

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 21 – 27 กรกฎาคม 2540

## สสช.

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ในสถานการณ์ที่มีภาวะเศรษฐกิจถดถอย ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย ภาคเศรษฐกิจการเงินเผชิญวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่รุนแรง และเงินบาทถูกโจมตีเป็นระลอกๆ ไม่มีช่วงเวลาใดอีกแล้วที่ต้องมีการประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งปวง เพื่อแก้ปัญหาโรคภัยทางเศรษฐกิจเหล่านี้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เราจะประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างไร

ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างหน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบว่า หน่วยราชการใดมีหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจเป้าใด นี่เป็นปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Target Assignment ในปัจจุบัน ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า หน่วยงานใดรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ (ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงพาณิชย์?) หน่วยงานใดรับผิดชอบการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง) และหน่วยงานใดรับผิดชอบการแก้ปัญหาการว่างงาน (กระทรวงแรงงาน?)

การขาดการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนถูกซ้ำเติมด้วยความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการใช้เครื่องมือ นี่เป็นปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Instrument Assignment กระทรวงการคลังมีอำนาจในการเก็บภาษีอากร แต่ 'ภาษีอากร' บางประเภทจัดเก็บโดยหน่วยงานนอกกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินโดยทั่วไป แต่การใช้เครื่องมือทางการเงินบางชิ้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตัวอย่างของเครื่องมือทางการเงินประเภทนี้ ได้แก่ อัตราเงินสำรองที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรง อัตราส่วนเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยง เป็นต้น เครื่องมือทางการเงินบางประเภท อำนาจเป็นของรัฐมนตรีการคลัง แต่รัฐมนตรีการคลังจะใช้เครื่องมือนั้นได้ต้องได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การกำหนดค่าเสมอภาคของเงิน

บาท การควบคุมปริมาณสินเชื่อที่จัดสรรโดยสถาบันการเงิน การผ่อนผันการถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

ในอดีตที่เป็นมา สาธารณชนได้รับฟังการเรียกร้องความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence) แต่ไม่เคยได้ยินการเรียกร้องความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการคลัง แต่ความเป็นอิสระมีอาจก่อเกิดโดยไม่พิจารณาจากเหง้าทางประวัติศาสตร์ได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยถือกำเนิดจากกระทรวงการคลัง จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่กระทรวงการคลัง 'ซีค่อ' ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่ต้น กระนั้นก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง

หากมั่นใจว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินอย่างเป็นอิสระเต็มที่ โดยที่การใช้เครื่องมือของนโยบายการคลังอยู่ในปริมาณพลแห่งอำนาจของกระทรวงการคลัง ก็ยังมีปัญหาการประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายทั้งสองประเภทนี้ แม้ในกรณีที่ไม่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ การประสานงานในการดำเนินนโยบายยังเป็นเรื่องยาก ยิ่งมีความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ด้วยแล้ว ความยากลำบากในการประสานงานยิ่งมีมากขึ้นไปอีก

ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้างต้นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการดำเนินนโยบายปกป้องเงินบาทเป็นด้านหลัก ในการปกป้องค่าเงินบาทธนาคารแห่งประเทศไทยจำต้องสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก และการสะสมทุนสำรองฯจะทำได้ ก็แต่โดยการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง เพื่อดูดึงเงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศ พร้อมกันนั้นก็ต้องรัดเข็มขัดทางการคลังด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ก้าวล่วงเข้าไปสู่ปริมาณพลแห่งอำนาจของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังต้องการแก้ปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจ หนทางในการอุดระบบเศรษฐกิจไทยให้หลุดพ้นจากวังวนแห่งความถดถอยหนทางหนึ่ง ก็คือ การใช้งบประมาณขาดดุลควบคุมคู่กับการปรับลดอัตราดอกเบี้ย ในการนี้ จำเป็นต้องปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

ในสภาวะการณ์ที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมายในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเช่นนี้ หากหน่วยราชการแต่ละหน่วยต่างดำเนินนโยบายในทิศทางที่ตนต้องการโดยขาดการประสานนโยบาย ย่อมซ้ำเติมให้ปัญหาที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญอยู่เลวร้ายลง และยากที่จะแก้ปัญหาต่างๆได้

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นนี้ แสดงให้เห็นว่า ระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมิใช่ระบบที่ดีเลิศลำดับแรก (First-Best Solution)

กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงิน มิใช่วิธีการที่ดีเลิศลำดับแรก เพราะมีปัญหาสำคัญในการประสานการดำเนินนโยบาย

ปัญหาในการประสานนโยบายการคลังและนโยบายการเงินจะหมดไป หากให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นใหญ่เหนือกว่ากระทรวงการคลัง กล่าวคือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบายการคลังด้วย โดยกระทรวงการคลังต้องทำตามแนวนโยบายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในแนวทางนี้เป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะขัดต่อรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ในข้อที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น 'ลูก' ของกระทรวงการคลัง

