลัวว่า ปัญหาอื่นที่ซ่อนตัวอยู่อาจกลายเป็นปัญหาร้ายแรง โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ถ้าหากศึกษาเรื่องความยากจนในเมืองไทยจะพบว่า จำนวนครัวเรือนยากจนลดสัดส่วนลงตามความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ แต่ในช่วงเศรษฐกิจถดถอยรุนแรงปี 2529 จำนวนครัวเรือนที่ยากจนเพิ่มขึ้นเป็น 20% ของจำนวนครัวเรือนไทย ผมเชื่อว่า ในคราวนี้จำนวนครัวเรือนยากจนในปี 2540 จะต้องเพิ่มขึ้นมาอีก และจะเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข เพราะ IMF ยื่นเงื่อนไขการดำเนิน

นโยบายให้รัฐบาลต้องรัดเข็มขัด รัฐบาลในโลกที่สามมักจะรัดเข็มขัดรายจ่ายที่กระทบต่อคนจน เพราะคนจนไม่มีพลังทางการเมืองที่จะต่อรอง ส่วนรายจ่ายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจและนักเลือกตั้งจะยังคงอยู่

กระบวนกำหนดนโยบายยังมีปัญหาความไม่โปร่งใส และการไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าไม่แก้ไขปัญหาเหล่านี้ ยากที่กระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทยจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และยากที่การดำเนินนโยบายจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกเหนือจากปัญหาเชิงโครงสร้างของกระบวนการกำหนดนโยบายแล้ว ความสามารถในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลและขุนนางนักวิชาการเป็นเรื่องที่มีข้อกังขา ในเมื่อเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ก็คือ ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Policy Mismanagement)

ความสามารถในการจัดการระบบการเงินเสรีของเรามีไม่เพียงพอ เราเร่งรุดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินรวดเร็วเกินไป เราอาจจะอยู่ในกลุ่มประเทศหัวอ่อนของโลกที่สามที่เลือกเส้นทางนี้ด้วยการผลักดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ซึ่งเป็นองค์กรโลกบาล แต่มีสิ่งที่ผู้นำไทยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำทั้งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังละเลย ก็คือ การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับระบบเสรีนิยมทางการเงิน ในการเดินบนเส้นทางนี้ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องพัฒนาเครื่องมือการเงินยุคใหม่ เพื่อมาจัดการกับปัญหาอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมใหม่ คือปัญหาการเคลื่อนย้ายเข้าออกของเงินทุนที่เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น

ข้อที่งานวิจัยของ IMF หรือธนาคารโลกหรือสถาบันวิชาการอื่นๆพบก็คือ ก่อนที่จะเดินเส้นทางเสรีนิยม จำเป็นต้องมีความพร้อม ถ้าไม่พร้อมอย่าเดิน แต่รัฐบาลไทยเดินไปด้วยความเชื่อว่า ลำดับการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) ไม่สำคัญ ทั้งๆที่ IMF บอกว่าลำดับก่อนหลังของการดำเนินนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ ก่อนจะเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินต้องพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน พัฒนาตลาดปริวรรตเงินตราระหว่างประเทศ และก่อนจะเดิน เราจะต้องเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานและปรับปรุงกลไกในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ลำดับการดำเนินนโยบายมิใช่เรื่องสำคัญ โดยเชื่อว่า สามารถเดินบนเส้นทางนี้พร้อมๆกับการปรับปรุงกลไกการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและการพัฒนาด้านอื่นๆ ควบคู่กันไป

ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกและความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ตลอดจนการไม่เข้มงวดในการบังคับให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามมาตรฐานการเงิน

สากล และความหย่อนยานในการนิยามหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ (Non-performing Loan) มีส่วนในการก่อให้เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

การยึดเหนี่ยวระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ทั้งๆที่นำสังคมเศรษฐกิจไทยสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน นับเป็นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายอย่างมหันต์ งานวิจัยจำนวนมากของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและสถาบันอื่นๆพบว่า ระบบเสรีนิยมทางการเงินนั้นไม่สามารถไปกันได้กับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ประเทศที่เดินเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน แล้วใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ล้วนแล้วแต่เผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน สิ่งที่น่าประหลาดใจคือ ทั้งๆที่ IMF เตือนรัฐบาลไทย เตือนธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2539 ว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวจะนำมาซึ่งปัญหาวิกฤติการณ์การเงินที่รุนแรง แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดื้อดึงไม่ยอมปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน มาปรับเมื่อจนตรอก และเมื่อปรับตอนจนตรอก ก็ทำให้วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นรุนแรงมากกว่าปกติ

บทส่งท้าย

ท่านผู้มีเกียรติ ผมได้เสนอบทวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นว่า วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 เป็นผลลัพธ์ของวิกฤติการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นพร้อมๆกัน 3 วิกฤติการณ์ อันได้แก่ วิกฤติการณ์เส้นทางการพัฒนา วิกฤติการณ์โครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย และวิกฤติการณ์กระบวนการกำหนดนโยบาย หากไม่ต้องการให้วิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่ร้ายแรงเช่นนี้เกิดขึ้นอีก บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ก็ให้คำตอบอยู่ในตัวแล้วว่า เราจำเป็นต้องปรับเส้นทางการพัฒนา เราจำเป็นต้องปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ และเราจำเป็นต้องปฏิวัติกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

วิกฤติการณ์การเงินปี 2540
ผลลัพธ์ของวิกฤติการณ์สารสนเทศ

วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ถึงจุดระเบิดในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้สงครามปกป้องค่าเงินบาท บัดนี้ เวลาล่วงเลยมาครบสามขวบปี ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2543 ภาพของวิกฤติการณ์ดังกล่าวแจ่มชัดขึ้น เนื่องเพราะมีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้จำนวนมาก

ในบรรดาเหตุปัจจัยอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Information Imperfection) และลักษณะความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetry of Information) ถูกหยิบยกและกล่าวอ้างว่าเป็นสาเหตุประการหนึ่งอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ดังกล่าว จนสามารถกล่าวสรุปได้ส่วนหนึ่งว่า วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 เป็น *วิกฤติการณ์สารสนเทศ* (Information Crisis)

ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศมีอยู่อย่างน้อย 3 ภาคส่วน อันได้แก่ สารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย สารสนเทศเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน และสารสนเทศเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายเกิดจากการไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในกระบวนการดังกล่าว ด้วยเหตุดังนั้น จึงมิได้เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้อย่างสมบูรณ์ ในกรณีการดำเนินนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเชื่ออย่างผิดๆว่า การกีดกันมิให้บุคคลภายนอกวังบางขุนพรหมรับรู้การดำเนินนโยบายการเงินเป็นสัญญะบ่งบอกความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้แต่คณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามกฎหมาย ก็ยังถูกกีดกันออกนอกปริมณฑลของกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายการเงินจึงเป็นกระบวนการแบบปิด ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ ไม่มีการปรึกษาหารือกับประชาชน ไม่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความรู้กับประชาชน ระบบการกำหนดนโยบายแบบปิดลับ ไม่เพียงแต่กีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 29 พฤษภาคม 2543

เท่านั้น หากยังลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาของประชาชนอีกด้วย ระบบดังกล่าวนี้มีข้อสมมติว่า 'ผู้รู้' มีเฉพาะในธนาคารแห่งประเทศไทย หามี 'ผู้รู้' นอกวังบางขุนพรหมไม่ และบรรดา 'ผู้รู้' ภายในรั้ววังบางขุนพรหมล้วนแล้วแต่เป็น Super Human ที่สามารถดำเนินนโยบายการเงินชนิดหาที่ติมิได้ หรือมิฉะนั้นก็เป็น 'อรหันต์' ผู้ปลอดพ้นจากกิเลส ตัณหา และราคะ จนถึงระดับที่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของทวยราษฎร โดยไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนบุคคลแม้แต่น้อย

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มี 'อรหันต์' ในธนาคารแห่งประเทศไทย มีแต่ปุถุชนผู้มีกิเลส ตัณหา และราคะ ผู้ซึ่งหาประโยชน์จากการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ อันอาจเป็นเหตุให้ไม่คิดยับยั้งการเบ่งบานของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เท่าที่ควร

ข้อเท็จจริงปรากฏอีกด้วยว่า ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Mismanagement) นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินโดยมิได้ให้ความสำคัญแก่ลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) และการยึดติดกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมทางการเงินแสดงให้เห็นว่า หากมิใช่เป็นเพราะข้อจำกัดทางการเมืองและข้อจำกัดทางสถาบันภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเอง ความรู้ที่มีอยู่ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยคงเป็นความรู้ที่ไม่ถูกต้อง มิฉะนั้นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายคงไม่ก่อให้เกิดมหันตภัยมากมายถึงปานนี้

บทเรียนสำคัญบทหนึ่งจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ก็คือ ความไม่โปร่งใสและการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายทำให้การดำเนินนโยบายขาดความรอบคอบ หากการดำเนินนโยบายเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างชนิดที่การแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นเป็นไปได้ การพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินนโยบายจะมีความรอบด้านมากขึ้น ในประการสำคัญ ความโปร่งใสเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐได้ สามารถทักท้วงการดำเนินนโยบายของรัฐได้ และสามารถประเมินประสิทธิผลของนโยบายได้

สารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมิเพียงแต่ไม่สมบูรณ์ หากยังมีลักษณะไร้สมมาตรอีกด้วย ในกรณีของนโยบายการเงิน ความไร้สมมาตรมิได้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับผู้บริหารนโยบายเท่านั้น หากยังเกิดขึ้นระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนฝ่ายหนึ่ง กับผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แก่ใจว่านโยบายการเงินดำเนินไปในทิศทางใด สถาบันการเงินมีความมั่นคงเพียงใด ฐานะทุนสำรองสุทธิที่แท้จริงเป็นเช่นไร เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงหรือไม่ ฯลฯ แต่บรรดาผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

ในการดำเนินนโยบายการเงินโดยนิตินัย ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการ ธปท. และคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ หาได้มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เท่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ ด้วยเหตุดังนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมอยู่ในฐานะที่จะเลือกให้ข้อมูลเพื่อให้การตัดสินใจคล้อยตามแนวนโยบายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด การทัดทานและการทักท้วงที่มีประสิทธิผลมิอาจเกิดขึ้นได้

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงินมีส่วนในการสร้างวิกฤติการณ์การเงินอย่างสำคัญ ดังเป็นที่ทราบกันดีในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า ตลาดการเงินจะทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ และข่าวสารข้อมูลต้องไม่มีความไร้สมมาตร เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจนำระบบเศรษฐกิจไทยสู่เส้นทางเสรีนิยม ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปรับเปลี่ยนประพฤติกรรมให้สอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ความไม่โปร่งใสยังคงเป็น ‘วัฒนธรรม’ หรือกติกาการเล่นเกม (Rule of the Game) ขององค์กร ไม่มีความพยายามที่จะให้สารสนเทศที่สมบูรณ์แก่ประชาชน หรือแม้แต่ชุมชนการเงินระหว่าง ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศมีผลต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating) ของประเทศ และมีผลต่อปฏิกิริยาการสนองตอบของตลาดการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ ในสังคมที่สารสนเทศมีความไม่สมบูรณ์ ข่าวลือจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อตลาดการเงินอย่างสำคัญ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดเอง

การไม่เผยแพร่ข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน มีผลต่อการตัดสินใจในตลาดการเงิน ทั้งภายในและระหว่างประเทศ หน่วยเศรษฐกิจในตลาดการเงินอาจตัดสินใจผิดพลาด เนื่องเพราะได้รับสารสนเทศที่ผิดหรือไม่สมบูรณ์ ความผิดพลาดในการตัดสินใจอาจสร้างความเสียหายทางธุรกิจและความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ โดยที่การตัดสินใจผิดพลาดบ่อยๆอาจนำมาซึ่งประพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผล (Irrational Behaviour) เมื่อหน่วยเศรษฐกิจมีประพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผล ความยากลำบากในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้น เพราะผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมิอาจคาดการณ์เกี่ยวกับปฏิกิริยาการสนองตอบของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ในกรณีเช่นนี้ ย่อมยากที่จะกำหนดนโยบายอย่างถูกต้องได้ เพราะผลของการดำเนินนโยบายมีความไม่แน่นอนอย่างสูง อันเกิดจากประพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผลของประชาชนภายในประเทศนั่นเอง

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้บริษัทเงินทุน 10 บริษัทเพิ่มทุนประกอบการเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 (ในจำนวนนี้รวมเอกธนกิจ ซึ่งเป็นบริษัทเงินทุนใหญ่ที่สุดด้วย) ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยคาดหวังว่า ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบสถาบันการเงินจะมีมากขึ้น เพราะการเพิ่มทุนช่วยเพิ่มความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน แต่ปฏิกิริยาการสนองตอบ

ของประชาชนเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ผู้คนแห่แหนถอนเงินออกจากบริษัทเงินทุน เพราะการสั่งเพิ่มทุนในทัศนะของประชาชนเป็นการบ่งบอกความง่อนแง่นของสถาบันการ เงินธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยแสดงตัวเป็น 'มิตร' กับประชาชนในแง่การให้ข่าวสารข้อมูล เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างสถาบันการเงินกับประชาชนเจ้าของเงินออม ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะยืนอยู่ข้างสถาบันการเงิน แม้ในยามที่สถาบันการเงินทำผิดกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังปิดบังชื่อสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายประพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะให้ประชาชนไว้วางใจธนาคารแห่งประเทศไทยได้อย่างไร จะไม่ปกปิดความง่อนแง่นของสถาบันการเงิน ด้วยเหตุดังนี้ การที่ประชาชนพากันถอนเงินออกจากบริษัทเงินทุนเมื่อทางการสั่งเพิ่มทุนบริษัทเหล่านั้น เป็นประพฤติกรรมที่สมเหตุสมผลหรือไม่เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการ 3 มีนาคม 2540 แทนที่จะเพิ่มพูนความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน ดังความคาดหวังของผู้กำหนดนโยบายการเงิน กลับเป็นชนวนในการสั่นคลอนระบบบริษัทเงินทุนทั้งระบบ และลุกลามไปสู่ระบบธนาคารพาณิชย์ในเวลาต่อมา ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญของวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้

ความล่าช้าในการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สร้างความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ ในระหว่างปี 2539-2540 เมื่อสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศ (International Credit Rating Agency) ขู่ว่าจะลดหรือลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย ข้อโต้ตอบ 'มาตรฐาน' ของทางการไทย ก็คือ สถาบันเหล่านั้นประเมินประเทศไทยจากข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือจากข้อมูลที่ล้าสมัย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุไฉนทางการไทยจึงไม่เผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย การที่ทางการไทยมีข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยอยู่ในมือ แต่มิได้เผยแพร่สู่สาธารณชน ย่อมมีผลในการลิดรอนสิทธิการรับรู้ของประชาชน คนต่างชาติที่เข้ามาประเมินประเทศไทย หากต้องการข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยก็ต้องหาหน่วยราชการไทย ในสภาพการณ์เช่นนี้ จะให้คนเหล่านั้นเชื่อถือข้อมูลของทางการไทยได้อย่างไร ในเมื่อข้อมูลเหล่านั้นมิได้ผ่านการตรวจสอบจากสาธารณชน

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเกี่ยวกับสถาบันการเงินมีผลเสียต่อระบบสถาบันการเงินเอง ประชาชนเจ้าของเงินฝากมีสารสนเทศน้อยกว่าผู้บริหารสถาบันการเงิน ในขณะที่ผู้บริหารทราบแก่ใจดีว่า สถาบันการเงินที่ตนเป็นผู้บริหารมีความมั่นคงมากน้อยเพียงใด แต่ประชาชนเจ้าของเงินฝากมีสารสนเทศไม่มากเท่า ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศทำให้การตัดสินในการถือเงินออมผิดพลาดได้ กล่าวคือ อาจนำเงินออมไปฝากไว้กับสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่น หรือถอนเงินออมออกจากสถาบันการเงินที่มีฐานะมั่นคง ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในระหว่างปี 2539-2540 ซึ่งสร้างภาวะจลาจลในภาคเศรษฐกิจการเงิน

เจ้าหนี้ต่างประเทศที่ให้กู้แก่บริษัทธุรกิจและสถาบันการเงินในประเทศไทย พากันถอนเงินให้กู้กลับเมืองแม่ ส่วนหนึ่งเพราะความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ บริษัทบางบริษัทหรือสถาบันการเงินบางสถาบันที่มิได้รับการต่อสัญญาเงินกู้อาจยังมีฐานะอันมั่นคง แต่การไม่ต่อสัญญาเงินกู้ทำลายความมั่นคงที่มีอยู่เดิม

ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศสร้างภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน (Financial Panic) ในช่วงปี 2539-2540 เจ้าหนี้ต่างประเทศพากันถอนเงินให้กู้กลับบ้าน เพราะเกรงกลัวการสูญเสียเงินให้กู้ ประชาชนเจ้าของเงินฝากพากันถอนเงินออกจากสถาบันการเงินเพราะเกรงกลัวการสูญเสียเงินออม ความตื่นตระหนกสร้างภาวะจลาจลในภาคเศรษฐกิจการเงินชนิดที่ยากแก่การพรรณนา เพราะทุกคนเชื่อว่า ใครที่ถอนเงินช้าจะเป็นฝ่ายสูญเสีย ภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน ประกอบกับความเปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility)ของระบบเศรษฐกิจไทย นำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย ความแข็งแกร่งหรืออ่อนแอของภาคเศรษฐกิจการเงิน และฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงิน มีส่วนอย่างสำคัญในการนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ในแง่นี้ วิกฤติการณ์ ปี 2540 จึงเป็นวิกฤติการณ์สารสนเทศ

วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 มีอายุครบ 3 ขวบปี แต่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคยังมิได้แสดงความตระหนักให้เห็นว่า ความสมบูรณ์และความสมมาตรของสารสนเทศเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นสำหรับการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพของตลาดการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้ผู้ว่าการคนปัจจุบันผลักดันการ ‘ปฏิรูป’ ระบบการให้ข้อมูลข่าวสารการเงินแก่ประชาชน กระนั้นก็ตาม อิทธิพลของวัฒนธรรมความไม่โปร่งใสยังคงทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปิดบังข้อมูลบางประเภท ทั้งๆที่ประชาชนมีสิทธิพื้นฐานอันชอบธรรมในการรับรู้ กระทรวงการคลังเชื่องช้ากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมากในการปฏิรูประบบข่าวสารข้อมูล โดยที่เจ้ากระทรวงมีทัศนคติว่า ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลด้วยการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการข่าวสารข้อมูลของทางราชการ ทัศนคติเช่นนี้นอกจากแสดงให้เห็นถึงการขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตยแล้ว ยังเกื้อกูลให้เกิดวิกฤติการณ์สารสนเทศได้โดยง่าย

บทเรียนสำคัญจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ก็คือ เมื่อเลือกเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ก็ต้องอำนวยการให้ประชาชนและสมาชิกในชุมชนการเงิน ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ได้รับรู้สารสนเทศที่สมบูรณ์ และรับรู้อย่างมีสมมาตร

ประวัติศาสตร์บอกเล่าว่าด้วยวิกฤติการณ์เงินบาท ปี 2540

ก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ประเทศไทยดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ภายใต้ระบบการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะต้องปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริงอยู่ตลอดเวลา หากเงินบาทมีค่าสูงเกินไป (overvaluation) หรือมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง (undervaluation) การเก็งกำไรจากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศย่อมเกิดขึ้น เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่า รัฐบาลจักต้องปรับค่าของเงิน ไม่ช้าก็เร็ว

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงหรือไม่ การเรียกร้องให้รัฐบาลปรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ไม่ว่าจะเป็นการลดค่าเงินบาทหรือการขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Band) มีมาแต่ปลายปี 2539 แล้ว ข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจากข้อค้นพบที่ว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คำนวณ Real Exchange Rate และพบว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา แห่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ข้อสรุปเดียวกัน ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่า นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อในประเทศไทยสูงกว่าสหรัฐอเมริกาโดยตลอด ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยธำรงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทไว้ในระดับเดิม เงินบาทจึงมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกัน ในเมื่อเงินดอลลาร์อเมริกันเป็นเงินตราสกุลหลักที่ใช้ประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศ การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง จึงสร้างความเสียหายแก่ภาคการส่งออก มิหนำซ้ำยังสร้างสิ่งสูงใจในการเก็งกำไรอันเกิดจากการคาดการณ์ว่าจะมีการลดค่าเงินบาทอีกด้วย

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบหรือไม่ว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรายงานการไต่สวนของ ศปร. ปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบความข้อนี้มาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2539 ในการประชุมคณะกรรมการ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กรกฎาคม 2542

นโยบายการเงิน อันประกอบด้วยผู้ว่าการฯ รองผู้ว่าการฯ ผู้ช่วยผู้ว่าการฯ และผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ (นายบัณฑิต นิจถาวร) เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาทบทวนอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท แต่คณะกรรมการฯมิได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์และอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน (Instrument Assignment) อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการขาดความรับผิด (Accountability) ของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) อีกด้วย

ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงไม่มีข้อกังขาใดๆเกี่ยวกับการที่เงินบาทมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริงตลอดช่วงเวลาที่มีวิวาทะเกี่ยวกับเรื่องนี้ในช่วงปี 2539-2540 แม้ภายหลังจากที่วิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้นแล้ว มีงานวิจัยจำนวนไม่น้อยที่พยายามศึกษาว่า ก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 อัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลต่างๆในประเทศเหล่านี้เบี่ยงเบนจากพื้นฐานที่เป็นจริงหรือไม่ ผลการศึกษาในกรณีค่าเงินบาทยืนยันว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะทราบข้อเท็จจริงตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2539 แล้วว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง แต่ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยืนยันความถูกต้องของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีผลในการประวิงเวลาในการปรับนโยบาย แม้แต่การขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Band) ซึ่งควรทำเมื่อเริ่มเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินก็มิได้ทำ

เสียงเรียกร้องให้ปรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมิได้มาจากชุมชนวิชาการเท่านั้น ภายในระบบราชการ ก็มีเสียงเรียกร้องจากขุนนางนักวิชาการดังเช่นปลัดกระทรวงการคลัง (ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล) ภายในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายณรงค์ชัย อัครเศรณี) ก็ไม่เห็นด้วยกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นอยู่ ข้อกังขาผุดขึ้นในใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายอำนวย วีรวรรณ) ด้วย แต่เป็นเพราะการขาดสภาวะความเป็นผู้นำและการไม่กล้าตัดสินใจให้เด็ดขาด วิกฤติการณ์การเงินครั้งที่ร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจึงเกิดขึ้น โดยที่นายอำนวย วีรวรรณมิอาจปฏิเสธความรับผิดได้ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนอกจากเป็น 'ผู้บังคับบัญชา' ธนาคารแห่งประเทศไทยตามนัยแห่งกฎหมายแล้ว ยังเป็นประธานคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับเดิม บรรดากลุ่มทุนการเงินและกลุ่มทุนขนาดใหญ่พากันดาหน้าออกมาคัดค้านและขัดขวางการลดค่าเงินบาท เนื่องเพราะกลุ่มทุนเหล่านี้ต้องพึ่งเงินกู้ต่างประเทศ การลดค่าเงินบาทย่อม

ทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศ เมื่อคิดเป็นเงินบาทถีบตัวสูงขึ้น ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ถึงกับเสนอบทวิเคราะห์ว่า แนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมก็คือ การขึ้นค่าเงินบาท หาใช่การลดค่าเงินบาทไม่ การต่อสู้ทางความคิดทวีความดุเดือดตามลำดับ จนท้ายที่สุดถึงกับมีการท้าทายออกโทรทัศน์เพื่อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

สื่อมวลชนมีบทบาทในสงครามความคิดครั้งนั้นด้วย เพราะสื่อมวลชนมิได้ทำหน้าที่สื่อข่าวสารเท่านั้น หากแต่เริ่มเลือกค่าย การรายงานข่าวเจือปนด้วยความเห็น สื่อมวลชนบางสื่อและหนังสือพิมพ์บางฉบับยืนอยู่ข้างฝ่ายที่คัดค้านการลดค่าเงินบาท ซึ่งเป็นจุดยืนเดียวกับกลุ่มทุนที่มีหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก การรายงานข่าวเจือปนความเห็นเพื่อหล่อหลอมทัศนคติของประชาชนเป็นดาบสองคม ยิ่งในเรื่องละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อนดังเช่นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การยัดเยียดความเห็นให้ผู้ฟังหรือผู้อ่าน โดยปราศจากสารสนเทศที่สมบูรณ์และพื้นฐานความเข้าใจทางวิชาการเป็นเรื่องอันตรายยิ่ง นักหนังสือพิมพ์และนักจัดรายการวิทยุและโทรทัศน์หลายต่อหลายคนทำตัวเป็น 'ผู้รู้' ทั้งๆที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์การเงินแม้แต่น้อย

การไม่ตัดสินใจให้เด็ดขาดในการปรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในทางหนึ่งทางใด ไม่ว่าจะเป็นการลดค่าเงินบาท การขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน หรือการละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ประกอบกับการขาดความเป็นผู้นำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนถลำเข้าสู่ปริมณฑลทางการเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ แรงกดดันทั้งจากฝ่ายที่ต้องการให้ลดค่าเงินบาทและฝ่ายที่ต้องการให้ธำรงรักษาค่าเงินบาท ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในภาวะพะว้าพะวัง ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเอง ก็แบ่งเป็นฝักฝ่าย และขาดสมานฉันท์ มิไยต้องกล่าวถึงความเสื่อมทรามด้านจริยธรรม การขาดสมานฉันท์มีส่วนทำให้ไม่มีความร่วมใจในการแก้ปัญหาของประเทศชาติ รายงานของ ศปร. กล่าวเป็นนัยว่า ความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายเริงชัย มะระกานนท์) กับรองผู้ว่าการฯ (นายชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์) มีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงิน ในด้านหนึ่ง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดผังอำนาจหน้าที่ไปในทางลิดรอนอำนาจของรองผู้ว่าการฯในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ในอีกด้านหนึ่ง รองผู้ว่าการฯตัดสินใจรับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการและต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ทำให้ความสัมพันธ์ด้านอำนาจระหว่างบุคคลทั้งสองอยู่ในภาวะอิหลักอิเหลื่อ เพราะผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาอยู่ๆกลายเป็นผู้บังคับบัญชา แต่แล้วต้องกลับมาเป็นผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา เมื่อพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี

ทั้งการเปลี่ยนผังอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และการตัดสินใจรับตำแหน่งทางการเมืองของรองผู้ว่าการฯล้วนไม่เป็นผลดีต่อ 'สุขภาพ' ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่กระทบต่อการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะทำสงครามปกป้องค่าเงินบาท ในเมื่อแม่ทัพนายกองขาดสมานฉันท์ อันเป็นเหตุให้ขาดยุทธศาสตร์และ 'แผนการรบ'

การธำรงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงมีประโยชน์ในการกดอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำ ในขณะเดียวกัน การยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ก็สร้างสภาวะความแน่นอนอันเป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศ แต่การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงสร้างสิ่งจูงใจในการโจมตีเงินบาทเพราะก่อให้เกิดการเก็งกำไรจากการลดค่าเงินบาทที่จะเกิดขึ้น ในการธำรงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ในระดับเดิม ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศ ยิ่งการเก็งกำไรรุนแรงมากเพียงใด การสูญเสียทุนสำรองฯยิ่งมีมากเพียงนั้น

เมื่อย่างเข้าสู่ปี 2540 การโจมตีเงินบาทเกิดขึ้นเป็นระลอกๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยยืนหลังพิงฝาทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทโดยปราศจากสติที่จะไตร่ตรองว่า การทำสงครามเงินบาทเป็นเรื่องสมควรหรือไม่ ส่วนสำคัญเป็นเพราะประเมินศักยภาพของตนเองสูงกว่าความเป็นจริง เนื่องจากมั่นใจในความมั่นคงของพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยไม่พิจารณาความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทยแม้แต่น้อย

แท้ที่จริง ความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทยปรากฏให้เห็นมาตั้งแต่ปี 2538 แล้ว เพราะเพียงด้วยบทวิเคราะห์ของนายจิม วอล์กเกอร์ (Jim Walker) แห่ง Credit Lyonnais Securities (Asia) Ltd. เงินบาทก็ต้องถูกโจมตีในเดือนมกราคม 2538 มิไยต้องกล่าวถึงบทวิเคราะห์ของมอร์ริส โกลด์สไตน์ (Morris Goldstein) แห่ง Institute for International Economics ที่แสดงให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีอาการ 'ป่วย' ดุจเดียวกับเม็กซิโก รวมตลอดจนความเห็นของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) แทนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับฟังบทวิเคราะห์เหล่านี้ด้วยใจเป็นธรรม และหาทางแก้ไขปัญหาความเปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility) ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับโจมตีผู้เสนอบทวิเคราะห์ ด้วยการกล่าวหาว่าใช้ข้อมูลที่ล้าสมัย สื่อมวลชนร่วมสังฆกรรมโดยยืนอยู่ข้างธนาคารแห่งประเทศไทย และสร้างกระแสสำนึกแห่งชาตินิยม งานวิจัยที่ศึกษาวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 จำนวนมากพบว่า บรรดาประเทศที่เผชิญวิกฤติการณ์ล้วนแล้วแต่มีปัญหาความเปราะบาง

ทางการเงินทั้งสิ้น ความเปราะบางที่สำคัญได้แก่ การที่มีหนี้ต่างประเทศระยะสั้นมากกว่าสินทรัพย์ต่างประเทศระยะสั้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่ประเมินศักยภาพของตนเองสูงกว่าความเป็นจริงเท่านั้น หากยังประเมินพลังการโจมตีเงินบาทต่ำกว่าความเป็นจริงอีกด้วย ประกอบกับความไม่สนใจบทวิเคราะห์ว่าด้วยความเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทยเท่าที่ควร ทั้งหมดนี้นำระบบเศรษฐกิจไทยไปสู่ภาวะล้มละลาย เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้สงครามเงินบาทจนต้องต้องปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัว ในเช้าวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทุนสำรองระหว่างประเทศเหลือเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

หมายเหตุ

1. การศึกษาอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลต่างๆในอาเซียตะวันออกก่อนวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ดู Menzie D. Chinn, "Before the Fall : Were East Asian Currencies Overvalued?" NBER Working Paper No.6491, National Bureau of Economic Research, April, 1998

2. วิกฤติการณ์เงินบาทเดือนมกราคม 2538 และบทบาทของนายจิม วอล์กเกอร์ ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "วิกฤติการณ์ค่าเงินบาท : อุบัติเหตุหรือปัญหาโครงสร้าง?" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 20 มกราคม 2538

3. บทวิเคราะห์ของมอร์ริส โกลด์สไตน์ ดู *The Economist* (August 24, 1996)

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กับวิกฤติการณ์การเงิน 2540

ภายหลังการพ่ายแพ้ในสงครามปกป้องค่าเงินบาท จนต้องปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยตกเป็นจำเลยของสังคมไทย ในฐานที่ไร้สมรรถภาพในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และในฐานที่มีความเสื่อมทรามทางจริยธรรม

ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ต้องรับผิดต่อวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 มากน้อยเพียงใด?

อาจารย์ป๋วยออกไปพำนักในประเทศอังกฤษภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ประกอบอาชญากรรมเข่นฆ่านักศึกษาและประชาชน ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาอาจาย์ป๋วยหาได้ข้องเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจแต่ประการใดไม่ อาจารย์ป๋วยจึงไม่ต้องรับผิดกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย

ผมหยิบยกประเด็นปัญหาข้างต้นขึ้นมาถกแถลง เพราะบัดนี้มีผู้คนบางภาคส่วนในสังคมไทยหยิบยกความเสื่อมทรามของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันเป็นประจักษ์พยานแห่งความล้มเหลวของอาจารย์ป๋วย ยิ่งความเสื่อมทรามดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในยุคสมัยที่นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารด้วยแล้ว อาจารย์ป๋วยถูกกล่าวหาว่าต้องมีส่วนรับผิดในเมื่อเป็นผู้อำนวยการให้ทุนแก่บุคคลเหล่านั้น

ผมใคร่เสนอให้แยกพิจารณาประเด็นปัญหานี้ออกเป็น 2 ด้าน ด้านแรกว่าด้วยจริยธรรม ด้านที่สองว่าด้วยการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ในด้านจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นบรรทัดฐานด้านจริยธรรมที่สำคัญยิ่งที่อาจารย์ป๋วยยึดถือ ข้าราชการจักต้องไม่รับอามิสสินจ้างใดๆ ยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายด้วยแล้วจักต้องไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ถือหุ้น ตลอดชีวิตราชการ อาจารย์ป๋วยพยายามเรียกร้องมิให้นักการเมืองและข้าราชการเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้า เนื่องเพราะอาจเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 12 สิงหาคม 2542

ผลประโยชน์สาธารณะ (Conflict of Interest) ได้ ในทัศนะของอาจารย์ป๋วย การมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมถือเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อธรรมะทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การไม่รับอามิสและการไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าตามบรรทัดฐานของอาจารย์ป๋วยนับเป็น 'พรหมจรรย์' อันสำคัญยิ่งของข้าราชการ ตลอดชีวิตราชการ อาจารย์ป๋วยได้รักษา 'พรหมจรรย์' ดังกล่าวอย่างดียิ่ง และเป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม จนได้รับการยกย่องสรรเสริญโดยทั่วไป

แต่เมื่ออาจารย์ป๋วยพ้นจากหน้าที่ในวังบางขุนพรหมเพียงสองทศวรรษเศษ บรรทัดฐานทางด้านจริยธรรมในธนาคารแห่งประเทศไทยกลับเสื่อมทรามลงตามลำดับ ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมากไม่สามารถประพฤติปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่กำหนดโดยอาจารย์ป๋วยได้ บางคนมีรายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์ ทั้งๆที่อยู่ในฐานะที่ได้รับข้อมูลภายใน บางคนกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยมิได้ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ทั้งๆที่มีหน้าที่ควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์ บางคนละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพียงเพราะความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่มีกับผู้บริหารสถาบันการเงิน ทั้งๆที่มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า สถาบันการเงินเหล่านั้นละเมิดกฎหมาย การละเว้นไม่ลงโทษสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายอย่างฉับพลันและอย่างเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ (Central Bank Independence) นับตั้งแต่ก่อตั้งในปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเผชิญกับการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเกือบตลอดเวลา จนผู้บริหารระดับสูงทั้งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการต้องลาออกเพื่อแสดงการประท้วง ก่อนที่อาจารย์ป๋วยรับตำแหน่งผู้ว่าการเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2502 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งถัวเฉลี่ยคนละ 1 ปี 10 เดือน ในขณะที่อาจารย์ป๋วยดำรงตำแหน่งนี้ยาวนานถึง 12 ปี 2 เดือน 4 วัน ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถรักษาความเป็นอิสระได้อย่างสมภาคภูมิในยุคอาจารย์ป๋วยเป็นผู้ว่าการ ในยามปกติอาจารย์ป๋วยพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรี แต่ในยามที่มีการละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย 'ไม้นวม' จะแปรเปลี่ยนเป็น 'ไม้แข็ง' ชนิดยอมหักไม่ยอมงอ ในประการสำคัญอาจารย์ป๋วยแม้จะมีความสัมพันธ์กับผู้นำรัฐบาล แต่ก็พยายามรักษาระยะห่างให้พอเหมาะพอควร

นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มคลอนแคลน มิเพียงเพราะการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นผลจากการที่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยดึงการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหมอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะเสนอคำพยากรณ์สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจดีกว่าความเป็นจริง หากมิใช่เพราะความ

ด้อยสมรรถภาพในการพยากรณ์ ก็เป็นเพราะความต้องการประจบรัฐบาล ในยามที่รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาด ก็ขาดความกล้าหาญทางจริยธรรมในการทักท้วงรัฐบาล ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากยุคอาจารย์ป๋วยอย่างยิ่ง

การที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีการเกสตาโปปกครองลูกน้อง ด้วยการดักฟังโทรศัพท์ก็ดี และรู้เห็นเป็นใจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการถอดรองผู้ว่าการซึ่งเป็นปรปักษ์ออกจากตำแหน่งก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการดึงการเมืองเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น

ตัวอย่างของการดึงการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหม ยังเห็นได้อีกจากกรณีที่นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ (รองผู้ว่าการ) โดดไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการและต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทย แต่แล้วก็ต้องกลับไปเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง สภาพการณ์ดังที่เกิดขึ้นนี้สร้างภาวะอีหลักอีเหลื่อในความสัมพันธ์ด้านอำนาจภายในวังบางขุนพรหมนั้นเอง

ในเมื่อผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นฝ่ายดึงการเมืองเข้าสู่ธนาคารกลางของชาติเสียเอง แล้วยังมาร้องแรกแหกกระเชอถึงความสูญเสียความเป็นอิสระกระไรได้ ยิ่งมีประพฤติกรรมส่อไปในทางฉ้อฉลอำนาจ และขาด 'พรหมจรรย์' ของผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วยแล้ว จะให้ผู้คนในสังคมนับถือได้อย่างไร เมื่อผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีบรรทัดฐานด้านจริยธรรมสูงส่งกว่าเหล่านักเลือกตั้ง ฝ่ายการเมืองย่อมสิ้นความเกรงใจธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเผชิญภาวะวิกฤติแห่งศรัทธา มิเพียงเพราะความเสื่อมทรามด้านจริยธรรมเท่านั้น หากยังเป็นเพราะความเสื่อมทรามด้านวิชาการอีกด้วย

เมื่ออาจารย์ป๋วยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯนั้น อาจารย์ป๋วยเห็นความสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนระดับมันสมองของชาติเพื่อไปศึกษาต่อยังประเทศต่างๆนับเป็นมาตรการสำคัญ อาจารย์ป๋วยได้คุณหญิงสุภาพ ยศสุนทรเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาฝ่ายวิชาการ จนสามารถผลิตงานวิชาการที่เป็นประโยชน์ทั้งในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและสังคมวิชาการนอกวังบางขุนพรหม ฝ่ายวิชาการยิ่งเติบใหญ่และแข็งแกร่งเมื่อนักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยกลับมารับใช้สถาบันนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา มีงานวิชาการที่ทรงคุณภาพหลั่งไหลออกมาเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการสร้างและพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจ

แต่แล้วฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยก็เริ่มตกต่ำนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ส่วนสำคัญเป็นเพราะนโยบายการโยกย้ายบุคลากรไปสู่ฝ่ายปฏิบัติการ อันเป็นเหตุให้ฝ่ายวิชาการขาด 'เสาหลัก' ในการวางแผนงานวิชาการระยะยาว ไม่มีงานวิจัยที่ลุ่มลึกที่จะชี้นำหรือแม้แต่รองรับการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งๆที่ฝ่ายวิชาการอุดมด้วยบุคลากรที่ทรงคุณภาพ แต่มิได้ถูกใช้งานเต็มตามศักยภาพ ประกอบกับการจัดวางระบบสถาบัน (Institutional Design) ไม่เกื้อกูลให้มี 'บทสนทนา' ว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจทั้งภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกับชุมชนวิชาการนอกวังบางขุนพรหม ไม่มีกลไกในการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น ทั้งภายในและภายนอกสถาบัน

ในปัจจุบัน ฝ่ายวิชาการมีพนักงานมากกว่า 200 คน สามารถจัดตั้งคณะเศรษฐศาสตร์ได้ 2-3 คณะ แต่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยกลับมิได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งมีมาแต่ปลายทศวรรษ 2510 มิได้มีการสานต่อ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังปัดฝุ่นในการสร้างแบบจำลองขึ้นใหม่ แต่ตลอดระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย 'ปลอด' แบบจำลองดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้คำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจเป็นคุ้งเป็นแควได้ทุกปี นับเป็นความสามารถอันน่าทึ่ง

เมื่ออาจารย์ป๋วยออกจากตำแหน่งผู้ว่าการฯในปี 2514 นั้น ฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเติบใหญ่ แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้สงครามเงินบาทในเดือนกรกฎาคม 2540 นั้น ความเสื่อมทรามทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยเผยโฉมให้เห็นอย่างล่อนจ้อน ความผิดมิได้อยู่ที่พนักงานฝ่ายวิชาการ หากแต่อยู่ที่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยที่ดำเนินนโยบายทอนกำลังของฝ่ายวิชาการ และมิได้ปรับเปลี่ยนสถาบันไปในทางที่สารสนเทศ ความรู้ และความคิดสามารถเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทย และกับชุมชนวิชาการนอกวังบางขุนพรหมได้อย่างเสรีและอย่างมีประสิทธิภาพ

ความเสื่อมทรามด้านจริยธรรมและความเสื่อมทรามด้านวิชาการมีส่วนบั่นทอนความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสำคัญ การสูญเสียความน่าเชื่อถือดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อประสิทธิผลของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเงิน หากประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจมีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectations)

ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อาจารย์ป๋วยนำเสนอ "ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ" กำหนดหลักการสำคัญว่า การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคควรเป็นไปในทางป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะปล่อยให้เกิดปัญหา แล้วคอยตามแก้

ในการนี้ จำเป็นต้องกำกับให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (Money Supply) อยู่ในระดับพอเหมาะพอควรกับปริมาณผลผลิตที่ระบบเศรษฐกิจผลิตได้ หากปริมาณเงินที่หมุนเวียนมีน้อยเกินไป ย่อมเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องและอาจตามมาด้วยปัญหาเงินฝืด แต่ถ้าหากปริมาณเงินเพิ่มขึ้นมากเกินไปย่อมสร้างแรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้

อาจารย์ป๋วยอุปมาอุปไมยปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเสมือนหนึ่งลูกโป่ง ในยามที่ระบบเศรษฐกิจมีปริมาณเงินเพิ่มขึ้น เปรียบประดุจลูกโป่งพองลม ในยามที่ปริมาณเงินลดลง เปรียบประดุจลูกโป่งแฟบลม การกำกับปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจก็ดุจเดียวกับการกำกับปริมาณลมในลูกโป่ง โดยที่ช่องทางที่กระทบต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมีอยู่ 3 ช่องทาง เสมือนหนึ่งว่าลูกโป่งมี 3 ลูกสูบ อันประกอบด้วยลูกสูบการคลัง (การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล) ลูกสูบการเงินภายในประเทศ (การขยายหรือลดสินเชื่อของระบบสถาบันการเงิน) และลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ (การเคลื่อนย้ายเงินเข้าและออกประเทศ) หัวใจของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอยู่ที่การกำกับลูกสูบทั้งสามนี้

ทฤษฎี "ลูกโป่ง 3 ลูกสูบ" มีบทบาทและอิทธิพลในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศไทยเป็นเวลาสามทศวรรษเศษ และประสบความสำเร็จพอสมควรในการรักษาเสถียรภาพของราคา แม้จะมิใช่ทฤษฎีที่ทันสมัย แต่ก็มิได้ล้าสมัย โดยช่วยเตือนสติเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือในการกำกับการทำงานของลูกสูบทั้งสาม

ในรอบทศวรรษเศษที่ผ่านมา อิทธิพลของทฤษฎี "ลูกโป่ง 3 ลูกสูบ" ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคบรรเทาเบาบางลงไปมาก หากผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจใส่ใจในการสร้างและพัฒนากลไกและเครื่องมือในการกำกับ "ลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ" ก่อนที่จะเดินสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะมีประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นมา

คำถามมีอยู่ว่า หากอาจารย์ป๋วยยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2540 วิกฤติการณ์การเงินจะเกิดขึ้นหรือไม่ และร้ายแรงดังที่เกิดขึ้นหรือไม่?

เราคงไม่สามารถตอบคำถามข้างต้นนี้โดยหลีกเลี่ยงการใช้อัตวิสัย แต่ข้อที่ตอบได้จากเกียรติประวัติของอาจารย์ป๋วย ก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่สูญเสียความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือดังที่ปรากฏ ด้วยบรรทัดฐานทางจริยธรรมและวิสัยทัศน์ของอาจารย์ป๋วย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่เผชิญภาวะเสื่อมทรามทั้งทางด้านจริยธรรมและวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่กลายเป็น 'รวันดาแห่งบางขุนพรหม' ไม่มี 'การแบ่งแยกและปกครอง' ไม่มีการฆ่า 'ล้างเผ่าพันธุ์' มีแต่การผนึกกำลังและปัญญาในการแก้ปัญหา มีแต่การส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น และมีแต่การแก้ปัญหาอย่างมีสติ

ภาคที่สอง

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจหลังปี 2540

- หลังเดือนกรกฎาคม 2540 ระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะล้มละลาย เนื่องจากทุนสำรองระหว่างประเทศไม่พอเพียงในการชำระคืนหนี้ต่างประเทศ

- ธุรกิจที่อาศัยเงินกู้ต่างประเทศในการลงทุนและประกอบกิจการเผชิญภาวะการขาดทุนอย่างอเนกอนันต์ อันเป็นผลจากเงินบาทมีค่าตกต่ำลงอย่างมากภายหลังจากที่รัฐบาลปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

- สถาบันการเงินเสื่อมทรุดลงชนิดทันตาเห็น เมื่อปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ (Non-performing Loans) ทบทวี อันเป็นผลจากการล้มละลายและการล้มลุกคลุกคลานของธุรกิจที่เป็นลูกหนี้ การเปลี่ยนแปลงนิยามของ NPLs ในทางที่เข้มงวดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของ Bank for International Settlements (BIS) ยังผลให้ปัญหา NPLs ของสถาบันการเงินร้ายแรงยิ่งขึ้น

- ธุรกิจน้อยใหญ่พากันล้มละลาย ด้านหนึ่งเนื่องจากไม่มีทรัพยากรการเงินหล่อเลี้ยงธุรกิจ อันเป็นผลจากการที่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ ด้วยเกรงว่าปัญหา NPLs พอกพูนมากขึ้น อีกด้านหนึ่งเนื่องจากประชาชนขาดอำนาจซื้อ อันเป็นเหตุให้ธุรกิจน้อยใหญ่มิอาจขายสินค้าและบริการที่ผลิตได้

- การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบถดถอย (Contractionary Macroeconomic Policy) ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลัง (Fiscal Austerity) และด้วยการตรึงดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง (Tight Money Policy) อันเป็นไปตาม 'ยาสั่ง' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ (Recession) แปรเปลี่ยนเป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ (Depression) ธุรกิจน้อยใหญ่ล้มละลายมากขึ้น NPLs ของสถาบันการเงินพอกพูนมากขึ้น และคนไทยว่างงานมากขึ้น

- โฉมหน้าธุรกิจและอุตสาหกรรมแปรเปลี่ยนไปในทางที่ชาวต่างประเทศมีส่วนเป็นเจ้าของมากขึ้น การขาดแคลนเงินทุนทำให้ต้องดึงชาวต่างประเทศมาถือหุ้นร่วม โดยที่บางบริษัทชาวต่างประเทศกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

- ความไม่ระมัดระวังในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ทำให้วิกฤติการณ์การเงิน (Financial Crisis) แปรเปลี่ยนเป็นวิกฤติการณ์การคลัง (Fiscal Crisis) รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศอย่างบ้าระห่ำ โดยไม่คำนึงว่ามีการใช้เงินกู้ต่างประเทศคุ้มประโยชน์หรือไม่

- ในท่ามกลางวิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่เผชิญ วิกฤติการณ์น้ำมันมีทีท่าว่าจะเกิดขึ้น หากมิใช่การข่มขู่จากสหรัฐอเมริกา ประเทศกลุ่ม OPEC อาจรวมหัวกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC ในการจำกัดการผลิตต่อไป

จาก V ถึง L

การพ่ายแพ้ในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2540 อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 นำมาซึ่งภาวะโกลาหลทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างรุนแรง ระบบเศรษฐกิจไทยดิ่งลงสู่หุบเหวแห่งหายนภัย ประดุจตัวอักษร I ในภาษาอังกฤษ เมื่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทำเป็นทองไม่รู้ร้อน ชนชั้นกลางประสานกับกลุ่มทุนรณรงค์ขับไล่รัฐบาล

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ในเดือนพฤศจิกายน 2540 โดยมีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นขุนพลด้านเศรษฐกิจ ชนชั้นกลางและกลุ่มทุนไทยพากันคาดหวังว่า สังคมเศรษฐกิจไทยจะสามารถฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในเวลาอันรวดเร็วประดุจตัวอักษร V ในภาษาอังกฤษ ถึงระบบเศรษฐกิจไทยจะทิ่มหัวดิ่งลง แต่ก็สามารถผงกหัวขึ้นโดยฉับพลัน บางคนพูดถึงการฟื้นตัวในไตรมาสที่สาม แต่บางคนก็กล่าวถึงไตรมาสที่สี่ในปีนี้

ครั้นเมื่อประเทศต่างในอาเซียตะวันออกพากันเล่นเก้าอี้ดนตรี ก่อคลื่นเศรษฐกิจการเงินเป็นระลอกๆ ระบบเศรษฐกิจไทยก็มีอันซวนเซ ชนชั้นกลางและกลุ่มทุนไทยก็ยังวาดฝันว่าความผันผวนของระบบเศรษฐกิจไทยจะมีลักษณะประดุจตัวอักษร W ในภาษาอังกฤษ กล่าวคือถึงจะมีภาวะตกต่ำซ้ำหลายครั้ง แต่ก็สามารถผงกหัวขึ้นได้ทุกคราไป

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้มิอาจเรียกว่า “ภาวะเศรษฐกิจถดถอย” หากแต่ต้องเรียกว่า “ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ” เพราะอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบ และรายได้ประชาชาติตกต่ำลง เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังเป็นบวกในระดับ 4-5 % ต่อปี ซึ่งนับว่าต่ำกว่าปกติ กระนั้นก็ตาม รายได้ประชาชาติยังคงเพิ่มขึ้นทุกปี

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 มิถุนายน 2541

เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้แตกต่างจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในยุครัฐบาลเปรมมาก ในครั้งกระนั้นภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลกนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศไทย ภาวะถดถอยดังกล่าวนี้เป็นผลจากการที่ประเทศกลุ่ม OPEC รวมหัวกันขึ้นราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลี่ยมจนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ตามมาด้วยการทำสงครามดอกเบี้ยระหว่างยุโรปตะวันตกกับสหรัฐอเมริกา เพื่อแย่งชิงเงินทุนนำเข้าระหว่างปี 2522-2523 และถูกซ้ำเติมด้วยภาวะราคาโภคภัณฑ์ขั้นปฐมตกต่ำระหว่างปี 2524-2529 ระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่ได้รับผลกระเทือนจากภาวะถดถอยในระบบทุนนิยมโลกเท่านั้น หากยังต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์เงินคงคลังในระหว่างปี 2523-2525 อันเป็นผลมาจากการใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มอีกด้วย

รัฐบาลเปรมดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการรัดเข็ดขัดทางการคลังและการควบคุมปริมาณเงิน รวมตลอดจนการลดค่าเงินบาททั้งในปี 2524 และ 2527 แต่เหตุปัจจัยสำคัญที่เกื้อกูลให้ระบบเศรษฐกิจไทยฟื้นฟูจากภาวะถดถอยเป็นเหตุปัจจัยภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลก เมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศลดลง น้ำมันราคาถูกลงนับแต่ปลายปี 2525 และเงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าอ่อนตัวลงอันเป็นผลจากข้อตกลงพลาซา (Plaza Accord) ในเดือนกันยายน 2528 ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวจากภาวะถดถอยนับแต่ปลายปี 2529 จนก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างปี 2531-2534

เหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้เป็นปัจจัยภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การเลือกเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยที่ระบบสถาบันการเงินมีฐานะอันง่อนแง่น และมิได้ปรับปรุงประสิทธิภาพและเพิ่มพูนความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ดี โดยที่ยังคงยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวก็ดี การปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศได้โดยเสรี โดยปราศจากสมรรถภาพในการควบคุมและกำกับก็ดี รวมตลอดจนการปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีการใช้จ่ายเกินตัว จนเกิดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเรื้อรังและร้ายแรง โดยที่มิได้ใส่ใจแก้ไขอย่างจริงจังก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบัน

การแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศญี่ปุ่นนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา แม้จะมีผลกระทบอันนำมาซึ่งการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทย แต่มิอาจนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญได้ ในเมื่อรัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะควบคุมและกำกับการขยายตัว

ของเศรษฐกิจฟองสบู่ได้ การละเลยไม่กำกับการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ตั้งแต่ต้น นับเนื่องเป็นความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

เดิมรัฐบาลมิได้คาดว่าจะเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่รุนแรง ในจดหมายแสดงความจำนง (Letter of intent) ขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนกันยายน 2540 มีการคาดการณ์ว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 ไม่น้อยกว่า 3.5% โดยที่จะสามารถเติบโตในอัตราปีละ 6-7% หลังจากนั้น สะท้อนให้เห็นว่าในสายตาของรัฐบาลในขณะนั้น วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นเพียงภาวะเศรษฐกิจถดถอย มิใช่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

ครั้นเวลาทอดนานออกไป รัฐบาลเริ่มตระหนักว่า วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้เป็นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มิใช่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยที่ข้อคาดการณ์เลวร้ายลงตามลำดับ ในจดหมายแสดงความจำนงขอเบิกเงินกู้งวดที่สามในเดือนกุมภาพันธ์ 2541 มีการประมาณการว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 จะติดลบระหว่าง –3.0 ถึง –3.5% โดยที่จดหมายแสดงความจำนงขอเบิกเงินกู้งวดที่สี่ในเดือนพฤษภาคม 2541 ประมาณการนี้ตกสู่ระดับ –4.0 ถึง –5.5%

ผู้นำรัฐบาล ซึ่งตอนต้นคาดการณ์ว่า เศรษฐกิจจะฟื้นตัวในไตรมาสที่สาม เริ่มไม่แน่ใจในคำทำนายของตน ชุมชนธุรกิจซึ่งเมื่อแรกที่รัฐบาลชวนเข้าบริหารราชการแผ่นดินคาดหมายว่า ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถฟื้นตัวอย่างฉับไวในลักษณะอักษร V ในภาษาอังกฤษ เริ่มเปลี่ยนการคาดการณ์ไปในทางที่การฟื้นตัวเป็นไปอย่างเชื่องช้า ดุจดังอักษร U ในภาษาอังกฤษ

ครั้นเมื่อวิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้นในอาเซียตะวันออกอีกระลอกหนึ่งตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายน 2541 อันเป็นผลจากการอ่อนตัวของค่าเงินเยนญี่ปุ่น เงินบาทถูกฉุดให้มีค่าตกต่ำไปด้วยจนอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับ 45 บาทต่อดอลลาร์อเมริกัน มรสุมการเงินฉุดระบบเศรษฐกิจไทยให้ตกต่ำลงไปอีก

บัดนี้เป็นที่แน่ชัดว่า ระบบเศรษฐกิจไทยยังมิได้ตกจนถึงจุดต่ำสุด ไม่มีใครเชื่อมั่นในคำพยากรณ์ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวเมื่อไร ชุมชนธุรกิจภาวนาให้เศรษฐกิจไทยมีรูปลักษณ์เหมือนอักษร L ในภาษาอังกฤษ ถึงจะยังไม่ผงกหัวขึ้น ก็ขออย่าได้ตกต่ำมากไปกว่านี้ แต่คำภาวนาดังกล่าวนี้จะเป็นจริงได้อย่างไร ภายใต้สภาวการณ์ที่รัฐบาลมุ่งรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ด้วยการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง

การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง หากยิ่งเนิ่นนานเพียงใด จะยิ่งฉุดให้ระบบเศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้นเพียงนั้น ธุรกิจที่ล้มละลายจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น เพราะมิอาจทนการแผดเผาของอัตราดอกเบี้ยได้ สถาบันการเงินจะต้องเผชิญปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญมากขึ้น หากกระบวนการฟ้องล้มละลายตามกฎหมายล้มละลายฉบับใหม่เริ่มติดเครื่อง ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจจะยิ่งเลวร้ายลงอย่างปราศจากข้อกังขา

สถาบันวิจัย Institute for International Economics แห่งสหรัฐอเมริกา เผยแพร่งานวิจัยของนายมอร์ริส โกลด์สไตน์ (Morris Goldstein) ในเดือนพฤษภาคม 2541 ซึ่งเสนอบทวิเคราะห์ว่า กว่าที่อาเซียตะวันออกจะฟื้นตัวทางเศรษฐกิจได้คงต้องใช้เวลานานนับสิบปี เพราะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากฐานรากอันอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน และการเสริมความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินมิใช่เรื่องง่าย นายโกลด์สไตน์เคยนำเสนองานวิจัยในเดือนสิงหาคม 2539 โดยชี้ให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับเม็กซิโกในปี 2537 และมีโอกาสเผชิญกับวิกฤติการณ์การเงินก่อนประเทศอื่นๆในอาเซียตะวันออก เพียงชั่วเวลาปีเศษต่อมา คำทำนายของนายโกลด์สไตน์ปรากฏว่าเป็นจริง

พรุ่งนี้เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัว

ฮิวเบิร์ต ไนส (Hubert Neiss) ผู้อำนวยการฝ่ายอาเซียแปซิฟิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวว่า อาเซียตะวันออกกำลังอยู่ในช่วงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ โดยที่เป็นการฟื้นตัวที่ยั่งยืน สำนักข่าว AFP รายงานข่าวดังกล่าวนี้ (*The Nation*, June 25,1999)

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แถลงข่าวของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งนี้เกิดขึ้นหลังจากที่ศาสตราจารย์พอล ครุกแมน (Pual Krugman) แสดงข้อกังขาเกี่ยวกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียแปซิฟิกในบทความเรื่อง "Here We Go Again. Why Asia's Economic Recovery Isn't What It Seems?" ซึ่งตีพิมพ์ในนิตยสาร *Time* (June 21, 1999) ดังนั้น จึงไม่มีข้อกังขาใดๆที่แถลงข่าวดังกล่าวนี้ต้องการตอบโต้บทความของครุกแมน ศาสตราจารย์ 'ปากเสีย' ในสายตาของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

สำหรับผู้ที่ติดตามคำพยากรณ์เศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด ย่อมประจักษ์ในความสามารถและความ 'แม่นยำ' ของคำพยากรณ์ขององค์กรโลกบาลแห่งนี้ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยครั้งใหญ่ (World Recession) ระหว่างปี 2523 - 2529 เกือบทุกปีนับแต่ปี 2524 กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้คำทำนายเกี่ยวกับการฟื้นตัวของสังคมเศรษฐกิจโลก โดยที่ในบางปีต้อง 'หน้าแตก' ชนิดที่เย็บมิได้ เนื่องจากภาวะถดถอยทรุดลงอย่างรุนแรง มิไยต้องกล่าวว่า คำทำนายผิดเกือบทุกปี

ภายหลังการก่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินในอาเซียตะวันออกในปี 2540 กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังคงมีทรรศนะเชิง 'สุขนิยม' (optimism) เกี่ยวกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในปี 2541 โดยที่สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงเลวร้ายกว่าคำทำนาย ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่างๆในอาเซียตะวันออกรวมทั้งญี่ปุ่น มีอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบ คำทำนายสำหรับปี 2542 ก็ไม่มีทีท่าว่าจะมีความแม่นยำมากขึ้น

ในกรณีของไทย ความ 'แม่นยำ' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศพิจารณาได้จากตัวเลขประมาณการอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ " จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2542

แรกเดือนกันยายน 2540 คาดการณ์ว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 ไม่น้อยกว่า 3.5% โดยที่จะสามารถเติบโตในอัตราปีละ 6-7% หลังจากนั้น ประมาณการนี้มีการปรับลดลงในหนังสือเจตจำนงฉบับต่อๆมาทุกฉบับ โดยที่หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่สี่เดือนพฤษภาคม 2541 ประมาณการว่า อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 จะเท่ากับ - 0.4 ถึง -5.5% แต่แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่าเท่ากับ - 8.0%

เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2543 เข้าสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปลายเดือนมิถุนายน 2542 ผู้นำรัฐบาลนายชวน หลีกภัยยังคงยืนยันว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจในปีนี้ แต่คำทำนายในลักษณะ 'สุขนิยม' ดังกล่าวนี้มิใช่คำทำนายครั้งแรก ในปี 2541 ผู้นำรัฐบาลชวนก็ให้คำทำนายลักษณะนี้ เริ่มต้นจากคำทำนายที่ว่าเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในไตรมาสที่สามปี 2541 เมื่อครบกำหนดเวลา ซึ่งปรากฏว่า ความเป็นจริงมิได้เป็นไปตามคำทำนาย กำหนดเวลาแห่งการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจตามคำทำนายถูกเลื่อนจากไตรมาสที่สามปี 2541 ไปเป็นไตรมาสที่สามปี 2542 ทั้งนี้ไม่มีหลักประกันว่า จะไม่มีการเลื่อนกำหนดเวลาดังกล่าวนี้อีกในอนาคต

เมื่อนักเศรษฐศาสตร์กล่าวถึงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ (Economic Recovery) ความหมายที่กล่าวถึงอาจแตกต่างกันต่างๆนานา บางคนอาจหมายถึงสภาวการณ์ที่อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าเป็นบวก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รายได้ประชาชาติซึ่งคำนวณตามราคาคงที่ (GDP at Constant Market Prices) มีค่าเพิ่มขึ้น แต่ศาสตราจารย์ครุกแมนเสนอความเห็นว่า เมื่อกล่าวถึงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจสำหรับอาเซียตะวันออก ควรจะหมายถึงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจก่อนที่จะเกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาวการณ์ที่มีอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับ 7-8% ต่อปี เป็นสภาวะปกติ มิใช่เพียงแต่มีอัตราการเติบโตมากกว่าศูนย์เท่านั้น ด้วยเหตุที่ศาสตราจารย์ครุกแมนนำเสนอคำนิยาม "การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ" อย่างเคร่งครัดเช่นนี้เอง ศาสตราจารย์ครุกแมนจึงมีเศรษฐทรรศน์เชิง 'ทุกขนิยม' (pessimism) เกี่ยวกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ลักษณะ 'สุขนิยม' ของคำทำนายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อาจเป็นผลจากคำนิยาม "การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ" ที่ผ่อนปรน โดยหมายเพียงแต่การมีอัตราการเติบโตมากกว่าศูนย์เท่านั้น

ด้วยเหตุดังนี้ ก่อนที่จะมีวิวาทะเกี่ยวกับเรื่องนี้ จำเป็นต้องตกลงคำนิยามกันให้ได้เสียก่อนว่า การฟื้นตัวตัวทางเศรษฐกิจหมายถึงสภาวการณ์เช่นไร

ในเดือนพฤษภาคม 2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยแถลงอย่างมั่นอกมั่นใจว่าระบบเศรษฐกิจไทยตกถึงจุดต่ำสุดแล้ว และกำลังก้าวย่างเข้าสู่ช่วงแห่งการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ แต่แล้วเพียงเวลาเดือนเศษต่อมา กระทรวงการคลังเริ่มไม่แน่ใจคำโฆษณาชวนเชื่อดังกล่าวนี้

หนังสือพิมพ์ *มติชน* ฉบับวันจันทร์ที่ 28 มิถุนายน 2542 พาดหัวข่าวว่า "*ธารินทร์เต้น สัญญาณเศรษฐกิจฟื้นไม่ชัด*"

ข้อประจักษ์ชัดก็คือ การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในรูปลักษณ์อักษร V มิได้เกิดขึ้นดังที่ชุมชนธุรกิจคาดหวังเมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยเข้าบริหารประเทศ แม้ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคจะบ่งชี้ถึงความเป็นไปได้ที่ระบบเศรษฐกิจไทยตกถึงจุดต่ำสุดแล้ว แต่สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจอาจเป็นไปในรูปลักษณ์อักษร L โดยที่ยังไม่สามารถผงกหัวขึ้น และถึงจะผงกหัวขึ้นในรูปลักษ์อักษร U ก็ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ช่วงท้องแบนของอักษร U จะยาวนานเพียงใด คำพยากรณ์เศรษฐกิจของบางสำนัก ปรากฏว่า อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2542 ยังติดลบ ในขณะที่รัฐบาลชวนและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเสนอประมาณการ +1%

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า แม้จะยึดกุมคำนิยามที่ผ่อนปรน โดยให้ "การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ" หมายเพียงสภาวการณ์ที่อัตราการเติบโตมากกว่าศูนย์ ก็ยังเป็นเรื่องไม่แน่นอนเสียแล้ว

กองทุนการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลไทยยึดกุมเศรษฐทรรศน์แบบ 'สุขนิยม' ด้วยเหตุที่ว่า บัดนี้ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศต่างๆในอาเซียตะวันออกล้วนแล้วแต่มีเสถียรภาพ โดยที่อัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงมาก และทุกประเทศกำลังดำเนินนโยบายการคลังเพื่ออัดฉีดการเติบโต (Expansionary Fiscal Policy) ในทิศทางเดียวกัน มิหนำซ้ำยังมีข่าวดีที่ญี่ปุ่นมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับค่อนข้างสูงในช่วงไตรมาสแรกของปี 2542 อีกด้วย

นักเศรษฐศาสตร์ค่าย 'ทุกขนิยม' มิได้เห็นภาพอันสดใสของเศรษฐกิจไทย ดังที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลไทยเห็น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก มีความเป็นไปได้ที่สหรัฐอเมริกาจะเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในช่วงเวลา 3-4 ที่ผ่านมานี้ สหรัฐอเมริกาสามารถเติบโตในอัตราสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ 'โชค' ช่วยเนื่องจากเป็นจังหวะเวลาที่สหภาพยุโรปและญี่ปุ่นกำลังประสบความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ อีกทั้งอาเซียตะวันออกเผชิญมรสุมทางการเงิน จนเกิดภาวะกำลังการผลิตมีส่วนเกินในขอบเขตทั่วโลก (Global Excess Capacity) นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจอเมริกันได้ประโยชน์จากการตกต่ำของราคาน้ำมันและราคาโภคภัณฑ์ขั้นปฐมอื่นๆ ประกอบกับการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในตลาดหลักทรัพย์ช่วยเพิ่มพูนอำนาจซื้อของประชาชนชาวอเมริกัน การจ่ายของผู้บริโภคชาวอเมริกันไม่เพียงแต่เกื้อกูลต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอเมริกันเท่านั้น หากยังช่วยประคับประคองมิให้ระบบเศรษฐกิจโลกจมสู่ภาวะตกต่ำภายหลังวิกฤติการณ์การเงินอาเซียปี 2540 อีกด้วย บัดนี้ ระบบเศรษฐกิจอเมริกันกำลังหมด 'โชค' เนื่องจากราคาน้ำมันดิบถีบตัวสูงขึ้นนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2541 อีกทั้งมีความเป็นไปได้ที่ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในตลาดหลักทรัพย์อเมริกันกำลังแตกสลาย แซมมวล บริตแตน (Sammual Brittan) ชี้ให้เห็นว่า การถีบตัวของตลาดหลักทรัพย์ Down Jones Industrial Average นับตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา มีลักษณะคล้ายคลึง

กับช่วงเวลาระหว่างปี 2467-2472 แต่แล้วตลาดหลักทรัพย์ Wall Street ก็ล่มสลายในปี 2472 อันนำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) กว่าที่ระบบเศรษฐกิจโลกจะฟื้นตัวก็เป็นปี 2476

หากระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีอันเป็นไป การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออกย่อมเป็นเรื่องยากยิ่ง ในเมื่อสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าออกสำคัญของประเทศเหล่านี้

ประการที่สอง การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออกขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอย่างสำคัญ แม้ว่าตัวเลขอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงไตรมาสแรกปี 2542 จะอยู่ในระดับน่าพอใจ แต่ศาสตราจารย์ครุกแมนมีความเห็นว่า ญี่ปุ่นยังมิได้แก้ปัญหาในขั้นรากฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหากับดักสภาพคล่อง (Liquidity Trap) และปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน หากเศรษฐกิจญี่ปุ่นยังอ่อนแอ ญี่ปุ่นย่อมมิอาจเกื้อกูลการเติบโตของบรรดาประเทศต่างๆในอาเซียตะวันออกได้อย่างเต็มที่

ประการที่สาม ความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินไทย ยังมิได้มีการแก้ปัญหาในขั้นรากฐาน แม้อัตราดอกเบี้ยจะตกต่ำลงอย่างฮวบฮาบในช่วงขวบปีที่ผ่านมานี้ แต่ระบบสถาบันการเงินยังขยาดที่จะปล่อยเงินกู้ เพราะเกรงปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญ อันจะทับถมปัญหาที่มีอยู่เดิม ตราบเท่าที่การจัดสรรสินเชื่อของระบบสถาบันการเงินยังไม่ฟื้นคืนสู่สภาวการณ์ปกติ การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจย่อมต้องอาศัยมาตรการอัดฉีดเงินจากภาครัฐบาล ทั้งการกู้เงินจากต่างประเทศและการใช้งบประมาณขาดดุล ซึ่งล้วนแล้วแต่สร้างภาระหนี้สาธารณะ ดังนั้น การอัดฉีดเงินจากภาครัฐบาลเพื่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจึงเป็นไปได้ด้วยขอบเขตอันจำกัด แต่การแก้ปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินนั้นกินเวลา และต้องอาศัยมาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาคมากกว่ามาตรการทางเศรษฐกิจมหภาค มาตรการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจหาได้ช่วยเสริมความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินไม่

แม้โอกาสที่เศรษฐกิจไทยจะผงกหัวขึ้นจะมีอยู่ เพียงแต่ยากแก่การทำนายเท่านั้น แต่โอกาสที่ระบบเศรษฐกิจไทยจะคืนสู่ยุคทองทางเศรษฐกิจดุจดังทศวรรษ 2530 เป็นเรื่องยากยิ่ง ส่วนสำคัญเป็นเพราะประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิตรวม (Total Factor Productivity) อยู่ในระดับต่ำ การเติบโตที่ผ่านมาเกิดจากการเพิ่มปัจจัยการผลิต หรือที่เรียกกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Extensive Growth มิใช่การเติบโตอันเกิดจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หรือ Intensive Growth แต่การเพิ่มปัจจัยการผลิตมีขอบเขตอันจำกัด ความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงินเป็นอุปสรรคในการเพิ่มปัจจัยทุน การเติบโตโดยอาศัยเงินกู้ต่างประเทศ (Debt-led

Growth) มิใช่ยุทธศาสตร์ที่จะใช้ได้อีกต่อไป ในเมื่อสถาบันการเงินระหว่างประเทศได้บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินปี 2540 แล้ว

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป่าคาถา "พรุ่งนี้เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัว" มาตั้งแต่เมื่อเริ่มบริหารราชการแผ่นดินในปลายปี 2540 โดยที่มีการใช้คาถามหาระรวยนี้เป็นครั้งคราว หากประชาชนคนไทยทุกคนพากันเปล่งเสียง "พรุ่งนี้เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัว" วันหนึ่งในอนาคตเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวได้ คำถามมีอยู่แต่เพียงว่า 'พรุ่งนี้' กินระยะเวลายาวนานเท่าไร

หมายเหตุ

1. ความ 'แม่นยำ' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการทำนายสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ โปรดอ่าน Martin Wolf, "Happier Days Are Here Again," *Financial Times*, (April 28, 1999)

2. ความ 'แม่นยำ' ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในการพยากรณ์การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจไทย โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "จาก V ถึง L" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 มิถุนายน 2541

3. ความเห็นที่ว่า การเติบโตของระบบเศรษฐกิจอเมริกันในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมานี้เกิดจาก 'โชค' (Luck) และโชคกำลังจะหมดไป โปรดอ่าน Martin Wolf, "When Lucks Run Out," *Financial Times* (May 19, 1999)

4. บทวิเคราะห์ที่ว่า มีความเป็นไปได้ที่ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสหรัฐอเมริกาจะแตกอย่างรุนแรงดุจเดียวกับที่เกิดขึ้นในปี 2472 โปรดอ่าน Samuel Brittan, "Nonsense on Stilts," *Financial Times* (May 13, 1999)

5. ความเห็นของพอล ครุกแมน เกี่ยวกับปัญหาเครษฐกิจของญี่ปุ่น โปรดอ่าน Pual Krugman,"Why I Am Even More Depressed About Japan," *Financial Times* (May 4, 1999)

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่

ในเดือนมีนาคม 2542 นิตยสาร *The Economist* (March 6, 1999) เสนอรายงานเรื่อง “Cheap Oil” พร้อมทั้งบทนำเรื่อง “Drowning in Oil” ประหนึ่งว่า มนุษยพิภพกำลังสำลักน้ำมันตาย เนื่องจากน้ำมันราคาถูกเหลือเกิน

ก่อนหน้านั้น ในช่วงปลายปี 2540 วารสาร *Foreign Policy* ฉบับที่ 109 (Winter, 1997/1998) ตีพิมพ์บทความวิชาการเรื่อง “OPEC : An Obituary” ประหนึ่งว่า OPEC ถึงแก่มรณกรรม จนต้องเขียนประวัติเพื่อไว้อาลัย ผู้เขียนบทความนี้คือ Fadhil J. Chalabi เคยดำรงตำแหน่งรักษาการเลขาธิการ OPEC ระหว่างปี 2526-2531 และปัจจุบันเป็นผู้อำนวยการ Center of Global Energy Studies ณ นครลอนดอน ประเทศอังกฤษ

ราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำระหว่างปี 2540-2541 แม้ในช่วงต้นปี 2542 ราคาน้ำมันดิบตกประมาณ 10 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล เมื่อคำนวณตามมูลค่าที่แท้จริงโดยปรับด้วยดัชนีราคา ระดับราคาดังกล่าวนี้ไม่แตกต่างจากระดับก่อนที่จะเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในเดือนตุลาคม 2516 แม้ในช่วงต้นปี 2542 นี้เอง มีการคาดการณ์ต่างๆนานาว่า ราคาน้ำมันดิบอาจตกลงสู่ระดับ 5 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล ซึ่งอาจนำภาวะล่มสลายมาสู่ตลาดน้ำมัน เนื่องจากบ่อน้ำมันในหลายประเทศเสียต้นทุนการขุดน้ำมันสูงกว่า 5 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล

ราคาน้ำมันดิบ Brent Crude มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2541 เป็นต้นมา แนวโน้มดังกล่าวปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นหลังเดือนมีนาคม 2542 เมื่อ OPEC บรรลุข้อตกลงในการลดปริมาณการผลิต จนในเดือนกันยายน 2542 มีราคาสูงกว่าบาร์เรลละ 20 ดอลลาร์อเมริกัน

OPEC ซึ่งกลายเป็นองค์กรไร้น้ำยาหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 กลับมีชีวิตชีวาและมีพลังในการผลักดันให้มนุษยพิภพเผชิญวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 กันยายน 2542

องค์กรของประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่เรียกวา OPEC (= The Organization of Petroleum Exporting Countries) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2503 อันเป็นผลจากการประชุมประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ณ นครแบกแดด ประเทศอิรัก สมาชิกแรกเริ่มมีเพียง 5 ประเทศ อันประกอบด้วยอิรัก อิหร่าน ซาอุดิอารเบีย คูเวต และเวเนซูเอลา การรวมตัวของประเทศผู้ผลิตน้ำมันดังกล่าวนี้เกิดจากความไม่พึงพอใจส่วนแบ่งผลประโยชน์น้ำมันที่ได้รับ ในเวลานั้นบริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่เพียง 7 บริษัท ที่เรียกกันว่า Seven Sisters ผูกขาดการการผลิตน้ำมันในตะวันออกกลาง ประเทศเจ้าของบ่อน้ำมันได้ผลประโยชน์ในรูปค่าภาคหลวงและภาษีน้ำมันเท่านั้น ในระหว่างปี 2502-2503 บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ทั้งเจ็ดพากันลดราคาน้ำมัน อันเป็นเหตุให้ต้องจ่ายค่าภาคหลวงและภาษีน้อยลงด้วย ยังความไม่พอใจแก่ประเทศเจ้าของบ่อน้ำมันเป็นอันมาก

ในช่วงทศวรรษแรก OPEC ไม่สู้มีบทบาทและอิทธิฤทธิ์ในการผลักดันราคาน้ำมัน จวบจนเห็นตัวอย่างประธานาธิบดีมูอัมมาร์ กาดัฟฟี (Muammar Qadaffi) แห่งลิเบียบังคับให้บริษัท Occidental ขึ้นราคาน้ำมันในปี 2512 อันเป็นเหตุให้ลิเบียได้ค่าภาคหลวงและภาษีน้ำมันเพิ่มขึ้น OPEC ปรับราคาน้ำมันตามลิเบีย และในปี 2514 OPEC ทำข้อตกลงกับบริษัทน้ำมันที่เรียกว่า Tehran Agreement ให้มีการปรับราคาน้ำมันทุกปีติดต่อกันเป็นเวลา 5 ปี

ในเดือนตุลาคม 2516 OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบ 70% จนสู่ระดับ 5.11 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล นับเป็นการปรับราคาสูงกว่าข้อตกลงแห่งนครเทหรานปี 2514 สงครามระหว่างอิสราเอลกับประเทศอาหรับที่เรียกว่า Yom Kipper War ซึ่งเกิดขึ้นในขณะนั้นมีส่วนซ้ำเติมตลาดน้ำมัน เมื่อกลุ่มประเทศอาหรับประกาศห้ามส่งน้ำมันออก (Oil Embargo) โดยต้องการเล่นงานสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ซึ่งเข้าข้างอิสราเอลในสงครามดังกล่าว พร้อมกันนั้นก็ประกาศลดการผลิตน้ำมันครั้งแรกระหว่างปี 2516-2517 ทำให้ราคาน้ำมันดิบถีบตัวจากระดับไม่ถึง 4 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล สู่ระดับมากกว่า 11 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล

ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันต้องเผชิญภาวะทุกข์เข็ญอย่างแสนสาหัส ไม่เพียงแต่จะเกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง หากยังมีผลกระทบต่อฐานะของดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอีกด้วย วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรก ทำให้ประเทศผู้นำเข้าน้ำมันปรับตัวสู่นโยบายการพึ่งตนเองในด้านพลังงาน ทั้งนี้ด้วยการส่งเสริมการลงทุนในภาคเศรษฐกิจพลังงาน ทั้งการสำรวจแหล่งทรัพยากรพลังงาน และการนำทรัพยากรพลังงานภายในประเทศมาใช้ประโยชน์ แหล่งน้ำมันภายในประเทศซึ่งเสียต้นทุนการผลิตสูงไม่คุ้มที่จะทำการผลิตในยุคสมัยที่ยังมีน้ำมันราคาถูกจากตะวันออกกลาง เริ่มคุ้มค่าแก่การผลิตเมื่อน้ำมันมีราคาแพง

ในปี 2522 เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง เมื่อ OPEC ขึ้นราคาน้ำดิบอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้ถูกซ้ำเติมจากการลดการผลิตทั้งในอิหร่านและอิรัก เริ่มต้นด้วยการปฏิวัติโดยประชาชนในอิหร่านช่วงปลายปี 2521 ต่อเนื่องจนถึงปี 2522 อันเป็นเหตุให้ Shah Mohammed

Pahlevi สิ้นอำนาจ โดยที่สหรัฐอเมริกามิอาจช่วยรักษาบัลลังก์ไว้ให้ได้ ตามมาด้วยสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่านในปี 2522 ซึ่งยืดเยื้อยาวนานนับทศวรรษ สภาวการณ์ต่างๆเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ผลักดันราคาน้ำมันให้สูงขึ้น ในเดือนมกราคม 2524 ราคาน้ำมันดิบอยู่ในระดับ 34 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองยิ่งตอกย้ำให้นานาประเทศเดินแนวทางการพึ่งตนเองด้านพลังงาน

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่งและสองก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่ง ทำให้มีการขุดน้ำมันนอกกลุ่ม OPEC มากขึ้น จนในปัจจุบันปริมาณการผลิตน้ำมันนอกกลุ่ม OPEC มีมากกว่ากลุ่ม OPEC นอกจากนี้ ความสำคัญของตะวันออกกลางในฐานะแหล่งผลิตน้ำมันลดน้อยถอยลงไปเป็นอันมาก ประเทศผู้ผลิตน้ำมันที่สำคัญในตะวันออกลางมีเพียง 5 ประเทศ ที่เรียกกันว่า Big Five อันประกอบด้วยอิหร่าน อิรัก ซาอุดิอารเบีย คูเวต และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เมื่อสามทศวรรษที่แล้ว เคยมีผลผลิตมากกว่า 50% ของปริมาณน้ำมันที่ผลิตในโลก ในปัจจุบันสัดส่วนนี้ลดลงเหลือประมาณหนึ่งในสาม

ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อน้ำมันมีราคาแพง นอกจากการใช้น้ำมันจะลดลงแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้พลังงานอีกด้วย นานาประเทศหันไปใช้ก๊าซธรรมชาติ พลังงานนิวเคลียร์ และถ่านหินมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้พลังงานโดยลดการใช้น้ำมันดังกล่าวข้างต้นนี้ประกอบกับมีการขุดน้ำมันจากแหล่งนอกกลุ่ม OPEC มาใช้จำนวนมาก นำมาซึ่งวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สามในปี 2529 คราวนี้เป็นวิกฤติการณ์ราคาตก ซึ่งแตกต่างจากวิกฤติการณ์สองครั้งแรก ในบางเดือน น้ำมันดิบมีราคา 8-9 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล OPEC มิอาจพยุงราคาน้ำมันไว้ในระดับสูงได้ เพราะนอกจากจะมีน้ำมันทะลักออกมาจากแหล่งนอก OPEC แล้ว ภายในกลุ่ม OPEC เอง ภาคีสมาชิกมักลักลอบขายน้ำมันเกินโควต้า

OPEC เติบใหญ่จากสมาชิกจำนวน 5 ประเทศเมื่อแรกเริ่ม เพิ่มเป็น 11 ประเทศเมื่อต้นทศวรรษ 2510 โดยอัลยีเรีย อินโดนีเซีย ลิเบีย ไนจีเรีย กาตาร์ และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์เป็นสมาชิกใหม่ หลังจากเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516-2517 อีกัวดอร์และกาบองสมทบเข้าเป็นสมาชิก รวมทั้งสิ้น 13 ประเทศ OPEC ในฐานะ International Cartel จะสามารถธำรงราคาน้ำมันในระดับสูงไว้ได้ ก็ต่อเมื่อ OPEC สามารถควบคุมปริมาณการผลิตและปริมาณการส่งออกน้ำมัน เพื่อมิให้น้ำมันทะลักสู่ตลาดโลกมากเกินไป ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดโควต้าการผลิตและโควต้าการส่งออก โดยที่ภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาอย่างเคร่งครัด กล่าวคือต้องไม่ผลิตเกินโควต้า และต้องไม่ส่งออกเกินโควต้าที่ได้รับจัดสรร การณ์ปรากฏว่า ภาคีสมาชิกบางประเทศไม่รักษาพันธสัญญา โดยการส่งออกน้ำมันเกินโควต้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งไนจีเรีย เวเนซูเอลา และบางครั้งอิหร่าน การส่งออกเกินโควต้ามีผลในการฉุดราคาน้ำมันให้ตกต่ำลง

พัฒนาการของตลาดโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศเกื้อกูลให้การส่งออกน้ำมันเกินโควต้าทำได้ง่ายขึ้น แต่เดิมการซื้อขายน้ำมันกระทำในตลาดซื้อขายทันที (spot market) เมื่อมีข้อตกลงในการซื้อขายแล้ว ก็ต้องหาเรือบรรทุกน้ำมัน การตรวจสอบการซื้อขายทำได้ง่าย และเมื่อพบว่ามีการส่งออกน้ำมันเกินโควต้า ภาคี OPEC อาจสร้างแรงกดดันต่อสมาชิกที่ละเมิดพันธสัญญาได้โดยง่าย แต่ตลาดโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศพัฒนาไปสู่ตลาดซื้อขายล่วงหน้า (future market) การตรวจสอบการซื้อขายในตลาดล่วงหน้ากระทำได้ยาก การส่งออกน้ำมันเกินโควต้าจึงทำได้ง่าย

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการขุดเจาะน้ำมันมีผลต่อวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สามในปี 2529 ด้วย ความก้าวหน้าดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ความสำเร็จในการค้นพบแหล่งน้ำมันมีมากกว่าเดิมเท่านั้น หากยังช่วยให้ต้นทุนการขุดน้ำมันต่ำลงด้วย ด้วยเหตุฉะนี้ น้ำมันจากแหล่งนอก OPEC จึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบริเวณทะเลเหนือ (North Sea) อ่าวเม็กซิโกด้านสหรัฐเมริกา และชายฝั่งอัฟริกาตะวันตก

เมื่อเกิดสงครามระหว่างอิรักกับคูเวตในปี 2533 และต่อมาขยายเป็นสงครามอ่าวเปอร์เซีย แม้ว่าราคาน้ำมันถีบตัวสูงขึ้น แต่มิอาจนับเป็นวิกฤติการณ์น้ำมันได้ เนื่องจากการพึ่งพาน้ำมันจากตะวันออกกลางลดลงไปมาก ประกอบกับมีน้ำมันจากนอกกลุ่ม OPEC มาเหนี่ยวรั้งมิให้ราคาน้ำมันเพิ่มมากจนเกินไป

แต่เดิมซาอุดิอารเบียเป็นเสาหลักของ OPEC ในการพยุงราคาน้ำมัน เมื่อน้ำมันทะลักออกสู่ตลาดมากจนราคาตกต่ำลง ซาอุดิอารเบียจะลดการผลิตและลดการส่งออกเพื่อมิให้ปริมาณน้ำมันในตลาดมีมากเกินไป แต่ซาอุดิอารเบียมิอาจทำหน้าที่ ‘เสาหลัก’ ของ OPEC ได้อีกต่อไป เนื่องจากรายได้จากการส่งออกน้ำมันตกต่ำและฐานะการคลังเสื่อมทรุด ด้วยเหตุดังนี้ OPEC จึงกลายเป็นองค์กรไร้น้ำยา ในปี 2535 อีกัวดอร์ลาออกจากสมาชิกภาพ ตามมาด้วยกาบองในปี 2539

ในปี 2539 สหประชาชาติผ่อนปรนการคว่ำบาตรอิรัก โดยยอมให้อิรักส่งออกน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพื่อนำรายได้ไปซื้ออาหารและยา ในเวลาต่อมา สหราชอาณาจักรและนอร์เวย์เพิ่มการส่งออกน้ำมัน ประกอบกับเวเนซูเอลาในฐานะภาคี ไม่รักษาพันธสัญญาในการจำกัดการผลิตและการส่งออกน้ำมัน ปริมาณน้ำมันในตลาดจึงมากกว่าปกติในขณะที่ความต้องการใช้น้ำมันลดลง เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในอาเซียตะวันออกในช่วงปี 2540-2541 มิหนำซ้ำโลกตะวันตกในฤดูหนาวปี 2540/2541 อากาศค่อนข้างอุ่น ไม่หนาวเย็นดังปกติ ราคาน้ำมันเริ่มตกต่ำอย่างต่อเนื่อง

OPEC ดิ้นรนในการพยุงราคาน้ำมัน แต่โดยเหตุที่ความสำคัญของ OPEC ในฐานะผู้ส่งออกน้ำมันลดลงไปเป็นอันมาก การพยุงราคาน้ำมันจะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อได้รับ

ความร่วมมือจากประเทศผู้ส่งออกน้ำมันนอก OPEC ซาอุดิอารเบียเป็นผู้ผลักดันในการสร้างพันธมิตรกับผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC ในเดือนกรกฎาคม 2541 OPEC ประกาศลดโควต้าการผลิตลง 1.36 ล้านบาร์เรลต่อวัน จากระดับ 28 ล้านบาร์เรลต่อวัน พร้อมทั้งเจรจากับเม็กซิโก รัสเซีย และนอร์เวย์ เพื่อให้ลดการผลิต จนเป็นผลสำเร็จ ต่อมาในเดือนมีนาคม 2542 OPEC ประกาศลดการผลิตน้ำมันลงอีก 2.1 ล้านบาร์เรลต่อวัน แต่ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ข้อตกลงระหว่าง OPEC กับ Non - OPEC (อันประกอบด้วยเม็กซิโกและนอร์เวย์) ในการลดปริมาณการผลิตน้ำมัน ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2542

ความพยายามในการจัดตั้งพันธมิตรผู้ผลิตน้ำมันระหว่างซาอุดิอารเบีย เม็กซิโก และเวเนซูเอลา มีมาก่อนแล้วในปี 2540 โดยที่มีข้อตกลงในการลดการผลิตน้ำมันทั้งในเดือนมีนาคมและมิถุนายน 2540 แต่ไม่มีการดำเนินการตามข้อตกลง

ระบบเศรษฐกิจโลกกำลังเผชิญวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่ บัดนี้ OPEC กลับมามีพลัง ปมเงื่อนสำคัญอยู่ที่การสร้างพันธมิตรในหมู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน โดยไม่คำนึงว่าเป็นภาคี OPEC หรือไม่ หากปราศจากการสร้างพันธมิตรเช่นนี้ การธำรงราคาน้ำมันในระดับสูงยากที่จะเป็นไปได้

น้ำมันแพง

มนุษยพิภพกำลังเผชิญภาวะน้ำมันแพง และเคลื่อนตัวเข้าสู่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่

ภายหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียยุติลงในปี 2534 ราคาน้ำมันดิบเคยไต่ไปสู่ระดับ 25 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรลในปี 2539 แล้วหลังจากนั้น ราคาเริ่มตกต่ำลง ส่วนสำคัญเป็นเพราะภาวะถดถอยและตกต่ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นในอาเซียตะวันออก และลุกลามไปสู่ภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัสเซียและละตินอเมริกาในช่วง 2540 - 2541 การเพิ่มการผลิตน้ำมันจากแหล่งนอก OPEC โดยเฉพาะอย่างยิ่งทะเลเหนือ (สหราชอาณาจักร และนอร์เวย์) อัฟริกาฝั่งตะวันตก และอ่าวเม็กซิโกด้านสหรัฐอเมริกา ประกอบกับการผลิตน้ำมันเกินโควต้าของภาคี OPEC บางประเทศ มีส่วนฉุดให้ราคาน้ำมันตกต่ำมากยิ่งขึ้น

ผู้ผลิตน้ำมันบางประเทศแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มการส่งออกเพื่อชดเชยราคาที่ตกต่ำลง แต่การดำเนินนโยบายเช่นนี้ยิ่งซ้ำเติมภาวะตกต่ำของราคาน้ำมัน ในช่วงปลายปี 2541 น้ำมันดิบมีราคาเพียงบาร์เรลละ 10 ดอลลาร์อเมริกัน ภาวะราคาน้ำมันตกต่ำอย่างรุนแรง จากระดับ 25 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรลในปี 2539 เหลือเพียง 10 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรลในช่วงปลายปี 2541 ทำให้การผลิตน้ำมันจากแหล่งนอก OPEC ชะลอตัวลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งที่ต้นทุนการผลิตสูง

OPEC พยายามเหนี่ยวรั้งมิให้ราคาน้ำมันตกต่ำ แต่ก็ต้องเผชิญปัญหาการไร้ความสมานฉันท์ภายในองค์กร ภาคีสมาชิกบางประเทศเล่นขี้โกง ไม่รักษาพันธสัญญาในการผลิตน้ำมันภายในโควต้าที่ได้รับจัดสรร มีการลักลอบขายน้ำมันเกินโควต้า ซึ่งยิ่งซ้ำเติมภาวะตกต่ำของราคาน้ำมัน แต่เมื่อน้ำมันราคาตกอย่างรุนแรง ภาคี OPEC จำต้องหันหน้าเข้าหากัน เพื่อหาทางเหนี่ยวรั้งมิให้ราคาน้ำมันทรุดต่ำลงไปอีก

นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2516 เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกเป็นต้นมา ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในกลุ่มประเทศ OPEC ทุกประเทศ (ยกเว้นอินโดนีเซีย) แทนที่จะดีขึ้นกลับเสื่อมทรุดลง รายได้จากการส่งออกน้ำมัน แทนที่จะนำมาใช้เกื้อกูลประโยชน์ของประชาชนภายในประเทศ กลับถูกดูดซับโดยชนชั้นปกครอง และจำนวนไม่น้อยใช้ไปในการสะสมอาวุธ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 กันยายน 2542

โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคี OPEC ในตะวันออกกลาง จริงอยู่ ประเทศเหล่านี้นำรายได้จากน้ำมันไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) และริเริ่มการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยหวังที่จะลดการพึ่งพิงน้ำมัน แต่ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์การพัฒนาทำให้ประเทศกลุ่ม OPEC ล้าหลังทางเศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจหลังปี 2516 ต่ำกว่าช่วงระหว่างปี 2503 - 2516

นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา เทอมแห่งการค้า (terms of trade) เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเสียเปรียบ เนื่องจากราคาน้ำมันตกต่ำเมื่อเทียบกับราคาสินค้าประเภทอื่นๆ รายได้จากการส่งออกน้ำมันมิได้เฟื่องฟูดุจดังเมื่อครั้งเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันทั้งในปี 2516 และ 2522 ภาคี OPEC นอกตะวันออกกลางต้องพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศ รวมทั้งการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย ความข้อนี้ครอบคลุมตั้งแต่อัลยีเรีย ไนจีเรีย และกาบองในอัฟริกา ไปจนถึงอีกัวดอร์และเวเนซูเอลาในละตินอเมริกา รวมตลอดจนอินโดนีเซีย เมื่อเกิดสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่านในปี 2522 ซึ่งยืดเยื้อต่อมานานนับทศวรรษ ทั้งอิรักและอิหร่านต้องกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาเสริมรายได้จากการส่งออกน้ำมัน

เมื่อราคาน้ำมันเริ่มดิ่งหัวลงนับตั้งแต่ปี 2540 ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันต้องเผชิญกับปัญหาการตกต่ำของรายได้จากการส่งออก ซึ่งไม่เพียงแต่กระทบต่อฐานะของดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดเท่านั้น หากยังกระทบต่อดุลการคลังด้วย เมื่อราคาน้ำมันตกต่ำอย่างรุนแรง ความสมานฉันท์ภายใน OPEC จึงปรากฏให้เห็น OPEC บรรลุข้อตกลงในการลดโควต้าการผลิตในเดือนกรกฎาคม 2541 และเดือนมีนาคม 2542

แต่ OPEC ตระหนักดีว่า ลำพังแต่การลดการผลิตของ OPEC ไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้น้ำมันราคาสูงขึ้น หากมิได้ความร่วมมือจากประเทศผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา ความสำคัญของ OPEC ในฐานะผู้ส่งออกน้ำมันลดลงไปมาก เพราะวิกฤติการณ์น้ำมันทั้งในปี 2516 และ 2522 ได้สร้างแรงจูงใจให้การผลิตน้ำมันนอก OPEC เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ด้วยเหตุดังนี้ OPEC จึงต้องจับมือกับผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC เพื่อลดการผลิต ราคาน้ำมันจึงจะถีบตัวสูงขึ้นได้

ซาอุดิอาระเบีย ซึ่งเป็น ‘เสาหลัก’ ของ OPEC เป็นผู้นำในการเจรจากับผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC โดยเฉพาะอย่างยิ่งเม็กซิโก ในเดือนมีนาคม และต่อมาในเดือนมิถุนายน 2540 ซาอุดิอารเบีย เวเนซูเอลาและเม็กซิโกทำข้อตกลงในการลดการผลิตน้ำมัน แต่ไร้ประสิทธิผลในทางปฏิบัติจวบจนกระทั่งมีการเจรจาระหว่าง OPEC กับเม็กซิโกและนอร์เวย์ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ในเดือนมีนาคม 2542 คราวนี้ข้อตกลงสัมฤทธิผล

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดประเทศผู้ผลิตน้ำมันนอก OPEC จึงยอมร่วมมือกับ OPEC ในการลดการผลิต?

ภาวะตกต่ำของราคาน้ำมันกระทบต่อประเทศผู้ส่งออกน้ำมันโดยทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่ม OPEC เมื่อน้ำมันราคาถูกมากๆ แหล่งน้ำมันที่เสียต้นทุนการผลิตสูงต้องหยุดการผลิต มิไยต้องกล่าวถึงภาวะตกต่ำของรายได้จากการส่งออก ทั้งนอร์เวย์และเม็กซิโกตกอยู่ใสภาพเช่นนี้ ในกรณีของเม็กซิโก ภาวะตกต่ำของราคาน้ำมันทำให้ดุลการคลังขาดดุลอย่างรุนแรง โดยที่ในรอบปีเศษที่ผ่านมา ต้องตัดทอนงบประมาณถึงสามครั้งสามครา

กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน ทั้งในและนอก OPEC มีผลประโยชน์ร่วมกันในการผลักดันให้น้ำมันราคาสูงขึ้น การร่วมใจกันลดการผลิตน้ำมันนับตั้งแต่เดือนมีนาคม 2542 เป็นต้นมาเป็นผลจากการหวังประโยชน์ดังกล่าวนี้

แม้ว่าประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ทั้งในและนอก OPEC ได้ประโยชน์ร่วมกันจากภาวะน้ำมันราคาแพง ซึ่งน่าจะเป็นอรรถาธิบายอันพอเพียงสำหรับวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่ที่กำลังเกิดขึ้นนี้ บัดนี้มีผู้นำเสนอทฤษฎี ‘มือที่สาม’ (Conspiracy Theory)

ปีเตอร์ โอเดลล์ (Peter Odell) ผู้เชี่ยวชาญเรื่องน้ำมันเสนออรรถาธิบายว่า ภาวะน้ำมันแพงที่กำลังดำรงอยู่นี้เกิดจาการผลักดันของสหรัฐอเมริกา โดยที่ OPEC เป็นเพียงเบี้ยหมากรุกของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาหวั่นเกรงว่า ภาวะน้ำมันราคาถูกดังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2540-2541 อาจทำให้ประเทศผู้ผลิตน้ำมันบางประเทศต้องล้มละลาย โดยไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้ ประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นกังวล ได้แก่ เวเนซูเอลา และรัสเซีย รายงานข่าวบางกระแสอ้างว่า สหรัฐอเมริกาต้องการให้น้ำมันมีราคาระหว่าง 17 ถึง 21 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล ซึ่งเป็นช่วงราคาที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจโลกมีเสถียรภาพ หากน้ำมันแพงเกินไปโลกต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อ หากน้ำมันราคาถูกเกินไป เศรษฐกิจของประเทศที่พึ่งการส่งออกน้ำมันอาจต้องล่มสลาย (*The Economist*, September 18, 1999)

ไม่ว่าทฤษฎี ‘มือที่สาม’ มีมูลแห่งความเป็นจริงหรือไม่ ราคาน้ำมันถีบตัวสูงขึ้นจนอยู่ในระดับ 24 ดอลลาร์ต่อบาร์เรลในช่วงกลางเดือนกันยายน 2542 ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า ราคาน้ำมันน่าจะเพิ่มขึ้นต่อไปอีก โดยที่อาจถึงระดับสูงกว่า 25 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ *ประการแรก* สต๊อกน้ำมันในโลกลดระดับลงในช่วงที่น้ำมันราคาถูกเนื่องจากแหล่งน้ำมันบางแหล่งลดการผลิต *ประการที่สอง* ความต้องการใช้น้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากอาเซียตะวันออกกำลังฟื้นตัวจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ฤดูหนาวกำลังมาถึง หากภูมิอากาศอยู่ในสภาวะปกติ ความต้องการพลังงานย่อมเพิ่มขึ้นตามฤดูกาล *ประการที่สาม* ข้อตกลงลดการผลิตน้ำมันมีอายุ 1 ปี หาก OPEC กับเม็กซิโกและนอร์เวย์ยืนหยัดปฏิบัติตามข้อตกลงโดยตลอดรอดฝั่ง การธำรงราคาน้ำมันในระดับสูงจะมีไปถึงเดือนมีนาคม 2543 เป็นอย่างน้อย

ความสมานฉันท์ภายใน OPEC และความร่วมมือระหว่าง OPEC กับประเทศผู้ส่งออกน้ำมันนอก OPEC นับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนพลวัตราคาน้ำมัน หากปราศจากความสมานฉันท์ดังกล่าวนี้ การขับเคลื่อนพลวัตราคาน้ำมันยากที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามมีสัญญาณที่บ่งชี้ว่า ความสมานฉันท์ในหมู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันอาจไม่ยั่งยืน เมื่อประเทศเหล่านี้แตกเป็น 3 ฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งต้องการให้ยึดถือพันธสัญญาตามข้อตกลงเดือนมีนาคม 2542 ต่อไป ฝ่ายที่สอง ซึ่งนำโดยซาอุดิอารเบียและเม็กซิโก เสนอให้เปลี่ยนแปลงข้อตกลงจากการควบคุมปริมาณการผลิตไปเป็นการควบคุมระดับสต๊อก โดยอ้างว่า หากสต๊อกน้ำมันลดลงสู่ระดับเดียวกับเมื่อสิ้นปี 2540 ถึงจะเพิ่มปริมาณการผลิต ก็อาจไม่มีผลต่อราคา ฝ่ายที่สาม ซึ่งนำโดยเวเนซูเอลา ไม่ต้องการให้น้ำมันราคาแพงจนเกินไป โดยเสนอให้รักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันในช่วงราคาช่วงหนึ่ง แทนการกำหนดโควต้าการผลิตที่ตายตัว ควรจะเปลี่ยนแปลงโควต้าการผลิตตามสภาวะราคาน้ำมัน เมื่อน้ำมันราคาถูกเกินไป ก็ต้องลดโควต้าการผลิตลง และเมื่อน้ำมันแพงเกินไป ก็ต้องเพิ่มโควต้าการผลิต

ความเห็นที่แตกต่างกันในหมู่ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันทั้งสามฝ่ายนี้ คงเป็นประเด็นสำคัญในการประชุม ณ นครเวียนนา ประเทศออสเตรียในวันที่ 22 กันยายน 2542

ภาวะน้ำมันราคาถูกระหว่างปี 2540-2541 มีส่วนเกื้อกูลการเติบโตของระบบเศรษฐกิจอเมริกันอย่างสำคัญ ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยประคับประคองมิให้เศรษฐกิจของอาเซียตะวันออกตกต่ำมากกว่าที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากระบบเศรษฐกิจอเมริกันสามารถรองรับสินค้าออกจากอาเซียตะวันออกได้นั่นเอง หากทุกแห่งหนเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ อาเซียตะวันออกย่อมมีปัญหาในการขายสินค้าออก และภาวะถดถอยหรือตกต่ำทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออกจะรุนแรงมากกว่าที่เกิดขึ้นจริง

บัดนี้ ภาวะน้ำมันราคาถูกจบสิ้นลงแล้ว ภาวะน้ำมันแพงเข้ามาแทนที่ ระบบเศรษฐกิจอเมริกันมิอาจเติบโตในอัตราสูงต่อไปได้ ยิ่งหากถูกซ้ำเติมด้วยการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ด้วยแล้ว สหรัฐอเมริกามิอาจดูดซับสินค้าออกจากอาเซียตะวันออก ดังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2540-2542 ได้อีกต่อไป ภาวะน้ำมันแพงจึงมีผลกระทบในการเหนี่ยวรั้งกระบวนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออก

ภาวะน้ำมันแพงมีผลในการสร้างแรงกดดันให้เกิดเงินเฟ้อโดยมิพักต้องสงสัยไม่จำเพาะแต่น้ำมัน หากยังครอบคลุมถึงผลพลอยได้จากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี รวมตลอดจนปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืชที่จะมีราคาแพงตามน้ำมันด้วย แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อจึงปรากฏในทุกภาคเศรษฐกิจ และเป็นเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยด้านอุปทาน (Supply Inflation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต (Cost-push Inflation) ภาวะเงินเฟ้อลักษณะนี้จะนำมาซึ่งภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ

(Stagnation) สภาวการณ์ที่มีทั้งภาวะเงินเฟ้อและภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Stagflation

วิกฤติการณ์น้ำมัน ทั้งในปี 2516 และ 2522 นำมาซึ่ง Stagflation โดยที่ Stagflation หลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองยืดเยื้อและรุนแรงมากกว่าวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกมาก วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งใหม่นี้เหนี่ยวรั้งการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออกโดยมิพักต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า แรงกดดันของเงินเฟ้อ รวมตลอดจน Stagflation ที่อาจจะเกิดขึ้นครั้งนี้อาจไม่รุนแรงเท่าวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่งและสอง

ก่อนเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 สหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกเผชิญภาวะ Stagflation มาตั้งแต่ปี 2511 อยู่แล้ว มิหนำซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยภาวะฝนแล้งที่รุนแรงในขอบเขตทั่วโลกระหว่างปี 2515-2516 อีกด้วย เมื่อ OPEC ขึ้นราคาน้ำมันดิบในเดือนตุลาคม 2516 นั้น ระบบเศรษฐกิจโลกเผชิญปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่ก่อนแล้ว สงครามระหว่างอิสราเอลกับประเทศอาหรับในปี 2516 มีส่วนซ้ำเติมวิกฤติการณ์น้ำมัน เมื่อกลุ่มประเทศอาหรับในตะวันออกกลางประกาศห้ามส่งออกน้ำมันไปยังสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองเกิดขึ้นพร้อมๆกับวิกฤติการณ์การเงินระหว่างประเทศ เมื่อยุโรปตะวันตกทำสงครามดอกเบี้ยกับสหรัฐอเมริกา ภาวะน้ำมันแพงประกอบกับภาวะดอกเบี้ยแพง ทำให้ปัญหา Stagflation รุนแรง เมื่อถูกซ้ำเติมด้วยภาวะราคาสินค้าโภคภัณฑ์ขั้นปฐมตกต่ำตลอดช่วงเวลาอันยาวนานระหว่างปี 2524-2529 ระบบเศรษฐกิจโลกต้องจมอยู่ในภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอันยืดเยื้อยาวนาน

ภาวะน้ำมันแพงปี 2542 เกิดขึ้นในขณะที่ระบบเศรษฐกิจโลกมิเพียงแต่มิได้เผชิญปัญหาเงินเฟ้ออยู่ก่อนเท่านั้น หากยังมีอาการของ Deflation อีกด้วย ซึ่งแตกต่างจากวิกฤติการณ์น้ำมันสองครั้งแรก เมื่อไม่มีเหตุผีซ้ำด้ามพลอย ปัญหาเสถียรภาพของราคาที่จะเกิดขึ้นครั้งนี้จึงไม่น่าจะรุนแรง แต่เหตุที่จะเกิดผีซ้ำด้ามพลอยใช่ว่าจะไม่มีอยู่ การแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสหรัฐอเมริกาก็ดี ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินดอลลาร์อเมริกัน เงินเยน และเงินยูโรก็ดี และโอกาสที่เงินหยวนของสาธารณรัฐประชาชนจีนจะลดค่าก็ดี ล้วนนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจโลกได้ทั้งสิ้น

นโยบายน้ำมัน

อาการนะจังงังของรัฐบาลนายชวนหลีกภัยเมื่อเผชิญกับวิกฤติการณ์น้ำมันที่กำลังก่อตัวขึ้น ช่วยเปลือยตัวตนของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ได้อย่างดียิ่ง บรรดาขุนพลเศรษฐกิจของพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยพากันคิดอะไรไม่ออก บอกอะไรถูก และมะงุมมะงาหราเป็นเวลากว่าสองสัปดาห์ ยิ่งเมื่อถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตุ๊ยท้องจนตัวงอไปงอมา 'ดรีมทีม' แห่งพรรคประชาธิปัตย์ถึงกับออกอาการ บางคนที่เก็บอาการไม่อยู่ออกมากะซวกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในฐานเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการกดดันให้รัฐบาลลดภาษีน้ำมัน

อาการนะจังงัง จนดูเหมือน 'ซื่อบื้อ' ที่ปรากฏให้เห็นครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มิได้เตรียมตัวเตรียมใจรับมือกับภาวะน้ำมันแพง ทั้งๆที่แนวโน้มที่ราคาน้ำมันผงกหัวขึ้นมีมาแต่เดือนตุลาคม 2541 และปรากฏอย่างชัดเจนหลังเดือนมีนาคม 2542 หากติดตามข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด ในฐานะผู้บริหารประเทศ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์น่าจะตระเตรียมการรับมือกับปัญหานี้อย่างเป็นระบบ อาการนะจังงังที่ปรากฏจึงแสดงให้เห็นถึงการขาดการเตรียมพร้อมอย่างเห็นได้ชัด ไม่มีขุนพลเศรษฐกิจคนใดออกมาชี้นำนโยบาย ไม่เว้นแม้แต่รองนายกรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่ดูแลนโยบายเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้ยื้อแย่งอำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กว่าจะตั้งสติออกมาบอกประชาชนว่า จะยึดกุมนโยบาย Wait and See อย่างมั่นคง ก็เป็นเวลายาวนานพอที่พรรคชาติพัฒนาเก็บเกี่ยวคะแนนทางการเมืองไปอักโขแล้ว

หลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในช่วงปี 2516-2517 ประเทศไทยก็ดุจเดียวกับประเทศผู้นำเข้าน้ำมันทั้งปวงที่ปรับเปลี่ยนนโยบายพลังงานจากการพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลางมาเป็นการพึ่งพิงตนเอง วิกฤติการณ์น้ำมันช่วยปลุกประเทศเหล่านี้ตื่นจากหลับ ด้วยเหตุที่ตะวันออกกลางมีน้ำมันต้นทุนต่ำ นานาประเทศจึงพากันพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลางมาเป็นเวลาช้านาน เนื่องจากการนำเข้าเสียต้นทุนต่ำกว่าการนำทรัพยากรพลังงานภายในประเทศมาใช้

ตีพิมพ์ครั้งแรกคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 30 กันยายน 2542

เอง วิกฤติการณ์น้ำมันสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 อีก ก็ยิ่งเป็นการตอกย้ำนโยบายการพึ่งตนเองด้านพลังงาน

หลังวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2516-2517 รัฐบาลไทยส่งเสริมให้บริษัทน้ำมันต่างชาติเข้ามาสำรวจและพัฒนาแหล่งทรัพยากรพลังงาน ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรและสิทธิประโยชน์อื่นๆ จนในที่สุดมีการนำแก๊สธรรมชาติจากอ่าวไทย และน้ำมันจากผืนแผ่นดินไทยมาใช้ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (เปรม 1 พ.ศ. 2523-2524) ถึงกับประโคมคำขวัญ *'ยุคแห่งความโชติช่วงชัชวาล'*

แม้ว่านโยบายการพึ่งตนเองด้านพลังงานจะช่วยลดการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศลงเป็นอันมากในช่วงเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ แต่ระดับการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศในปัจจุบันยังคงสูงถึง 55-60% ของปริมาณทรัพยากรพลังงานที่ใช้ภายในประเทศ

รัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันบริหารนโยบายพลังงานโดยเน้นการจัดการด้านอุปทาน (Supply Management Policy) มากกว่าการจัดการด้านอุปสงค์ (Demand Management Policy) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามแสวงหาทรัพยากรพลังงานมาสนองความต้องการ มากกว่าที่จะหาทางจำกัดหรือลดทอนความต้องการใช้พลังงาน ด้วยเหตุที่มีหลักการบริหารนโยบายพลังงานเช่นนี้เอง เมื่อมีการประมาณการว่า ปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้อาจมีไม่พอใช้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็จะเป็นหัวหอกในการผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้าและการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า ท้ายที่สุดถึงกับทำสัญญาซื้อไฟฟ้าและแก๊สธรรมชาติจากรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน

นโยบายพลังงานที่เน้นการจัดการด้านอุปทานดังกล่าวนี้ นอกจากจะผลักดันให้มีการสร้างเขื่อนต่อไปแล้ว ยังมิอาจลดการพึ่งพิงพลังงานจากต่างประเทศอย่างสำคัญได้อีกด้วย ในเมื่อรัฐบาลปล่อยให้ลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) ทรงอิทธิพลในสังคมไทย การนำเข้าน้ำมันและการซื้อไฟฟ้าและแก๊สธรรมชาติจากต่างประเทศจะยังคงมีต่อไป โดยที่ปริมาณการนำเข้าและปริมาณการซื้อรังแต่จะเพิ่มขึ้น

ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์การเงินในปี 2540 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประสบปัญหาการมีกำลังการผลิตส่วนเกิน (excess capacity) เนื่องจากความต้องการใช้ไฟฟ้ามีน้อยกว่ากำลังการผลิต โดยที่กำลังการผลิตที่สร้างขึ้นอาศัยเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งสร้างภาระในการชำระหนี้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการด้านอุปสงค์ควรเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายพลังงาน หากปราศจากการจัดการด้านอุปสงค์อย่างเหมาะสม ถึงจะใช้ความพยายามในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรพลังงานทั้งภายในและภายนอกประเทศมากเพียงใด ก็ไม่มีวันพอเพียงแก่ความต้องการ

จริงอยู่ รัฐบาลจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตาม *พ.ร.บ. การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535* เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่โรงงานในการอนุรักษ์พลังงาน อันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการอุปสงค์ แต่ความก้าวหน้าในการอนุรักษ์พลังงานมีไม่มากนัก รัฐบาลจะนำมาตรการการประหยัดพลังงานออกมาใช้ ก็ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์พลังงาน ดังกรณีวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกปี 2516-2517 และครั้งที่สองปี 2522 ในคราวนี้ เมื่อวิกฤติการณ์น้ำมันกำลังก่อตัวขึ้น รัฐบาลนายชวน หลีกภัย งัดมาตรการการประหยัดพลังงานออกมาปัดฝุ่นอีกครั้งหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงการละเลยความสำคัญของการจัดการด้านอุปสงค์ในนโยบายพลังงาน อย่างไรก็ตาม การจัดการอุปสงค์ในขั้นรากฐานอยู่ที่การจัดการลัทธิบริโภคนิยม หากไม่สามารถบั่นทอนอิทธิพลของลัทธิบริโภคนิยม การพึ่งพลังงานจากต่างประเทศจะยังคงเพิ่มพูนขึ้นในอนาคต

นโยบายน้ำมันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพลังงาน หากรัฐบาลให้ความสำคัญในด้านการจัดการอุปสงค์ ก็จะช่วยชะลอความต้องการใช้น้ำมัน และลดการพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศได้ หากการพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศยิ่งต่ำมากเพียงใด ผลกระทบอันเกิดจากวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันก็จะยิ่งมีน้อยมากเพียงนั้น

สังคมเศรษฐกิจไทยพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลาง จวบจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติของประชาชนในอิหร่านระหว่างปี 2521-2522 และตามมาด้วยสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่าน ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในตะวันออกกลางทำให้รัฐบาลไทยกระจายความเสี่ยงด้วยการลดการพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลาง โดยหันไปซื้อน้ำมันดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซียและบรูไน กระนั้นก็ตาม การพึ่งพิงน้ำมันจากตะวันออกกลางยังอยู่ในระดับสูงมากกว่า 50% ของปริมาณน้ำมันดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ นับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยหันไปซื้อน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางมากขึ้น จนอัตราการพึ่งพิงน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางสูงถึง 92% ในปี 2541 โดยที่การนำเข้าน้ำมันดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน (บรูไน มาเลเซีย และอินโดนีเซีย) มีเพียง 6% เศษ ในปัจจุบัน ไทยนำเข้าน้ำมันดิบมากที่สุดจากประเทศโอมาน รองลงมาได้แก่ สหรัฐอาหรับเอมิเรต และซาอุดิอารเบีย

ก่อนปี 2504 น้ำมันที่นำเข้าจากต่างประเทศเป็นน้ำมันสำเร็จรูป ต่อเมื่อมีการตั้งโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศไทย แบบแผนการนำเข้าน้ำมันจึงเปลี่ยนแปลงไปเป็นการนำเข้าน้ำมันดิบ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียปี 2533-2534 ระบบเศรษฐกิจไทยหันไปนำเข้าน้ำมันสำเร็จรูปเพิ่มขึ้น จนอยู่ในระดับ 47% ของปริมาณน้ำมันนำเข้ารวมในปี 2536 อย่างไรก็ตาม แบบแผนการนำเข้าน้ำมันปรับไปสู่แบบแผนเดิมหลังจากนั้น โดยน้ำมันสำเร็จรูปมีเพียง 8% ของน้ำมันที่นำเข้าทั้งหมดในปี 2541

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516-2517 รัฐบาลพยายามประคับประคองมิให้ประชาชนเดือดร้อน รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชพยายามตรึงราคาน้ำมัน

สำเร็จรูปด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนแก่บริษัทน้ำมัน เพื่อให้ขายในราคาเดิม นโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในการใช้ทรัพยากรแล้ว ยังสร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาลด้วย เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ไม่ต้องการตรึงราคาน้ำมัน เนื่องจากไม่สามารถแบกรับภาระทางการคลังได้ แต่การปรับราคาน้ำมันนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาล เมื่อกลุ่มทหารยังเติร์กบีบให้พลเอกเกรียงศักดิ์ออกจากตำแหน่ง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีทางเลือกในการดำเนินนโยบายน้ำมันไม่มากนัก ส่วนสำคัญเป็นเพราะการละเลยการจัดการด้านอุปสงค์ ซึ่งโดยพื้นฐานก็คือ การจัดการกับลัทธิบริโภคนิยม อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการละเลยการจัดระบบสวัสดิการสำหรับประชาชนผู้ยากจน

การตรึงราคาน้ำมันสำเร็จรูปในระดับเดิม ด้วยการลดค่าการตลาด นอกจากเป็นภาระแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมิอาจดำเนินการได้ยาวนาน โดยไม่กระทบฐานะการเงินของ ปตท. อีกด้วย การลดภาษีสรรพสามิตเพื่อชะลอการขึ้นราคาน้ำมันย่อมสร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาล และซ้ำเติมภาวะการขาดดุลการคลัง ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การใช้มาตรการนานัปการเพื่อตรึงราคาน้ำมันย่อมขัดต่อหลักการพื้นฐานว่าด้วยการจัดการอุปสงค์ หากน้ำมันภายในประเทศถูกตรึงอยู่ในระดับเดิม ทั้งๆที่วิกฤติการณ์น้ำมันกำลังก่อตัวขึ้น ย่อมไม่มีการส่งสัญญาณเพื่อให้ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศปรับตัวในการบริโภค

จริงอยู่ การปล่อยให้น้ำมันภายในประเทศปรับตัวตามกลไกราคา สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ยากจน แต่นโยบายราคามิใช่กลไกที่มีประสิทธิภาพในแก้ช่วยเหลือคนยากจน เมื่อราคาน้ำมันภายในประเทศถูกกดให้อยู่ในระดับต่ำ ประชาชนทุกหมู่เหล่ามิจำเพาะแต่คนยากจนมีโอกาสซื้อน้ำมันราคาถูก แต่ประโยชน์ที่ได้จากการซื้อน้ำมันราคาถูก อาจถูกหักกลบลบด้วยภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ในการกดให้ราคาน้ำมันอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลมิอาจหลีกเลี่ยงภาระทางการคลัง ซึ่งปรากฏในรูปการลดค่าการตลาดของ ปตท. การลดภาษีสรรพสามิต หรือการจ่ายเงินอุดหนุน โดยที่ภาระทางการคลังเหล่านี้ท้ายที่สุดถูกผลักไปเป็นภาระของกลุ่มชนผู้ไร้อำนาจต่อรองทางการเมือง แทนที่จะใช้นโยบายราคาในการช่วยเหลือคนจน สมควรเพ่งพิเคราะห์การแก้ไขปัญหาระยะยาว ด้วยการจัดระบบสวัสดิการสำหรับประชาชนผู้ยากจน

ความอ่อนแอทางการคลัง

ความอ่อนแอทางการคลังกำลังปรากฏโฉมเป็นปัญหาใหม่ของระบบเศรษฐกิจไทย และอาจกัดกร่อนศักยภาพของระบบเศรษฐกิจไทยไปอีกนานนับสิบปี ความอ่อนแอดังกล่าวนี้เป็นผลจากนโยบายการก่อหนี้สาธารณะทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบ้าระห่ำของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยที่เงินที่ได้จากการก่อหนี้สาธารณะเหล่านี้มิได้ใช้ไปในการเสริมสร้างศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยเท่าที่ควร

การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ (Internal Public Debt) เพิ่มขึ้นมากในช่วงสองปีที่ผ่านมานี้ ส่วนสำคัญเป็นผลจากวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ตรากฎหมาย 2 ฉบับ เพื่อระดมเงินไปใช้จ่ายในการแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 800,000 ล้านบาท กฎหมายฉบับแรก ได้แก่ *พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541* ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กฎหมายฉบับที่สองได้แก่ *พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541* ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกิน 300,000 ล้านบาท เพื่อนำไปใช้ในการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินภายในประเทศ การกู้เงินตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้จักต้องกระทำภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2543

ก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงินอาเซีย หนี้สาธารณะภายในประเทศคงค้างมียอดรวม 281,944.2 ล้านบาทเมื่อสิ้นปี 2539 ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 84 เป็นหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน โดยที่หนี้ของรัฐบาลโดยตรงมีอยู่เพียง 44,254.3 ล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 หนี้สาธารณะภายในประเทศคงค้างเพิ่มขึ้นเป็น 846,250.2 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้โดยตรงของรัฐบาล 580,652.1 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) โครงสร้างหนี้สาธารณะภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปในทางที่หนี้โดยตรงของรัฐบาลมีความสำคัญมากขึ้น

หนี้สาธารณะภายในประเทศจะมียอดคงค้างเพิ่มขึ้นอีกมากในอนาคต ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการก่อหนี้ตามกฎหมายทั้งสองที่กล่าวข้างต้นยังไม่ครบวงเงิน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะ

ตีพิมพ์ครั้งแรกคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 พฤศจิกายน 2542

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีภาระการชำระหนี้แทนบรรดาสถาบันการเงินที่เข้าไปโอบอุ้ม โดยที่วงเงินกู้ 500,000 ล้านบาทไม่เพียงพอ ในประการสำคัญ กระทรวงการคลังมีแผนที่จะรับโอนหนี้สินและทรัพย์สินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยหนี้จำนวน 1.2 ล้านล้านบาทของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะกลายเป็นภาระของกระทรวงการคลัง (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันอังคารที่ 5 ตุลาคม 2542) แม้ว่า ยอดหนี้ดังกล่าวนี้อาจลดทอนลงเมื่อมีการขายสินทรัพย์ที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือครอง แต่คาดว่าจะลดลงได้ไม่มากนัก ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเป็นไปได้อย่างสูงที่ยอดคงค้างของหนี้สาธารณะภายในประเทศจะไต่ระดับจนสูงกว่า 1.5 ล้านล้านบาท

ภาระหนี้สาธารณะภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมายนี้เป็นผลจากความผิดพลาดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย และความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหาภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดกุมปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มมิได้'* ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน แม้ว่าวิกฤติการณ์การเงินปะทุและระเบิดขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แต่ทั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ต้องมีส่วนรับผิดในฐานที่มิได้เตรียมความพร้อมให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทยก่อนที่จะเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) ไม่ว่าจะเป็นการละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว การพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน ความเข้มงวดในการกำหนดมาตรฐานทางบัญชี การเพิ่มประสิทธิภาพและการเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ฯลฯ

การก่อหนี้สาธารณะเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงินก็ดี และการโอนหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯไปให้กระทรวงการคลังก็ดี มีนัยสำคัญว่า การค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้มกลายมาเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร โดยที่ยังไม่มีวี่แววว่า กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินดังกล่าวนี้ หากมีการโอนหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯมาเป็นหนี้สาธารณะ น่าจะถือเป็นเงื่อนเวลาในการประกาศละทิ้งปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มมิได้'* โดยหันมายึดถือปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มได้'* แทน

หนี้สาธารณะต่างประเทศถีบตัวตามหนี้สาธารณะภายในประเทศด้วย ส่วนสำคัญเป็นผลจาก*พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541* ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนไม่เกิน 200,000 ล้านบาท ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2543

เมื่อสิ้นปี 2539 หนี้ต่างประเทศคงค้างของระบบเศรษฐกิจไทยมียอดรวม 90,805 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นหนี้สาธารณะเพียง 16,805 ล้านดอลลาร์อเมริกัน คิดเป็นร้อยละ 18.6 ของหนี้ต่างประเทศคงค้างรวม ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือน

กรกฎาคม 2540 หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนมียอดรวมลดลง แต่หนี้สาธารณะมียอดรวมเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและกู้เงินจากธนาคารกลางของประเทศต่างๆ เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงการคลังเพียรอธิบายว่าหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่หนี้สาธารณะ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบในการชำระหนี้เอง มิได้เป็นภาระของงบประมาณแผ่นดิน กระนั้นก็ตาม หนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องถือเป็น *'หนี้ของแผ่นดิน'* และการชำระหนี้ต่างประเทศเป็น*'ภาระของแผ่นดิน'* เนื่องเพราะเงินตรา ต่างประเทศที่ใช้ชำระหนี้ต่างประเทศในท้ายที่สุดย่อมได้มาจากการส่งออกสินค้าและบริการ ซึ่งแผ่นดินไทยต้องมีภาระในการผลิต

เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 หนี้ต่างประเทศคงค้างของระบบเศรษฐกิจไทยมียอดรวม 80,655 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นหนี้ของรัฐบาล 21,987 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (27.3%) และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย 11,903 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (14.8%) หากถือว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาล หนี้ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องถือเป็นหนี้ของ 'ภาครัฐบาล' ในกรณีนี้ หนี้ต่างประเทศของ 'ภาครัฐบาล' จะมียอดรวม 33,890 ล้านดอลลาร์อเมริกัน คิดเป็นร้อยละ 42 ของหนี้ต่างประเทศคงค้างรวม (ดูตารางที่ 2)

การเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศสร้างภาระในการชำระหนี้ รายจ่ายในการชำระหนี้ (Debt Service Payment) อันประกอบด้วยรายจ่ายในการชำระเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าจัดการเงินกู้ (Management Fee) ซึ่งมีเพียง 9,024 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2539 ถีบตัวขึ้นสู่ระดับ 14,041 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2541 เฉพาะช่วง 6 เดือนแรกของปี 2542 รายจ่ายดังกล่าวนี้ยังสูงถึง 8,968 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ดูตารางที่ 3)

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศมีผลต่ออัตราส่วนภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) อันได้แก่ อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้กับรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Foreign Exchange Earnings) ในปี 2539 อัตราส่วนนี้มีเพียง 12.3% เพิ่มขึ้นเป็น 20.8% ในปี 2541 และอยู่ในระดับใกล้เคียงกันในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2542 ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจาก 2.5% ในปี 2539 เป็น 3.5% ในปี 2542 (ดูตารางที่ 3)

รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประทเศของระบบเศรษฐกิจไทยจะยังเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล เนื่องจากหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลก่อขึ้นในระหว่างปี 2540-2542 และที่จะก่อต่อไปในปี 2543 ส่วนใหญ่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ นอกจากนี้หนี้ ต่างประเทศของภาคเอกชนจำนวนมากที่มีการประนอมหนี้จะถึงกำหนดการชำระหนี้ในอนาคตเช่นกัน

หากการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเกิดจากภาวะจำยอม และมิอาจกล่าวโทษรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ทั้งหมด การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา ต้องถือเป็น 'ฝีมือ' ของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยที่มิอาจปฏิเสธความรับผิดได้

ประพฤติกรรมของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ส่อให้เห็นว่า การก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลมีเพียงเพื่อดึงเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ โดยไม่คำนึงว่า โครงการที่ใช้เงินกู้เหล่านี้ก่อประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมหรือไม่ โครงการเงินกู้บางโครงการไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศ หากรัฐบาลเห็นว่า โครงการเหล่านี้เป็นประโยชน์ ก็น่าจะจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ด้วยการตัดทอนงบประมาณส่วนอื่น รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์จะให้อรรถาธิบายแก่ราษฎรได้อย่างไรว่า เหตุไฉนจึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาทำวิจัย และเหตุไฉนการปูกระเบื้องและปรับปรุงบาทวิถีในกรุงเทพฯ จึงต้องอาศัยเงินกู้ต่างประเทศ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ใช้เงินกู้ต่างประเทศจำนวนมากในการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาและผู้ชำนัญการชาวต่างประเทศในการศึกษาวิจัยและให้ปรึกษาในการ 'ปรับโครงสร้าง' ด้านต่างๆ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บรรดาบริษัทที่ปรึกษาและผู้ชำนัญการชาวต่างประเทศเหล่านี้หาได้มีความรู้เกี่ยวกับเมืองไทยไม่ และในหลายต่อหลายกรณี ก็ใช้วิธีการทำสัญญาว่าจ้างนักวิชาการไทยอีกทอดหนึ่ง (subcontracting) โดยบริษัทที่ปรึกษาและผู้ชำนัญการชาวต่างประเทศทำตัวเป็น 'เสือนอนกิน' ที่ทำหน้าที่เก็บ 'ค่านายหน้า' ในประการสำคัญ ข้อเสนอแนะทางนโยบายจากรายงานการศึกษาวิจัยเหล่านี้ส่วนใหญ่ปรากฏในงานศึกษาวิจัยก่อนหน้านี้มาแล้ว เพียงแต่รัฐบาลในอดีตที่เป็นมาไม่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการนำข้อเสนอแนะทางนโยบายไปดำเนินการเท่านั้น

การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากโครงการเงินกู้ต่างประเทศปรากฏอย่างแพร่หลาย พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคต่างแย่งชิงเงินกู้ต่างประเทศไม่ต่างจาก 'หมาแย่งกระดูก' โดยที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จำเป็นต้อง 'แบ่งเค็ก' ให้แก่พรรคร่วมรัฐบาลอย่างทั่วถึง เพื่อธำรงเสถียรภาพของรัฐบาล ข้าราชการก็มีโอกาส 'หากิน' กับโครงการเงินกู้ต่างประเทศด้วย กระทรวงทบวงกรมต่างๆ พากันแย่งชิงโครงการเงินกู้ต่างประเทศ นักการเมืองและข้าราชการบางภาคส่วนต่างสำเริงสำราญในการใช้เงินกู้ต่างประเทศ โดยที่ภาระการชำระหนี้ตกแก่ทวยราษฎร ในสภาพการณ์ที่ โครงการเงินกู้ต่างประเทศมีลักษณะเป็นโครงการ 'ห่ากิน' เช่นนี้ สาธารณชนยิ่งมิอาจคาดหวังประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ได้ การทุจริตและการประพฤติมิชอบในโครงการเงินกู้มิยาซาวานับเป็นตัวอย่างของความข้อนี้ แม้เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบความไม่ชอบมาพากล (*มติชน* ฉบับวันที่ 13 กันยายน 2542) ก็ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์กระตือรือล้นในการแก้ไข

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มักจะพร่ำกล่าวถึง*'วินัยทางการคลัง'* แต่การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศโดยปราศจากความเข้มงวดในการกลั่นกรองโครงการ และโดยไม่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการใช้เงินกู้ นับเป็นตัวอย่างพื้นฐานของการขาดวินัยทางการคลัง ในเมื่อเงินกู้ต่างประเทศต้องชำระคืนด้วยเงินตราต่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศในท้ายที่สุดได้มาจากการส่งออกสินค้าและบริการ การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศจึงมีต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับในประการสำคัญ เป็นต้นทุนที่ตกแก่ชนรุ่นหลัง โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจึงต้องมีการประเมินประโยชน์ที่สังคมได้รับอย่างเข้มงวด โดยที่โครงการที่สมควรใช้เงินกู้ต่างประเทศควรจะมีผลในการเพิ่มการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจ มีผลในการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการผลิต และมีผลในการเพิ่มพูนความสามารถในการหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ แต่การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อ 'แบ่งกันกิน' ในหมู่พรรคร่วมรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนของเงินกู้ ย่อมมิอาจเกื้อกูลให้มีการใช้เงินกู้ในทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมเศรษฐกิจไทยได้

หนี้สาธารณะของรัฐบาลไทย ทั้งภายในและภายนอกประเทศกำลังไต่ไปสู่ระดับมากกว่า 50% ของรายได้ประชาชาติ การชำระหนี้สาธารณะกำลังกลายเป็นภาระทางการคลังอันหนักอึ้ง รายจ่ายในการชำระหนี้สาธารณะซึ่งมีเพียง 44,852.3 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2538 เพิ่มขึ้นเป็น 79,006.6 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2543 รายจ่ายในการชำระหนี้สาธารณะเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวม ถีบตัวจาก 6.2% ในปีงบประมาณ 2538 เป็น 9.2% ในปีงบประมาณ 2543 (ดูตารางที่ 4)

ในเวลาไม่ช้าไม่นานนัก ภาระการชำระหนี้สาธารณะจะขึ้นสู่ระดับสูงกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ถึงเวลานั้น รัฐบาลต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางการคลังที่ร้ายแรง

ว่าจำเพาะภาระการชำระหนี้ต่างประเทศ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในระดับ 20% ของรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (ดูตารางที่ 3) ในอนาคตจะถีบตัวสูงกว่า 20% รายได้จากการผลิตเพื่อการส่งออกแทนที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจไทยได้อย่างเต็มที่ กลับต้องกันเงิน 20-30% สำหรับการชำระหนี้ ในสภาวการณ์ดังกล่าวนี้ การธำรงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงยากที่จะเป็นไปได้ เว้นแต่จะได้รับความเมตตาจากพระสยามเทวธิราช

ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับความอ่อนแอทางการคลัง หากการส่งออกไม่สามารถฟื้นตัวในเวลาอันรวดเร็วและขยายตัวในอัตราสูง วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศและวิกฤติการณ์การคลังย่อมก่อตัวขึ้นได้ ถึงเวลานั้น ใครเล่าจะรับผิด หากมิใช่พรรคประชาธิปัตย์ ชวน หลีกภัย และธารินทร์ นิมมานเหมินท์

ตารางที่ 1

หนี้สาธารณะภายในประเทศคงค้าง

สิ้นปีปฏิทิน 2539-2542

(ล้านบาท)

สิ้นปีปฏิทิน	หนี้ของรัฐบาล	หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	รวม
2539	44,254.3	237,689.9	281,944.2
2540	31,755.0	247,259.1	279,014.1
2541	426,927.9	255,696.1	682,624.0
2542 (สิ้น มิ.ย.)	580,652.1	265,598.1	846,250.2

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันคลุมเฉพาะหนี้รัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 2

หนี้ต่างประเทศคงค้างของระบบเศรษฐกิจไทย

สิ้นปีปฏิทิน 2539-2542

(ล้านดอลลาร์อเมริกัน)

ประเภท	2539	2540	2541	2542 (มิถุนายน)
1. หนี้สาธารณะ	16,805	17,166	20,290	21,987
2. หนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย	-	7,157	11,204	11,903
3. หนี้เอกชน	73,731	69,093	54,666	46,765
รวม	90,536	93,416	86,160	80,655

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3

รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย

ปีปฏิทิน 2539-2542

(ล้านดอลลาร์อเมริกัน)

ประเภท	2539	2540	2541	2542 (มิถุนายน)
1. รายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศ (รวมภาครัฐบาลและภาคเอกชน)	9,024	11,630	14,041	8,968
2.รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ	73,497	74,431	67,281	46,425
3. เงินสำรองระหว่างประเทศ	38,725	26,968	29,536	31,434 (สิ้น มิ.ย.)
4. อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ (%)	12.3	15.6	20.8	19.3
4.1 ภาครัฐบาล	2.5	2.6	3.2	3.5
4.2 ภาคเอกชน	9.8	13.0	17.6	15.5

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4

งบประมาณในการชำระหนี้สาธารณะ

ปีงบประมาณ 2538-2543

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณ การชำระหนี้สาธารณะ	งบประมาณแผ่นดินรวม	%
2538	44,582.3	715,000.0	6.2
2539	48,203.1	843,200.0	5.7
2540	47,618.7	925,000.0	5.1
2541	45,094.0	830,000.0	5.4
2542	76,368.1	825,000.0	9.3
2543	79,006.6	860,000.0	9.2

ที่มา สำนักงบประมาณ

ความแข็งแกร่งทางการเงิน?

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์หยิบยกประเด็นเรื่องทุนสำรองระหว่างประเทศมาเป็นประจักษ์พยานแห่งความสำเร็จของการดำเนินนโยบายแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในรอบสองขวบปีที่ผ่านมา พร้อมทั้งเหยียบย่ำซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นผลผลิตของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

ในประเด็นที่ว่า ใครเป็นผู้ผลิตวิกฤติการณ์การเงินดังกล่าวนี้ หากเพ่งพิเคราะห์ด้วยใจเป็นธรรมและหลีกเลี่ยงการใช้อัตวิสัย ทั้งรัฐบาล ชวน 1 และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ล้วนมีส่วนต้องรับผิดในฐานที่มิได้เสริมสร้างความแข็งแกร่งทางการเงินแก่ระบบเศรษฐกิจไทยก่อนที่จะเดินสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องรับผิดโดยนิตินัยต่อความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างมิอาจปฏิเสธได้ พลเอกชวลิตปล่อยให้ 'การเมือง' เข้าสู่ปริมณฑลของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมากเกินไป โดยมองไม่เห็นหายนภัยที่กำลังปรากฏโฉม ประกอบกับนายอำนวย วีรวรรณ รัฐมนตรีการคลังก็ขาดความเป็นผู้นำและความเด็ดขาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

แต่ความรับผิดชอบปฐมฐานต่อวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 อยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินไป ประกอบกับอวิชาและความขัดแย้งในหมู่ผู้นำวังบางขุนพรหม นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์เศรษฐกิจร้ายแรงครั้งนี้ แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure* independence) ไม่มากนัก เนื่องจากต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยที่ผู้ว่าการฯ อาจถูกแทรกแซงและถูกปลดออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (*de facto* independence) อย่างกว้างขวาง จารีตการไม่แทรกแซงของกระทรวงการคลังก่อเกิดมากว่าครึ่งศตวรรษ และเป็นเพราะความเป็นอิสระโดยพฤตินัยนี้เอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปทำสงครามปกป้องเงินบาทอย่างบ้าระห่ำ โดยมิได้พิจารณาความเหมาะสมของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและโดยมิได้ประเมินศักยภาพของตนเองและ 'คู่ต่อสู้' แม้แต่น้อย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 ธันวาคม 2542

รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจของคณะกรรมการศึกษาและเสนอและมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ระบุว่า ในเช้าวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทุนสำรองสุทธิ (Net International Reserves) ของประเทศไทยเหลืออยู่เพียง 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ทั้งนี้โดยหักพันธะในการส่งมอบเงินตราต่างประเทศจากการซื้อขายล่วงหน้าแล้ว

เนื่องจาก*รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* ของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้รายงานข้อมูลทุนสำรองสุทธิ อีกทั้งผู้นำพรรคประชาธิปัตย์โอ้อวดผลงานโดยการอ้างอิงทุนสำรองระหว่างประเทศเบื้องต้น (Gross International Reserves) ความจำกัดของข้อมูลทำให้การวิเคราะห์จำกัดเฉพาะตัวเลขดังกล่าวนี้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศเบื้องต้นมีฐานะกระเตื้องขึ้น จากระดับ 26,968 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2540 เป็น 31,434 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 ยิ่งเมื่อพิจารณาฐานะทุนสำรองสุทธิด้วยแล้ว ก็ยิ่งประจักษ์ชัดว่า ฐานะทุนสำรองสุทธิดีขึ้น เนื่องจากภาระผูกพันในการส่งมอบเงินตราต่างประเทศจากการซื้อขายล่วงหน้าลดลงจากระดับ 23,600 ล้านเหรียญอเมริกันในช่วงปลายปี 2540 เหลือเพียง 3,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในปัจจุบัน ดังคำชี้แจงของกระทรวงการคลัง (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันอังคารที่ 30 พฤศจิกายน 2542)

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศที่กระเตื้องขึ้นเกิดขึ้นได้อย่างไร?

เหตุปัจจัยที่กระทบต่อฐานะทุนสำรองฯ มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ได้แก่ การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองฯ ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและขอเงินกู้จากธนาคารกลางบางประเทศ เพื่อกอบกู้ฐานะของทุนสำรองฯ และได้เบิกเงินกู้ดังกล่าวนี้ตั้งแต่ปลายปี 2540 เป็นต้นมา จนเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหนี้ต่างประเทศคงค้าง 11,903 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ดูตารางที่ 1) หากหักเงินกู้ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากทุนสำรองฯ ทุนสำรองเบื้องต้นจะอยู่ในระดับ 19,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันนับตั้งแต่ปลายปี 2540 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 2) นอกเหนือจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว รัฐบาลไทยได้กู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นด้วย ยอดคงค้างของหนี้ต่างประเทศรัฐบาลไทยเพิ่มจาก 17,166 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2540 เป็น 21,987 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 การก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลมีผลต่อฐานะของทุนสำรองฯ ด้วย

ประการที่สอง การเกินดุลบัญชีเดินสะพัด ทั้งในปี 2541 และในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2542 มีผลในการเสริมฐานะทุนสำรองฯ ด้วย การที่ส่วนเกินดุลบัญชีเดินสะพัดมีมากกว่าส่วนขาดดุลบัญชีทุน ทำให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมียอดเกินดุลตลอดช่วงเวลาดังกล่าว

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปมีอยู่ว่า ทุนสำรองฯ ที่มีฐานะดีขึ้นเป็นผลงานของใคร?

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กล่าวอ้างว่า การที่ทุนสำรองฯมีฐานะดีขึ้นเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งในด้านการสร้างความเชื่อมั่นในชุมชนเศรษฐกิจโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทย และด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในขณะที่ผู้นำพรรคความหวังใหม่กล่าวอ้างว่าเป็นผลจากการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งริเริ่มโดยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถให้อรรถาธิบายได้ว่า มาตรการการสร้างความเชื่อมั่นและการฟื้นฟูเศรษฐกิจมีผลต่อฐานะทุนสำรองฯได้อย่างไร อย่างน้อยที่สุดไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) ในการสนับสนุนข้อกล่าวอ้างนี้ ในขณะที่ข้อกล่าวอ้างที่ว่า การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศสามารถพิสูจน์ให้เห็นจริงว่ามีผลในการเสริมฐานะทุนสำรองฯ โดยตรง หากพรรคความหวังใหม่อ้างว่า การกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นผลงานของรัฐบาลพลเอกชวลิต ข้อกล่าวอ้างนี้ย่อมมีนัยว่า การสร้างวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นผลงานของพรรคความหวังใหม่ด้วย หากปราศจากวิกฤติการณ์การเงินก็ไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ผู้นำพรรคความหวังใหม่อ้างว่า การปล่อยให้เงินบาทลอยตัวในเดือนกรกฎาคม 2540 มีผลต่อการส่งออก เพราะเงินบาทมีค่าลดลงทันที ในขณะที่มาตรการส่งเสริมการส่งออกของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มิได้มี 'น้ำยา' แต่ประการใด หากการปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเป็น ผลงานของรัฐบาลพลเอกชวลิต พรรคความหวังใหม่ก็ต้องยอมรับว่า การสร้างวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นผลงานของพรรคความหวังใหม่ด้วย

ดังได้กล่าวแล้วว่า การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดมีส่วนเสริมฐานะทุนสำรองฯ แต่การที่บัญชีเดินสะพัดมีส่วนเกินดุลในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจเป็นสภาวะผิดปกติ เมื่อเศรษฐกิจถดถอย การผลิตชะงักงัน การนำเข้าสินค้าประเภททุน สินค้าขั้นกลาง และวัตถุดิบย่อมต้องถดถอยตามไปด้วย ประกอบกับการขยายตัวของการส่งออกอันเป็นผลจากการลดค่าเงินบาท ด้วยเหตุดังนี้ ดุลบัญชีเดินสะพัดจึงเกินดุล หากเศรษฐกิจฟื้นตัว บัญชีเดินสะพัดจะกลับไปมีฐานะขาดดุลดังเดิม ถึงเวลานั้น ดุลบัญชีเดินสะพัดจะกัดกร่อนฐานะทุนสำรองฯ

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า เหตุปัจจัยที่ช่วยเสริมฐานะทุนสำรองฯ นับตั้งแต่ปลายปี 2540 เป็นต้นมา มิใช่เหตุปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ทุนสำรองฯ มีฐานะแข็งแกร่งอย่างจีรังยั่งยืน หากการกู้เงินจากต่างประเทศถึงขีดจำกัด และบัญชีเดินสะพัดกลับขาดดุล ความง่อนแง่นของทุนสำรองฯ จะกลับปรากฏให้เห็นอีก

ในปัจจุบัน ความเปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility) ยังคงปรากฏอยู่ ในประการแรก หนี้ต่างประเทศ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนยังคงท่วมทุนสำรองฯ แม้ยอดคงค้างของหนี้ต่างประเทศจะลดลงจากระดับ 90,536 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2539 เหลือเพียง 80,655 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 แต่อัตราส่วนระหว่างหนี้ต่างประเทศคงค้างเมื่อเทียบกับทุนสำรองฯ ยังคงสูงกว่า 250% กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากประเทศไทยถูกเรียกเก็บหนี้ทั้งหมดในทันที จะมีเงินตราต่างประเทศไม่พอชำระหนี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อัตราส่วนดังกล่าวนี้เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 ซึ่งเท่ากับ 256.6% ยังสูงกว่าเมื่อสิ้นปี 2539 (223.8%)

ประการที่สอง ด้วยเหตุที่หนี้ต่างประเทศมีระยะเวลาชำระคืนไม่เท่ากัน และหนี้ระยะสั้นมีผลกระทบต่อฐานะทุนสำรองฯในอนาคตอันใกล้ ในประเด็นดังกล่าวนี้ มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีในข้อที่หนี้ต่างประเทศระยะสั้นคงค้างมียอดรวมลดลง จากระดับ 37,613 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2539 เหลือเพียง 17,567 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 โดยที่อัตราส่วนระหว่างหนี้ต่างประเทศระยะสั้น เมื่อเทียบกับทุนสำรองฯมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา กระนั้นก็ตาม อัตราส่วนนี้ยังสูงถึง 55.9% ซึ่งมีนัยว่าหากต้องชำระหนี้ต่างประเทศระยะสั้นโดยทันทีพร้อมกัน จะมีทุนสำรองฯเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่งที่มีอยู่ การพึ่งเงินกู้ต่างประเทศระยะสั้นมากเกินไป มีส่วนสำคัญในการสร้างความเปราะบางทางการเงิน เพราะการเคลื่อนไหวของเงินกู้ระยะสั้นสามารถสั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกล่าวอ้างถึงความสำเร็จในการทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ใน ‘สภาพนิ่ง’ แต่ยุทธวิธีการก่อหนี้ต่างประเทศ ทั้งโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลไทย เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองฯสร้างภาระการชำระหนี้ต่างประเทศแก่ระบบเศรษฐกิจไทย ในปัจจุบันหนี้ต่างประเทศคงค้างอยู่ในระดับ 250% ของทุนสำรองฯ หากรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการไม่สามารถถีบตัวในเวลาอันรวดเร็วและในอัตราสูง ภาระการชำระหนี้ต่างประเทศจะลิดรอนความก้าวหน้าของสังคมเศรษฐกิจไทย

ความเปราะบางทางการเงินมิได้เกิดจากการพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศมากเกินไป โดยที่หนี้ต่างประเทศระยะสั้นมีสัดส่วนสูงเท่านั้น หากยังเป็นผลจากความคลอนแคลนของสถาบันการเงินอีกด้วย ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ (NPLs) กัดกร่อนฐานรากของภาคเศรษฐกิจการเงิน กว่าจะฟื้นคืนได้คงกินเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

ตารางที่ 1

หนี้ต่างประเทศและทุนสำรองระหว่างประเทศ

2539-2542

ข้อมูล ณ วันสิ้นปีปฏิทิน

(ล้านดอลลาร์อเมริกัน)

	2539	2540	2541	2542 (สิ้น มิ.ย.)
1. ทุนสำรองระหว่างประเทศ	38,725	26,968	29,536	31,434
2. หนี้ต่างประเทศ	90,536	93,416	86,160	80,655
2.1 ภาครัฐบาล	16,805	17,166	20,290	21,987
2.2 ภาคเอกชน	73,731	69,093	54,666	46,765
2.3 ธนาคารแห่งประเทศไทย	-	7,157	11,204	11,903
3. หนี้ต่างประเทศระยะสั้น	37,613	34,836	23,523	17,567
4. หนี้ต่างประเทศระยะสั้น รวมกับหนี้ต่างประเทศของ ธปท.	37,613	41,993	34,727	29,470
5. หนี้ต่างประเทศคิดเป็นร้อยละของทุนสำรองฯ	223.8	346.4	291.7	256.6
6. หนี้ต่างประเทศระยะสั้นคิดเป็นร้อยละของทุนสำรองฯ	97.1	129.2	79.6	55.9
7. หนี้ต่างประเทศระยะสั้น และหนี้ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยคิดเป็นร้อยละของทุนสำรอง	97.1	155.7	117.6	93.8

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2

หนี้ต่างประเทศระยะสั้นและทุนสำรองระหว่างประเทศ

2539-2542

ข้อมูล ณ วันสิ้นปีปฏิทิน

(ล้านดอลลาร์อเมริกัน)

	2539	2540	2541	2542 (สิ้น มิ.ย.)
1. ทุนสำรองระหว่างประเทศ	38,725	26,968	29,536	31,434
2. หนี้ต่างประเทศของ ธนาคารแห่งประเทศไทย	-	7,157	11,204	11,903
3. ทุนสำรองฯ หักหนี้ต่างประเทศของ ธปท. (3) = (1) – (2)	38,725	19,811	18,332	19,531
4. หนี้ต่างประเทศระยะสั้น	37,613	34,836	23,523	17,567
5. หนี้ต่างประเทศระยะสั้น คิดเป็นร้อยละของทุนสำรองฯ หักหนี้ต่างประเทศของ ธปท. (4) ÷ (3) (%)	97.1	175.8	128.3	89.9

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

จาก S&P ถึง Moody's

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนไหนๆก็เหมือนกันหมด ไม่ว่าจะเป็นวิจิตร สุพินิจ เริงชัย มะระกานนท์ ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ หรือ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนไหนๆก็เหมือนกันหมด ไม่ว่าจะเป็นอำนวย วีรวรรณ หรือธารินทร์ นิมมานเหมินท์

นายกรัฐมนตรีคนไหนๆก็เหมือนกันหมด ชวน หลีกภัย มิได้ดีไปกว่าชวลิต ยงใจยุทธ หรือบรรหาร ศิลปอาชา

อะไรคือ 'คุณ' สมบัติร่วมกันของบุคคลเหล่านี้ ?

