

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 11-17 สิงหาคม 2540

ความเรียงว่าด้วยความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การแถลงข่าวของผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 31 กรกฎาคม 2540 สร้างความฮือฮาในชุมชนการเงินระหว่างประเทศเป็นอันมาก เมื่อแถลงว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2540 คงเหลือ 32,400 ล้านดอลลาร์ ลดลงจากระดับ 33,300 ล้านดอลลาร์ เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม ศกเดียวกัน

เมื่อผู้สื่อข่าวแสดงที่ทำไม่เชื่อถือข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธปท. ยืนยันว่า ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศที่แถลงนั้นเป็นข้อมูลจริง ซึ่งมาจากฝ่ายการธนาคารและฝ่ายการต่างประเทศ แต่ยังไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดได้ พร้อมทั้งกล่าวต่อไปว่า “...ตลาดจะเชื่อมั่นหรือไม่ก็แล้วแต่ เพราะข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ตกแต่งทางบัญชี...” (มติชน ฉบับวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2540)

ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2540 ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแถลงนั้นดีกว่าที่คาดเป็นอันมาก ก่อนหน้านี้ ชุมชนการเงินระหว่างประเทศคาดหมายว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยมียอดคงเหลือเพียง 30,000 ล้านดอลลาร์ สถาบันการเงินระหว่างประเทศบางสถาบันให้ตัวเลข 25,000 ล้านดอลลาร์ ด้วยเหตุดังนี้ ชุมชนการเงินระหว่างประเทศจึงรับฟังถ้อยแถลงของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยข้อกังขา หนังสือพิมพ์ *กรุงเทพธุรกิจ* (ฉบับวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2540) พาดหัวข่าวว่า “ธปท.ถูกกังขาแต่ ‘สำรอง’” หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันเดียวกันนั้นพาดหัวข่าวว่า “BOT Claims Reserves Top \$ 32 Billion” โดยมีพาดหัวรองว่า “Markets Eye Figure Sceptically”

ธนาคารแห่งประเทศไทยคงมิได้ตกแต่งบัญชี ด้วยการปลอมแปลงตัวเลข เพราะการตกแต่งบัญชีด้วยวิธีการนี้หยาบเกินไป และง่ายแก่การถูกจับผิด หากถูกจับได้ไล่ทันก็ต้องสูญเสียชื่อเสียง เกียรติคุณ และความน่าเชื่อถือจนหมดสิ้น เมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว ธนาคารกลางแห่งประเทศฟิลิปปินส์ตกแต่งบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ ด้วยการปลอมแปลงตัวเลข เมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศจับผิดได้ ผู้ว่าการธนาคารกลางต้องออกจากตำแหน่ง และฟิลิปปินส์ต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือในชุมชนระหว่างประเทศเป็นอันมาก

แต่การตกแต่งบัญชีมิได้กระทำได้เพียงด้วยการปลอมแปลงตัวเลขเท่านั้น หากการตกแต่งบัญชี หมายถึง การทำให้ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศดีกว่าความเป็นจริง การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศโดยมีเจตนาที่จะทำให้ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ 'ดูดี' ก็ถือเป็นการตกแต่งบัญชีด้วย ชุมชนการเงินระหว่างประเทศคาดการณ์ว่า เหตุที่ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 'ดูดี' ก็เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากพันธมิตร ดังเช่น Monetary Authority of Singapore ข้อคาดการณ์ทำนองนี้ก็ยังคงมีต่อไป ตราบเท่าที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่พยายามทำให้ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศมีลักษณะโปร่งใส

ชุมชนการเงินระหว่างประเทศแสดงข้อกังขาว่า ในเมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศ มีมากพอเพียงที่จะซื้อสินค้าเข้าถึง 5.7 เดือน เหตุใดจึงต้องปล่อยให้เงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 อันห่างจากวันที่ทุนสำรองระหว่างประเทศ 'ดูดี' เพียงสองวันเท่านั้น ข้อกังขานี้ เป็นเรื่องที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจให้อรรถาธิบายในระดับที่น่าพอใจได้

