

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับที่ 15 - 21 กันยายน 2540

มูสาวาทะกับประสิทธิผลของนโยบายการรักษา เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ท่านเชื่อหรือไม่ว่า มูสาวาทะของผู้กำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค
มีผลกระทบต่อประสิทธิผลของการดำเนินนโยบาย

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ
ประพฤติกรรมด้านต่างๆของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจทั้งปวง อาทิเช่น เมื่อรัฐบาลปรับ
อัตราดอกเบี้ย ประชาชนจะสนองตอบต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายนี้อย่างไร ทั้งในฐานะผู้บริโภค
ผู้มีเงินออม และนักลงทุนความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับประพฤติกรรมด้านต่างๆของ
ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจทั้งปวงจะช่วยจะช่วยเหลือให้มีการกำหนดนโยบายอย่างถูกต้อง
เพื่อที่จะให้ได้ผลตามคำทำนายที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า หากผู้กำหนดนโยบายมีความรู้ที่
ไม่ถูกต้อง การดำเนินนโยบายย่อมผิดพลาดได้มาก

แต่ประพฤติกรรมของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ มิได้อยู่คงที่ หากมี
การเปลี่ยนแปลง และบางครั้งแปรปรวน การเปลี่ยนแปลงและการแปรปรวนของประพฤติกรรม
มีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบาย โดยที่ผลลัพธ์มิได้เป็นไปตามการคาดการณ์ในขั้นต้น

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้นกว่าจะเห็นผลต้องกินเวลา เมื่อผู้
ทรงอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย ผู้ทรงอำนาจมีข้อสมมติเกี่ยวกับประพฤติกรรมของประชาชน
และหน่วยเศรษฐกิจอยู่ชุดหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายต้องตรวจสอบจนแน่ใจว่า ข้อสมมติที่ใช้นั้น
ตรงต่อความเป็นจริง เมื่อตรวจสอบจนแน่ใจว่า ข้อสมมติชุดนั้นถูกต้อง ก็ถึงขั้นตอนการเลือกใช้
มาตรการเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ หากการดำเนินนโยบายเป็นไป
อย่างถูกต้อง และสิ่งแวดล้อมในสังคมเศรษฐกิจมิได้เปลี่ยนแปลงหรือแปรปรวนมากนัก ผลลัพธ์
ของนโยบายอาจออกมาใกล้เคียงกับการคาดการณ์ตั้งแต่นั้น

แต่เป็นเพราะการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนั้นกินเวลา ในช่วงเวลานับแต่
เมื่อผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเลือกใช้มาตรการ จนถึงเมื่อมาตรการที่เลือกใช้ส่งผล ประชาชน

และหน่วยเศรษฐกิจต่างๆอาจปรับเปลี่ยนประพฤติกรรม จนผลลัพธ์ของนโยบายไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง นโยบายที่คาดหวังว่าเป็นนโยบายที่ดีที่สุดลำดับแรก (First-Best Policy) ในตอนที่เริ่มดำเนินการ อาจกลับกลายเป็นนโยบายที่ไม่ได้เรื่องเลยในบั้นปลาย เพราะเหตุที่มีการปรับเปลี่ยนประพฤติกรรมของประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ จนแตกต่างไปจากช่วงเวลาที่กำหนดนโยบายนั่นเอง ปัญหาดังกล่าวนี้ สำนักความคิดว่าด้วยการคาดหวังที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) เรียกว่า **ปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละ**(Time Inconsistency)

แต่ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคสามารถลดทอนปัญหาความไม่สอดคล้องแห่งกาละได้ ด้วยการให้คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายที่แน่นอน และรักษาคำมั่นสัญญานั้น การรักษาคำมั่นสัญญานั้นมิใช่เรื่องง่าย เรื่องนี้ถามพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้ การรักษาคำมั่นสัญญานั้นต้องมีเทคโนโลยี ซึ่งเรียกว่า Commitment Technology ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่มี Commitment Technology มักจะไม่สามารถปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน การรักษาคำมั่นสัญญานั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากไม่สามารถรักษาคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน การรักษาคำมั่นสัญญานั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากไม่สามารถรักษาคำมั่นสัญญาแล้ว ย่อมบั่นทอนความน่าเชื่อถือของตนเอง เมื่อประชาชนหมดความเชื่อถือผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของผู้กำหนดนโยบายที่สั่งสมไว้ จะทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงความคาดหวัง (expectation) โดยที่การเปลี่ยนแปลงความคาดหวังกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบายอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

มุสวาทะมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของนโยบายด้วยเหตุผลเดียวกัน เมื่อผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้คำมั่นสัญญา แต่ไม่รักษาคำมั่นที่ให้ไว้ ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆย่อมเก็บสั่งสมข้อมูลดังกล่าวนี้อยู่ แม้ในขั้นแรกจะจับการโกหกมิได้ แต่เมื่อมีการโกหกบ่อยครั้งใน ไม่ช้าย่อมจับโกหกได้ ข้อมูลเกี่ยวกับมุสวาทะที่เก็บสั่งสมไว้จะช่วยให้เห็นรูปแบบของมุสวาทะ เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าผู้กำหนดนโยบายโกหก ประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจต่างๆย่อมต้องปรับเปลี่ยนความคาดหวัง (Expectation) อันมีผลต่อการปรับเปลี่ยนประพฤติกรรม

