

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2539

อลัน กรีนสแปน (2)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การตัดสินใจของประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตัน ในการเสนอให้นายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการ (Board of Governors) ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) ต่อไปอีกหนึ่งสมัย ดังประกาศเมื่อ วันพฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ 2539 มิได้ก่อให้เกิดความประหลาดใจแก่วงการธุรกิจการเงินและผู้ติดตามการเมืองอเมริกันอย่างใกล้ชิด

นายกรีนสแปนดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางสมัยแรก ในปี 2531 ยุครัฐบาลโรนัลด์ เรแกน และได้ต่ออายุสมัยที่สองในปี 2535 ยุครัฐบาลยอร์จ บุช การต่ออายุครั้งนี้นับเป็นสมัยที่สาม

นายกรีนสแปนคลุกอยู่ในพรรครีพับลิกันมาเป็นเวลาช้านาน นับตั้งแต่การช่วยนายริชาร์ด นิกสัน หาเสียงในช่วงปี 2511-2512 เพื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ครั้น นายนิสันชนะการเลือกตั้ง นายกรีนสแปนกลับพลัดมิได้รับตำแหน่งการเมืองใดๆ กว่าจะขึ้นมา ดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางได้ ก็ต้องใช้เวลาไต่เต้าถึงสองทศวรรษ นายกรีนสแปนจึงเข้าใจเส้นสนกลในทางการเมืองภายในพรรครีพับลิกันอย่างยิ่ง

แต่ถึงนายกรีนสแปนจะเป็นข้าเต่าเก่าเลี้ยงของพรรครีพับลิกัน ผู้นำพรรครีพับลิกันหลายคนไม่ชอบชื่อนายกรีนสแปนเท่าใดนัก สาเหตุสำคัญเป็นเพราะนายกรีนสแปน ทำตัวเป็นอิสระมากเกินไป ไม่ยอมฟังเสียงพรรค นายกรีนสแปนยึดมั่นในหน้าที่การรักษา เสถียรภาพของราคาและด้วยเหตุที่เป็นสานุศิษย์ของศาสตราจารย์อาร์เทอร์ เบิร์นส์ (Arthur F. Burns) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลาง ถึง 2 สมัย นายกรีนสแปนจึงเดินตามรอยอาจารย์ด้วยการใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการ ก้ากับภาวะเงินเฟ้อ ในยามที่อัตราเงินเฟ้อทำท่าจะเพิ่มขึ้น นายกรีนสแปนจะขึ้นอัตราดอกเบี้ย เพื่อชะลอภาวะเงินเฟ้อ แต่ในยามที่ภาวะเงินเฟ้ออ่อนตัวลง นายกรีนสแปนมิได้ลดอัตราดอกเบี้ย อย่างฮวบฮาบ หากแต่ค่อย ๆ ลดทีละเล็กทีละน้อย

ท่วงท่าในการก้ากับอัตราดอกเบี้ยของนายกรีนสแปนสร้างความไม่พอใจแก่ ผู้นำพรรครีพับลิกันอย่างยิ่ง เพราะในยามที่ธนาคารกลางขึ้นอัตราดอกเบี้ย การเติบโต

ทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงและการว่างงานมีมากขึ้น อันทำให้เสียคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ในยามที่ภาวะเงินเฟ้ออ่อนตัวลง นายกรีนสแปนกลับอ้อยอิ่งในการลดอัตราดอกเบี้ย ผู้นำพรรครีพับลิกันจำนวนมากเห็นว่า นายกรีนสแปนไม่เพียงแต่จะลดอัตราดอกเบี้ยไม่ทันใจเท่านั้น หากยังลดไม่พอเพียงอีกด้วย

นายฮอร์จ บุษไม่พอใจนายกรีนสแปน นายอัลฟอนเซ ดามาโต (Alfonse D' Amato) ประธานคณะกรรมการธนาคารแห่งวุฒิสภาก็ไม่พอใจนายกรีนสแปน ถึงกับคัดค้านการต่ออายุนายกรีนสแปนในปี 2535 แต่แล้วรัฐบาลบุชไม่มีทางเลือกอื่น นายกรีนสแปนจึงได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สอง อย่างไรก็ตาม การลดอัตราดอกเบี้ยซ้ำเกินไปถูกกล่าวหาว่าเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้นายบุชพ่ายแพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 2535 เมื่อระบบเศรษฐกิจอเมริกันฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ก็เป็นเวลาที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีผ่านพ้นไปแล้ว นายกรีนสแปนกลายเป็น 'หมาหัวเน่า' ในสายตาของผู้นำพรรครีพับลิกันอยู่ระยะหนึ่ง

