

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์เจ้าพระยา”

ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2543

Rule of the Game กับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ฤษะพรพันธุ์

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเร่งรัดปฏิรูปองค์กร เพื่อฟื้นฟูความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของตนเอง ทั้งนี้ด้วยการยกเครื่ององค์กร แก่กฎหมาย 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

แม้ว่าการจัดองค์กรมีความสำคัญต่อประพฤติกกรรม (Conduct) ของผู้คนภายในองค์กร และต่อผลปฏิบัติการ (Performance) ขององค์กร แต่การเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรแต่เพียงอย่างเดียว มิอาจนำมาซึ่งการปฏิรูปสถาบันอย่างสำคัญได้ จำเป็นต้องให้ข้อพิจารณาแก่ปัจจัยอื่นๆ ด้วย

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

“กติกากาการเล่นเกม” มีทั้งที่เป็นลายลักษณอักษร และไม่ปรากฏลายลักษณอักษร ส่วนที่เป็นลายลักษณอักษรปรากฏในระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณอักษรเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติภายในองค์กร ซึ่งสังสมจนกลายเป็นจารีตหรือ ‘กติกากา’ กติกากาการเล่นเกมที่เป็นลายลักษณอักษรนั้นศึกษาได้ไม่ยาก ส่วนที่ไม่ปรากฏลายลักษณอักษรไม่เพียงแต่ยากแก่การศึกษาเท่านั้น หากยังมีความสำคัญยิ่งกว่าส่วนที่ปรากฏลายลักษณอักษรอีกด้วย

กติกากาการเล่นเกมมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ซึ่งมีผลก้ากับประพฤติกกรรมของสมาชิกภายในองค์กร โดยที่ในบางกรณีมีผลต่อประพฤติกกรรมของผู้คนนอกองค์กรด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาและทำความเข้าใจกติกากาเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกติกากาที่ไม่มีลายลักษณอักษร

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีกติกากาการเล่นเกมอยู่จำนวนหนึ่ง แต่กติกากาที่มีผลต่อประพฤติกกรรมของพนักงานและผลปฏิบัติการขององค์กรมีอยู่อย่างน้อย 5 กติกากา คือ

(1) ความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งในด้านกาไม่รับสินบาทคาดสินบน และในด้านกาปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงตรง ไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางฉ้อฉล โดยยึดผลประโยชน์ของแผ่นดินเป็นที่ตั้ง

(2) การปลอดพ้นจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายการเงิน จักต้องไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการ ผู้บริหาร และผู้ถือหุ้นบริษัท เพราะอาจมีปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) หากผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยหารายได้จากการเก็งกำไรซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์ จะหวังให้ผู้ที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลดังกล่าวนี้ดำเนินนโยบายหยุดยั้งการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ได้อย่างไร

(3) ความเป็นกลางทางกาการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการความเป็นอิสระ แต่ความเป็นอิสระจะดำรงอยู่มิได้ หากอำนาจทางกาการเมืองแทรกตัวเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ว่าผู้ว่าการฯและรองผู้ว่าการฯรวมตลอดจนผู้ช่วยผู้ว่าการฯจำเป็นต้องสัมพันธ์กับฝ่ายกาการเมือง แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางทางกาการเมือง หากผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงความฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด ย่อมมีผลในการดิ่งกาการเมืองเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย ปัญหาความสัมพันธ์กับฝ่ายกาการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล การดำรงความเป็นกลางทางกาเมืองยังมีนัยว่า ผู้บริหารธนาคารแห่ง

ประเทศไทยมีควรดำรงตำแหน่งการเมือง หากตัดสินใจออกไปดำรงตำแหน่งการเมือง ก็มีควรรันกลับ
ไปดำรงตำแหน่งในธนาคารแห่งประเทศไทยอีก ความเป็นกลางทางการเมืองเป็นยันต์คุ้มกันธนาคาร
แห่งประเทศไทยมิให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทั้งในด้านนโยบายและการบริหาร

(4) *ความลับ การไม่เปิดเผย และความไม่โปร่งใส* ความไม่โปร่งใสเป็นวัฒนธรรมของ
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาแต่ดั้งเดิม แล้วถ่ายทอดมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผ่านการถ่าย
โอนบุคลากร เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อแรกก่อตั้ง รับโอนบุคลากรจากกระทรวงการคลัง
วัฒนธรรมความไม่โปร่งใสถ่ายทอดจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปสู่สำนักงานคณะกรรมการหลัก
ทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในเวลาต่อมา

ความไม่โปร่งใสเป็นจารีตที่ก่อเกิดจากความพยายามในการธำรงความเป็นอิสระของ
ธนาคารแห่งประเทศไทย ในนามของความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่
บรรจุเรื่องนโยบายในวาระการประชุมของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จารีตดังกล่าวนี้
ขยายไปครอบคลุมคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนในเวลาต่อมา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า คณะ
กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดี และคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯก็ดี มีบุคคลภายนอกดำรง
ตำแหน่งกรรมการ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการกำหนด
นโยบายการเงิน ส่วนหนึ่งเพราะต้องการธำรงความเป็นอิสระ อีกส่วนหนึ่งเพราะไม่ต้องการให้บุคคล
ภายนอกล่วงรู้ข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ

