

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มิถุนายน 2539

การเมืองว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2539 มีมติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนมาตรการการเงิน เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้สั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบายอัตราดอกเบี้ย โดยกล่าวว่า แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้อ่อนตัวลงแล้ว สมควรที่จะพิจารณาปรับอัตราดอกเบี้ยลง

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย นับตั้งแต่การสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 เป็นต้นมา ไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลชุดใดที่สั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับอัตราดอกเบี้ยในทิศทางที่ต้องการ นโยบายอัตราดอกเบี้ยอยู่ในปริมาณที่แห่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยมาโดยตลอด โดยที่ผู้นำฝ่ายบริหารไม่เคยแทรกแซงการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นับเป็นรัฐบาลแรกที่แหกจารีตทางการเงินดังกล่าวนี้

เหตุใดนายกรัฐมนตรี ผู้ไม่มีความรู้เศรษฐศาสตร์และไม่มีประสบการณ์ด้านการเงินจึงหาญกล้าสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบายอัตราดอกเบี้ย ?

คำตอบที่มีความเป็นไปได้สูงก็คือ นายกรัฐมนตรีได้รับแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน และต้องการเอาใจกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ นับตั้งแต่การจัดตั้งรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในปี 2538 เป็นต้นมา กลุ่มทุนการเงินได้สั่นคลอนรัฐบาลนี้ และกดดันนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการคลังคนที่แล้วมาโดยตลอด

แต่ความต้องการเอาใจและรวมชอมกับกลุ่มทุนการเงินด้วยการสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาลดอัตราดอกเบี้ย โดยมีได้พิจารณาถึงผลกระทบทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค นับเป็นเรื่องน่าอับอายยิ่ง รัฐมนตรีว่าการคลังคนปัจจุบัน ซึ่งรับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีและสั่งการตามบัญชา แม้ได้ชื่อว่าเป็นผู้ชำนาญการในด้านการจัดสรรงบประมาณ แต่ไม่เคยแสดงออกต่อสาธารณชนว่ามีความชำนาญพิเศษในด้านเศรษฐกิจการเงิน หรือแม้แต่

ด้านการภาษีอากร การสั่งการต่อตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่า แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ผ่อนคลายลงแล้วนั้น สมควรที่จะพิจารณาหรืออย่างถ่วงถ่วงว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ เพียงช่วงเวลาสองเดือนเศษก่อนหน้านี้ เมื่อฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ภาวะเงินเฟ้อเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ใช้โจมตีความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล ข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภคในช่วงสามเดือนแรกของปี 2539 ส่อเค้าว่าภาวะเงินเฟ้อจะถดถอยสูงขึ้น แต่แล้วเมื่อข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภคเดือนพฤษภาคม 2539 ปรากฏผู้สื่อข่าวสาธารณชนแล้ว ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลังต่างตีขลุมว่า แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ผ่อนคลายลงแล้ว ทั้งๆที่เป็นข้อมูลของเดือนเดียว และยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าจะมีแนวโน้มลดลงต่อไปอีกหรือไม่

แต่การที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลังเริ่มแทรกแซงการบริหารนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากจะเป็นผลจากแรงกดดันของกลุ่มทุนการเงินแล้ว ยังเป็นเพราะความตกต่ำของธนาคารแห่งประเทศไทยเองด้วย ไม่มียุคสมัยใดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตกต่ำมากเท่ายุคที่นายวิจิตร สุพินิจดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ การที่นายวิจิตรเล่นหุ้น ทั้งๆที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ก็ดี การที่นายวิจิตรกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ทั้งๆที่ธนาคารดังกล่าวมีฐานะง่อนแง่นจนธนาคารแห่งประเทศไทยต้องกำกับและควบคุมอย่างเข้มงวดก็ดี ล้วนแล้วแต่บั่นทอนศรัทธาของมหาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น เพราะปรากฏอย่างชัดเจนว่า ผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงอื่นๆ มิได้หลีกเลี่ยงประพฤติกกรรมอันส่งผลถึงความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ มิใช่ต้องกล่าวถึงการใช้อำนาจการเทศาภิบาลในการปกครองลูกน้อง จนเป็นคดีความอยู่ในปัจจุบัน

สถานะอันตกต่ำและเกียรติภูมิอันเสื่อมทรามของธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดช่องให้อำนาจทางการเมืองแทรกตัวเข้าวังบางขุนพรหมได้โดยง่าย บัดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เป็น 'ปรากฏการณ์พหุปัญญา' ของสังคมไทยอีกต่อไป เพราะปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วว่าผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นปวงชนที่มีความเห็นแก่ได้ยิ่งกว่าปวงชนคนสามัญ เพราะเป็นความเห็นแก่ได้ที่ได้รับการสนองตอบจากอำนาจหน้าที่ของตนเอง คนเหล่านี้ไม่มีอะไรที่แตกต่างจากนักเลือกตั้งที่ขึ้นมาใช้อำนาจด้วยการซื้อสิทธิซื้อเสียง ในเมื่อไม่มีระดับจริยธรรมอันเหนือกว่า ก็ไม่มีเหตุที่นักเลือกตั้งจะต้องเกรงใจ ภายใต้อาณัติภาพดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีเหตุผลที่จะเชื่อต่อไปว่า ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยจะค่อยๆหมดไป อำนาจทางการเมืองจะรุกคืบเข้าสู่วังบางขุนพรหมมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะจริยธรรมอันเป็นเกราะกำบังวังบางขุนพรหมถูกกัดกร่อนจนเกือบไร้ร่องรอย

ในการสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบายอัตราดอกเบี้ย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลัง นอกจากจะได้แรงหนุนจากกลุ่มทุนการเงินแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังอีกด้วย ในทันทีที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2539 ข้าราชการระดับสูงของสำนักงานดังกล่าวไม่รับรองที่จะวิพากษ์วิจารณ์ธนาคารแห่งประเทศไทยในข้อที่ตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเกินไป (*Financial Day ฉบับวันหยุดพิเศษ* ที่ 20 มิถุนายน 2539)

นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานเศรษฐกิจการคลังต่างแย่งชิงบทบาทนำในการกำหนดนโยบายการเงิน ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ด้วยเหตุที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีการคลังเป็นตัวแทนกลุ่มทุนการเงิน จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ต้องเพิ่มการกำกับและกลั่นกรองนโยบายการเงินที่นำเสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง นายธารินทร์เคยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมธนาคารไทย และได้แสดงความเห็นคัดค้านนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย หลายๆ ด้าน ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อนายธารินทร์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึง 'ซัด' ธนาคารแห่งประเทศไทย

ครั้นถึงยุครัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา สำนักงานเศรษฐกิจการคลังก็ถึงคราวตกต่ำทางการเมือง เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าถึงรัฐมนตรีการคลัง นายวิจิตร สุทธิณินดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และมีความใกล้ชิดกับทีมงานบ้านพิษณุโลก โดยเฉพาะในการอำนวยความสะดวกในการป้อนข้อมูลเศรษฐกิจแก่คณะที่ปรึกษาฯ ตั้งแต่ยังดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถแย่งชิงบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงินกลับคืนมาในยุคที่นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง ยิ่งเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีการคลังเผชิญวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาร่วมกันในกรณีการกดดันให้นายเอกกมล ศิริวัฒน์ออกจากตำแหน่งเลขาธิการ ก.ล.ต. และการถอนนายเอกกมลออกจากตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งสองคนยังต้องกอดคอร่วมกันแหวกวายุฝ่าสายธารทางการเมือง

เมื่อนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยถูกกดดันให้ออกจากตำแหน่งและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีการคลัง ผู้คนในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เริ่มโง่คอคอชันหนุนเนื่องให้รัฐมนตรีการคลังคนใหม่แทรกแซงการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทย

การแย่งชิงการนำระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังดังกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนถึงอนิจลักษณะของอำนาจทางการเมืองอย่างชัดเจนยิ่ง แต่คำถามพื้นฐานก็มีอยู่ว่า การนำธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปอิงอยู่กับอำนาจทางการเมืองด้วยการประกบหรือพยายามเข้าถึงรัฐมนตรีการคลัง เป็นเรื่องเหมาะสมเพียงใด

ในส่วนของที่เกี่ยวกับวิวาทะว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ย สถานการณ์คล้ายคลึงกับที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ Federal Reserve ใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคา โดยขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อลดอุปสงค์มวลรวมในยามที่แรงกดดันเงินเพื่อมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และลดอัตราดอกเบี้ยในยามที่แรงกดดันเงินเพื่อมีแนวโน้มลดลง แต่รัฐบาลอเมริกันมักจะไม่พอใจการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ การขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อตรึงภาวะเงินเฟ้อก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมในรูปการชะลอตัวทางเศรษฐกิจและการว่างงานที่มีมากขึ้น ซึ่งมีผลในการทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองของรัฐบาล เมื่อภาวะเงินเฟ้ออ่อนตัวลง ธนาคารกลางกลับลดอัตราดอกเบี้ยอย่างเชื่องช้า ไม่ทันใจรัฐบาล ความขัดแย้งระหว่างนายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลาง กับรัฐบาลบุชและรัฐบาลคลินตัน เป็นเรื่องที่ทราบกันโดยทั่วไป แต่เป็นเพราะกฎหมาย Federal Reserve ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินของธนาคารกลาง ฝ่ายบริหารจึงมีโอกาสเล่นงานประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางได้

ในประเทศไทย กลุ่มทุนการเงินไม่พอใจนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง นายอิฟาร์ ไชยประวัติ ข้าแต่เจ้าเกล้าเลี้ยงของวังบางขุนพรหมเป็นหัวหอกในการโจมตีวังบางขุนพรหม การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงสร้างปัญหาในการบริหารสถาบันการเงิน ไม่เพียงต้นทุนของเงินทุนจะสูงขึ้นเท่านั้น หากยังมีปัญหาในการจัดสรรสินเชื่ออีกด้วย ภาคธุรกิจเอกชนโดยส่วนรวมไม่พอใจนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงด้วย เพราะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นและการลงทุนลดลง ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางจำนวนไม่น้อยมีโอกาสทนแบกรับภาระดอกเบี้ยได้ แต่ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า มีจำนวนการล้มละลายมากน้อยเพียงใด รัฐบาลไม่พอใจนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้เศรษฐกิจซบเซา อันเป็นเหตุให้สูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังโจมตีการตรึงดอกเบี้ยในระดับสูงว่าเป็นต้นเหตุให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ข้อโจมตีนี้มีสมมติฐานว่า เงินเฟ้อเกิดจากการผลักดันของต้นทุน (Cost-push Inflation) แต่ไม่มีใครทราบข้อเท็จจริงที่แน่ชัดว่า ดอกเบี้ยมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดในโครงสร้างต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ การโจมตีนโยบายอัตราดอกเบี้ยในประเด็นนี้จึง

เป็นการกล่าวหาบนพื้นฐานแห่งวิชา ยิ่งการโจมตีว่า นโยบายอัตราดอกเบี้ยเป็นต้นเหตุให้การส่งออกตกต่ำ ยิ่งเป็นเรื่องชวนหัว

การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงมีผลดีในการชะลอการขยายตัวของสินเชื่อของสถาบันการเงิน และลดทอนการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน การเก็งกำไรในตลาดผลิตผลผลิตและตลาดการเงินลดลง เนื่องจากต้นทุนการเก็งกำไรเพิ่มขึ้น อีกทั้งช่วยลดทอนการใช้จ่ายในการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อสินค้าผ่อนส่ง การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงจึงช่วยชะลอการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวม ซึ่งนอกจากจะมีผลดีในการตรึงภาวะเงินเฟ้อแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอีกด้วย

แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผ่อนปรนให้เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรีมากขึ้น และปลดเปลื้องพันธนาการอัตราดอกเบี้ย แต่แล้ววิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในเม็กซิโกในช่วงปลายปี 2537 ประกอบกับวิกฤติการณ์เงินบาทในช่วงต้นปี 2538 ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องทบทวนการดำเนินนโยบายการเงินเสรี การเข้ามาตรึงการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นก็ดี และมาตรการการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงก็ดี ล้วนแล้วแต่สวนทางกับนโยบายการเงินเสรีทั้งสิ้น หากยึดมั่นในปรัชญาเสรีนิยม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรี และจะต้องปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงตามสภาวะการณ์ในตลาด การหวนกลับมาแทรกแซงตลาดการเงินมากขึ้น จึงเป็นการยอมรับโดยปริยายถึงความล้มเหลวของนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน

วิวาทะว่าด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ยสะท้อนให้เห็นความขัดกันระหว่างเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นโยบายอัตราดอกเบี้ยแพงไม่เกื้อกูลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เป็นผลดีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและต่อการระดมเงินออม

หากรัฐบาลยังคงต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังจารีตที่เป็นมาตั้งแต่ปี 2485 ก็ต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอิสระในการบริหารนโยบายอัตราดอกเบี้ย การใช้อำนาจทางการเมืองในการแทรกแซงนโยบายอัตราดอกเบี้ยจะเป็นผลเสียต่อสังคมเศรษฐกิจไทยในระยะยาว