ชุมชนการเงินระหว่างประเทศยังมีข้อคาดการณ์อีกด้วยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาททั้งในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการขายในตลาดซื้อขายล่วงหน้า ผลกระทบที่มีต่อทุนสำรองระหว่างประเทศจะเริ่มปรากฏเมื่อถึงกำหนดต้องส่งมอบเงินตราต่างประเทศ ซึ่งคาดว่าจะในช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายน ไม่ว่าข้อคาดการณ์ดังกล่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสังคมเศรษฐกิจไทย

การที่ชุมชนการเงินระหว่างประเทศมีข้อกังขาและข้อคาดการณ์ต่างๆเกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจไทย ซึ่งส่วนใหญ่ค่อนข้างไปทางด้านร้าย ส่วนสำคัญเป็นเพราะความไม่โปร่งใสของข้อมูลทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลหนี้สูญและหนี้เสียของสถาบันการเงินและข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศ ในระบบเสรีนิยมทางการเงิน ข้อมูลทางการเงินต้องเป็นข้อมูลสาธารณะ (Public Information) ที่มีความโปร่งใส การทำให้ข้อมูลทางการเงินกลายเป็นข้อมูลที่สมบูรณ์ (Perfect Information) มากเพียงใด จะยังเป็นประโยชน์แก่ตลาดการเงินมากเพียงนั้น ด้วยข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้องและสมบูรณ์ ตลาดการเงินจะสามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์ด้วย การปิดบังข้อมูลอาจทำให้คุณภาพการทำงานของตลาดเงินต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และในบางครั้งอาจมีข้อคาดการณ์ที่ไม่ตรงต่อสภาพที่เป็นจริง อันทำลายประสิทธิผลของนโยบายการเงิน ยิ่งการให้ข้อมูลเท็จด้วยแล้วยิ่งเป็นการให้สัญญาณอย่างผิดๆ แก่ตลาดการเงิน หากการให้ข้อมูลเท็จปฏิบัติจนกลายเป็นนิสัย ตลาดการเงินย่อมลดความเชื่อถือที่มีต่อองค์กรที่ให้ข้อมูลเท็จเหล่านั้น

การแถลงข่าวเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2540 มิได้เป็นผลดีต่อสังคมเศรษฐกิจไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งประสงค์เพียงการเปิดเผยข้อมูลทุนสำรองระหว่าง

ประเทศที่ยัง ‘ดูดี’ อยู่ แต่ไม่ยอมเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงรายการในบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ หากการไม่เปิดเผยรายละเอียดเป็นเพราะข้อมูลยังไม่เสร็จ ก็สะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเมื่อเวลาได้ผ่านพ้นมาแล้วหนึ่งเดือน ด้วยเหตุดังนี้ แทนที่การแถลงข่าวจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทย การณ์กลับปรากฏว่า ไม่เพียงแต่ความเชื่อมั่นไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาเท่านั้น หากว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังสูญเสียความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีความสำคัญต่อประสิทธิผลในการดำเนินนโยบาย หากประชาชนหมดความเชื่อต่อรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาสนองตอบต่อนโยบายรัฐบาลในทิศทางตรงกันข้ามกับที่รัฐบาลต้องการ ทำยที่สุด ผลลัพธ์ของนโยบายย่อมไม่ตรงตามที่รัฐบาลคาดหวังในเบื้องต้น การหมดความเชื่อถืออาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงการคาดการณ์ (expectation) ของประชาชน หากประชาชนเปลี่ยนแปลงการคาดการณ์ที่มากเพียงใด ก็ยิ่งสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเพียงนั้น เพราะผู้กำหนดนโยบายมีอาจคาดหมายอย่างถูกต้องได้ว่า ประชาชนจะมีปฏิกิริยาสนองตอบหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่อการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบายอย่างไร