จารีตความไม่โปร่งใสขยายไปเป็นวัฒนธรรมในการทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบ
สถาบันการเงิน ในยามที่มีการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคย
เปิดเผยชื่อสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายนั้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยกีดกันบุคคลภายนอกมิให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
การเงิน ทั้งที่บุคคลเหล่านั้นได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ตามกฎหมาย ความต้องการธำรงความเป็นอิสระ
ทำให้มีการดำเนินการกีดกันดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินจึงขาดความ
โปร่งใส จารีตความไม่โปร่งใสขยายไปสู่การกำกับภาคเศรษฐกิจการเงิน ประชาชนไม่มีสารสนเทศที่
สมบูรณ์เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน โดยที่ในขณะเดียวกัน อิทธิพลของวัฒนธรรมความไม่โปร่งใส
ทำให้ไม่มีการส่งผ่านสารสนเทศระหว่างฝ่ายต่างๆภายในธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง

(5) *หลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’* ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติจนเป็นจารีต
ในการค้ำยันสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอจนมิให้ล้ม จารีตดังกล่าวนี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการ

ส่งเสริมประเพณีกรรมสุ่มเสี่ยง ซึ่งกีดกักร่อนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน ประชาชนเจ้าของเงินออมจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูง โดยมีได้ให้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงินเท่าที่ควร เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นย่อหย่อนในการกำกับและตรวจสอบผู้บริหาร ในขณะที่เดียวกัน ผู้บริหารสถาบันการเงินจัดสรรสินเชื่อโดยขาดความเข้มงวดในการประเมินศักยภาพทางธุรกิจของโครงการ และขาดการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าเท่าที่ควร ทั้งหมดนี้ด้วยความเชื่อมั่นว่า หากเกิดปัญหาความมั่งคั่งแน่น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยื่นมือเข้าไปโอบอุ้ม

กติกากาการเล่นเกมทั้ง 5 กติกาดังกล่าวข้างต้นนี้ ก่อผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและภาคเศรษฐกิจการเงิน ความซื่อสัตย์ การปลอดพ้นจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ และความเป็นกลางทางการเมือง รวมตลอดจนการปลอดพ้นจากการเมือง เป็นกติกาที่มีผลกำกับประเพณีกรรมของบุคลากรในธนาคารแห่งประเทศไทย การปฏิบัติตามกติกาทั้งสามอย่างเคร่งครัดและเป็นระยะเวลายาวนานมีผลในการสร้างทุนสังคม (Social Capital) ภายในธนาคารแห่งประเทศไทย อันมีผลในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

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

หลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ บั่นทอนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และให้สิ่งจูงใจในการก่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยที่ภาวะในการแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงินตกแก่ประชาชน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจปฏิรูปสถาบันเพียงด้วยการจัดองค์กรใหม่ แม้การจัดองค์กรใหม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูป แต่ไม่เพียงพอ จำเป็นต้องศึกษาการศึกษาการเล่นเกมภายในองค์กร ในประการสำคัญ ต้องสร้างและดำรงกติกาการเล่นเกมที่เกื้อกูลต่อการสะสมทุนสังคม และหาทางยกเลิกกติกาการเล่นเกมที่ส่งผลในการทำลายการสะสมทุนสังคม และลดรอนความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจการเงิน

ในช่วงเวลาสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา กติกาการเล่นเกมที่ส่งผลต่อการสะสมทุนสังคมในธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ ความไม่ซื่อสัตย์สุจริต อย่างน้อยที่สุดในด้านการปฏิบัติหน้าที่เริ่มปรากฏให้เห็น ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปลอดพ้นจากผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยที่บางคนอิงแอบอยู่กับกลุ่มการเมือง ความหย่อนยานของกติกาเหล่านี้มีผลในการทำลายทุนสังคม อันเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความน่าเชื่อถือ ทุนสังคมเมื่อถูกทำลายแล้ว ยากที่จะสร้างขึ้นได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามแก้ไขให้สารสนเทศสามารถส่งผ่านระหว่างฝ่ายต่างๆ มากยิ่งขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปองค์กร และพยายามแก้กฎหมายเพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินมีความโปร่งใส แต่ความโปร่งใสเป็นเรื่องของวัฒนธรรม ถึงจะตรากฎหมายอย่างไร ก็ยากที่จะสถาปนาสถาบันความโปร่งใสได้ หากบุคลากรภายในองค์กรไม่มีวัฒนธรรมความโปร่งใส ด้วยเหตุดังนี้ ความไม่โปร่งใสของภาคเศรษฐกิจการเงินยังคงปรากฏให้เห็น

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

ในขณะที่กติกาที่เสริมส่งการสะสมทุนสังคมในธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ กติกาที่กีดเซาะฐานรากของระบบสถาบันการเงินและภาคเศรษฐกิจการเงินยังคงดำรงอยู่ ในสภาวะการณ์ดังที่เป็นอยู่ การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินและภาคเศรษฐกิจการเงิน รวมตลอดจนการฟื้นคืนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยยากที่จะเป็นไปได้