

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันอังคารที่ 30 มกราคม 2539

## อลัน กรีนสแปน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ในบรรดาผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา จะหาผู้ใดทรงอิทธิพลเทียบเทียมอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ได้ยากยิ่ง นักการเงินเฝ้าติดตามนายกรีนสแปนอย่างใกล้ชิด นักเล่นหุ้นจับตามองนายกรีนสแปนชนิดมิให้คลาดสายตา จนแม้เมื่อนายกรีนสแปนเดินเข้าส้วม หากตามเข้าไปดูได้ ก็คงมีคนตามเข้าไปดู ในยามที่นายกรีนสแปนให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนหรือให้การในรัฐสภาอเมริกัน นักวิเคราะห์เศรษฐกิจจะพากันชำแหละบทสัมภาษณ์และคำให้การเหล่านั้น เพื่อหาความนัยระหว่างบรรทัด หากนายกรีนสแปนเอื้อนเอ่ยจี้ด้วยความไม่รัดกุมโดยไม่ตั้งใจ ค่าเงินดอลลาร์อาจตกต่ำ หรือดัชนีตลาดหลักทรัพย์ใน Wall Street อาจทะยานขึ้น โดยที่ผลกระทบมิได้จำกัดภายในระบบเศรษฐกิจอเมริกัน หากแต่มีผลกระทบลุกลิงไปทั่วโลก เนื่องจากตลาดการเงินระหว่างประเทศเชื่อมโยงกันอย่างแน่นแฟ้น

อลัน กรีนสแปน ประธานคณะผู้ว่าการ (Board of Governors) ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) กำลังพ้นจากตำแหน่งหลังวันที่ 2 มีนาคม 2539 รัฐบาลและรัฐสภาอเมริกันถึงวาระที่ต้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่า จะต่ออายุนายกรีนสแปน หรือจะแสวงหาผู้อื่นมาแทนที่นายกรีนสแปน

นายอลัน กรีนสแปน เป็นชาวนครนิวยอร์ก เกิดเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2469 และศึกษาระดับอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (New York University) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในปี 2491 ด้วยผลการศึกษาคดีเด่นถึงขั้นเกียรตินิยมสูงสุดที่เรียกกันว่า *summa cum laude* และจบการศึกษาระดับปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (Columbia University) ในปี 2493 แต่กว่าที่จะจบปริญญาเอกก็ตกปี 2520 ภายหลังจากที่ออกไปประกอบธุรกิจเป็นเวลาสองทศวรรษ

นายกรีนสแปนร่วมกับเพื่อนก่อตั้งบริษัทธุรกิจชื่อ Townsend-Greenspan and Co., Inc. และเป็นประธานคณะกรรมการบริหารบริษัทนี้ระหว่างปี 2497-2517 และระหว่างปี 2520-2530 ช่วงที่พ้นจากตำแหน่ง คือ ระหว่างปี 2517-2520 และนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมาเป็นช่วงที่นายกรีนสแปนดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นายกฤษฎาพัฒน์มีสายสัมพันธ์กับพรรครีพับลิกันอย่างแน่นอน เริ่มต้นด้วยการร่วมทีมรณรงค์หาเสียงให้นายริชาร์ด นิกสันในช่วงปี 2511-2512 จนนายนิกสันได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นนายกฤษฎาพัฒน์ก็เข้าสู่วงการเมือง และไปวนเวียนอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลอเมริกัน นับตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมา นายกฤษฎาพัฒน์เป็นกรรมการในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (Council of Economic Advisers) ระหว่างปี 2513-2517 ในยุคประธานาธิบดีนิกสัน เมื่อนายเจอร์ลด์ ฟอร์ด ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสืบต่อจากนายนิกสัน นายกฤษฎาพัฒน์ได้รับเลือกเป็นประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (CEA) ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2517-2520

นายกฤษฎาพัฒน์มีประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินและการคลัง เริ่มด้วยการเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังระหว่างปี 2514-2517 และที่ปรึกษาสำนักงบประมาณแห่งรัฐสภา (Congressional Budget Office) ระหว่างปี 2520-2530

ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ นายกฤษฎาพัฒน์มิได้มีผลงานวิชาการอันโดดเด่น เพราะชีวิตการทำงานจมอยู่ในภาคธุรกิจเอกชนและวงการเมือง นายกฤษฎาพัฒน์เคยเป็นอาจารย์สอนหนังสือในคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ระหว่างปี 2520-2530 และเลิกสอนหนังสือและเลิกประกอบธุรกิจเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาในปี 2530 ในยุครัฐบาลนายโรนัลด์ เรแกน

ตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลาง แม้จะเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี เมื่อครบวาระอาจถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่อไปโดยไม่จำกัดวาระ ประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางสามารถทำงานโดยอิสระ และมีได้ขึ้นต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อนายกฤษฎาพัฒน์ครบวาระการดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางสมัยแรกในปี 2534 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน จําใจต่ออายุนายกฤษฎาพัฒน์ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหาคนมาแทนมิได้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะพรรคเดโมแครตคุมเสียงข้างมากทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประธานาธิบดีบิล คลินตันเกรงว่า หากเสนอผู้อื่นแทนนายกฤษฎาพัฒน์ อาจมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

แม้นายกฤษฎาพัฒน์จะเป็นคนของพรรครีพับลิกัน แต่นายกฤษฎาพัฒน์ก็มีปัญหาความขัดแย้งกับรัฐบาลบุชโดยตลอด ความขัดแย้งที่สำคัญเกี่ยวพันกับการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ย ในเวลานั้น ระบบเศรษฐกิจอเมริกันเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง แม้นายกฤษฎาพัฒน์จะคอยลดอัตราดอกเบี้ยที่เรียกว่า Federal Reserve Board Discount Rate จากระดับ 7% ในปี 2532 จนเหลือ 3% ในปี 2535 เพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ผู้นำพรรครีพับลิกันจำนวนมากก็ยังไม่พอใจ เพราะเห็นว่า นายกฤษฎาพัฒน์ไม่เพียงแต่ลดอัตรา

ดอกเบีย้เข้าเกินไปเท่านั้น หากยังลดน้อยเกินไปอีกด้วย จึงมิได้ช่วยแก้ปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจ

ผู้ที่มีปัญหากับนายกรีนสแปนมากเป็นพิเศษ ก็คือ นายนิโคลัส เบรดี (Nicholas Brady) รัฐมนตรีการคลัง นายเบรดีมาจากภาคเศรษฐกิจการเงิน และทำงานใน Wall Street มากกว่าสามทศวรรษ จึงเชื่อว่า การลดอัตราดอกเบี้ยมากๆ จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจอเมริกันหลุดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยได้ แต่นายกรีนสแปน ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของศาสตราจารย์อาร์เทอร์ เบิร์นส์ (Arthur F. Burns) ปรมาจารย์ทางเศรษฐศาสตร์การเงิน และเคยดำรงตำแหน่งประธาน Fed อยู่ถึง 8 ปี 6 เดือน มีความเชื่อว่า การลดอัตราดอกเบี้ยอย่างฮวบฮาบและมากเกินไปในขณะที่มีการขาดดุลทางการคลังจำนวนมากเช่นนี้ จะชักนำภาวะเงินเฟ้อมาสู่ระบบเศรษฐกิจ

ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างนายเบรดีกับนายกรีนสแปนมีมากจนถึงขั้น นายเบรดีเป็นฝ่ายตัดความสัมพันธ์ การรับประทานอาหารร่วมกัน ไม่ว่าจะป็นมื้อเช้า มื้อกลางวัน หรือมื้อเย็นระหว่างคนทั้งสอง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็น และเพื่อประสานการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังมีอันต้องยุติลง

เมื่อประธานาธิบดีบุชพ่ายแพ้การเลือกตั้ง นายกรีนสแปนกลายเป็นแพะรับบาป เพราะนโยบายการเงินไม่สามารถช่วยให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างทันการณ์ชนิดมีผลต่อการลงคะแนนเสียง

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรีนสแปนกับรัฐบาลคลินตันเป็นไปอย่างราบรื่น ในช่วงต้น นายบิล คลินตัน นัดพบนายกรีนสแปนก่อนพิธีสาบานตัวเพื่อรับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา รายละเอียดเรื่องนี้ Bob Woodward นักหนังสือพิมพ์ผู้มีบทบาทเปิดโปงกรณีวอเตอร์เกต รายงาน ไว้ในหนังสือชื่อ *The Agenda : Inside the Clinton White House* (1994) แต่เมื่อเวลาทอดนานออกไป รัฐบาลคลินตันเริ่มไม่พอใจนายกรีนสแปนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ย อันเป็นประเด็นเดียวกับความไม่พอใจของรัฐบาลบุช