ข้อที่เหมือนกันในประการแรก ก็คือ นายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทุกคน และผู้ว่าการธนาคารแหงประเทศไทยทุกคน ล้วนแล้วแต่ 'เกรง' สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศ (International Credit Rating Agency) และหวาดผวาต่อการถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน หรือหวาดผวาต่อผลการประเมินในทางเลวร้าย

ข้อที่เหมือนกันในประการที่สอง ก็คือ นายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทุกคน และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยทุกคน จะโปรยยิ้มชนิดแก้มไม่หุบ หากอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยเขยิบสูงขึ้น พร้อมกันนั้นอาจโปรยยาหอมยกย่องความน่าเชื่อถือของสถาบันจัดอันดับฯ เป็นการต่างตอบแทน

ข้อที่เหมือนกันในประการที่สาม ก็คือ หากประเทศไทยถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน นายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทุกคน และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยทุกคน จะดาหน้าออกมาก่นประนามสถาบันจัดอันดับฯ ข้อโต้แย้งมาตรฐานก็คือ สถาบันจัดอันดับฯ ประเมินฐานะของประเทศไทยจากข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือจากข้อมูลที่ล้าสมัย

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีความมั่นใจว่า ระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ช่วงแห่งการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจแล้ว อันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยน่าจะเขยิบสูงขึ้น ด้วยเหตุดังนี้ จึงเชื้อเชิญสถาบันจัดอันดับฯ เข้ามาประเมินฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยหวังว่า หากมีการเขยิบอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของชุมชน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 21 ตุลาคม 2542

การเงินระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย อันเกื้อกูลให้เงินทุนไหลเข้า (capital inflow) เพิ่มขึ้น ความมั่นใจในการไต่อันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินได้รับการหนุนเนื่องจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศแสดงความเห็นต่อสาธารณชนว่า การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของไทยน่าจะเป็นเหตุเพียงพอที่จะได้รับพิจารณาเขยิบอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน

ประการที่สอง Fitch IBCA สถาบันจัดอันดับฯ แห่งสหราชอาณาจักรเขยิบอันดับของไทยจาก BB+ เป็น BBB- สำหรับ Long-term Foreign Currency Rating และจาก B เป็น F3 สำหรับ Short-term Foreign Currency Rating ในเดือนมิถุนายน 2542 (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2542) อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ Fitch IBCA ประกาศเลื่อนอันดับของประเทศไทย เงินบาทต้องเผชิญภาวะความผันผวนอย่างรุนแรงในเดือนตุลาคม 2542 จนข่าวการเลื่อนอันดับ Foreign Currency Rating เกือบจะไร้ความหมายใดๆ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ รัฐบาลจึงมองการณ์ดีว่า สถาบันจัดอันดับฯ ยักษ์ใหญ่ดุจดัง Moody's Investors Service และ Standard and Poor's Corporation (S&P) จะเขยิบอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ Moody's เดินทางเข้ามาประเมินฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ระหว่างวันที่ 11-13 ตุลาคม 2542 ทั้งรัฐมนตรีว่าการประทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประทเศไทยต้อนรับขับสู้อย่างดียิ่ง พร้อมทั้งสั่งการให้ป้อนข้อมูลอย่างเต็มที่ ภาคเศรษฐกิจการเงินมีการคาดเดาต่างๆนานา บ้างก็เชื่อว่าจะมีการเลื่อนอันดับของประเทศไทย ทั้งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยก็เชื่อมั่นเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า Moody's มองการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจไทยในทางบวกตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา ฝ่ายที่เชื่อว่า Moody's จะยังไม่เลื่อนอันดับประเทศไทย อ้างเหตุผลว่า ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในภาคเศรษฐกิจการเงิน มิหนำซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง

และแล้ววิมานในฝันของรัฐบาลก็พังทลาย เมื่อ Moody's ประกาศไม่พิจารณาปรับอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย จนกว่าการเลือกตั้งครั้งใหม่จะแล้วเสร็จ ทั้งนี้เนื่องจาก Moody's ไม่ต้องการให้มีการนำผลการจัดอันดับไปหาประโยชน์ทางการเมือง (*มติชน* ฉบับวันอังคารที่ 19 ตุลาคม 2542)

ก่อนหน้านี้ S&P นำเสนอผลการประเมินความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินของไทยในทางที่ชี้ถึงความเปราะบางของภาคเศรษฐกิจการเงิน โดยรายงานว่า ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบจะต้องเพิ่มทุนอีก 863,500 ล้านบาท หรือตกประมาณ 21,900 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

นอกจากนี้ การเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์เท่าที่ผ่านมาอาศัยการออกหลักทรัพย์พันธุ์ทาง (hybrid equity) ซึ่งเป็นหลักทรัพย์คุณภาพต่ำ อันต่างจากการขายหุ้นสามัญ (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 15 ตุลาคม 2542)

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตอบโต้รายงานของ S&P ว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยต้องการเงินเพิ่มทุนอีกเพียง 140,000-150,000 ล้านบาทเท่านั้น มิใช่ 863,000 ล้านบาทดังที่ S&P ประเมิน ทั้งนี้โดยชี้แจงว่า การประมาณการความต้องการเงินทุนของระบบธนาคารพาณิชย์ไม่ควรรวมธนาคารพาณิชย์ของรัฐ ซึ่งรัฐบาลกำลังดำเนินการขายอยู่แล้ว หากขายได้หนี้ที่ไม่ก่อรายได้ของธนาคารพาณิชย์ของรัฐเหล่านี้ ก็จะกลายเป็นภาระของงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ การที่ธนาคารพาณิชย์บางแห่งระดมทุนด้วยการขายหลักทรัพย์ที่เรียกว่า Slips หรือ Caps นั้น ก็เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดย Bank for International Settlement (BIS) (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 16 ตุลาคม 2542)

ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังตอบโต้ S&P นั้นเอง บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด เสนอประมาณการความต้องการเงินทุนของระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอยู่ระหว่าง 230,000 ล้านบาท (กรณี Optimistic Case) จนถึง 910,000 ล้านบาท (กรณี Worst Case) โดยที่กรณีที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดอยู่ระหว่าง 410,000-545,000 ล้านบาท (*มติชน* ฉบับวันที่ 19 ตุลาคม 2542) ผลการประมาณการดังกล่าวนี้ แม้จะต่ำกว่ารายงานของ S&P แต่ก็สูงกว่าประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอันมาก

รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องหน้าแตก เมื่อ Moody's ประกาศอย่างรู้เท่าทันว่า พรรคประชาธิปัตย์กำลังจะนำผลการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง และต้องชอกช้ำที่ S&P ประจานความ 'มั่นคง' ของระบบธนาคารพาณิชย์ไทยไปทั่วโลก

Moody's เป็นไม้เบื่อไม้เมากับรัฐบาลไทยมาแต่ปี 2539 เมื่อขู่ที่จะลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินในเดือนพฤษภาคม 2539 และประกาศลดอันดับในเดือนกันยายนศกเดียวกัน ในเวลานั้นรัฐบาลยืนหลังพิง S&P และ JBRI (= Japanese Bond Rating Institute) ซึ่งยังมิได้ลดอันดับประเทศไทย พร้อมทั้งอาศัยกลไกของรัฐในการประโคมข่าวว่า S&P และ JBRI เชื่อถือได้ แต่ Moody's เชื่อถือมิได้ แต่ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามเงินบาทในเดือนกรกฎาคม 2540 สถาบันจัดอันดับฯ ทุกสถาบันพากันลดอันดับประเทศไทย ในสภาวการณ์ดังกล่าวนี้ หากสถาบันจัดอันดับฯ สถาบันใดมิได้ลดอันดับประเทศไทย สถาบันดังกล่าวก็คงต้องถูก 'จัดอันดับ' ด้วย

อย่างไรก็ตาม การยืนหลังพิงสถาบันจัดอันดับฯ ที่ให้อันดับดี เพื่อตอบโต้สถาบันจัดอันดับฯ ที่ให้อันดับไม่ดี ยังคงเป็นยุทธวิธีที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยยึดถือต่อมา ในเดือนมิถุนายน

2542 Moody's เสนอรายงานว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ในภาวะง่อนแง่น ถึงขั้นล้มละลาย รายงานดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่ทำให้หุ้นธนาคารพาณิชย์ไทยมีราคาตกต่ำลงเท่านั่น หากยังสร้างความหวั่นไหวแก่รัฐบาลด้วย รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (นายชาญชัย มุสิกนิศากร) ถึงกับเรียกร้องประชาราษฎร์ไทยมิให้เชื่อรายงานของ Moody's (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 24 มิถุนายน 2542) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) โจมตี Moody's ว่า ใช้ข้อมูลเก่าในการเขียนรายงาน พร้อมทั้งอ้างอิงการเลื่อนอันดับโดย Fitch IBCA ในทำนองที่ว่า ผลการประเมินของ Fitch IBCA น่าเชื่อถือว่า Moody's (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2542)

S&P เคยเป็น 'ที่พึ่ง' ของรัฐบาลไทย ในยามที่ถูก Moody's เล่นงาน บัดนี้ S&P มิอาจเป็น 'ที่พึ่ง' ต่อไปได้ ในเมื่อ S&P 'บังอาจ' เสนอบทวิเคราะห์ความเปราะบางของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย คงเหลือแต่ Fitch IBCA ที่ยังเป็น 'ที่พึ่ง' ของรัฐบาลไทยได้ โดยที่ Fitch IBCA เพิ่งเลื่อนอันดับประเทศไทย ข้อที่ต้องคาดการณ์ ก็คือ หากในอนาคต Fitch IBCA ลดอันดับประเทศไทย รัฐบาลคงต้องยืนหลังพิง S&P (ประเทศไทย) ของคุณอมเรศ ศิลาอ่อน แทนที่ S&P (สหรัฐอเมริกา) และ Fitch IBCA

เมื่อประเทศไทยตัดสินใจเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ระบบเศรษฐกิจไทยก็ตกอยู่ในอุ้งมือของ Credit Rating Agency อย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อการตัดสินใจในการลงทุนก็ดี และการตัดสินใจในการให้เงินกู้ก็ดี จำเป็นต้องพิจารณาความน่าเชื่อถือทางการเงิน โดยที่สถาบันจัดอันดับฯ รับทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ สถาบันจัดอันดับฯ ดังเช่น Moody's ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1909 ในขณะที่ S&P ถือกำเนิดในปี ค.ศ.1923 สถาบันจัดอันดับฯ เหล่านี้สั่งสมชื่อเสียงมาเป็นเวลาช้านาน จนเป็นที่เชื่อถือในหมู่นานาอารยประเทศ หากถามชุมชนการเงินระหว่างประเทศว่าจะเลือกเชื่อใคร ระหว่างชวน หลีกภัย และธารินทร์ นิมมานเหมินท์ฝ่ายหนึ่ง กับ S&P หรือ Moody's อีกฝ่ายหนึ่ง คำตอบย่อมประจักษ์แจ้ง แม้ในใจของชวน หลีกภัย หรือธารินทร์ นิมมานเหมินท์เอง

แทนที่จะมีปฏิกิริยาในทางลบในยามที่ถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน หรือในยามที่ถูกประเมินในทางเสื่อมเสีย ผู้นำรัฐบาล รวมทั้งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย สมควรพิจารณาปรับเปลี่ยนประพฤติกรรม ด้วยการมีปฏิกิริยาเชิงบวก ทั้งนี้ด้วยการน้อมรับผลการจัดอันดับหรือผลการประเมิน โดยตั้งเข็มมุ่งในการนำผลการประเมินไปดำเนินการแก้ไขปัญหา แทนที่จะมุ่งหน้าทำสงครามน้ำลาย อันมิอาจประสบชัยชนะได้ หากต้องการไปให้พ้นจากอุ้งมือของ Credit Rating Agency หนทางที่เหลืออยู่ก็มีแต่การเดินออกจากเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินเท่านั้น

ในอดีตที่เป็นมา ปฏิกิริยาในทางลบของรัฐบาลไทยมีแต่จะทำลายความน่าเชื่อถือของตนเอง เมื่อจิม วอล์กเกอร์ (Jim Walker) แห่ง Credit Lyonnais Securities (Asia) Ltd. เสนอบทวิเคราะห์จุดเปราะบางของระบบเศรษฐกิจไทยในเดือนมกราคม 2538 รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยก่นประนามจิม วอล์กเกอร์ ประดุจว่าจะประกาศ 'จับเป็นจับตาย' เมื่อ Moody's ประกาศลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยในเดือนกันยายน 2539 Moody's ก็ตกอยู่ในสภาพเดียวกับจิม วอล์กเกอร์ ในเดือนมกราคม 2538 รัฐบาล กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้สนใจแก้ปัญหาความเปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility) ในประเด็นที่มีการกู้เงินต่างประเทศมากเกินไป และในประเด็นการพึ่งพิงเงินกู้ระยะสั้นมากเกินไป ความเปราะบางทางการเงินดังกล่าวนี้ นำหายนภัยมาสู่ระบบเศรษฐกิจไทยในเดือนกรกฎาคม 2540

หมายเหตุ โปรดอ่านบทความของผู้เขียนเกี่ยวกับสถาบันจัดอันดับฯ ต่อไปนี้

1. "Moody's Investors Service" *ผู้จัดการรายสัปดาห์* 24 กุมภาพันธ์ – 2 มีนาคม 2540

2. "เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 13 กันยายน 2539

3. "เมืองไทยในอุ้งมือ Credit Rating Agency (2)" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2540

ทั้งหมดนี้รวมตีพิมพ์ใน*วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย* (สำนักพิมพ์คบไฟ 2541)

ภาคที่สาม

ไทยกับ IMF

- ภาวะล้มละลายของระบบเศรษฐกิจไทยทำให้ต้องพึ่งพิงเงินกู้ฉุกเฉินจากองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Standby Arrangement) เนื่องเพราะความร่อยหรอของทุนสำรองระหว่างประเทศ อันเป็นผลจากความพ่ายแพ้ในสงครามเงินบาท

- กองทุนการเงินระหว่างประเทศบังคับให้ไทยจ่ายเงินดาว (Dow Payments) ก่อนการเจรจาขอเงินกู้ฉุกเฉิน ด้วยการเปิดเผยฐานะสุทธิของทุนสำรองระหว่างประเทศ และด้วยการค้ำประกันเงินให้กู้ของบรรดาเจ้าหนี้ต่างประเทศ เงื่อนไขประการหลังก่อให้เกิดข้อวิพากษ์ในชุมชนวิชาการว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กระทำการเกินเลยกว่าหน้าที่ โดยมุ่งปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street เป็นสำคัญ

- เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ซึ่งผูกติดกับสัญญาเงินกู้ฉุกเฉิน เน้นเรื่องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม (Liberalization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีนิยมทางการเงิน นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) นโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และการลดการกำกับและการควบคุม (Deregulation) อันเป็นหัวใจของลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) และเป็นไปตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washing6o Consensus)

- หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งต้องขอสัตยาบันจากรัฐสภาหรือไม่ เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดวิวาทะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลปกปิดสาระสำคัญใน Side Letter

หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย ในฐานะหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ผู้ชำนัญการด้านนิติศาสตร์กำลังถกเถียงกันว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย (Letter of Intent) ถือเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ ?

วิวาทะในประเด็นดังกล่าวนี้กำลังเบี่ยงเบนคำถามพื้นฐานที่ว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities)ที่ต้องแลกเปลี่ยนกับเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ควรจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ ?

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ดี หรือเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan = SAL) จากธนาคารโลกก็ดี ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกล้วนกำหนดให้ประเทศผู้ขอกู้ต้องดำเนินนโยบายบางประการ ซึ่งเรียกกันว่า Policy Conditionalities แปลว่า “เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย” ในทางปฏิบัติ การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างองค์กรโลกบาลกับประเทศผู้ขอเงินกู้ จึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย หากประเทศผู้ขอเงินกู้มีความจำเป็นต้องได้เงินกู้อย่างยิ่งยวด เนื่องจากอยู่ในภาวะจนตรอก ย่อมมีอำนาจต่อรองน้อย เงื่อนไขการดำเนินนโยบายจะเข้มงวดและรัดรึง จนถึงขั้นที่อาจกล่าวได้ว่า องค์กรโลกบาล ‘สั่ง’ ให้รัฐบาลประเทศผู้ขอเงินกู้ดำเนินนโยบายตามที่กำหนด

แม้ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกโดยพฤตินัยละเมิดอธิปไตยของประเทศผู้ขอเงินกู้ ด้วยการแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยที่บางกรณีถึงกับ ‘บงการ’ การดำเนินนโยบาย แต่ในทางนิตินัยมิอาจกล่าวหาเช่นนี้ได้ เพราะกระบวนการขอเงินกู้เริ่มต้นด้วยการเจรจาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย จากนั้นประเทศผู้ขอกู้เป็นฝ่ายยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ หนังสือนี้เรียกว่า Letter of Intent ในกรณีเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และเรียกว่า Letter

---

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 ธันวาคม 2541

of Development Policy ในกรณีเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างจากธนาคารโลก ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมิได้มีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรสั่งการว่า ประเทศผู้ขอกู้จักต้องดำเนินนโยบายอะไรบ้าง ลายลักษณ์อักษรนั้นมาจากฝ่ายประเทศผู้ขอกู้เอง เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือธนาคารโลกตามแต่กรณีเห็นชอบเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ 'เสนอ' โดยประเทศผู้ขอกู้ ก็จะอนุมัติเงินกู้ที่ขอ หากไม่เห็นชอบ ก็ต้องเริ่มต้นกระบวนการเจรจากันใหม่

ผู้ชำนัญการด้านนิติศาสตร์บางคนตีความว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ ไม่ว่าจะเป็น Letter of Intent หรือ Letter of Development Policy หาใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศไม่ การตีความเช่นนี้ นับเป็นการตีความโดยยึดถือนิตินัยอย่างเคร่งครัด ไม่นำพาที่จะพิจารณา หรือมิฉะนั้นก็เจตนาที่จะละเลยการพิจารณากระบวนการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย อันประกอบด้วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้เชี่ยวชาญกฎหมายจากกรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่างประเทศ จัดอยู่ในกลุ่มนี้ (*The Nation*, December 2, 1998)

ผู้ชำนัญการด้านนิติศาสตร์บางท่าน ดังเช่นศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรโณ มีความเห็นว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ถือเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามนัยของมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (*มติชน* ฉบับวันอังคารที่ 1 ธันวาคม 2541) ตามการตีความในแนวนี้ แม้ว่าหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ในตัวของมันเองจะมิใช่หนังสือสัญญา แต่ในทันทีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือธนาคารโลกตอบรับและอนุมัติเงินให้กู้ โดยยึดโยงเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นข้อแลกเปลี่ยน หนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นหนังสือสัญญา

การตีความในแนวหลังนี้สอดรับกับข้อเท็จจริงของกระบวนการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างจากธนาคารโลก ในแง่ที่ว่าองค์กรโลกบาลทั้งสองกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับเงินกู้ และบางครั้งถึงกับ 'บงการ' การดำเนินนโยบายของประเทศผู้ขอกู้ แต่เลี่ยงการรับผิดโดยนิตินัย ด้วยการกำหนดให้ประเทศผู้ขอกู้เป็นผู้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย ประดุจหนึ่งว่า ประเทศผู้ขอกู้เลือกกำหนดนโยบายโดยสมัครใจ และประดุจหนึ่งว่า องค์กรโลกบาลมิได้แทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศผู้ขอเงินกู้ แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ นอกจากนี้ การตีความในแนวนี้ยังสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อประเทศผู้ขอเงินกู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่แถลงไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง องค์กรโลกบาลอาจระงับการปล่อยเงินกู้ส่วนที่ยังมิได้เบิกจ่าย หากผลการประเมินการดำเนินนโนบาย(Policy Review)ไม่เป็นที่น่าพอใจ ด้วยข้อเท็จจริง

ดังกล่าวนี้ หนังสือแสดงเจตจำนงจึงมีฐานะเป็นหนังสือสัญญา เมื่อองค์กรโลกบาลให้ความเห็นชอบเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำหนดและอนุมัติเงินให้กู้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 มีบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 224 *พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ*

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

บทบัญญัติดังเช่นมาตรา 224 ดังที่ยกมาอ้างข้างต้นนี้ หากสืบค้นให้ถึงที่สุดแล้วมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 (มาตรา 76) ซึ่งกำหนดหลักการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเพียง 2 กรณี กรณีแรก ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ กรณีที่สอง ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีผลให้ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น กรณีทั้งสองนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น (มาตรา 54)

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 เพื่อขออนุมัติขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement)จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น สังคมเศรษฐกิจไทยอยู่ในฐานะล้มละลายแล้ว เนื่องจากทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอจนไม่พอเพียงที่จะชำระหนี้ต่างประเทศ รัฐบาลไทยจึงขาดอำนาจต่อรองในการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีมติอนุมัติเงินกู้ฉุกเฉินแก่รัฐบาลไทยในการประชุมเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 เงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้จึงเข้มงวดและรัดรึงอย่างยิ่ง แม้โดยนิตินัยรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกกับการได้มาซึ่งเงินกู้ฉุกเฉิน เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ แต่โดยพฤตินัย เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทในการ 'สั่งการ' ให้บรรจุเงื่อนไขการดำเนินนโยบายในหนังสือแสดงเจตจำนง

นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมา ทั้งรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงอย่างค่อนข้างเคร่งครัด เพื่อให้มีหลักประกันว่า กระแสการเบิกจ่ายเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะไม่ขาดตอน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย รัฐบาลทั้งสองมีพันธะในการผลักดันให้กฎหมายบางฉบับผ่านสภา นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมา มีการตรากฎหมายไม่น้อยกว่า 16 ฉบับ อันเป็นผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากข้อผูกพันที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงนับตั้งแต่ฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมา

รัฐบาลนายชวนหลีกภัยนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์เศรษฐกิจรวม 11 ฉบับ เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ในจำนวนนี้ ฉบับที่สำคัญได้แก่ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ร่างกฎหมายล้มละลาย และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอาคารชุด เพื่อให้คนต่างด้าวสามารถเช่าซื้ออาคารชุดและเช่าที่ดินได้มากกว่าเดิม กฎหมายเหล่านี้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม หากรัฐสภาไม่ยอมให้ความเห็นชอบกฎหมายฉบับสำคัญ ดังที่วุฒิสมาชิกบางกลุ่มกำลัง ‘เขย่า’ รัฐบาลในขณะนี้ รัฐบาลก็อาจมีปัญหาในการเบิกเงินกู้งวดต่อไป

การที่รัฐบาลต้องตรากฎหมายเพื่อให้อนุวัตรตามหนังสือแสดงเจตจำนง ย่อมมีนัยสำคัญว่า หนังสือแสดงเจตจำนงประกอบกับสัญญาการกู้เงินเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่คู่สัญญาต้องยึดปฏิบัติ เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศอนุมัติและอนุญาตให้รัฐบาลไทยเบิกจ่ายเงินกู้ รัฐบาลไทยก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย อันเป็นพันธะสัญญา

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยยึดยุทธศาสตร์ยืนกรานว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยยึดถือนิตินัยของหนังสือแสดงเจตจำนงอย่างเคร่งครัด ขณะเดียวกันก็ผลักดันให้รัฐสภาเห็นชอบร่างกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ หากรัฐสภาผ่านร่างกฎหมายทั้งหมดนี้ รัฐบาลชวนอาจตีขลุมว่า รัฐสภาได้ให้ความความเห็นชอบแก่หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 โดยทางอ้อมแล้ว การตีขลุมเช่นนี้ย่อมไม่ถูกต้อง หากหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบาลควรจะเสนอหนังสือดังกล่าวเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบตามนัยของมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายทีละฉบับ จนครบจำนวนกฎหมายที่ต้องให้ความเห็นชอบ แตกต่างจากการให้ความเห็นชอบหนังสือเจตจำนงในสาระสำคัญ ประการหนึ่งเป็นความแตกต่างของกระบวนการให้ความเห็นชอบในขณะที่การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรไปสู่วุฒิสภา ตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยปกติ ทว่าการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต้องมี

การประชุมร่วมกันระหว่างสภาทั้งสอง แต่ความแตกต่างที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ละฉบับเพียงแต่เป็นการเพ่งพินิจกิ่งก้านสาขาของต้นไม้ โดยที่มองไม่เห็นต้นไม้ทั้งต้น ในขณะที่การให้ความเห็นชอบหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นการพิจารณาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายทั้งมวลโดยมิได้แยกส่วน

ในขณะที่ผู้ชำนัญการด้านนิติศาสตร์กำลังถกเถียงกันว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ แต่คำถามพื้นฐานที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การกำหนดพันธะผูกพันในการดำเนินนโยบายอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมควรมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่

Side Letter

ผมได้ยินเรื่อง Side Letter ตั้งแต่ปลายปี 2540 ภายหลังจากที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

คงเป็นที่จำกันได้ว่า เมื่อมีการเจรจาเรื่องเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน นายทนง พิทยะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะผู้แทนประเทศไทยที่เจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีอธิบดีกรมธนารักษ์อีกด้วย เมื่อนายวีรพงษ์ รามางกูรรับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา มีรายงานข่าวที่น่าเชื่อถือได้ว่า นายวีรพงษ์มีปัญหาในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเวลานั้น มีเสียงร่ำลือว่า ฝ่ายไทยได้ทำข้อตกลงข้างเคียง ที่เรียกว่า Side Letter นอกเหนือจากเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง เสียงร่ำลือยังมีอีกว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ที่ร่วมเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้เก็บ Side Letter ดังกล่าวนี้ ข่าวลือประการหลังนี้ไม่มีข้อมูลยืนยัน

เมื่อแรกที่ผมได้ยินเรื่อง Side Letter นั้น ผมรู้สึกประหลาดใจอย่างยิ่ง ในฐานะนักวิชาการที่สนใจศึกษาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงมานานนับสิบปี ผมมีปัญหาในการได้มาซึ่งจดหมายแสดงเจตจำนงในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ลำพังแต่หนังสือแสดงเจตจำนงกว่าจะได้มาก็ยากเย็นแสนเข็ญอยู่แล้ว หากยังมี Side Letter อีก ความยากลำบากในการศึกษาวิจัยย่อมมีมากขึ้น ผมสนใจศึกษา IMF Conditionality ทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย แต่ต้องยอมรับว่าไม่เคยพบเรื่อง Side Letter แม้แต่งานวิจัยด้านกฎหมายที่ดีที่สุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังเช่น *Law and Policy of IMF Conditionality* (Kluwer 1996) ของ Erik Denters ก็หาได้มีอรรถาธิบายเกี่ยวกับ Side Letter ไม่

ผมเชื่อว่า Side Letter มีจริง พัฒนาการของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาก็ยืนยันความข้อนี้

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 กุมภาพันธ์ 2542

เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระรวงการคลังเมื่อวันศุกร์ที่ 29 มกราคม 2542 นายจาตุรนต์ ฉายแสง ส.ส. จังหวัดฉะเชิงเทรา พรรคความหวังใหม่ อภิปรายเรื่อง Side Letter แต่นายธานินทร์ นิมมานเหมินท์ปฏิเสธเรื่องนี้ในสภาผู้แทนราษฎร จนหนังสือพิมพ์ *มติชน* ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2542 พาดหัวว่า *"อ้างสัญญาลับไอเอ็มเอฟขย่มขุนคลัง ธารินทร์โต้ทันทีไม่จริง"* แต่แล้วนายธารินทร์กลับมายอมรับนอกสภาฯว่า Side Letter มีจริง (*มติชน* ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2542) ครั้นเมื่อถูกนายวีรพงษ์ รามางกูรกดดันให้เปิดเผยสาระของ Side Letter นายธารินทร์นอกจากจะยืนยันไม่เปิดเผยแล้ว ยังโต้ตอบว่า Side Letter มีมาตั้งแต่นายวีรพงษ์ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีแล้ว (*มติชน* ฉบับวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542)

สำหรับผู้คนที่ยังมีความทรงจำอันดี คงจะจำกันได้ว่า เมื่อแรกรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเดือนพฤศจิกายน 2540 นายธารินทร์แสดงความกระเหี้ยนกระหือรือที่จะเปิดเผยจดหมายแสดงเจตจำนงที่ยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อให้สาธารณชนรับทราบ ทั้งนี้เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสของการดำเนินนโยบาย วิญญูชนพากันแสดงความชื่นชมนายธารินทร์ ทั้งๆที่รัฐบาลพลเอกชวลิตได้เปิดเผยจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับที่หนึ่งต่อสาธารณชนไปแล้วตั้งแต่กลางเดือนสิงหาคม 2540 (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 20 สิงหาคม 2540 และ *Bangkok Post*, August 22, 1997) แต่หาได้มีเสียงชื่นชมรัฐบาลพลเอกชวลิตในเรื่องนี้ไม่ เนื่องเพราะสยามรัฐนาวาในเวลานั้นกำลังจมสู่หุบเหวทางเศรษฐกิจ การเปิดเผยหนังสือแสดงเจตจำนงจึงเป็นเพียงการสืบทอดจารีตที่เริ่มต้นในยุครัฐบาลพลเอกชวลิต ในเวลานั้นสาธารณชนมิได้รับทราบว่า รัฐบาลพลเอกชวลิตเปิดเผยข้อมูลไม่หมด ตัวพลเอกชวลิตเองจะทราบความข้อนี้หรือไม่ยังเป็นข้อกังขา กระนั้นก็ตาม ไม่มีใครคาดว่า นายธารินทร์จะเป็น 'อีแอบ' ด้วยการซ่อนเร้น Side Letter

หากนายธารินทร์มีเจตจำนงอันมั่นคงและบริสุทธิ์ใจในการดำเนินนโยบายด้วยความโปร่งใส นายธารินทร์ย่อมอยู่ในฐานะและมีอำนาจในการเปิดเผยเงื่อนไขการดำเนินนโยบายทั้งปวงที่ผูกพันกับองค์กรที่ให้เงินกู้ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาอาเซีย

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นับตั้งแต่นายธารินทร์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ทั้งปวงกลายเป็นข่าวสารสาธารณะ (public information) ที่มีความสมบูรณ์มากกว่าเดิมหรือไม่

ทุกวันนี้ ผู้ที่ต้องการข้อมูล เมื่อเข้าสู่ web site ของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องพานพบความล้าหลังทางเทคโนโลยีของ 'เต่าล้านปีแห่งบางขุนพรหม' จนต้องล่าถอย เมื่อเข้าสู่ web site ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะมีข้อมูลจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2-6 ไม่มี

ฉบับที่หนึ่ง และเมื่อเข้าสู่ web site ของธนาคารโลก จะมีข้อมูล Letter of Development Policy ของประเทศอื่น แต่ไม่มีของประเทศไทย

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยนอกจากกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว ยังกู้เงินจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาอาเซียด้วย เงินกู้จากองค์กรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีเงื่อนไขการดำเนินนโยบายหรือที่เรียกว่า Policy Conditionalities ทั้งสิ้น ในกรณีการขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan = SAL) จากธนาคารโลก รัฐบาลไทยต้องยื่นหนังสือแสดงนโยบายการพัฒนา (Letter of Development Policy)ในทำนองเดียวกับการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

นายธารินทร์ ผู้ซึ่งพยายามวาดภาพให้สาธารณชนเห็นว่า เป็นผู้รักความโปร่งใส มิได้ใช้ความพยายามแม้แต่น้อยที่จะเปิดเผยข้อมูลเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาอาเซีย แม้ว่าข้อตกลงบางเรื่องกระทำก่อนรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่ถ้านายธารินทร์รักความโปร่งใสจริง ก็อยู่ในฐานะและมีอำนาจที่จะเปิดเผยข้อมูลได้ นายธารินทร์รู้อยู่เต็มอกว่ามี Side Letter ตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชวลิต แต่นายธารินทร์ไม่เคยเอื้อนเอ่ยถึงเรื่องดังกล่าว เพียงเพราะต้องการปกปิด Side Letter ที่ตนแอบทำ

ถึงนายธารินทร์รอดพ้นมติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรมาได้ แต่นายธารินทร์ต้องสูญเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิจากเรื่อง Side Letter อย่างปราศจากข้อกังขา สาธารณชนเคยเห็นนายธารินทร์เป็นสุภาพบุรุษ แต่ภาพลักษณ์ความเป็นสุภาพบุรุษกำลังเลือนจากสายตาสาธารณชนจำนวนมาก สุภาพบุรุษต้องไม่ปกปิดประชาชน และต้องไม่โกหกประชาชน

เหตุผลที่นายธารินทร์ใช้ในการปกปิด Side Letter ยิ่งทำลายศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของนายธารินทร์ เมื่อกล่าวว่า “ _ _ _(Side Letter) เป็นเพียงข้อมูลข้างเคียง แต่เหตุที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งโดยปกติเปิดเผยไม่ได้อยู่แล้ว _ _” (*มติชน* ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2542) เมื่อนายวีรพงษ์ รามางกูรตอบโต้ว่า ในเมื่อประเทศไทยปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา เรื่องอัตราแลกเปลี่ยนไม่ควรเป็นความลับอีกต่อไป แต่นายธารินทร์ยังคงยืนยันนโยบายปกปิด Side Letter โดยอ้างว่า “_ _ แม้อัตราแลกเปลี่ยนจะลอยตัว แต่บางครั้งต้องแทรกแซงบ้าง _ _” (*มติชน* ฉบับวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542)

ในขณะที่นายธารินทร์อ้างความจำเป็นในการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเหตุผลในการปกปิด Side Letter นายวีรพงษ์สันนิษฐานว่า อาจเป็นเพราะมีข้อตกลงนโยบายเงินบาทแข็งตัว จึงต้องมีการปกปิด Side Letter ไม่ว่าเหตุจูงใจในการปกปิด Side Letter จะเป็นประการใด แต่เจ้าหน้าที่และกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีโอกาสได้อ่าน

Side Letter คนเหล่านี้มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street การแสวงหาประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าวนี้จึงมิใช่เรื่องยาก การปกปิด Side Letter จึงเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นายธารินทร์จะอธิบายได้อย่างไรว่า เหตุใดประชาชนคนไทยจึงไม่มีสิทธิในการรับรู้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลไทย ในขณะที่ชาวต่างชาติจำนวนหนึ่งกลับมีสิทธิรับรู้นโยบายนี้ การปกปิด Side Letter ยังก่อให้เกิดข้อกังขาในใจสาธารณชนได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากข้อมูลที่ปรากฏใน Side Letter หรอกหรือ ในเมื่อมีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงินอย่างแน่นแฟ้น หากมีการเปิดเผย Side Letter ข้อกังขาทำนองนี้ย่อมไม่เกิดขึ้น ในเมื่อทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจไทยได้รับทราบข้อมูลนี้โดยเสมอหน้า

ผมมีความเห็นส่วนตัวมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า Letter of Intent ก็ดี Letter of Development Policy ก็ดี หรือ Policy Conditionalities ที่ผูกติดกับเงินกู้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พันธะการดำเนินนโยบายเหล่านี้อาจสร้างความทุกข์เข็ญแก่ประชาชนบางภาคส่วนไม่สมควรงุบงิบทำข้อตกลงโดยปราศจากการถ่วงดุล ยิ่งในสังคมประชาธิปไตยที่กำลังอยู่ในช่วงของการปฏิรูปการเมืองดังเช่นสังคมไทย ไม่ควรให้ ‘อีแอบ’ แอบเขียน Side Letter อีกต่อไป นอกจากนี้ เงื่อนไขการดำเนินนโยบายเหล่านี้จักต้องตีพิมพ์ใน*ราชกิจจานุเบกษา* เพื่อเป็นข้อมูลสาธารณะอีกด้วย

ความพิกลของ Side Letter

วิวาทะเกี่ยวกับการเปิดเผยจดหมายข้างเคียงที่เรียกว่า Side Letter ในภาษาอังกฤษ ซึ่งส่งไปพร้อมกับหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยุติลงเป็นการชั่วคราว โดยที่อาจปะทุขึ้นใหม่ในภายหลัง

ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมุ่งโต้แย้งว่า เอกสารที่นายจาตุรนต์ ฉายแสง ส.ส. จังหวัดฉะเชิงเทรา พรรคความหวังใหม่ นำมาใช้อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2542 หาใช่ Side Letter ไม่ ประเด็นดังกล่าวมิได้มีความสำคัญมากเท่ากับประเด็นที่ว่า Side Letter มีอยู่จริง และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์มีส่วนลงนามใน Side Letter บางฉบับด้วย

ข้อมูลเกี่ยวกับ Side Letter ที่ค่อยๆเปิดเผยต่อสาธารณชน แสดงให้เห็นถึงความพิกลพิการของกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

ความพิกลข้อที่หนึ่ง ในสังคมประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งยังคงปิดบังและอำพรางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ การปิดบังและอำพรางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นมรดกที่ตกทอดมาจากระบอบอำมาตยาธิปไตย ในยุคที่ขุนนางข้าราชการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน ขุนนางข้าราชการมักจะปิดบังและบางครั้งถึงกับอำพรางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเนื่องเพราะได้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการปิดบังอำพรางดังกล่าวนี้ ขุนนางข้าราชการตระหนักเป็นเวลาช้านานแล้วว่า ความรู้หรือสารสนเทศเป็นที่มาของอำนาจ ไม่เพียงแต่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองต้องพึ่งพาขุนนางข้าราชการที่ยึดกุมสารสนเทศเท่านั้น การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากอำนาจผูกขาดในการยึดกุมสารสนเทศยังสามารถกระทำได้อีกด้วย

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมิได้แตกต่างจากรัฐบาลกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในข้อที่ต้องการปิดบังอำพรางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ นักเลือกตั้งเมื่อเป็นฝ่ายค้านมักจะเรียกร้องความโปร่งใสในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจากรัฐบาล แต่เมื่อเป็นรัฐบาลเสียเองกลับปิดบังข้อมูล ไม่ต่างจากรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 กุมภาพันธ์ 2542

เมื่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนสิงหาคม 2540 พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในเวลานั้นเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยสาระของหนังสือแสดงเจตจำนง และดิ้นรนแสวงหาเอกสารดังกล่าว เมื่อพรรคประชาธิปัตย์กลับขึ้นมาเป็นรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศต่อสาธารณชนว่าจะเปิดเผยหนังสือแสดงเจตจำนง เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสของการดำเนินนโยบาย แต่แล้วรัฐบาลนายชวน หลีกภัยกลับปิดบังเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงนโยบายการพัฒนา (Letter of Development Policy) เพื่อขอเงินกู้ปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan) จากธนาคารโลก และปิดบังเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินที่ขอกู้จากธนาคารพัฒนาอาเซีย

แม้ว่ารัฐบาลนายชวน หลีกภัยจะเปิดเผยหนังสือแสดงเจตจำนงตามที่ให้สัญญา แต่มิอาจกล่าวอ้างได้ว่า มีความโปร่งใสในการดำเนินโยบาย ในเมื่อมีการปิดบังเงื่อนไขการดำเนินนโยบายด้วยการไม่บรรจุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง ซึ่งต้องเปิดเผยตามคำมั่นสัญญา แต่กลับไปบรรจุไว้ใน Side Letter ซึ่งมิได้ให้สัญญากับประชาชนว่าจะเปิดเผย พร้อมทั้งยืนยันว่า Side Letter มิอาจเปิดเผยได้ เนื่องจากเกี่ยวพันกับความมั่นคงแห่งชาติ ในการนี้ พรรคประชาธิปัตย์ส่งลิ่วล้อสมุนบริวารออกมาด่าทอบรรดาผู้ที่ต้องการกดดันให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เปิดเผย Side Letter ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงลักษณะ ‘มือถือสาก ปากถือศีล’ เพราะการเปิดเผยหนังสือแสดงเจตจำนงมิได้ให้ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ ในเมื่อมีการโยกย้ายข้อมูลไปไว้ใน Side Letter พร้อมทั้งตีตราเหมือนกับรัฐบาลเผด็จการว่า เป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความมั่นคงแห่งชาติ

ลักษณะ ‘มือถือสาก ปากถือศีล’ มิได้ปรากฏเฉพาะแต่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น หากแต่รัฐบาลนักเลือกตั้งโดยทั่วไปก็มีลักษณะเช่นนี้ ในขณะที่พรรคความหวังใหม่เรียกร้องให้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เปิดเผย Side Letter พรรคความหวังใหม่ก็ปิดปัง Side Letter ในยุคของตนเฉกเช่นเดียวกัน หากพรรคความหวังใหม่ปฏิเสธการรับรู้ Side Letter ดังกล่าวนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินของพรรคความหวังใหม่ได้เป็นอย่างดี

การปิดบังและอำพรางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจขัดต่อเจตนารมณ์พื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะนอกจากไม่เกื้อกูลให้มีการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารแล้ว ยังกีดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายอีกด้วย

หากรัฐบาลเคารพเจตนารมณ์พื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจักต้องไม่ปิดบังประชาชน รัฐบาลจักต้องเปิดเผยหนังสือแสดงเจตจำนงและหนังสือแสดงนโยบายการพัฒนา รวมตลอดจนบรรดาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายทั้งปวงที่ผูกติดกับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาอาเซีย การเปิดเผยข้อมูลมิใช่เพียงด้วยการเลือก

ให้ข้อมูลแก่หนังสือพิมพ์บางฉบับ แล้วปล่อยให้หนังสือพิมพ์เป็นฝ่ายใช้ดุลพินิจว่าจะเผยแพร่สารสนเทศนั้นต่อไปหรือไม่ และจะเผยแพร่มากน้อยเพียงใด หากแต่ต้องเปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่สาธารณชนสามารถเข้าถึง โดยเสียต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ต่ำที่สุด

ผู้นำรัฐบาลมักจะอ้างว่า ในเมื่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้แล้ว ประชาชนสามารถอ้างสิทธิในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น จึงสามารถยื่นคำร้องขอให้ทางราชการเปิดเผยข้อมูลได้ แต่กระบวนการร้องขอให้เปิดเผยข่าวสารสาธารณะตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกระบวนการที่มีต้นทุนต้องเสีย ทางราชการต้องเสียรายจ่ายในการพิจารณาคำขอ ซึ่งเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน ประชาชนที่ต้องการข้อมูลก็ต้องมีรายจ่ายต้องเสีย รวมทั้งเวลาที่ต้องเสียไปในการติดต่อกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุดังนี้ จึงมิใช่วิธีการเปิดเผยข่าวสารสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในแง่การใช้ทรัพยากรของสังคมโดยส่วนรวม

แทนที่รัฐบาลจะปล่อยให้ประชาชนเป็นฝ่ายร้องขอข่าวสารสาธารณะ ซึ่งทำให้ต้องเสียต้นทุนโดยไม่จำเป็น รัฐบาลน่าจะกำหนดเป็นนโยบายที่จะไม่ปิดบังและอำพรางประชาชน หากรัฐบาลมั่นใจในนโยบายของตนและมั่นใจในเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ตกลงกับองค์กรระหว่างประเทศ รัฐบาลก็ควรเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ฝ่ายค้านและประชาชนตรวจสอบ รัฐบาลที่ไม่กลัวฝ่ายค้านและไม่กลัวประชาชนย่อมมิอาจเป็นรัฐบาล ‘อีแอบ’ ไปได้ การตรวจสอบเป็นประโยชน์ในการป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพของระบอบประชาธิปไตย

ในเมื่อหนังสือแสดงเจตจำนงและหนังสือแสดงนโยบายการพัฒนามีสภาพเสมือนหนึ่ง ‘ข้อตกลงระหว่างประเทศ’ สมควรที่จะตีพิมพ์เอกสารเหล่านี้ใน*ราชกิจจานุเบกษา* ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าเข้าถึงข่าวสารสาธารณะเหล่านี้โดยเสมอภาค และเป็นวิธีการเข้าถึงข่าวสารสาธารณะที่เสียต้นทุนต่ำสุด ในโลกที่มีความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยควรที่จะเปิดเผยข้อมูลผ่าน web site ของตน หน่วยราชการที่ยังไม่มี web site ก็ควรมีนโยบายส่งเสริมการเผยแพร่ข่าวสารสาธารณะผ่าน web site

ความพิกลข้อที่สอง นายกรัฐมนตรีมิได้รับรู้เนื้อหาสาระของ Side Letter แม้จะมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าผู้ใดในแผ่นดินก็ตาม

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มิได้รับรู้เนื้อหาสาระของ Side Letter ที่ส่งไปพร้อมกับหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่หนึ่ง นายชวน หลีกภัยให้สัมภาษณ์ว่า ไม่เคยเห็น Side Letter เฉกเช่นเดียวกัน (*มติชน* ฉบับวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2542)

การที่นายกรัฐมนตรีมิได้รับรู้เนื้อหาสาระของ Side Letter นับเป็นความพิกลพิการของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน หากเนื้อหาของ Side Letter เป็นเรื่องความมั่นคงทาง

เศรษฐกิจแห่งชาติ นายรัฐมนตรียิ่งสมควรที่จะต้องรับรู้ เพราะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบปฐมฐานในการบริหารราชการแผ่นดิน การปิดข้อมูลบางประการมิให้ฝ่ายการเมืองได้รับรู้เป็นมรดกสืบทอดจากระบอบอำมาตยาธิปไตย ขุนนางนักวิชาการหรือเทคโนแครต เมื่อไม่สามารถผลักดันให้ฝ่ายการเมืองดำเนินนโยบายตามที่เสนอแนะ มักจะยืมมือองค์กรโลกบาล ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก รวมตลอดจนรัฐบาลประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกามากดดันรัฐไทย Side Letter เป็นกลไกอีกกลไกหนึ่งที่ใช้ผูกมัดฝ่ายการเมือง

นายกร ทัพพะรังสี รองนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ตั้งข้อกังขาว่าเหตุไฉนจึงไม่มีการนำเสนอ Side Letter เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (*มติชน* ฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2542) ข้อกังขานี้อาจเกิดจากการเรียกร้องสิทธิในฐานะผู้ร่วมรัฐบาล ซึ่งต้องร่วมรับผิดในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดินร่วมกัน แต่เมื่อพิจารณาจากมุมมองของผู้ที่ต้องการปกปิด Side Letter ในเมื่อนายกรัฐมนตรียังมิได้รับรู้เนื้อหาสาระของ Side Letter เหตุไฉนจึงจะให้รัฐมนตรี ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าร่วมรับรู้ด้วยเล่า

ด้วยเหตุที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงนามใน Side Letter และด้วยเหตุที่ Side Letter เกี่ยวพันกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจแห่งชาติ ดังที่ผู้นำรัฐบาลชุดปัจจุบันกล่าวอ้าง การมิให้นายกรัฐมนตรีมีส่วนรับรู้เนื้อหาสาระของ Side Letter ย่อมมีนัยว่า นายกรัฐมนตรีเป็น ‘ภัย’ ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจแห่งชาติมากกว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือข้อมูลจะรั่วไหลจากนายกรัฐมนตรีได้ง่ายกว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะมีความเป็นไปได้ที่นายกรัฐมนตรีจะหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลใน Side Letter มากกว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นัยทั้งหมดนี้สมควรแก่การตั้งคำถามอย่างยิ่ง

ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า Side Letter มีมาตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (*มติชน* ฉบับวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลชวลิตยืนยันว่า มิได้มี Side Letter ถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายทนง พิทยะกล่าวว่า มิใช่หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหากจะมี Side Letter ต้องเป็นเรื่องของธนาคารแห่งประเทศไทย (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2542) ข้อมูลเท่าที่ประมวลได้ รวมทั้งจากรัฐมนตรีบางท่านในรัฐบาลปัจจุบัน น่าเชื่อว่า นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นเป็นผู้ลงนามใน Side Letter ฉบับแรก โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิได้รับรู้

ในเมื่อนายธารินทร์ได้เห็น และถึงกับลงนามใน Side Letter บางฉบับ แต่นายทนงไม่เพียงแต่มิได้ลงนาม หากยังมิได้รับรู้การดำรงอยู่ของ Side Letter อีกด้วย และในเมื่อ

Side Letter เกี่ยวพันกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจแห่งชาติตามที่ผู้นำรัฐบาลกล่าวอ้าง ความข้อนี้ย่อมมีนัยว่า นายทนงเป็น 'ภัย' ต่อความมั่นคงแห่งชาติมากกว่านายธารินทร์ ?

ความพิกลข้อที่สาม Side Letter มิได้มีฐานะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ และมิได้มีข้อผูกพันตามกฎหมาย แต่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการตามแนวทางที่ระบุไว้ใน Side Letter มิฉะนั้นอาจถูกตัดเงินกู้งวดต่อไป

นางเกลียวทอง เหตระกูล กรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะผู้แทนกลุ่มประเทศอาเซีย ยืนยันว่า Side Letter มิได้มีภาระผูกพันทางกฎหมาย (*มติชน* ฉบับวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2542) ความข้อนี้เป็นจริง หาก "ภาระผูกพันทางกฎหมาย" มีนัยว่า การละเมิดไม่ปฏิบัติตามภาระผูกพันเป็นเหตุให้ฟ้องร้องได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เคยฟ้องประเทศลูกหนี้ต่อศาลโลก แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีไม้ตายในการตัดเงินกู้ หากประเทศลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) แม้เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงและ Side Letter มิใช่ข้อผูกพันตามกฎหมาย แต่จักต้องถือว่าเป็นข้อผูกพัน เพราะการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขมีผลต่อการตัดเงินกู้

ความพิกลข้อที่สี่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถลงนามและส่ง Side Letter โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (บางยุค) และโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี (ทุกยุค) ทั้งๆที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ตัวแทนของประเทศไทยที่ได้รับฉันทามติจากประชาชนชาวไทย และมิใช่ผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน

เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้นำรัฐบาลบางคนเสนออรรถาธิบายว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยลงนามใน Side Letter ในฐานะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Side Letter ฉบับที่ว่าด้วยนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจผูกขาดตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน จึงไม่มีความชอบธรรมตามกฎหมายในการแจ้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่า จะ 'จัดการ' ให้อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทอยู่ ณ ระดับใด และจะแทรกแซงเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนแกว่งไกวสูงหรือต่ำกว่าระดับใด ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกด้วยว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้นำเรื่องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเข้าสู่วาระการประชุมคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยลงนามและส่ง Side Letter ฉบับที่ว่าด้วยนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยมิได้ขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้กระทำการในสิ่งที่ตนหามี

อำนาจไม่ เพราะอำนาจในการกำหนดอัตราแลกปลี่ยนเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501

การปิดบัง Side Letter ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า ผู้ลงนามใน Side Letter ได้แอบเพื่อเติมข้อผูกพันให้แก่ประเทศไทย นอกเหนือไปจากที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงหรือไม่ หากมีการเพิ่มเติมเงื่อนไขการดำเนินนโยบายนอกเหนือไปจากที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง ย่อมเป็นความประพฤติมิชอบ สมควรที่จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาลงโทษ เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างสืบต่อไป

การเปิดโปงเรื่อง Side Letter ช่วยให้เห็นความพิกลของกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย วิวาทะในเรื่องนี้ ท้ายที่สุดแล้วเป็นวิวาทะระหว่างการปิดบังอำพรางนโยบาย (Secrecy) กับการเปิดเผยนโยบาย (Openness) ความพิกลเหล่านี้จะยังคงปรากฏต่อไปตราบเท่าที่ผู้กุมอำนาจทางการเมืองยังคง 'ปากถือศีล มือถือสาก' และขาดวิญญาณแห่งประชาธิปไตย

หมายเหตุ ผู้ที่สนใจวิวาทะพื้นฐานเรื่องนี้ โปรดอ่าน Joseph E. Stiglitz, "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse : The Role of Transparency in Public Life". Oxford Amnesty Lecture, January 27, 1999.

Side Letter กับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

เมื่อผู้นำรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดาหน้าออกมายืนยันความจำเป็นในการปิดบัง Side Letter โดยอ้างว่า การเปิดเผย Side Letter จะมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจแห่งชาติ เพราะ Side Letter มีเนื้อหาเกี่ยวพันกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การเปิดเผย Side Letter จะเปิดช่องให้นักเก็งกำไรโจมตีค่าเงินบาทได้

บทสัมภาษณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้อนุมานได้ว่า เนื้อหาของ Side Letter คงมีประเด็นหลักอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรกว่าด้วยระดับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทที่ต้องการรักษาเสถียรภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดระดับอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมในทัศนะของผู้บริหารนโยบายการเงินระหว่างประเทศ ประเด็นที่สองว่าด้วยขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate band) หรือช่วงอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นเป้าหมาย (exchange rate target zone) ซึ่งมีนัยว่าทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจะเข้าไปแทรกแซง เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนแกว่งไกวจนสูงหรือต่ำกว่าระดับใด

หากเนื้อหาสาระของ Side Letter เป็นดังที่อนุมานข้างต้นนี้ มีประเด็นที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 3 ประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง แม้ Side Letter มิได้มีฐานะทางกฎหมาย แต่สร้างภาระผูกพันในการดำเนินนโยบายแก่รัฐบาล หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามแนวทางที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) และหนังสือข้างเคียง (Side Letter) กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจระงับการจัดสรรเงินกู้งวดต่อไปได้ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ หนังสือแสดงเจตจำนงและหนังสือข้างเคียงมีฐานะเสมือนหนึ่ง 'ข้อตกลงระหว่างประเทศ' ซึ่งมีข้อผูกพันโดยพฤตินัย

ประเด็นที่สอง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจและความชอบธรรมตามกฎหมายในการลงนามและส่ง Side Letter แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในเมื่อผู้ว่าการฯมิใช่ตัวแทนของประเทศไทยที่ได้รับฉันทามติจากประชาชนในการสร้าง 'ภาระผูกพัน' ระหว่างประเทศ โดยที่ภาระผูกพันดังกล่าวมีผลกระทบต่อทุกข์สุขของประชาชน ยิ่งในกรณีที่ Side Letter มีเนื้อหาที่ผูกพันการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วยแล้ว การส่ง Side Letter

---

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542

โดยมิได้ปรึกษาหารือคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ย่อมเป็นความประพฤติมิชอบ เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 และพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498

ประเด็นที่สาม การที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องแจ้งแก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศว่า จะ 'จัดการ' ให้อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทอยู่ ณ ระดับใด และจะแทรกแซงเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนแกว่งไกวสูงหรือต่ำกว่าระดับใด ไม่เพียงแต่เป็นประพฤติกรรมอันเสื่อมเสียศักดิ์ศรี จน 'ควาย' ยังอาจดูถูกได้เท่านั้น หากยังสะท้อนถึงการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างถึงที่สุดอีกด้วย

เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องจัดทำ Side Letter แจกแจงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อขอความเห็นชอบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ?

คำตอบคงอยู่ที่ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ไว้วางใจธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ไม่เชื่อว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความสามารถในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม ประสบการณ์เกี่ยวกับการแข็งขืนไม่ยอมขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate band) ตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศตั้งแต่ปี 2537 ก็ดี และประสบการณ์เกี่ยวกับการทำสงครามเงินบาทระหว่างปี 2539-2540 อันเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก จนระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในฐานะล้มละลายก็ดี ล้วนสะท้อนให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น 'องค์กรที่ไร้ความสามารถ' ในการกำหนดและบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน มิไยต้องกล่าวถึงการแข็งขืนไม่ยอมลดค่าเงินบาทในเบื้องต้นในปี 2527 อีกด้วย

กองทุนการเงินระหว่างประเทศจำต้องควบคุมการกำหนดและบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะเกรงว่า เงินกู้ฉุกเฉินจำนวน 17,200 ล้านดอลลาร์อเมริกันที่ให้กู้แก่ประเทศไทยจะสูญเปล่า ในแง่นี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็น 'คุณพ่อรู้ดี' เพราะรู้ดีกว่าธนาคารแห่งประเทศไทยว่า อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทที่เหมาะสมควรอยู่ระดับใด และเมื่อไรธนาคารแห่งประเทศไทยจึงควรแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนด้วยเหตุที่ไทยอยู่ในภาวะจนตรอกหลังจากปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้อง 'คลาน' ไปหา 'คุณพ่อ IMF' เพื่อให้ 'คุณพ่อ IMF' พิจารณาว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดมีความเหมาะสมหรือไม่ และควรปรับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอย่างไร การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้อง 'คลาน' ไปหา 'คุณพ่อ IMF' ทุกสามเดือน

แม้จนบัดนี้ แสดงให้เห็นว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังมิได้ไว้วางใจธนาคารแห่งประเทศไทย จนถึงกับให้กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเองได้ แม้ว่ากาลเวลาจะล่วงเลยมากว่าปีแล้ว แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยในสายตาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังคงไม่มีเทคโนโลยีการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ก้าวหน้าและกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากนครวอชิงตัน ดี.ซี. มาสู่บางขุนพรหมยังไม่สิ้นสุด

นับตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว โดยมีการแทรกแซงเป็นครั้งคราว (Managed Floating Exchange Rate System) ซึ่งแตกต่างจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสรี (Flexible Exchange Rate System) ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสรี รัฐบาลปล่อยให้กลไกตลาดกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนโดยไม่เข้าไปแทรกแซงแม้แต่น้อย แต่ภายใต้ Managed Floating Exchange Rate System แม้จะมิได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัว แต่ก็มิได้ปล่อยให้กลไกตลาดกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงตลาดปริวรรตต่างประเทศเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวภายในขอบเขตที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสม ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวที่มีการ ‘จัดการ’ นี้ มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Dirty Float

ด้วยเหตุที่มีการแทรกแซงตลาดปริวรรตต่างประเทศนี้เอง ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราจึงต้องปกปิดข้อมูลมิให้สาธารณชนทราบว่า ทางการมุ่งรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ณ ระดับใด และจะเข้าแทรกแซงตลาดปริวรรตต่างประเทศเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนแกว่งไกวจนสูงกว่าหรือต่ำกว่าระดับใด เพราะผู้ที่ยึดกุมสารสนเทศนี้ได้ ย่อมหาประโยชน์จากการเก็งกำไรซื้อขายเงินตราต่างประเทศได้ ในแง่นี้ การบริหาร Managed Floating Exchange Rate System มิได้แตกต่างจาก Fixed Exchange Rate System ในข้อที่เน้นการปิดลับ ผู้ที่กุมข้อมูลจำกัดเฉพาะผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจมิได้รับรู้อย่างเต็มที่ หรือมิได้รับรู้เลย

แต่การบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในลักษณปิดลับมีจุดอ่อนที่พึงสังวรอย่างน้อย 2 ประการ

จุดอ่อนประการแรก ก็คือ ผู้บริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมีโอกาสนำข้อมูลภายใน (inside information) ไปใช้หาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการเก็งกำไรซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ในปัจจุบัน ไม่มีกลไกในการตรวจสอบความประพฤติมิชอบดังกล่าวนี้ แม้ว่าในอดีตที่เป็นมาธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เคยเสื่อมเสียชื่อเสียงในเรื่องนี้ก็ตาม ด้วยเหตุที่การกำหนดอำนาจในการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจไม่ชัดเจน และฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามกฎหมาย การขาดกลไกในการตรวจสอบ

ความประพฤติมิชอบของผู้บริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน อาจสร้างความเสียหายแก่การกำหนดและบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในอนาคตอย่างใหญ่หลวงได้

จุดอ่อนประการที่สอง ได้แก่ โอกาสผิดพลาดในการกำหนดระดับอัตราแลกเปลี่ยน และโอกาสผิดพลาดในการแทรกแซงตลาดปริวรรตต่างประเทศ ภายใต้ Managed Floating Exchange Rate System โอกาสผิดพลาดเหล่านี้ยังคงดำรงอยู่ดุจเดียวกับ Fixed Exchange Rate System ในเช้าวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในฐานะล้มละลาย ทั้งนี้เป็นผลจากการตรึงค่าเงินบาทไว้สูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง และทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทที่ไม่สมจริงนี้จนหมดตัว ภายใต้ Managed Floating Exchange Rate System ความผิดพลาดในการปกป้องค่าเงินบาทยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้ หากผู้บริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมีมิจฉาทิฐิและไม่ใช้ปัญญาให้เป็นประโยชน์ แต่การใช้ทุนสำรองปกป้องค่าเงินบาทหลังเดือนสิงหาคม 2540 มีผลเท่ากับการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาทำสงครามเงินบาท ในเมื่อทุนสำรองที่สะสมเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

แม้ว่า Managed Floating Exchange Rate System ทำให้จำต้องปิดบังนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน แต่ภาวะล้มละลายจนถึงกับต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจปิดบังกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ การที่สังคมเศรษฐกิจไทย 'หมดตูด' เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยทำสงครามเงินบาทอย่างผิดพลาด ทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศหมดความไว้วางใจและสิ้นความเกรงใจธนาคารแห่งประเทศไทย การที่เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศล่วงรู้ข้อมูลสำคัญอันเป็นหัวใจของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลไทย ย่อมเปิดช่องให้มีการใช้ข้อมูลภายในไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้เฉกเช่นเดียวกัน แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเชื่อในความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่คนเหล่านี้ก็มีความเป็นสัตว์เศรษฐกิจเหมือนกับปุถุชนโดยทั่วไป

แทนที่จะยึดโยง Managed Floating Exchange Rate System รัฐบาลน่าจะพิจารณาก้าวไปสู่ Flexible Exchange Rate System ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสรี รัฐบาลไม่ต้องปิดบังและอำพรางนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจไทยมีโอกาสเห็นสัญญาณของตลาดโดยเสมอหน้า เพราะอัตราแลกเปลี่ยนถูกกำหนดโดยกลไกตลาด รัฐบาลมิจำต้องแทรกแซงตลาดปริวรรตต่างประเทศ โอกาสที่จะสูญทุนสำรองระหว่างประเทศ เนื่องจากความผิดพลาดในการปกป้องค่าเงินบาทหมดสิ้นไป แม้ว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสรีจะทำให้สภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) และความเสี่ยงในการประกอบธุรกรรมระหว่างประเทศมีมากขึ้น แต่ภาคธุรกิจเอกชนควรที่จะเรียนรู้วินัยของตลาดและหาทางอยู่รอดในระบบตลาด อีกทั้ง

ควรจะแบกรับภาระอันเกิดจากสภาวะความไม่แน่นอนและความเสี่ยงดังกล่าวนี้ ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และ Managed Floating Exchange Rate System ความผิดพลาดในการปกป้องค่าเงินบาทตกเป็นภาระแก่สังคมไทยโดยส่วนรวมเมื่อต้องสูญทุนสำรองระหว่างประเทศ แต่ในยามที่ธุรกรรมระหว่างประเทศเก็บเกี่ยวดอกผลจากเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ภาคส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจไทยหาได้สวนแบ่งดอกผลดังกล่าวนี้ไม่

ในประการสำคัญ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสรีทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้อง ‘คลาน’ ไปหา ‘คุณพ่อ IMF’ เพื่อขอความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอีกต่อไป

หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย มิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ?

