

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 24 พฤษภาคม 2534

เสรีนิยมของธนาคารพาณิชย์ กับเสรีนิยมของธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ภายหลังจากที่ธนาคารพาณิชย์ยักษ์ใหญ่ 5 ธนาคารฮั้วกันลดอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินให้กู้ลงประมาณ 1% เมื่อกลางเดือนเมษายน 2534 ที่ผ่านมานี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผู้ว่าการและผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการฯ ได้แสดงความไม่พอใจที่ธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยมากเกินไป ในทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทย การลดอัตราดอกเบี้ยในระดับที่เหมาะสมควรจะอยู่ในช่วง 0.25-0.50% เพราะการลดอัตราดอกเบี้ยมากเกินไป อาจทำให้สินเชื่อยาวตัวในอัตราสูง ซึ่งไม่เพียงแต่จะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อเท่านั้น หากทว่ายังสร้างปัญหาแก่ดุลบัญชีเดินสะพัดในดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ เมื่ออัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงมาก ๆ ยังช่วยจูงใจให้มีการเก็งกำไรมากขึ้นด้วย นายวิโรพงษ์ รามางกูร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การปรับอัตราดอกเบี้ยให้ลดลง 1% นั้นเป็นการปรับลดที่สูงมาก ซึ่งอาจสร้างปัญหา 'โอเวอร์ฮีตติ้ง' (over-heating) แก่ระบบเศรษฐกิจไทย (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 เมษายน 2534) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการของฝ่ายธนาคารพาณิชย์ได้โต้แย้งว่า การลดอัตราดอกเบี้ยลง 1% นั้นเป็นการปรับในระดับที่เหมาะสม เพราะในขณะนี้ระบบธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่องส่วนเกินมากพอสมควร ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลงด้วย

นับตั้งแต่กลางปี 2532 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผลักดันให้มีการปฏิรูปนโยบายการเงินในแนวทางเสรีนิยม (financial liberalization) โดยมีแนวนโยบายที่เด่นชัดอย่างน้อย 3 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การประกาศยอมรับพันธะ ข้อ 8 ของข้อบังคับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 โดยในขณะเดียวกันก็ได้ผ่อนคลายการควบคุมการบริวรรตเงินตราต่างประเทศ (foreign exchange liberalization) ทั้งนี้เพื่อให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ (international capital mobility) เป็นไปโดยเสรีมากขึ้น และต่อมาก็มีการผ่อนคลายการบริวรรตเงินตราต่างประเทศรอบที่สองซึ่งเพิ่งมีผลบังคับนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2534 เป็นต้นมา

ด้านที่สอง ได้แก่ การปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารลอยตัว โดยยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเวลาเกินกว่า 1 ปีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2532 และการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภทลอยตัวนับตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม 2533 เป็นต้นมา ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ยังไม่สามารถยกเลิกเพดานได้ เนื่องจากติดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการคำนวณภาษีดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งอิงอยู่กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ (ดู "ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร : จะเอาอย่างไรกันแน่?" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 10 พฤษภาคม 2534)

ด้านที่สาม ได้แก่ การเขยิบเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้จากระดับไม่เกิน 15% ต่อปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 เป็นไม่เกินปีละ 16.5% เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2533 และเขยิบเพดานเป็นไม่เกินปีละ 19% นับตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้นมา

การดำเนินนโยบายการเงินในแนวทางเสรีนิยมนับเป็นนโยบายที่เด่นชัดในช่วง 3 ปีเศษที่ผ่านมา ในเมื่อแนวนโยบายเปลี่ยนแปลงจากการกำกับและควบคุม (regulation) มาเป็นการผ่อนคลายการกำกับและการผ่อนคลายการควบคุม (deregulation) เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดท่าทีและบทบาทของตนเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่แปรเปลี่ยนไป ตรงกันข้าม ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงสอดคล้องถึงจิตวิญญาณของผู้กำกับและควบคุม ถึงกับแสดงความไม่พอใจเมื่อธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าระดับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการ ถ้าเช่นนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวไปทำไมกัน เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศนโยบายอัตราดอกเบี้ยในแนวทางเสรีนิยม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรที่จะปล่อยให้หลังตลาดเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างเต็มที่

ผมจึงไม่ค่อยเข้าใจว่า 'เสรีนิยมทางการเงิน' ในทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นมีความหมายอย่างไรกันแน่ ?