รัฐบาลคลินตันพยายามวางตัวคนของตนในคณะผู้ว่าการธนาคารกลาง (Board of Governors) เพื่อคัดง้างการดำเนินนโยบายการเงินให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ บรรดาผู้ว่าการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว เกือบทั้งหมดแต่งตั้งในรัฐบาลพรรครีพับลิกัน นับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา รัฐบาลคลินตันประสบความสำเร็จในการผลักดันคนของตนเข้าไปเป็นผู้ว่าการเพียง 2 คน คือ นายอลัน ไบลินเดอร์ (Alan S. Blinder) และนางจาเน็ต เยลเลน (Janet Yellen) ประธานาธิบดีคลินตันพยายามหนุนนางอลิเซีย มันเนล (Alicia Munnell) จากกระทรวงการคลังขึ้นไปเป็นผู้ว่าการ แต่นายกรีนสแปนขัดขวาง ด้วยการกระซิบบังให้ผู้นำพรรครีพับลิกันคัดค้าน

เดิมที รัฐบาลคลินตันอาจมีแผนที่จะผลักดันให้นายอลัน ไบลนเดอร์เป็นประธาน คณะผู้ว่าการ จึงวางตัวให้ดำรงตำแหน่งรองประธาน นายไบลนเดอร์เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำ มีผลงานทางวิชาการอันโดดเด่น และถือได้ว่าเป็นผู้นำคนหนึ่งของสำนักเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) ก่อนมาดำรงตำแหน่งรองประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลาง นายไบลนเดอร์เป็นศาสตราจารย์สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน (Princeton University) และเป็นที่ปรึกษาส่วนตัวของนายคลินตัน

นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาปรับอัตราดอกเบี้ย ขึ้นตามลำดับ และปรับด้วยความถี่สูงยิ่งในช่วงปี 2537 จนถึงกลางปี 2538 เรื่องนี้สร้างความไม่สบายใจแก่รัฐบาลคลินตันอย่างมาก สื่อมวลชนเริ่มรายงานความขัดแย้งระหว่างนายกรีนสแปนกับนายไบลนเดอร์ เพราะนายไบลนเดอร์ต้องการให้ลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่เสียงข้างมากในคณะผู้ว่าการธนาคารกลางยืนอยู่ข้างนายกรีนสแปน ทั้งนางลอรา ไทสัน (Laura Tyson) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และนายโรเบิร์ต รูบิน (Robert Rubin) รัฐมนตรีการคลังต่างปิดปากและเลี่ยงการวิจารณ์นายกรีนสแปน จะมีก็แต่นายลีออน พาเนตตา (Leon E. Panetta) หัวหน้าเสนาธิการทำเนียบขาว (Chief of Staff) ที่อดรนทนไม่ไหวระเบิดออกมาในเดือนมิถุนายน 2538 ว่า ถึงเวลาที่ธนาคารกลางต้องลดอัตราดอกเบี้ยเสียที อันเป็นเหตุให้ประธานาธิบดีคลินตันต้องบอกเลิกนัดการพบปะกับนายกรีนสแปน เพราะเกรงจะสร้างภาพลักษณ์ว่า ฝ่ายบริหารกดดันให้ธนาคารกลางลดอัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม ในเดือนกรกฎาคม 2538 นั้นเอง ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาก็ประกาศลดอัตราดอกเบี้ยภายหลังจากที่อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มลดลง และนับแต่นั้นมาจนถึงบัดนี้ อัตราดอกเบี้ยยังคงลดต่อมาทีละเล็กทีละน้อย

แม้ว่านายกรีนสแปนมักจะมีปัญหาความขัดแย้งกับฝ่ายบริหารทั้งรัฐบาลบุช และรัฐบาลคลินตัน แต่นายกรีนสแปนก็ได้รับการยกย่องจากวงวิชาการในฐานะที่สามารถตรึงอัตราเงินเฟ้อไว้ในระดับต่ำได้ นอกจากนี้ ความฉับไวของนายกรีนสแปนในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ตลาดหลักทรัพย์เดือนตุลาคม 2530 ยังเป็นเรื่องที่ได้รับการกล่าวขวัญอยู่เสมอ นายกรีนสแปนแสดงความแน่วแน่ในการทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจอเมริกัน โดยที่ในบางครั้งต้องสละเป้าหมายการจําเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่ฝ่ายบริหารอยู่เสมอ

กระนั้นก็ตาม โอกาสของเลื้อเฉาอย่างนายกรีนสแปนที่จะดำรงตำแหน่งประธาน คณะผู้ว่าการธนาคารกลางเป็นสมัยที่สาม (2539-2543) ยังมีอยู่อย่างสูงยิ่ง