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยนายจินดา ยงสุนทร ตุลาการรัฐธรรมนูญ อ่านคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ว่า หนังสือแสดงเจตจำนงในการดำเนินนโยบาย (Letter of Intent) ที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) มิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คำวินิจฉัยนี้ควรแก่การศึกษาและเพ่งพิเคราะห์ยิ่ง

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 126 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามมาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้วุฒิสภาลงมติตามมาตรา 307 ถอดถอนนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์) ออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐบาลยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ประธานวุฒิสภาเมื่อรับคำร้องแล้วได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตามมาตรา 321 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ปปช. ยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามนัยแห่งมาตรา 224 หรือไม่ เนื่องจากเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งกันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับผู้ร้อง

ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 13 คน มีถึง 5 คนที่เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมิควรรับวินิจฉัยประเด็นนี้ตั้งแต่ต้น ด้วยเหตุดังนั้นจึงมิได้มีบันทึกความเห็นและมิได้มีมติในประเด็นที่ถูกขอให้วินิจฉัย ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8 คนที่มีบันทึกความเห็น มีเพียง 2 คนที่เห็นว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ อีก 6 คนเห็นตรงกันข้าม ด้วยเหตุดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 3 มิถุนายน 2542

กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นอันควรแก่การวิเคราะห์ ในเมื่อความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 6 คนจากจำนวนรวม 13 คน (คิดเป็นร้อยละ 46.15) กลายเป็นมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่กำหนดมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิใช่กฎคะแนนเสียงข้างมาก (Majority Rule) หากแต่เป็นกฎคะแนนเสียงน้อย (Minority Rule) ในเมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญที่ไม่ออกความเห็นมีถึง 5 คน (38.46%) ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องทบทวนกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัย มิฉะนั้นเสียงข้างน้อยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลับกำหนดมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในเมื่อมติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลในการกำหนดบรรทัดฐานแห่งกติกาในสังคม มติและคำวินิจฉัยดังกล่าวสมควรยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก จึงจะสามารถสร้างความยอมรับและฉันทมติแห่งสังคมได้ ในกรณีนี้ หากยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก มติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจักต้องมาจากความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 คน

ศาลรัฐธรรมนูญอ้างเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการในการวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ กล่าวคือ

ประการแรก หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐเพื่อเป็นเหตุผลประกอบการขอใช้สิทธิการถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย

ประการที่สอง กองทุนการเงินการเงินระหว่างประเทศเมื่อได้รับหนังสือแสดงเจตจำนง มิได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ

ประการที่สาม คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2522 มีมติที่ 6056 - (79/38) ว่า แผนการช่วยเหลือและหนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ประการที่สี่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ถือว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นพันธสัญญาที่เคร่งครัด หากมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ก็ไม่เป็นเหตุให้ต้องถูกลงโทษ ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญยกตัวอย่างให้เห็นจริงว่า แม้หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ระบุให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย โดยให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 แต่การที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามกำหนดได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทสมิได้ถือว่าเป็นการละเมิดพันธะที่มีต่อกองทุนฯ และไม่ส่งผลให้ได้รับโทษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการยึดถือนิตินัยแห่งกระบวนการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงมากจนเกินไป และมิได้พิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านอีกด้วย

แม้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้ถือว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ แต่ในข้อเท็จจริงหากภาคีสมาชิกไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง มีตัวอย่างเป็นอันมากที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศระงับการจัดสรรเงินให้กู้ส่วนที่เหลือ หากเห็นว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ไม่ปฏิบัติเป็นเงื่อนไขสำคัญ และหากเห็นว่า ภาคีสมาชิกผู้รับเงินกู้ไม่ปฏิบัติตามหลักการของเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย รัฐบาลไทยในอดีตในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เคยขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2525 เมื่อกองทุนฯเห็นว่า รัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง กองทุนฯสั่งระงับการจัดสรรเงินให้กู้ส่วนที่เหลือ ทั้งๆที่รัฐบาลไทยยังเบิกจ่ายเงินกู้ไม่หมด

ด้วยเหตุที่รัฐบาลไทยตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมาปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด แม้จะไม่สามารถผลักดันกฎหมายล้มละลายผ่านรัฐสภาตามกำหนดเวลา แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็แสดงความเห็นใจโดยมิได้ลงโทษด้วยการระงับเงินให้กู้ส่วนที่เหลือ เพราะเห็นว่า รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามอย่างถึงที่สุดแล้ว กรณีกฎหมายล้มละลายจึงมิใช่ตัวอย่างที่แสดงว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้มีมาตรการลงโทษภาคีสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายตามสัญญาเงินกู้ เพราะมีตัวอย่างนานากรณีที่กองทุนฯลงโทษประเทศลูกหนี้ กรณีดังกล่าวเพียงแต่ชี้ให้เห็นว่า กองทุนฯมิได้บังคับใช้มาตรการการลงโทษอย่างเคร่งครัด แต่ความยืดหยุ่นในการลงโทษนี้หาใช่หลักการทั่วไปไม่ กองทุนฯจะยืดหยุ่นเฉพาะแต่ลูกหนี้ที่ 'เชื่อฟัง' และ 'อยู่ในโอวาท' ของกองทุนฯ สำหรับลูกหนี้'หัวแข็ง'และไม่อยู่ในโอวาท กองทุนฯมักจะบังคับใช้มาตรการอย่างเคร่งครัด

สัญญาเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศมิใช่สัญญาระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ในกรณีทั่วไป แต่เป็นสัญญาเงินกู้ที่มีเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นข้อผูกพัน กองทุนฯไม่ต้องการได้ชื่อว่าแทรกแซงการดำเนินนโยบายภายในของภาคีสมาชิก และไม่ต้องการถูกกล่าวหาว่าละเมิดและลิดรอนอธิปไตยของภาคีสมาชิก กองทุนฯจึงกำหนดกระบวนการขอเงินกู้ โดยให้ประเทศลูกหนี้เป็นผู้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง แม้ประเทศลูกหนี้เป็นผู้ดำเนินการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่บรรดาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงล้วนเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศลูกหนี้กับกองทุนฯ หากประเทศลูกหนี้เผชิญวิกฤติการณ์ที่รุนแรงย่อมไร้อำนาจต่อรอง และต้องรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำหนด

โดยกองทุนฯ หากหนังสือแสดงเจตจำนงกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กองทุนฯไม่ยอมรับ กองทุนฯย่อมไม่อนุมัติเงินให้กู้ และต้องกลับไปเริ่มต้นเจรจาใหม่ จนกว่ากองทุนฯจะพอใจ ด้วยเหตุดังนี้ แม้ว่าการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงโดยนิตินัยจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว แต่โดยพฤตินัยแล้วเป็นผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศลูกหนี้กับกองทุนฯ

การตีความหนังสือแสดงเจตจำนงโดยยึดถือนิตินัยอย่างเคร่งครัด เป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ข้อเท็จจริงยังปรากฏอย่างชัดแจ้งอีกว่า หากประเทศลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามหลักการหรือเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่สำคัญ กองทุนมีอำนาจและสามารถใช้อำนาจในการลงโทษประเทศลูกหนี้ ด้วยการระงับการจัดสรรเงินกู้ส่วนที่เหลือ ดังที่ประเทศไทยเคยถูกลงโทษมาแล้วในปี 2525

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 ท่าน อันได้แก่ นายมงคล สระภัน และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เสนอคำวินิฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ (*The Nation*, May 26, 1999) ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช นำเสนอคำวินิจฉัยพร้อมทั้งอรรถาธิบายโดยละเอียด (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 28 พฤษภาคม 2542 นับเป็นคำวินิจฉัยอันประเทืองปัญญา ดุจเดียวกับคำวินิจฉัยว่าด้วยสมาชิกภาพของ ส.ส. กลุ่มงูเห่าก่อนหน้านี้) และอันสาธารณชนและอนุชนสมควรเพ่งพิเคราะห์และไตร่ตรอง

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ เสนอความเห็นว่า การวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่นั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงว่า หนังสือดังกล่าวมีองค์ประกอบของการเป็นสนธิสัญญาหรือสัญญาหรือไม่ หากแต่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงด้วยว่า ข้อตกลงที่รัฐบาลทำกับองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในรูปใดนั้น มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่ออนุวัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์เห็นว่า เขตอำนาจรัฐตามความในมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีความหมายครอบคลุมเพียงอาณาเขตทางกายภาพ หากแต่ครอบคลุมทั้งเขตอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรมด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือแสดงเจตจำนงกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ก็ยอมรับว่า หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 กำหนดให้รัฐบาลแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 ด้วยเหตุดังนี้ แม้การจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่การยื่นหนังสือแสดงเจตนาจำนงโดยมีเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติย่อมเป็นการก้าวล่วงเข้าไปสู่ปริมณฑลแห่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์เสนอข้อวินิจฉัยว่า ในเมื่อรัฐบาลจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวพันกับการแก้ไขกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่างๆ จำนวนมาก รัฐบาลต้องนำหนังสือแสดงเจตจำนงขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนตามมาตรา 224 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เหตุที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ในขณะที่มาตรา 224 วรรคหนึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศอย่างคล่องตัวพอสมควร มาตรา 224 วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขมิให้ฝ่ายบริหารก้าวล่วงเข้าไปสู่ปริมณฑลแห่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยแล้วว่า หนังสือแสดงเจตจำนงมิใช่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ แต่คำวินิจฉัยจะยังเป็นที่ถกเถียงต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการพิจารณาคำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิชประกอบด้วย

ภาคที่สี่

นโยบายเศรษฐกิจ

- วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ทำให้รัฐบาลไทยต้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ กองทุนการเงินระหว่างประเทศผูกเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionaities) ติดมากับเงินให้กู้ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะจนตรอก เนื่องเพราะฐานะการเงินระหว่างประเทศง่อนแง่น จึงต้องยอมรับเงื่อนไขอันรัดรึง กองทุนการเงินระหว่างประเทศบีบให้รัฐบาลไทยรัดเข็มขัด โดยกำหนดให้ดุลการคลังเกินดุล 1% ของ GDP ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ฉบับที่หนึ่ง (ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2540) และฉบับที่สอง (ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540) แล้วจึงผ่อนปรนให้ดุลการคลังขาดดุลไม่เกิน 2% ของ GDP ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่สาม (ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541) และไม่เกิน 3% ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่สี่ (ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541)

- รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยึดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบหดตัว (Contractionary Macroeconomic Policy) ตามการสั่งการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลังและการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบหดตัวมีผลซ้ำเติมภาวะถดถอย จนแปรสภาพเป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจอันเป็นเหตุให้ธุรกิจล้มละลายจำนวนมาก ตลอดช่วงปี 2540-2541 มีการวิพากษ์ ‘ยาสั่ง’ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในชุมชนวิชาการระหว่างประเทศ และมีข้อทักท้วงจากนักวิชาการไทย แต่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังคงภักดีต่อ ‘พันธะ’ ที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเมื่อได้รับสัญญาณจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเลิกรัดเข็มขัดทางการคลังในปีงบประมาณ 2542 และเลิกตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2542 เป็นต้นมา

- แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 นับเป็นมาตรการสำคัญของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ แผนนี้นำแบบจำลองชิลีมาใช้ชนิดครึ่งๆกลางๆ การยึดหลักความสมัครใจของสถาบันการเงินในการฟื้นฟูสถาบันการเงินของตนนำมาซึ่งความล้มเหลวของแผนนี้ ธนาคารที่ได้ประโยชน์จากแผนนี้ชนิดเป็นกอบเป็นกำมีเฉพาะแต่ธนาคารไทยพาณิชย์และธนาคารมหานคร

- การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีความขัดแย้งภายในตลอดระยะเวลาที่มีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ความขัดแย้งระหว่างนายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ กับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่นายชวนหลีกภัย นายกรัฐมนตรีขาดความเป็นผู้นำ สร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างมาก การรวบอำนาจการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำลายการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแม้ภายในคณะรัฐมนตรีเอง

- พรรคประชาธิปัตย์เมื่อเป็นฝ่ายค้านมีความสามารถในการวิพากษ์รัฐบาลว่าละเมิดวินัยทางการคลัง แต่กลับมีประพฤติกรรม *'ว่าแต่เขา อิเหนาเป็นเอง'* เมื่อตนเป็นรัฐบาล ในระหว่างปี 2540-2543 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ได้กระทำการละเมิดวินัยทางการคลังหลายกรรมหลายวาระ ดังจะเห็นได้จากการก่อหนี้ต่างประเทศอย่างบ้าระห่ำ โดยไม่คำนึงว่ามีการใช้เงินกู้ต่างประเทศคุ้มประโยชน์หรือไม่ และการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินกู้ต่างประเทศในการประชาสัมพันธ์ 'ความดี' ของนโยบายรัฐบาล

- รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์แต่งตั้งคณะกรรมการ ศปร. เพื่อศึกษาวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 และให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย แทนที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์จะนำข้อเสนอแนะของ ศปร. ไปเป็นฐานในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มหภาค กลับแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. เพื่อศึกษารายงานของ ศปร. และหาตัวของผู้กระทำผิดในการก่อเกิดวิกฤติการณ์ดังกล่าวเพื่อลงโทษทั้งทางอาญาและทางแพ่ง โดยมิได้สนใจปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแม้แต่น้อย ปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคยังคงดำรงอยู่และมิได้มีการแก้ไข

วิวาทะว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

รายงานข่าวเกี่ยวกับสุนทรพจน์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง "อนาคตของภูมิภาคอาเซีย" ณ นครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2541 สร้างความสับสนแก่ชุมชนการเงินระหว่างประเทศ

หนังสือพิมพ์ *มติชน* ฉบับวันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน 2541 พาดหัวข่าวว่า *"ธารินทร์ไฟเขียวจากญี่ปุ่นยอมปั๊มเงิน! กู้เศรษฐกิจ-แก้สภาพคล่อง"* รายงานข่าวดังกล่าวนี้ยังผลให้รัฐมนตรีการคลังต้องออกมาแก้ข่าว (*The Nation*, June 6, 1998)

นโยบายเศรษฐกิจมหภาคกำลังเป็นประเด็นแห่งวิวาทะ ในเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง วิวาทะในเรื่องนี้มีประเด็นหลักอยู่อย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก ก็คือ เป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคควรจะเป็นเป้าหมายอะไร ส่วนประเด็นที่สอง รัฐบาลควรจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างไร

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ยึดถือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลเพียรพยายามรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน และปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อย่างเคร่งครัด การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนดำเนินการด้วยการตรึงอัตราดอกเบี้ยให้คงอยู่ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเพื่อดูดดึงเงินทุนนำเข้า (capital inflow) จากต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งเพื่อสกัดการไหลออกนอกประเทศของเงินทุน (capital outflow) รัฐบาลพยายามโฆษณาเพื่อให้ชุมชนการเงินระหว่างประเทศฟื้นความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งประสบความสำเร็จแต่เพียงเล็กน้อย เงินทุนภาคเอกชนยังคงไหลออก ซึ่งกระทบกระเทือนต่อปัญหาสภาพคล่อง และต่อภาคการผลิต กลุ่มทุนขนาดใหญ่เพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จในการเจรจากับสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ต่างประเทศในการปรับโครงสร้างหนี้

พิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 มิถุนายน 2541

รัฐบาลแก้ปัญหาการไหลออกของเงินทุนภาคเอกชน ด้วยการก่อหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล นอกเหนือจากการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อเสริมสร้างฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศแล้ว ยังมีการกู้เงินจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาอาเซีย และตลาดการเงินระหว่างประเทศ เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ การดึงเงินทุนนำเข้าด้วยการที่รัฐบาลก่อหนี้ต่างประเทศเสียงเอง ยังผลให้โครงสร้างหนี้ต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปในทางที่สัดส่วนของหนี้รัฐบาลมีมากขึ้น โดยที่หนี้ต่างประเทศของเอกชนลดลง

รัฐบาลมุ่งรักษาเสถียรภาพของราคา ด้วยการใช้มาตรการที่มีผลในการลดอุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) ไม่เพียงแต่จะมีการรัดเข็ดขัดทางการคลังเท่านั้น หากยังพยายามลดการใช้จ่ายในภาคเอกชน ด้วยการขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มและราคาน้ำมันอีกด้วย แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในลักษณะที่ทำให้เศรษฐกิจหดตัวเช่นนี้ ยิ่งซ้ำเติมภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจให้เลวร้ายลงไปอีก

ผลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคตามแนวทางดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ ปรากฏว่า อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทมีเสถียรภาพมากขึ้น และเงินบาทมีค่าแข็งขึ้นด้วย โดยที่อัตราแลกเปลี่ยนต่ำกว่า 40 บาทต่อดอลลาร์เป็นเวลาเดือนเศษ อีกทั้งอัตราเงินเฟ้อก็ต่ำกว่าที่คาดหมายมาก รัฐบาลจึงหันมาใช้นโยบายงบประมาณแบบขยายตัว (Expansionary Budget Policy) โดยปรับเปลี่ยนจากนโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget) มาเป็นนโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) ทั้งนี้โดยการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอผ่อนปรนเงื่อนไขการดำเนินนโยบายการคลัง จนท้ายที่สุดกองทุนการเงินระหว่างประเทศยินยอมให้ดุลการคลังขาดดุลได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และต่อมามาขยายเป็นไม่เกินร้อยละ 3

แต่ในทันทีที่เกิดวิกฤติการณ์การเงินระลอกใหม่ในอาเซียแปซิฟิก อันมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน และเงินบาทมีค่าตกต่ำลง จนอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับ 42 บาทต่อดอลลาร์อเมริกันเมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2541 รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น เพื่อธำรงเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน

ประพฤติกรรมของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นแนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลยึดถือเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยที่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและการส่งเสริมภาคการผลิต (real sector) เป็นเพียงเป้าหมายรอง

ประการที่สอง การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเป็นยุทธวิธีหลักในการธำรงเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ส่วนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอาศัยเครื่องมือทางการคลัง ด้วยการใช้งบประมาณขาดดุล และการนำเงินคงคลังมาอัดฉีดเศรษฐกิจ

แนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังกล่าวนี้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากว่าไม่เป็นผลดีต่อภาคการผลิต ธุรกิจจำนวนมากยากที่จะฟื้นตัวได้ในสภาวการณ์ที่อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าปีละ 20% มิหนำซ้ำสินเชื่อยังหาได้ยากยิ่ง เนื่องจากสถาบันการเงินไม่อยากปล่อยเงินกู้ เพราะเกรงว่าหนี้เสียจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น แม้รัฐบาลจะกู้เงินจากต่างประเทศเพื่ออัดฉีดภาคการส่งออกโดยอาศัยธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยเป็นกลไกสำคัญ แต่การจัดสรรสินเชื่อเพื่อการส่งออกกลับสะดุดและติดขัด อันเป็นผลจากฐานอันง่อนแง่นของระบบสถาบันการเงินนั่นเอง

ทีมงานของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งช่วยจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายวีรพงษ์ รามางกูร และนายอัมมาร สยามวาลา เสนอให้รัฐบาลพิจารณาแนวทางใหม่ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค แนวทางใหม่นี้ต้องการให้รัฐบาลหันมายึดถือการฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก โดยที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายรอง วิวาทะในเรื่องนี้จึงเกี่ยวพันกับการเลือกเป้าหมาย ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ฝ่ายที่ต้องการให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจมีความเห็นว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมิใช่ปัญหาที่น่าเป็นห่วงมากนักในปัจจุบัน เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อไม่สูงมากและอัตราแลกเปลี่ยนค่อนข้างมีเสถียรภาพ การธำรงอัตราแลกเปลี่ยนและการปกป้องอัตราแลกเปลี่ยน ดังมาตรการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2541 มิใช่มาตรการที่พึงปรารถนา แนวทางที่พึงปรารถนา ก็คือ การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นไปตามกลไกราคา ถึงเงินบาทมีค่าตกต่ำลงก็มิใช่เรื่องน่าตกใจ เพราะบรรดาเงินสกุลต่างๆในอาเซียแปซิฟิกล้วนแล้วแต่มีค่าตกต่ำลงเมื่อเทียบกับดอลลาร์อเมริกันทั้งสิ้น การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนด้วยมาตรการต่างๆ กลับทำให้เงินบาทแข็งตัวเกินกว่าความเป็นจริงเมื่อเทียบกับเงินสกุลต่างๆในอาเซียตะวันออก ซึ่งบั่นทอนฐานะการแข่งขันของสินค้าออกไทย ในเมื่อประเทศเหล่านี้มีสินค้าออกที่เป็นคู่แข่งของไทย การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทเป็นไปตามกลไกราคา ถึงจะมีค่าตกต่ำลงแต่ก็จะเป็นประโยชน์ต่อภาคการส่งออก

การใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือหลักในการฟื้นฟูเศรษฐกิจนับเป็นประเด็นแห่งวิวาทะอีกประเด็นหนึ่ง ก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) เครื่องมือทางการคลังย่อมมีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเครื่องมือทางการเงิน แต่ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System) บทวิเคราะห์ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคบ่งบอกว่า ประสิทธิภาพของเครื่องมือทางการเงินมีมากกว่าเครื่องมือทางการคลัง แนวทางการใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลเพื่ออัดฉีดเศรษฐกิจจะประสบสัมฤทธิผลไม่มากนัก

ทีมงานของนายอานันท์ ปันยารชุน ต้องการให้รัฐบาลหันมาใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary Monetary Policy) ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้นโยบายการคลังภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว การเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (money supply) จะช่วยผ่อนคลายปัญหาการขาดสภาพคล่อง และผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยลดลงอันเกื้อกูลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

แต่การใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัว ด้วยการเพิ่มปริมาณเงิน ย่อมผลักดันให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นด้วย ประชาชนมิอาจเลี่ยงผลกระทบของการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ในฐานะผู้บริโภค ประชาชนจะต้องซื้อสินค้าและบริการต่างๆในราคาแพงขึ้น ในฐานะผู้มีเงินออม ผลตอบแทนจากการถือเงินออมจะตกต่ำลง เพราะไม่เพียงแต่อัตราดอกเบี้ยในนาม (nominal rate of interest) จะลดลงอันเป็นผลจากการเพิ่มปริมาณเงินเท่านั้น หากทว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) ก็ลดลงด้วย เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น แต่การลดลงของอัตราดอกเบี้ยทั้งอัตราในนามและอัตราที่แท้จริง ย่อมเป็นสิ่งจูงใจในในการขยายการลงทุนของเอกชน

กลุ่มประชาชนที่ยากจนผู้ไม่มีเงินออมย่อมไม่สูญเสียประโยชน์จากการที่ผลตอบแทนในการถือเงินออมตกต่ำลง แต่จะได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้ออย่างปราศจากข้อกังขา การดำเนินนโยบายการบรรเทาความเดือดร้อนของกลุ่มคนยากคนจนควบคู่กันไปจึงเป็นเรื่องจำเป็นยิ่งยวด อานิสงส์ที่คนยากจนอาจจะได้รับจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้บ้าง ก็คือ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานอันเป็นผลจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

คำถามพื้นฐานของการใช้นโยบายการเงินแบบขยายตัวมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปริมาณเงินควรจะเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสมกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน คำตอบคำถามนี้ย่อมขึ้นอยู่กับระดับอัตราเงินเฟ้อที่ประชาชนยอมรับได้ เพราะการเพิ่มปริมาณเงินย่อมสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อ หากอัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นจนประชาชนเดือดร้อนมากจนเกินไป นอกจากจะสร้างแรงเสียดทานในสังคมแล้ว ยังมีปัญหาในการควบคุมการขยายตัวของอัตราเงินเฟ้อและการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนอีกด้วย การกำหนดอัตราเงินเฟ้อที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ จึงเป็นปฏิบัติการเบื้องต้น ก่อนที่จะกำหนดปริมาณเงินที่ควรจะเพิ่มขึ้น

ประการที่สอง ปริมาณเงินจะเพิ่มขึ้นได้อย่างไร หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวทำนองว่า ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิมพ์ธนบัตรออกหมุนเวียนเพิ่มขึ้นตามจำนวนที่ต้องการ แต่การพิมพ์ธนบัตรโดยปราศจากสินทรัพย์หนุนหลังย่อมขัดต่อ พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ข้อเสนอของทีมงานของนายอานันท์ ปันยารชุน ก็คือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำเงินบาทออกซื้อเงินตราสกุลหลัก ดังเช่นเงินดอลลาร์อเมริกันมาเก็บไว้ แม้วิธีนี้โดยสาระสำคัญจะเป็นการพิมพ์ธนบัตรออกสู่การหมุนเวียนก็ตาม แต่ปริมาณเงินส่วนที่ออกสู่การหมุนเวียนเพิ่มขึ้น (marginal supply of money) จะมีเงินดอลลาร์อเมริกันหนุนหลังเต็ม 100% การนำเงินบาทมาซื้อดอลลาร์อเมริกัน นอกจากจะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้เงินดอลลาร์อเมริกันหายไปจากกตลาดอีกด้วย เงินดอลลาร์อเมริกันย่อมมีราคาแพงขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เงินบาทมีค่าอ่อนตัวลง ข้อเสนอนี้จึงมีผลทั้งในการผ่อนคลายปัญหาสภาพคล่อง และในการลดค่าเงินบาท ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อภาคการส่งออก ปัญหาพื้นฐานในการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ เงินบาทควรจะอ่อนตัวลงมากน้อยเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมของเงินบาทควรจะเป็นเท่าใด

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า รัฐมนตรีบางท่าน ดังเช่นนายศุภชัย พานิชภักดิ์ และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีความเห็นคล้อยตามข้อเสนอนี้ แต่รัฐมนตรีการคลังยังคงยืนกรานที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคตามแนวทางเดิม โดยอ้างว่า นโยบายการเงินแบบขยายตัวจะมีผลบั่นทอนเสถียรภาพของราคาและอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งท้ายที่สุดอาจทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งนี้โดยมิได้พิจารณาว่า นโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงประสบความล้มเหลวในการดึงดูดเงินทุนเข้าประเทศ ตราบเท่าที่การขาดสภาพคล่องเป็นปัญหาร้ายแรง ช่องทางในการแสวงหากำไรจากการลงทุนย่อมมีอยู่อย่างจำกัดหรือไม่มีเลย

วิวาทะว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจมหภาคครั้งนี้มีชีวิตของระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเดิมพัน ข้อเสนอใหม่นี้ แม้จะมีประเด็นอันพึงพิจารณา แต่ก็ยังต้องการอรรถาธิบายว่า การเพิ่มปริมาณเงินจะส่งผลต่อภาคการผลิตได้อย่างไรในขณะที่ระบบสถาบันการเงินง่อยเปลี้ยเสียขา

แบบจำลอง 14 สิงหาคม 2541

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 มีมติเห็นชอบแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่เสนอโดยกระทรวงการคลัง รวมทั้งร่างพระราชกำหนด 3 ฉบับ อันได้แก่ ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่...) พ.ศ.... ร่างพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.... และร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ....

ปฏิกิริยาที่สาธารณชนมีต่อแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินดังกล่าวนี้ค่อนข้างหลากหลาย โดยอาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกชื่นชม 'อัจฉริยภาพ' ของรัฐบาลที่สามารถนำเสนอมาตรการทางนโยบายที่มีความสลับซับซ้อนดังที่ปรากฏ กลุ่มที่สองโจมตีรัฐบาลที่นำทรัพยากรของแผ่นดินจำนวนมหาศาลไป 'อุ้ม' สถาบันการเงินที่เจ้าของล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและเคยได้ประโยชน์ชนิดเป็นกอบเป็นกำจากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ รวมทั้งมีข้อโจมตีว่ารัฐบาลเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรการทางนโยบาย กลุ่มที่สาม อยู่ระหว่างกลุ่มที่หนึ่งกับกลุ่มที่สอง โดยมีข้อกังขาเกี่ยวกับประสิทธิผลของมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ในการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินและในการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากภาวะตกต่ำ

ภาคเศรษฐกิจการเงินรอคอยมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 อย่างใจจดใจจ่อ เพราะรัฐบาลให้ความหวังว่า จะมี 'ยาวิเศษ' ในการแก้อาการป่วยของระบบสถาบันการเงิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบอกกล่าวให้ประชาชนรอคอยมาตรการเดือนสิงหาคม พร้อมทั้งออกข่าวว่า มาตรการดังกล่าวนี้จะเป็นมาตรการ 'เบ็ดเสร็จ' ครั้นมีการประกาศมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ดังขรมว่า มาตรการที่ประกาศหาใช่มาตรการเบ็ดเสร็จไม่ และมีข้อกังขาเกี่ยวกับสถานะ 'ยาวิเศษ' ของมาตรการชุดนี้ ท้ายที่สุด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังต้องยอมรับความไม่ 'เบ็ดเสร็จ' ของมาตรการ โดยกล่าวว่า จะมีมาตรการอื่นๆ ตามมาอีกภายหลัง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 สิงหาคม 2541

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มิได้แตกต่างจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธในข้อที่ให้ความหวังแก่ประชาชนว่า จะมี 'ยาวิเศษ' มาแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ในยุครัฐบาลพลเอกชวลิต นายทนง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นให้ความหวังแก่ประชาชนด้วยการให้รอคอยมาตรการเดือนสิงหาคม 2540 ในยุครัฐบาลนายชวน นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ก็บอกให้ประชาชนใจเย็นๆ โดยให้รอคอยมาตรการเดือนสิงหาคม 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลทั้งสองต่างมิได้ตระหนกถึงผลกระทบอันเกิดจากการให้ความหวัง หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Announcement Effect

เมื่อรัฐบาลประกาศว่า จะมี 'ยาวิเศษ' สำหรับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ประชาชนย่อมมีความคาดหวังเกี่ยวกับความ 'วิเศษ' ของยานั้น หากยานั้นมีคุณสมบัติอันวิเศษจริง รัฐบาลย่อมได้รับความเชื่อถือจากประชาชน แต่เมื่อมีการเปลือยตัวตัวของยา 'ยาวิเศษ' แล้วปรากฏว่าไร้ประสิทธิผลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลย่อมเสื่อมทรามลง หากรัฐบาลประกาศอีกว่า จะมี 'ยาวิเศษ' ชุดใหม่ แม้ประชาชนจะยังมีความคาดหวังเกี่ยวกับความ 'วิเศษ' ของยานั้น แต่ระดับความคาดหวังย่อมตกต่ำลง เพราะมีประสบการณ์จากอดีตว่า คำโฆษณาสรรพคุณความ 'วิเศษ'ของยาที่รัฐบาลเผยแพร่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง

บทเรียนจากการประกาศมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 บทเรียนหนึ่ง ก็คือ รัฐบาลไม่ควรสร้างวิมานในฝันให้แก่ประชาชน โดยต้องระมัดระวัง Announcement Effect อันเกิดจากการสร้างความหวัง เพราะถ้าหากความเป็นจริงไม่ตรงต่อความคาดหวังของประชาชนเสียแล้ว ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลย่อมตกต่ำลง หากเรายอมรับกระบวนทัศน์ของสำนักความคิด Rational Expectations การสูญเสียความน่าเชื่อถือของรัฐบาลจะบั่นทอนประสิทธิผลในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาในรายละเอียด มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ประกอบด้วยแบบจำลองย่อย 4 แบบจำลอง อันได้แก่

(1) การผนึกสถาบันการเงินของรัฐ

(2) การโอนสถาบันการเงินเอกชนมาเป็นของรัฐ

(3) การขายสถาบันการเงินของรัฐแก่เอกชน

(4) การฟื้นฟูสถาบันการเงิน

แบบจำลองที่หนึ่ง การผนึกสถาบันการเงินของรัฐเป็นวิธีการผนวกสถาบันการเงินของรัฐเข้าด้วยกัน โดยสถาบันการเงินที่มั่นคงกว่าเข้าไปครอบสถาบันการเงินที่ง่อนแง่นกว่า

กระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารกรุงไทยเป็นแกนในการผนวกธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การและธนาคารมหานคร โดยที่วิธีการผนวกแตกต่างกัน ในกรณีธนาคารมหานคร ธนาคารกรุงไทยรับโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินฝาก รวมตลอดจนสาขาและพนักงานทั้งหมด ทั้งนี้ธนาคารกรุงไทยต้องรับผิดชอบจัดการสินเชื่อด้อยคุณภาพของธนาคารมหานครด้วย ในกรณีธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ธนาคารกรุงไทยรับโอนเฉพาะทรัพย์สินส่วนที่ดี เงินฝาก หนี้สินที่เป็นภาระผูกพันล่วงหน้าและหนี้สินอื่นๆ คงเหลือสินเชื่อด้อยคุณภาพแก่ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ซึ่งต้องแปลงสถานะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) ทั้งนี้ธนาคารกรุงไทยมิได้รับโอนสาขาและพนักงานของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ

ทั้งธนาคารมหานครและธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การก่อนวันที่ 14 สิงหาคม 2541 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว

แบบจำลองที่สอง การโอนสถาบันการเงินเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยให้ธนาคารรัตนสินและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจเป็นแกน ทั้งนี้ธนาคารรัตนสินเข้าไปครอบธนาคารแหลมทอง และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจเข้าไปครอบสหธนาคารและบริษัทเงินทุน 12 แห่ง (ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแทรกแซง 7 แห่งในเดือนพฤษภาคม 2541 และอีก 5 แห่งเมื่อวันที่14 สิงหาคม 2541) โดยที่มีแผนจะเปลี่ยนสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ในภายหลัง

ในการโอนสถาบันการเงินเอกชนมาเป็นของรัฐดังกล่าวนี้ สถาบันการเงินเหล่านี้ต้องตั้งสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

แบบจำลองที่สาม การถ่ายโอนสถาบันการเงินของรัฐไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) วิธีการนี้ใช้กับธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทย ก่อนที่จะขายแก่เอกชนจะมีการเสริมฐานะการเงินให้แข็งแกร่ง เงินที่ธนาคารทั้งสองกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะถูกแปลงเป็นทุน จะตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย และจะมีการเพิ่มทุนในธนาคารทั้งสอง

แบบจำลองที่สี่ การฟื้นฟูสถาบันการเงินเอกชน โดยใช้มาตรการช่วยเพิ่มทุน แบบจำลองนี้ใช้กับสถาบันการเงินโดยทั่วไป แต่จุดเน้นคงอยู่ที่ธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหาการเพิ่มทุน อันได้แก่ ธนาคารไทยพาณิชย์ ศรีอยุธยา ทหารไทย และนครธน แม้แต่ธนาคารที่เพิ่มทุนไปแล้ว ดังเช่นธนาคารกรุงเทพ กสิกรไทย อาเซีย และไทยทนุ ก็อาจต้องพึ่งมาตรการนี้ จุดเด่นของ

แบบจำลองนี้ ก็คือ การปล่อยให้สถาบันการเงินมีเสรีภาพในการตัดสินใจเข้าโครงการโดยสมัครใจ ไม่มีการบังคับ รัฐบาลดำเนินมาตรการช่วยเพิ่มทุนด้วยการจัดตั้งเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง (Tier-1 Capital) และเงินกองทุนชั้นที่สอง (Tier-2 Capital) กระนั้นก็ตาม ความจำเป็นที่จะต้องตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีผลบีบบังคับให้สถาบันการเงินจำนวนมากต้องขอเข้าโครงการช่วยเพิ่มทุน นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถใช้อำนาจการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นกลไกในการบังคับให้สถาบันการเงินต่างๆ 'เข้าแถว' อีกด้วย

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของมาตรการช่วยเพิ่มทุน ก็คือ การโยงมาตรการดังกล่าวนี้เข้ากับเงื่อนไขการประนอมหนี้ และเงื่อนไขการขยายสินเชื่อ สถาบันการเงินที่ต้องการโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองต้องดำเนินการประนอมหนี้ และจะได้รับเงินช่วยเพิ่มทุนเพิ่มขึ้น หากมีการจัดสรรสินเชื่อใหม่ เงื่อนไขทั้งสองนี้เป็นปมเงื่อนสำคัญที่รัฐบาลหวังว่า มาตรการช่วยเพิ่มทุนจะมีผลเชื่อมโยงต่อการฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ถูกโจมตีว่าเป็นมาตรการที่มีการเลือกปฏิบัติพนักงานธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ซึ่งจะต้องว่างงานในอีก 3 เดือนข้างหน้าต่างกล่าวหาเช่นนี้ รัฐบาลมิอาจให้อรรถาธิบายได้ว่า เหตุใดรัฐบาลจึงปฏิบัติต่อธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การแตกต่างจากธนาคารมหานคร ทั้งๆที่ธนาคารทั้งสองถูกผนวกเข้ากับธนาคารกรุงไทยด้วยกัน อีกทั้งยังไม่มีคำอธิบายว่า เหตุใดรัฐบาลจึงเลือกขายธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับธนาคารไทยพาณิชย์ในอดีต ก็เป็นเหตุปัจจัยแห่งข้อกังขาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติด้วย

ด้วยเหตุที่มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ประกอบด้วยแบบจำลองย่อย 4 แบบจำลอง หากรัฐบาลมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใสที่กำหนดว่า สถาบันการเงินใดจะต้องถูกจับเข้าแบบจำลองใด ข้อกล่าวหาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติจะไม่ดังขรมเช่นที่เกิดขึ้นครั้งนี้ อย่างน้อยที่สุดสาธารณชนควรจะได้รับรู้สถานะหนี้สงสัยจะสูญของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง การปิดบังข้อมูลอันสมควรเป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) นี้เองเป็นสาเหตุปฐมฐานของข้อกังขาทั้งมวล เมื่อเสียงวิพากษ์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติดังขรม ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ธนาคารพาณิชย์ที่มิได้ถูก 'เล่นงาน' ตามมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีเงินให้กู้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Loans = NPLs) ไม่เกิน 25% ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ที่ถูก 'เล่นงาน' มี NPLs เกิน 50% (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันอังคารที่ 18 สิงหาคม 2541) การเปิดเผยข้อมูลชนิดอมพะนำเช่นนี้หาเป็นประโยชน์ต่อภาพลักษณ์ของผู้บริหารนโยบาย

ไม่ เพราะสาธารณชนย่อมตั้งข้อกับขาได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ที่มิได้ถูก 'เล่นงาน' บางธนาคารอาจมี NPL เกินกว่า 25% ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแย้มข้อมูลในลักษณะตัวเลขถัวเฉลี่ย

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มที่ใกล้ชิดพรรคประชาธิปัตย์แสดงความชื่นชมมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ถึงกับยกย่องว่า เป็นนวัตกรรมทางนโยบาย (policy innovation) และขนานนามว่า "แบบจำลองไทย" (Thai Model)

ก่อนการประกาศมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า รัฐบาลอาจเลือกใช้ "แบบจำลองชิลี" ในการฟื้นฟูสถาบันการเงิน โดยที่มีข้อเสนออย่างเป็นกิจจะลักษณะจากนายอัมมาร์ สยามวาลา (*The Bangkok Post*, August 11, 1998) ภายหลังการประกาศมาตรการเดือนสิงหาคม 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปฏิเสธว่า มาตรการดังกล่าวมิใช่ 'แบบจำลองชิลี' ข้อกล่าวอ้างของรัฐมนตรีการคลังตรงต่อข้อเท็จจริง ดังที่ชี้ให้เห็นข้างต้นนี้แล้วว่า มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีลักษณะพันทางอย่างยิ่ง กระนั้นก็ตามเทคนิคการแก้ปัญหาตาม 'แบบจำลองชิลี' ยังคงปรากฏให้เห็น โดยมิอาจกล่าวอ้างว่า เป็นนวัตกรรมทางนโยบายของไทยโดยปราศจากความตะขิดตะขวง

ผู้คนกล่าวถึง 'แบบจำลองชิลี' เสมือนหนึ่งเป็นแบบจำลองหลักในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน แท้ที่จริงแล้ว แบบจำลองที่เป็นต้นตอของ 'แบบจำลองชิลี' นั้น ก็คือแบบจำลองสเปน (Spainish Model) ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2523 หลักการสำคัญของแบบจำลองสเปนก็คือ หลักการแอ็กคอร์เดียน (Accordian Principle) การจัดตั้ง 'โรงพยาบาลธนาคาร' (Bank Hospital) และเทคนิคการตัดเนื้อร้ายที่เรียกว่า Carve-out Technique

เมื่อชิลีประสบวิกฤติการณ์สถาบันการเงินระหว่างปี 2524-2526 ชิลีได้นำแบบจำลองสเปนไปใช้ในการแก้ปัญหา โดยที่มีการดัดแปลง สิ่งที่เรียกว่า 'แบบจำลองชิลี' จึงเป็น Chile Variation ของ Spanish Model การดัดแปลงที่สำคัญ ก็คือ การออกพันธบัตรโดยธนาคารกลางเพื่อซื้อสินทรัพย์เสื่อมคุณภาพ โดยที่ธนาคารเจ้าของสินทรัพย์เดิมมีข้อตกลงที่จะซื้อคืน

ทั้ง Accordian Principle, Bank Hospital และ Carve-out Technique ล้วนปรากฏในมาตรการ 14 สิงหาคม 2541

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน กับโครงสร้างสิ่งจูงใจ

มาตรการฟื้นฟูและปรับโครงสร้างสถาบันการเงินแต่ละชุดมีผลกระทบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Incentives Structure) แตกต่างกัน บางชุดอาจสร้างสิ่งจูงใจในการสั่นคลอนเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินอย่างซ่อนเร้น บางชุดอาจส่งเสริมให้สถาบันการเงินปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการ การเลือกใช้มาตรการจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจด้วย

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่ประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 มีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ได้แก่ สิ่งจูงใจนายทุนต่างด้าวให้เข้าร่วมทุนในสถาบันการเงินไทยตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้ร่วมทุนใหม่ถือหุ้นบุริมสิทธิ์ที่มีสิทธิ์ออกเสียงและปรับเปลี่ยนผู้บริหารสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการได้ หากมีความเสียหายหรือผลขาดทุน ผู้ถือหุ้นเดิมจะต้องรับภาระก่อน ต่อเมื่อหมดทุนแล้ว ภาระขาดทุนจึงตกแก่ผู้ร่วมทุนใหม่ นอกจากนี้ ผู้ร่วมทุนใหม่ไม่ต้องรับภาระในการตั้งเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกิดขึ้นก่อนการเข้าร่วมทุนแต่อย่างใด โดยสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการจะต้องตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งจะเปิดกว้างทั้งผู้ร่วมทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศ แต่ดังเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า นายทุนไทยทุกหมู่เหล่าล้วนได้รับผลกระทบจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น สิ่งจูงใจที่ปรากฏในมาตรการนี้จึงพุ่งเป้าไปยังนายทุนต่างด้าวเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ได้แก่ สิ่งจูงใจในการประนอมหนี้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธุรกิจเอกชน (Corporate Debt Restructuring) เป็นปมเงื่อนไขสำคัญของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ มาตรการดังกล่าวนี้จะเป็นไปได้ก็แต่โดยสถาบันการเงินยินยอมประนอมหนี้ หากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้พากันฟ้องล้มละลายวิสาหกิจเอกชนที่เป็นลูกหนี้เสียแล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยจักต้อง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 สิงหาคม 2541

เผชิญกับภาวะโกลาหลอย่างถึงที่สุด ด้วยเหตุดังนี้ มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 จึงกำหนดสิ่งจูงใจในการประนอมหนี้ โดยรัฐบาลช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองให้สถาบันการเงินที่ประนอมหนี้ได้ก่อนสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 ในจำนวนเท่ากับร้อยละ 100 ของการตัดหนี้สูญหรือการต้องตั้งสำรองเพิ่มซึ่งเกิดจากการประนอมหนี้ที่สถาบันการเงินจำเป็นต้องรับภาระเพิ่มจากที่ได้เคยตั้งสำรองไว้

ประการที่สาม ได้แก่ สิ่งจูงใจในการขยายสินเชื่อ ด้วยเหตุที่สถาบันการเงินขยาดต่อการขยายสินเชื่อ เนื่องจากเกรงการพอกพูนของปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ (Non-performing Loans) หากไม่มีการขยายสินเชื่อ การฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมิอาจเกิดขึ้นได้ แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินจึงกำหนดสิ่งจูงใจให้สถาบันการเงินขยายสินเชื่อ โดยรัฐบาลช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองแก่สถาบันการเงินที่ขยายสินเชื่อในจำนวนเท่ากับร้อยละ 20 ของสินเชื่อที่ให้เพิ่มขึ้นแก่ภาคเอกชน ทั้งนี้เงินกองทุนที่ได้เพิ่มขึ้นในส่วนนี้จักต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของสินทรัพย์เสี่ยง

แม้แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 จะมีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจใหม่อย่างน้อย 3 ประการ ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ แต่โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินโดยส่วนรวมมีการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงเล็กน้อย โครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นมรดกของปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 โดยสาระสำคัญเป็นแผนสืบทอดปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ การอัดฉีดเงิน 300,000 ล้านบาท เพื่อประคองมิให้สถาบันการเงินล้ม นับเป็นประจักษ์พยานอันดีของความข้อนี้ สมัชชาคนจนย่อมมีความชอบธรรมที่จะตั้งคำถามรัฐบาลว่า เหตุใดรัฐบาลจึงไม่อัดฉีดเงินจำนวนเท่ากันเพื่อมิให้คนจนล้มบ้างเล่า

แม้รัฐบาลจะอ้างว่า วิกฤติการณ์สถาบันการเงินครั้งนี้ใหญ่หลวงเกินกว่าที่จะปล่อยให้ล้ม เพราะจะสร้างผลกระทบเชื่อมโยงไปสู่ภาคการผลิตอย่างรุนแรง แต่ประวัติศาสตร์ของธนาคารแห่งประเทศไทยบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า นับตั้งแต่การสถาปนาธนาคารกลางแห่งนี้ในปี 2485 เป็นต้นมา รัฐบาลยึดกุมปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ อย่างมั่นคง ในสหรัฐอเมริกาเคยมีวิวาทะว่าด้วย Too big to fail กล่าวคือ การปล่อยให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้มจะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐบาลนายชวน หลีกภัยอาจอ้างอิงเหตุผล Too big to fail ในการโอบอุ้มสถาบันการเงินครั้งนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ยอมปล่อยให้สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นล้ม แม้ในกรณีที่ปรากฏแน่ชัดว่า การล้มละลายของสถาบันการเงินบางสถาบันมิได้สร้างผลกระทบลูกโซ่ต่อสถาบันการเงินอื่นๆ (Contagion Effect) ดังนี้ อาจตีความได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดหลักการ Too big to liquidate เพราะเกรงแรงเสียดทานทางการเมือง และอำพรางความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การนับเป็นกรณีตัวอย่างที่ควรศึกษาเป็นบทเรียน หากธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การล้มไปตั้งแต่ปี 2539 สังคมและประชาชนผู้เสียภาษีอากรมิต้องแบกรับภาระในการโอบอุ้มสถาบันการเงินที่อุดมด้วยความฉ้อฉลแห่งนี้ การไม่ตัดสินใจในการใช้มาตรการที่เฉียบขาดกลับสร้างภาระแก่สังคมเพิ่มขึ้น มิเฉพาะแต่การสูญเสียเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และเงินค่าจ้างบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการบริหารเท่านั้น หากยังมีต้นทุนสังคมอันประมาณค่ามิได้ที่เกิดจากการละเลยการลงโทษผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีประพฤติกรรมฉ้อฉลอีกด้วย

นโยบายการจำกัดจำนวนสถาบันการเงินและปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' เป็นนโยบายและปรัชญาที่เกื้อกูลให้มีอำนาจผูกขาดในการผลิตบริการการเงิน และเกื้อกูลให้ผู้ประกอบการสถาบันการเงินมีกำไรจากการผูกขาด (monopoly profit) นโยบายการจำกัดจำนวนสถาบันการเงินมีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าไปแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ (barrier to entry) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเข้าไปแข่งขันมิได้เป็นไปโดยเสรี (free entry) ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการออกจากการแข่งขัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การออกจากการแข่งขันมิได้เป็นไปโดยเสรี (free exit)

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ปล่อยให้สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นอันควรแก่การล้มละลายออกจากการแข่งขัน การโอบอุ้มประคับประคองของธนาคารแห่งประเทศไทยสร้างภยันตรายอันเกิดจากการให้คำรับรองความมั่นคงของสถาบันการเงิน หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard ผู้บริหารสถาบันการเงินจะมีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงและฉ้อฉล เพราะแน่ใจว่า หากสถาบันการเงินที่ตนเป็นผู้บริหารประสบปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะก้าวเข้ามาโอบอุ้มเสมอเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นจะไม่สนใจตรวจสอบและติดตามประพฤติกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงิน ประชาชนเจ้าของเงินฝากจะสนใจแต่อัตราดอกเบี้ยที่ได้รับ โดยไม่ใส่ใจฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเหตุที่เชื่อ 'มือที่มองไม่เห็น' ของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเอง

แม้ว่าแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 เป็นแผนสืบทอดปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' แต่มีสิ่งที่เปลี่ยนแปลงที่พึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ *ประการแรก* ได้แก่ การปล่อยให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การล้ม *ประการที่ 2* ได้แก่ การสั่งลดทุนธนาคารแหลมทองและธนาคารสหธนาคาร รวมทั้งบริษัทเงินทุนอีก 5 แห่ง โดยที่มาตรการการลดทุนเคยใช้มาก่อนแล้วในกรณีธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารศรีนคร และธนาคารมหานคร

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นมีส่วนรับภาระวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน หากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เกิดจากเจตจำนงในการละทิ้งปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' และหันไปยึดถือปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มได้' โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินย่อมแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ เพราะเป็นการให้สัญญาณให้เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร และประชาชนเจ้าของเงินฝาก รับภาระวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่จะเกิดขึ้น

แต่ถ้าการตัดสินใจปล่อยให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การล้ม และการสั่งลดทุนสถาบันการเงินที่มีหนี้เสียจำนวนมหาศาล เกิดจากภาวะจำยอม โดยที่มิได้มีเจตจำนงในการละทิ้งปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินย่อมมิได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ กล่าวคือ ยังคงเป็นโครงสร้างสิ่งจูงใจที่สร้างปัญหา Moral Hazard อันทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยพื้นฐาน

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 ปกป้องคุ้มครองประชาชนเจ้าของเงินฝากอย่างเต็มที่ แม้จะมีเหตุผลในการดำเนินนโยบายเช่นนี้ แต่รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยละเลยที่จะให้บทเรียนแก่ประชาชน Moral Hazard ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อรัฐบาลเข้าไปครอบธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารมหานคร และธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เงินฝากของประชาชนโยกย้ายจากสถาบันการเงินที่มั่นคงกว่าไปสู่ธนาคารที่โดยเนื้อแท้ง่อนแง่นกว่า เพียงเพราะมีตราว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งๆที่บางธนาคารสมควรแก่การล้มละลายแล้ว

ปัญหา Moral Hazard เกิดขึ้นกับเจ้าหนี้ต่างประเทศด้วย เมื่อรัฐบาลสั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุนในเดือนสิงหาคม 2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ให้หลักประกันว่าหนี้ต่างประเทศของบริษัทเงินทุนเหล่านั้นจะได้รับชำระคืน การให้หลักประกันเช่นนี้มีผลในการสร้างปัญหา Moral Hazard เพราะทำให้เจ้าหนี้ไม่ระมัดระวังในการตรวจสอบฐานะการเงินของลูกหนี้

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 จะไม่มีผลอันยั่งยืนสถาพรหากแผนดังกล่าวนี้มิได้มีผลในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินซึ่งในปัจจุบันมีส่วนทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน หากไม่ต้องการให้โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินสร้างปัญหา Moral Hazard ก็ต้องละทิ้งปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้'

ไม่มีกาละอื่นใดที่เหมาะสมกว่าวิกฤติกาลปัจจุบันที่จะละทิ้งปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' และหากต้องการละทิ้งปรัชญาดังกล่าวนี้ ก็ต้องเริ่มส่งสัญญาณแก่หน่วยเศรษฐกิจทุกหน่วยในสังคมไทย โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน กับงบดุลแห่งชาติ

งบดุล (Balance Sheet) เป็นเอกสารแสดงฐานะการเงินของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ โดยบ่งบอกมูลค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่หน่วยเศรษฐกิจนั้นๆมีอยู่ นักบัญชีพิจารณาฐานะการเงินของหน่วยเศรษฐกิจด้วยการวิเคราะห์สินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) อันได้แก่ มูลค่าสินทรัพย์หักด้วยหนี้สิน หากสินทรัพย์สุทธิยิ่งมีมากเพียงใด ฐานะการเงินยิ่งมั่นคงมากเพียงนั้น ในกรณีตรงกันข้าม หากสินทรัพย์สุทธิติดลบ ซึ่งหมายความว่า หนี้สินมีมากกว่าสินทรัพย์ หน่วยเศรษฐกิจนั้นย่อมอยู่ในฐานะล้มละลาย

บริษัทธุรกิจล้วนต้องจัดทำงบดุลเพื่อพิจารณาฐานะการเงินแห่งตน หากพบว่าฐานะการเงินง่อนแง่น ก็ต้องพิจารณาหาทางแก้ไข ครัวเรือนก็มีงบดุล แต่จะจัดทำเป็นเอกสารหรือลายลักษณ์อักษรหรือไม่ ขึ้นอยู่กับครัวเรือนแต่ละแห่ง อย่างน้อยที่สุดหัวหน้าครัวเรือนจะต้องทราบแก่ใจว่า ‘งบดุล’ ของครัวเรือนอยู่ในฐานะเช่นไร

ประเทศชาติก็ดุจเดียวกับครัวเรือนที่มีงบดุล ซึ่งเรียกว่า “งบดุลแห่งชาติ” (National Balance Sheet) และเฉกเช่นเดียวกับครัวเรือนที่จะมีการจัดทำ “งบดุลแห่งชาติ” เป็นเอกสารหรือลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับระดับความก้าวหน้าของระบบบัญชีประชาชาติ (National Accounts System) ของแต่ละประเทศ

งบดุลของบริษัทธุรกิจแสดงถึงฐานะการเงินของบริษัทธุรกิจฉันใด งบดุลแห่งชาติย่อมแสดงถึงฐานะการเงินของประเทศชาติฉันนั้น

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินมีผลกระทบต่องบดุลแห่งชาติโดยตรง เพราะจะมีหน่วยเศรษฐกิจที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ การได้หรือเสียประโยชน์เป็นผลจากการจัดสรรผลขาดทุนของสถาบันการเงิน (Loss Allocation) เพราะแผนฟื้นฟู

บทความเรื่องนี้เขียนในเดือนสิงหาคม 2541 โดยมิได้ตีพิมพ์ ณ ที่ใด เพิ่งนำมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้เป็นครั้งแรก

ระบบสถาบันการเงินจะต้องกำหนดหลักการว่า หน่วยเศรษฐกิจใดในสังคมเป็นผู้รับภาระการขาดทุนของสถาบันการเงิน และหน่วยเศรษฐกิจใดเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการฟื้นฟูสถาบันการเงิน

เมื่อสถาบันการเงินมีฐานะง่อนแง่น จนสินทรัพย์สุทธิมีค่าติดลบ หากรัฐบาลและธนาคารกลางไม่เข้าไปแทรกแซงช่วยเหลือ สถาบันการเงินนั้นก็ต้องล้มละลาย ซึ่งกระทบต่อเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นโดยตรง โดยที่มีสินทรัพย์สุทธิลดลง การปล่อยให้กลไกตลาดจัดการปัญหาความง่อนแง่นของสถาบันการเงิน จะไม่ก่อผลกระทบต่องบดุลของภาครัฐบาล แต่จะมีผลกระทบต่องบดุลของประชาชนเจ้าของเงินฝากและบรรดาเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น หากมีการนำสินทรัพย์ของสถาบันการเงินนั้นออกขายทอดตลาด แล้วนำรายได้มาชำระคืนแก่เจ้าของเงินฝากและเจ้าหนี้ ความเสียหายที่ตกแก่เจ้าของเงินฝากและเจ้าหนี้จะได้รับการชดเชยเพียงบางส่วน ผลสุทธิก็คือ สินทรัพย์สุทธิของเจ้าของเงินฝากและเจ้าหนี้ลดลง

หากรัฐบาลสั่งให้สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นลดทุนเพื่อหักกลบหนี้เสีย มูลค่าของหุ้นย่อมลดลง ซึ่งทำให้สินทรัพย์สุทธิของเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นลดลง หากรัฐบาลมิได้ยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ ย่อมไม่มีผลกระทบต่องบดุลภาครัฐบาล ตราบเท่าที่สถาบันการเงินนั้นสามารถอยู่รอดทางธุรกิจได้ภายหลังการปรับลดทุน งบดุลของประชาชนเจ้าของเงินฝากและเจ้าหนี้จะยังไม่ได้รับผลกระทบกระเทือน ต่อเมื่อความง่อนแง่นของสถาบันการเงินมิอาจแก้ไขเยียวยาได้ ผลกระทบที่มีต่อสินทรัพย์สุทธิของเจ้าของเงินฝากและเจ้าหนี้มิอาจหลีกเลี่ยงได้

เมื่อสถาบันการเงินมีฐานะง่อนแง่น และรัฐบาลยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ การวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่องบดุลแห่งชาติมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เพราะผลกระทบมิได้มีเฉพาะแต่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น เจ้าของเงินฝาก และเจ้าหนี้เท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่องบดุลภาครัฐบาลและประชาชนผู้เสียภาษีอากรอีกด้วย

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 ประกอบด้วยมาตรการอันหลากหลาย โดยที่แต่ละมาตรการมีผลกระทบต่องบดุลแห่งชาติแตกต่างกัน

มาตรการแรก ได้แก่ การปิดกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ มีผลดุจเดียวกับการสั่งปิดธุรกิจเงินทุน 56 บริษัท ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2540 กล่าวคือ ทำให้ฐานะงบดุลของผู้ถือหุ้นธนาคารกลางตกต่ำลง โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งลดทุนธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การตั้งแต่ต้นปี 2541 แล้ว การสั่งปิดกิจการครั้งนี้จึงมีผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นเอกชนไม่มากนัก ผลกระทบสำคัญตกแก่ผู้ถือหุ้นใหญ่ อันได้แก่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (48.89%) และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (47.34%)

มาตรการที่สอง ได้แก่ การสั่งลดทุนธนาคารแหลมทอง ธนาคารสหธนาคาร และบริษัทเงินทุน 5 บริษัท มีผลกระทบต่อฐานะงบดุลของผู้ถือหุ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตระกูลจันทร์ศรีชวาลาและตระกูลชลวิจารณ์ แต่งบดุลของภาครัฐบาลก็ถูกกระทบด้วย เพราะกระทรวงการคลังถือหุ้นในธนาคารสหธนาคาร (6.60%) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือหุ้นใน FCI (3.24%) และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยถือหุ้นใน FCI (56.83%) และ IFCT Finance and Securities (55.77%)

มาตรการที่สาม ได้แก่ การแปลงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นทุน มาตรการนี้บังคับใช้กับธนาคารแหลมทอง ธนาคารสหธนาคาร และบริษัทเงินทุน 5 บริษัท มาตรการนี้มีผลกระทบต่องบดุลของสถาบันการเงินเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างผู้ถือหุ้น โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กลายเป็นผู้ถือหุ้นสำคัญ กระนั้นก็ตาม ฐานะงบดุลของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯมิได้เปลี่ยนแปลง เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรายการสินทรัพย์ โดยเงินฟื้นฟูที่กองทุนฯ จัดสรรให้แก่สถาบันการเงินเหล่านี้ถูกแปลงเป็นทุน

มาตรการที่สี่ ได้แก่ การผนวกธนาคารมหานครและธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเข้ากับธนาคารกรุงไทย จะทำให้ฐานะงบดุลของธนาคารกรุงไทยดีขึ้น แม้ธนาคารกรุงไทยจะต้องรับผิดชอบจัดการสินเชื่อด้อยคุณภาพของธนาคารมหานคร แต่มิได้รับโอนสินเชื่อด้อยคุณภาพจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ฐานะงบดุลของธนาคารกรุงไทยจะดียิ่งขึ้นไปอีก หากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพิ่มเม็ดเงินใหม่เข้าไปในธนาคารทั้งสองก่อนการผนวก แต่การที่ฐานะงบดุลของธนาคารกรุงไทยดีขึ้นครั้งนี้ หาได้มีผลต่องบดุลภาครัฐบาลไม่ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการงบดุลภายในภาครัฐบาล ระหว่างธนาคารกรุงไทย บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

มาตรการที่ห้า ได้แก่ การให้ธนาคารรัตนสินครอบธนาคารแหลมทอง ย่อมทำให้ฐานะงบดุลของธนาคารรัตนสินดีขึ้น ก่อนการถูกครอบกิจการ ธนาคารแหลมทองถูกสั่งให้ลดทุนแปลงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็นทุน และตั้งสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ฐานะงบดุลของธนาคารรัตนสินจะดีขึ้นตามมาตรการนี้ แต่หาได้ช่วยให้งบดุลภาครัฐบาลดีขึ้นไม่ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการงบดุลภายในภาครัฐบาลระหว่างธนาคารรัตนสินกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

มาตรการที่หก ได้แก่ การให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจเข้าครอบธนาคารสหธนาคารและบริษัทเงินทุน 12 บริษัทด้วยวิธีการเดียวกับกรณีธนาคารรัตนสินเข้าครอบธนาคารแหลมทอง ผลกระทบที่มีต่องบดุลแห่งชาติมิได้แตกต่างจากที่วิเคราะห์ข้างต้น

มาตรการที่เจ็ด ได้แก่ การช่วยเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินด้วยการจัดตั้งเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งและเงินกองทุนชั้นที่สอง โดยอาศัยเงินที่ได้จากการขายพันธบัตรรัฐบาล 300,000 ล้านบาท สถาบันการเงินที่ได้รับเงินช่วยเพิ่มทุนย่อมมีฐานะงบดุลดีขึ้น ภาครัฐบาลแม้จะมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น แต่รายรับจากการก่อหนี้สาธารณะถูกเปลี่ยนเป็นหุ้นบุริมสิทธิ์ในกรณีการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง และเปลี่ยนเป็นหุ้นกู้ด้อยสิทธิ์ในกรณีการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง ผลกระทบที่มีต่องบดุลภาครัฐบาลจึงหักกลบลบกันไป ในขณะที่ภาระในการชำระหนี้สาธารณะตกหนักแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร งบดุลของครัวเรือนผู้เสียภาษีอากรจึงมีฐานะตกต่ำลง

มาตรการที่แปด ได้แก่ การตั้งสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำให้สถาบันการเงินจัดสรรสินเชื่อได้น้อยลงซึ่งกระทบต่อรายได้ อันมีผลต่อฐานะงบดุลในอนาคต

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 มีผลกระทบต่องบดุลแห่งชาติอย่างไร ?

เราอาจตอบคำถามนี้ด้วยการพิจารณาผลกระทบที่มีต่องบดุลของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ เจ้าของเงินฝาก ภาครัฐบาล และประชาชนผู้เสียภาษีอากร

กลุ่มเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน

ผลกระทบที่มีต่อเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินแตกต่างไปตามมาตรการที่บังคับใช้ ฐานะงบดุลของผู้ถือหุ้นย่อมเสื่อมทรามลง หากสถาบันการเงินที่ตนมีส่วนเป็นเจ้าของถูกปิดกิจการหรือถูกสั่งลดทุน มาตรการเดือนสิงหาคม 2541 มีผลโดยปริยายในการปิดกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จึงกระทบต่อผู้ถือหุ้นเอกชน ดังเช่นตระกูลชาลีจันทร์ แต่ผลกระทบจากมาตรการนี้ไม่มากเท่าการถูกลดทุน ก่อนหน้านี้ รัฐบาลได้สั่งปิดบริษัทเงินทุน 58 แห่งในเดือนมิถุนายนและสิงหาคม 2540 มาก่อนแล้ว

มาตรการเดือนสิงหาคม 2541 บังคับให้ธนาคารแหลมทองและธนาคารสหธนาคารลดทุน รวมทั้งบริษัทเงินทุน 5 แห่ง จึงมีผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นเอกชน ดังเช่นตระกูลจันทร์ศรีชวาลาและตระกูลชลวิจารณ์ โดยที่ก่อนหน้านี้รัฐบาลได้สั่งลดทุนธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารมหานคร ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ และบริษัทเงินทุนรวม 7 แห่ง

มาตรการสั่งปิดกิจการและการสั่งลดทุนมีผลกระทบต่องบดุลของกลุ่มทุนการเงินอย่างสำคัญ ฐานะงบดุลของกลุ่มทุนการเงินอาจตกต่ำลงเมื่อเทียบกับกลุ่มทุนอื่นๆ

สถาบันการเงินที่มิได้ถูกสั่งปิดกิจการหรือลดทุน แม้จะรอดพ้นจากการถูก 'เล่นงาน' ในรอบแรก แต่อาจต้องถูก 'เล่นงาน' ในรอบต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการเพิ่มทุน จักต้องตั้งสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย การสำรองหนี้สูญยังผลให้สถาบันการเงินมีรายได้จากการให้สินเชื่อน้อยลง ซึ่งกระทบต่อฐานะงบดุลในรอบถัดๆไป นอกจากนี้ สถาบันการเงินที่เข้าโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งอาจต้องสูญเสียอำนาจการควบคุมจัดการเพราะจะมีผู้ถือหุ้นเอกชนรายใหม่ และรัฐบาลเข้ามาร่วมเป็นเจ้าของ ยิ่งความง่อนแง่นของสถาบันการเงินมีมากเพียงใด โอกาสที่จะสูญเสียอำนาจการควบคุมจัดการย่อมมีมากเพียงนั้น

สถาบันการเงินที่หลีกเลี่ยงมาตรการช่วยเพิ่มทุนของรัฐบาลจะสามารถธำรง 'สมบัติ' ของวงศ์ตระกูลไว้ได้ ก็แต่โดยการระดมเงินทุนของตนเองมาเพิ่มทุน ดังกรณีตระกูลรัตนรักษ์ที่พยายามขายกิจการปูนซีเมนต์เพื่อนำมาเพิ่มทุนในธนาคารกรุงศรีอยุธยา แต่การสูญเสียความเป็นเจ้าของจะยังคงเกิดขึ้น หากเงินทุนมีไม่เพียงพอ และต้องแสวงหาผู้ถือหุ้นเพิ่ม

เจ้าหนี้สถาบันการเงิน

ฐานะงบดุลของเจ้าหนี้สถาบันการเงินมิได้เสื่อมเสีย เนื่องจากรัฐบาลประกันหนี้สถาบันการเงิน ทั้งหนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นสถาบันประกันเงินฝากและหนี้สถาบันการเงิน ทั้งนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เดือนสิงหาคม 2540 รัฐบาลนายชวน หลีกภัยรับหลักการดังกล่าวนี้สืบต่อมา เพราะเกรงว่า หากไม่มีการประกันหนี้สถาบันการเงิน หนี้ต่างประเทศที่ถึงกำหนดชำระจะไหลออกนอกประเทศ โดยไม่มีการต่ออายุ ซึ่งกระทบต่อฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินและสภาพคล่องภายในประเทศ ดังนั้น ฐานะงบดุลของเจ้าหนี้สถาบันการเงินจึงมิได้รับผลกระเทือนจากวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ประชาชนเจ้าของเงินฝาก

การประกันเงินฝากสถาบันการเงินตามมติคณะรัฐมนตรีเดือนสิงหาคม 2540 ทำให้ประชาชนเจ้าของเงินฝากมิได้ถูกกระทบจากวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ภาครัฐบาล

การปิดกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การกระทบต่อฐานะงบดุลของรัฐบาล เพราะธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือหุ้น 48.89% และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยถือหุ้น 47.34% ความเสียหายที่ตกแก่ภาครัฐบาลจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ส่วนสินทรัพย์ที่มีคุณภาพถูกโอนเข้าธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาล

แม้การสั่งลดทุนธนาคารแหลมทองจะไม่มีผลกระทบต่องบดุลภาครัฐบาล แต่การสั่งลดทุนธนาคารสหธนาคาร และบริษัทเงินทุน 5 แห่งมีผลกระทบต่องบดุลภาครัฐบาล เพราะกระทรวงการคลังถือหุ้นในธนาคารสหธนาคาร (6.60%) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯถือหุ้นใน FCI (3.24%) และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยถือหุ้นใน FCI (56.83%) และ IFCT Finance and Securities (55.77%)

การแปลงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็นทุน อันเป็นมาตรการที่บังคับใช้ธนาคารแหลมทอง ธนาคารสหธนาคาร และบริษัทเงินทุน 5 บริษัท ไม่มีผลต่อฐานะงบดุลทั้งของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯและภาครัฐบาล เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเท่านั้น

การผนวกธนาคารมหานครและธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเข้ากับธนาคารกรุงไทย จะทำให้งบดุลของธนาคารกรุงไทยมีฐานะดีขึ้น หากสินทรัพย์คุณภาพดีของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การมีมูลค่ามากกว่าสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารมหานคร ทั้งนี้แม้ธนาคารกรุงไทยต้องรับภาระในการจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากธนาคารมหานคร แต่มิได้รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ อย่างไรก็ตาม ฐานะงบดุลที่ดีขึ้นของธนาคารกรุงไทยมิได้มีผลต่องบดุลภาครัฐบาล เพราะทั้งธนาคารมหานครและธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นรัฐวิสาหกิจในขณะประกาศใช้มาตรการเดือนสิงหาคม 2541 อยู่แล้ว

การโอนสถาบันการเงินเอกชนมาเป็นของรัฐ ด้วยการแปลงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็นทุน มิได้มีผลต่อฐานะงบดุลทั้งของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และภาครัฐบาล เพราะเป็น

เพียงการเปลี่ยนแปลงรายการสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่สถาบันการเงินของรัฐที่เป็นแกนในการครอบกิจการจะมีฐานะงบดุลดีขึ้น ธนาคารรัตนสินมีฐานะงบดุลดีขึ้นจากการเข้าครอบธนาคารแหลมทอง และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจมีฐานะงบดุลดีขึ้นจากการเข้าครอบธนาคารสหธนาคารและบริษัทเงินทุน 12 บริษัท ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันการเงินเอกชนเหล่านี้ถูกสั่งให้ลดทุน และตั้งสำรองเพื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินเอกชน ทั้งโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งและชั้นที่สอง สถาบันการเงินเอกชนที่ได้รับเงินช่วยเพิ่มทุนย่อมมีฐานะงบดุลดีขึ้นจากมาตรการนี้ แต่ฐานะงบดุลในอนาคตจะดีขึ้นหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ เงินที่นำมาช่วยเพิ่มทุนนี้รัฐบาลได้จากการขายพันธบัตรรัฐบาล 300,000 ล้านบาท ภาครัฐบาลจึงมีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น แต่รายรับจากการก่อหนี้สาธารณะถูกเปลี่ยนเป็นหุ้นบุริมสิทธิ์ในกรณีการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งและเปลี่ยนเป็นหุ้นกู้ด้อยสิทธิ์ในกรณีการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง ผลกระทบที่มีต่องบดุลภาครัฐบาลจึงหักกลบลบหนี้ไป

กล่าวโดยสรุปก็คือ มาตรการเดือนสิงหาคม 2541 ไม่สู้มีผลกระทบต่องบดุลภาครัฐบาลมากนัก ผลกระทบในทางลบเกิดจากการปิดกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ซึ่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯและบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และเกิดจากการสั่งลดทุนสถาบันการเงินเอกชนบางแห่ง ซึ่งภาครัฐบาลมีส่วนเป็นเจ้าของ มาตรการการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินเอกชนยังไม่มีผลกระทบต่องบดุลภาครัฐบาลในปัจจุบัน แต่จะมีผลในอนาคต หากสถาบันการเงินที่รัฐบาลเข้าไปโอบอุ้มไม่สามารถอยู่รอดได้ ฐานะงบดุลภาครัฐบาลย่อมตกต่ำลง แต่ถ้าสถาบันการเงินที่รัฐบาลเข้าไปช่วยเหลือสามารถอยู่รอดได้ โดยที่มูลค่าของกิจการเพิ่มพูนขึ้น ฐานะงบดุลภาครัฐบาลย่อมดีขึ้น

ประชาชนผู้เสียภาษีอากร

แม้ว่าประชาชนเจ้าของเงินฝากสถาบันการเงินมิได้รับผลกระเทือนจากวิกฤติการณ์สถาบันการเงินครั้งนี้ เนื่องจากมีการประกันเงินฝาก แต่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องรับภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลได้ก่อหนี้สาธารณะจำนวน 300,000 ล้านบาท สำหรับใช้จ่ายในการช่วยเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงิน กระทรวงการคลังย่อมต้องเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นเพื่อนำมาชำระหนี้ นอกจากนี้ กองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน

การเงินยังได้ก่อหนี้จำนวนมากเพื่อนำมาแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2540 โดยที่ลุกลามต่อมา ภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯย่อมกลายเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากรอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้

บริโภคนิยม

เสียงเรียกร้องให้ประชาชนชาวไทยเพิ่มรายจ่ายในการบริโภคกำลังก้องกังวาน

ในนามของความรักชาติ นายธนาคารบางนายออกมาเปล่งมธุรสวาจาว่า หากต้องการให้สังคมเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะถดถอย ประชาชนชาวไทยจักต้องเพิ่มรายจ่ายในการบริโภค ตรรกของข้อเรียกร้องนี้ ก็คือ เมื่อประชาชนเพิ่มรายจ่ายในการบริโภค ภาคการผลิตสามารถขายสินค้าและบริการที่ผลิตได้ การผลิตย่อมขยายตัว และการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมเกิดขึ้น

แต่ข้อที่น่ากังขาก็คือ เสียงเรียกร้องนี้เกิดจากความรักชาติจริงละหรือ มิได้เกิดจากความเห็นแก่ตัวหรอกหรือ เหตุไฉนนายธนาคารผู้อุดมด้วย 'ความรักชาติ' จึงไม่เคยเอื้อนเอ่ยและเรียกร้องให้มีการช่วยเหลือคนยากจน และไม่เคยแม้แต่แสดงความเอื้ออาทรต่อผู้คนที่ต้องทำงานชนิดหลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน แต่แล้วกลับมาเรียกร้องให้คนไทยเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภคเพียงเพื่อให้สังคมเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะถดถอย

ข้อที่นายธนาคารมิได้เอื้อนเอ่ย ก็คือ เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะถดถอย ภาคธุรกิจเอกชนย่อมมีความสามารถในการชำระหนี้เพิ่มขึ้น ปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่างๆย่อมลดลง และนี่เองเป็นสารสนเทศที่ซ่อนเร้นของข้อเรียกร้องนี้ สารสนเทศที่ซ่อนเร้นดังกล่าวนี้สะท้อนถึงความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของนายธนาคารอย่างดียิ่ง

แทนที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นแก้ปัญหาภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ นายธนาคารและนายทุนการเงินทั้งหลาย หากมีความรักชาติจริง สมควรที่จะเรียกร้องตนเองให้กระทำการเพื่อประเทศชาติ โดยลดละความเห็นแก่ได้เยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจ หนทางหนึ่งในการฟื้นคืนจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ก็คือ การเร่งประนอมหนี้กับลูกหนี้ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และการขยาย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม 2541

การให้สินเชื่อ มาตรการต่างๆเหล่านี้ล้วนอยู่ในวิสัยที่นายธนาคารและนายทุนการเงินทั้งหลายสามารถดำเนินการได้ และเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยมิพักต้องสงสัย

ในช่วงสองเดือนเศษที่ผ่านมานี้ ธนาคารพาณิชย์ร่วมใจกันลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลงอย่างฮวบฮาบ ในขณะที่การปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เป็นไปอย่างเชื่องช้ายิ่ง อัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์เหลือเพียงปีละ 4.5%ต่อปี อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำอยู่ในช่วง 6.5 – 7.5% ต่อปี ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ตกประมาณ 14 – 15% ต่อปี ผลก็คือความแตกต่างระหว่างดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก (interest spread) สูงถึง 7% การธำรงส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงเช่นนี้ ในด้านหนึ่งย่อมเกื้อกูลต่อการบรรเทาภาวะการขาดทุนของธนาคารพาณิชย์ แต่ในอีกด้านหนึ่งแสดงถึงการเอาเปรียบประชาชนเจ้าของเงินฝาก อีกทั้งไม่เกื้อกูลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจด้วย

ประพฤติกรรมของนายธนาคารพาณิชย์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้มิได้สะท้อนให้เห็นอะไรอื่น นอกเหนือจากความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของนายธนาคารพาณิชย์ และความเป็นสัตว์เศรษฐกิจอีกเช่นกันที่ทำให้นายธนาคารพาณิชย์บางนายออกมาเรียกร้องให้ประชาชนเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภค แทนที่จะเรียกร้องตนเองในการปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้และในการขยายการจัดสรรสินเชื่อ

แต่การธำรงส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากไว้ในระดับสูงเช่นนี้ ยังเป็นประเด็นแห่งการวิพากษ์ในประชาสังคม จนท้ายที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องออกมา ‘เล่นละคร’ แสดงความไม่เห็นด้วยด้วยท่าทีอันขึงขัง

ข้อที่พึงพิจารณาอย่างยิ่ง ก็คือ การเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภคของประชาชนให้คุณให้โทษแก่ระบบเศรษฐกิจไทยอย่างไรบ้าง

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 จนทางการต้องปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัว ประชาชนถูกเรียกร้องให้รัดเข็มขัดและลดการใช้จ่ายอย่างเกินตัว เพราะประพฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัว ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาลหรือภาคเอกชน นับเป็นสาเหตุปฐมฐานของปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หรืออีกนัยหนึ่ง ปัญหาการขาดแคลนเงินออมจนเกิดช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment – Saving Gap)

นับตั้งแต่สังคมเศรษฐกิจไทยก้าวสู่ยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2504 เป็นต้นมา การขาดแคลนเงินออมเป็นปัญหาของระบบเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด เพียงแต่ในระยะแรกเริ่ม อาการของปัญหายังไม่ร้ายแรง หากแต่ทวีความร้ายแรงตามกาลเวลา

จนกลายเป็นปัญหาเรื้องรัง เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาเงินออมมีไม่พอแก่การใช้จ่าย ทางออกของการแก้ปัญหา ก็คือ การยืมเงินออมจากต่างประเทศ(foreign saving) หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นยุทธศาสตร์การพึ่งพิงการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อหล่อเลี้ยงการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Debt – led Growth)

แต่การพึ่งพิงการก่อหนี้ต่างประเทศย่อมมีขีดจำกัด เพราะขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้ และความเชื่อมั่นของชุมชนการเงินระหว่างประเทศที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย หากความสามารถของระบบเศรษฐกิจในการชำระหนี้เสื่อมทรามลง หรือชุมชนการเงินระหว่างประเทศหมดความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย การหล่อเลี้ยงการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการอาศัยหนี้ต่างประเทศมิอาจเป็นไปได้อีกต่อไป การขาดความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2539 – 2540 ทำให้มีการโยกย้ายเงินทุนออกจากระบบเศรษฐกิจไทย จนสร้างปัญหาเสถียรภาพทางการเงินอย่างรุนแรง

หลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ประชาชนถูกเรียกร้องให้ลดการใช้จ่ายอย่างเกินตัว และการเก็บหอมรอมริบถูกตีตราว่าเป็นประพฤติกรรมอันควรแก่การสรรเสริญ แต่แล้วเวลาผ่านพ้นไปเพียงขวบปีเศษ สถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์บางสถานีพากันโฆษณาชวนเชื่อประหนึ่งว่า การออมเป็นประพฤติกรรมที่ไม่ดี อันสมควรแก่การประนาม เพราะการออมขัดขวางการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

ในท่ามกลางสภาวการณ์ดังกล่าวนี้ ประชาชนคนสามัญย่อมตกอยู่ในความสับสนและปฏิบัติตัวไม่ถูก เพราะมีข้อกังขาว่า การออมเป็นความดีหรือความเลวกันแน่

ประชาชนคนไทยมีการใช้จ่ายเกินตัวมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งนี้ด้วยอิทธิพลของลัทธิบริโภคนิยม(Consumerism) ในระดับมหภาค ระบบเศรษฐกิจไทยต้องยืมเงินออมจากต่างประเทศมาใช้จ่าย ในระดับจุลภาค คนจนที่มีรายได้ไม่พอประทังชีวิต จำเป็นต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อความอยู่รอดแห่งชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา แต่คนชั้นกลางจำนวนมาก ซึ่งมีรายได้เกินเลยระดับพอประทังชีวิต มีประพฤติกรรมการใช้จ่ายเกินตัว กลุ่มทุนยักษ์ใหญ่ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศอาศัยการโฆษณาเป็นกลไกในการหล่อหลอมรสนิยมของผู้บริโภค และจัดระบบการขายสินค้าผ่อนส่ง เพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายในการบริโภค ในประการสำคัญ กระบวนการสากลานุวัตรของวัฒนธรรมแองโกลแซกซันก็ดี กระบวนการแปลงวัฒนธรรมให้เป็นสินค้า (Commodification)ก็ดี และการเติบใหญ่ของทุนวัฒนธรรม(Cultural Capital)ก็ดี ล้วนแล้วแต่ส่งเสริมการเติบโตของลัทธิบริโภคนิยม

การเติบใหญ่ของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เกือบตลอดทศวรรษ 2530 มีส่วนเสริมส่งการเติบใหญ่ของลัทธิบริโภคนิยมอย่างสำคัญ ไม่เพียงแต่จะมีการใช้จ่ายอย่างเกินตัวและการนำ

เข้าสินค้าฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศเท่านั้น หากทว่าคนไทยจำนวนไม่น้อยยังเดินทางไปต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการบริโภคภายนอกประเทศอีกด้วย

หากการ 'กลับตัวกลับใจ' เป็นบทเรียนสำคัญจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจปี 2540 สังคมเศรษฐกิจไทยจักต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยหันมาพึ่งตนเองมากขึ้น และเดินแนวทางเศรษฐกิจแบบพอเพียง ในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้ ประชาชนจะต้องปรับเปลี่ยนประพฤติกรรมการบริโภค โดยลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยและจำกัดมิให้มีการใช้จ่ายอย่างเกินตัว

ขอให้สังเกตด้วยว่า ประเทศที่มีเงินออมอย่างพอเพียงและไม่ต้องพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ ดังเช่นไต้หวันและสิงคโปร์ แม้จะต้องเผชิญวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจดุจเดียวกับประเทศในอาเซียตะวันออกอื่นๆ แต่ก็สามารถฝ่าคลื่นลมมรสุมไปได้โดยบอบช้ำไม่มากนัก ในขณะที่ประเทศที่มีปัญหาการขาดแคลนเงินออม และยึดกุมยุทธศาสตร์การพึ่งพิงเงินกู้จากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตทางเศรษฐกิจล้วนแล้วแต่มีอันเป็นไป ไม่ว่าจะเป็นเกาหลีใต้ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

เมื่อภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในญี่ปุ่นแตกสลายนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา จนต้องเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ รัฐบาลญี่ปุ่นเพียรเรียกร้องให้ประชาชนเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภคเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศญี่ปุ่นใช้มาตรการทางการเงินในการส่งเสริมการบริโภค ด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อทำลายสิ่งจูงใจในการออม

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กำลังเจริญรอยตามรัฐบาลญี่ปุ่นด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้อยู่ในระดับต่ำ จนในเวลานี้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อ ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อตกประมาณ 8% อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำอยู่ในช่วง 6.5–7.5% ต่อปี นั่นย่อมหมายความว่า อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่แท้จริง (real rate of interest) มีค่าติดลง ซึ่งมีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการออม

แต่ระบบเศรษฐกิจไทยมีโครงสร้างแตกต่างจากญี่ปุ่นอย่างสำคัญ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในขั้นรากฐาน แม้จะมีการคาดการณ์ว่า บัญชีเดินสะพัดจะเกินดุลในปีนี้ แต่ก็เป็นปรากฏการณ์เพียงชั่วคราว เนื่องจากเป็นผลจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ หากสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจคืนสู่สภาพปกติ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะต้องเกิดขึ้นอีกดังที่ปรากฏซ้ำแล้วซ้ำเล่าตลอดระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความแตกต่างด้านโครงสร้างนี้เอง ทำให้การใช้มาตรการเลียนแบบญี่ปุ่นจำต้องระมัดระวัง เพราะการส่งเสริมการใช้จ่ายในการบริโภคในญี่ปุ่นอาจมิได้มีผลถึงกับทำให้ญี่ปุ่นมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด แต่การส่งเสริมการใช้จ่ายใน

การบริโภคในประเทศไทยย่อมซ้ำเติมปัญหาการขาดแคลนเงินออม และส่งเสริมการเติบโตของลัทธิบริโภคนิยม

บทเรียนจากเรื่องนี้ ก็คือ *รักยาวให้บั่น รักสั้นให้ต่อ* หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากเห็นแก่ผลประโยชน์ระยาว จักต้องบั่นทอนการเติบโตของลัทธิบริโภคนิยม และบั่นทอนการใช้จ่ายเกินตัวของประชาชน ในทางกลับกัน หากเห็นแก่ผลประโยชน์ระยะสั้น เพียงหวังให้เศรษฐกิจฟื้นตัวก็ต้องต่อลมหายใจให้แก่ลัทธิบริโภคนิยม และส่งเสริมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของประชาชนต่อไป

ประชาชนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเลือกเส้นทางเส้นหนึ่งเส้นทางใดระหว่างทางแพร่งทั้งสองนี้ ขอแต่เพียงให้มีสารสนเทศอันสมบูรณ์สำหรับการตัดสินใจ

นโยบายเศรษฐกิจมหภาค บนเส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กำลังปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคชนิดค่อยเป็นค่อยไป ในช่วงเวลากว่าขวบปีที่ผ่านมานี้ สาธารณชนได้เห็นการเปลี่ยนจุดยืนเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธยื่นขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนสิงหาคม 2540 และต่อมามีการเปิดเผยเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดกับเงินกู้ดังกล่าว ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายศุภชัย พานิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ต่างออกมาวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์กลับมาจัดตั้งรัฐบาลในเดือนพฤศจิกายน 2540 มีการต่อสู้ภายในพรรคเพื่อแย่งชิงอำนาจในการกุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ระหว่างนายศุภชัยพานิชภักดิ์กับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เมื่อนายชวน หลีกภัย เลือกยืนอยู่ข้างนายธารินทร์ โดยที่รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไม่มีอำนาจแม้แต่การทำหน้าที่ประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มหภาค นายศุภชัยใช้เวลาในสัดส่วนสำคัญในการแสวงหาตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในระยะแรก เมื่อนายศุภชัยและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์คนอื่นไม่เห็นด้วยกับนโยบายเศรษกิจมหภาคของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มักจะแสดงความเห็นผ่านสื่อมวลชน อันสะท้อนให้เห็นความคิดพื้นฐานที่แตกต่างกัน ความขัดแย้งทางความคิดดังกล่าวนี้ไม่เป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาล จนนายกรัฐมนตรีต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และจัด 'เวที' ให้รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ 'จูบปาก' กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสียงวิพากษ์นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจากนายศุภชัยจึงค่อยเลือนหายไป รวมทั้งเสียงวิพากษ์จากนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะด้วย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 มีนาคม 2542

แม้ว่านายธารินทร์จะวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในยุคสมัยที่ยังเป็นฝ่ายค้าน แต่เมื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและยึดกุมบังเหียนโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้แล้ว กลับเดินตามหลังกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเชื่องๆ เป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอยู่ที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท ทั้งนี้ด้วยการตรึงอัตราดอกเบี้ยให้คงอยู่ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเพื่อดึงดูดเงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งเพื่อสกัดการไหลออกนอกประเทศของเงินทุน โดยที่ในขณะเดียวกันก็ดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดทางการคลังตาม 'ยาสั่ง' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

แนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันเป็นไปตาม 'ยาสั่ง' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากในชุมชนวิชาการระหว่างประเทศว่าไม่ต้องตามสมุฏฐานของโรค ผู้นำการวิพากษ์คนหนึ่ง ก็คือ ศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตซ์ (Joseph E. Stiglitz) รองประธานธนาคารโลก ทั้งนี้ไม่เคยปรากฏมาก่อนว่า องค์กรอันเป็นผลผลิตของระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods Institutions) จะออกมาวิพากษ์ซึ่งกันและกัน ทั้งๆที่ต่างมี 'เลือดสุพรรณ' เปล่งสำเนียงเสียงร้องต้องตามกันมาเป็นเวลากว่า 50 ปี

แต่นักเศรษฐศาสตร์ ดังเช่นศาสตราจารย์สติกลิตซ์เห็นว่า วิกฤตการณ์สถาบันการเงินและการขาดสภาพคล่องเป็นด้านหลักของวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในอาเซียตะวันออก โดยที่การใช้จ่ายเกินตัวหรือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดหาใช่ปัญหาหลักไม่ แต่ 'ยาสั่ง' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศกลับเน้นการแก้ปัญหาการใช้จ่ายเกินตัว ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลัง การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง ซึ่งล้วนแล้วแต่ซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ความรุนแรงของภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจซึ่งมีมากขึ้น ยิ่งซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน เพราะบั่นทอนความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ อันเป็นเหตุให้สถาบันการเงินเผชิญปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียมากขึ้น

ภายในประเทศไทย มีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลหันมากอบกู้ภาคการผลิต (Real Sector) ทีมงานของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งช่วยจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลหันมายึดถือการฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก โดยที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายรอง ทั้งนี้ด้วยการดำเนินนโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary Monetary Policy) วิธีการก็คือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำเงินบาทออกซื้อเงินตราสกุลหลักดังเช่นเงินดอลลาร์อเมริกันมาเก็บไว้ ซึ่งยังผลให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น อันช่วยผ่อนคลายปัญหาการขาดสภาพคล่อง โดยที่ขณะเดียวกันเงินบาทมีค่าอ่อนตัวลงซึ่งเป็นประโยชน์ต่อภาคการส่งออก

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะทางนโยบายข้างต้นนี้ เมื่อท่านรัฐมนตรีแสดงสุนทรพจน์ต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง "อนาคตของภูมิภาคอาเซีย" ณ นครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2541 จนมีพาดหัวข่าวว่า *"ธารินทร์ไฟเขียวจากญี่ปุ่น ยอมปั๊มเงิน! กู้เศรษฐกิจ - แก้สภาพคล่อง"* (*มติชน* ฉบับวันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน 2541) ท่านรัฐมนตรีออกมาปฏิเสธรายงานข่าวนี้โดยทันควัน (*The Nation*, June 6, 1998)

ตลอดระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนกรานว่า การดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลังควบคู่กับการตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงเป็นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ถูกต้อง องค์การ 'น้องพี่แห่งเบรตตันวูดส์' กลับขับเคี่ยวและรณยุทธทางวิชาการ จน 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' (Washington Consensus) แปรเปลี่ยนเป็น 'วิวาทะแห่งวอชิงตัน' (Washington Debate) เมื่อศาสตราจารย์สติกลิตซ์เรียกร้องให้นานาประเทศลดอัตราดอกเบี้ย ก่อนที่ระบบทุนนิยมโลกร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่ง The Greater Depression วิวาทะดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างเปิดเผยในการประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ณ นครวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2541 ตามมาด้วยการประชุมกลุ่มประเทศ G - 7 หลังจากนั้น

ด้วยเหตุที่ศาสตราจารย์สติกลิตซ์มีชื่อเสียงเกียรติคุณและผลงานอันโดดเด่นในวงวิชาการ ในไม่ช้า จำนวนผู้คนที่มีความเห็นคล้อยตามศาสตราจารย์สติกลิตซ์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนท้ายที่สุด กองทุนการเงินระหว่างประเทศกลับเป็นฝ่ายยอมรับผิด รายงานเรื่อง *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand : A Preliminary Assessment* (January 1999) แม้จะยืนยันความถูกต้องของหลักการใหญ่ แต่ยอมรับความผิดพลาดในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) บางประการ ความข้อนี้ปรากฏในบทสัมภาษณ์นายฮิวเบิร์ต ไนส (Hubert Neiss) ผู้อำนวยการฝ่ายอาเซียและแปซิฟิกแห่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนมกราคม 2542 ด้วย (*The Nation*, January 30, 1999)

ในเดือนตุลาคม 2541 เมื่อศาสตราจารย์สติกลิตซ์เรียกร้องให้นานาประเทศลดอัตราดอกเบี้ย นายมิเชล กัมเดอซูส์ (Michel Camdessus) ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ผู้ที่ออกมาผลักดันให้ผ่อนคลายเข็มขัดทางการเงินด้วยการลดอัตราดอกเบี้ย คงกำลังสูบอะไรที่ไม่ถูกกฎหมาย (กัญชา) บรรดาเสนาธิการของนายกัมเดอซูส์ดาหน้าออกมาเสนออรรถาธิบายว่า เหตุใดประเทศที่กำลังเผชิญวิกฤติการณ์การเงินจึงลดอัตราดอกเบี้ยมิได้ แต่แล้วเพียงเวลาเดือนเศษต่อมา จุดยืนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเกี่ยวกับนโยบายอัตราดอกเบี้ยก็แปรเปลี่ยนไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีความสามารถในการรับสัญญาณจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างดียิ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจาก 12.5% ต่อปี เหลือเพียง 7.0% ต่อปี ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 จังหวะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศมาตรการนี้ (วันที่ 29 มกราคม 2542) เป็นวันเดียวกับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำลังถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร(*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2542) การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจงใจเลือกกำหนดเวลาเช่นนี้ ก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย มิไยต้องกล่าวว่า การลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานอย่างฮวบฮาบถึง 5.5% ในทันที สะท้อนให้เห็นความผิดพลาดของนโยบายอัตราดอกเบี้ยก่อนหน้านี้อย่างชัดเจนยิ่ง

รัฐบาลหวังว่า การปรับลดอัตราดอกเบี้ยจะเกื้อกูลต่อการฟื้นตัวของภาคการผลิต แต่ปัญหาความไม่มั่นคงและปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญของสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินระมัดระวังในการจัดสรรสินเชื่อมากกว่าปกติ แม้ในกรณีการผลิตเพื่อการส่งออก ก็มิอาจเก็บเกี่ยวดอกผลจากนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้อย่างเต็มที่ ในเมื่อตลาดสินค้าออกสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาเซียตะวันออกเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในอีกด้านหนึ่ง การปรับลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยเงินฝากด้วย เมื่ออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) หลังหักภาษีดอกเบี้ยลดลงสู่ระดับใกล้เคียงกับศูนย์ รัฐบาลหวังว่าการทำลายสิ่งจูงใจในการออมเช่นนี้จะผลักดันให้ประชาชนหันไปใช้จ่ายในการบริโภค อันเกื้อกูลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนบางหมู่เหล่าอาศัยรายได้ประเภทดอกเบี้ยสำหรับการใช้จ่ายในการบริโภค เมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงอย่างฮวบฮาบ รายได้ประเภทดอกเบี้ยย่อมตกต่ำ อันหมายถึงการสูญเสียอำนาจซื้อด้วย

ไม่เพียงแต่จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอีกด้วย ทั้งนี้โดยใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล การลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และการปรับลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อเพิ่มพูนอุปสงค์มวลรวม

การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคชนิดหน้ามือเกือบเป็นหลังมือเช่นนี้ถูกวิพากษ์ว่า เป็นการปรับเปลี่ยนที่ช้าเกินไป นักเศรษฐศาสตร์บางคนเห็นว่า รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคตั้งแต่ไตรมาสที่สองของปี 2541 เมื่อสัญญาณแห่งภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างชัดเจน รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่เพียงแต่ถูกวิพากษ์ว่าเดินตามกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเซื่องๆและขาดผู้นำในด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น หากยังถูกวิพากษ์เกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกด้วย

เมื่อรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ผู้ไม่มีอำนาจแม้แต่การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ออกมาเตือนผ่านสื่อมวลชนว่า การลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมากเกินไปอาจสร้างปัญหาแก่ฐานะการคลังของรัฐบาลได้ ภาพลักษณ์ว่าด้วยประสิทธิภาพการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของนายชวน หลีกภัย ปรากฏอย่างชัดเจนยิ่ง

‘เกาเหลา’ กับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัยในเดือนพฤศจิกายน 2540 ผมได้อภิปรายในที่ประชุมทางวิชาการของสถาบันวิชาการป้องกันประเทศว่า ปัญหาพื้นฐานของรัฐบาลชวนอยู่ที่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ในเวลานั้น พรรคประชาธิปัตย์ชูภาพขุนพลเศรษฐกิจ อันมีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์เป็นผู้นำ สื่อมวลชนพากันเล่าขานถึง ‘ดรีมทีม’ (Dream Team) หลังจากที่ต้องขมขื่นและทุกข์ทนกับความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มหภาคของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แต่ผมกลับมีความเห็นว่าประชาธิปัตย์หาได้มี ‘ดรีมทีม’ ในความคาดฝันของประชาชนไม่ ใครก็ตามที่ได้รับรู้ถึงความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่างนายศุภชัยกับนายธารินทร์ คงไม่กล้าตีตราทีมเศรษฐกิจที่มีบุคคลทั้งสองเป็นผู้นำว่าเป็น ‘ดรีมทีม’ ความแตกต่างในด้านอุดมการณ์และโลกทรรศน์ชนิดเกือบจะอยู่คนละขั้วจะทำให้บุคคลทั้งสองทำงานร่วมกันได้อย่างไร นี่เป็นข้อกังขาที่อยู่ในใจของผมตั้งแต่ต้น ความคลี่คลายของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาบ่งชี้ว่า ข้อกังขานี้มีมูลแห่งความเป็นจริง

ตลอดช่วงเวลาสามเดือนแรกของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย การแย่งชิงการยึดกุมบังเหียนในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเป็นไปอย่างเข้มข้น โดยที่อำนาจค่อยๆหลุดลอยจากรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศษฐกิจ จนท้ายที่สุดอำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาครวมศูนย์อยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไม่มีบทบาทหน้าที่แม้แต่การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรายงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง ไม่ต้องผ่านรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเช่นนี้ไม่เพียงแต่ไม่เกื้อกูลให้มีการประสานการดำเนินนโยบายเท่านั้น หากทว่ายังเป็นการลดทอนศักดิ์ศรีของรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจอีกด้วย เพียงชั่วเวลาสามเดือนแรกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลนายชวน ก็ปรากฏอย่างชัดเจนว่ามิได้อยู่ในมือของ ‘ดรีมทีม’ ของพรรคประชาธิปัตย์ ดังที่โฆษณาให้ราษฎรเข้าใจ หากแต่อยู่ในมือของ ‘วีรชนเอกชน’

พิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 มีนาคม 2542

เหตุใดคุณชวนจึงเลือกยืนอยู่ข้างคุณธารินทร์ และ 'ตัดหางปล่อยวัด' คุณศุภชัย ?

สำหรับผู้ที่ยังมีความทรงจำอันไม่เลอะเลือน คงจะยังจำได้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งสุดท้ายในปี 2539 หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ลงทุน 'จีบ' คุณธารินทร์ให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ในเวลานั้น คุณธารินทร์กำลังหันเข็มกลับไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเศรษฐกิจการเงิน คุณธารินทร์ใช้เวลาตัดสินใจอยู่หลายวันกว่าจะตอบตกลง และเป็นที่เข้าใจกันว่า คงมีการตั้งเงื่อนไขบางประการ พรรคประชาธิปัตย์สามารถชูคุณศุภชัยและคุณธารินทร์เป็น 'ขุนพลเศรษฐกิจ' สมใจปรารถนา

แม้ความเพลี่ยงพล้ำทางการเมืองทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถยึดกุมอำนาจรัฐหลังการเลือกตั้งปี 2539 ได้ และต้องรอคอยโอกาสอยู่ปีเศษ แต่เมื่อโอกาสมาถึงในเดือนพฤศจิกายน 2540 พรรคประชาธิปัตย์ไม่รั้งรอที่จะโฆษณา 'ดรีมทีม' ของตน โดยที่รอยร้าวภายใน 'ดรีมทีม' ที่มีมาแต่รัฐบาลชวน 1 (กันยายน 2535 – พฤษภาคม 2538) ยังไม่ปรากฏสู่สาธารณชนเพียงแต่รอวันปะทุเท่านั้น

ในการจัดตั้งรัฐบาลเดือนพฤศจิกายน 2540 คุณธารินทร์ยึดครองกระทรวงการคลังดังความคาดหมาย โดยที่คุณศุภชัยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเสมือนหนึ่ง 'หัวหน้า' ทีมเศรษฐกิจ แต่คุณศุภชัยได้บทเรียนจากรัฐบาลชวน 1 แล้วว่า การดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี โดยมิได้ว่าการกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด ทำให้ขาดแขนขาและกลไกการทำงาน ในคราวนี้ คุณศุภชัยจึงได้ว่าการกระทรวงพาณิชย์ด้วย แต่การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขอรายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยไม่ผ่านคุณศุภชัย ทำให้บทบาท หน้าที่ และอำนาจของคุณศุภชัยถูกบั่นทอนลงอย่างเห็นได้ชัด หากคุณศุภชัยไม่พอใจจุดเริ่มต้นอันเลวร้ายนี้ สาธารณชนไม่มีโอกาสได้รับทราบความไม่พอใจของคุณศุภชัยดังกล่าวนี้ เนื่องเพราะคุณศุภชัยมิได้ปริปากนั่นเอง

คุณชวนเลือกยืนอยู่ข้างคุณธารินทร์ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีความรู้สึก 'รับผิด' ต่อคุณธารินทร์ ในฐานที่เป็นผู้ชักชวนคุณธารินทร์ให้ขึ้นเวทีการเลือกตั้ง เมื่อชักชวนให้มาร่วมชะตากรรมทางการเมือง ก็ต้องเกื้อกูลให้ทำงานได้ อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะต้องการประคบประหงมคุณธารินทร์ให้เป็น 'ทายาททางการเมือง' ในพรรคประชาธิปัตย์ ในประการสำคัญคุณธารินทร์เป็น 'ขุนคลัง' คนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ เครือข่ายความสัมพันธ์ที่คุณธารินทร์มีกับภาคธุรกิจเอกชนโดยทั่วไปและภาคเศรษฐกิจการเงินโดยเฉพาะ ช่วยให้พรรคประชาธิปัตย์ได้เงินบริจาคทางการเมืองจำนวนมาก คุณศุภชัยจึง 'แพ้' คุณธารินทร์ในขั้นรากฐาน เพราะคุณศุภชัย

นอกจากจะไม่มีกลุ่มทุนการเงินหนุนหลังแล้ว ยังไม่มีเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่เกื้อกูลให้เม็ดเงินโปรยปรายสู่พรรคประชาธิปัตย์อีกด้วย

คุณศุภชัยยัง 'แพ้' คุณธารินทร์อีกข้อหนึ่งในฐานที่ไม่มี ส.ส. บริวาร บรรดา ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ที่สัมพันธ์กับคุณศุภชัยล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์อย่างหลวมๆ หาได้มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ไม่ ต่างกับคุณธารินทร์ที่มีความพยายามในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายในพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุที่คุณธารินทร์มีบทบาทเป็น 'ขุนคลัง' ของพรรค จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ ส.ส. บางภาคส่วนได้รับความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่จากคุณธารินทร์ในฤดูการเลือกตั้ง ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ หากคุณธารินทร์สามารถรุกคืบเข้ายึดกุมตำแหน่งสำคัญในพรรคประชาธิปัตย์ด้วยตนเอง แต่บทสรุปเช่นนี้มิอาจใช้กับคุณศุภชัยได้

ตัณหาทางการเมืองอาจมีส่วนสร้างความขัดแย้งระหว่างคุณศุภชัยกับคุณธารินทร์ ในเมื่อเสือสองตัวมิอาจอยู่ร่วมถ้ำเดียวกัน แต่ความทะเยอทะยานทางการเมืองคงมิใช่สาเหตุเพียงประการเดียว ความแตกต่างในด้านอุดมการณ์และโลกทรรศน์คงมีส่วนสำคัญด้วย ในเมื่อคนหนึ่งเติบใหญ่จากครอบครัวเทคโนแครต ได้รับการศึกษาขั้นสำคัญจากประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ เคยใช้ชีวิตในสังคมที่มีความเอื้ออาทรต่อกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคม และผ่านระบบการศึกษาที่พยายามสอนให้วิเคราะห์มนุษย์และสังคมอย่างเป็นองค์รวม ในขณะที่อีกคนหนึ่งเติบใหญ่ในครอบครัวนายทุน ศึกษาเล่าเรียนในด้านการบริหารธุรกิจ และใช้ชีวิตส่วนใหญ่ในโลกธุรกิจ

ผมไม่ทราบแน่ชัดว่า คุณศุภชัยกับคุณธารินทร์ศรศิลป์ไม่กินกันตั้งแต่เมื่อไร เมื่อคุณธารินทร์ (ในฐานะกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์) ดำรงตำแหน่งประธานสมาคมธนาคารไทยในช่วงปี 2534 – 2535 อาการศรศิลป์ไม่กินกันระหว่างคุณศุภชัยกับคุณธารินทร์ปรากฏให้เห็นแล้ว ในเวลานั้นคุณศุภชัยเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารทหารไทย สมาคมธนาคารไทยภายใต้การนำของคุณธารินทร์อำนวยการให้ธนาคารยักษ์ใหญ่ 5 ธนาคาร อันประกอบด้วยธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงศรีอยุธยา ฮั้วกันลดอัตราดอกเบี้ย (price collusion) โดยที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงมากกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ คุณศุภชัยไม่ยอมนำธนาคารทหารไทยเข้าไปร่วมสังฆกรรมกับสมาคมธนาคารไทยในเรื่องนี้ เพราะเห็นว่า การลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากมากเกินไปนอกจากจะเป็นการทำลายสิ่งจูงใจในการออมแล้ว ยังอาจสร้างปัญหาการขาดสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจไทยได้ ในวันที่ 28 เมษายน 2535 ธนาคารทหารไทยภายใต้การนำของคุณศุภชัยประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก สวนกระแสของธนาคารยักษ์ใหญ่และสมาคมธนาคารไทย ประพฤติกรรมของคุณศุภชัยในเรื่องนี้สร้างความไม่พอใจแก่คุณธารินทร์โดยมิพักต้องสงสัย

เพียงอีกห้าเดือนต่อมา ทั้งคุณศุภชัยและคุณธารินทร์พากันตบเท้าเข้าร่วมรัฐบาลชวน 1 (กันยายน 2535 – พฤษภาคม 2538) โดยหอบเอาความขัดแย้งเข้าไปด้วย และแล้วอาการศรศิลป์ไม่กินกันก็ปรากฏอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคุณศุภชัยเป็นตัวแทนรัฐบาลไทยในการเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) โดยมีข้อตกลงเกี่ยวกับการลดอากรขาเข้าสินค้าหลายรายการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ยอมรับรู้ผลการเจรจา โดยอ้างว่า การลดอากรขาเข้ามีผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล การที่คุณธารินทร์ทำท่าไม่ยอมรับรู้ผลการเจรจาเขตการค้าเสรีอาเซียนเช่นนี้ นอกจากทำให้คุณศุภชัยหัวฟัดหัวเหวี่ยงแล้ว ยังเป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลอีกด้วย

ด้วยภูมิหลังของข้อเท็จจริงดังที่ผมสาธยายข้างต้นนี้ ผมจึงไม่เคยเห็น ‘ศุภชัย - ธารินทร์’ เป็น ‘ดรีมทีม’ ในเมื่อในเนื้อแท้ทั้งคู่เป็น ‘คู่กัด’ ที่น่ากลัว คนที่สามารถกัดกันโดยไม่แยกเขี้ยว มิหนำซ้ำยังยิ้มให้กันในขณะกัดกัน จะไม่น่ากลัวกระไรได้

คุณศุภชัยน่าจะตระหนักถึงชะตากรรมการเมืองของตนดี เมื่อมิอาจยึดกุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในรัฐบาลปัจจุบันได้ ยิ่งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเดินตามก้น IMF ด้วยการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงและรัดเข็มขัดทางการคลังเป็นเวลาเกือบขวบปี คุณศุภชัยไม่เพียงแต่ไม่สามารถทำหน้าที่รองนายกรัฐมนตรีได้เท่านั้น หากยังไม่สามารถทำหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อีกด้วย ในเมื่อการขาดสภาพคล่องเป็นปัญหารุนแรง จนไม่มีเม็ดเงินให้แม้แต่อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ถึงจุดนี้คุณศุภชัยจึงหันไปแสวงหาตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในฐานะประชาชนผู้เสียภาษีอากร ผมเห็นว่า คุณศุภชัยให้เวลากับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์น้อยเกินไป แม้จะเห็นใจคุณศุภชัยเพียงใดก็ตาม ทั้งผมก็มองไม่เห็นอานิสงส์ว่า หากคุณศุภชัยได้ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกสมดังปรารถนา ประชาชนคนสามัญเช่นผมจะได้ประโยชน์โภคผลประการใด

คุณศุภชัยกลับมาสนใจการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ตนร่วมเป็นรัฐมนตรี เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า สหรัฐอเมริกาไม่สนับสนุนให้คุณศุภชัยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ผมรู้สึกดีใจที่คุณศุภชัยเริ่มเอาการเอางานกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกครั้งหนึ่ง ในทัศนะของผม คุณศุภชัยมีความสันทัดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมากกว่าคุณธารินทร์ นอกจากจะมีพื้นฐานการศึกษาเรื่องนี้แล้ว ยังมีประสบการณ์จากการทำงานในธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ในขณะที่ทักษะและความชำนัญพิเศษของคุณธารินทร์เน้นหนักในด้านการบริหารสถาบันการเงิน ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นเรื่องจุลภาค หากทั้งสองคนสามารถร่วมงานกันได้ ก็จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างยิ่ง แต่เป็นเพราะหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์กันคุณศุภชัยออกจากปริมณฑลแห่งนโยบายเศรษฐกิจมหภาค พรรคประชาธิปัตย์ไม่เพียงแต่มิได้ใช้

ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์สูงสุดเท่านั้น หากยังทำลายทรัพยากรมนุษย์อันมีน้อยนิดของตนอีกด้วย

คุณศุภชัยสิ้นขันติธรรม เมื่อมีการเลื่อนการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจเมื่อวันจันทร์ที่ 15 มีนาคม 2542 คราวนี้คุณศุภชัยออกอาการ (หากจะใช้ศัพทานุกรมของวงการหมัดมวย) ด้วยการพิพากษ์นโยบายเศรษฐกิจมหภาค วิพากษ์มาตรการสิงหาคม 2541 และวิพากษ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งหมดนี้มีผลเท่ากับวิพากษ์คุณธารินทร์ การสิ้นขันติธรรมของคุณศุภชัยสร้างความโกลาหลแก่พรรคประชาธิปัตย์ไม่น้อย ประชาชนคนเดินถนนเริ่มมองภาพพรรคประชาธิปัตย์ตรงต่อความเป็นจริงมากขึ้น ไม่มี 'ดรีมทีม' มีแต่ 'วีรชนเอกชน'

ถึงคุณธารินทร์จะถูกโจมตีจากผู้คนนอกและในพรรคประชาธิปัตย์มากเพียงใด แต่คุณชวนยังคงปกป้องคุณธารินทร์อย่างเหนียวแน่น คุณศุภชัยน่าจะตระหนักดีว่า ในโลกการเมือง ค่าของคนมิได้ขึ้นอยู่กับความเป็นมนุษย์ หากแต่ขึ้นอยู่กับมูลค่าทางการเมือง ในทัศนะของผู้คนในพรรคประชาธิปัตย์จำนวนไม่น้อย อย่างน้อยในทัศนะของคุณชวน คุณศุภชัยมีมูลค่าทางการเมืองต่ำกว่าคุณธารินทร์ ไม่ว่าคุณศุภชัยจะยอมรับการประเมินมูลค่านี้หรือไม่ก็ตาม

ข้อที่ผมเป็นห่วง ก็คือ อาการ 'เกาเหลา' ระหว่างคุณศุภชัยกับคุณธารินทร์ไม่เป็นผลดีแก่สังคมเศรษฐกิจไทย ในประวัติศาสตร์อันไม่ไกลนัก อาการ 'เกาเหลา' ระหว่างคุณเริงชัย มะระกานนท์กับคุณชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์ ระหว่างปี 2539 – 2540 นำหายนภัยมาสู่ระบบเศรษฐกิจไทยชนิดเหลือคณานับ หากไม่ต้องการให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย เมื่อคุณธารินทร์ไม่ยอมออกจากตำแหน่ง คุณศุภชัยน่าจะขอลาออกเอง เพื่อรอคอยตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกซึ่งแสงแห่งความหวังเปล่งประกายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อนายฮัสซัน อาบูยุบ (Hassan Abouyoup) แห่งมอร็อกโคขอถอนตัว

หากจะให้เป็นธรรมแก่ประชาชน ในเมื่อไม่มี 'ดรีมทีม' ดังที่โฆษณาชวนเชื่อ สมควรที่จะถอดทั้งคุณศุภชัยและคุณธารินทร์ออกจากรัฐบาล

ไม่ควรมี 'เกาเหลา' ในปริมณฑลของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ศศปร.

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 14 มีนาคม 2543 มีมติรับทราบรายงาน*คณะกรรมการศึกษารายงานคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อชี้มูลความผิดและหาผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย* ซึ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับเรียกชื่อย่อว่า *ศศปร.* ในขณะที่สื่อมวลชนโดยทั่วไปเรียกชื่อย่อว่า *ศปร. 2* มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้สร้างความฉงนฉงายแก่สาธารณชน เนื่องเพราะรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ง้างหมัดแต่ไก่โห่ว่า จะนำผู้กระทำผิดกฎหมายมาลงโทษ แต่แล้วกลับการ์ดตกเสียเฉยๆ มิหนำซ้ำยังโยนให้เป็นภาระแก่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการประสานงานเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

ไม่มีใครทราบแน่ชัดว่า มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีรายละเอียดอะไรบ้าง แม้แต่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ยังไม่ทราบแน่ชัด ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การประชุมคณะรัฐมนตรีมีจารีตหลีกเลี่ยงการลงมติในเรื่องต่างๆ ในกรณีหลายต่อหลายกรณี รัฐมนตรีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ทราบมติคณะรัฐมนตรีอย่างแน่ชัด กว่าจะทราบว่า อะไรคือมติคณะรัฐมนตรี ก็ต่อเมื่อได้อ่านรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ดังนั้น ผู้จดรายงานการประชุมจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมติคณะรัฐมนตรี แม้ในกรณีส่วนใหญ่อาจต้องปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ แต่ก็ปรากฏอยู่เนืองๆที่รัฐมนตรีผู้เข้าร่วมประชุมมีความรู้สึกว่า มติคณะรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมไม่ตรงต่อสิ่งที่ถกอภิปรายในที่ประชุม ในประการสำคัญ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่เคยเสียเวลารับรองรายงานประชุม

ในกรณีรายงานของ ศศปร. หรือ ศปร.2 นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้สัมภาษณ์ภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ล่วงไปแล้ว 2 วันว่า ยังไม่ทราบมติคณะรัฐมนตรีที่แน่ชัด สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องรอให้มีการออกมติอย่างเป็นทางการเสียก่อน จึงจะทำหน้าประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 กระทรวงการคลังมีคำสั่งที่ 376/2540 แต่งตั้ง*คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดระบบการเงินของประเทศ* (ศปร.) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2540 ลงนามโดยนายธารินทร์

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 มีนาคม 2543

นิมมานเหมินท์ คณะกรรมการ ศปร. เสนอ *รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติการณ์เศรษฐกิจ* เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2540 โดยที่มีข้อเสนอแนะทางนโยบายเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารระบบการเงินด้วย

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มิได้สนใจปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่าที่ควร มีแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่พยายามปฏิรูปการจัดองค์กรและระบบการบริหารนโยบายการเงิน หากแต่เป็นการแก้ไขเยียวยาเฉพาะจุด มิใช่การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งระบบ ทั้งๆที่กระทรวงการคลังมีส่วนต้องรับผิดในกรณีวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย แต่กระทรวงการคลังไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแม้แต่น้อย

แทนที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะสนใจข้อเสนอแนะในทางสร้างสรรค์ของคณะกรรมการ ศปร. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคกลับหันเข็มมุ่งในการหา 'ผู้กระทำผิด' ผู้ก่อวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 มาลงโทษ ด้วยเหตุดังนี้ คณะกรรมการ ศศปร. หรือ ศปร. 2 จึงก่อเกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2541 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล) แสดงความกระเหี้ยนกระหือรือในการลงโทษ 'ผู้กระทำผิด' โดยที่ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่ามีวาระซ่อนเร้นทางการเมืองหรือไม่ แต่การมุ่งลงโทษ 'ผู้กระทำผิด' โดยที่ไม่สนใจปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่าที่ควร ย่อมสะท้อนให้เห็นวิสัยทัศน์ของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการ ศศปร. ไม่เพียงแต่จะตั้งตัวเป็นโจทก์ผู้กล่าวหา 'ผู้กระทำผิด' เท่านั้น หากยังตั้งตัวเป็นผู้สอบสวนผู้ต้องหา และเป็น 'ผู้พิพากษา' กำหนดโทษของ 'ผู้ต้องหา' ด้วย ในแง่นี้ คณะกรรมการ ศศปร. มีสถานะดุจเดียวกับสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ผู้ใช้อำนาจตาม Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ในการกล่าวหา สอบสวน และลงโทษประเทศคู่ค้าที่ดำเนินนโยบายการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade)

ในเดือนธันวาคม 2541 กรรมการ ศศปร. บางคนเริ่มให้ข่าวสื่อมวลชนว่าผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีความผิดทั้งทางอาญาและแพ่งตามการไต่สวนของคณะกรรมการ ศศปร. (*The Nation*, December 11, 1999) ทั้งๆที่รายงานขั้นสุดท้ายยังไม่แล้วเสร็จ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 หนังสือพิมพ์บางฉบับ ดังเช่น *ผู้จัดการรายวัน* และ *กรุงเทพธุรกิจ*เริ่มตีพิมพ์รายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ในเวลาต่อมา หนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับรับทราบสาระสำคัญของรายงานดังกล่าวนี้ และมีการรายงานข่าวอย่างแพร่หลายโดยที่มีการระบุชื่อบุคคล 'ผู้กระทำผิด' พร้อมทั้งโทษและความรับผิดทางแพ่งตามการกล่าวหาของคณะกรรมการ ศศปร. ด้วย หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนแขนงต่างๆจะไม่สามารถได้รับรายงาน

ของ ศศปร. หากรายงานดังกล่าวนี้ไม่รั่วไหลจากกรรมการ ศศปร. และ/หรือเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ การปล่อยรายงาน ศศปร. สู่มือสื่อมวลชน แม้จะมีการแก้เกี้ยวว่ามิใช่รายงานขั้นสุดท้าย มิอาจให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นว่า ผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ต้องการ 'เล่นการเมือง' ประเด็นนี้ หนังสือพิมพ์ *ไทยโพสต์* ฉบับวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2543 พาดหัวว่า "พิเชษฐขู่ลากคอเพิ่ม" โดยมีรายงานว่า หากรัฐบาลต้องการ 'เล่นการเมือง' ประเด็นนี้ บรรดากรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนในขณะเกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 จะต้องถูก 'ลากคอ' มาลงโทษ ในจำนวนนี้ นอกจากนายอำนวย วีรวรรณ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) แล้ว ยังประกอบด้วยนายจาตุรนต์ ฉายแสง (รมช. การคลัง) นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ (รมช. การคลัง) นายประจวบ ไชยสาส์น (รมต. ต่างประเทศ) นายณรงค์ชัย อัครเศรณี (รมต. พาณิชย์) และ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล (ปลัดกระทรวงการคลัง)

ประชาชนมีปฏิกิริยาอย่างไรต่อรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ?

สาธารณชนจำนวนไม่น้อยรู้สึกสะใจกับการกล่าวโทษผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย สื่อมวลชนจำนวนไม่น้อยสะท้อนความรู้สึกดังกล่าวนี้ แต่จำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับดุลพินิจของคณะกรรมการ ศศปร. ในวงวิชาการ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมีความเห็นว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ โดยมิได้จัดการปัญหาอย่างฉับพลันและอย่างเฉียบขาด แต่คณะกรรมการ ศศปร. กลับมิได้ไต่สวนเรื่องนี้ โดยหันไปเล่นงานกรณีการซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ในราคาสูงกว่าที่ควร กรณีการช่วยเหลือสภาพคล่องสถาบันการเงิน 5 แห่งและกรณีการปกป้องค่าเงินบาท

รายงานของคณะกรรมการ ศศปร. เป็นรายงานที่อุดมด้วยข้อมูลอย่างแน่นหนา รายงานนี้จะน่าเชื่อถือยิ่งหากจบลงด้วยการรายงาน 'ข้อเท็จจริง' เท่านั้น แต่เป็นเพราะถูกกำหนดให้ชี้มูลความผิดและหาผู้กระทำผิดด้วย รายงานนี้จึงมิอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยที่ดุลพินิจจำนวนมากเกิดจากการขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของเครื่องมือการเงิน คณะกรรมการ ศศปร. ถูกวิพากษ์จากวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เมื่อมีข้อวินิจฉัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการทำสวอป ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา และการทำสวอปเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งเพื่อการนี้ ข้อวินิจฉัยดังกล่าวนี้เองบั่นทอนความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการ ศศปร. ซึ่งยึดหลักการตีความกฎหมายชนิดสุดโต่ง โดยที่นักกฎหมายจำนวนไม่น้อยมิได้เห็นด้วยกับการตีความเช่นนี้ คณะกรรมการ ศศปร. ไม่เพียงแต่ระบุชื่อ 'ผู้ต้องหา' เท่านั้น หากยังระบุ

ความผิดรายมาตราและความเสียหายทางแพ่งที่ต้องชดใช้อีกด้วย แม้มิได้ทำเกินเลยคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 131/2541 แต่ก็มีข้อกังขาว่า คณะกรรมการ ศศปร. อ้างอิงอำนาจตามกฎหมายฉบับใดในการกล่าวหา 'ผู้กระทำผิด'

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ง้างหมัดและเตรียมนำรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. มาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่แล้วก็ต้องล่าถอยอย่างไร้กระบวนท่าเมื่อนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และคณะมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมถึงนายกรัฐมนตรี (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 14 มีนาคม 2543) โดยกล่าวว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. มีสภาพเป็นคณะประชาชน จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญา ในประการสำคัญคำสั่งดังกล่าวมุ่งเล่นงานและดำเนินคดีเฉพาะบุคคลผู้มีหน้าที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น โดยมิได้มุ่งดำเนินคดีบุคคลที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินและวิกฤติการณ์สถาบันการเงินแต่ประการใด

ด้วยอิทธิฤทธิ์ของหนังสือร้องเรียนของนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และคณะ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 14 มีนาคม 2543 จึงมีมติรับทราบรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. และมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประสานงาน แม้การประชุมล่วงไปแล้ว 2 วัน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเข้าใจว่าร่วมประชุมด้วย ก็ยังหาได้ทราบมติที่แน่ชัดไม่ อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานคณะกรรมการ ศศปร. และมิได้มีมติให้ดำเนินคดี 'ผู้กระทำผิด' มีนัยสำคัญว่า กระบวนการในขั้นต่อไปเป็นเรื่องของระบบราชการ โดยที่เจ้าพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานอัยการรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา กรมบัญชีกลางรับผิดชอบการดำเนินคดีแพ่ง และธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบในการลงโทษด้านวินัย โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองไม่ต้องรับผิดชอบ

คณะรัฐมนตรียังมีมติให้ปกปิดรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ภายหลังจากที่มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวอย่างกว้างขวาง แม้จะมิใช่รายงานฉบับสุดท้าย แต่ก็มีสาระสำคัญไม่แตกต่างกันมากนัก หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. ได้ใช้จ่ายเงิน 80,000 บาท ในการทำสำเนาเอกสารรายงานคณะกรรมการ ศศปร. เพื่อแจกจ่ายแก่สื่อมวลชน (*ไทยโพสต์* ฉบับวันพุธที่ 15 มีนาคม 2543) แต่แล้วก็ต้องเก็บสำเนาเอกสารดังกล่าวในเมื่อรายงานฉบับนี้ถูกจัดชั้นความลับ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ คณะรัฐมนตรีชุดเดียวกันใช้บรรทัดฐานที่แตกต่างกันในการเผยแพร่เอกสารราชการ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เผยแพร่รายงานของคณะกรรมการ ศปร.1 อย่างกว้างขวาง แต่กลับมีมติไม่ให้เผยแพร่รายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ทั้งๆที่การเปิดเผยจะช่วยให้ราษฎรสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการ ศศปร. เหตุใด

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติปกปิดรายงานคณะกรรมการ ศศปร. หากมิใช่เป็นเพราะคณะกรรมการ ศศปร. ไม่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย และผู้ถูกล่าวหาในรายงานอาจดำเนินการฟ้องร้องกรรมการ ศศปร. และผู้แต่งตั้งได้

แม้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปกปิดรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. แต่บรรดาผู้ถูกกล่าวหาก็ได้รับความเสียหายและมีมลทินโดยถ้วนหน้า ในเมื่อมีการเปิดเผยรายชื่อ 'ผู้กระทำผิด' พร้อมทั้งโทษทางแพ่งและอาญา แม้ศาลสถิตยุติธรรมจะพิพากษาให้พ้นผิดในภายหลัง แต่ความเสียหายและมลทินก็เกิดขึ้นแล้ว รายงานคณะกรรมการ ศศปร. มิได้สร้างผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลเท่านั้น องค์กรหรือสถาบันดังเช่นธนาคารแห่งประเทศไทยต้อง 'บาดเจ็บ' สาหัสจากรายงานฉบับนี้ ในเมื่อคณะกรรมการ ศศปร. กล่าวโทษผู้บริหารและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับกลาง โดยที่การกล่าวโทษบางกรณีเกิดจากการตีความกฎหมายชนิดสุดโต่ง และขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของเครื่องมือนโยบายการเงิน

ท้ายที่สุด กรณีรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ให้บทเรียนแก่นักวิชาการว่าการรับใช้ประเทศชาติแตกต่างจากการรับใช้รัฐบาล สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลมิจำเป็นต้องเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเสมอไป นักวิชาการที่ไม่รู้เส้นสนกลในทางการเมืองอาจตกเป็น 'เบี้ยหมากรุก' ของนักการเมืองโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

บริษัทที่ปรึกษาต่างชาติ

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวในเดือนมีนาคม 2543 ว่า คณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมการปรับโครงสร้างหนี้ (คปน.) แสดงความไม่สบายใจเกี่ยวกับการทำงานของบริษัทที่ปรึกษาผู้ให้บริการวิชาชีพ (Professional Services) ทั้งที่บริษัทเหล่านี้เป็นบริษัทยักษ์ใหญ่หรือเครือข่ายของบรรษัทระหว่างประเทศ และฝ่ายไทยต้องจ่ายค่าบริการในอัตราสูงยิ่ง แต่พนักงานของบริษัทเหล่านี้บางคนไม่มีความเป็นมืออาชีพ อ่อนประสบการณ์ และไม่รู้กฎหมายไทย

หนังสือพิมพ์ *The Nation* (March 10, 2000) ระบุว่า บริษัทยักษ์ใหญ่ที่ถูก 'หมายหัว' ได้แก่

- Deloitte Touche Tohmatsu Corporate Restructuring
- KPMG Consulting (Asia Pacific)
- Pricewaterhouse Coopers Financial Advisory Services
- Ferrier Hodgson

บริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้เกือบทั้งหมดเติบใหญ่จากธุรกิจการบัญชี แล้วกระจายประกอบการไปสู่ธุรกิจการให้คำปรึกษา (Consultancy) ในภายหลัง ความผิดพลาดในการตรวจสอบบัญชีปรากฏมากขึ้นในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมานี้ จนถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและต้องจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจำนวนมาก เมื่อบริษัทการบัญชีให้การรับรองงบดุลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์บริษัทหนึ่งบริษัทใด นักลงทุนย่อมวางใจเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้รับ และตัดสินใจซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทที่ได้รับการรับรองว่ามีฐานะการเงินอันมั่นคง ในทำนองเดียวกันสถาบันการเงินอาจตัดสินใจจัดสรรเงินให้กู้ โดยพิจารณาฐานะการเงินจากงบดุลที่ได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบบัญชี หากการณ์ปรากฏในภายหลังว่า บริษัทจดทะเบียนดังกล่าวมิได้มีฐานะการเงินอันมั่นคง นักลงทุนผู้ซื้อหลักทรัพย์ก็ดีและสถาบันการเงินผู้จัดสรรเงินให้กู้ก็ดี ย่อมได้รับความเสียหายจากความผิดพลาดของผู้ตรวจสอบบัญชี ในทำนองเดียวกัน เมื่อบริษัทผู้ตรวจสอบบัญชีให้การรับรองงบดุลของสถาบันการเงินใด ประชาชนอาจนำเงินออมฝากสถาบันการเงินนั้น

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 6 เมษายน 2543

หากการณ์ปรากฏในภายหลังว่า สถาบันการเงินดังกล่าวมิได้มีฐานะการเงินอันมั่นคง ประชาชนเจ้าของเงินฝากย่อมได้รับความเสียหาย ในกรณีเหล่านี้ ผู้เสียหายยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัทผู้ตรวจสอบบัญชี และมักจะชนะคดี

ความผิดพลาดในการตรวจสอบบัญชีไม่เพียงแต่ทำให้บริษัทยักษ์ใหญ่ในธุรกิจการบัญชีเหล่านี้ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงเท่านั้น หากทว่ายังทำให้ฐานะการเงินง่อนแง่นอีกด้วย เนื่องจากต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายจำนวนมากนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างน้อย 3 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ การควบกิจการ (merger) ระหว่างบริษัทยักษ์ใหญ่ด้วยกันเอง เพื่อเสริมฐานะการเงินให้มั่นคง จนจำนวนบริษัทยักษ์ใหญ่ลดลงจาก Big Eight เหลือ Big Six ในปี 2532 และเหลือ Big Five ในปี 2541 ด้านที่สอง ได้แก่ การกระจายการประกอบการออกไปจากธุรกิจการบัญชี โดยหันไปเน้นการประกอบธุรกิจการให้คำปรึกษามากขึ้น ด้านที่สาม ได้แก่ การแตกบริษัท โดยแยกธุรกิจการให้คำปรึกษาออกจากธุรกิจการบัญชี ทั้งนี้เพื่อจำกัดความรับผิดชอบทางแพ่งในยามที่ถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

แม้ว่าบริษัทยักษ์ใหญ่ผู้ผลิต 'บริการวิชาชีพ' เหล่านี้จะแผ่กิ่งก้านสาขาไปสู่ประเทศและภูมิภาคต่างๆ แต่รูปแบบของการขยายตัวที่สำคัญ ก็คือ การสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) กับหุ้นส่วนท้องถิ่น (local partners) โดยที่หุ้นส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ชื่อหรือ 'ยี่ห้อ' ของบริษัทยักษ์ใหญ่ผู้เป็น 'หุ้นส่วน' ได้ ในยามที่มีผู้ขอใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นบริการการบัญชีหรือบริการการให้คำปรึกษา หากมีหุ้นส่วนท้องถิ่นในประเทศของลูกค้า หุ้นส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้บริการในนามของสำนักงานใหญ่ ดังนั้น ในยามตัดสินใจซื้อ 'บริการวิชาชีพ' จากบริษัทใด จะพิจารณาเฉพาะคุณภาพและชื่อเสียงเกียรติคุณของบริษัทนั้นเพียงโสดเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ต้องพิจารณาคุณภาพและชื่อเสียงเกียรติคุณของหุ้นส่วนท้องถิ่นด้วย แท้ที่จริงแล้ว คุณภาพและชื่อเสียงเกียติคุณของหุ้นส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งกว่าบริษัทแม่ เพราะหุ้นส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการ โดยที่บริษัทแม่จะกำกับดูแลหรือไม่ก็ได้

ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาอาเซีย กดดันให้รัฐบาลไทยว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศ เพื่อให้คำปรึกษาในการปฏิรูประบบสถาบันการเงินและระบบราชการ อันเป็นกระบวนการหนึ่งของ 'การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ' (Economic Policy Reform) ทั้งนี้โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของเงินให้กู้ (Policy Conditionalities) ด้วยเหตุดังนี้ ธุรกิจการให้คำปรึกษาจึงเฟื่องฟูมิจำเพาะแต่ประเทศไทย หากแต่ครอบคลุมอาเซียตะวันออกโดยส่วนรวม

การใช้เงินกู้ต่างประเทศในการว่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศย่อมสร้างภาระทางการคลัง โดยที่ภาระในรูปทรัพยากร (Resource Burden) ตกแก่ชนรุ่นหลัง บริการการให้คำปรึกษาหลายต่อหลายประเภทเป็นบริการที่ผู้ชำนัญการชาวไทยสามารถให้ได้ โดยไม่ต้องว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศ ในหลายต่อหลายกรณี บริการการให้คำปรึกษาคลุมถึงการทำงานวิจัย ซึ่งในกรณีส่วนใหญ่บริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศมักจะทำสัญญาว่าจ้างนักวิชาการไทยอีกทอดหนึ่ง (subcontracting) การมองข้ามที่ปรึกษาและนักวิชาการชาวไทยทำให้รัฐบาลสร้างภาระการคลังและต้นทุนในรูปทรัพยากร (Resource Cost) แก่ประชาสังคมไทยมากกว่าที่ควรจะเป็น

ดังได้กล่าวแล้วว่า บริษัทที่ปรึกษาต่างชาติเหล่านี้ส่วนสำคัญมีที่มาจากบริษัทการบัญชี และการตรวจสอบบัญชีชนิดสุกเอาเผากินของบริษัทเหล่านี้สร้างความเสียหายแก่ตนเองและผู้อื่นมาแล้ว โดยที่การตรวจสอบบัญชีชนิดสุกเอาเผากินเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาในสังคมเศรษฐกิจไทย ในปี 2541 คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) มีคำสั่งลงโทษผู้ตรวจสอบบัญชีในสังกัด Deloitte Touche Tohmatsu Jaiyos Co. Ltd และ SGV – Na Thalang and Co. ในฐานที่หย่อนยานในการตรวจสอบบัญชีธุรกิจเงินทุน อันเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่นำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มียักษ์ใหญ่ในธุรกิจการบัญชีบริษัทใดที่ไม่เคยถูกฟ้องร้องหรือไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จ่ายเงินชดเชยความเสียหายอันเกิดจากความหย่อนยานและความผิดพลาดในการตรวจสอบบัญชี กระนั้นก็ตาม เรามิอาจกล่าวสรุปได้ว่า ด้วยเหตุที่บริษัทเหล่านี้มีความเสื่อมเสียในการประกอบธุรกิจการบัญชี ดังนั้นจึงต้องมีความเสื่อมเสียในธุรกิจการให้คำปรึกษาด้วย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การให้คำปรึกษาที่ไม่มีคุณภาพปรากฏโดยทั่วไปและบริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้เริ่มตระหนักว่า การให้คำปรึกษาชนิดที่ก่อความเสียหายอาจเป็นต้นเหตุให้ถูกฟ้องร้องและจ่ายเงินชดเชยความเสียหายได้

Pricewaterhouse Coopers ยักษ์ใหญ่ในธุรกิจการบัญชีตกเป็นข่าวใหญ่ในปลายปี 2542 ในฐานที่ตรวจสอบฐานะการเงินของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ชนิดที่ผู้คนจำนวนมากกล่าวหาว่า ‘สุกเอาเผากิน’ ในคราวนี้ ข้อหา ‘สุกเอาเผากิน’ ถูกตราไว้กับบริษัทที่ปรึกษาต่างชาติ หนังสือพิมพ์ *The Nation*, (March 10, 2000) รายงานว่า คณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมการปรับโครงสร้างหนี้ (คปน.) ขึ้น ‘บัญชีดำ’ (Black List) บริษัทที่ปรึกษารวม 7 บริษัท ได้แก่

- Churchill Pryce Capital (Asia)
- Corporate Performance Advisors
- Dhana Siam Securities

- ¶ Advisory
- Principle Venture (Thailand)
- Siam City MB
- Thai Strategic Capital

แม้ว่า Churchill Pryce Capital (Asia) ยืนยันว่า ตนมิได้ถูกขึ้น 'บัญชีดำ' และ 'บัญชีดำ' ตามรายงานข่าวนี้หามีไม่ (*The Nation*, March 14, 2000) แต่การที่ คปน. เริ่มพูดถึงคุณภาพของบริการวิชาชีพและการขาดความเป็น 'มืออาชีพ' ของบรรดาบริษัทที่ปรึกษา ย่อมสะท้อนให้เห็นความไม่พึงพอใจที่มีต่อบริการของบริษัทที่ปรึกษาเหล่านี้ ไม่ว่าจะมีการขึ้น 'บัญชีดำ' อย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม

สังคมไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศจำนวนมากในการว่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ นับตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา 'นิทาน' เกี่ยวกับอวิชาหรือความไม่รู้ของที่ปรึกษาชาวต่างชาติเป็นเรื่องเล่าขานสืบทอดมาโดยไม่ขาดสาย ส่วนใหญ่ออกจากปากขุนนางข้าราชการนั้นเอง ข้อที่น่าอนาถก็คือ ในขณะที่ขุนนางไทยเยาะหยันความ 'โง่เง่าเต่าตุ่น' ของที่ปรึกษาชาวต่างชาติ สังคมไทยต้องรับภาระ 'ค่าโง่' ในการว่าจ้างที่ปรึกษาต่างชาติเหล่านั้น

ไม่มีการเสีย 'ค่าโง่' ครั้งใดที่สังคมไทยต้องแบกรับภาระมากไปกว่าครั้งที่นายกรัฐมนตรีชื่อชวน หลีกภัย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังชื่อ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์

วินัยทางการคลัง
ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย
พ.ศ. 2540 - 2543

เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปัตย์วิพากษ์รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในประเด็นการทำลายวินัยทางการคลัง เนื่องเพราะนโยบายที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 มีลักษณะเป็นนโยบาย *'เจ้าบุญทุ่ม'* ผู้ที่มีโอกาสรับฟังข้อวิพากษ์ดังกล่าวนี้ก็คงต้องคิดว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นรัฐบาลที่มีวินัยทางการคลังอันเคร่งครัด

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า วินัยทางการคลังคืออะไร และรัฐบาลของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์มีวินัยทางการคลังอันเคร่งครัดจริงหรือไม่

ในช่วงเวลาสามขวบปีที่ผ่านมานี้ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เอื้อนเอ่ยถึงวินัยทางการคลังอยู่บ่อยครั้ง แต่ด้วยความหมายที่แตกต่างกัน บางครั้งกล่าวถึงความสมดุลของงบประมาณ (Budget Balance) ว่าเป็นวินัยทางการคลัง แต่บางครั้งกล่าวถึงวินัยทางการคลังในความหมายอื่น จนก่อให้เกิดความฉงนฉงายว่า ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวินัยทางการคลังอย่างถ่องแท้เพียงใด หรือว่าวินัยทางการคลังเป็นเพียงคำศักดิ์สิทธิ์ที่ใช้ปิดปากผู้วิพากษ์นโยบายรัฐบาลในยามที่เป็นรัฐบาล หรือใช้วิพากษ์รัฐบาลในยามที่เป็นฝ่ายค้าน

หากความสมดุลของงบประมาณเป็นวินัยทางการคลัง อันเป็น 'กฎ' ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ จะถือว่ามีวินัยทางการคลังมิได้ เพราะแม้ช่วงขวบปีแรกจะดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดทางการคลัง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 มีนาคม 2544

แต่เมื่อพานพบว่านโยบายที่ดำเนินตาม 'ใบสั่ง' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ มีผลซ้ำเติมภาวะถดถอย จนกลายเป็นภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจ รัฐบาลของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ก็ปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังไปสู่แนวทางการอัดฉีดรายจ่ายรัฐบาลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ หากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์โอ้อวดว่าตนมีวินัยทางการคลัง ทั้งในยามที่ดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลัง และในยามที่ใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล พรรคประชาธิปัตย์ก็มิควรวิพากษ์ว่า การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเป็นการทำลายวินัยทางการคลัง

ในขณะที่สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกยึดถือความสมดุลของงบประมาณเป็น 'กฎ' หรือวินัยทางการคลังอันเคร่งครัด *สำนักเศรษฐศาสตร์เคนส์* (Keynesian Economics) ถือว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ งบประมาณแผ่นดินควรจะมีลักษณะเช่นไร (สมดุล ขาดดุล หรือเกินดุล) ย่อมขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ในขณะนั้น และเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการบรรลุ ในทัศนะของสำนักเศรษฐศาสตร์เคนส์ ความสมดุลของงบประมาณมิใช่ 'กฎ' หรือวินัยทางการคลังที่จักต้องยึดปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะในยามที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะตกต่ำอย่างรุนแรง จำเป็นต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจมิอาจบรรลุ *ดุลยภาพที่มีการจ้างงานเต็มอัตรา* (Full-employment Equilibrium) ได้ ดังกรณีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และกระบวนการทางการคลังที่กำหนดขึ้น หากมีการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และกระบวนการทางการคลังที่กำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ย่อมถือว่ามีวินัยทางการคลัง หากกฎ ระเบียบ และกระบวนการทางการคลังล้าหลัง ไม่เหมาะสม และไม่รัดกุม ก็ต้องมีการแก้ไข โดยต้องมีการถกอภิปรายเกี่ยวกับความล้าหลัง ความไม่เหมาะสม และความไม่รัดกุมดังกล่าวนี้อย่างโปร่งใส ยกตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ กำหนดขีดจำกัดของส่วนขาดดุลงบประมาณ (Maximum Budget Deficit) มิให้เกินกว่า 25% ของประมาณการรายได้ (โดยประมาณ) รัฐบาลที่รักษาวินัยทางการคลังจะต้องดำเนินนโยบายงบประมาณ โดยมิให้ส่วนขาดดุลของงบประมาณเกินกว่าเพดานดังกล่าวนี้ ในทำนองเดียวกัน พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 กำหนด 'กฎ' หรือ 'วินัย' ทางการคลังว่า รัฐบาลมีอำนาจในการค้ำประกันหนี้สาธารณะ (Public Debt) หามีอำนาจในการค้ำประกันหนี้เอกชน (Private Debt) ไม่ รัฐบาลใดก็ตามที่พยายามดำเนินการค้ำประกันหนี้เอกชน รัฐบาลนั้นย่อมมีประพฤติกรรมที่ละเมิดวินัยทางการคลัง

ในช่วงเวลาสามขวบปีที่ผ่านมานี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ดำเนินนโยบายที่ละเมิดวินัยทางการคลังหลายต่อหลายกรณี ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียง 2 กรณี

กรณีแรก การผันงบประมาณไปใช้ในการประชาสัมพันธ์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังผันงบประมาณเหลือจ่ายของหน่วยงานบางหน่วยไปใช้ในการโฆษณานโยบายของกระทรวงการคลัง การผันงบประมาณในลักษณะนี้แม้กฎหมายวิธีการประมาณจะมิได้กำหนดข้อห้าม แต่รัฐบาลที่เคร่งครัดในเรื่องวินัยทางการคลังมิพึงปฏิบัติ เพราะงบประชาสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ตรวจสอบความเหมาะสมของงบประชาสัมพันธ์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังจัดสรรงบประชาสัมพันธ์ให้รายการวิทยุกระจายเสียงบางรายการ (ดังเช่นคลื่น 97.0) เพื่อโฆษณานโยบายของรัฐบาล โดยที่ประชาชนผู้ฟังไม่มีโอกาสรับทราบว่าเป็นรายการประชาสัมพันธ์ และหลงเข้าใจว่าเป็นการแสดงความเห็นของผู้มีความเห็นอิสระ หาได้รับทราบว่าเป็นความเห็นของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้ธนานุภาพของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังยังผันงบประมาณไปว่าจ้าง *'นักวิชาการนายหน้า'* เพื่อเขียนบทความโฆษณานโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งซื้อพื้นที่ในหนังสือพิมพ์และนิตยสารฉบับต่างๆ ในการตีพิมพ์บทความเหล่านั้น โดยที่มิได้ติดป้ายให้ชัดเจนว่าเป็น *'พื้นที่ประชาสัมพันธ์'* ของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังในยุครัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มิเพียงแต่จะเป็น *'กระทรวงแห่งความจริง'* ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จเท่านั้น หากยังมีส่วนทำลายความน่าเชื่อถือของสื่อมวลชนและทำลายมหาวิทยาลัยด้วยการดึงมหาวิทยาลัยเข้าสู่ปริมณฑลแห่งธนานุภาพของกระทรวงการคลัง มิพักต้องกล่าวว่า การจัดสรรงบประชาสัมพันธ์ของกระทรวงการคลังขาดความโปร่งใส โดยที่มีการแจกจ่ายงบประมาณดังกล่าวนี้แก่รายการวิทยุและหนังสือพิมพ์ที่ยืนอยู่ข้างรัฐบาล แต่ไม่จัดสรรให้แก่สื่อมวลชนที่มุ่งวิพากษ์รัฐบาล

กรณีที่สอง การก่อหนี้ต่างประเทศอย่างบ้าระห่ำต้องถือว่าละเมิดวินัยทางการคลัง ในเมื่อเงินกู้ต่างประเทศมีต้นทุนในรูปทรัพยากรที่ต้องเสีย (Resource Cost) การก่อหนี้ต่างประเทศจึงควรเป็นไปอย่างเข้มงวด และใช้เงินกู้ต่างประเทศไปในทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ระบบเศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาอาเซีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ภายใต้แผนการมิยาซาวา (Miyazawa Plan) มิได้ผ่านกระบวนการประเมินโครงการอย่างเข้มงวดตามปกติ อันเป็นการละเมิดวินัยทางการคลังข้อที่หนึ่ง มิหนำซ้ำโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศเหล่านี้มิได้ช่วยเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ หลายต่อหลายโครงการมีลักษณะตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ ดังเช่นการกู้เงินต่างประเทศเพื่อปูกระเบื้องและปรับปรุงบาทวิถีในกรุงเทพฯ อันเป็นการละเมิดวินัยทางการคลังข้อที่สอง นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตและประพฤติ

มิชอบในการใช้เงินกู้ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเงินกู้มิยาซาวา แม้เมื่อสำนักตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบความไม่ชอบมาพากล รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ก็มิได้แสดงความกระตือรือร้นในการแก้ไขและสอบสวนลงโทษผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบ อันเป็นการละเมิดวินัยทางการคลังข้อที่สาม

ในขณะที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์วิพากษ์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรว่า จะเป็นเหตุให้ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจนเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ สาธารณชนผู้มีใจเป็นธรรมอดตั้งข้อกังขามิได้ว่า ภาระหนี้สาธารณะที่ถีบตัวสูงขึ้นมากนี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มิได้มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาหรอกหรือ ในเมื่อมีการก่อหนี้ต่างประเทศอย่างบ้าระห่ำในรัฐบาลนั้น

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มีทักษะในการสร้างภาพลักษณ์ของตนเองให้แลดูขาวสะอาด ทั้งๆที่พรรคประชาธิปัตย์มียี้และกลิ่นเหม็นไม่ต่างจากพรรคอื่น หากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีวินัยทางการคลังอันเคร่งครัด การผันงบประมาณแผ่นดินด้วยวิธีการอันแยบยลไปสู่สหกรณ์สุราษฎร์ธานี จำกัด อันเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ นับเป็น *'วินัยทางการคลัง'* ของพรรคประชาธิปัตย์กระนั้นหรือ ?

บทเรียนจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2540-2543

พรรคประชาธิปัตย์ยึดกุมการบริหารราชการแผ่นดินในเดือนพฤศจิกายน 2540 ด้วยการดูด 'กลุ่มงูเห่า' ออกจากพรรคประชากรไทย ทั้งๆที่พรรคประชากรไทยยืนหยัดอยู่ข้างฝ่ายค้าน ตัณหาความอยากได้อำนาจทำให้ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มองไม่เห็นว่า การ 'ดูด' ส.ส. จากพรรคฝ่ายค้านเป็นปฏิบัติการที่ละเมิดจารีตอันดีงามของระบอบประชาธิปไตย ตลอดช่วงเวลาประมาณ 3 ขวบปีที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์บริหารประเทศ เสียงสรรเสริญผลงานการแก้วิกฤติการณ์เศรษฐกิจดังกระหึ่มภายในพรรคประชาธิปัตย์ในเบื้องต้น แต่แล้วเมื่อเสียงวิพากษ์นอกพรรคดังขรม เสียงสรรเสริญภายในพรรคเริ่มแปรเปลี่ยนเป็นเสียงวิพากษ์ จนนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์กลายเป็น 'สินค้าการเมือง' ที่มิอาจประดับตู้โชว์พรรคประชาธิปัตย์อย่างโดดเด่นในการเลือกตั้งวันที่ 6 มกราคม 2544

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ประชาสังคมไทยได้รับบทเรียนอะไรบ้างจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ระหว่างปี 2540 – 2543

บทเรียนบทที่หนึ่ง การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจักต้องไม่มี 'เกาเหลา'

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจักต้องประสานสอดคล้องกัน ทั้งนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายทั้งหมดได้

ความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่างนายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ กับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีผลในการ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 วันพฤหัสบดีที่ 14 และวันพฤหัสบดีที่ 21 ธันวาคม 2543

บั่นทอนความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของรัฐบาล และทำลายประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่นายธารินทร์ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมธนาคารไทย และนายศุภชัยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารทหารไทย เมื่อธนาคารทหารไทยไม่ยอมร่วมสังฆกรรมกับธนาคารยักษ์ใหญ่ในการฮั้วกันกำหนดอัตราดอกเบี้ย อาการศรศิลป์ไม่กินกันก็ปะทุขึ้น อารมณ์ค้างจากอาการศรศิลป์ไม่กินกันลุกลามสู่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พฤศจิกายน 2535 – พฤษภาคม 2538) เมื่อบุคคลทั้งสองเข้าร่วมในรัฐบาลดังกล่าว โดยที่ยัง 'เก็บอาการ' เอาไว้ได้ ต่างกับการเข้าร่วมรัฐบาลในครั้งต่อมา (พฤศจิกายน 2540 – พฤศจิกายน 2543) ที่ทั้งคู่ 'เก็บอาการ' ไม่อยู่ จนความขัดแย้งปรากฏสู่สาธารณชนชนิดที่ไม่สามารถปิดบังอำพรางต่อไปได้

ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเป็นระบบที่ทอนกำลังรัฐบาล โดยปราศจากการปฏิบัติเพื่อทอนกำลังจากฝ่ายค้าน ในเมื่อนายชวนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรายงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยไม่ผ่านรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ระบบการบริหารเช่นนี้ถูกผลักดันโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยปราศจากข้อกังขา ในเมื่อนายธารินทร์ไม่ต้อง 'ลดตัว' รายงานต่อนายศุภชัย แต่ระบบการบริหารเช่นนี้ นอกจากสร้างความอึดอัดใจแก่รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจแล้ว ยังมีนัยสำคัญว่า กระทรวงการคลังผูกขาดการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแต่เพียงผู้เดียว โดยปราศจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างจริงจังจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจถูกกีดกันออกจากปริมณฑลแห่งกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ยิ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังที่กล่าวข้างต้นนี้มิได้เพิ่งมี หากมีมาแต่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ชุดก่อนแล้ว (2535-2538) ก็ยิ่งเป็นการเปิดเผยความพิกลพิการของระบบการบริหาร และเปิดเผยถึงการหลอกลวงประชาชนของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งโฆษณาชวนเชื่อ ไม่ว่าเรื่อง Dream Team หรือ Real Team โดยที่ข้อเท็จจริงมีแต่ *'วีรชนเอกชน'* หาได้มี *'ทีมเศรษฐกิจ'* ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคไม่

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เมืองไทยโชคร้ายถึง 2 ชั้น ความโชคร้ายชั้นแรกเกิดในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (2539-2540) เมื่อผู้นำรัฐบาลขาดความเป็นผู้นำ ความรู้ความสามารถ และความเด็ดขาด ในการนำระบบเศรษฐกิจไทยเบี่ยงเบนออกจากเส้นทางอันนำไปสู่หุบเหวแห่งหายนภัย ความโชคร้ายชั้นที่สองเกิดในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540-2543) เมื่อผู้นำรัฐบาลขาดความสมานฉันท์ในการร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ

อาการ 'เกาเหลา' มิได้เกิดระหว่างนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์กับนายศุภชัย พานิชภักดิ์เท่านั้น หากยังเกิดระหว่างนายธารินทร์ กับ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย จนก่อให้เกิด 'สงคราม' ระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีการรวมบัญชีทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อขบวนการประชาชนอันนำโดยพระราชวิสุทธิโสภณ (บัว ญาณสัมปันโน) คัดค้านการรวมบัญชีดังกล่าว พร้อมทั้งรวมรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อดำเนินการถอดถอนนายธารินทร์ออกจากตำแหน่งตามกระบวนการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กระทรวงการคลังต้องล่าถอยทางการเมือง โดยที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) ให้สัมภาษณ์ว่ากระทรวงการคลังไม่มีความจำเป็นในการผลักดันการรวมบัญชีการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย คำให้สัมภาษณ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดข้อกังขาในใจปวงชนชาวไทยเป็นอันมากว่า เหตุไฉนกระทรวงการคลังจึงก่อการวิวาทในเบื้องต้น

การวิวาทระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจคู่หนึ่ง และระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอีกคู่หนึ่ง นอกจากมีผลในการทอนกำลังพรรคประชาธิปัตย์แล้ว ยังทำลายความน่าเชื่อถือของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์อีกด้วย โดยที่สังคมเศรษฐกิจไทยต้องรับเคราะห์จากกรณีวิวาททั้งสองนี้

บทเรียนบทที่สอง การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคสามารถดำเนินการควบคู่กับการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจได้

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีปัญหาพื้นฐานนานัปการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิรูป ไม่เพียงแต่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน (Target Assignment) อำนาจการใช้เครื่องมือไม่ชัดเจน (Instrument Assignment) และขาดการประสานการดำเนินนโยบายและการใช้เครื่องมือ (Policy Coordination) แล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายยังไม่มีความโปร่งใส (Transparency) ขาดความรับผิด (Accountability) และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) อีกด้วย ตลอดช่วงเวลา 3 ขวบปีที่ผ่านมานี้ ไม่เพียงแต่ปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเหล่านี้มิได้มีการเยียวยาแก้ไขเท่านั้น หากทว่าปัญหากลับเลวร้ายลงเมื่อเกิดอาการ 'เกาเหลา' ในหมู่ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ในอารยสังคมดังเช่นอังกฤษ เมื่อเกิดปัญหาร้ายแรงดังเช่นวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 จารีตที่มีมาแต่โบราณจะมีการจัดตั้ง Royal Commission เพื่อไต่สวนสาเหตุและให้ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาลักษณะเดียวกันในอนาคต เมื่อกระทรวง

การคลังแต่งตั้ง*คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ* (ศปร.) ตามคำสั่งที่ 376/2540 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2540 สาธารณชนหลงเข้าใจว่า กระทรวงการคลังเอาจริงในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค แต่แล้วกาลเวลาก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมิได้สนใจเรื่องนี้แม้แต่น้อย หากแต่อาศัยรายงานของ ศปร.เป็นพื้นฐานความชอบธรรมในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. หรือ ศปร.2 (คณะกรรมการการศึกษารายงานคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดการระบบการเงินของประเทศ) เพื่อดำเนินการ 'ล้างแค้น' ทางการเมือง แต่แล้วอาการเริงร่าต้องสะดุดลง เมื่อถูกทักท้วงว่า คณะกรรมการ ศศปร. หรือ ศปร.2 ขาดความชอบธรรมทางกฎหมาย

ในขณะที่กระทรวงการคลังมิได้กระตือรือร้นในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ธนาคารแห่งประเทศไทภายใต้การนำของ ม.ร.ว. จัตุงมคล โสณกุลกลับเอาการเอางานในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายการเงิน จนถึงกับเสนอร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศฉบับใหม่ แต่แล้วความพยายามในการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสะดุดหยุดลง เมื่อเกิดอาการ 'เกาเหลา' ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเผชิญวิกฤติการณ์การเมืองอันเป็นผลจากการต่อต้านของขบวนการประชาชน ซึ่งนำโดยพระราชวิสุทธิโสภณ (บัว ญาณสัมปันโน)

น่าอนาถที่สังคมเศรษฐกิจไทยมิอาจขับเคลื่อนในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วง 3 ขวบปีที่ผ่านมานี้ได้ นับเป็นการสูญเสียโอกาสที่สำคัญ อันเป็นผลจากปัญหาการขาดความเป็นผู้นำของพรรคประชาธิปัตย์

บทเรียนบทที่สาม การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในสังคมประชาธิปไตยต้องโปร่งใส และต้องยิ่งโปร่งใสมากขึ้นในยุคโลกไร้พรมแดน

ความโปร่งใส (Transparency) เป็นลักษณะประการหนึ่งของธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นหลักการที่รัฐบาลผู้กอปรด้วยความสุจริตพึงยึดถือ เมื่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยึดมั่นในแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) ยิ่งมีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการความโปร่งใส เพราะตลาดการเงินโดยพื้นฐานเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ อันเป็นผลจากความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ความไม่สมบูรณ์เหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรค

ขวางกั้นมิให้กลไกราคาทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใสจึงเป็นหลักการอันจำเป็นสำหรับประเทศที่เลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยโฆษณาอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันว่า *'รัฐบาลรู้เพียงใด ประชาชนรู้เพียงนั้น'* โดยที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีลงทุนอัดเสียงเอง แต่คำโฆษณาดังกล่าวนี้กลายเป็นมุสาวาทะ ในเมื่อประชาชนหาได้มีมูลข่าวสารทางราชการเท่าเทียมกับรัฐบาลไม่

ความไม่โปร่งใสในกระบวนการขายธนาคารของรัฐนับเป็นอุทาหรณ์ของความข้างต้นนี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ปกปิดกระบวนการขายธนาคารของรัฐด้วยการปกปิดเงื่อนไขการประมูล ปกปิดรายชื่อนักลงทุนที่ทางการมีหนังสือเชิญชวนให้เข้าประมูล ปกปิดรายชื่อคณะกรรมการผู้มีอำนาจดำเนินการขายธนาคารของรัฐ และปกปิดสัญญาการขายธนาคารของรัฐ โดยอ้างเงื่อนไขในสัญญาว่า จะเปิดเผยสัญญาได้ก็ต่อเมื่อเวลาล่วงไปแล้ว 3 ปี ความไม่โปร่งใสดังกล่าวนี้ทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย สุจริตชนอดตั้งข้อกังขามิได้ว่า เหตุใดการขายทรัพย์สินของชาติจึงต้องปิดเป็นความลับ และมีการ 'ตกเบ็ด' เงินใต้โต๊ะและเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการขายธนาคารของรัฐหรือไม่ ในเมื่อความไม่โปร่งใสเป็นเชื้อบ่มเพาะการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ

การขายทรัพย์สินขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เป็นอีกกรณีหนึ่งที่สร้างความคลางแคลงใจราษฎร ในเมื่อมีการกำหนดเงื่อนไขที่กีดกันผู้ซื้อชาวไทยอีกทั้งยังขายได้ราคาต่ำกว่าที่ควรเป็นอันมาก นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการปกปิดสัญญาการขายทรัพย์สินแก่ Goldman Sachs แม้เมื่อคณะกรรมการข่าวสารข้อมูลของทางราชการมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยสัญญาดังกล่าว ปรส. ยังคงแสดงอาการอิดเอื้อนและท่าทีที่จะไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ทั้งนี้มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ปรส. มิได้เป็นผู้ร่างสัญญาดังกล่าวเอง อนึ่ง พนักงานระดับผู้บริหารของ ปรส. ได้รับเงินเดือนสูงกว่าอัตราตลาดเป็นอันมาก แต่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์กลับบรรจุบุคคลที่ไม่มีประสบการณ์และความความรู้ความสามารถเกี่ยวกับสถาบันการเงิน โดยที่บางคนมีประวัติเป็นบริวารของพรรคประชาธิปัตย์มาก่อน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้สัมภาษณ์หลายกรรมหลายวาระว่าหากประชาชนต้องการความโปร่งใส ย่อมร้องขอข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้เสมอ โดยอาศัยกระบวนการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ แต่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายระดับอนุบัญญัติเป็นกฎหมายปกป้องข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพราะมีเจตนารมณ์ในการเตะถ่วงการเปิดเผยข้อมูลอีกทั้งผู้ร้องขอมีค่าโสหุ้ย (Transaction Cost) ส่วนบุคคลที่ต้องเสียอีกด้วย

ความโปร่งใสเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตย ผู้ที่ไร้วัฒนธรรมและขาดจิตวิญญาณแห่งประชาธิปไตยย่อมยากที่จะเข้าใจอย่างซาบซึ้งได้ รัฐบาลที่ขาดความโปร่งใสย่อมสูญเสียความเชื่อมั่นในหมู่ปวงชนชาวไทยและชุมชนระหว่างประเทศ โดยที่ความชอบธรรมถูกกัดกร่อนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

บทเรียนบทที่สี่ การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจักต้องไม่แปดเปื้อนด้วยวาระซ่อนเร้น ความคลางแคลงใจว่าด้วยวาระซ่อนเร้นย่อมทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ซึ่งบั่นทอนประสิทธิผลของนโยบาย

ด้วยเหตุที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมิได้ยึดมั่นในหลักความโปร่งใสในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความไม่โปร่งใสก่อให้เกิดความคลางแคลงใจว่า รัฐบาลมีวาระซ่อนเร้น ความคลางแคลงใจดังกล่าวนี้กัดกร่อนศรัทธาของมหาประชาชนที่มีต่อรัฐบาลทีละเล็กทีละน้อย จนพรรคประชาธิปัตย์ต้องสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองในท้ายที่สุด

ความไม่โปร่งใสในการขายทรัพย์สินของ ปรส. โดยที่ราคาที่ขายได้ต่ำกว่าความคาดหวังของประชาชนเป็นอันมากก็ดี ความไม่โปร่งใสในการกระบวนการขายธนาคารของรัฐก็ดี ก่อให้เกิดความคลางแคลงใจว่า บุคคลในคณะรัฐบาลมีวาระซ่อนเร้นในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการขายทรัพย์สินเหล่านี้หรือไม่ เพราะสุจริตชนย่อมไม่ปิดบังข้อมูลในการขายทรัพย์สินของชาติ

ความไม่โปร่งใสในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำให้ความแคลงใจว่าด้วยวาระซ่อนเร้นขยายตัว ถึงรัฐบาลจะมีเจตนาดีในการบริหารประเทศเพียงใด แต่อาการลับๆ ล่อๆมิอาจยับยั้งการขยายตัวของคลางแคลงใจดังกล่าวนี้ได้

เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยประกาศใช้มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ความคลางแคลงใจผุดขึ้นในใจประชาชนชาวไทยเป็นจำนวนมากแล้ว ด้วยเหตุดังนี้ จึงปรากฏข้อวิพากษ์อันเกิดจากความหวาดระแวงวาระซ่อนเร้นของผู้นำรัฐบาล ข้อวิพากษ์ว่าด้วยวาระซ่อนเร้นประการแรก ก็คือ มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีเจตนารมณ์ปฐมฐานในการ ‘อุ้ม’ ธนาคารไทยพาณิชย์ อันเป็นสถาบันที่รัฐมนตรีว่าด้วยกระทรวงการคลังเคยสังกัด ข้อวิพากษ์ว่าด้วยวาระซ่อนเร้นประการที่สอง ก็คือ มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มุ่งเล่นงานธนาคารพาณิชย์ด้วยการปฏิบัติอย่างลำเอียง เพราะมีการปฏิบัติที่แตกต่างกน โดยที่กระทรวงการคลังมิได้ประกาศหลักเกณฑ์อย่างชัดเจน และมิได้ดำเนินการอย่างโปร่งใส ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารมหานครได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษจากมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารกรุงไทยรับโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินฝาก รวมตลอดจนสาขาและพนักงานทั้งหมด อีกทั้งต้องรับผิดชอบจัดการสินเชื่อด้อยคุณภาพของธนาคารมหานครด้วย สหธนาคารได้รับการปฏิบัติในระดับ

ดีรองลงมา โดยที่ธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทยถูกเหยียบให้จมดิน ด้วยเหตุที่กระทรวงการคลังมิได้ยึดหลักความโปร่งใสในการบริหารมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 สาธารณชนจึงมีข้อกังขาว่า การปฏิบัติที่แตกต่างกันนี้ เป็นเพราะกลุ่มทุนที่ได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคประชาธิปัตย์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช่หรือไม่

ความคลางแคลงใจว่าด้วยวาระซ่อนเร้นไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคมเศรษฐกิจ หนทางในการสกัดการขยายตัวของความคลางแคลงใจดังกล่าวนี้ก็แต่โดยการยึดหลักความโปร่งใสในการบริหารประเทศ

บทเรียนบทที่ห้า อย่าสร้างความคาดหวัง (Expectation) แก่ประชาชน โดยที่ไม่มีความสามารถในการทำให้ประชาชนสมหวัง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยสร้างจารีตในการสร้างความคาดหวังแก่ประชาชนทั้งความคาดหวังเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและความคาดหวังเกี่ยวกับนโยบาย โดยที่การณ์ปรากฏต่อมาว่า ทีมเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์หามีความสามารถในการทำให้ประชาชนสมหวังแต่ประการใดไม่

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กระพือความหวังของประชาชนว่า เศรษฐกิจไทยกำลังจะฟื้นตัว โดยที่มีการเป่าคาถามหาระรวยนี้เป็นพักๆ เริ่มต้นด้วยการวาดฝันว่า เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในไตรมาสที่สามของปี 2541 หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ฉบับแรก เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นผู้จัดทำในเดือนกันยายน 2540 คาดการณ์ว่า อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 จะไม่ต่ำกว่า 3.5% โดยที่จะสามารถเติบโตในอัตราปีละ 6-7% หลังจากนั้นรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์รับมรดกทัศนคติแบบ ‘สุขนิยม’ (Optimism) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และให้คำทำนายกึ่งภาวนาว่า เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในไตรมาสที่สามของปี 2541

ครั้นกาลเวลาย่างเข้าสู่ปีที่ 2541 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เริ่มต้องเผชิญกับความเป็นจริงว่า สภาวการณ์ในปี 2541 มิใช่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย หากแต่เป็นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การคาดการณ์เกี่ยวกับอัตราการจำเริญเติบโตถูกปรับลดลงตามลำดับ หนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อขอเบิกเงินกู้งวดที่สามจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2541 เสนอประมาณการว่า อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 จะติดลบระหว่าง –3.0 ถึง –3.5% โดยที่หนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อขอเบิกเงินกู้งวดที่สี่ในเดือนพฤษภาคม 2541 ประมาณการนี้ตกสู่ระดับ –4.0 ถึง -5.5% กระนั้นก็ตาม ก็ยังต่ำกว่าภาวะตกต่ำที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเท่ากับ –8.0%

กำหนดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจถูกเลื่อนไป จากไตรมาสที่สามของปี 2541 เป็นไตรมาสที่สามของปี 2542 ความหวังที่เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในลักษณะอักษร V ในภาษาอังกฤษแปรเป็นอักษร U แม้เมื่อเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยยังไม่มั่นใจว่าจะเป็นการฟื้นตัวที่ยั่งยืน โดยที่อาจผันผวนในลักษณะอักษร W ได้

รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงการคลังมักแสดงอาการเป็นฟืนเป็นไฟเมื่อมีการปรับลดประมาณการอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้การปรับลดเช่นนั้นจะสมเหตุสมผล อันเป็นผลจากการถีบตัวของราคาน้ำมัน ด้วยเหตุดังนี้ หน่วยราชการจึงขยาดที่จะปรับลดประมาณการอัตราการจำเริญเติบโต เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ขุนนางนักวิชาการบางคนถึงกับให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ถึงน้ำมันจะราคาแพง แต่จะไม่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ นับเป็นการสำรากเพื่อเอาใจผู้ทรงอำนาจทางการเมืองโดยแท้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงวาระตกต่ำอย่างสุดขีด เมื่อสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเลิกวิเคราะห์ดัชนีชี้นำภาวะเศรษฐกิจ (*ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันที่ 10-13 สิงหาคม 2543) เพียงเพราะดัชนีชี้นำดังกล่าวแสดงอาการอันไม่สู้ดีเกี่ยวกับสภาวการณ์ของระบบเศรษฐกิจไทย โดยที่เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้แถลงข่าวนี้มิอาจให้อรรถาธิบายได้ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ดัชนีชี้นำภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีการฟื้นตัวอย่างยั่งยืนแล้ว

การวาดภาพระบบเศรษฐกิจไทยให้มีการฟื้นตัวเร็วกว่าที่เป็นจริงก็ดี และให้มีอัตราการเติบโตที่สูงเกินกว่าที่เป็นจริงก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ หากคำพยากรณ์เศรษฐกิจผิดเป็นอาจิณ ทั้งชุมชนชาวไทยและชาวต่างประเทศจะไม่เชื่อถือคำพยากรณ์ของรัฐบาลอีกต่อไป

การให้ความหวังเกี่ยวกับมาตการทางนโยบายมีผลไม่แตกต่างจากการพยากรณ์เศรษฐกิจ ในช่วง 10 เดือนแรกที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมักจะให้ความหวังแก่ประชาชนว่า มาตรการทางนโยบายชุดใหม่กำลังจะคลอดออกมาเพื่อแก้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ เดือนแล้วเดือนเล่าที่ผู้นำรัฐบาลพร่ำบอกประชาชนเสมือนหนึ่งว่า จะมี ‘ยาวิเศษ’ สำหรับเยียวยาอาการป่วยของระบบสถาบันการเงิน และฉุดระบบเศรษฐกิจไทยพ้นจากภาวะถดถอยและตกต่ำทางเศรษฐกิจ การให้ความหวังลักษณะดังกล่าวนี้จบลงด้วยมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ซึ่งกาลเวลาพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิผลจริงหรือไม่

บทเรียนบทที่หก การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมิอาจสำเร็จลุล่วงได้ด้วยการทำสงครามวจีกรรม

พรรคประชาธิปัตย์มีความสันทัดในการทำสงครามวจีกรรม ด้วยการจัดตั้งกองกำลังองครักษ์พิทักษ์พรรคและองครักษ์พิทักษ์นาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึมซับ 'วัฒนธรรม' ของพรรคประชาธิปัตย์ดังกล่าวนี้ โดยที่รัฐมนตรีช่วยว่าการและเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นองครักษ์พิทักษ์นาย

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มักแสดงความไม่พอใจ หากมีผู้วิพากษ์นโยบายของรัฐบาล และหากมีผู้ให้คำทำนายว่า เศรษฐกิจกำลังเสื่อมทรุด บรรดาผู้วิพากษ์นโยบายรัฐบาลประกอบด้วยผู้นำพรรคฝ่ายค้าน อดีตทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อันประกอบด้วยนายวีรพงษ์ รามางกูร และนายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ สมาชิกวุฒิสภากลุ่ม NPLs นักวิชาการนอกสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ นักวิชาการต่างประเทศ และสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) แต่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ตอบโต้ผู้วิพากษ์รัฐบาลชนิดไม่มีการจำแนกระหว่างปรปักษ์ทางการเมืองกับผู้เป็นห่วงและหวังดีต่อชาติบ้านเมือง จนเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า สงครามวจีกรรมเป็นกลไกการปกป้องตนเองของพรรคประชาธิปัตย์ (Defensive Mechanism) แต่การทำสงครามวจีกรรมอย่างไม่มีการจำแนกมีผลในการโดดเดี่ยวตนเองมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ผู้ที่มิได้เป็นปรปักษ์กับพรรคประชาธิปัตย์ หากแสดงความเห็นในทางลบเกี่ยวกับสภาวการณ์เศรษฐกิจและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มิพ้นการถูกตอบโต้และจาบจ้วงจากบรรดาองครักษ์พิทักษ์พรรคและองครักษ์พิทักษ์นาย ซึ่งมีประพฤติกรรมไม่แตกต่างจากสุนัขรับใช้ผู้รอเศษอาหารจากมูลนาย

การมุ่งทำสงครามวจีกรรมเป็นด้านหลัก ด้วยอาการหน้ามืดตามัว ทำให้สาธารณชนเริ่มรับรู้มากขึ้นๆว่า ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มีใจคอคับแคบเพียงใดและอุดมด้วยมิจฉาทิฐิมากเพียงใด ยิ่งผู้นำเสนอการวิเคราะห์สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจในทางลบเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงเกียรติคุณในวงวิชาการและไม่เคยแสดงการฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด อีกทั้งมีการนำเสนอข้อมูลและบทวิเคราะห์อย่างหนักแน่น การมุ่งทำสงครามวจีกรรมของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จึงมีผลในการทำลายตนเอง

เมื่อศาสตราจารย์พอล ครุกแมน (Paul Krugman) แสดงข้อกังขาเกี่ยวกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียตะวันออกโดยทั่วไป และของสังคมเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะในบทความเรื่อง "Here We Go Again. Why Asia's Economic Recovery Isn't What It Seems?" ซึ่งตีพิมพ์ในนิตยสาร *Time* (June 21, 1999) ไม่เพียงแต่ผู้นำกระทรวงการคลังจะดาหน้าออกมาวิพากษ์ศาสตราจารย์ครุกแมนเท่านั้น หากทว่านายฮิวเบิร์ต ไนส (Hubert Neiss) ผู้อำนวยการฝ่ายอาเซียแปซิฟิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ออกมาให้สัมภาษณ์วิพากษ์ศาสตราจารย์

ครุกแมนโดยนัยว่า อาเซียตะวันออกกำลังอยู่ในช่วงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ โดยที่เป็นการฟื้นตัวที่ยั่งยืน (*The Nation*, June 25, 1999) ภายหลังบทสัมภาษณ์ของนายฮิวเบิร์ต ไนสกว่าขวบปี ดัชนีชี้นำภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจัดทำโดย TDRI และใช้ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2543 แสดงให้เห็นว่า ยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับการฟื้นตัวที่ยั่งยืน

เมื่อมีผู้เตือนว่า วิกฤติการณ์ทางการเงินกำลังแปรเปลี่ยนเป็นวิกฤติการณ์ทางการคลัง เนื่องจากรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะและใช้เงินกู้อย่างไม่ระมัดระวัง จนภาระการชำระหนี้แปรเปลี่ยนเป็นภาระทางการคลังที่สำคัญในอนาคตอันใกล้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัยระดมสรรพกำลังในการตอบโต้ข้อวิพากษ์นี้ บรรดาลิ่วล้อของพรรคประชาธิปัตย์ออกมาตอบโต้ด้วยเหตุผลอันแยบยลว่า บรรดาหนี้ที่กระทรวงการคลังไม่ต้องรับผิดชอบในการชำระ ดังเช่นหนี้ของธนาคารแห่งประเทศและหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มิต้องนับเป็นหนี้ของแผ่นดิน ด้วยการเสนอคำนิยามเช่นนี้ กระทรวงการคลังก็ตีขลุมว่า ภาระหนี้ของรัฐบาลยังมีไม่มาก โดยมิได้คำนึงว่า นิยามที่เสกสรรปั้นแต่งเพื่อผลทางการเมืองนี้มิได้เป็นไปตามบรรทัดฐานสากล เพียงชั่วเวลาไม่ถึงขวบปีต่อมา ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เริ่มยอมรับว่า ภาระการชำระหนี้สาธารณะเป็นภาระที่หนักอึ้ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยอมรับว่า ภาระการชำระหนี้สาธารณะเป็นประเด็นสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

การระบายสีและการทำสงครามวจีกรรมมิอาจทำให้ภาวะถดถอยหรือภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนเป็นภาวะรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ถึงจะละเลงสีให้เศรษฐกิจดูรุ่งเรืองมิช้ามินานภาพและปัญหาเศรษฐกิจที่แท้จริงย่อมปรากฏให้เห็น ในทำนองเดียวกัน การระบายสีมิอาจอำพรางนโยบายที่เลวให้ดูดีได้ตลอดกาล วันหนึ่งอัปลักษณะของนโยบายย่อมปรากฏให้เห็น

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยสูญเสียทรัพยากรเป็นอันมากในการทำสงครามวจีกรรมอันมีผลในการทอนกำลังในการบริหารประเทศ ในระหว่างปี 2540 – 2543 ที่พรรคประชาธิปัตย์กุมการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ชนชาวไทยมิอาจมีชีวิตอย่างศานติสุขได้ เพราะทุกสัปดาห์รัฐบาลจักต้องมีสงครามวจีกรรมกับผู้วิพากษ์รัฐบาล ขบวนการประชาชน หรือห้ำหั่นกันเองในหมู่พรรคร่วมรัฐบาล ไม่มีสัปดาห์ใดที่ผ่านพ้นไปโดยปราศจากสงครามวจีกรรม

บทเรียนบทที่เจ็ด การเลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ทำให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคตกอยู่ภายใต้การ 'กำกับ' ของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) **หากต้องการสลัดออกจากอิทธิพลของสถาบันดังกล่าว ก็ต้องออกจากเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน**

ผู้นำรัฐบาลนายชวน หลีกภัยมักจะแสดงอาการไม่พอใจ หากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินเสนอบทวิเคราะห์เศรษฐกิจไทยในทางเลวร้าย หรือแสดงทีท่าว่าจะลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย โดยไม่ลังเลที่จะทำสงครามวจีกรรม อันพรรคประชาธิปัตย์มีความชำนัญพิเศษ ข้อโต้แย้งมาตรฐานก็คือ สถาบันจัดอันดับฯ มีข้อมูลที่ล้าสมัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทย

นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา เมื่อสถาบันจัดอันดับฯสถาบันหนึ่งสถาบันใดแสดงท่าทีว่าจะลดอันดับประเทศไทย รัฐบาลมักเลือก 'พิง' สถาบันจัดอันดับฯอื่นที่ยังคงอันดับเดิมของประเทศไทย เมื่อ Moody's Investors Service เล่นงานประเทศไทย รัฐบาลยืนพิง Standard and Poor's และ JBRI (Japanese Bond Rating Institute)

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เลือกใช้ยุทธวิธีเดียวกัน เมื่อ Moody's เสนอรายงานในเดือนมิถุนายน 2542 ว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ในภาวะง่อนแง่น ถึงขั้นล้มละลาย และ S&P เสนอผลการประเมินความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยในเดือนตุลาคม ศกเดียวกัน โดยชี้ให้เห็นถึงความเปราะบางของภาคเศรษฐกิจการเงิน ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์พากันดาหน้าออกมาตอบโต้ว่า Moody's และ S&P ใช้ข้อมูลที่ล้าสมัยในการประเมิน พร้อมทั้งอิงแอบ Fitch IBCA แห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งเขยิบอันดับความน่าเชื่อถือของไทย แต่การเล่นเกมบุกถึงขั้นประโคมว่า Fitch IBCA เชื่อถือได้ แต่ S&P และ Moody's เชื่อถือมิได้ ก่อให้เกิดผลสะท้อนย้อนกลับเมื่อต้องตอบคำถามว่า จะให้ชุมชนการเงินระหว่างประเทศเลือกเชื่อใครระหว่างชวน หลีกภัย และธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ฝ่ายหนึ่งกับ Moody's และ S&P อีกฝ่ายหนึ่ง

ตราบเท่าที่ระบบเศรษฐกิจไทยยังดำเนินอยู่บนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ย่อมยากที่จะหลุดพ้นจากอุ้งมือของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินได้ หากสถาบันเหล่านั้นประเมินเศรษฐกิจไทยจากข้อมูลที่ล้าสมัย ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยราชการที่จะต้องผลิตข้อมูลเศรษฐกิจที่ทันสมัย ไม่มีประโยชน์ที่ผู้นำรัฐบาลจะร้องแรกแหกกระเชอเรื่องความล้าสมัยของข้อมูล ในเมื่อเป็นความผิดของรัฐบาลและระบบราชการเอง การทำสงครามวจีกรรมมิอาจทำให้เศรษฐกิจไทยรอดพ้นจากการถูกปรับเปลี่ยนอันดับความน่าเชื่อได้

ในประการสำคัญ ระบบเศรษฐกิจไทยจะมีความน่าเชื่อถือก็ต่อเมื่อรัฐบาลไทยมีความน่าเชื่อถือ ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลมาจากความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใสในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ และความสามารถในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ ตราบเท่าที่รัฐบาลบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วยอาการลับๆล่อๆ ภาคเศรษฐกิจการเงินขาดความโปร่งใส และทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจไม่ชัดเจน เนื่องจากเกิดอาการ 'เกาเหลา' ในหมู่ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค รัฐบาลจะมีความน่าเชื่อถือได้อย่างไร

บทเรียนบทที่แปด ปริมณฑลของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมิได้ครอบคลุมเฉพาะกระทรวงการคลัง หากแต่ครอบคลุมระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ

เศรษฐกิจมหภาคมีความหมายครอบคลุมระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจึงมีปริมณฑลครอบคลุมระบบเศรษฐกิจทั้งระบบด้วย แต่กระทรวงการคลังภายใต้รัฐมนตรีธารินทร์ นิมมานเหมินท์ พยายามทำให้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีลักษณะ 'จุลภาค' ด้วยการลดปริมณฑลเหลือเพียงกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังไม่ยอมนับภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นหนี้สาธารณะ เพราะต้องการแสดงสถิติให้เห็นว่า ภาระหนี้สาธารณะยังมีไม่มาก เพื่อหักล้างข้อวิพากษ์ที่ว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ก่อหนี้อย่างบ้าระห่ำ เฉพาะเงินกู้จำนวน 500,000 ล้านบาท ตาม*พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541* ที่กระทรวงการคลังนับเป็นหนี้สาธารณะ ภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูนอกเหนือจากนี้ กระทรวงการคลังไม่ยอมรับเป็นหนี้สาธารณะ แต่การนำเสนอสถิติหนี้สาธารณะโดยวิธีการพิสดารเช่นนี้มิได้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏใน *Government Finance Statistics* กระทรวงการคลังแปรสภาพเป็น 'กระทรวงแห่งความจริง' ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จด้วยการตอแหลประชาชน แต่แล้วในการนำเสนอสถิติหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2543 กระทรวงการคลังและรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มิอาจทนหลอกตัวเองต่อไปได้ ในเมื่อชุมชนวิชาการในประเทศและชุมชนการเงินระหว่างประเทศต่างเห็นไส้เห็นพุงว่า ภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทยสาหัสสากรรจ์ปานใด ในคราวนี้ หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จำนวน 777,725 ล้านบาท ถูกนับเป็นหนี้สาธารณะ

กระทรวงการคลังไม่เพียงแต่จะไม่ยอมนับภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นภาระหนี้สาธารณะเท่านั้น หากยังพยายามผลักไสธนาคารแห่งประเทศไทยให้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯอีกด้วย ทั้งๆที่กระทรวงการคลังและรัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีส่วนต้องรับผิดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ การผลักไสรุนแรงถึงขั้นที่บีบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรวมบัญชีการเงิน เพื่อนำ 'ส่วนเกิน' จากการรวมบัญชีดังกล่าวมาล้างหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกร้องให้รัฐบาลออกพันธบัตรเพื่อหาเงินกู้มาล้างหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่กระทรวงการคลังจะทำหูทวนลมและปฏิบัติตนเป็นทองมิรู้ร้อน

ไม่มีผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่มีสำนึกความรับผิดชอบคนใดจำกัดกรอบการบริหารเฉพาะปริมณฑลของกระทรวงการคลัง

บทเรียนบทที่เก้า การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศ (External Public Debt) พึงกระทำด้วยความระมัดระวัง และพึงใช้เงินกู้ต่างประเทศในทางเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ

การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศมี*ต้นทุนในรูปทรัพยากรที่ต้องเสีย* (Resource Cost) เพราะหนี้ต่างประเทศมิอาจชำระคืนด้วยเงินบาท หากแต่ต้องชำระคืนด้วยเงินตราต่างประเทศ โดยที่เงินตราต่างประเทศจะได้มาก็แต่โดยการส่งออกสินค้าและบริการ วงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีบทสรุปการวิเคราะห์ตั้งแต่ยุคสำนักคลาสสิกเป็นต้นมาว่า หนี้ต่างประเทศเป็นภาระแก่ชนรุ่นหลัง เพราะเมื่อถึงกำหนดการชำระหนี้ สังคมเศรษฐกิจต้องหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Earnings) เพื่อนำไปชำระหนี้ ชนรุ่นหลังต้องลดการบริโภคเพื่อกันทรัพยากรส่วนหนึ่งสำหรับการผลิตเพื่อการส่งออก เพื่อหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ

ด้วยเหตุที่การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศมีต้นทุนในรูปทรัพยากรที่ต้องเสียดังการวิเคราะห์ที่เสนอข้างต้นนี้ การคัดเลือกโครงการสาธารณะเพื่อใช้เงินกู้ต่างประเทศจึงพึงกระทำด้วยความรอบคอบและพิถีพิถัน อย่างน้อยที่สุด โครงการดังกล่าวจักต้องให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมคุ้มกับต้นทุนที่เสียไป ในประการสำคัญ โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศจักต้องช่วยเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ

ในระหว่างปี 2540-2543 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศอย่างไร้สติ และใช้เงินกู้ต่างประเทศโดยปราศจากวินัยทางการคลัง การก่อหนี้ต่างประเทศมีเพียงเพื่อดึงเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ โดยมิได้คำนึงว่า โครงการที่ใช้เงินกู้เหล่านี้ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมหรือไม่ มีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อปูกระเบื้องและปรับปรุงบาทวิถีในกรุงเทพฯ มีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อทำวิจัย พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคแย่งชิงเงินกู้ต่างประเทศไม่ต่างจาก ‘หมาแย่งกระดูก’ มิจำเพาะแต่นักเลือกตั้ง หากแต่ข้าราชการก็มีโอกาส ‘หากิน’ กับโครงการเงินกู้ต่างประเทศด้วย หน่วยงานซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรภายในภาครัฐบาล ดังเช่นสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง แทนที่จะทำหน้าที่ ‘ผู้คุมกฎ’ ในการรักษาวินัยทางการคลังกลับร่วมสังฆกรรมในการ ‘หากิน’ กับโครงการเงินกู้ต่างประเทศไม่น้อยกว่าหน่วยราชการอื่น ในสภาพการที่โครงการเงินกู้ต่างประเทศมีลักษณะเป็นโครงการ ‘ห่ากิน’ เช่นนี้ สาธารณชนยิ่งมิอาจคาดหวังประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ได้ การทุจริตและประพฤติมิชอบในโครงการเงินกู้มิยาซาวานับเป็นตัวอย่างของความข้อนี้ แม้เมื่อสำนักตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบความไม่ชอบมาพากล ก็ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยแสดงความกระตือรือร้นในการแก้ไขและสอบสวนลงโทษผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบ

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาวิกฤติการณ์หนี้สาธารณะโดยมิอาจแก้ตัวได้ น่าเสียดายที่เงินกู้ต่างประเทศเหล่านี้มิได้ใช้ไปในการเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทย หากแต่ใช้ไปในการ 'ตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ'

บทเรียนบทที่สิบ ลำดับขั้นการดำเนินโยบาย (Policy Sequencing) **และจังหวะเวลาในการดำเนินนโยบาย** (Timing) **มีความสำคัญในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค**

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลในอดีตมิได้เตรียมระบบเศรษฐกิจไทยและภาคเศรษฐกิจการเงินโดยเฉพาะ ให้พร้อมที่จะเผชิญและจัดการสิ่งแวดล้อมใหม่และปัญหาใหม่ที่มากับระบบเสรีนิยมทางการเงิน ไม่มีการปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน ไม่มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาและประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ไม่มีการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินและตลาดปริวรรตเงินตรา ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการเงินและมาตรฐานการบัญชีที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติ ฯลฯ กล่าวโดยสรุปก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลมิได้เห็นความสำคัญของลำดับขั้นการดำเนินโยบาย จึงละเลยการตระเตรียมความพร้อม การณ์ปรากฏต่อมาว่า ระบบเศรษฐกิจไทยอ่อนแอเกินไป และภาคเศรษฐกิจการเงินเปราะบางเกินกว่าที่จะฝ่าวิกฤติการณ์เศรษฐกิจได้

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินท์ นิมมานเหมินท์ ผลักดันให้สถาบันการเงินเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการเงินและมาตรฐานการบัญชีให้เป็นไปตามบรรทัดฐานสากลที่กำหนดโดย BIS (Bank for International Settlements) ในจังหวะเวลาที่สังคมเศรษฐกิจไทยเผชิญภาวะถดถอยและต่อมาภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ การเลือกจังหวะเวลาดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก

หากพิจารณาในแง่ดี รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีความมุ่งมั่นที่จะ 'ปฏิรูป' ระบบสถาบันการเงิน การบังคับให้สถาบันการเงินยึดมาตรฐานการเงินและมาตรฐานการบัญชีตามบรรทัดฐานสากล ก็เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในชุมชนการเงินระหว่างประเทศ อันมีประโยชน์ในการสกัดเงินทุนไหลออก และอาจช่วยดูดดึงเงินทุนไหลเข้า

ข้อวิพากษ์นโยบายดังกล่าวนี้อาจจำแนกเป็น 2 แนวทาง

แนวทางแรกวิพากษ์จังหวะเวลาการดำเนินนโยบายที่ไม่เหมาะสม เพราะการ 'บีบ' สถาบันการเงินในขณะที่วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจยังดำรงอยู่ ย่อมมีผลซ้ำเติมภาวะวิกฤติ

อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลงคำนิยาม “หนี้ที่ไม่ก่อรายได้” (Non-performing Loans) ให้มีความเข้มงวดมากขึ้นตามลำดับ ยังผลให้วิกฤติการณ์สถาบันการเงินเลวร้ายลงตามลำดับ

ข้อวิพากษ์แนวทางที่สองมุ่งโจมตีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยเฉพาะการใช้ Shock Therapy เล่นงานสถาบันการเงิน ต้องการเอาใจกลุ่มทุนแห่ง Wall Street ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งอาจทำให้สถาบันการเงินที่ไม่สามารถยืนบนขาของตนเองต่อไปได้ จำต้องคลานเข้ารับบริการมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 อีกด้านหนึ่งเป็นการกรุยทางให้กลุ่มทุนสากลเข้าไปซื้อสถาบันการเงินไทยได้โดยง่าย หลังจากที่มาตรฐาน BIS สร้างปัญหาแก่สถาบันการเงินเหล่านั้น

เหตุใดรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงเลือกจังหวะเวลาเช่นนี้ในการเข้มงวดกับสถาบันการเงิน และผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มีวาระซ่อนเร้นหรือไม่ คำถามเหล่านี้ยังคงค้างคาใจประชาชนจำนวนมาก เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ผลักดันการจัดตั้งวิเทศธนกิจเพื่อให้กรุงเทพฯเป็นศูนย์กลางทางการเงินแห่งอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ (BIBFs) ในปี 2536 นั้น รัฐบาลนายชวน หลีกภัย หาได้ดำเนินการเปลี่ยนโฉมหน้าสถาบันการเงินไทยให้มีมาตรฐานสากลไม่ ทั้งๆที่หากให้ความสำคัญแก่ลำดับการดำเนินนโยบาย จักต้องดำเนินการเรื่องนี้เป็นเบื้องต้น การเร่งรุดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินในปี 2536 โดยปราศจาการเตรียมความเข้มแข็งแก่สถาบันการเงินไทย มีส่วนสำคัญในการนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินปี 2540

ความลงท้าย

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ทำงานหนักในการแก้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นเรื่องที่ควรแก่การสรรเสริญ แต่ขาดความน่าเชื่อถือ (Credibility) นับเป็นจุดอ่อนของรัฐบาลนี้ ความไม่โปร่งใสในกระบวนการขายธนาคารของรัฐก็ดี ความไม่โปร่งใสในการขายทรัพย์สินของ ปรส. ก็ดี นำมาซึ่งความคลางแคลงใจว่าด้วยวาระซ่อนเร้น ตราบเท่าที่ความไม่โปร่งใสยังคงดำรงอยู่ ความคลางแคลงใจย่อมขยายตัวสืบต่อไป ทิศทางของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่ชัดเจน อันปรากฏในรูปอาการ ‘เกาเหลา’ ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีส่วนสำคัญในการทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาลด้วย มิไยต้องกล่าวว่า ความผิดพลาดในการพยากรณ์เศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏอยู่เนืองๆ สะท้อนให้เห็นความสามารถทางวิชาการของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด

การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายนับเป็นข้อบกพร่องสำคัญอีกประการหนึ่ง แม้รัฐบาลจะจัดการประชุมเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น

หลายต่อหลายครั้ง แต่การประชุมเหล่านี้มีลักษณะเป็นรายการประชาสัมพันธ์มากกว่าการระดมสมอง รัฐบาลนายชวน หลีกภัยต้องการฟังคำสรรเสริญมากกว่าคำวิพากษ์ ด้วยเหตุดังนั้น จึงจัดตั้งองครักษ์พิทักษ์นายและองครักษ์พิทักษ์พรรคคอยตอบโต้และจาบจ้วงผู้ที่แสดงความเห็นวิพากษ์รัฐบาล มิหนำซ้ำยังผันงบประมาณแผ่นดินไปใช้ประชาสัมพันธ์นโยบายของรัฐบาล รวมทั้ง 'ซื้อ' ตัว 'นักวิชาการนายหน้า' เพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงรัฐบาล รายการวิทยุหลายต่อหลายรายการ และคอลัมน์หนังสือพิมพ์และนิตยสารหลายต่อหลายฉบับแปรสภาพเป็นพื้นที่โฆษณาชวนเชื่อเพื่อทำหน้าที่ 'ล้างสมอง' ประชาชน จริยธรรมของสื่อมวลชนและอาจารย์มหาวิทยาลัยเสื่อมทรามลง ด้วยการกระทำของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

การคาดหวังว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ดูไร้เหตุผลสำหรับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เพราะแม้แต่รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลยังมิอาจแสดงความเห็นเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้ จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายได้อย่างไร กระทรวงการคลังเชื่อฟังแต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และเป็นความอับโชคของประเทศไทยที่กระทรวงการคลังขาดขุมกำลังทางวิชาการที่จะติดตามความเคลื่อนไหวในวงวิชาการ ซึ่งวิพากษ์เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศบังคับให้ประเทศในอาเซียตะวันออกที่มาขอเงินกู้ดำเนินการ โดยที่เสียงวิพากษ์มาทั้งจากฝ่ายขวา (Martin Feldstein, George Shultz และ Jeffrey Sachs) และฝ่ายเสรีนิยม (Joseph Stiglitz และ Paul Krugman)

เมืองไทยได้รับบทเรียนจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในระหว่างปี 2540 – 2543 ด้วยราคาแพง แต่ราคาที่ต้องจ่ายในอนาคตอาจจะสูงกว่านี้มากนัก หากคุณภาพของฝ่ายการเมืองยังคงต่ำทราม และไม่พยายามเรียนรู้บทเรียนจากอดีต

หมายเหตุ

1. ความขัดแย้งระหว่างนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ กับนายศุภชัย พานิชภักดิ์ เมื่อต้นปี 2535 ในขณะที่ทั้งสองยังมีฐานะเป็นนายธนาคารพาณิชย์ โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ธนาคารทหารไทยกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 8 พฤษภาคม 2535 ตีพิมพ์ซ้ำในหนังสือ *อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย* (โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2536) หน้า 167 - 175

2. ความขัดแย้งระหว่างนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ กับนายศุภชัย พานิชภักดิ์ ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540 - 2543) โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "'เกาเหลา' กับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 มีนาคม 2542

3. ความขัดแย้งระหว่างนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ กับ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "สงครามระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 เมษายน 2543

4. ปัญหาการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "คำถาม – คำตอบว่าด้วยการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับประชาชน" ตอนที่ 1 – 4 *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1, 8, 15 และ 22 มิถุนายน 2543

5. ปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 กรกฎาคม 2543

6. การใช้ ศศปร. เป็นกลไกในการเล่นงานปรปักษ์ทางการเมือง แทนที่จะมุ่งปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ศศปร." *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 มีนาคม 2543

7. ความไม่โปร่งใสในการบริหารนโยบาย ดูอาทิเช่น รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ความไม่โปร่งใสในกระบวนการขายธนาคารของรัฐ" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543

8. บทวิเคราะห์ว่าด้วยมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "แบบจำลอง 14 สิงหาคม 2541" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 สิงหาคม 2541

9. การวาดฝันเกี่ยวกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "จาก V ถึง L" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 มิถุนายน 2541 และเรื่อง "พรุ่งนี้เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัว" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2542

10. ดัชนีชี้นำภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งบ่งบอกว่า ระบบเศรษฐกิจไทยยังมิได้ฟื้นตัวอย่างถาวร โปรดอ่าน ปราณี ทินกร "ดัชนีชี้นำภาวะเศรษฐกิจ" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 พฤศจิกายน 2543

11. การแปรวิกฤติการณ์การเงินเป็นวิกฤติการณ์การคลัง โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ความอ่อนแอทางการคลัง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 พฤศจิกายน 2542 และ "ความแข็งแกร่งทางการเงิน ?" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 ธันวาคม 2542

12. ยุทธวิธีที่รัฐบาลไทยตอบโต้สถาบันจัดอันดับความน่าชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "จาก S&P ถึง Moody's" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 21 ตุลาคม 2542

13. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ใครต้องรับผิดภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ?" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 เมษายน 2543 แจกแจงผู้รับผิดภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

14. ข้อวิพากษ์นโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ความอ่อนแอทางการคลัง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 พฤศจิกายน 2542

ปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 สะท้อนให้เห็นปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลไทย บัดนี้ เวลาล่วงเลยมากว่า 2 ขวบปี ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รับมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แสดงความตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานดังกล่าว

จริงอยู่ แม้ว่ารัฐบาลต้องใช้เวลาในการแก้ไขภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้า แต่รัฐบาลก็อยู่ในวิสัยที่จะแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและแก้ไขปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้ ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้

เมื่อกระทรวงการคลังแต่งตั้ง*คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ* (ศปร.) ตามคำสั่งที่ 376/2540 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2540 นั้น สาธารณชนหลงเข้าใจว่า กระทรวงการคลังเอาจริงในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเงิน แต่แล้วกาลเวลาก็พิสูจน์ให้เห็นว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมิได้สนใจเรื่องนี้แม้แต่น้อย หากแต่อาศัยรายงานของ ศปร. เป็นพื้นฐานความชอบธรรมในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. หรือ ศปร.2 (*คณะกรรมการการศึกษารายงานคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ*) เพื่อดำเนินการ 'ล้างแค้น' ทางการเมือง แต่แล้วอาการเริงร่าต้องสะดุดลง เมื่อถูกทักท้วงว่า คณะกรรมการ ศศปร.หรือ ศปร.2 ขาดความชอบธรรมทางกฎหมาย

กระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศไทยมีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย 6 ประการ คือ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 กรกฎาคม 2543

(1) การกำหนดความรับผิดชอบพื้นฐานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ (Responsibility Assignment) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมอบหน้าที่ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ (Target Assignment)

(2) การมอบอำนาจในการใช้เครื่องมือ (Instrument Assignment)

(3) การประสานการดำเนินนโยบายและการใช้เครื่องมือ (Policy Coordination)

(4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)

(5) ความโปร่งใส (Transparency)

(6) ความรับผิด (Accountability)

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบพื้นฐานระหว่างหน่วยราชการต่างๆเป็นปัญหามาเป็นเวลาช้านาน เนื่องจากไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่แน่ชัด อาทิเช่น ไม่มีความชัดเจนว่า หน่วยราชการใดรับผิดชอบเป้าหมายดุลการค้าระหว่างประเทศ (กระทรวงพาณิชย์หรือธนาคารแห่งประเทศไทย) หน่วยราชการใดรับผิดชอบเป้าหมายดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง) ใครรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ (กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกระทรวงการคลัง) ใครรับผิดชอบในการแก้ปัญหาการว่างงาน (กระทรวงแรงงานฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือสำนักงบประมาณ) ฯลฯ

เป้าหมายบางเป้านั้นสมควรที่จะมีผู้รับผิดชอบโดยชัดเจน มิฉะนั้นอาจมีการเกี่ยงกันทำงาน อันสร้างความเสียหายแก่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้ แต่บางเป้า ดังเช่นการพัฒนาและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาการว่างงาน จำเป็นต้องระดมสรรพกำลังจากหน่วยราชการต่างๆ กระนั้นก็ตาม ก็ต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ‘เสนาธิการ’ และประสานการดำเนินนโยบายระหว่างหน่วยราชการต่างๆ มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าหน่วยราชการส่วนใหญ่รู้ว่าตนมีหน้าที่อะไรบ้าง แต่เมื่อพิจารณาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในเชิงเป้าหมาย ปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่มีการกำหนดให้แน่ชัดว่า ความรับผิดชอบพื้นฐานในการทำให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายแต่ละเป้าตกแก่หน่วยราชการใด บางเป้าหมาย ดังเช่นความเป็นธรรมในการกระจายได้ ไม่ปรากฏว่า มีหน่วยราชการใดถือเป็นหน้าที่

ในยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจมีความซับซ้อนน้อย การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างคลุมเครืออาจไม่สร้างปัญหามากนัก แต่เมื่อความซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้นมิหนำซ้ำยังโยงใยกับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแน่นแฟ้น ความไม่ชัดเจนของหน้าที่ความรับผิดชอบย่อมเป็นปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างปราศจากข้อกังขา

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทรวงการคลังในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มิได้ตระหนักถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแม้แต่น้อย ในหมู่ขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ก็ขาดผู้นำในการผลักดันการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเดียวที่พยายามกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตนให้ชัดเจน โดยแอ่นอกรับผิดชอบเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา ดังจะเห็นได้จากร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ ไม่ว่าเราจะเห็นชอบกับการกำหนดบทบาทหน้าที่เช่นนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ก็ตาม แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงถึงความตระหนักโดยชัดแจ้งว่า Responsibility Assignment หรือ Target Assignment เป็นปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศไทย จึงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ น่าอนาถที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และกระทรวงการคลังจับประเด็นปัญหานี้มิได้ จึงมิได้สานต่อสิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศเริ่มต้นไว้ หากแต่มุ่งธำรงอำนาจของตน โดยไม่ยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระเท่าที่ควร

ความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือ (Instrument Assignment) เป็นปัญหาพื้นฐานอีกประการหนึ่งของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้อาจเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่ทันการณ์ ในกรณีของเครื่องมือทางการเงิน (Monetary Instruments) ความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือในด้านหนึ่งย่อมเป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหาความผันผวนทางการเงินอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายเข้าออกอย่างเสรีของเงินทุนระหว่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่งย่อมทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายการเงิน หากการใช้เครื่องมือทางการเงินต้องขออนุญาตรัฐบาลหรือกระทวงการคลัง

ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงิน และพยายามแก้ปัญหานี้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายสถาบันการเงิน และกฎหมายเงินตรา แนวทางหลักในการแก้ไข ก็คือการผลักดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระและอำนาจเบ็ดเสร็จในการใช้เครื่องมือทางการเงินมากขึ้น

ในเมื่อระบบเศรษฐกิจมีเป้าหมายนานัปการ ทั้งการพัฒนาและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นในการประสานการดำเนินนโยบายจึงมีอยู่โดยมิพักต้องสงสัย ในอดีตกาล เมื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์ การประสานการดำเนินนโยบายค่อนข้างมีประสิทธิภาพ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในยุค

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีบทบาทสำคัญในการประสานการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ คณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งมีหน้าที่กำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดินประจำปีอันประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สำนักงบประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ซึ่งต่อมาคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการประสานการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เมื่อกาลเวลาผ่านไป การประสานการดำเนินนโยบายเหล่านี้เริ่มอ่อนล้า ทั้งนี้เป็นผลจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การยื้อแย่งอำนาจระหว่างหน่วยราชการมีส่วนทำลายสมานฉันท์ภายในระบบราชการ ในประการสำคัญ คุณภาพของขุนนางนักวิชาการเสื่อมทรามลงไปมาก

ประการที่สอง กลุ่มขุนนางนักวิชาการเสื่อมอำนาจ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต้องการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น ในประการสำคัญกลุ่มขุนนางนักวิชาการขาดผู้นำที่เข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์ จึงขาดการชี้นำในด้านนโยบาย นอกจากนี้ การแย่งชิงตำแหน่งในระบบราชการด้วยการสยบเป็นบริวารเหล่านักเลือกตั้งมีส่วนทำลายระบบราชการเอง

ประการที่สาม รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งล้วนแล้วแต่เป็นรัฐบาลผสม ซึ่งมีอายุสั้น มิติด้านกาละในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นมิติระยะสั้น การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายนอกจากจะเป็นไปได้ยากแล้ว การประสานการดำเนินนโยบายก็ยากที่จะเป็นไปได้อีกด้วย ในเมื่อรัฐบาลผสมนิยมจัดสรรอำนาจการบริหารระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลโดยแยกขาดจากกัน มิจำเพาะแต่การจัดสรรอำนาจการบริหารระหว่างกระทรวงเท่านั้น แม้ภายในกระทรวงเดียวกัน ก็ยังจัดสรรอำนาจการบริหารกรมแยกขาดจากกันด้วย

ความจำเป็นในการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมีอยู่โดยชัดเจน ในเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความพยายามในการบรรลุเป้าหมายหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายอื่น ยิ่งความซับซ้อนของปัญหาเศรษฐกิจมีมากเพียงใด ความจำเป็นในการประสานการดำเนินนโยบายยิ่งมีมากเพียงนั้น องค์กรหรือสถาบันที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอในการทำหน้าที่นี้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่สามารถทำหน้าที่นี้ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดองค์กรใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการจัดองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วม ยิ่งนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งมีปัญหาเทคนิควิชาการที่ซับซ้อนด้วยแล้ว ประชาชนนอกจากถูกลิดรอนสิทธิการมีส่วนร่วมแล้ว ยังถูกกีดกันมิให้มีส่วนรับรู้อีกด้วย ในสังคมประชาธิปไตย การลิดรอนสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนกระทำได้ยากขึ้น และอาจกระทำมิได้เลยในอนาคต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสถาบันและกระบวนการเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนสื่อปัญหาและความคิดเห็นเป็นภารกิจเบื้องต้น แม้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะมีปัญหาเทคนิควิชาการ แต่ผู้ชำนัญการมิได้มีเฉพาะในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง หากยังมีในมหาวิทยาลัยและภาคเอกชนอีกด้วย การยอมรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงให้ประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ อันเกื้อกูลให้การดำเนินนโยบายเป็นไปด้วยความรอบคอบและหวังประสิทธิผลได้มากขึ้น นอกจากนี้ แนวนโยบายที่มีผลกระทบอันไพศาล ดังเช่นนโยบายเสรีนิยมทางการเงินสมควรที่จะจัดให้มีประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

นอกจากการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ความไม่โปร่งใสเป็นปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ความไม่โปร่งใสเป็นจารีตและวัฒนธรรมของระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย เมื่อพลังประชาธิปไตยเติบใหญ่ก็ดี และเมื่อประชาชนเรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมมากขึ้นก็ดี กระแสเรียกร้องความโปร่งใสย่อมมีมากขึ้น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่มิอาจปิดบังข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น หากยังต้อง ‘ผลิต’ ข้อมูลให้ทันการณ์อีกด้วย ในโลกที่เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรี ความไม่สมบูรณ์ (Imperfection) และความไร้สมมาตร (Asymmetry) ของสารสนเทศจะต้องขจัดให้หมดไป ทั้งนี้เพื่อเกื้อกูลให้หน่วยเศรษฐกิจทั้งปวงตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการได้อย่างถูกต้อง หากกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เปลี่ยนสันดานความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศไม่เพียงแต่บั่นทอนประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น หากยังอาจนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินและวิกฤติการณ์เศรษฐกิจได้โดยง่าย ในเมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility) สามารถนำมาซึ่งความตื่นตระหนก (Financial Panic) ซึ่งจบลงด้วยวิกฤติการณ์การเงิน ผู้คนจำนวนมากขาดความเข้าใจว่า วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นผลลัพธ์ของวิกฤติการณ์สารสนเทศ (Information Crisis)

ท้ายที่สุด การขาดความรับผิด (Accountability) เป็นปัญหาพื้นฐานของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาอื่น รัฐบาลเผด็จการ/

คณาธิปไตยมิได้สนใจสร้างกลไกความรับผิด เนื่องเพราะอำนาจรัฐมาจากปากกระบอกปืน จารีตความไม่รับผิดสืบทอดมาสู่รัฐบาลนักเลือกตั้ง เพราะไม่ต้องการถูกประนามในยามที่บริหารนโยบายอย่างผิดพลาด ตราบเท่าที่ยังไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยราชการต่างๆอย่างชัดเจน กลไกความรับผิดมิอาจก่อเกิดได้ ใครต้องรับผิดหากอัตราการว่างงานสูงขึ้น ใครต้องรับผิดหากเงินเฟ้อรุนแรงขึ้น และใครต้องรับผิดหากครัวเรือนที่ยากจนมีมากขึ้น หากไม่มีคำตอบที่ชัดเจนของคำถามเหล่านี้ การสร้างกลไกความรับผิดย่อมยากที่จะเป็นไปได้ กลไกความรับผิดมีความสำคัญในการกดดันให้ผู้มีหน้าที่ต้องทำหน้าที่ และการทำหน้าที่นั้นมิใช่เพื่อประโยชน์โภคผลของตนเอง หากแต่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

สังคมเศรษฐกิจไทยสูญเสีย ‘โอกาสทอง’ ในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วงเวลากว่าสองขวบปีที่ผ่านมานี้ ผู้สันทัดการเมืองไทยให้ข้อสังเกตว่าการปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้อย่างไรเมื่อนายกรัฐมนตรีชื่อชวน หลีกภัย

ภาคที่ห้า

ธนาคารแห่งประเทศไทย

ก. ทั่วไป

ข. การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

ค. การรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย

- รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์กดดันให้นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ (ซึ่งถูกกล่าวหาว่าต้องมีส่วนร่วมรับผิดความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ขณะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการฯ) ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และต่อมาแต่งตั้งให้ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

- การย่างก้าวเข้าสู่วังบางขุนพรหมของ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล ก่อให้เกิด Shock Wave ภายในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวัฒนธรรมการทำงาน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนใหม่ตั้งเข็มมุ่งในการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเน้นการจัดองค์กรใหม่ (Re-organization) แต่มิได้ให้ความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ภายในองค์กรและภายในภาคเศรษฐกิจการเงิน พร้อมกันนั้นก็พยายามฟื้นคืนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการธำรงความเป็นอิสระ การปรับบทบาทหน้าที่โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพของราคา ด้วยการยึดกุมแนวนโยบาย Inflation Targeting การเสริมความแข็งแกร่งทางด้านวิชาการ และการเพิ่มความโปร่งใสในด้านการดำเนินนโยบายการเงินและข้อมูลเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน

- ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล พยายามปฏิรูประบบการบริหารนโยบายการเงิน ในขณะที่กระทรวงการคลังมิได้ขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแม้แต่น้อย ความพยายามของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure* Independence) ต้องเผชิญกับการต่อต้านทัดทานจากกระทรวงการคลัง ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามสลัดออกจากแอกของกระทรวงการคลัง ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงปะทุและลุกลาม โดยที่ประเด็นการรวมบัญชีการเงินของ

ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนำ 'เงินสำรองส่วนเกิน' ของธนาคารแห่งประเทศไทยมาใช้ล้างหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นระเบิดลูกสำคัญ อาการ *'ยอมหัก ไม่ยอมงอ'* ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเปิดเผยในเวลาต่อมาว่า คิดจะปลดผู้ว่าการฯ ออกจากตำแหน่ง แต่แล้วก็มิได้ปลด เพราะใจไม่ถึง

ก. ทั่วไป

ไม่มีควายในบางขุนพรหม

เมื่อแรกที่ผมได้ยินว่า มีผู้เห็นควายเดินเพ่นพ่านในบางขุนพรหม ผมรู้สึกแปลกใจอย่างยิ่ง

ในฐานะที่เป็นศิษย์วัดบวรนิเวศ และมีถิ่นฐานบ้านช่องอยู่ที่ท่าช้างวังหลวง ผมย่อมเป็น 'ผู้กว้างขวาง' เจนจบแดนดินตั้งแต่ปากคลองตลาดยันเทเวศร์ และตั้งแต่ประตูผียันวัดระฆังโฆสิตาราม ยิ่งมีเพื่อนสนิทซึ่งมีนิวาสสถานบริเวณวัดอินทรวิหารด้วยแล้ว ผมย่อมคุ้นเคยกับบางขุนพรหมอย่างยิ่ง นับแต่ปี 2500 เป็นต้นมา ผมไม่เคยเห็นควายเพ่นพ่านในบางขุนพรหม เคยแต่เห็นวัวกินหญ้าในบริเวณวัดชนะสงคราม เพราะมีแขกเลี้ยงวัวรีดนมขายในบริเวณนั้น

ในฐานะที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้มีการศึกษา ผมย่อมไม่ยึดมั่นถือมั่นประสบการณ์ของตนเป็นสัจธรรม ยิ่งมีความสนใจศึกษาประวัติศาสตร์ด้วยแล้ว ผมย่อมสนใจสืบค้นว่า เคยมีควายเพ่นพ่านบริเวณบางขุนพรหมในอดีตหรือไม่ แม้ไม่มีหลักฐานที่กล่าวถึงเรื่องนี้อย่างชัดเจน แต่ข้อมูลเท่าที่ประมวลได้ชวนให้เชื่อว่า ไม่มีควายในบางขุนพรหม

ส. พลายน้อยกล่าวว่า บางขุนพรหมมาจากชื่อขุนพรหมใน "เพลงยาวนายตาบ" บุตรสุนทรภู่ กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

บางขุนพรหมว่าพรหมนั้นสี่หน้า
อยู่สวรรค์ชั้นฟ้าในราศี
ไหนจะคืนมาอยู่พื้นปถพี
ชื่อที่นี้พรหมสุภาตระลาการ
จึงเรียกนามตามกันทุกวันนี้
ด้วยขุนพรหมอยู่นี่เป็นที่บ้าน
เป็นแต่คำปรัมปรามาช้านาน
จึงเรียกบ้านตามอย่างบางขุนพรหม

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 14 มกราคม 2542

บางขุนพรหมแวดล้อมด้วยวัด ดังปรากฏว่ามีวัดนรนารถสุนทริการาม (ชื่อเดิมวัดเทพยพลี) ทางด้านเทเวศร์ บริเวณบางขุนพรหมเองก็มีวัดอินทรวิหาร (เดิมชื่อวัดอินทาราม) วัดเอี่ยมวรนุช วัดใหม่อมตรส วัดสารพัดช่าง และวัดสามพระยาวรวิหาร

วัดสามพระยาวรวิหารนั้น เดิมชื่อวัดบางขุนพรหม ตั้งตามชื่อขุนพรหม(สารท) ขุนนางในรัชการที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ต่อมาวัดทรุดโทรม พระยาราชสุภาวดี (ขุนทอง) พระยาราชนิกุล (ทองคำ) และพระยาเทพอรชุน (ทองห่อ) ลูกหลานของขุนพรหม ร่วมกันปฏิสังขรณ์แล้วน้อมเกล้าฯ ถวายเป็นพระอารามหลวง พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานนามวัดนี้ว่า “วัดสามพระยาวรวิหาร”

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ดินบริเวณบางขุนพรหมมีเจ้าของจับจองแล้ว ทางด้านเทเวศร์มีที่สวนของวัดนรนารถสุนทริการาม เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริจะสร้างวังให้สมเด็จฯเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ ณ บางขุนพรหมในปี 2439 ทรงให้เจ้าพนักงานจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของเดิมจำนวน 15 รายด้วยเงินพระคลังข้างที่ โดยที่มีแผนการก่อสร้างในปี 2444 แต่การก่อสร้างเป็นไปอย่างเชื่องช้า ส่วนหนึ่งติดขัดด้วยงบประมาณที่ไม่พอเพียง อีกส่วนหนึ่งติดขัดด้วยที่วัดสารพัดช่าง เรื่องการสร้างวังให้สมเด็จฯเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ยืดเยื้อมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนท้ายที่สุดต้องทำสัญญาแลกเปลี่ยนที่วัดสารพัดช่าง ด้วยการย้ายวัดสารพัดช่างไปรวมกับวัดสามพระยาวรวิหารในปี 2456 จนมีเสียงร่ำลือว่า ‘ไล่วัดทำวัง’

สมเด็จฯเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงประทับวังบางขุนพรหมตั้งแต่เริ่มก่อสร้างในปี 2446 จนถึงปี 2475 ต่อมา ‘วังแตก’ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยที่ทรงลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่เมืองบันดุง เกาะชวา จวบจนสิ้นพระชนม์ในปี 2487 ส่วนวังบางขุนพรหมถูกคณะราษฎรยึดไปเป็นของรัฐบาล

นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา วังบางขุนพรหมต้องเผชิญชะตากรรมทางการเมืองดุจเดียวกับเจ้านายผู้ทรงเป็นเจ้าของ เริ่มต้นด้วยการถูกแปลงให้เป็นที่ตั้งของกรมยุทธการทหารบกในเดือนเมษายน 2476 ครั้นในปี 2481 ก็กลายเป็นที่ตั้งของกรมยุวชนทหารบก เมื่อมีการก่อตั้งสภาวัฒนธรรมแห่งชาติในปี 2485 สภาวัฒนธรรมแห่งชาติเข้าไปยึดกุมวังบางขุนพรหมแทนที่กรมยุวชนทหารบก ท้ายที่สุดวังบางขุนพรหมกลายเป็นที่ตั้งของธนาคารแห่งประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2488 เป็นต้นมา

แม้ว่าบางขุนพรหมอยู่นอกกำแพงเมือง แต่ก็มีราษฎรตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชน การที่มีวัดราษฎร์ดังเช่นวัดบางขุนพรหม (วัดสามพระยาในปัจจุบัน) มาตั้งแต่ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงให้เห็นว่า กระบวนการสร้างบ้านแปงเมืองขยายสู่บางขุนพรหมตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์แล้ว ไม่มีหลักฐานว่า มีการใช้ที่ดินบริเวณบางขุนพรหมในการทำนา ชนิดที่

ต้องมีการเลี้ยงควายสำหรับไถนา ครั้นล่วงมาถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นาครลักษณ์ของบางขุนพรหมปรากฏอย่างชัดเจน บางขุนพรหมก็ดุจเดียวกับบางลำพูและเทเวศร์ อันอยู่ใกล้เคียงกันที่เป็นที่อยู่อาศัยของขุนนางและเจ้านาย อีกทั้งเป็นชุมชนของช่างศิลป์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักดนตรีไทยอีกด้วย ในเวลาต่อมา วังบางขุนพรหมก็เป็นศูนย์แห่งสังคีตศิลป์ ด้วยสมเด็จฯเจ้าฟ้ากรมพระนครสรรค์วรพินิตทรงโปรดการดนตรี อีกทั้งมีชื่อเสียงในฐานะ 'บางขุนพรหมยูนิเวอร์ซิตี้' ด้วย

นับตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยลงรากปักหลักในวังบางขุนพรหมในปี 2488 เป็นต้นมา ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีควายเดินเพ่นพ่าน ควายมิใช่สัตว์เลี้ยงที่มากับกระบวนการสร้างบ้านแปงเมือง ตรงกันข้ามเมืองขยายไปสู่ถิ่นฐานใด ควายย่อมหายไปจากถิ่นฐานนั้น

ผมเป็นเด็กวัดที่มีวาสนาเดินเข้าวัง ผมเข้าวังบางขุนพรหมครั้งแรกเมื่ออาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผมเข้าวังบางขุนพรหมครั้งสุดท้ายเมื่อคุณชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์เป็นผู้ว่าการ นับตั้งแต่ครั้งแรกจนถึงครั้งสุดท้าย ผมไม่เคยเห็นควายในวังบางขุนพรหม ผมจึงรู้สึกแปลกใจมากเมื่อเพื่อนร่วมสำนักท่าพระจันทร์ที่เข้าไปเก็บข้อมูลในวังบางขุนพรหมเพื่อเขียนวิทยานิพนธ์รายงานว่า มีควายเพ่นพ่านในวังบางขุนพรหม โดยที่เจ้าตัวมิได้เห็นด้วยสายตาตนเอง

เมื่อ 'ปุ๊ บางขุนพรหม' จำใจจำจากวังบางขุนพรหม ผมไม่มีโอกาสเข้าวังบางขุนพรหมอีกเลย กระนั้นก็ตาม ผมยังมั่นใจว่า บางขุนพรหมไม่มีควาย หากจะมีใครบางคนมองเห็นคนเป็นควาย คนคนนั้นอาจเป็นโรคประสาท โดยอาจมีอาการ Schizophrenia หรือมิฉะนั้นอาจเป็นโรคสายตา สมควรหาจักษุแพทย์ และเปลี่ยนแว่นตาที่สวมใส่

บางขุนพรหมไม่มีควาย แต่บางขุนพรหมมีเต่า บางทีอาจเป็นเต่าอายุยืน

ล้านปี

หนังสืออ้างอิง

ณรงค์ เขียนทองกุล *บ้านบางลำพู* สำนักพิมพ์มติชน 2541

บัว ศจิเสวี *วังบางขุนพรหม* สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2524

พระประวัติและพระกรณียกิจจอมพลเรือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต

กองทัพเรือจัดพิมพ์เป็นที่ระลึกพิธีเปิดพระอนุสาวรีย์จอมพลเรือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ณ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง ตำบลศาลายา กิ่งอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

วันที่ 22 พฤษภาคม 2538

ศันสนีย์ วีระศิลป์ชัย *ชื่อบ้านนามเมือง* สำนักพิมพ์มติชน 2540

ส. พลายน้อย *บางกอก* สำนักพิมพ์ก้าวหน้า 2503

ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล
ในฐานะ 'ดวงดาราแห่งอาเซีย'

นิตยสาร *Business Week* (June 14, 1999) ยกย่อง ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล เป็นหนึ่งใน 'ดวงดาราแห่งอาเซีย' (Stars of Asia) ในด้านการกำหนดนโยบาย

ในการจัดอันดับ 'ดวงดาราแห่งอาเซีย' จำนวน 50 คน ประเทศที่ติดอันดับมากที่สุดได้แก่ ญี่ปุ่น และอินเดีย (ประเทศละ 7 คน) รองลงมาได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน (6 คน) เกาหลีใต้ (5 คน) และไต้หวัน (4 คน) ในการจัดอันดับดังกล่าวนี้ นิตยสาร *Business Week* จำแนก 'ดวงดารา' ออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มผู้จัดการ กลุ่มนักการเงิน และกลุ่มผู้นำทางความคิด

การจัดอันดับ 'ดวงดาราแห่งอาเซีย' ในปีนี้มีความหมายมากเป็นพิเศษ เนื่องจากอาเซียตะวันออกเผชิญวิกฤติการณ์การเงินที่รุนแรง การสำรวจและแสวงหา 'ดวงดารา' ผู้มีบทบาทในการผลักดันสังคมเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากภาวะวิกฤตจึงเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์

ตามการจัดอันดับของ *Business Week* มีคนไทยเพียง 2 คนที่ติดอันดับ 'ดวงดาราแห่งอาเซีย' คนหนึ่งได้ได้แก่ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ติดอันดับในกลุ่มผู้นำทางความคิดในฐานะผู้ปลุกสำนึกประชาสังคมไทยให้ตื่นตัวเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงและความประพฤติมิชอบในหมู่นักการเมือง ตำรวจ และนักธุรกิจ อีกคนหนึ่งได้แก่ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล ผู้มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของธนาคารแห่งประเทศไทย บัญชีรายชื่อ 'ดวงดาราแห่งอาเซีย' ไม่ปรากฏชื่อ ชวน หลีกภัย ศุภชัย พานิชภักดิ์ หรือแม้แต่ธารินทร์ นิมมานเหมินท์

การดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยอยู่ในห้วงแห่งความคำนึงของคุณชายจัตุมงคล ส่วนสำคัญอาจเป็นผลจากความขมขื่นของราชตระกูลที่วังบางขุนพรหมถูกคณะราษฎรยึดไป คุณชายจัตุมงคลถือกำเนิดในวังบางขุนพรหม และมีความผูกพันกับวังบางขุนพรหม เมื่อคุณวิจิตร สุพินิจ ถูกบีบให้ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนกรกฎาคม 2539 มีความพยายามที่จะ 'ดีด' คุณชายจัตุมงคลออกจากตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง โดยให้ไป 'กินเมือง' วังบางขุนพรหมแทน แต่คุณชายจัตุมงคลแสดงอาการแข็งขืน โดยอ้างเหตุผลว่า มีความต้องการที่จะทำงานในกระทรวงการคลังต่อไป