ในการสร้างสมความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นเงื่อนไขอันจำเป็นเบื้องต้น ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องมีบรรทัดฐานทางจริยธรรมสูงส่งกว่าบรรทัดฐานในสังคมโดยทั่วไป อีกทั้งต้องไม่มีผลประโยชน์ในธุรกิจใดๆ ด้วย หากผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาการอันส่งผลให้ความไม่ซื่อสัตย์สุจริต อาทิเช่น การรั่วไหลการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมาย เนื่องจากมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น ประชาชนย่อมสิ้นศรัทธาธนาคารแห่งประเทศไทย และมีข้อกังขาว่าธนาคารแห่งประเทศไทยบริหารนโยบายการเงินเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมหรือไม่

ความสามารถทางวิชาการมีผลต่อความน่าเชื่อถือด้วย สังคมมนุษย์โดยทั่วไปนับถือคนเก่งโดยพื้นฐาน ความแข็งแกร่งทางวิชาการให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่า จะมีการดำเนินนโยบายการเงินอย่างถูกต้อง เมื่อฐานะอันแข็งแกร่งทางวิชาการหมดสิ้นไป ความน่าเชื่อถือก็หมดไปด้วย การแข็งขืนยึดโยงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ทั่วๆ ที่เลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) สะท้อนให้เห็นการยึดกุมฐานทางวิชาการที่ผิดพลาด อันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์เงินบาท ปี 2540 ความสามารถทางวิชาการพิจารณาได้จากความแม่นยำของคำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจได้ด้วย ในช่วงเวลากว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยทำลายตัวเองด้วยการให้คำพยากรณ์ที่ผิดพลาด

อย่างสม่ำเสมอ ดังจะเห็นได้จากคำพยากรณ์เกี่ยวกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะสูงกว่าความเป็นจริง คำพยากรณ์ที่ผิดพลาดนี้ มีส่วนทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย และก่อให้เกิดข้อกังขาได้ว่า ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถให้คำทำนายที่ถูกต้องได้ จะกำหนดและบริหารนโยบายการเงินอย่างถูกต้องได้อย่างไร

ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารและความแข็งแกร่งทางวิชาการเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายการเงินอีกด้วย ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน จนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันการเงินที่มีฐานะอันแข็งแกร่งในปี 2540 หลายต่อหลายสถาบันเคยเผชิญปัญหาเดียวกันนี้ในปี 2526 มาแล้ว ประชาชนได้แต่ตั้งข้อสงสัยว่า เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่จัดการแก้ปัญหาแต่เนิ่นๆ กลับปล่อยให้ปัญหายืดเยื้อและลุกลามจนกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่ร้ายแรง ความไร้ประสิทธิภาพปรากฏในการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วย

ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยตกต่ำลงเป็นอันมากในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมา ประชาชนเริ่มมีข้อกังขาเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มขาดความเชื่อถือในความสามารถทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย และได้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารนโยบายการเงินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

เมื่อผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวอย่างมีสติภายหลังการแถลงสถิติทุนสำรองระหว่างประเทศว่า ตลาดการเงินจะเชื่อข้อมูลนี้หรือไม่ขึ้นอยู่กับตลาด คำกล่าวดังกล่าวนี้สะท้อนอย่างชัดเจนว่า บัดนี้ พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักดีว่า สถาบันของตนได้สูญเสียความน่าเชื่อถือทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศแล้ว และเป็นการสูญเสียที่รู้สึกได้ด้วย เรื่องน่าเศร้าก็คือ หากข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศรวบรวมด้วยความสัตย์ซื่อ ไม่มีการตกแต่งบัญชี ทั้งด้วยการปลอมแปลงตัวเลขและด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อให้ตัวเลข 'ดูดี' แล้ว ผู้คนยังพากันตั้งข้อกังขา นั่นย่อมหมายความว่า ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตกต่ำจนถึงที่สุด

บทเรียนสำหรับผู้บริหารธนาคารกลางโดยทั่วไป ก็คือ ความน่าเชื่อถือของธนาคารกลางเมื่อตกต่ำลงแล้ว ย่อมยากที่จะฟื้นคืนกลับมาได้ กว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะฟื้นคืนความน่าเชื่อถือของตนเอง ทั้งในหมู่ปวงชนชาวไทย และในชุมชนระหว่างประเทศได้ คงกินเวลานานนับทศวรรษ