แต่นายกรีนสแปนก็เป็น 'นกยูง' ที่ซ้าของการเมืองอเมริกัน และสามารถกำหนดจังหวะก้าวให้เหมาะสมกับซี้พจรทางการเมือง เมื่อพรรครีพับลิกันสามารถยึดรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการเลือกตั้งปี 2537 นายกรีนสแปนก็เคลื่อนตัวไปทางขวา ด้วยการออกมาคัดค้านมาตรการขึ้นภาษีอากรของรัฐบาลคลินตัน อันเป็นจุดยืนของพรรครีพับลิกัน เมื่อพรรครีพับลิกันขัดแย้งกับรัฐบาลคลินตันอย่างรุนแรงเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณ จนถึงขั้นจะไม่ยอมเหยียบพาดานหน้าสาธารณะ ซึ่งจะยังผลให้รัฐบาลอเมริกันไม่สามารถชำระหนี้ได้ นายกรีนสแปนก็ออกมาเตือนผู้นำพรรครีพับลิกันในเดือนกันยายน 2538 ว่า อย่าเล่นกับไฟ หากรัฐบาลอเมริกันต้อง 'เบียด' หนี้แล้ว ผลกระทบทางเศรษฐกิจจะรุนแรง ทั้งในตลาดหลักทรัพย์และตลาดเงิน ข้อสำคัญรัฐบาล อเมริกันจะสูญเสียความน่าเชื่อถือไปเป็นอันมาก

เมื่อนายกรีนสแปนเสนอรายงานภาวะเศรษฐกิจอเมริกันต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2539 อันเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางที่จะต้องรายงานทุกครึ่งปี นายกรีนสแปนแสดงความเชื่อมั่นว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะเจริญเติบโตต่อไปในระดับปานกลาง แต่การที่นายกรีนสแปนมิได้ผูกมัดตัวเองว่าจะลดอัตราดอกเบี้ยต่อไป ทำให้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำลงทันที ในวันต่อมา นายกรีนสแปนออกมาให้ความเห็นว่า ธนาคารกลางอาจพิจารณาลดอัตราดอกเบี้ยลงไปอีก พลังตลาดหลักทรัพย์ก็เฟื่องฟูทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก

นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2538 เป็นต้นมา ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาปรับลดอัตราดอกเบี้ยลง 3 ครั้ง รวมแล้ว 0.75% หากแนวนโยบายอัตราดอกเบี้ยยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป นายบิล คลินตันจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลาง

และคาดหวังว่า การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องจนถึงฤดูกาลเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันในเดือนพฤศจิกายน 2539

แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจะไม่พอใจท่วงท่าการปรับลดอัตราดอกเบี้ยของนายกรีนสแปน แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้นายคลินตันตัดสินใจได้ง่ายขึ้นในการต่ออายุให้นายกรีนสแปน แท้ที่จริงแล้ว นายคลินตันเกือบไม่มีทางเลือกอื่น เพราะพรรครีพับลิกันกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา การเสนอชื่อคนของพรรคเดโมแครตเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางยากที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ ถึงแม้ผู้นำพรรครีพับลิกันบางคนจะไม่ชอบชื่อนายกรีนสแปน แต่ถ้าพรรครีพับลิกันคว่านายกรีนสแปนในวุฒิสภา พรรครีพับลิกันก็ต้องสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างเอกอุ เพราะนายกรีนสแปนเป็นคนของพรรครีพับลิกัน และขึ้นมาสู่ตำแหน่งปัจจุบันในยุครัฐบาลพรรครีพับลิกัน ข้อสำคัญนายกรีนสแปนได้รับการยกย่องจากวงวิชาการในฐานะที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมเงินเฟ้อ

การที่ศาสตราจารย์อลัน ไบลินเดอร์ (Alan Blinder) ประกาศคืนสู่มหาวิทยาลัยพรินสตัน เมื่อหมดวาระการดำรงตำแหน่งรองประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางในเดือนมกราคม 2539 ยังผลให้ทางเลือกของรัฐบาลคลินตันตื้บตันยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันว่าศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ เป็นผู้ที่รัฐบาลคลินตันหวังที่จะให้สืบทอดตำแหน่งต่อจากนายกรีนสแปน ในภาวะที่พรรครีพับลิกันยี้ดกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา การสืบทอดตำแหน่งของศาสตราจารย์ไบลนเดอร์จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง

ด้วยเหตุที่พรรครีพับลิกันยี้ดกุมตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันยาวนานถึง 12 ปี (2523-2535) คณะผู้ว่าการธนาคารกลาง (Board of Governors) จึงประกอบด้วยบุคคลที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลพรรครีพับลิกัน เมื่อนายวิลเลียม คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีรัฐบาลพรรคเดโมแครตพยายามเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะผู้ว่าการ แต่ก็ทำได้ด้วยขอบเขตอันจำกัด

คณะผู้ว่าการธนาคารกลางประกอบด้วยผู้ว่าการ 7 คน แต่ละคนอยู่ในตำแหน่งได้ 14 ปี เมื่อครบกำหนดมีอาจต่ออายุต่อไปได้ การบรรจุตำแหน่งผู้ว่าการเป็นไปในลักษณะที่ทำให้มีผู้ว่าการอยู่ในตำแหน่งครบกำหนด 1 คน ทุกๆ สองปี แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้ว่าการส่วนใหญ่มิได้อยู่ในตำแหน่งจนครบกำหนด ส่วนสำคัญเป็นเพราะว่าเงินเดือนผู้ว่าการต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับผู้ทำงานในธุรกิจการเงิน การที่กฎหมายธนาคารกลางอเมริกันกำหนดอายุผู้ว่าการยาวนานถึง 14 ปี ก็เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารก็แทรกแซงได้ระดับหนึ่ง ด้วยการแต่งตั้งคนของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ เพราะเหตุที่มีผู้ว่าการลาออกจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดนั่นเอง แต่ฝ่าย

บริหารก็ไม่สามารถแต่งตั้งผู้ว่าการตามอำเภอใจ เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย หากรัฐบาลมิได้กุมเสียงข้างมากในวุฒิสภา ก็ต้องเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการอันวุฒิสภายอมรับได้ การคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนี้เอง มีส่วนขัดขวางมิให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง

คณะผู้ว่าการธนาคารกลาง 7 คน ประกอบด้วยประธานคณะผู้ว่าการ 1 คน และรองประธาน 1 คน นายกรีนสแปนจะดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการถึงปี 2543 แม้จะพ้นจากตำแหน่งประธานแล้ว ก็ยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการไปจนถึงปี 2549

นับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา รัฐบาลคลินตันมีโอกาสดังตั้งผู้ว่าการเพียง 2 คน คือ ศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ ในตำแหน่งรองประธาน และนางจาเน็ต เยลเลน (Janet Yellen) เมื่อศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ตัดสินใจออกจากตำแหน่งประกอบกับมีผู้ว่าการลาออกอีก 1 คน รัฐบาลคลินตันจึงมีโอกาสดังตั้งผู้ว่าการอีก 2 คน

เดิมที่รัฐบาลคลินตันหมายมั่นให้นายเฟลิกซ์ โรฮาทิน (Felix Rohatyn) นายธนาคารแห่งมหานครนิวยอร์กดำรงตำแหน่งรองประธานคณะผู้ว่าการ แต่ด้วยเหตุที่นายโรฮาทินให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจเหนือเป้าหมายเสถียรภาพของราคามากเกินไป จนน่ากลัวว่าจะเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับนายกรีนสแปน ข้อสำคัญวุฒิสภาคงไม่ยอมรับนายโรฮาทิน ในที่สุด รัฐบาลคลินตันตัดสินใจเลือกนางอลิส ริฟลิน (Alice Rivlin) ผู้อำนวยการงบประมาณแห่งทำเนียบขาวดำรงตำแหน่งสืบต่อจากศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ ส่วนผู้ว่าการอีกคนหนึ่ง ได้แก่ ศาสตราจารย์ลอเรนส์ ไมเยอร์ (Laurence Meyer) แห่งมหาวิทยาลัยวอชิงตัน ณ เมืองเซนต์หลุยส์ (Washington University at ST. Louis)

แม้ว่าทั้งนายริฟลินและศาสตราจารย์ไมเยอร์ต่างต้องการใช้เครื่องมือทางการเมืองในการอัดฉีดการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งคู่ก็ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา จุดยืนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจึงแตกต่างจากนายกรีนสแปนไม่มากนัก

สังคมเศรษฐกิจโลกจะยังคงติดตามอย่างก้าวของนายอลัน กรีนสแปน ต่อไปอีกอย่างน้อย 4 ปี