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน 2542

หากถูกย้ายไปเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องถือเป็นการขืนใจ ในเวลานั้น ตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นตำแหน่งที่บรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่พากันเมินหนี จนท้ายที่สุดคณะรัฐมนตรีจำต้องรับสภาพยอมให้คุณเริงชัย มะระกานนท์ สืบทอดตำแหน่ง

เมื่อคุณชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์ถูกบีบให้ลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนพฤศจิกายน 2540 และมีการแต่งตั้ง ม.ร.ว. จัตุมงคล โสฎกุล ดำรงตำแหน่งแทน ผมรู้สึกประหลาดใจยิ่งที่คุณชายจัตุมงคลยอมรับตำแหน่ง เพราะทราบแก่ใจดีว่าคุณชายจัตุมงคลมี 'ความหลัง' อันฝังใจเกี่ยวกับวังบางขุนพรหม แต่อาจเป็นเพราะความเห็นแก่ประเทศชาติ คุณชายจัตุมงคลจึงยอมแบกรับภาระอันหนักอึ้งนี้ เพราะไม่เพียงแต่ต้องมีหน้าที่ในการสางปัญหาวิกฤติการณ์การเงินเท่านั้น หากยังมีภาระต้องกอบกู้ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อฟื้นคืนศรัทธาของมหาประชาชนอีกด้วย

คุณชายจัตุมงคลเป็น 'ขุนนางนักวิชาการ' (technocrat) โดยเลือดเนื้อและวิญญาณ ใช้ชีวิตกว่าค่อนชีวิตในกระทรวงการคลัง ในทุกแห่งหนที่เหยียบย่าง คุณชายจัตุมงคลได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่มากก็น้อย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมสรรพากร กรมบัญชีกลาง หรือแม้แต่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ แต่เป็นเพราะความเชื่อมั่นในตนเองที่มีมากเกินไป ซึ่งถูกเสริมส่งด้วยชาติวุฒิและคุณวุฒิ ประกอบกับการพูดจาชนิดมะนาวไม่มีน้ำและการพูดจาชนิดไม่คิดถึงหัวอกคนฟัง คุณชายจัตุมงคลได้ชื่อว่าไม่มีมนุษยสัมพันธ์ ลูกน้องที่รักคุณชายจัตุมงคลแม้มีไม่น้อย แต่ 'ศัตรู' ก็มีมาก และไม่จำกัดเฉพาะภายในกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุที่คุณชายจัตุมงคลชอบเลี้ยง 'ควาย' และปล่อย 'ควาย' ออกมาเพ่นพ่านเป็นครั้งคราว แม้ในหลายกรณีจะไม่สร้างความเดือดร้อนแก่สังคมภายนอก แต่การปล่อย 'ควาย' ที่บริษัท ปุ๊ยแห่งชาติ จำกัด ในขณะที่คุณชายจัตุมงคลดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ มิอาจปฏิเสธได้ว่ามิได้ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมไทย

สังคมเศรษฐกิจไทยตอบรับการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยของคุณชายจัตุมงคลในทางที่ดี แม้คุณชายจัตุมงคลจะมี 'จุดบอด' ในด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน แต่ผู้ว่าการฯ ในอดีตหลายต่อหลายคนก็มี 'จุดบอด' ในเรื่องนี้ ไม่ว่าจะเป็นคุณเสริม วินิจฉัยกุล คุณนุกูล ประจวบเหมาะ และคุณกำจร สถิรกุล ส่วนผู้ว่าการฯที่มีความรู้เศรษฐศาตร์การเงินดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณเริงชัย มะระกานนท์ และคุณชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ กลับมีส่วนต้องรับผิดต่อวิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในปี 2540 อย่างมิอาจปฏิเสธได้ จุดเด่นของคุณชายจัตุมงคลอยู่ที่ความเป็นมืออาชีพ ความมุ่งมั่นในการจุดปะทุแห่งการเปลี่ยนแปลง และความซื่อสัตย์สุจริต

คุณนิลวรรณ ปิ่นทองเคยกล่าวถึงธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะ 'ปราการสุดท้ายแห่งพุทธิปัญญา' ในสังคมไทย ทั้งนี้ด้วยความศรัทธาและความชื่นชมที่มีต่ออาจารย์ป๋วยอึ๊งภากรณ์ แต่ในช่วงเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมานี้ จริยธรรมในหมู่ผู้บริหารวังบางขุนพรหมเสื่อม

ทรามลงไปเป็นอันมาก หลังวิกฤติการณ์เดือนกรกฎาคม 2540 ผู้คนในสังคมไทยพากันก่นประณามธนาคารแห่งประเทศไทย จนภาวะการเสียขวัญและกำลังใจปรากฏทั่ววังบางขุนพรหม คุณชายจัตุมงคลเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในภาวะทรุดโทรมทางจิตวิญญาณ จำเป็นต้องเยียวยาดุจเดียวกับผู้ป่วยเป็นโรคประสาทที่ต้องใช้ไฟฟ้าช็อก ด้วยเหตุดังนี้ จึงเลือกใช้มาตรการ Shock Therapy มาตรการสั่นคลอนวังบางขุนพรหมมาตรการแรก ก็คือการนำบุคคลภายนอกเข้าไปยึดกุมตำแหน่งการงานที่สำคัญ แม้ในระยะแรกจะเผชิญการต่อต้านจากพนักงานที่มีอยู่เดิม แต่แรงต่อต้านก็อ่อนระโหยตามกาลเวลา ในเมื่อสังคมภายนอกวังบางขุนพรหมไม่ให้การสนับสนุน

แม้ว่ากระบวนการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังไม่ปรากฏเป็นรูปเป็นร่างที่ชัดเจน แต่ก็แสดงความพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ด้วยการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศในการให้ข้อเสนอแนะ แม้คุณชายจัตุมงคลจะถูกวิพากษ์ว่า เห็นฝรั่งเก่งกว่าคนไทย แต่ในสภาวการณ์ดังที่เป็นอยู่นี้เป็นเรื่องยากที่จะเลี่ยงได้ ในเมื่อผู้ชำนัญการชาวไทยที่มิได้พัวพันกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเกือบมิได้เหลืออยู่เลย บัดนี้ รายงานข้อเสนอแนะของ Goldman Sachs มาถึงธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังแล้ว รอคอยเวลาแห่งการตัดสินใจ

คุณชายจัตุมงคลมิได้ใช้ Shock Therapy ในการปลุกผู้คนในวังบางขุนพรหมให้ตื่นจากฝันร้ายเท่านั้น หากยังใช้ Shock Therapy ในการสั่นคลอนตลาดการเงินอีกด้วย การประกาศลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจาก 12.5 % เหลือเพียง 7.0 % ต่อปี ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 ต้องถือเป็น Shock Therapy และคนที่จะต้องรู้สึกช็อกมากกว่าใครๆ เห็นจะเป็นอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ผู้คุ้นเคยกับการปรับอัตราดอกเบี้ยคราวละ 0.25% หรือ 0.5% การที่คุณชายจัตุมงคลลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานอย่างมโหฬารถึง 5.5% เช่นนี้ ถูกวิพากษ์ว่า นโยบายอัตราดอกเบี้ยก่อนหน้านั้นเป็นนโยบายที่ผิดพลาด มิหนำซ้ำจังหวะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศมาตรการนี้ (วันที่ 29 มกราคม 2542) ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำลังถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกวิพากษ์ว่ายอมตนรับใช้นักการเมืองด้วยการแปรนโยบายอัตราดอกเบี้ยให้เป็นนโยบายการเมือง

คุณชายจัตุมงคลปล่อยให้โอกาสในการ 'ปฏิรูป' ธนาคารแห่งประเทศไทยหลุดลอยไป เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการชุดใหม่ แต่คุณชายจัตุมงคลไม่ฉวยโอกาสเปลี่ยนโฉมหน้าคณะกรรมการชุดใหม่ การปฏิรูปนั้นไม่จำเป็นต้องรอคอยการแก้ไขกฎหมาย หากแต่สามารถก่อเกิดภายใต้กฎหมายเดิมได้ แม้ว่าคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีหน้าที่กำกับดูแลซึ่งกิจการของสถาบันแห่งนี้ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ประสบความสำเร็จ

ในการกีดกันมิให้คณะกรรมการฯมีบทบาทด้านนโยบายตั้งแต่แรกก่อตั้ง โดยผู้ว่าการฯในฐานะประธานไม่นำเรื่องนโยบายบรรจุในวาระการประชุม หากเห็นว่าคณะกรรมการฯควรมีบทบาทหน้าที่ด้านนโยบาย ก็น่าจะถือโอกาสเปลี่ยนโฉมหน้าคณะกรรมการให้สามารถมีบทบาทหน้าที่ดังกล่าวได้ แต่การแต่งตั้งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ ทั้งๆที่มิได้มีความชำนัญพิเศษด้านเศรษฐศาสตร์การเงินและเศรษฐศาสตร์มหภาค ทำให้คุณชายจัตุมงคลถูกติฉินนินทาว่าเป็นปฏิบัติการตอบแทนบุญคุณ ในเมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกระโดดเข้าไป 'อุ้ม' คุณชายไว้ในยามที่ถูก 'ดีด' ออกจากเก้าอี้ปลัดกระทรวงการคลัง

การเร่งรัดกระบวนการดำเนินคดีผู้บริหารสถาบันการเงินมีส่วนอย่างสำคัญในการฟื้นคืนศรัทธาความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย การไม่ยอมออมชอมกับผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีประพฤติกรรมส่อไปในทางฉ้อฉล ทำให้คุณชายจัตุมงคลได้แต้มเพิ่มขึ้นอีกอักโข อีกทั้งแสดงให้เห็นว่า Shock Therapy ได้ผล เพราะด้วยการนำ 'มนุษย์ต่างดาว' นอกวังบางขุนพรหมมารับผิดชอบงานด้านนี้ กระบวนการดำเนินคดีก็เริ่มต้นได้ แม้จะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความล่าช้าก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารภายใน ความพยายามในการส่งเสริมให้ฝ่ายวิชาการมีความเข้มแข็งทางวิชาการก็ดี การผลักดันให้ฝ่ายต่างๆ สื่อสารและแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างกันมากขึ้นก็ดี และความพยายามที่จะมี 'บทสนทนา' ภายในองค์กรมากขึ้นก็ดี เหล่านี้ต้องถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี

ในขณะที่คุณชายจัตุมงคลส่งเสริมให้มีความโปร่งใสภายในองค์กร (Internal Transparency) ด้วยการส่งเสริมให้สารสนเทศส่งผ่านระหว่างฝ่ายต่างๆ ภายในวังบางขุนพรหมอย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น น่าประหลาดนักที่คุณชายจัตุมงคลยังไม่ยอมเปิดให้มีความโปร่งใสภายนอก (External Transparency) นักวิชาการและสื่อมวลชนยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ

แม้ว่าปะทุแห่งการเปลี่ยนแปลงจะจุดขึ้นในวังบางขุนพรหมแล้ว แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงห่างไกลจากกระบวนการปฏิรูปมากนัก คำถามพื้นฐานจำนวนมากยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน อาทิเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะจำกัดบทบาทหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง จะยังคงทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่ จะยังทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาหรือไม่ และจะทำตัวเป็น 'ซานตาคลอสแห่งบางขุนพรหม' หรือไม่ หากความเป็นอิสระของธนาคารกลางเป็นหลักการอันพึงรักษาไว้ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด หากความเป็นอิสระโดยปราศจากความรับผิด (Accountability) เป็นหลักการที่ยอมรับมิได้

คำถามก็มีอยู่ว่า จะสร้างกลไกการรับผิดขึ้นมาได้อย่างไร ท้ายที่สุด หากความโปร่งใสเป็นหลักการที่พึงยึดถือ ควรหรือไม่ที่จะนำหลักการเรื่องความโปร่งใสไป 'จัดการ' ตลาดและสถาบันการเงิน

ณ วันนี้ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล เป็น 'ดวงดาราแห่งอาเซีย' แต่อนิจลักษณะทำให้ดวงดาราบางดวงถีบตัวเป็น 'ดาวรุ่ง' ได้ แต่บางดวงกลับกลายเป็น 'ดาวตก' แต่คุณชายจัตุมงคลมีศักยภาพที่จะเป็น 'ดาวรุ่ง' ได้ เว้นเสียแต่ว่า เวลาและพื้นที่ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย คุณชายจัตุมงคลอาจกลับกลายเป็น 'ผีพุ่งใต้แห่งอาเซีย'

ข.การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

ซานตาคลอสแห่งบางขุนพรหม

ธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีหนังสือถึงผู้บัญชาการการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2541 กล่าวโทษบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยแคปิตอล จำกัด และผู้บริหาร 4 คน ในข้อหากระทำความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 269 และมาตรา 341 และกระทำความผิดตามมาตรา 75 อัฏฐแห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ซึ่งมีโทษจำคุก 5-10 ปี และปรับตั้งแต่ 5 แสนบาท ถึง 1 ล้านบาท พร้อมกันนี้ก็มีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อมีคำสั่งห้ามผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว อันประกอบด้วยนายกี่เส็ง อนันต์ศิริประภา นางวรรณี พรฉิม นายอุกฤษ พงษ์พันธ์ และนายสมบัติ อุชชิน ออกจากราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว(*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 17 ธันวาคม 2541)

ประพฤติกรรมการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงเกิดขึ้นระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน ถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2540 ผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยแคปิตอล จำกัด(เดิมคือบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ไทยมิตซูบิชิอินเวสต์เมนต์ จำกัด)ได้ทำเอกสารอันเป็นเท็จหลอกลวงกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าขาดสภาพคล่อง ไม่มีเงินคืนแก่ผู้ถอนเงินตามตั๋วสัญญาการใช้เงิน และขอความช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รวม 6 ครั้ง คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 213.89 ล้านบาท ทั้งๆที่บริษัทมีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ถึง 179-228 ล้านบาท ในขณะที่มีพันธะต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเพียง 32-39 ล้านบาทเท่านั้น ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ต้องถือเป็นการฉ้อโกง เพราะหากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯพบว่า บริษัทยังมีสภาพคล่องดีอยู่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯย่อมไม่ปล่อยเงินกู้

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ก่อตั้งขึ้นในปี 2528 ทั้งนี้เป็นผลจากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พุทธศักราช 2528 ซึ่งเพิ่มเติมหมวด 5 ทวิ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว หากสืบค้นให้ถึงที่สุด การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯยึดแบบจำลองอังกฤษเป็นแม่แบบ เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี 2517 ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษได้จัดตั้ง Lifeboat Fund ขึ้นมาเป็นกลไกในการแก้ปัญหา

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 24 ธันวาคม 2541

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีรูปลักษณ์การจัดองค์กร และปรัชญาคล้ายคลึงกับ Lifeboat Fund ของประเทศอังกฤษ

นับตั้งแต่ก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็น 'ซานตาคลอส' (Santa Claus) เข้าไปโอบอุ้มสถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องและฐานะการเงินง่อนแง่น ทั้งนี้โดยอ้างว่า เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเจ้าของเงินฝาก แต่มีผลในการปกป้องและให้ท้ายเจ้าของและผู้บริหารสถาบันการเงินด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดมั่นในปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ด้วยเหตุดังนั้น จึงอัดฉีดเงินเพื่อค้ำจุนสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ(soft loan)ในการค้ำจุนมิให้สถาบันการเงินล้ม ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะกำหนดเงื่อนไขในการปรับปรุงการบริหาร พร้อมทั้งส่งผู้แทนเข้าไปดูแลการบริหาร หรือเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ร้ายแรงที่สุด ถึงกับเข้าไปควบคุมกิจการสถาบันการเงิน ดังกรณีธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด(2527)

เมื่อมีการก่อตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในปี 2528 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลรับช่วงทำหน้าที่ 'ซานตาคลอส' สืบต่อจากธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งสืบทอดปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' อีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯมีฐานะเป็น 'องค์กรซานตาคลอสเพื่อค้ำจุนสถาบันการเงิน' สถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องและฐานะการเงินง่อนแง่นล้วนแล้วแต่วิ่งไปหากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเพื่อขอความช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯจึงทำหน้าที่เป็น "ผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย" หรือที่รู้จักกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์การเงินว่า Lender of Last Resort

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีจารีตในการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องและฐานะการเงินง่อนแง่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯสืบทอดจารีตดังกล่าวนี้ การคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ผ่อนปรนก็เพื่อให้สถาบันการเงินที่มีปัญหามีโอกาสฟื้นฟูกิจการ จนฐานะการเงินกลับมามีความมั่นคง แต่การที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาด มีผลในการสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินต่างๆวิ่งเข้าหากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเพื่อขอสินเชื่อ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯกลายเป็นแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินที่มิได้มีฐานะแตกต่างจากแหล่งเงินทุนอื่นๆ สถาบันการเงินที่มิได้มีปัญหาความง่อนแง่นของฐานะการเงินพากันขอ 'ความช่วยเหลือ' จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพราะเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเสียต้นทุนต่ำกว่าเงินทุนจากแหล่งอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินฝากประชาชนและเงินกู้จากแหล่งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยเหตุดังนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯจึงมิได้ทำหน้าที่ Lender of Last Resort อย่างเคร่งครัด ตรงกันข้ามกลับทำหน้าที่ เป็น Lender of the First Resort

เหตุใดกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯจึงกลับกลายเป็น Lender of the First Resort ?

อรรถาธิบายในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดให้สถาบันการเงินทั้งที่มีและไม่มีปัญหาสภาพคล่อง ต้องการเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

ประการที่สอง ความไร้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ทั้งธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุน ทำให้ไม่สามารถแยกแยะระหว่างสถาบันการเงินที่มีปัญหากับสถาบันเงินที่ไม่มีปัญหา ความไร้ประสิทธิภาพดังกล่าวนี้ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มิสมควรได้รับความช่วยเหลือ

ประการที่สาม การฉ้อราษฎร์บังหลวงของพนักงานและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย อาจเป็นเหตุให้มีการจัดสรรสินเชื่อจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯแก่สถาบันการเงินที่ยังไม่มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง

เมื่อวิกฤติการสถาบันการเงินเริ่มก่อตัวในปี 2539 และต่อมาทวีความร้ายแรงในปี 2540 สถาบันการเงินจำนวนมากได้ขอเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มรสุมทางการเงินที่ถาโถมสู่สังคมเศรษฐกิจไทย ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯมิอาจตรวจสอบได้อย่างถี่ถ้วนได้ว่าสถาบันการเงินใดมีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างแท้จริง ในเวลานั้น (2539-2540) อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลจากนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเกิดจากความจำเป็นในการดูดดึงเงินทุนเข้าประเทศ(capital inflow) เพื่อสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศ และความจำเป็นในการสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศเกิดจากการเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว(Fixed Exchange Rate System) เมื่อต้องการปกป้องค่าเงินบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ตายตัว ก็ต้องสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศสำหรับการทำสงครามเงินบาท การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเป็นผลจากการดำเนินยุทธศาสตร์การเงินดังกล่าวนี้ อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูงทำให้สถาบันการเงินจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ ด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศและการกู้เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

นับตั้งแต่ปลายปี 2539 เป็นต้นมา บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Moody ‘s Investors Service เริ่มกล่าวถึงความง่อนแง่นของสถาบันการเงินไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิเสธข้อกล่าวหานี้ แม้จนเดือนกุมภาพันธ์ 2540 เมื่อ Moody‘s ขู่ที่จะลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของไทย ผู้นำวังบางขุนพรหมพากันดาหน้าออกมายืนยันความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน แต่แล้วกลับมี

ประกาศ‘มาตรการ 3 มีนาคม 2540’ สั่งให้ธุรกิจเงินทุนเพิ่มทุนประกอบการรวม 10 บริษัท ตามมาด้วย ‘มาตรากร 27 มิถุนายน 2540’ ประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุน 16 บริษัทเป็นการชั่วคราว

การประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุน 16 บริษัทเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 ก่อให้เกิดการวิพากษ์อย่างมาก ข้อวิพากษ์ที่สำคัญก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ใช้หลักเกณฑ์ที่โปร่งใส มิหนำซ้ำยังถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงอีกด้วย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่ามีการวิ่งเต้นเพื่อให้บริษัทเงินทุนบางบริษัทหลุดจากบัญชีรายชื่อ แม้รายงานลักษณะนี้จะไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงที่ชัดเจน แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีแถลงการณ์ปฏิเสธรายงานข่าว พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์การสั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุนเหล่านั้น ย่อมทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมเสียความน่าเชื่อถือ หนังสือพิมพ์หลายฉบับในเวลานั้นรายงานต้องตรงกันว่า บรรดาบริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งปิดกิจการล้วนแล้วแต่มีหนี้คงค้างกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เกินเลยกว่าทุนประกอบการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีทุนประกอบการไม่พอชำระหนี้คืนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลายบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทตะวันออกไฟแนนซ์ออกมาตอบโต้ธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นนี้ โดยกล่าวว่า การกู้เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็นประพฤติกรรมสามัญที่สมเหตุสมผล ในเมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็นแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ บทสัมภาษณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯสำหรับสถาบันการเงินจำนวนมากหาใช่ Lender of Last Resort ไม่ หากแต่แปรสภาพเป็น Lender of the First Resort ไปเสียแล้ว

ข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันการเงินจำนวนมากถือว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็น Lender of the First Resort เนื่องจากเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด ทำให้ต้องทบทวนว่ามาตรการสั่งปิดบริษัทเงินทุน 16 บริษัทเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 เป็นมาตรการที่ถูกต้องหรือไม่ ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า บริษัทเงินทุนเหล่านี้สมควรถูกปิด เนื่องจากมีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่ผู้บริหารสถาบันการเงินจำนวนไม่น้อยกล่าวหาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้หลักเกณฑ์ที่ผิดพลาด ในทัศนะของผู้บริหารสถาบันการเงินเหล่านี้ เงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯมีฐานะไม่แตกต่างจากเงินกู้(หรืออีกนัยหนึ่งเงินฝาก)จากประชาชน การสั่งปิดธุรกิจเงินทุนที่กู้เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเกินเลยทุนประกอบการจึงเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มฟ้องบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ไทยแคปิตอลจำกัดเป็นคดีแรก ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่า จะมีบริษัทเงินทุนอีกหลายบริษัทรอคิวถูกฟ้องด้วยข้อหาเดียวกันในภายหลัง ในเมื่อมีบริษัทเงินทุนจำนวนไม่น้อยที่ถือว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็น Lender of the First Resort

การดำเนินคดีสถาบันการเงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยไม่สมควร นับเป็นเรื่องถูกต้อง เพราะจะได้ไม่เป็นเยี่ยงอย่างต่อไปในอนาคต แต่การที่ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยฝ่ายกิจการพิเศษ(นายรัฐกร นิ่มวัฒนา)ประกาศไม่เอาผิดผู้จัดการกองทุน (*มติชน* ฉบับวันที่ 17 ธันวาคม 2541) ก่อให้เกิดข้อกังขาในใจสาธารณชนจำนวนมาก การที่มีสถาบันการเงินได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯโดยมิสมควรนั้น ความ 'ผิด'ที่เกิดขึ้นมิได้มีแต่สถาบันการเงินที่ยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือเท่านั้น หากยังอาจมีความผิดในฝ่ายผู้อนุมัติเงินกู้ด้วย

หากผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นธรรมในหัวใจ สมควรจัดการให้มีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ไต่สวนกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯแปรสภาพเป็น Lender of the First Resort การไต่สวนควรครอบคลุมประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมตลอดจนข้อเท็จจริงที่ว่า มีการวิ่งเต้นและจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯหรือไม่ หากปราศจากการไต่สวนเพื่อทำให้เกิดความกระจ่างในข้อเท็จจริง ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังคงเสื่อมทรุดต่อไป

ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่?

ปัญหาความง่อนแง่นทางการเงินของธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นประเด็นทางการเมืองมากว่าสามเดือน ช่วยจุดประเด็นแห่งวิวาทะว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่เพียงใด

ปฤจฉาเกี่ยวกับฐานะการเงินของธนาคารกรุงไทยมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ธนาคารกรุงไทยมีเงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้ (Non-Performing Loans) จำนวนมากน้อยเพียงใด ในขณะที่ฝ่ายบริหารของธนาคารกรุงไทยอ้างว่า เงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้มีเพียงร้อยละ 59 ของสินเชื่อรวม Pricewaterhouse Coopers (PwC) บรรษัทบัญชียักษ์ใหญ่ระหว่างประเทศ ซึ่งรับจ้างประเมินการบริหารและผลปฏิบัติการของธนาคารกรุงไทย เสนอรายงานเบื้องต้นว่า อัตราส่วนดังกล่าวนี้อาจสูงถึง 84%

ประการที่สอง PwC รายงานว่า ความง่อนแง่นทางการเงินของธนาคารกรุงไทยส่วนหนึ่งเกิดจากความหละหลวมของกระบวนการจัดสรรสินเชื่อที่ไม่รัดกุมและไม่รอบคอบ โดยมิได้ประเมินฐานะการเงินของลูกหนี้ และมิได้ประเมินศักยภาพของโครงการเงินกู้อย่างรอบคอบ ฝ่ายค้านกล่าวหาว่า ปัญหาหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยเกิดขึ้นในยุคที่นายศิรินทร์ นิมมานเหมินท์ น้องชายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ สื่อมวลชนรายงานข่าวไปในทางชวนให้เชื่อว่า ระบบพวกพ้อง (Cronyism) มีความสำคัญต่อการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารดังกล่าว

ประการที่สาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีการปฏิบัติอย่างลำเอียงหรือไม่ เมื่อสถาบันการเงินเอกชนมีฐานะง่อนแง่น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะสั่งให้สถาบันการเงินเหล่านั้นเพิ่มทุน บางแห่งถูกสั่งให้ลดทุนก่อนการเพิ่มทุน โดยที่หลายแห่งถูกสั่งปิดกิจการ แต่ในกรณีธนาคารกรุงไทย เมื่อมีฐานะง่อนแง่น กลับไม่ถูกแม้แต่สั่งให้ลดทุน ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชนมีประพฤติกรรมส่อไปในทางฉ้อฉลหรือประพฤติมิชอบ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 พฤศจิกายน 2542

ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านั้น แต่ผู้บริหารธนาคารกรุงไทยที่มีส่วนสร้างปัญหาความง่อนแง่นของธนาคารดังกล่าวกลับไม่ถูกดำเนินคดี ไม่ว่าผู้บริหารดังกล่าวจะเป็นใครก็ตาม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งการ์ดปกป้องน้องชายของตน ด้วยการแสดงความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์และความประพฤติชอบของน้องชายร่วมสายโลหิต พร้อมทั้งแต่งตั้ง *"คณะผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง"* อันมีนายกำจร สถิรกุล เป็นประธาน เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2542 เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธนาคารกรุงไทย ต่อมาคณะผู้ตรวจการฯ เสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2542 ยืนยันว่า อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ที่รายงานโดย PwC (84%) สูงกว่าความเป็นจริง และที่รายงานโดยธนาคารกรุงไทย (59%) ใกล้เคียงกับความเป็นจริง อีกทั้งยังยืนยันว่า กระบวนการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารกรุงไทยมิได้มีหลักฐานว่าส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

ในทันทีที่รายงานของคณะผู้ตรวจการฯปรากฏสู่สาธารณชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ถูก 'เหยียบ' มิจำเพาะจากฝีเท้าของฝ่ายค้าน แต่จากผู้มีมโนธรรมสำนึกโดยทั่วไป รวมทั้งบรรดา ส.ส. ร่วมพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ถึงคณะผู้ตรวจการฯจะพยายามทำงานอย่างสัตย์ซื่อ และตรงไปตรงมาเพียงใด สาธารณชนก็ยังมอบว่า คณะผู้ตรวจการฯ เป็นเพียงกลไกที่รัฐมนตรีการคลังใช้ชำระล้าง 'มลทิน' (หากมี) ของน้องชายร่วมสายโลหิต

รัฐมนตรีการคลังมิได้มีมโนธรรมสำนึกแม้แต่น้อยว่า การตั้งคณะผู้ตรวจการฯ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธนาคารกรุงไทย เป็นการก้าวก่ายธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินตามกฎหมาย หากการกำกับและตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องใช้เงินถึง 400 ล้านบาทในการว่าจ้าง PwC ในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการ 'ปฏิรูป' ธนาคารกรุงไทย แม้รัฐมนตรีการคลังมีอำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจการฯ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีผลในการลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

ครั้งเมื่อรายงานของคณะผู้ตรวจการฯ สร้างผลเสียทางการเมืองแก่พรรคประชาธิปัตย์ บรรดาผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จึงหายโง่ และชี้นิ้วให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบธนาคารกรุงไทย กระทรวงการคลังถึงกับออกแถลงการณ์ความตอนหนึ่งว่า การตรวจสอบธนาคารกรุงไทยเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะต้องดำเนินการเป็นปกติ และเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป แต่แถลงการณ์ของกระทรวงการคลังดังกล่าวนี้มีผลไม่แตกต่างจากประกาศแต่งตั้งคณะผู้ตรวจการฯ ในประเด็นการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

พรรคประชาธิปัตย์ปฏิบัติการแทรกแซงและลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง รองนายกรัฐมนตรี (นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี) ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในเวลาต่อมาว่า หากกระทรวงการคลังสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบธนาคารกรุงไทย และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ก็ต้องปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย การข่มขู่ทางการเมืองดังกล่าวนี้ตามมาด้วยบทสัมภาษณ์ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์อย่างเป็นขบวนการ จนหนังสือพิมพ์บางฉบับเสนอข่าวในทำนองว่า รัฐบาลกำลังป้ายความผิดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะเก็บตัวเงียบ แต่บทสัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้ว่าการฯ สายงานกิจการพิเศษ (นายรัฐกร นิ่มวัฒนา) มิได้ช่วยให้ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยกระเตื้องขึ้น เมื่อกล่าวว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ส่งพนักงานฝ่ายคดีและฝ่ายตรวจสอบฯ เข้าไปตรวจสอบการปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรุงไทยตั้งแต่เดือนตุลาคม 2542 เนื่องจากมีกระแสข่าววิพากษ์วิจารณ์ธนาคารกรุงไทยเป็นอันมาก แม้จะยืนยันว่าเป็นการตรวจสอบตามปกติ หาได้เกิดจากแรงกดดันทางการเมืองแต่ประการใดไม่ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่งจะมาคิด 'จับผิด' ธนาคารกรุงไทย ภายหลังจากที่ PwC เสนอรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลของกระบวนการจัดสรรสินเชื่อในธนาคารดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอย่างดี

ภาวะอีหลักอีเหลื่อกรณีธนาคารกรุงไทยมิได้เกิดจากความต้องการของรัฐมนตรีการคลังในการชำระล้าง 'มลทิน' (หากมี) ของน้องชายอย่างไม่อำพรางเท่านั้น หากยังเกิดจากข้อเท็จจริงที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีส่วนต้องรับผิดอีกด้วย ในเมื่อ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุลเคยดำรงตำแหน่งประธานธนาคารกรุงไทย หากผลการตรวจสอบพบว่า ความหละหลวมหรือความประพฤติมิชอบในการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารกรุงไทยเกิดขึ้นในยุคสมัยที่นายศิรินทร์เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ก็ดี หรือในยุคสมัยที่ ม.ร.ว.จัตุมงคลดำรงตำแหน่งประธานก็ดี กระบวนการตรวจสอบนี้จะลงเอยอย่างไร จะมีการลงโทษผู้รับผิดชอบหรือไม่ หรือว่าจะลงเอยด้วยการบิดเบือนรายงานผลการตรวจสอบ ในกรณีตรงกันข้าม หากผลการตรวจสอบไม่พบความผิดปกติหรือความประพฤติมิชอบ และธนาคารแห่งประเทศไทยยืนยันความ 'บริสุทธิ์' ของธนาคารกรุงไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับภาวะตกต่ำของความน่าเชื่อถือ เพราะสาธารณชนปักใจเชื่อตามกระแสข่าวแล้วว่า มีความไม่บริสุทธิ์ในธนาคารกรุงไทย ดังนี้ จะเป็นได้ว่า ไม่ว่าผลการสอบสวนจะลงเอยอย่างไร ธนาคารแห่งประเทศไทยมีโอกาสเสื่อมเสียความน่าเชื่อถือเป็นอันมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ

กรณีธนาคารกรุงไทยมี่เกิดขึ้นครั้งนี้ ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานอันพึงหาคำตอบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ง่าย ปรากฏการณ์ที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบธนาคารกรุงไทย และรับผิดหากพบการทุจริตและการประพฤติมิชอบในการจัดสรรสินเชื่อ นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะกดดันธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นฐานเศรษฐกิจของพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม หากความขัดแย้งทางการเมืองลุกลามถึงจุดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะกลายเป็นกลไกทางการเมืองหรือ ‘ม้ารับใช้’ ของฝ่ายบริหาร

ในยามที่การตรวจสอบพบการทำผิดกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจลงโทษสถาบันการเงินเฉพาะความผิดที่ไม่ร้ายแรง หากจะใช้บทลงโทษที่รุนแรง ดังเช่นการถอดถอนกรรมการและผู้บริหาร การควบคุมกิจการ และการเพิกถอนใบอนุญาต ต้องได้รับความเป็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฝ่ายการเมืองอาจมิยอมให้ความเห็นชอบตามที่ธนาคารแห่ปงระเทศไทยเสนอ จนธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นสถาบันที่ไร้น้ำยา และการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินปราศจากประสิทธิภาพ ผู้บริหารสถาบันการเงินย่อมได้ใจที่สามารถทำผิดกฎหมายโดยไม่ถูกลงโทษ เนื่องจากมีฝ่ายการเมืองคอยคุ้มครอง แต่การทำผิดกฎหมายโดยมั่นใจว่าจะไม่ถูกลงโทษดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดภยันตรายในการกัดกร่อนความมั่นคงของสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน ซึ่งวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard

เมื่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สั่งให้บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 10 บริษัทเพิ่มทุนในเดือนมีนาคม 2540 และต่อมาประกาศปิดกิจการชั่วคราวอีก 16 บริษัทในเดือนมิถุนายน 2540 มีรายงานข่าวทางสื่อมวลชนในขณะนั้นว่า ฝ่ายการเมืองกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อบริษัท โดยดึงบริษัทพวกพ้องออกจากรายชื่อ ไม่ว่ารายงานข่าวดังกล่าวนี้จะมีมูลแห่งความเป็นจริงมากน้อยเพียงใด ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

หากธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินต่อไป ก็ต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมาย แต่การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเบ็ดเสร็จเช่นนี้ มิอาจเป็นไปได้ เพราะฝ่ายการเมืองไม่ต้องการปล่อยให้อำนาจหลุดลอยไป ในประการสำคัญ หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน หาได้มีหลักประกันว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน สาธารณชนย่อมคาดหวังว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถทำหน้าที่นี้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานยากยิ่ง เนื่องจากมีความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ อีกทั้งการทุจริตและฉ้อฉลในสถาบันการเงินมิได้กระทำอย่างเปิดเผย กว่าจะตรวจสอบพบ อาจเป็นเวลาที่สถาบันการเงินเผชิญความง่อนแง่นอย่างถึงที่สุดแล้ว ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพมีผลในการกัดกร่อนศรัทธาของมหาประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ความล้มเหลวนี้เห็นได้จากวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นควบคู่กับวิกฤติกาณณ์เงินบาทเดือนกรกฎาคม 2540 โดยที่ก่อนหน้านั้นธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้คดีผู้บริหารธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การละเมิดกฎหมายหมดอายุความ จนเป็นเหตุให้รองผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยรวม 3 ท่านถูกสั่งพักงานในเดือนกุมภาพันธ์ 2540

ท้ายที่สุด งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่สามารถหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยมิชอบได้ ด้วยการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ มองข้ามประพฤติกรรมที่ละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ แม้เมื่อตรวจสอบพบการทุจริตและประพฤติมิชอบก็ยังอาจชะลอการลงโทษ ความหย่อนยานและความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ดี และการไม่ลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดอย่างฉับพลันและเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) ก็ดี ล้วนมีผลในการสร้างกระแสวิกฤติการณ์สถาบันการเงินทั้งสิ้น

หากไม่ต้องการให้ความเป็นอิสระถูกลิดรอน และความน่าเชื่อถือเสื่อมทราม ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องละทิ้งงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส?

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนยันที่จะปกปิดหนังสือข้างเคียง (Side Letter) ที่ส่งไปพร้อมกับหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฉบับที่กล่าวถึงการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ท่านรัฐมนตรีไม่เพียงแต่ 'ท่องคาถา' บทเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจำต้องไม่โปร่งใสเสมอไปหรือไม่

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะมีความโปร่งใสหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับระบบอัตราแลกเปลี่ยน หรือ Exchange Rate Regime ที่เลือก หากรัฐบาลเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสรีก็ไม่มีเหตุที่จะต้องปกปิดการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพราะอัตราแลกเปลี่ยนถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจมีโอกาสได้เห็นสัญญาณของตลาดโดยเสมอหน้า ส่วนตลาดจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของตลาดเป็นสำคัญ ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวนี้ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะมีความโปร่งใสเนื่องจากรัฐบาลมิได้แทรกแซงตลาดปริวรรตต่างประเทศ

แต่เป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) โดยที่มีอัตราแลกเปลี่ยนเพียงอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ตามพันธะในฐานะภาคีกองทุนการเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2498 เป็นต้นมา การบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกลายเป็นเรื่องลับ ชนิดที่ไม่ต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้เมื่อระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) พังทลายในปี 2514 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวสืบต่อมา ถึงจะมีการปรับเปลี่ยนการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบ Daily Fixing และระบบตะกร้าเงินตราสกุลหลัก (Basket of Currencies) ในภายหลัง แต่โดยสาระสำคัญแล้วยังคงเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวที่มีลักษณะเป็น Dollar Exchange Standard เนื่องจากเงินดอลลาร์อเมริกันมีน้ำหนักสูงในตะกร้าเงินที่ใช้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยน จวบจนกระทั่งวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ระบบดังกล่าวนี้ก็มิอาจทานคลื่นมรสุมทางการเงินระหว่างประเทศต่อไปอีกได้

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542

ในอดีตกาล สาธารณชนให้ความไว้วางใจธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในด้านความซื่อสัตย์สุจริตและความปรีชาสามารถ จึงไม่เคยมีข้อกังขาเกี่ยวกับความ 'ถูกต้อง' ของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน อีกทั้งไม่มีข้อกังขาว่า ผู้บริหารและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ยิ่งในยุคสมัยแห่งการปกครองระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ผู้คนล้วนแล้วแต่เอาใจช่วยธนาคารแห่งประเทศไทยในยามที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งกับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง

ไม่มีเสียงเรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพราะเมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้ว ผู้ชำนัญการด้านเศรษฐศาสตร์การเงินนอกวังบางขุนพรหมมีน้อยนัก ภาคเศรษฐกิจการเงินยังไม่แกร่งกล้า กลุ่มทุนการเงินขาดฐานทางวิชาการ และมหาวิทยาลัยยังอ่อนแอ

ด้วยเหตุดังที่พรรณนานี้ เสียงสวด 'นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส' กลายเป็นมนตราที่สร้างภาวะจังงังแก่สังคมเศรษฐกิจไทย ไม่มีใครตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับ 'บทสวดมนต์'บทนี้ เพราะเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยประสบความสำเร็จในการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมาก่อนแล้ว สาธารณชนจึงให้ความไว้วางใจให้บริหารเครื่องมือทางการเงินนี้ต่อไป ไม่มีใครเฉลียวใจว่า 'บทสวดมนต์' ที่พยายามกรอกหูประชาชนชาวไทยตลอดระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีชีวิตนี้ แท้ที่จริงแล้วเป็นเพียง 'คำโฆษณาชวนเชื่อ' แต่มนตรา 'นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส' มิได้มีผลในการหล่อหลอมทัศนคติของประชาชนเท่านั้น หากยังทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหลงเชื่อ 'คำโฆษณาชวนเชื่อ' ของตนเองว่าเป็นสัจธรรมอีกด้วย

ด้วยเหตุที่เชื่อมั่นในศรัทธาของมหาประชาชนที่มีต่อตนเองและด้วยเหตุที่เชื่อมั่นใน 'ความสำเร็จ' ของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ตนเป็นผู้บริหาร ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิได้คิดปรับปรุงกลไกการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งๆที่โครงสร้างของสังคมเศรษฐกิจโลกและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนไปเป็นอันมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ ไม่เพียงแต่ 'นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส' สำหรับประชาชนนอกวังบางขุนพรหมเท่านั้น หากยัง 'ต้องไม่โปร่งใส' สำหรับผู้คนส่วนใหญ่ภายในวังบางขุนพรหมอีกด้วย

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในฐานะ 'ผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย' ตามนัยแห่งมาตรา 15 *พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485* ไม่เคยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงิน มิพักต้องกล่าวถึงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และมีจารีตตั้งแต่แรกก่อตั้งที่ผู้ว่าการฯไม่บรรจุวาระเรื่องนโยบายในการประชุมคณะกรรมการ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิใช่คณะกรรมการนโยบายการเงิน หากแต่เป็นที่ชุมนุมของบุคคลที่แต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง โดยที่หลายคนดำรงตำแหน่งตาม

กระบวนการปูนบำเหน็จทางการเมือง ด้วยเหตุดังนี้ กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิใช่ 'คนในวังบางขุนพรหม' หากแต่เป็น 'คนนอกวังบางขุนพรหม' ซึ่งจะให้รับรู้หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงินมิได้ ในนามของ "ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง" (Central Bank Independence) ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องรักษา 'พรหมจรรย์' ของนโยบายการเงิน โดยมิให้ 'คนนอกวังบางขุนพรหม' แตะต้องนโยบายการเงิน การไม่บรรจุวาระเรื่องนโยบายการเงินในการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นกระบวนการปกป้อง 'พรหมจรรย์' ของนโยบายการเงินไม่ให้มีราคีคาวอันเกิดจากการรุกล้ำของ 'คนนอกวังบางขุนพรหม'

คณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราควรจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพราะทุนรักษาระดับฯตามพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 มีจุดประสงค์ 'เพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราให้มีเสถียรภาพ เหมาะสมแก่สถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนการลงทุนหาผลประโยชน์ _ _' แต่เป็นเพราะคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ในนามของ 'ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง' ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมิอาจยอมให้ 'คนนอกวังบางขุนพรหม' มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนได้ เพราะจะทำให้นโยบายการเงินสูญเสีย 'พรหมจรรย์'

แต่เป็นเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยน ในการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท และในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนตามนัยแห่งมาตรา 8 พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ทั้งนี้โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนย่อมมิอาจเกิดขึ้นได้ ในทางกลับกัน หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนโดยปราศจากคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทยก็มิอาจทำได้เช่นกัน เพราะขัดต่อบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ด้วยเหตุดังนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจำต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับทราบเกี่ยวกับสภาวการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ เพื่อว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้ให้ความเห็นชอบในยามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย ด้วยเหตุดังนี้ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงต้องสูญ 'พรหมจรรย์' เพราะกรอบแห่งกฎหมายบังคับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็น 'คนนอกวังบางขุนพรหม' ต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน หากปราศจากกรอบกฎหมายดังกล่าวนี้ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะไม่สูญเสีย 'พรหมจรรย์' แปดเปื้อนราคีคาวจาก 'คนนอกวังบางขุนพรหม'

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับทราบปัญหาทางการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทั้งโดยวาจาและโดยลายลักษณ์อักษรได้ทุกเวลา แต่จารีตที่ก่อเกิดในระยะหลัง ก็คือ การรายงานก่อนการประชุมคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการให้กรรมการท่านอื่นทราบข้อมูล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อนการประชุมคณะกรรมการฯประมาณหนึ่งชั่วโมง เพื่อรายงานข้อมูลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าควรเป็นข้อมูลลับ ความข้อนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในรายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.)

ธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างดียิ่งในการเป่ามนตรามหาระรวย 'นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส' จนแม้แต่คณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งควรมีหน้าที่กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามกฎหมาย ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ในเมื่อมีกระบวนการกีดกัน 'คนนอกวังบางขุนพรหม' มิให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งๆที่มีอำนาจตามกฎหมายฉะนี้แล้ว 'คนในวังบางขุนพรหม' บริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอย่างไร ใครมีหน้าที่ดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบปฐมฐานในการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยที่ผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นผู้รับผิดชอบรองลงมา ในเมื่อคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯถูกกีดกันออกไปจากปริมณฑลของกระบวนการการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงก่อเกิดภายในวังบางขุนพรหมนั้นเอง โดยที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงจะสามารถธำรงนโยบายที่เป็นอยู่ หรือผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามแนวทางที่ต้องการได้

แต่หน่วยงานใดเล่าในธนาคารแห่งประเทศไทยที่รับผิดชอบการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน กล่าวโดยนิตินัยแล้ว ไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายนี้ หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มอบหมาย หรือการมอบหมายไม่ชัดเจน ก็จะไม่มีหน่วยงานใดหรือผู้ใดในวังบางขุนพรหมที่ต้องมีความรับผิดในการกำหนดและบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ผู้จัดการทุนรักษาระดับฯมีสถานะ 2 สถาน สถานหนึ่งเป็นพนักงานหรือผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย อีกสถานหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทุนรักษาระดับฯ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เพราะความรับผิดชอบปฐมฐานอยู่ที่คณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ ฝ่ายวิชาการอาจมิได้สนใจติดตามศึกษาการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท หากผู้บังคับบัญชามิได้สั่งการ ความข้อนี้อาจเป็นจริงสำหรับฝ่ายการธนาคารด้วย

กระบวนการกีดกัน 'คนนอกวังบางขุนพรหม' มิให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งการกีดกันคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายด้วย ท้ายที่สุดยังผลให้เกิดสูญญากาศแห่งอำนาจ และขาดผู้รับผิด(Accountability) ในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน สภาวะที่ขาดผู้รับผิดเช่นนี้มิได้สร้างความเสียหายมากนัก หากตลาดการเงินระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงบ ปราศจากมรสุมทางการเงิน แต่ความเสียหายจะรุนแรงตามความรุนแรงของมรสุมทางการเงิน

สัญญาณแห่งความเสียหายอันเกิดจากการขาดผู้รับผิดในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เริ่มปรากฏในทศวรรษ 2520 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2527 เนื่องจากการผูกค่าเงินบาทไว้กับเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างแน่นแฟ้น เมื่อเงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง เงินบาทพลอยมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริงตามไปด้วย แม้จะมีการลดค่าเงินบาททั้งในเดือนพฤษภาคมและกรกฎาคม 2524 ก็ไม่เพียงพอ การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงตลอดช่วงเวลาระหว่าง 2523-2527 ก่อให้เกิดความทุกข์เข็ญแก่เกษตรกรอย่างยิ่ง เนื่องจากสินค้าเกษตรที่ส่งออกขายได้ราคาเมื่อคิดเป็นเงินบาทต่ำกว่าที่ควรจะเป็น งานวิจัยของนายอัมมาร สยามวาลา และคณะแห่ง TDRI พบว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกลายเป็นกลไกสำคัญในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2527 ดังกล่าวนี้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นฝ่ายเตือนรัฐบาลไทยในปี 2527 ว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง ซึ่งมีผลในการลงโทษภาคการส่งออก คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงปล่อยให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง คำตอบคำถามนี้มีความเป็นไปได้หลายประการ *ประการแรก* อาจเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ติดตามความเคลื่อนไหวของค่าเงินบาท และมิได้ตระหนักว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง หากความข้อนี้เป็นจริง ย่อมแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกระบวนการกำหนดนโยบาย *ประการที่สอง* อาจเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ค่าเงินบาทที่สูงกว่าความเป็นจริงเป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว มิจำต้องลดค่าเงินบาท หรืออาจใช้มาตรการอื่นแทนการลดค่าเงินบาทได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยแข็งขืนไม่ยอมลดค่าเงินบาทในปี 2527 โดยหันไปใช้นโยบายเงินตึง (Tight Money Policy) ด้วยการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อระบบธนาคารพาณิชย์ไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 18% บรรดาเทคโนแครตธนาคารแห่งประเทศไทยพากันดาหน้าออกมาคัดค้านการลดค่าเงินบาท และให้ความชอบธรรมแก่นโยบายเงินตึง โดยมีผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าฯ เป็นหัวหอก การแข็งขืนไม่ยอมลดค่าเงินบาทนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้ซึ่งต้องการลดค่าเงินบาท จนท้ายที่สุดมีการ

ปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และแต่งตั้งผู้ว่าการคนใหม่ซึ่งสนองตอบต่อนโยบายการลดค่าเงินบาท

การลดค่าเงินบาทเดือนพฤศจิกายน 2527 ได้รับยกย่องจากวงวิชาการในเวลาต่อมาว่า เป็นจุดเปลี่ยนผันด้านนโยบายที่ผลักดันให้ภาคการส่งออกเป็นภาคเศรษฐกิจนำ (leading sector) ซึ่งมีส่วนสำคัญในการฉุดให้ระบบเศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ หากการลดค่าเงินบาทปี 2527 เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจไทยจริง การแข็งขืนไม่ยอมลดค่าเงินบาทในเบื้องต้นย่อมสะท้อนให้เห็นความพิกลและพิการและ/หรืออวิชาของกระบวนการตัดสินใจภายในธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเอง

การยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ทั้งๆที่เลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินนับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2533 เป็นต้นมา นับเป็นอวิชาโดยแท้ บทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆบ่งชี้ว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวไปด้วยกันไม่ได้กับระบบเสรีนิยมทางการเงิน ข้อค้นพบดังกล่าวนี้ปรากฏในงานวิจัยจำนวนไม่น้อย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวอย่างเหนียวแน่น แม้ในปี 2537 เมื่อสัญญาณแห่งวิกฤติยังไม่ปรากฏ กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้คำแนะนำทั้งแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และต่อมาแก่นายกรัฐมนตรี (โดยมีสำเนาส่งถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ให้ขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate band) แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดมั่นถือมั่นในนโยบายเดิม

นับตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จในการกีดกัน ‘คนนอกวังบางขุนพรหม’ มิให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปรับปรุงและพัฒนาองค์กรในการกำหนดและบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ความล้าหลังของฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นที่ประจักษ์ในวงวิชาการในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมานี้ ไม่มีงานวิชาการที่จะรองรับการก้าวย่างสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ไม่มีการศึกษาอย่างเอาการเอางานเกี่ยวกับทางเลือกของระบบอัตราแลกเปลี่ยนและแนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ในขณะที่ผู้คนในวังบางขุนพรหมพร่ำท่องคาถา ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส’ ‘คนในวังบางขุนพรหม’ กลับเป็นฝ่ายต้องมนตราคาถาบทนี้ชนิดต้องกล่าวว่าหลงใหล ความไม่โปร่งใสมีมากถึงขั้นที่ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน (Responsibility Assignment) ซึ่งมีนัยว่า ไม่มีความรับผิด (Accountability) ที่ชัดเจนด้วย ไม่มีการสร้างกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) อย่างเป็นกิจจะลักษณะ ทั้งๆที่เมื่อตัดสินใจก้าวย่างไปตามเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินแล้ว การทบทวนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ยิ่งเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศเสรีมากเพียงใด ความถี่ในการทบทวนนโยบายควรจะยิ่งมีมากเพียงนั้น

ความไม่ชัดเจนในหน้าที่ความรับผิดชอบมีมากยิ่งขึ้นไปอีก ในยุคที่นายเริงชัย มะระกานนท์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หากอ่านความระหว่างบรรทัดในรายงานของ ศปร. ก็จะทราบว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่างผู้ว่าการกับรองผู้ว่าการ โดยมีชะตากรรมของระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเดิมพัน

แม้ว่าระยะหลังนี้ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงินขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง อันได้แก่ ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ และผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วย แต่เนื่องจากไม่มีกลไกการทบทวนนโยบาย นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะเข้าสู่วาระการประชุมก็ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินระหว่างประเทศ หรือเมื่อมีแรงกดดันให้เปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ดังกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกดดันให้ขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการนโยบายการเงินไม่ต้องรับผิดในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามกฎหมาย ความใส่ใจในการทบทวนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินจะเห็นด้วยกับการขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน แต่เห็นว่าต้องเลือกกำหนดเวลาที่เหมาะสม ข้อเสนอของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2537 ถูกยืดเวลาออกไปเรื่อยๆ จวบจนกาละอันเหมาะสมมาถึงเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยล้มละลาย ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีผู้เสนอให้ทบทวนอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท ดังข้อเสนอของผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ (นายบัณฑิต นิจถาวร) ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2539 แต่คณะกรรมการฯก็มิได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์และอย่างเป็นกิจจะลักษณะ

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยกระโดดเข้าไปราวีสงครามเงินบาทในช่วงปี 2539-2540 ไม่มีการทบทวนแม้แต่น้อยว่า ควรจะทำสงครามหรือไม่ และไม่มีการประเมินศักยภาพในการทำสงครามของตนเอง พลปืนดังเช่นนายไพบูลย์ กิตติศรีกังวาน (หัวหน้าหน่วยวิเคราะห์และธุรกิจตลาดเงิน ฝ่ายการธนาคาร ธปท.) ถูกศปร. วิพากษ์อย่างสาดเสียเทเสีย ซึ่งเป็นข้อวิพากษ์ที่ไม่เป็นธรรม ในเมื่อพลปืนถูกสั่งให้ยิง โดยแม่ทัพไม่เคยสั่งว่า จะยิงกระสุนได้เท่าไร ในเช้าวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทุนสำรองสุทธิของประเทศไทยเหลือเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

คาถา ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส’ สร้างหายนภัยและความบอบช้ำแก่สังคมเศรษฐกิจไทยมากพอแล้ว น่าประหลาดนักที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังพร่ำท่องคาถาบทนี้

การปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นวาระแห่งชาติอันเร่งด่วน ความไม่ชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility Assignment) ก็ดี ความไม่ชัดเจนในการกำหนดผู้รับผิดก็ดี การขาดกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) ก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข ซึ่งเกี่ยวพันกับการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายเงินตราและกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าสมควรที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต่อไปหรือไม่ ใครควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน คำถามนี้มิได้เกิดจากอคติที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับความโปร่งใส

แนวความคิดว่าด้วยความโปร่งใส (Transparency) นับเป็นความคิดใหม่สำหรับสังคมไทย โดยเพิ่งแพร่หลายในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ การเติบโตของหลักการว่าด้วยความโปร่งใสในสังคมไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงกดดันขององค์กรโลกบาล ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเติบโตของพลังประชาธิปไตยในสังคมไทยนั้นเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อแรกก่อตั้งในปี 2485 มิได้มีแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่ยึดหลักความโปร่งใส ตรงกันข้ามกลับเป็นสถาบันที่ยึดหลักความไม่โปร่งใส โดยที่ความไม่โปร่งใสยึดโยงกับแนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence)

ในนามของความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยกีดกันมิให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงินตั้งแต่แรกก่อตั้ง เมื่อไม่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) โดยที่ธรรมชาติของการดำเนินนโยบายบางลักษณะไม่เกื้อกูลให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายจึงต้องปิดลับด้วยความความเชื่ออย่างผิดๆ ว่า การที่บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการกำกับนโยบายการเงินเป็นสัญญะแห่งการสูญเสียความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสร้างจารีตในการกันบุคคลภายนอกให้ออกไปอยู่นอกปริมณฑลแห่งการตัดสินใจกำหนดนโยบาย แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 15 พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485) โดยนิตินัย น่าจะมีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบายการเงิน แต่ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ธปท. มีองค์ประกอบของบุคคลภายนอกวังบางขุนพรหม การเปิดช่องให้ ‘มนุษย์ต่างดาว’ เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบายการเงิน ในทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่ากับการเปิดช่องให้ลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ด้วยระบบตรรก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐทรรศน์ท่าพระจันทร์” นิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนกันยายน 2542

ดังกล่าวนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานคณะกรรมการ ธปท. จึงมิได้นำเรื่องนโยบายบรรจุในวาระการประชุมตั้งแต่แรกก่อตั้ง จนกลายเป็นจารีตในเวลาต่อมา

ปฏิบัติการทำนองเดียวกันนี้กระทำกับ *คณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา* ด้วย ตาม *พระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498* คณะกรรมการฯมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของทุนรักษาระดับฯ โดยที่ทุนรักษาระดับฯ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีจุดประสงค์ "*...เพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราให้มีเสถียรภาพเหมาะสมแก่สถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนการลงทุนหาประโยชน์...*" แต่เป็นเพราะมี 'มนุษย์ต่างด้าว' นั่งอยู่ในคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่นำเรื่องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนบรรจุในวาระการประชุม และประสบความสำเร็จในการสร้างจารีตดังกล่าวนี้ ทั้งๆที่ในกรณีนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหาได้เป็นประธานคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯไม่ โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งประธาน

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ความต้องการความเป็นอิสระทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกันบุคคลภายนอกมิให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งๆที่บุคคลภายนอกบางภาคส่วนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จในการสร้างจารีตเช่นนี้ได้ ก็ด้วยความสมยอมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่อดีต หากปราศจากความสมยอมดังกล่าวนี้ จารีตดังกล่าวนี้ย่อมยากจะก่อเกิดได้ ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทยตามนัยแห่งมาตรา 14 พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

ความต้องการความเป็นอิสระ นอกจากจะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสร้างจารีตในการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังทำให้ความไม่โปร่งใสกลายมาเป็นจารีตสำคัญภายในธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย

แต่การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหาใช่เงื่อนไขอันจำเป็น (necessary condition) และมิใช่เงื่อนไขอันพอเพียง (sufficient condition) ที่จะประกันความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ ตราบเท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีบทบาทหน้าที่ประเภทที่อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ฝ่ายบริหาร รัฐบาลย่อมแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสมอ ไม่ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินหรือไม่

หากแม้นว่าประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงิน แต่ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ด้วยการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองย่อมเข้าไปแทรกแซงการจัด

สรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำดังกล่าวนี้ เพื่อเกื้อประโยชน์แก่สมุนบริวารและกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานอำนาจ

ถึงประชาชนมิได้มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงิน แต่ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินต่อไป โดยที่มิอาจมีอำนาจเบ็ดเสร็จได้ การลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดระเบียบและกฎหมายด้วยบทลงโทษที่รุนแรงยังคงต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อำนาจทางการเมืองย่อมแทรกตัวเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ฝ่ายการเมืองอาจไม่ให้ความเห็นชอบตามคำขอของธนาคารแห่งประเทศไทย หรืออาจขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยผ่อนปรนสถาบันการเงินบางสถาบัน การไม่ลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดระเบียบและกฎหมายอย่างฉับพลันและเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) นอกจากยังความเสื่อมเสียแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังอาจนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินได้ด้วย

เจตนารมณ์ในการกีดกันคนนอกธนาคารแห่งประเทศไทยมิให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงิน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่ทำให้ความไม่โปร่งใสกลายเป็นกำแพงขวางกั้นระหว่างคนนอกกับคนในวังบางขุนพรหมเท่านั้น หากยังลุกลามกลายเป็นกำแพงขวางกั้นระหว่างฝ่ายต่างๆภายในธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย จนท้ายที่สุดความไม่โปร่งใสกลายเป็น ‘สถาบัน’ ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยนี้เอง

“สถาบัน” ตามความหมายของสำนักเศรษฐศาสตร์ NIE (New Institutional Economics) มิได้หมายเพียงองค์กร (Organization) เท่านั้น หากยังหมายรวมกติกาการเล่นเกม (Rule of the Game) ด้วย ความไม่โปร่งใสกลายเป็น ‘กติกา’ ที่กำกับประพฤติกรรมของผู้คนภายในธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากจะไม่เปิดเผยกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินมิให้บุคคลภายนอกได้รับรู้แล้ว แม้แต่เอกสารชั้นต้นในอดีตหลายต่อหลายเรื่องยังคงปิดบังมิให้มีการศึกษาอีกด้วย การศึกษาการดำเนินนโยบายการเงินในอดีต รวมทั้งประวัติศาสตร์เศรษฐกิจด้านการเงินการธนาคารจึงมิอาจเป็นไปโดยสมบูรณ์ได้ การปิดบังเอกสารเหล่านี้ นอกจากจะเกิดจากจารีตความไม่โปร่งใสซึ่งครอบงำธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังอาจเป็นผลจากความไม่ต้องการให้มีการประเมินประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายการเงินการธนาคารได้ด้วย

จารีตความไม่โปร่งใสที่ก่อเกิดและ ‘พัฒนา’ ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลในการปิดหูปิดตาประชาชน และลิดรอนสิทธิการรับรู้ประชาชน เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การคลังระหว่างปี2523 – 2525 *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเคยตีพิมพ์ข้อมูลเงินคงคลัง เลิกตีพิมพ์ข้อมูลดังกล่าวโดยปราศจากเหตุผล พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยบางคนพยายามเสนอการวิเคราะห์ว่า ภาวะตกต่ำของเงินคงคลังไม่เป็นปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจ

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุไฉนการขาดแคลนสภาพคล่องในภาครัฐบาลจึงไม่เป็นปัญหา และเหตุไฉนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (นายสมหมาย ฮุนตระกูล) จึงกล่าวอำลาเมื่อออกจากตำแหน่งว่า การที่ต้องมารับตำแหน่งรัฐมนตรีการคลังในขณะที่ประเทศชาติเผชิญวิกฤติการณ์เงินคงคลังนั้น เสมือนหนึ่งการชดใช้กรรมที่ทำไว้แต่ปางก่อน ท้ายที่สุด หากการขาดแคลนสภาพคล่องในภาครัฐบาลไม่เป็นปัญหา เหตุไฉนจึงต้องปิดบังข้อมูล

จารีตความไม่โปร่งใส นอกจากทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปลอดพ้นจากการตรวจสอบของสังคมแล้ว ยังช่วยธำรงอำนาจของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในธนาคารกลางแห่งนี้ ในเมื่อสารสนเทศเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ การยึดกุมและผูกขาดการใช้สารสนเทศย่อมเกื้อกูลต่อการยึดกุมอำนาจ หากมีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการเงิน ข้อโต้แย้ง 'มาตรฐาน' ของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ก็คือ ผู้วิจารณ์ 'ไม่รู้เรื่อง' ทีทรรศน์เช่นนี้นำมาซึ่งความคับแคบแห่งโลกทรรศน์อย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้

จารีตความไม่โปร่งใสนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมองไม่เห็นความสำคัญและมองไม่เห็นความจำเป็นในการสร้างกลไกการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับชุมชนวิชาการ รวมตลอดจนภาคเศรษฐกิจการเงินเอกชน เมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเป็น 'หนึ่งในตองอู' ในด้านเศรษฐศาสตร์การเงินและเศรษฐศาสตร์มหภาค แต่การเติบโตทางวิชาการนอกวังบางขุนพรหม ประกอบกับความเสื่อมทรามทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยในรอบสองทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญตำแหน่ง 'หนึ่งในตองอู' ไปแล้ว กลไกการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ ทั้งต่อการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ และต่อความเข้าใจอันดีในสังคม ธนาคารกลางในนานาอารยประเทศล้วนสร้างกลไกเพื่อมีปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอกทั้งสิ้น เพียงแต่รูปแบบอาจแตกต่างกันเท่านั้น แต่การสร้างกลไกเช่นว่านี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องละทิ้งจารีตความไม่โปร่งใส และสร้างจารีตความโปร่งใสขึ้นแทน

จารีตความไม่โปร่งใสได้สร้างกำแพงขวางกั้นฝ่ายต่างๆภายในธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย เพราะไม่มีการส่งผ่านข้อมูลระหว่างฝ่ายต่างๆ ทำให้สูญเสียประโยชน์จากการประหยัดของขนาดการประกอบการ (economies of scale) ข้อมูลจากฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ อาจเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายการธนาคารและฝ่ายวิชาการ เมื่อไม่มีการส่งผ่านข้อมูล ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลอย่างเต็มที่ การที่การส่งผ่านข้อมูลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเกิดการ ติดขัด นอกจากจะเป็นผลจากจารีตความไม่โปร่งใสแล้ว ยังเป็นผลจากขนาดอันเทอะทะขององค์กรด้วย ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามแก้ปัญหาการติดขัดของกระแสสารสนเทศภายในองค์กร

จารีตความไม่โปร่งใสติดเข้าไปในกระบวนการกำกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินด้วย ในยามที่มีการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดระเบียบและกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดเป็นจารีตที่จะไม่ประกาศชื่อสถาบันการเงินที่ถูกลงโทษ จารีตการปิดบังชื่อดังกล่าวนี้กลายเป็น 'สถาบัน' หรืออีกนัยหนึ่ง 'กติกาการเล่นเกม' เพราะผู้บริหารสถาบันการเงินรับรู้ว่าถึงจะถูกลงโทษเมื่อมีการทำผิดระเบียบและกฎหมาย สาธารณชนจะไม่สามารถล่วงรู้ว่าเป็นสถาบันการเงินใด จารีตเช่นนี้มีผลในการสร้างสิ่งจูงใจในการละเมิดระเบียบและกฎหมายต่อไป หากมีการเปิดเผยชื่อสถาบันการเงินที่ละเมิดระเบียบและกฎหมาย สาธารณชนอาจใช้มาตรการทางสังคมในการลงโทษ (social sanction) สถาบันการเงินเหล่านั้น ซึ่งมีผลในการลิดรอนสิ่งจูงใจในการละเมิดระเบียบและกฎหมายไปในตัว

อิทธิพลของจารีตความไม่โปร่งใส ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ใส่ใจการบังคับให้สถาบันการเงินเผยแพร่ข้อมูลความมั่นคงของฐานะการเงินให้ประชาชนคนสามัญได้รับรู้ด้วยความเข้าใจอย่างทั่วถึง ไม่มีการพัฒนาดัชนีวัดความมั่นคงของสถาบันการเงินเพื่อสื่อสารสู่ประชาชน ข้อมูลพื้นฐานที่ประชาชนควรรับทราบก่อนที่จะตัดสินในการฝากเงินออม นอกจากสินทรัพย์ หนี้สิน เงินฝาก และเงินให้กู้แล้ว ยังประกอบด้วยอัตราส่วนเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยง ปริมาณเงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้ตามมาตรฐาน BIS รายชื่อลูกหนี้รายใหญ่ที่สุด 10 รายแรกและจำนวนเงินให้กู้ รายชื่อลูกหนี้ที่กรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงินมีส่วนเป็นเจ้าของและจำนวนเงินให้กู้ ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้ต้องถือเป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) อันประชาชนพึงรับรู้ เพราะเกี่ยวพันกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน ในเมื่อไม่มีกลไกในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน ประชาชนย่อมไม่สามารถตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลในการเลือกสถาบันการเงินเพื่อฝากเงินออมได้

จารีตความไม่โปร่งใสเมื่อฝังอยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทย ย่อมขยายเข้าไปอยู่ในกฎหมายการเงินการธนาคารและกฎหมายสถาบันการเงิน ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการตรากฎหมายเหล่านี้

กล่าวโดยสรุปก็คือ ความไม่โปร่งใสเป็น 'สถาบัน' ที่หยั่งรากลึกในธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะที่เป็น 'กติกาการเล่นเกม' ความไม่โปร่งใสมีบทบาทในการกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ซึ่งกำหนดประพฤติกรรมของผู้บริหารและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสาธารณชนและภาคเศรษฐกิจการเงิน

จารีตความไม่โปร่งใสก่อผลเสียแก่กระบวนการกำหนดนโยบายการเงิน ในด้านหนึ่งทำให้ไม่มีการสื่อข่าวสารและความเห็นระหว่างฝ่ายต่างๆ ภายในธนาคารแห่งประเทศไทย ในอีกด้านหนึ่งทำให้ขาดการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย

กับชุมชนวิชาการและภาคเศรษฐกิจการเงินเอกชน มิไยต้องกล่าวว่า จารีตความไม่โปร่งใสลิดรอนสิทธิในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะและสิทธิในการกำหนดชะตาบ้านเมืองของประชาชน รวมตลอดจนทำให้สาธารณชนมิอาจตรวจสอบการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพได้อีกด้วย เมื่อนำจารีตความไม่โปร่งใสไปใช้ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน 'กติกาการเล่นเกม' ดังกล่าวนี้ ในด้านหนึ่งส่งเสริมให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงและละเมิดระเบียบและกฎหมาย ในอีกด้านหนึ่ง ทำให้ประชาชนเจ้าของเงินฝากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินและมิอาจใช้มาตรการทางสังคมในการลงโทษสถาบันการเงินที่มีประพฤติกรรมอันมิชอบได้

ความจำเป็นในการขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจำยอมเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชน กองทุนการเงินระหว่างประเทศบังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลฐานะการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและฐานะที่แท้จริงของทุนสำรองระหว่างประเทศ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวนี้ เสมือนหนึ่งเป็น 'การมัดจำ' (down payment) ก่อนที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะพิจารณาจัดสรรเงินกู้ฉุกเฉินให้ ภายหลังจากที่ได้เงินกู้ฉุกเฉินดังกล่าวแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินรายปักษ์ และต้องจัดทำข้อมูลตามมาตรฐาน IMF ที่เรียกว่า Special Data Dissemination Standard (SDDS) ทั้งนี้ตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ฉบับที่หนึ่ง

บัดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจำยอมละทิ้งจารีตความไม่โปร่งใสระดับหนึ่ง แต่ยังไม่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เรียนรู้ผลกระทบอันเลวร้ายของจารีตดังกล่าวนี้ น่าอนาถที่ต้องให้ต่างชาติมาบีบบังคับให้เปิดเผยข้อมูล ในขณะที่เสียงเรียกร้องจากประชาชนไม่ต่างจากเสียงนกเสียงกา ทั้งๆ ที่สารสนเทศมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในภาคเศรษฐกิจการเงิน สารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect information) ก็ดี สารสนเทศที่ไร้สมมาตร (asymmetric information) ก็ดี สามารถก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินและวิกฤติการณ์สถาบันการเงินได้

Inflation Targeting

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ ซึ่งรัฐบาลนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา (Price Stability) นอกเหนือจากหน้าที่อื่นๆ นับเป็นครั้งแรกที่มีการมอบหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับเป้าหมายนี้อย่างชัดเจน (Target Assignment) กฎหมายฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการรักษาเสถียรภาพของราคาอย่างคลุมเครือ โดยที่ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของราคา หากแต่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงหน้าที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง

ในอดีตกาล เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง กระทรวงพาณิชย์มักเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์ในฐานที่ไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ใระดับอันสมควร สาธารณชนไม่เคยโจมตีธนาคารแห่งประเทศไทยที่ไม่สามารถควบคุมเงินเฟ้อได้ ทั้งๆที่เงินเฟ้อเป็นปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาค หาใช่ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจจุลภาคไม่ หากร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ผ่านรัฐสภา และธนาคารแห่งประเทศไทยถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคาอย่างชัดเจน ย่อมมีความหมายว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยแอ่นอกรับผิดชอบเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา ต่อแต่นี้ไป หากเกิดปัญหาเงินเฟ้อเงินฝืด ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจรอดพ้นจากความรับผิดไปได้

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ด้านการรักษาเสถียรภาพของราคา ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจเลือก Inflation Targeting เป็นยุทธวิธีในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายวิชาการ (ซึ่งบัดนี้เปลี่ยนชื่อเป็นฝ่ายนโยบายการเงิน) ได้รับมอบหมายให้ศึกษาวิจัยเรื่อง Inflation Targeting โดยเสนอผลงานวิจัยในการสัมมนาวิชาการประจำปี (BOT Symposium) ในเดือนมกราคม 2543 นับเป็นครั้งแรกในรอบสองทศวรรษที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดวาระการวิจัย (Research Agenda) ที่ชัดเจน และนับเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘รับฟัง’ ความเห็นของนักวิชาการนอกวังบางขุนพรหมเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงิน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐทรรศน์เจ้าพระยา” *ผู้จัดการรายเดือน* ฉบับเดือนมีนาคม 2543

ในอีกด้านหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยรณรงค์ประชาสัมพันธ์เรื่อง Inflation Targeting ทั้งทางหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ รวมทั้งว่าจ้างบริษัทประชาสัมพันธ์ให้โฆษณาผลงานของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยฝากความหวังไว้กับ Inflation Targeting อย่างมาก โดยหวังว่า Inflation Targeting จะช่วยฟื้นคืนศรัทธาของมหาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าการรักษาเสถียรภาพของราคาถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือธนาคารกลางเป็นเวลายาวนาน อย่างน้อยที่สุดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ Inflation Targeting มีอายุเพียงทศวรรษเศษเท่านั้น เริ่มด้วยประเทศนิวซีแลนด์ที่ปฏิรูปธนาคารกลางในปี 2532 ด้วยการตรา Reserve Bank of New Zealand Act of 1989 ตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศนิวซีแลนด์มีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา และผู้ว่าการธนาคารกลางมีพันธะในการทำหน้าที่นี้