มุสวาทะอาจสร้างความเสียหายแก่ภาคธุรกิจเอกชนด้วย เมื่อผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้คำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจด้วยการวาดภาพเศรษฐกิจในอนาคตสดใสเกินกว่าความเป็นจริง โดยหวังผลในการโฆษณาชวนเชื่อ หากมีธุรกิจเอกชนหลงเชื่อคำพยากรณ์ดังกล่าวแล้วขยายการลงทุน โดยเข้าใจผิดว่า ตลาดกำลังมีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น แต่ถ้าเศรษฐกิจมิได้สดใสดังคำพยากรณ์ ธุรกิจเอกชนที่ขยายการลงทุนอาจต้องขาดเจ็บ และต้องจดจำเป็นบทเรียนว่า อย่าเชื่อคำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

เมื่อประชาชนหมดความเชื่อถือรัฐบาล ประชาชนจะพึงแฉงการณัฐบาล เสมือนหนึ่งถ้อยแถลงแห่งมุสาวาทะ และทุกครั้งที่มีผู้นำรัฐบาลหรือผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ปราบกฏตำรวจโทษทัณฑ์ คำถามที่ผุดขึ้นมาในใจก็คือ อะไรคือมุสาวาทะครั้งต่อไป การขาดความเชื่อถือทำให้รัฐบาลมีอาจปกครองประชาชนต่อไปได้ ประชาชนจะไม่ยอมเชื่อฟังรัฐบาลต่อไป

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ มุสาวาทะในอดีตอาจทำให้วิกฤติการณ์ เลวร้ายลงและการแก้ปัญหายากเย็นแสนเข็ญยิ่งขึ้น อาทิเช่น เมื่อธนาคารกลางยืนยันความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ทั้งที่ฐานะของสถาบันการเงินกำลังสิ้นคลอน และประชาชนหลงเชื่อโดยมิได้ถอนเงินฝากออกจากสถาบันการเงิน ครั้นเมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ประชาชนที่หลงเชื่อแถลงการณ์ของธนาคารกลางย่อมได้รับความเสียหาย มากบ้างน้อยบ้างตามแต่กรณี แม้สถาบันการเงินที่เหลืออยู่จะมีฐานะมั่นคงและธนาคารกลางยืนยันความมั่นคงดังกล่าวนั้น แต่มุสาวาทะในอดีตทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือธนาคารกลางอีกต่อไป ประชาชนจะแห่ไปถอนเงินออกจากสถาบันการเงินทั้งปวง สถาบันการเงินที่มั่นคงเมื่อประชาชนพากันถอนเงินออก ย่อมกลับกลายเป็นสถาบันที่อ่อนแอได้โดยง่าย และวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ซึ่งเริ่มต้นด้วยอาการไม่รุนแรงอาจกลับกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่รุนแรงได้

มุสาวาทะของผู้นำรัฐบาลและผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายมิได้มีผลกระทบภายในประเทศเท่านั้น หากยังมีผลกระทบภายนอกประเทศด้วย ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในสายตาของสังคมเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนการเงินระหว่างประเทศ ย่อมเสื่อมทรมาลง ความเสื่อมความน่าเชื่อถือกระทบต่อการลงทุนและการเงินระหว่างประเทศ นักลงทุนจากต่างประเทศเมื่อหมดความเชื่อถือรัฐบาล ย่อมต้องยับยั้งชั่งใจเกี่ยวกับการตัดสินใจในการลงทุน เพราะไม่แน่ใจว่า รัฐบาลจะรักษาสัญญาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจตามคำมั่นหรือไม่ และจะเปลี่ยนนโยบายกลับไปกลับมาหรือไม่ สถาบันการเงินต่างประเทศ เมื่อหมดความเชื่อถือรัฐบาลในประเทศ ย่อมต้องยับยั้งชั่งใจเกี่ยวกับการตัดสินใจในการให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินของประเทศนั้น เพราะไม่แน่ใจในความมั่นคงของสถาบันการเงินและฐานะการเงินระหว่างประเทศของประเทศนั้น

มุสาวาทะหากเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว อาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลไม่มาก แต่ถ้ามุสาวาทะเกิดขึ้นด้วยความถี่อันสูงยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมุสาวาทะจะกลายเป็นนโยบาย ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลย่อมหมดสิ้นไป อันกระทบต่อประสิทธิภาพของนโยบาย เสถียรภาพเศรษฐกิจ

ผู้นำรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจจักต้องเรียนรู้ที่ไม่ผลิทมุสาวาทะ นอกจากต้องหลีกเลี่ยงการผลิทมุสาวาทะแล้ว ยังต้องหลีกเลี่ยงการให้คำสัญญาในเรื่องที่มีอาจปฏิบัติได้อีกด้วย หากให้คำมั่นสัญญาในเรื่องใด ก็ต้องปฏิบัติตามคำมั่นนั้น เทคโนโลยีในการ

ปฏิบัติตามพันธะผูกพัน (Commitment Technology) มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าเทคโนโลยีการผลิต และเทคโนโลยีการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่เดินบนเส้นทางเสรีนิยม