การปฏิรูปอีกแนวทางหนึ่ง ก็โดยให้กระทรวงการคลัง 'ซื้อ' ธนาคารแห่งประเทศไทยมากกว่าเดิม ตามแนวทางนี้ กระทรวงการคลังมิได้มีหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบายการคลังเท่านั้น หากยังมีหน้าที่กำหนดนโยบายการเงินอีกด้วย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทำตามแนวนโยบายที่กระทรวงการคลังกำหนด การเปลี่ยนแปลงตามแนวทางนี้ย่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผมได้ใช้ความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในอนาคตมากพอสมควร และได้ข้อสรุปว่า ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทันสมัย และไม่สามารถรับมือกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคตได้

ในการที่จะเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต เราจำเป็นต้องละทิ้งแนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระในการกำหนดและบริหารนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการคลังและนโยบายการเงินระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก่อเกิดในยุครัฐบาจจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม้กระทรวงการคลังมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการเงิน แต่ก็มีปัญหาในการประสานนโยบายไม่มาก เพราะมีขุนนางนักวิชาการที่เข้มแข็งและมีความเป็นผู้นำอย่างสูง ดังเช่นอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในประการสำคัญ ในระยะแรกเริ่มที่ใช้ระบบนี้ อาจารย์ป๋วยมีตำแหน่งทั้งในธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ บัดนี้ระบบราชการขาดขุนนางนักวิชาการที่มีความเป็นผู้นำ ทั้งในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย การประสานนโยบายการเงินและนโยบายการคลังจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญอันเป็นเหตุให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคขาดเอกภาพ

ผมขอเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งหมด โดยตั้งชื่อว่า "สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ"

เรียกว่า สสช. สสช. มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพของราคา การแก้ปัญหาการว่างงาน และการแก้ปัญหา คุลบัญชีเดินสะพัด การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นเป็นการป้องกันปัญหา Target Assignment สสช. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทั้งนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ การกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือให้ชัดเจนตั้งแต่ต้น ก็เพื่อป้องกันปัญหา Instrument Assignment

อำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะรวมศูนย์อยู่ใน สสช. ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติงานของ สสช. โดยที่มี ส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย ในกรณีนี้ จึงต้องมีการจัดองค์กรและปรับบทบาท หน้าที่ใหม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องละทิ้งบทบาทในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ละทิ้งบทบาทหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และ ละทิ้งบทบาทหน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน รวมตลอดจนบทบาทหน้าที่ในการ พิจารณานุมัติหรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันการเงิน โดยจำกัดบทบาทเฉพาะการทำ หน้าที่ธนาคารกลางเท่านั้น ส่วนกระทรวงการคลังก็จะจำกัดบทบาทเฉพาะการทำหน้าที่ในการ เก็บภาษีอากรและการบริหารการคลังหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านนโยบายดังเช่นสำนักงาน เศรษฐกิจการคลังโอนไปขึ้น สสช. โดยอาจเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานเศรษฐกิจมหภาค” ทำหน้าที่ เป็นเสนาธิการของ สสช. นอกจากนี้ ยังโอนกรมธนารักษ์ไปสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีหน้าที่ทั้งในด้านการออกธนบัตรและการผลิตเหรียญกษาปณ์ด้วย

ข้อเสนอว่าด้วย สสช. ดังที่เสนอข้างต้นนี้ต้องการให้ระบบการบริหารนโยบาย เศรษฐกิจมหภาคเป็นระบบที่ดีที่สุดลำดับแรก (First-Best Solution) ดังนั้น จึงเสนอให้รวมศูนย์ อำนาจการกำหนดนโยบาย เพื่อขจัดปัญหาการประสานนโยบาย ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในช่วง หลังนี้บ่งบอกถึงความล้มเหลวของแนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย เพราะนอกจากมีปัญหาการประสานนโยบายแล้ว ยังมีปัญหามิฉันทิฐิในการกำหนดนโยบาย อีกด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงิน ประชาชน ต้องมีความมั่นใจในความสามารถของธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้เครื่องมือของนโยบาย การเงินได้อย่างถูกต้องด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยไร้ความสามารถหรือไม่มีฉันทิฐิ ในการกำหนดนโยบายเสียแล้ว การมอบความเป็นอิสระให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจนำมา ซึ่งหายนภัยทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงองค์กรหรือการจัดองค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเสียใหม่ไม่เป็นการเพียงพอ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการ

กำหนดนโยบายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และมีการรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) มากขึ้น กระบวนการกำหนดนโยบายที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และปราศจากความรับผิดชอบต่อประชาชนย่อมยากที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ในกรณีนี้ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายให้มีความโปร่งใส (Transparency) เพื่อเกื้อหนุนต่อการตรวจสอบด้วย