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศนิวซีแลนด์มีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐบาล โดยมีสัญญาการจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร (Explicit Contract) สัญญาการจ้างงานสร้างเงื่อนไขการจ้างงานผูกพันกับผลปฏิบัติการ (Performance Contract) หากผลงานดี ก็จะมีการต่ออายุสัญญาการจ้างงาน แต่ถ้าผลงานไม่ดี ผู้ว่าการฯก็ต้องออกจากตำแหน่ง

ผู้ว่าการฯต้องเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดมูลค่าของเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ และมีหน้าที่ต้องรักษาเสถียรภาพของราคามิให้เกินเป้าหมายอัตราเงินเฟ้อที่กำหนด หากภาวะเงินเฟ้อเป็นไปตามเป้าหมาย ก็ถือว่าผู้ว่าการฯมีผลงานดี หากอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าเป้าหมาย ก็ถือว่าผลงานไม่ดี อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวในการรักษาเสถียรภาพราคาในบางกรณีมิใช่ความผิดของธนาคารกลาง ในการนี้ ธนาคารกลางมีหน้าที่เสนอรายงานภาวะเงินเฟ้อ หรือ *Inflation Report* เพื่ออธิบายว่า เหตุใดภาวะเงินเฟ้อในช่วงเวลาที่ผ่านมาจึงเป็นไปตามเป้าหมาย หรือในกรณีกลับกันไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ในบางกรณี ความล้มเหลวในการควบคุมเงินเฟ้อเกิดจากการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ซึ่งอยู่นอกอำนาจธนาคารกลาง

ความสำเร็จของนิวซีแลนด์ในการปฏิรูปธนาคารกลางทำให้ประเทศอื่นๆเอาอย่าง แต่ดูเหมือนว่าจะไม่มีประเทศใดที่รับระบบการทำสัญญาว่าจ้างผู้ว่าการฯโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) ส่วนใหญ่ใช้ระบบสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) โดยไม่มีสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร อังกฤษรับระบบหลังนี้ แม้ว่าหลายต่อหลายประเทศแสดงเจตจำนงในการเดินบนเส้นทาง Inflation Targeting แต่มีเพียง 7 ประเทศเท่านั้นที่เดินบนเส้นทางนี้อย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ นิวซีแลนด์ (2533) คานาดา (2534) สหราชอาณาจักร (2535) สวีเดน (2536) ฟินแลนด์ (2536) ออสเตรเลีย (2536) และสเปน (2537) ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจที่จะเดินไปสมทบกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบสังคมเศรษฐกิจไทยกับประเทศที่ดำเนินนโยบาย Inflation Targeting ทั้งเจ็ด จะเห็นความแตกต่างสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประเทศที่เลือกใช้นโยบาย Inflation Targeting ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีปัญหาเงินเฟ้อรุนแรงและเรื้อรัง ซึ่งกระทบต่อผลปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ด้านอื่นๆ ด้วยเหตุดังนี้ การแก้ปัญหาเงินเฟ้อจึงมีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ในกรณีของไทย อัตราเงินเฟ้อโดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ ผลปฏิบัติการด้านการรักษาเสถียรภาพราคาค่อนข้างดี ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยด้านอุปสงค์ (Demand Inflation) ไม่ค่อยปรากฏ เงินเฟ้อที่เป็นปัญหาร้ายแรงเกิดจากปัจจัยด้านอุปทาน (Supply Inflation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านอุปทานภายนอกประเทศ (External Supply Shock) อันได้แก่วิกฤติการณ์น้ำมัน เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยด้านอุปทาน การแก้ไขปัญหาทำได้ยากยิ่ง เพราะการบริหารอุปสงค์มวลรวม (Demand Management) ไม่ช่วยแก้ปัญหา เนื่องเพราะต้นตอของปัญหาอยู่ที่ปัจจัยด้านอุปทาน มิใช่ปัจจัยด้านอุปสงค์ ส่วนการบริหารอุปทานมวลรวม (Supply Management) ไม่เพียงแต่เศรษฐศาสตร์ยังไม่มีคำตอบที่ที่ชัดเจนเท่านั้น หากยังกินเวลายาวนานอีกด้วย ในเมื่อเงินเฟ้อมิใช่ปัญหาร้ายแรงและเรื้อรังของระบบเศรษฐกิจไทย จึงไม่มีเหตุผลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินนโยบาย Inflation Targeting นอกจากนี้ หากเงินเฟ้อเกิดจากวิกฤติการณ์น้ำมัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่มีปัญญาแก้ปัญหา

ประการที่สอง ประเทศที่เลือกใช้นโยบาย Inflation Targeting มักจะให้ธนาคารกลางรับผิดชอบหน้าที่การรักษาเสถียรภาพราคาเพียงอย่างเดียว การให้ธนาคารกลางมีหน้าที่อันหลากหลาย อาจขัดต่อการทำหน้าที่การรักษาเสถียรภาพราคาได้ แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งจิตแน่วแน่ในการดำเนินนโยบาย Inflation Targeting แต่ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ยังคงกำหนดให้มีหน้าที่อันหลากหลาย ทั้งการควบคุมและกำกับสถาบันการเงิน (Prudential Supervision) การเป็นแหล่งเงินกู้สุดท้ายของสถาบันการเงิน (Lender of Last Resort) และการเป็นนายธนาคารของรัฐบาล หน้าที่เหล่านี้ล้วนมีช่องโอกาสที่ขัดต่อการทำหน้าที่ควบคุมภาวะเงินเฟ้อทั้งสิ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ในยามที่มีความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเลือกหน้าที่ใดเป็นหน้าที่หลัก

ประการที่สาม ประเทศที่เลือกใช้นโยบาย Inflation Targeting ล้วนแล้วแต่มีระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งให้หลักประกันความมั่นคงขั้นต่ำแก่ประชาชน (Safety Net) รายจ่ายในด้านสวัสดิการสังคมล้วนแล้วแต่สูงกว่า 30% ของรายจ่ายรวมของรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลไทยใช้จ่ายในด้านนี้เพียง 3% การควบคุมเงินเฟ้อก่อให้เกิดต้นทุนที่เรียกว่า Cost of Disinflation เมื่อรัฐบาลกดอัตราเงินเฟ้อให้ต่ำลง การว่างงานจะเพิ่มขึ้น การว่างงานจึงเป็นต้นทุนของการกดอัตราเงินเฟ้อ ผู้ที่ว่างงานจึงเป็นผู้เสียสละเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีอัตราเงินเฟ้อต่ำลง อัตราส่วน

การเสียสละ (Sacrifice Ratio) ในบางประเทศสูงถึง 5% กล่าวคือ การลดอัตราเงินเฟ้อลง 1% จะทำให้การว่างงานเพิ่มขึ้น 5% ประเทศที่เลือกใช้นโยบาย Inflation Targeting จึงต้องจัดระบบสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือคนว่างงาน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่ในกรณีของไทยหาได้มีระบบเช่นนี้ไม่

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลัง 'หน้ามืด' มองเห็น 'Inflation Targeting' เป็น 'ยาวิเศษ' ที่จะฟื้นคืนความน่าเชื่อถือของตนเอง (Credibility) หาได้สำเหนียกว่า ความน่าเชื่อถือเกิดจากเหตุปัจจัยนานัปการ มิได้เกิดจากความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเพียงโสดเดียว ในประการสำคัญธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินนโยบายแก้ 'ปัญหา' ในสิ่งที่มิได้เป็นปัญหา

บทบาทและความเป็นอิสระ ของธนาคารแห่งประเทศไทย

1. เหตุใดธนาคารกลางจึงต้องมีความเป็นอิสระ

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ แนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารกลางมิใช่สิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์เองมีนักเศรษฐศาสตร์บางสำนักที่ไม่เชื่อเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลาง นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ คนหนึ่งก็คือ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) แห่งสำนักเศรษฐศาสตร์ชิคาโก้ ซึ่งเคยได้รับรางวัลโนเบิลสาขาเศรษฐศาสตร์มาก่อน *(Friedman 1962 ; 1985)* แต่โดยทั่วไปแล้วนักเศรษฐศาสตร์สำนัก Rational Expectations เอนเอียงไปข้างที่จะให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระของธนาคารกลางนี้มีความสำคัญอย่างไร ความเป็นอิสระของธนาคารมีผลกระทบต่อปฏิบัติการของธนาคารกลาง มีผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของธนาคารกลาง สำนักความคิดที่สนับสนุนให้ธนาคารมีความเป็นอิสระ มีความเชื่อว่า ถ้าหากให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ ธนาคารกลางจะสามารถทำหน้าที่ที่ตัวเองได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในกรณีที่ไม่มีความเป็นอิสระหรือถูกแทรกแซงโดยอำนาจของฝ่ายการเมือง ถ้าหากจะแยกแยะแจกแจงดูผลปฏิบัติการ (Performance) ของธนาคารกลางในด้านต่างๆแล้ว ก็คงเป็นประเด็นที่สามารถมีข้อโต้แย้ง มีวิวาทะได้ว่า ธนาคารสมควรจะมีความเป็นอิสระหรือไม่ การศึกษาข้อเท็จจริงในเรื่องสหสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของธนาคารกลางกับผลปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ของธนาคารกลาง เป็นเรื่องซึ่งถ้าจะกล่าวด้วยความเป็นกลาง ก็เรียกได้ว่ายังไม่มีข้อยุติ

ถ้าเราจะดูว่าอะไรคือผลปฏิบัติการทางเศรษฐกิจของธนาคารกลาง เราก็คงจะต้องแยกแยะดูบทบาทหน้าที่ในด้านต่างๆ โดยจำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเติบโตทางเศรษฐกิจ การใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้

ปรับปรุงจากบทอภิปรายในงานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 4
จัดโดยกองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เมื่อวันเสาร์ที่ 27 มีนาคม 2540
ผู้อภิปรายประกอบด้วยนายสถาพร ชินะจิตร นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ และ
นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ โดยมีนายสุรพล นิติไกรพจน์ เป็นผู้ดำเนินรายการอภิปราย

แล้วเจาะลึกลงไปในแต่ละด้านดูว่า ธนาคารกลางของประเทศที่มีความเป็นอิสระนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่าประเทศที่ธนาคารกลางไม่มีความเป็นอิสระหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อกันโดยทั่วไปว่า ธนาคารกลางควรจะมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา เป็นความจริงหรือไม่ที่ว่า ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระสามารถรักษาเสถียรภาพของราคาได้ดีกว่าประเทศซึ่งธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระ งานวิจัยในประเด็นนี้พบว่า ถ้ามีการแยกระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา สหสัมพันธ์ในเรื่องนี้ค่อนข้างชัดเจน สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยผลการวิจัยจำนวนมากยืนยันว่า ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระจะมีผลปฏิบัติการในด้านการรักษาเสถียรภาพราคาดีกว่าประเทศที่ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระ

แต่ทว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเทศในโลกที่สาม หากพิจารณาด้วยความเป็นกลางแล้ว ต้องกล่าวว่า ข้อสรุปจากการวิจัยไม่ชัดเจน งานวิจัยบางชิ้นบอกว่า ความเป็นอิสระสามารถช่วยให้เสถียรภาพของราคาอยู่ในระดับที่ดี แต่งานวิจัยบางชิ้นก็ไม่พบข้อค้นพบดังกล่าวนี้ แม้ในการพิจารณาสหสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของธนาคารกลางกับความแปรปรวนของอัตราเงินเฟ้อ อัตราเงินเฟ้อนี้แปรปรวนมากน้อยแค่ไหน งานวิจัยส่วนใหญ่จะพบว่า สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระ อัตราเงินเฟ้อมีความแปรปรวนน้อย ประเทศที่ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระอัตราเงินเฟ้อมีความแปรปรวนมาก แต่บทสรุปเช่นนี้ไม่สามารถใช้ได้กับประเทศด้อยพัฒนา

ทีนี้ถ้าหากเราหันมาพิจารณาเป้าหมายการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจ สหสัมพันธ์ในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนว่า การที่ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระจะสามารถเกื้อกูลขบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ดีกว่ากรณีที่ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระ บทสรุปเช่นนี้เป็นเรื่องซึ่งโต้เถียงได้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าหากเราพิจารณาในกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย ผมคิดว่าเป็นเรื่องซึ่งต้องยอมรับว่า ในช่วงชีวิตของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงธนาคารกลาง แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ด้วย โดยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้ภาคเศรษฐกิจต่างๆ แต่ว่าในขบวนการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่อุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม รวมทั้งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าเป็นกิจกรรมซึ่งสำคัญต่อประเทศนั้น ขบวนการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดสิ่งที่วงวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า การดูดซับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) หรือการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ในทำนองเดียวกัน ถ้าหากจะดูผลของความเป็นอิสระของธนาคารที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประเทศซึ่งธนาคารกลางมีความเป็นอิสระเกื้อกูลให้ทรัพยากรในประเทศถูกใช้

อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศที่ธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระหรือไม่ ในประเด็นนี้เป็นเรื่องซึ่งมีงานวิจัยค่อนข้างน้อย ทำนองเดียวกันกับเรื่องผลกระทบของความเป็นอิสระของธนาคารกลางที่มีต่อการกระจายรายได้ ประเทศซึ่งธนาคารมีความเป็นอิสระนี้ การกระจายได้ดีกว่าประเทศซึ่งธนาคารกลางขาดความเป็นอิสระหรือไม่ ในเรื่องการกระจายรายได้ก็ดี และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพก็ดี ล้วนอยู่นอกเหนือหน้าที่ของธนาคารกลาง ดังนั้นเป็นเรื่องที่ยากที่จะไปพบสหสัมพันธ์

กล่าวโดยสรุปก็คือ คำถามที่ว่า ทำไมธนาคารกลางจึงต้องมีความเป็นอิสระ คำตอบก็คงจะอยู่ที่ว่า บรรดาผู้ซึ่งสนับสนุนให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระนั้น มีความเชื่อว่าความเป็นอิสระของธนาคารกลางจะเกื้อกูลให้ธนาคารกลางทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเวลาที่เราจะประเมินว่า ธนาคารกลางมีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่หรือไม่ เราก็จะต้องประเมินอิงกับเป้าหมายของเศรษฐกิจของชาติเป้าหมายต่างๆ

2. ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

Alex Cukierman, Steven B. Webb และ Bilin Neyapti ศึกษาธนาคารกลางประเทศต่างๆร่วม 72 ประเทศ ในจำนวนนี้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว 21 ประเทศ และประเทศด้อยพัฒนา 51 ประเทศ โดยมีการจัดอันดับความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ธนาคารซึ่งถูกจัดว่ามีความเป็นอิสระมาเป็นอันดับหนึ่งก็คือ Deutsche Bundesbank ของประเทศเยอรมนี ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่อันดับที่ 35 ในจำนวน 72 ประเทศ นับเป็นธนาคารซึ่งมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง ถ้าหากดูจากข้อมูล ดังเช่นอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เราพบข้อมูลที่เป็นไปในทางที่ว่า ความคงทนของตำแหน่งหรือของเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ช่วงระหว่างปี 2485-2502 เรามีผู้ว่าการ 9 คน โดยถัวเฉลี่ยอยู่ในตำแหน่งคนละ 1 ปี 10 เดือน ในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน 2502 ถึงเดือนสิงหาคม 2514 เรามีผู้ว่าการเพียงคนเดียวดำรงตำแหน่ง 12 ปี 6 เดือน คือ อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ระหว่างเดือนสิงหาคม 2514 ถึงเดือนกรกฎาคม 2539 เรามีผู้ว่าการฯ 6 คน ถึงยุคของคุณวิจิตร สุขพินิจ โดยเฉลี่ยอยู่ในตำแหน่งคนละ 4 ปี 2 เดือน ค่อนข้างยาว แต่ว่าเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้กำหนดอายุตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวเลขที่ออกมาก็อาจจะพูดได้ว่าค่อนข้างสั้น

ถ้าหากเราพิจารณาในรายละเอียดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากน้อยแค่ไหน มีประเด็นหลากหลายที่เราต้องพิจารณา

ประเด็นแรก เราดูที่ตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สอง ดูเรื่องอำนาจความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยว่าถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองหรือไม่ ปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Responsibility Assignment หรือ Target Assignment

ประเด็นที่สาม ดูเรื่องอำนาจการใช้เครื่องมือ ใครควรกำหนดนโยบายการเงิน นี่คือประเด็นปัญหาที่เราเรียกกันในหมู่วิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Instrument Assignment

ประเด็นที่สี่ ก็คือ ปัญหาเรื่องอำนาจในการให้เงินกู้ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดชัดเจนหรือไม่

ประเด็นสุดท้าย คือ ปัญหาเรื่องความรับผิด (Accountability) ธนาคารแห่งประเทศไทย รับผิดต่อใคร รับผิดต่อฝ่ายการเมือง หรือรับผิดต่อประชาชน มีการสร้างกลไกการรับผิด (Accountability Mechanism) ที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดต่อประชาชนหรือไม่

ประเด็นแรก ประเด็นเรื่องอายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อายุในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯบอกถึงความเป็นอิสระ ถ้าผู้ว่าการฯมีอายุยาว ผู้ว่าการฯ ก็อาจจะมีความเป็นอิสระ กฎหมายไม่ได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่กระบวนการแต่งตั้งแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง ไม่มีกระบวนการที่จะทานอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติในบางประเทศดังเช่นสหรัฐอเมริกา ประธานคณะผู้ว่าการการธนาคารกลางแห่งสหรัฐฯ แม้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา กระบวนการถอดถอนในกรณีของไทยก็ถอดถอนง่าย ถอดถอนโดยมติคณะรัฐมนตรี กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอนว่าเมื่อไรจึงจะถอดถอนได้ การที่กฎหมายไม่กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอน ทำให้ฝ่ายการเมืองถอดถอนเมื่อไรก็ได้ โดยพื้นฐานแล้ว เราจะพบว่า ผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลกิจการโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถ้าตีความบทบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด เราสามารถกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure independence) แต่ในความเป็นจริง เราจะพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก จนสามารถกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (de facto independence) ไม่มีบทบัญญัติที่จะห้ามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไปดำรงตำแหน่งอื่น ผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ค่อนข้างสำคัญ เราจะพบว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงหลังๆเข้าไปดำรงตำแหน่งในรัฐวิสากิจหลายต่อหลายแห่ง แม้กระทั่งไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการหลักทรัพย์ ซึ่งการทำหน้าที่กรรมการรัฐวิสาหกิจหรือทำหน้าที่ใน กลต. นั้น อาจขัดต่อหน้าที่พื้นฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง

ประเด็นที่สอง ในเวลาที่เราจะดูว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระหรือไม่ เราดูว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกมอบหมายให้ทำหน้าที่ชัดเจนหรือไม่ อำนาจหน้าที่ทาง

กฎหมายชัดเจนหรือไม่ชัดเจน อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากไปหรือน้อยไป ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เราน่าจะกลับมาถกเถียงกันว่า เราจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไร แต่ผมจะพูดถึงความชัดเจนหรือไม่ชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ถือเป็นปัญหา Targeting Assignment มีกฎหมายหลายฉบับที่พูดถึงอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย พรบ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดหน้าที่ในการออกบัตรธนาคาร (มาตรา 21) หน้าที่การเป็นธนาคารของรัฐ (หมวดที่ 6) หน้าที่การฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงิน (หมวด 5 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมปี 2528) ก่อนหน้านี้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2485 มีการกำหนดหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน โดยกล่าวถึง '*ธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง*' (ในมาตรา 12) กำหนดอย่างนี้ ทำอย่างไรก็ได้ พรก. จัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นปีที่เราเริ่มปฏิบัติตามพันธะข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เราเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ปี 2492 แต่เราละเมิดกฎข้อบังคับของ IMF โดยการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) กฎข้อบังคับของ IMF ข้อ 8 เขียนไว้ชัดเจนว่า ภาคี IMF จะต้องใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว ซึ่งเราเพิ่งเริ่มใช้ในเดือนสิงหาคม 2498 ฉะนั้นเมื่อเราใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว ก็ต้องมีการตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน พรก. จัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายจัดตั้งทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน แล้วกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในทางบริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีนัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน พรบ. เงินตรา 2501 มาตรา 23 ก็บอกไว้ชัดเจนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพค่าของเงินบาท และถ้าไปดูกฎหมายธนาคารพาณิชย์และกฎหมายธุรกิจเงินทุน เราก็จะพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่กำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งสิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำเอง ดังเช่นการเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (Central Development Bank) เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาซึ่งเริ่มตั้งแต่ประมาณปี 2499 ในแง่นี้เราจะพบว่า กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านหนึ่งมากเกินไป แต่ในอีกด้านหนึ่งไม่ชัดเจน ไม่มีมาตราใดเลยที่บอกว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา เปิดดูกฎหมายต่างๆแล้วไม่มี นี้เป็นปัญหาของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยส่วนรวม Target Assignment ไม่ชัดเจน ถามว่าใครมีหน้าที่แก้ปัญหาคนว่างงาน สภาพัฒน์ สำนักงบประมาณ หรือกระทรวงแรงงาน ถามว่าใครมีหน้าที่แก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงพาณิชย์ ถามว่าใครมีหน้าที่แก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายเขียนไม่ชัดเจน เมื่อ Target Assignment ไม่ชัดเจน ย่อมสร้างปัญหา

ในการบริหาร โดยอาจเกี่ยงกันทำงานและไม่สามารถประเมินได้ว่า ผลการดำเนินงานหรือผลการดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพหรือไม่ ใครมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพของราคา ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ถึงแม้ว่าการรักษาเสถียรภาพราคาควรจะเป็นหน้าที่พื้นฐานของธนาคารกลาง แต่กฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้พูดถึงเรื่องนี้ แต่กล่าวถึงการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก ในแง่นี้เราจะเห็นว่า มีปัญหาเรื่อง Target Assignment

ประเด็นที่สาม ถ้าเราจะพิจารณาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระหรือไม่เป็นอิสระ เราก็ต้องมาตอบคำถามว่า ใครเป็นคนกำหนดนโยบายการเงิน นี่คือปัญหาเรื่อง Instrument Assignment อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินกำหนดอย่างชัดเจนหรือไม่ ถ้าเราดูกฎหมายฉบับต่างๆ มีเครื่องมือทางการเงินอยู่ 3 กลุ่ม

เครื่องมือ*กลุ่มที่หนึ่ง* เป็นเครื่องมือที่กฎหมายให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเด็ดขาด ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการใช้เครื่องมือเหล่านี้ เช่น การซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาด (Open Market Operation) เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การกำหนดอัตราการซื้อลดตั๋วเงิน (Rediscount Rate) เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การออกธนบัตรเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การเป็นนายธนาคารของรัฐบาลเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การทำหน้าที่ Lender of Last Resort การทำหน้าที่การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน อันนี้เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินกลุ่มนี้ชัดเจน

เครื่องมือกลุ่มที่สอง อำนาจเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้อำนาจนี้ได้ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เครื่องมือในกลุ่มนี้ เช่น อัตราเงินสำรองตามกฎหมายที่สถาบันการเงินต้องดำรง (Legal Reserve Ratio) อัตราส่วนเงินสำรองกับสินทรัพย์ อัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องกับเงินให้กู้ยืมหรือยอดเงินฝาก การควบคุมอัตราดอกเบี้ย การควบคุมค่าบริการ การควบคุมหลักทรัพย์ค้ำประกัน การกำหนดอัตราส่วนขั้นสูงระหว่างเงินให้กู้ยืมเงินลงทุนหรือภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดเทียบกับเงินลงทุน

เครื่องมือกลุ่มที่สาม อำนาจเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้อำนาจโดยเอกเทศไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้อำนาจได้ก็แต่ได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท การเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาค การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงิน การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน ฯลฯ การคานอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินในกลุ่มนี้เป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปลดผู้ว่าการ

ธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2527 เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สนองนโยบายการลดค่าเงินบาท

ในประเด็นนี้ กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติที่เป็นกลไกในการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายธนาคารกลางในประเทศสร้างกลไกดังกล่าวนี้ ยกตัวอย่างเช่น ในเนเธอร์แลนด์ ถ้าหากธนาคารกลางขัดแย้งกับรัฐบาลกลางสามารถที่จะกราบทูลกษัตริย์ หรือในกรณีที่นิวซีแลนด์ ถ้ามีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมาย เช่น รัฐบาลต้องการให้ธนาคารกลางดำเนินการไม่ให้เงินเฟ้อเกิน 3% ธนาคารบอกว่าจะขอเป้าหมายถึง 5% เมื่อตกลงกันไม่ได้ ธนาคารกลางสามารถรายงานประชาชนและรายงานประธานสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้เป็นต้น กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีกลไกในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเวลามีความขัดแย้งเกิดขึ้น มักจะจบด้วยการที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถ้าไม่ลาออกก็ถูกถอดออก

ประเด็นที่สี่ ในการที่จะดูว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระหรือไม่ก็ต้องดูว่า อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการให้เงินกู้แก่รัฐบาลมีขีดจำกัดหรือไม่ ถ้ากฎหมายกำหนดขีดจำกัดการให้กู้ยืม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะมีเกราะป้องกันการแทรกแซง ถ้าไม่มีขีดจำกัดในการให้เงินกู้แก่รัฐบาล ฝ่ายการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยได้ง่าย ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการให้กู้เงินหรือไม่ เวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้แก่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ หรือเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้แก่บริษัทเงินทุนที่มีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขของเงินกู้ แต่เวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้แก่รัฐบาลกระทรวงการคลังเป็นคนกำหนดเงื่อนไข เช่น ระยะเวลาของเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขี่คอธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ ถ้าหากจะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากขึ้น จะต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอิสระในการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ ขอบเขตในการกู้ก็มีส่วนในการทำลายความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้กู้แก่รัฐบาล ไม่ได้ให้กู้แก่สถาบันการเงินในฐานะที่เป็น Lender of Last Resort เท่านั้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังให้กู้กับภาคเอกชนที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ให้กู้ในเวลาที่พยุงราคาสินค้าเกษตร ให้กู้แก่พ่อค้าส่งออก ธนาคารแห่งประเทศไทยรุกล้ำเข้าไปทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา เมื่อขอบเขตกว้างขวางอย่างนี้ โดยมิได้อยู่ในปริมณฑลของภาคเศรษฐกิจการเงิน ย่อมเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงกดดันให้ปล่อยเงินกู้ให้ภาคเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ภาคเศรษฐกิจการเงิน

ท้ายที่สุดปัญหาเรื่องความรับผิด (Accountability) ในทางกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นต่อกระทรวงการคลัง เพราะเหตุว่าการแต่งตั้งถอดถอนกระทำโดยมติคณะรัฐมนตรีโดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กลไกที่จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดต่อประชาชนไม่มี หากในบางยุคสมัย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดต่อประชาชน ก็เป็นเรื่องของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคสมัยนั้น มิใช่เพราะเหตุว่าเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ความรับผิดมีความสำคัญต่อความเป็นอิสระ ถ้าหากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดต่อฝ่ายการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะไม่มีความเป็นอิสระ แต่ถ้ามีกลไกความรับผิด (Accountability Mechanism) ที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดต่อประชาชน ในแง่นี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะมีความเป็นอิสระมากกว่าในกรณีที่มีความรับผิดต่อฝ่ายการเมือง

3. ความเป็นอิสระโดยนิตินัยกับความเป็นอิสระโดยพฤตินัย

ในการพิจารณาความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เราต้องแยกแยะให้เห็นความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure independence)* กับความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (*de facto independence)* กล่าวโดยทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระค่อนข้างมากในการกำหนดนโยบายการเงิน โดยที่อาจมีความเป็นอิสระมากจนเกินไปและอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ในประเด็นที่ว่า ถ้าดูตามกฎหมาย คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ว่านับตั้งแต่ก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 เป็นต้นมา จารีตในทางปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยนำเรื่องนโยบายการเงินเข้าบรรจุไว้ในวาระการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเลย ดังนั้นคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการเงินไม่เพียงแต่จะอยู่ในปริมณฑลของวังบางขุนพรหมเท่านั้น แต่ยังเป็นปริมณฑลของวังบางขุนพรหมที่ไม่ใช่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ที่นี้ถ้าหากว่าท่านดูนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนโดยนิตินัยคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยนำเรื่องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน นี้เป็นจารีตที่เป็นมา 50 ปี เพราะว่ากรรมการทุนรักษาระดับฯมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และมีปลัดกระทรวง 2 กระทรวงนั่งอยู่ด้วย จารีตเช่นนี้เองที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูงในการกำหนดนโยบาย ถ้าไม่พูดถึงการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การแทรกแซง

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเกือบจะไม่มีเลย ด้วยปัญหาความขัดแย้งภายในของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง การมีความเป็นอิสระค่อนข้างมากเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของวิกฤติการณ์การเงินในปี 2540

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่จะมาควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทย มีแนวคิดอยู่ 2 แนวคิดใหญ่ๆ แนวคิดแรกว่าด้วย Conservative Central Banker แนวคิดนี้มีอยู่ว่า ธนาคารกลางควรจะมีแนวความคิดอนุรักษ์นิยมมากกว่าความอนุรักษ์นิยมโดยถัวเฉลี่ยของสังคม เพราะว่าธนาคารกลางมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงิน ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ทำอย่างไรจึงจะได้ Conservative Central Banker ระบบที่เรามีอยู่ในขณะนี้ ก็คือ ระบบที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร โดยไม่มีการตรวจสอบ โดยไม่มีการคานอำนาจ ระบบที่นักเศรษฐศาสตร์บางคนเสนอ เช่น Milton Friedman เสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลาง อันนี้เป็นระบบที่สอง ระบบที่สาม ก็คือ ระบบของ Federal Reserve แห่งสหรัฐอเมริกา ระบบที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอชื่อ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เราสามารถที่จะวิเคราะห์ได้ว่า แต่ละระบบมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันอย่างไร อันนี้เป็นแนวความคิดกระแสแรกคือ แนวความคิดเรื่อง Conservative Central Banker

แนวความคิดที่สอง Principal - Agent Approach ระบบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตามแนวคิดนี้ รัฐบาลเป็นนายจ้าง ผู้ว่าการธนาคารกลางเป็นลูกจ้าง การแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารกลางใช้การทำสัญญา สัญญามีลักษณะเป็น Performance Contract สัญญาระบุชัดเจนว่า ธนาคารกลางมีหน้าที่อะไร ส่วนใหญ่สัญญาลักษณะนี้จะระบุว่า ธนาคารกลางมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของราคา มีเป้าหมายเกี่ยวกับเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ดังเช่น ไม่ให้เงินเฟ้อเกินกว่าปีละ 5% คนที่จะรับจ้างเป็นผู้ว่าการธนาคารกลางต้องตกลงกับนายจ้างคือรัฐบาล แล้วก็จะมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารกลางทุกปีว่าผู้ว่าการธนาคารกลางคนนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามสัญญาการจ้างหรือไม่ ถ้าผู้ว่าการธนาคารกลางมีผลงานดี ก็จะต่ออายุสัญญาการจ้าง แต่ในการทำสัญญานี้ต้องรายงานต่อรัฐสภา ต้องรายงานต่อประชาชน ผู้ว่าการธนาคารธนาคารกลางภายใต้ระบบ Principal - Agent ต้องรายงานต่อประชาชน ระบบนี้เริ่มใช้ที่นิวซีแลนด์ใน พ.ศ. 2532 มีการแก้กฎหมาย Reserve Bank of New Zealand 1989 อังกฤษก็ดำเนินตามแนวนี้ แต่ไม่ได้ไปอย่างเต็มรูปอย่างนิวซีแลนด์ หลายประเทศในขณะนี้กำลังพิจารณาปฏิรูประบบธนาคารกลางตามแนวทางนี้ ในเวลาที่ธนาคารกลางไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาตามเป้าหมายที่ปรากฏในสัญญา ธนาคารกลางก็ต้องเสนอ *Inflation Report* อธิบายว่า ทำไมธนาคารกลางไม่สามารถรักษาอัตราเงินเฟ้อให้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด การที่เงินเฟ้อสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดเป็นความผิดของธนาคารกลางหรือไม่ หรือเป็น

เพราะรัฐบาลใช้จ่ายเงินมากเกินไป เหตุที่เกิดขึ้นสุดวิสัยความสามารถ สุดวิสัยอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางหรือไม่

กล่าวโดยสรุปก็คือ ระบบธนาคารกลางมีได้อย่างน้อย 2 ระบบ ระบบแรก ก็คือ ระบบ Conservative Central Banker ซึ่งจะแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือจะแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารโดยความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจะเปลี่ยนไปใช้กลไกตลาดสุดขั้ว ก็คือ ระบบที่สองอันได้แก่ระบบการทำสัญญาจ้างผู้ว่าการธนาคารกลาง

ไม่มีธนาคารกลางในประเทศใดที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล (Independence from The Government) ความเป็นอิสระนี้มิใช่เพื่อให้ธนาคารกลางเป็นรัฐเอกราช อย่างมากที่สุดก็มีความเป็นอิสระภายในกรอบของรัฐบาล (Independence Within The Government) นอกจากนี้ยังต้องเป็นความเป็นอิสระที่มีความรับผิด ซึ่งในขณะนี้เป็นความรับผิดที่มีต่อฝ่ายการเมือง กฎหมายไม่ได้สร้าง Accountability Mechanism ที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดต่อประชาชน

นอกจากความเป็นอิสระต้องมาคู่กับความรับผิดแล้ว ความเป็นอิสระต้องมาคู่กับความสามารถ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความสามารถในการนำระบบเศรษฐกิจไทยร่วงหล่นไปสู่หุบเหวแห่งหายนะทางเศรษฐกิจดังที่เกิดขึ้น เราจะชอบความเป็นอิสระเช่นนี้หรือไม่ ผมตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความสามารถในทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วง 10 ปีนี้ ผมคิดว่าความสามารถทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยตกต่ำมาเรื่อยๆ ไม่ต้องไปพูดถึงความเสื่อมทรามทางด้านจริยธรรม ดูงานวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีน้อยมาก แล้วก็มิใช่งานวิชาการที่ตอบปัญหาของนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น ตอนที่จะเข้าสู่แนวทางเสรีทางการเงิน ไม่ได้มีการวิจัยอย่างลุ่มลึกว่า เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ระบบเศรษฐกิจไทยจะต้องเผชิญและจัดการกับปัญหาอะไรบ้าง อย่าว่าแต่การทำวิจัย แม้แต่การติดตามผลการศึกษาของสถาบันวิจัยต่างๆ ผมก็ยังสงสัยว่ามีการติดตามกันบ้างหรือไม่ ผมขอย้ำว่าความเป็นอิสระต้องมาคู่กับความสามารถ

ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการความเป็นอิสระ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเลือกทำหน้าที่ในส่วนที่ไม่เกี่ยวพันกับฝ่ายการเมือง จะต้องพยายามเลี่ยงงานที่เกี่ยวกับการเมือง ถ้าหากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ที่อำนาจและความรับผิดชอบขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่สามารถมีความเป็นอิสระได้

ความเป็นอิสระยังจะต้องมากับความน่าเชื่อถือ ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีความน่าเชื่อถือ ผมคิดว่าเรื่องพื้นฐานก็คือ จริยธรรมของผู้คนในวังบางขุนพรหมต้องสูงกว่าจริยธรรมของประชาชนโดยถัวเฉลี่ยในสังคมไทยโดยส่วนรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้อง

หลีกเลี่ยงการทำหน้าที่ซึ่งมีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ ถ้าหากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไปทำหน้าที่ที่มีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ ประชาชนก็ตั้งข้อคลางแคลงใจได้ ผมได้เสนอว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะเลิกทำหน้าที่เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์พูดอยู่เสมอเมื่อ 30 ปีที่แล้วว่า ธนาคารกลางในประเทศด้อยพัฒนาทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางเพียงอย่างเดียวไม่พอ ธนาคารกลางในประเทศด้อยพัฒนาจะต้องทำหน้าที่เป็น Development Bank ด้วย เพื่อช่วยให้ประเทศด้อยพัฒนาถูกปลดออกจากคำว่าด้อยพัฒนา นี้เป็นความเห็นของท่านอาจารย์ป๋วยเมื่อ 30 ปีที่แล้ว แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้มีบทบาทในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ เริ่มต้นจากการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่การค้าข้าวระหว่างประเทศเมื่อประมาณปี 2498-2499 แล้วต่อมาก็ให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กิจกรรมการเกษตรกรรม กิจกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour - Intensive Industry) เป็นต้น แต่การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนานี้ ผมคิดว่าหมดความจำเป็นไปแล้วในปัจจุบัน ในเวลานี้เรามีธนาคารเพื่อการพัฒนาประเภทต่างๆผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อ 30 ปีที่แล้วไม่มี เวลานี้เรามีบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรามีบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม เรามีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เรามีธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรามีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่จำเป็นต้องมาทำหน้าที่นี้ หน้าที่นี้ถ้าทำเมื่อใดก็ต้องถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงเมื่อนั้น ฝ่ายการเมืองจะกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนฝ่ายการเมือง

ในด้านการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ผมเสนอว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะต้องเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ตั้งแต่ปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มไม่ได้'* ถ้าล้ม ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะเข้าไปค้ำยันไม่ให้ล้ม ปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มมิได้'* แทนที่จะทำให้สถาบันการเงินมั่นคง กลับทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน ประชาชนที่มีเงินฝาก เวลาที่จะเลือกสถาบันการเงินก็ดูเฉพาะดอกเบี้ย ที่ไหนอัตราดอกเบี้ยสูงก็จะไปฝากที่นั่น ไม่ดูว่าสถาบันการเงินนั้นมีความมั่นคงหรือไม่ ผู้บริหารสถาบันการเงินรู้อยู่ว่า ถ้าเมื่อไรสถาบันการเงินของตนมีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเข้ามาอุ้ม ผู้บริหารก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการจัดสรรเงินให้กู้ รวมทั้งการผันทรัพยากรต่างๆจากสถาบันการเงินไปให้แก่กิจการของตนเองและพวกพ้อง ผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของสถาบันการเงินก็ไม่ไปตรวจสอบผู้บริหาร เพราะมีความมั่นใจว่า ถ้ามีปัญหาเมื่อไร ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะเข้ามาช่วยเมื่อนั้น ด้วยเหตุดังนี้ ปรัชญา "สถาบันการเงินล้มไม่ได้" จึงก่อปัญหาที่ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard ปรัชญา *'สถาบันการเงินล้มไม่ได้'* แทนที่จะทำให้สถาบันการเงินมั่นคง กลับทำลายความมั่นคงของสถาบัน

การเงินในขั้นรากฐาน จึงจำเป็นต้องเปลี่ยน ผมมีข้อเสนอให้ยกเลิกยึดถือปรัชญานี้ ผมต้องการให้สถาบันการเงินประกันเงินฝากกันเอง ผมต้องการให้ประชาชนรับผิดชอบเงินฝากของตัวเอง การเอาเงินทองไปฝากธนาคารหรือสถาบันการเงิน มีสภาพเสมือนหนึ่งการเอาเงินไปลงทุน ผมต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินอย่างเต็มที่ แล้วก็มีการจัดอันดับสถาบันการเงิน เสร็จแล้วให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการตัดสินใจว่าจะเลือกฝากเงินทองของตนเองไว้กับสถาบันการเงินใด เวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยลงโทษสถาบันการเงินมีประกาศใน*ราชกิจจานุเบกษา*แต่เพียงว่า มีการลงโทษสถาบันการเงินกี่แห่ง แต่ไม่เคยเปิดเผยชื่อสถาบันการเงินที่ถูกลงโทษ ต่อไปนี้จะต้องเปิดเผยชื่อ เพื่อที่จะให้ผู้บริหารสถาบันการเงินระมัดระวังในการบริหารมากขึ้น การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ซึ่งสามารถก่อให้เกิดการดูดทรัพย์ส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ เพราะผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเอาหูไปนาเอาตาไปไร่เพื่อแลกกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนก็คือ กรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะจัดการอย่างฉับพลันและเฉียบขาดเมื่อพบปัญหาตั้งแต่ปี 2536 แต่ก็ปล่อยปละละเลยจนกลายเป็นภาระของสังคมโดยส่วนรวม ดังนั้น ถ้าหากจะถามว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรทำหน้าที่อะไร ผมคิดว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรทำหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจ ไม่ควรมีหน้าที่ที่ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ควรไปทำหน้าที่ซึ่งเปิดช่องให้สามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หลักการกว้างๆก็มีอยู่เท่านี้

4. จริยธรรมของผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามจะสร้างจารีตที่จะไม่ให้พนักงานระดับสูงไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน ถ้าหากว่าท่านอ่านหนังสือ *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* ซึ่งอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร เป็นผู้เขียน ในหนังสือเล่มนี้มีอยู่บทหนึ่งเรื่อง *"ธรรมะทางเศรษฐกิจ"* รวมทั้งในบทความที่สำคัญ เรื่อง *"ศิลปะการบริหารธนาคารกลาง"* ซึ่งเป็นบทบรรยายของอาจารย์ป๋วย ที่คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พูดอย่างชัดเจนว่า ไม่ให้พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน ผมคิดว่านี้เป็นจารีตที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่เมื่อแรกก่อตั้งปี 2485 ยึดถือมาโดยตลอด จนผมเคยบอกว่านี่เป็นพรหมจรรย์ของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ว่าในช่วงหลังพรหมจรรย์นี้ก็เริ่มสูญเสียไปในตอนที่มีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไปเล่นหุ้น ทั้งๆที่ดำรงตำแหน่งอยู่ใน กลต. ด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยก็โต้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีระเบียบว่าการซื้อหุ้น ถ้าเป็นการซื้อเพื่อการลงทุนทำได้ แต่การซื้อเพื่อการเก็งกำไรทำไม่ได้ ในทางปฏิบัติ

เราจะแยกแยะได้อย่างไร ระหว่างการซื้อหลักทรัพย์เพื่อการลงทุนกับการซื้อหลักทรัพย์เพื่อการเก็งกำไร การซื้อหลักทรัพย์ในยามที่ราคาถูกแล้วขายเมื่อราคาแพง จะไม่ถือเป็นการลงทุนหรอกหรือ แต่หลังจากที่มีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ภายในวังบางขุนพรหมก็มีการสังคายนาว่าระดับใดเล่นหุ้นไม่ได้ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาหลังจากที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ผมอยากจะกล่าวว่า ความซื่อสัตย์สุจริตของบรรดาผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตเป็นผลมาจากการที่คนเหล่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน แต่พอมาถึงช่วงหลัง ช่วง 20 ปีที่ผ่านมาที่เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยระดับสูงเริ่มเล่นหุ้น หรือเริ่มเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ผู้คนในสังคมไทยก็เริ่มตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตของพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย

บรรณานุกรม

ป๋วย อึ๊งภากรณ์

"ธนาคารกลาง"

คำบรรยาย ณ คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตีพิมพ์ซ้ำใน *เศรษฐทรรศน์ของป๋วย อึ๊งภากรณ์* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2523) หน้า 92 - 120

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร

เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย

บริษัท ประมวลมิตร จำกัด 2498

Cukierman, Alex, Steven B. Webb, and Bilin Neyapti,

"Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcome,"

World Bank Economic Review, Vol.6, No.3 (September 1992), pp. 353 - 398.

Friedman, Milton.

"Should There Be an Independent Monetary Authority?,"

in L. Yeager (ed.), *In Search of a Monetary Constitution*

(Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1962).

Friedman, Milton.

"The Case for Overhauling the Federal Reserve,"

Challenge, Vol.28, No.3 (July - August 1985), pp. 4 - 12.

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยยกเครื่องพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เพื่อสถาปนาความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence) โดยที่ร่างกฎหมายฉบับใหม่กำลังนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณา

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหวังว่า เมื่อร่างกฎหมายฉบับใหม่ผ่านรัฐสภา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้มีความเป็นอิสระสมภาคภูมิ แต่แล้วเมื่อกาลเวลาผ่านไปเพียงยกแรก กระทรวงการคลังก็แก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่มีผลต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย กระนั้นก็ตาม ผู้ว่าการฯยังหวังที่จะแปรญัตติในรัฐสภาเพื่อคงไว้ซึ่งร่างกฎหมายเดิม

ผู้นำวังบางขุนพรหมให้ความสำคัญกับประเด็น*ความเป็นอิสระโดยนิตินัย* (*de jure* Independence) มากเกินไป โดยมิได้พิจารณาถึง*ความเป็นอิสระโดยพฤตินัย* (*de facto* Independence) แม้แต่น้อย

ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการถอดถอน ดังนั้น ฝ่ายการเมืองสามารถถอดถอนผู้ว่าการฯด้วยเหตุผลอะไรก็ได้ อำนาจการถอดถอนผู้ว่าการฯอย่างปราศจากขอบเขตเช่นนี้เป็นกลไกที่ฝ่ายการเมืองใช้ในการแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย แต่กลับมีความเป็นอิสระโดยพฤตินัยค่อนข้างมาก นับตั้งแต่สถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 จวบจนตลอดทศวรรษ 2490 ฝ่ายการเมืองแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยเกือบโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถธำรงความเป็นอิสระโดยพฤตินัยอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ยุคที่อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯในปี 2502 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2540 เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินครั้งร้ายแรง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 24 กุมภาพันธ์ 2543

อาจารย์ป๋วยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยาวนานถึง 12 ปี 2 เดือน ก่อนหน้านั้น ผู้ว่าการฯอยู่ในตำแหน่งถัวเฉลี่ยคนละ 1 ปี 10 เดือน หลังยุคอาจารย์ป๋วย อายุเฉลี่ยของผู้ว่าการฯตกคนละ 3 ปี (จนถึงยุคนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์)

ตลอดยุคอาจารย์ป๋วย ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระโดยนิตินัย แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในปี 2505 แต่ก็เพียงเพื่ออนุวัติตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เท่านั้น ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า อาจารย์ป๋วยมิได้ให้ความสำคัญประเด็นความเป็นอิสระโดยนิตินัยแม้แต่น้อย หากแต่มุ่งสถาปนาความเป็นอิสระโดยพฤตินัยเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องน่าศึกษาว่า ความเป็นอิสระโดยพฤตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อเกิดได้อย่างไร

ความเป็นอิสระโดยพฤตินัยมีพื้นฐานมาจากความน่าเชื่อถือ (Credibility) หากปราศจากความน่าเชื่อถือ ฝ่ายการเมืองย่อมแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยง่าย ในกรณีตรงกันข้าม หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถืออย่างสูง ฝ่ายการเมืองย่อมต้องลังเลใจในยามที่คิดจะใช้อำนาจแทรกแซง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อเกิดจากเหตุปัจจัยอะไรบ้าง?

บรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการและความเป็นกลางทางการเมือง นับเป็นปัจจัยสำคัญในการสถาปนาความเป็นอิสระโดยพฤตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทย

การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น กรรมการ และผู้บริหาร การไม่รับสินบาทคาดสินบน การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต การไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันพึงปฏิบัติ ความกล้าหาญทางจริยธรรมในการแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาล ในเมื่อนโยบายดังกล่าวนำหายนภัยมาสู่ระบบเศรษฐกิจไทย การไม่ยึดติดเก้าอี้และตำแหน่ง โดยพร้อมที่จะลาออก หากรัฐบาลลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นบรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม อันสร้างสมความน่าเชื่อถือให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ความเป็นเลิศทางวิชาการทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถือด้วย หากฝ่ายวิชาการสามารถจัดทำคลังข้อมูลเศรษฐกิจการเงินที่สมบูรณ์และทันสมัย สามารถผลิตงานวิจัยที่รองรับและชี้นำทิศทางของนโยบายการเงิน รวมตลอดจนสามารถให้คำทำนายพยากรณ์เศรษฐกิจอย่างถูกต้องแม่นยำ

ความเป็นกลางทางการเมือง โดยไม่แสดงความฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด การไม่วิ่งเต้นฝ่ายการเมืองเพื่อแย่งชิงตำแหน่งภายในธนาคารแห่งประเทศไทย และการไม่เกาะอำนาจการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลในการสร้าง 'ป้อมปราการ' กีดขวางมิให้ฝ่ายการเมืองรุกล้ำเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย

บรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการ และความเป็นกลางทางการเมือง กลายเป็นทุนสังคม (Social Capital) ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้เวลาในการสะสมยาวนาน การสะสมทุนสังคมเหล่านี้มีผลในการเพิ่มพูนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นเกราะปกปักความเป็นอิสระโดยพฤตินัย

ในช่วงเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา ทุนสังคมของธนาคารแห่งประเทศไทยร่อยหรอลงเป็นอันมาก เนื่องจากบรรทัดฐานด้านจริยธรรมเสื่อมทราม ความเป็นเลิศทางวิชาการตกต่ำ และการเกลือกกลั้วกับฝ่ายการเมือง อันเป็นเหตุให้ความน่าเชื่อถือหดหาย ทั้งหมดนี้กระทบต่อความเป็นอิสระโดยพฤตินัยด้วย เพราะการร่อยหรอของทุนสังคมทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียฐานมวลชน สาธารณชนไม่ใส่ใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระหรือไม่ และหากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียความเป็นอิสระ ก็จะไม่มีมวลชนช่วยปกป้อง

ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกธำรงความเป็นอิสระด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การให้ความสำคัญแก่ประเด็นความเป็นอิสระโดยนิตินัย ร่างกฎหมายใหม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างน้อย 5 ประการ

ประการแรก การลิดรอนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย

ร่างกฎหมายเดิมของธนาคารแห่งประเทศไทยระบุเพียงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายนี้ (มาตรา 5) แต่กระทรวงการคลังยืนยันที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย คงตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ท้ายที่สุด ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เหมือนเดิม ยกเว้นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของคณะกรรมการนโยบายการเงินตามมาตรา 23 (2) และคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินตามมาตรา 23 (3) ของร่างกฎหมายฉบับใหม่

ประการที่สอง อธิปไตยในการดำเนินนโยบายการเงิน

มาตรา 65 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดและดำเนินโยบายทางการเงินในราชอาณาจักร

ตามนัยแห่งมาตรา 65 ของร่างกฎหมายฉบับใหม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินโยบายการเงิน คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างปราศจากขอบเขตหรือไม่

ประการที่สาม การกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯและรองผู้ว่าการฯ ร่างกฎหมายฉบับกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระมิได้ (มาตรา 27)

การกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งมิได้มีนัยว่า ฝ่ายการเมืองจะใช้อำนาจปลดผู้ว่าการฯและรองผู้ว่าการฯก่อนครบวาระมิได้ ดังนั้น การกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งจึงมิได้มีผลต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งมิได้มีนัยอีกด้วยว่า อายุการดำรงตำแหน่งหากยิ่งยาวมากเพียงใด ความเป็นอิสระยิ่งมีมากเพียงนั้น

ประการที่สี่ การกำหนดเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ แต่ร่างกฎหมายฉบับใหม่กำหนดเงื่อนไขไว้ 3 ประการ คือ (มาตรา 30)

(1) กระทำการหรืองดเว้น หรือละเว้นไม่กระทำการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) กระทำการโดยทุจริตหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) ไร้สมรรถภาพในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การถอดถอนผู้ว่าการฯและรองผู้ว่าการฯออกจากตำแหน่งเพราะมีความเห็นแตกต่างหรือมีข้อขัดแย้งในเรื่องนโยบายการเงินหรือนโยบายสถาบันการเงินมิได้ (มาตรา 30) ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการให้กระบวนการถอดถอนเป็นไปด้วยความยากลำบาก จึงร่างกฎหมายโดยมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีการะบุเหตุแห่งการถอนจากตำแหน่ง พร้อมทั้งพยานหลักฐานสนับสนุน และให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่ามีเหตุแห่งการถอนจากตำแหน่งหรือไม่ ภายใน 15 วันนับแต่วันยื่นคำร้อง (มาตรา 30 วรรคสอง) อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังได้ตัดบทบัญญัติในวรรคสองทั้งหมดก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น การถอดถอนผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ ตามร่างกฎหมายใหม่ กระทำได้ไม่ยาก เพียงด้วยการอ้างเหตุความไร้สมรรถภาพในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่

ประการที่ห้า การกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินมีความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน [มาตรา 23 (2)] และให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินมีความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบาย กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน [มาตรา 23 (3)]

ร่างกฎหมายฉบับใหม่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน่วยงานใหม่ 2 หน่วย อันได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน และคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน หน่วยงานทั้งสองนี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาก่อน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามนำเสนอร่างกฎหมายเพื่อประกันความเป็นอิสระโดยนิตินัย กระทรวงการคลังกลับแก้ไขร่างกฎหมายเพื่อธำรงอำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับและควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างน้อยใกล้เคียงกับอำนาจที่มีอยู่เดิม กระบวนการแก้ไขกฎหมายเพื่อสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะกฎหมายที่นำเสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทยต้องผ่านการกลั่นกรองจากกระทรวงการคลัง เป็นการยากที่กระทรวงการคลังจะปล่อยให้อำนาจในมือหลุดลอยไป

หากต้องการสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทย หนทางที่จะเป็นไปได้และยั่งยืน ได้แก่ กระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร (Constitutionalization) นั่นก็คือ การแปลงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้วใช้ฐานรัฐธรรมนูญในการร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย

ความเป็นอิสระโดยนิตินัย แม้จะมีความสำคัญ แต่ก็ไม่สำคัญเท่าความเป็นอิสระโดยพฤตินัย การสะสมทุนสังคมเพื่อฟื้นคืนความน่าเชื่อถือเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นเพื่อการนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยกับความเป็นอิสระ

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 14 มีนาคม 2543 มีมติเอนเอียงไปข้างกระทรวงการคลังในการที่จะไม่ยินยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่

กฎหมายฉบับนี้เริ่มร่างโดยฝ่ายกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยมาแต่เดือนตุลาคม 2541 โดยที่ต่อมามีการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายต่างๆภายในวังบางขุนพรหม รวมทั้งการปรึกษาหารือกับ IMF Legal Mission ด้วย ร่างกฎหมายใหม่ที่ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 นับเป็นร่างฉบับที่ 12 หลังจากนั้นก็มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย 'วาดฝัน' ที่จะมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ แต่กระทรวงการคลังก็มีอำนาจที่จะทำลาย 'ฝันกลางวัน' ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยไม่ยากเย็นนัก ในเมื่อกระบวนการแก้กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และเป็นธรรมชาติของผู้มีอำนาจที่จะไม่ลดทอนอำนาจของตนเอง

การเรียกร้องความเป็นอิสระในช่วงเวลาที่วิกฤติการณ์แห่งศรัทธายังไม่บรรเทาเบาบางลง ย่อมยากที่จะสัมฤทธิผลได้ ชนชาวไทยยังไม่ลืมเลือนสภาวะความไร้สมรรถภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ระบบเสรีนิยมทางการเงิน จนต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก ราษฎรไทยยังจดจำประพฤติกรรมของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยบางคนที่มีความสามารถในการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ไม่ดำเนินการลงโทษสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายอย่างฉับพลันและเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) จนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่ร้ายแรง สังคมไทยได้เห็นภาพการ 'ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์' ในหมู่ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อแย่งชิงอำนาจ จนเป็นเรื่องอื้อฉาวชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทย สาธารณชนได้รับรู้สภาวะการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในหมู่ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่ง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2543

ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงผังการบริหารองค์กรเพื่อกีดกัน 'ปรปักษ์' ให้หลุดออกไปจากปริมณฑลแห่งอำนาจ แม้ในยามที่สังคมเศรษฐกิจต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์การเงินที่ร้ายแรงก็ขาดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในการรวมพลังเพื่อฝ่าวิกฤติการณ์ดังกล่าว ท้ายที่สุด ทวยราษฎร์ไทยได้รับรู้ว่า ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ทั้งๆที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับสถาบันการเงิน บางคนมีผลประโยชน์จากการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ อันสร้างปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน และในการเหนี่ยวรั้งการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ อันเป็นเหตุให้มีความย่อหย่อนและการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

สภาพการณ์และประพฤติกรรมดังที่กล่าวข้างต้นนี้นำมาซึ่งวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาที่ร้ายแรงโดยมพักต้องสงสัย ความวัวมิทันหาย ความควายก็เข้ามาแทรก เมื่อผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ทั้งระดับรองผู้ว่าการฯ ผู้ช่วยผู้ว่าการฯ และผู้อำนวยการฝ่าย ถูกกล่าวหาว่ามีประพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบในสมัยที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชน ตามมาด้วยการกล่าวโทษของคณะกรรมการ ศปร.2 (คณะกรรมการศึกษารายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดระบบการเงินของประเทศ เพื่อหาคนผิดมาลงโทษ) โดยที่ผู้ถูกกล่าวโทษมีทั้งผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน จนเกือบไม่มีผู้บริหารระดับสูงในปัจจุบันคนใดที่ไม่มีมลทินหรือไม่มัวหมองจากการถูกกล่าวโทษหรือจากการถูกดำเนินคดี

บรรยากาศในสังคมไทยปัจจุบันไม่เกื้อกูลการร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่เพื่อให้มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ในเมื่อวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาเดิมยังมิทันคลี่คลาย วิกฤติการณ์ใหม่เป็นผีซ้ำด้ามพลอย ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

แท้ที่จริงแล้ว ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถสถาปนาและธำรงความเป็นอิสระโดยพฤตินัยได้ (*de facto* Independence) แม้ว่าความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure* Independence) จะมีน้อยก็ตาม ดังจะเห็นได้จากยุคผู้ว่าการป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2502-2514) ยุทธวิธีหลักอยู่ที่การสร้างและสะสมทุนสังคม (Social Capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแข็งแกร่งทางวิชาการ ความซื่อสัตย์สุจริต ความมีประสิทธิภาพในการงาน และการไม่ข้องแวะกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทั้งในฐานะกรรมการ ผู้ถือหุ้น และผู้บริหาร แต่เป็นเพราะทุนสังคมเหล่านี้ร่อยหรอ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงหันเข็มมุ่ง

ในการสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัย มากกว่าที่จะสร้างสรรค์ความเป็นอิสระโดยพฤตินัยภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ใน 'กระดอง' ยาวนานเกินกว่าที่จะตามทันและเข้าใจความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นบนพื้นพิภพและในสังคมไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา กระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตร (Constitutionalization) ค่อยๆก่อเกิดและปรากฏโฉมอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 'กติกา' และทางเลือกของสังคม (Social Choice) จำนวนไม่น้อยถูกแปรเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตรมิได้เกิดจากพรหมลิขิตหรือบงการของสรวงสวรรค์ หากแต่เกิดจากการผลักดันของชนกลุ่มต่างๆในสังคม บัดนี้ ประชาสังคมไทยมีหลักประกันเกี่ยวกับการได้รับการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี จากรัฐบาลโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน และประชาชนผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับบริการสุขภาพชนิดได้เปล่าจากสถานพยาบาลของรัฐ ในอีกด้านหนึ่งรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ถือได้ว่าเป็นธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) จำนวนไม่น้อย แต่เกือบจะไม่มีธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) เลย

มาตรา 65 แห่งร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่มีบทบัญญัติว่า *"ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการเงินในราชอาณาจักร"* บทบัญญัติเช่นนี้และบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารกลาง สมควรยกเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้ความสำคัญบทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญทางการเงินสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของธนาคารแห่งประเทศไทยในการปลูกฝังหน่อ 'ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง' ในสังคมไทย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้สนใจที่จะเชื่อมสัมพันธ์กับสังคมนอกวังบางขุนพรหม

แม้ว่ากระบวนการรัฐธรรมนุญานุวัตรจะเป็นทางเลือกในการสถาปนาและธำรงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่กระบวนการดังกล่าวนี้ใช่ว่าจะก่อเกิดได้โดยง่าย ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องพิสูจน์ตนเองให้เห็นว่า สมควรที่จะได้รับความไว้วางใจให้มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ประชาสังคมไทยคงไม่ยอมมอบความเป็นอิสระอย่างเต็มที่แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการเงิน และไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นบรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม

ความล้มเหลวในการผลักดันกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ประกอบกับมลทินและความมัวหมองของผู้บริหารระดับสูงอันเกิดจากการ

ถูกดำเนินคดีและการถูกล่าวหา มีผลในการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานโดยมิพักต้องสงสัย ความระส่ำระสายในด้านจิตวิญญาณกำลังคุกรุ่นในวังบางขุนพรหม น่าเป็นห่วงว่า องค์กรที่มีความระส่ำระสายเช่นนี้จะมี 'ชีวิต' ต่อไปได้อีกนานเท่าไร และน่าเป็นห่วงอีกด้วยว่า แม้ปัญหาหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPLs) ของระบบสถาบันการเงินจะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงได้ในอีก 5 ปีข้างหน้า ศานติสุขแห่งจิตวิญญาณภายในวังบางขุนพรหมจะฟื้นคืนกลับมาหรือไม่

Rule of the Game
กับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเร่งรุดปฏิรูปองค์กร เพื่อฟื้นฟูคืนความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของตนเอง ทั้งนี้ด้วยการยกเครื่ององค์กร แก้กฎหมาย และปรับบทบาทหน้าที่ โดยที่การจำกัดบทบาทในด้านการรักษาเสถียรภาพของราคาและการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการฟื้นคืนความน่าเชื่อถือดังกล่าวนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญด้านการจัดองค์กรใหม่ (Re-organization) อย่างมาก จนถึงกับว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศ อันได้แก่ A.T. Kearney เพื่อให้คำแนะนำในการจัดผังการบริหารใหม่ การเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทยครั้งนี้ ซึ่งมีมาแต่ปี 2542 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งที่สาม การปรับปรุงการจัดองค์กรครั้งแรกเกิดขึ้นในยุคที่อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ส่วนครั้งที่สองเกิดขึ้นภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในปี 2528

แม้ว่าการจัดองค์กรมีความสำคัญต่อประพฤติกรรม (Conduct) ของผู้คนภายในองค์กร และต่อผลปฏิบัติการ (Performance) ขององค์กร แต่การเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรแต่เพียงอย่างเดียว มิอาจนำมาซึ่งการปฏิรูปสถาบันอย่างสำคัญได้ จำเป็นต้องให้ข้อพิจารณาแก่ปัจจัยอื่นๆด้วย

“สถาบัน” (Institution) ตามความหมายของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics) ประกอบด้วยองค์กร (Organization) และกติกาการเล่นเกม (Rules of Game) ขององค์กรและภายในองค์กร ในยามที่พิจารณาการปฏิรูปสถาบัน จะพิจารณาเฉพาะแต่การเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรย่อมไม่เป็นการเพียงพอ จำเป็นต้องพิจารณาการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกมควบคู่ไปด้วย

“กติกาการเล่นเกม” มีทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่ปรากฏลายลักษณ์อักษร ส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรปรากฏในรูประเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ส่วนที่ไม่เป็น

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐทรรศน์เจ้าพระยา” *ผู้จัดการรายเดือน* ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2543

ลายลักษณ์อักษรเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติภายในองค์กร ซึ่งสั่งสมจนกลายเป็นจารีตหรือ 'กติกา' กติกาการเล่นเกมที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นศึกษาได้ไม่ยาก ส่วนที่ไม่ปรากฏลายลักษณ์อักษร ไม่เพียงแต่ยากแก่การศึกษาเท่านั้น หากยังมีความสำคัญยิ่งกว่าส่วนที่ปรากฏลายลักษณ์อักษร อีกด้วย

กติกาการเล่นเกมมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ซึ่งมีผลกำกับ ประพฤติกรรมของสมาชิกภายในองค์กร โดยที่ในบางกรณีมีผลต่อประพฤติกรรมของผู้คนนอก องค์กรด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาและทำความเข้าใจกติกาเหล่านี้ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งกติกาที่ไม่มีลายลักษณ์อักษร

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีกติกาการเล่นเกมอยู่จำนวนหนึ่ง แต่กติกาที่มีผล ต่อประพฤติกรรมของพนักงานและผลปฏิบัติการขององค์กรมีอยู่อย่างน้อย 5 กติกา คือ

(1) ความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งในด้านการไม่รับสินบาทคาดสินบน และในด้าน การปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงตรง ไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางฉ้อฉล โดยยึดผลประโยชน์ของแผ่นดินเป็นที่ตั้ง

(2) การปลอดพ้นจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายการเงิน จักต้องไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งใน ฐานะกรรมการ ผู้บริหาร และผู้ถือหุ้นบริษัท เพราะอาจมีปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) หากผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยหารายได้จากการ เก็งกำไรซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์ จะหวังให้ผู้ที่มีผลประโยชน์ ส่วนบุคคลดังกล่าวนี้ดำเนินนโยบายหยุดยั้งการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ได้อย่างไร

(3) ความเป็นกลางทางการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการความเป็น อิสระ แต่ความเป็นอิสระจะธำรงอยู่มิได้ หากอำนาจทางการเมืองแทรกตัวเข้าสู่ธนาคารแห่ง ประเทศไทย แม้ว่าผู้ว่าการฯและรองผู้ว่าการฯรวมตลอดจนผู้ช่วยผู้ว่าการจำเป็นต้องสัมพันธ์ กับฝ่ายการเมือง แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางทางการเมือง หากผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงความฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ย่อมมีผล ในการดึงการเมืองเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย ปัญหาความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองย่อมเกิดขึ้น ได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล การธำรงความเป็นกลางทางการเมืองยังมี นัยว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมิควรดำรงตำแหน่งการเมือง หากตัดสินใจออกไปดำรง ตำแหน่งการเมือง ก็มิควรหันกลับไปดำรงตำแหน่งในธนาคารแห่งประเทศไทยอีก ความเป็นกลาง

ทางการเมืองเป็นยันต์คุ้มกันธนาคารแห่งประเทศไทยมิให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทั้งในด้านนโยบายและการบริหาร

(4) ความลับ การไม่เปิดเผย และความไม่โปร่งใส ความไม่โปร่งใสเป็นวัฒนธรรมของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาแต่ดั้งเดิม แล้วถ่ายทอดมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผ่านการถ่ายโอนบุคลากร เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อแรกก่อตั้ง รับโอนบุคลากรจากกระทรวงการคลัง วัฒนธรรมความไม่โปร่งใสถ่ายทอดจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปสู่สำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในเวลาต่อมา

ความไม่โปร่งใสเป็นจารีตที่ก่อเกิดจากความพยายามในการธำรงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ในนามของความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่บรรจุเรื่องนโยบายในวาระการประชุมของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จารีตดังกล่าวนี้ขยายไปครอบคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนในเวลาต่อมา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดี และคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯก็ดี มีบุคคลภายนอกดำรงตำแหน่งกรรมการ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงิน ส่วนหนึ่งเพราะต้องการธำรงความเป็นอิสระ อีกส่วนหนึ่งเพราะไม่ต้องการให้บุคคลภายนอกล่วงรู้ข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ

จารีตความไม่โปร่งใสขยายไปเป็นวัฒนธรรมในการทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ในยามที่มีการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยเปิดเผยชื่อสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายนั้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยกีดกันบุคคลภายนอกมิให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงิน ทั้งๆที่บุคคลเหล่านั้นได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ตามกฎหมาย ความต้องการธำรงความเป็นอิสระทำให้มีการดำเนินการกีดกันดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินจึงขาดความโปร่งใส จารีตความไม่โปร่งใสขยายไปสู่การกำกับภาคเศรษฐกิจการเงิน ประชาชนไม่มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน โดยที่ในขณะเดียวกัน อิทธิพลของวัฒนธรรมความไม่โปร่งใสทำให้ไม่มีการส่งผ่านสารสนเทศระหว่างฝ่ายต่างๆภายในธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเอง

(5) หลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติจนเป็นจารีตในการค้ำยันสถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นมิให้ล้ม จารีตดังกล่าวนี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยง ซึ่งกัดกร่อนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน ประชาชนเจ้าของเงินออมจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูง

โดยมิได้ให้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงินเท่าที่ควร เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นย่อหย่อนในการกำกับและตรวจสอบผู้บริหาร ในขณะเดียวกัน ผูบริหารสถาบันการเงินจัดสรรสินเชื่อโดยขาดความเข้มงวดในการประเมินศักยภาพทางธุรกิจของโครงการ และขาดการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้เท่าที่ควร ทั้งหมดนี้ด้วยความเชื่อมั่นว่า หากเกิดปัญหาความง่อนแง่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยื่นมือเข้าไปโอบอุ้ม

กติกาการเล่นเกมทั้ง 5 กติกาดังกล่าวข้างต้นนี้ ก่อผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและภาคเศรษฐกิจการเงิน ความซื่อสัตย์ การปลอดพ้นจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ และความเป็นกลางทางการเมือง รวมตลอดจนการปลอดพ้นจากการเมืองเป็นกติกาที่มีผลกำกับประพฤติกรรมของบุคลากรในธนาคารแห่งประเทศไทย การปฏิบัติตามกติกาทั้งสามอย่างเคร่งครัดและเป็นระยะเวลายาวนานมีผลในการสร้างทุนสังคม (Social Capital) ภายในธนาคารแห่งประเทศไทย อันมีผลในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

ความลับ การไม่เปิดเผย และความไม่โปร่งใส สร้างปัญหาการบริหารภายในธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อฝ่ายต่างๆไม่ส่งผ่านสารสนเทศ ทำให้มิได้ใช้ประโยชน์จากสารสนเทศที่มีอยู่อย่างเต็มที่ วัฒนธรรมดังกล่าวนี้ยังมีผลในการลิดรอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย อันเป็นเหตุให้ขาดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และขาดความรอบคอบในการดำเนินนโยบายอีกด้วย ในประการสำคัญ การปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน ซึ่งทำให้สารสนเทศขาดความสมบูรณ์ (Imperfect Information) และมีลักษณะไร้สมมาตร (Asymmetric Information) อาจนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินและวิกฤติการณ์สถาบันการเงินได้ ข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งแล้วว่า วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นวิกฤติการณ์สารสนเทศ (Information Crisis) ท้ายที่สุด ความไม่โปร่งใสของภาคเศรษฐกิจการเงินมีผลต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินด้วย

หลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ บั่นทอนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและให้สิ่งจูงใจในการก่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยที่ภาระในการแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงินตกแก่ประชาชน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิอาจปฏิรูปสถาบันเพียงด้วยการจัดองค์กรใหม่ แม้การจัดองค์กรใหม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูป แต่ไม่เพียงพอ จำเป็นต้องศึกษากติกาการเล่นเกมภายในองค์กร ในประการสำคัญ ต้องสร้างและธำรงกติกาการเล่นเกมที่เกื้อกูลต่อการ

สะสมทุนสังคม และหาทางยกเลิกกติกาการเล่นเกมที่มีผลในการทำลายการสะสมทุนสังคม และลิดรอนความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจการเงิน

ในช่วงเวลาสองทศวรรษเศษที่ผ่านมานี้ กติกาการเล่นเกมที่มีผลต่อการสะสมทุนสังคมในธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ ความไม่ซื่อสัตย์สุจริต อย่างน้อยที่สุดในด้านการปฏิบัติหน้าที่เริ่มปรากฏให้เห็น ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปลอดพ้นจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยที่บางคนอิงแอบอยู่กับกลุ่มการเมือง ความหย่อนยานของกติกาเหล่านี้มีผลในการทำลายทุนสังคม อันเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความน่าเชื่อถือ ทุนสังคมเมื่อถูกทำลายแล้ว ยากที่จะสร้างขึ้นได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามแก้ไขให้สารสนเทศสามารถส่งผ่านระหว่างฝ่ายต่างๆมากยิ่งขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปองค์กร และพยายามแก้กฎหมายเพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินมีความโปร่งใส แต่ความโปร่งใสเป็นเรื่องของวัฒนธรรม ถึงจะตรากฎหมายอย่างไร ก็ยากที่จะสถาปนาสถาบันความโปร่งใสได้ หากบุคลากรภายในองค์กรไม่มีวัฒนธรรมความโปร่งใส ด้วยเหตุดังนี้ ความไม่โปร่งใสของภาคเศรษฐกิจการเงินยังคงปรากฏให้เห็น

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยืนกรานที่จะทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินต่อไป ดังจะเห็นได้จากร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยและร่างกฎหมายสถาบันการเงินฉบับใหม่ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาในขณะนี้ ด้วยเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน จึงเป็นที่เข้าใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มไม่ได้’ ต่อไป ซึ่งมีนัยว่า วิกฤติการณ์สถาบันการเงินจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าต่อไป

ในขณะที่กติกาที่เสริมส่งการสะสมทุนสังคมในธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ กติกาที่กัดเซาะฐานรากของระบบสถาบันการเงินและภาคเศรษฐกิจการเงินยังคงดำรงอยู่ ในสภาวการณ์ดังที่เป็นอยู่นี้ การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินและภาคเศรษฐกิจการเงิน รวมตลอดจนการฟื้นคืนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยยากที่จะเป็นไปได้

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