

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 2-8 มิถุนายน 2540

ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมาย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สงครามนโยบายอัตราดอกเบี้ยระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับธนาคารแห่งประเทศไทยยืดเยื้อมานานนับปีแล้ว นโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงกำลังสร้างความเดือดร้อนแก่ภาคธุรกิจเอกชนทุกหย่อมหญ้า ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนมากไม่น้อยต้องเลิกกิจการ เพราะนอกจากต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยในอัตราสูงแล้ว สินค้าที่ผลิตยังขายได้ยากในภาวะเศรษฐกิจถดถอยเช่นนี้ มิใช่ต้องกล่าวถึงธุรกิจจำนวนมากที่ต้องล้มลุกคลุกคลานเพราะการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่อีกด้วย

ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยเริ่มส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตนับแต่ปี 2539 เป็นต้นมา เสียงเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราดอกเบี้ยจึงดังขรม รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา โดยนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราดอกเบี้ยล่าสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ขอให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ลดอัตราดอกเบี้ยลง 2% ภายในระยะเวลา 5 เดือน แต่ธนาคารพาณิชย์เถียงว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน (Discount Rate) ก่อน การลดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์จึงเป็นไปได้

แรงกดดันมิได้มีต่อนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังมีต่อนโยบายการคลังด้วย ภาคธุรกิจเอกชนกดดันให้รัฐบาลฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรืออีกนัยหนึ่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายอันเป็นที่ต้องการของทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน นักการเมืองบางส่วน รวมทั้งรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธบางคน ก็สนับสนุนการดำเนินนโยบายเพื่อเป้าหมายดังกล่าวนี้ด้วย

เมื่อยึดการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากภาวะถดถอยเป็นเป้าหมายหลัก ก็ต้องมีการปรับเครื่องมือทั้งทางการคลังและการเงินเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดนี้ ในด้านนโยบายการคลังรัฐบาลจักต้องปรับเปลี่ยนจากนโยบายการคลังแบบ ‘กระยาจก’ มาเป็นนโยบายการคลังแบบ ‘เจ้าบุญทุ่ม’ ด้วยการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เสี่ยงเขี้ยวให้รัฐบาลใช้นโยบาย

งบประมาณนโยบายขาดดุลจึงปรากฏเป็นระยะๆ ในด้านนโยบายการเงิน รัฐบาลจำเป็นต้องละทิ้งนโยบายเงินตึง (tight money policy) และหันมาผ่อนคลายการเงินด้วยการลดอัตราดอกเบี้ย

รวมความแล้ว หากต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากภาวะถดถอย รัฐบาลต้องเลิกการรัดเข็มขัดทางการคลัง และหันมาใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) ควบคู่กับนโยบายการเงินแบบขยายตัว (expansionary monetary policy) ด้วย

แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของยากระตุ้น การใช้งบประมาณขาดดุล โดยที่มีระดับการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อาจสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อ และมีผลกระทบต่อฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัด เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลมีองค์ประกอบของสินค้าเข้า (import content) ประการหนึ่ง และการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจกระตุ้นให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้นโดยอ้อมอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ การใช้งบประมาณขาดดุลยังมีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังอีกด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ (budget deficit financing) ถ้าพึ่งแต่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจก็จะมีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังอยู่แล้ว เพราะภาวะเศรษฐกิจถดถอยนำมาซึ่งภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ซึ่งยังผลให้กระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง หากไม่ปรับลดกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ฐานะเงินคงคลังย่อมสิ้นคลอนได้

หากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจยังผลให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น บัญชีเดินสะพัดขาดดุลมากขึ้น และฐานะเงินคงคลังเสื่อมทรามลงไม่เพียงแต่ความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทยและค่าเงินบาทจะตกต่ำลงเท่านั้น หากยังอาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating) อีกด้วย ผลกระทบที่ตามมาได้มีเฉพาะต่อกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าประเทศเท่านั้น หากยังกระทบต่อฐานะการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศอย่างสำคัญ เพราะการถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินสะท้อนถึงภาวะความเสี่ยงที่มีมากขึ้น จึงต้องกู้เงินในตลาดการเงินระหว่างประเทศด้วยอัตราดอกเบี้ยที่แพงขึ้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงผลักดันให้รัฐบาลรัดเข็มขัดทางการคลัง และดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยแพง ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีใ้เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิเสธข้อเรียกร้องของสมาคมธนาคารไทยในการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน ในเมื่อธนาคารแห่ง

ประเทศไทยมีนโยบายตรึงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทในระดับเดิม อัตราแลกเปลี่ยนนี้อาจใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินได้ คงเหลือแต่อัตราดอกเบี้ยเท่านั้นที่เป็นเครื่องมือสำคัญ

การรั้งอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงมีจุดมุ่งหมาย 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือ การดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทไว้ในระดับเดิมทำให้มีความจำเป็นต้องสะสมเงินสำรองระหว่างประเทศเพื่อเตรียมไว้ในสงครามเงินบาท การลดอัตราดอกเบี้ยอาจเป็นเหตุให้เงินทุนเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ ซึ่งกระทบต่อฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงเป็นนโยบายป้องปรามมิให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพราะการลดอัตราดอกเบี้ยมิได้กระทบต่อการใช้จ่ายในระดับมหภาคเท่าไรนั้น หากยังกระทบต่อการออมในระบบเศรษฐกิจอีกด้วย ช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment-Saving Gap) อาจมีมากขึ้น

วิวาทะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากเคร่งครัดในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ในกรณีกลับกัน หากเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจอาจต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายมากขึ้น

บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในท่ามกลางกระแสการผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษา ในทันทีที่นายอานวย วีรวรรณมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นายอานวยก็เร่งรัดตัดทอนงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2540 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่า ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจจตุรรายได้รัฐบาลให้ตกต่ำไปด้วย การตัดทอนงบประมาณประจำปี 2541 จากวงเงินที่กำหนดไว้เดิมก็ด้วยเหตุผลเดียวกัน แต่การก้าวล่วงไปตัดงบ ส.ส. ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ นักเลือกตั้งทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านดาหน้าออกมาคัดค้านการตัดงบประมาณส่วนนี้โดยที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่า การประนีประนอมทางการเมืองจะทำให้งบ ส.ส. กลับเข้าสู่งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2541 ดังเดิม

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายอานวยแสดงความตระหนักถึงความจำเป็นในการรัดเข็มขัดทางการคลังเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ครั้งนั้นนายอานวยสวมหมวกประธานคณะกรรมการเงินเดือนแห่งชาติ นายอานวยเสนอให้ปรับโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งต้องใช้งบประมาณนับพันล้านบาท ความเคร่งครัดในการรักษา

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจล่มสลายหายไป แต่แล้วนโยบายการปรับเงินเดือนข้าราชการก็ต้องถูกเก็บเข้าลิ้นชัก เมื่อนายอานวยหยิบหมวกรองนายกรัฐมนตรี ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจขึ้นมาสวม

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายอานวยเห็นตามธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเต็มที่ว่า เงินบาทไม่ควรลดค่า และแสดงอาการลิงโลดเมื่อชนะสงครามเงินบาทในเดือนพฤษภาคม 2540 จะไม่ให้เกิดอาการลิงโลดได้อย่างไร ในเมื่อชัยชนะในสงครามเงินบาทช่วยรักษาเก้าอี้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของนายอานวยไว้ได้ ทั้งๆที่พรรคร่วมรัฐบาล ที่ปรึกษาและคนสนิทของนายกรัฐมนตรีต่างรุมถล่มนายอานวยจนเกือบจมดิน เหตุการณ์ครั้งนี้ยิ่งทำให้นายอานวยต้องเกาะติดกับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทต่อไป สำหรับผู้ที่มิได้มีความจำละเอียดยุติ นายอานวยคนปัจจุบันมิใช่คนเดียวกับนายอานวยก่อนรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการคลัง เพราะนายอานวยคนนั้นแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และเห็นว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงกลไกอัตราแลกเปลี่ยน แต่นายอานวยคนใหม่มิได้หวนกลับไปทบทวนข้อวิพากษ์วิจารณ์ของตนอีกเลย

ในขณะที่นายอานวยวิ่งตามธงนำของวังบางขุนพรหมที่ยืนยันว่า เงินบาทจักต้องไม่ลดค่า ประดุจหนึ่งว่า การลดค่าเงินบาทเป็นการลดความเป็นมนุษย์ของประชาชนชาวไทย แต่แล้วนายอานวยก็สร้างความปลอดภัยเวียนเกล้าแก่ผู้คนในวังบางขุนพรหม ด้วยการขอให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่เป็นผู้นำการลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์ของนายอานวยมิใช่ความรู้ชัดเดียวกับเศรษฐศาสตร์ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะให้ลดอัตราดอกเบี้ยได้อย่างไร ในเมื่อสงครามเงินบาทครั้งล่าสุดเพิ่งยุติลง ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศจะเป็นอย่างไร หากต้องลดอัตราดอกเบี้ย อาวุธและเสบียงกึ่งจะมีพอเพียงสำหรับการทำสงครามเงินบาทครั้งต่อไปหรือไม่ เป็นประเด็นที่ผู้คนในวังบางขุนพรหมกังวล จะไม่ให้อันตรายได้อย่างไร ในเมื่อเงินสำรองระหว่างประเทศที่ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้ช่วยผู้ว่าการดาหน้าออกมาคุยโม้ว่าแข็งปั้งนั้น เป็นเงินสำรองที่ได้จากการกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นสำคัญ หาใช่เงินสำรองที่ได้จากการค้าระหว่างประเทศ (สินค้าและบริการ) ไม่

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของสมาคมธนาคารไทยว่าด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน โดยมีได้อ้างถึงผลกระทบที่มีต่อฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ หากแต่อ้างเหตุผลที่ว่า แนวนโยบายการคลังของรัฐบาลยังไม่ชัดเจน หากรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) เนื่องจากทน

แรงกดดันทางการเมืองมิได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยิ่งต้องระมัดระวังในการปรับลดอัตราดอกเบี้ยมากยิ่งขึ้น เพราะเกรงผลกระทบต่อฐานะของดุลบัญชีเดินสะพัดและค่าเงินบาท

ในชุมชนนักธุรกิจและนักวิชาการ มีสำนึกความคิดอีกสำนึกหนึ่งที่เสนอให้ผสมผสานเป้าหมายการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยผ่อนปรนความเข้มงวดในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยการปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงทีละเล็กทีละน้อย เหตุผลของแนวความคิดนี้มีอยู่ว่า ในสภาวะเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลไม่ต้องกังวลกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนัก เพราะอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั้นแล้ว ข้อเท็จจริงในอดีตบ่งบอกว่า บัญชีเดินสะพัดจะขาดดุลน้อยในช่วงที่เศรษฐกิจซบเซา แต่จะขาดดุลมากในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง ดังนั้น ช่องทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยยังคงมีอยู่ กระนั้นก็ตามสิ่งที่อยู่ในใจผู้นำวังบางขุนพรหมก็คือ ผลกระทบที่มีต่อฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ และค่าของเงินบาท