ผมยังจำได้ดีว่า เมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลงในช่วงกลางปี 2529 และตลาดการเงินในประเทศไทยมีสภาพคล่องเพิ่มขึ้น ธนาคารพาณิชย์ไม่กล้าปรับอัตราดอกเบี้ยตามสภาวะการเงินที่แปรเปลี่ยนไป เพราะต่างก็เกรงกันว่า หากธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งแห่งใดลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลงโดยที่ธนาคารอื่นไม่ปรับอัตราดอกเบี้ยตามเงินออมจะถ่ายเทจากธนาคารที่ให้ดอกเบี้ยต่ำไปสู่ธนาคารที่ให้ดอกเบี้ยสูง อันเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาด นายธนาคารพาณิชย์หลายต่อหลายนายพากันเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาแทรกแซงด้วยการลดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ควบคุม แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ เพราะต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ปรับกลไกราคากันเอง อัตรา

ดอกเบ๊ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมเป็นอัตราดอกเบ๊ยชั้นสูง ธนาคารพาณิชย์มีเสรีภาพที่จะกำหนดอัตราดอกเบ๊ยในระดับใดก็ได้ ตราบเท่าที่ยังไม่เกินอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุม

ความใจแข็งของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2529 ได้ช่วยให้บทเรียนแก่ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารพาณิชย์ก็มีประสบการณ์ในการปรับอัตราดอกเบ๊ยกันเองนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อตลาดการเงินภายในประเทศมีสภาพคล่องเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ต้นปี 2534 ธนาคารพาณิชย์ก็ได้ปรับอัตราดอกเบ๊ยลงในเดือนกุมภาพันธ์ และอีกครั้งหนึ่งในเดือนเมษายน 2534 ที่ผ่านมา โดยไม่ต้องรบกวนธนาคารแห่งประเทศไทยแม้แต่น้อย แต่การปรับอัตราดอกเบ๊ยในเดือนเมษายน 2534 แตกต่างจากปี 2529 เพราะในปี 2529 นั้น ธนาคารพาณิชย์ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแทรกแซง อันเป็นความต้องการที่มีได้รับการตอบสนอง แต่การลดอัตราดอกเบ๊ยในเดือนเมษายน 2534 ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับโกรธที่ธนาคารพาณิชย์ปีกล้ำขาแข็ง ไม่ขอให้เข้าแทรกแซง

ดังได้กล่าวแล้วว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีนโยบายเฉพาะแต่การปล่อยให้อัตราดอกเบ๊ยเงินฝากลอยตัวเท่านั้น หากยังต้องการให้อัตราดอกเบ๊ยเงินกู้ลอยตัวด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน แต่แทนที่ธนาคารพาณิชย์จะชื่นชมแนวนโยบายดังกล่าวนี้ กลับแสดงความเห็นคัดค้านต่อต้าน นายธนาคารพาณิชย์ยังคงต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมอัตราดอกเบ๊ยเงินกู้ โดยปรับเพดานอัตราดอกเบ๊ยดังกล่าวนี้ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทางการเงินภายในประเทศ

นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ นายกสภาคธนาคารไทยแสดงความเห็นว่า การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบ๊ยเงินกู้ยังไม่เหมาะสมสำหรับตลาดเงินในเมืองไทย เพราะตลาดเงินที่ไม่มีเพดานอัตราดอกเบ๊ยเงินกู้ต้องเป็นตลาดที่มีวินัย อีกทั้งการกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบ๊ยสำหรับผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์และผู้ให้บริการจักต้องเป็นธรรม (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 26 เมษายน 2534) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข้อเรียกร้องของสมาคมธนาคารไทยที่มีต่อกระทรวงการคลังว่า การคงไว้ซึ่งเพดานอัตราดอกเบ๊ยเงินกู้จะมีผลในการกำกับอัตราดอกเบ๊ยในชนบทด้วย (*The Bangkok Post*, April 24, 1991)

นายธนาคารพาณิชย์ได้ร้องเรียนทั้งในที่ลับและที่แจ้งมาเป็นเวลานานแล้วว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าไปควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์มากจนเกินไป ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ถึงกับให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพื่อศึกษาถึงผลเสียอันเกิดจากการกำกับและการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการผ่อนคลายการกำกับและการผ่อนคลายการควบคุม (deregulation) ดังกล่าวนี้ แต่ครั้นเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยรุดหน้าในการดำเนินนโยบายการเงินในแนวทาง

เสรีนิยม นายธนาคารพาณิชย์กลับเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์ต่อไป

ธนาคารพาณิชย์คุ้นเคยและได้ประโยชน์อย่างมหาศาลจากนโยบายการกีดกันอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน นายธนาคารพาณิชย์มิได้เป็นเพียงผู้บริหารสถาบันการเงิน หากยังเป็นนายทุนที่มีผลประโยชน์ในพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมประเภทต่างๆด้วย ในเมื่อนายธนาคารพาณิชย์มีอำนาจผูกขาดในทรัพยากรทางการเงินราคาถูก นายธนาคารพาณิชย์ได้ใช้ทรัพยากรทางการเงินราคาถูกนี้ในการเพิ่มทุนความมั่งคั่งและทรัพย์สินศฤงคารของตนเองมาโดยตลอด การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินกู้เป็นแผนนโยบายที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนผู้มีเงินออม โดยที่อัตราผลตอบแทนในการถือเงินฝากธนาคารเป็นไปตามกลไกตลาด แผนนโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ทรัพยากรทางการเงินมีราคาแพงขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังทำให้การบริหารสถาบันการเงินมีสถานะความเสี่ยงและความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้นอีกด้วย

การเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยคงไว้ซึ่งเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ แม้จะปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัว ย่อมทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากไม่สามารถลอยตัวได้อย่างเต็มที่ (ดู "นโยบายอัตราดอกเบี้ย : จะเอาอย่างไรกันแน่ ?" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 21 มกราคม 2534) ข้อเรียกร้องนี้จึงมีจุดมุ่งสุดท้ายที่จะให้ทรัพยากรทางการเงินมีราคาถูกต่อไป และไม่ต้องการให้สถาบันการเงินเผชิญกับสถานะความเสี่ยงและความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้นจากระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กรณีการลดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ในเดือนเมษายน 2534 และความพยายามของธนาคารแห่งประเทศไทยในการยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในขณะนี้ ในด้านหนึ่งดูเหมือนหนึ่งว่า 'เสรีนิยมทางการเงิน' ในความหมายของธนาคารพาณิชย์แตกต่างจากความหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยสิ้นเชิง แต่แท้ที่จริงแล้วความหมายในขั้นรากฐานหาได้แตกต่างกันไม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยการปลดปล่อยพันธนาการของอัตราดอกเบี้ย แต่การลอยตัวของอัตราดอกเบี้ยจักต้องอยู่ในขอบเขตที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพอใจ ในทำนองเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยผ่อนคลายการควบคุมและผ่อนคลายการกำกับตราบเท่าที่การผ่อนคลายนั้นเป็นประโยชน์ต่อธนาคารพาณิชย์ แต่มาตรการผ่อนคลายใดทำให้ธนาคารพาณิชย์เสียประโยชน์ ธนาคารพาณิชย์ก็จะเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมและกำกับต่อไป

นี่คือลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจในประเทศไทย !