

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 12 กรกฎาคม 2539

## ธนาคารแห่งประเทศไทยกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

มติคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งนายเจียงชัย มะระกานนท์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2539 มีใ้เรื่องน่าประหลาดใจ ในเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีทางเลือกอื่น ด้วยเหตุที่บรรดาคนนอกวังบางขุนพรหมที่อยู่ในข่ายพิจารณาล้วนแล้วแต่ตอบปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนี้ ผู้ว่าการคนใหม่กล่าวขอบคุณรัฐบาลที่เลือกคนในสืบทอดตำแหน่งนี้ โดยหวังว่าจะเป็นจารีตสืบต่อไป การเลื่อนรองผู้ว่าการที่มีอาวุโสสูงที่สุดขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ช่วยสร้างภาพลักษณ์แก่รัฐบาลว่า มิได้ใช้อำนาจการเมืองแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งเป้าไว้ตั้งแต่แรกว่าจะสรรหาบุคคลภายนอกเป็นปฐม

เหตุใดคนนอกวังบางขุนพรหมจึงพากันเมินตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย? เพียงเมื่อทศวรรษที่แล้ว หากขุนนางนักวิชาการคนหนึ่งคนใดได้รับข้อเสนอนี้ ย่อมยากที่จะได้เห็นอาการเมินหน้าหนีตำแหน่ง เพราะถือเป็นเกียรติประวัติอันยิ่งใหญ่ และแสดงถึงความเป็นเลิศทางวิชาชีพ ภาพขุนนางกระทรวงการคลังข้ามฟากไปเป็นใหญ่ในวังบางขุนพรหมจึงปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง แต่ในคราวนี้ เมื่อรัฐมนตรีการคลังค้นหาข้าราชการภายในกระทรวงเพื่อส่งไป ‘กินเมือง’ ยังวังบางขุนพรหม อาการปฏิเสธปรากฏอย่างชัดเจนชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เริ่มต้นด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งตอบปฏิเสธด้วยเหตุผลการขาดความสันทัด ความรู้ และความชำนาญพิเศษ ตามมาด้วยปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งกล่าวอย่างชัดเจนว่า หากตั้งให้เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องถือเป็นการขึ้นใจ และการทำงานชนิดที่ถูกขึ้นใจให้ทำนั้น ย่อมไม่สนุก

ความยากลำบากในการกำหนดและการบริหารนโยบายการเงินนับเป็นปมเงื่อนอันหนึ่งที่ทำให้หลายคนลังเลใจที่จะรับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้ระบบการเงินเสรี การบริหารนโยบายการเงินเป็นเรื่องยากยิ่ง ระบบการเงินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น วิกฤติการณ์ทางการเงินเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น เพราะการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว

แต่สำหรับผู้สังเกตด้านเศรษฐกิจการเงิน การบริหารนโยบายการเงินอาจมีใ้ปัญหาสำคัญเท่ากับปัญหาอีก 2 ปัญหา ปัญหาแรกได้แก่ การแทรกแซงของอำนาจการเมือง ในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงิน ส่วนปัญหาที่สองก็คือ วิกฤติการณ์แห่งศรัทธาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่

การสืบคลานของอำนาจการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหมจะยังคงมีต่อไป และจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้คนในธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดประตูวังบางขุนพรหมต้อนรับอำนาจการเมืองเสียเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความต้องการของนักเลือกตั้งที่จะใช้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกลไกทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มทุนการเงินหนุนเนื่องอำนาจการเมืองให้แทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ภาคธุรกิจเอกชนย่อมต้องการให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว เพราะได้ผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีผลในการเหนี่ยวรั้งการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่บ่อยครั้ง

เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีการคลังพยายามแทรกแซงการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนมิถุนายน 2539 แม้จะมีเสียงเรียกร้องความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยจากชุมชนวิชาการและข้าเก่าแต่เพียงบางคนของวังบางขุนพรหม แต่ก็ยังเป็นเสียงเรียกร้องที่เบาเบาและไร้น้ำหนัก ในขณะที่กลุ่มทุนการเงินและภาคธุรกิจเอกชนพากันหนุนเนื่องให้รัฐบาลลดอัตราดอกเบี้ยเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ย

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาครั้งสำคัญ ภายหลังจากการทำหน้าที่ 'ปรากฏการแห่งจริยธรรม' และ 'ปรากฏการแห่งพุทธิปัญญา' ได้เพียง 50 ปี ความตกต่ำก็มาเยือนในยุคสมัยที่นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยครองอำนาจ ความเชื่อมั่นว่าน่าอนาถนัก ผู้คนที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นกำลังของวังบางขุนพรหม กลับเป็นผู้ทำลายสถาบันของตนเสียเอง

ความขัดแย้งในหมู่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจนถึงขั้นชิงแอบอำนาจทางการเมืองเพื่อห้าห้ากัน นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ตั้งอำนาจทางการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหมด้วยเหตุตั้งนี้การ ร้าหาความเป็นอิสระจึงหาประโยชน์อันใดมิได้ ในเมื่อผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการพึ่งอำนาจทางการเมืองในการห้าห้ากันเสียเอง แต่เหตุปัจจัยพื้นฐานน่าจะมาจากความสิ้นคลอนของบรรทัดฐานทางจริยธรรม ความเสื่อมทรามทางจริยธรรมทำให้มุงยึดหลัก

'อำนาจเป็นธรรม' แทนที่จะหันเข็มมุ่งสู่หลัก 'ธรรมเป็นอำนาจ' และมีโซ่รื่องนำประหลาดใจที่วังบางขุนพรหมกลายเป็นสังคมเกสตาโป

ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่ในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของระบบทุนนิยมในประเทศไทย แต่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมนั้นเองกลับทำลายสถาบันแห่งนี้ เพราะการเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมนำมาซึ่งลัทธิปัจเจกชนนิยม ลัทธิบริโภคนิยม และความเห็นแก่ได้ อามิสที่มากับพลังเศรษฐกิจทุนนิยมมีสิ่งเข้ายวนมากพอที่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยมีโอกาสหักห้ามใจได้ ด้วยเหตุที่เห็นแก่อามิสเหล่านี้มากเกินไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงขาด 'กฎเหล็ก' ที่จะกำกับและควบคุมประพฤติกกรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจ

การกอบกู้ศรัทธาของมหาประชาชนนับเป็นภารกิจเบื้องต้นของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยคนใหม่ ซึ่งมีโซ่รื่องง่าย หากไม่สามารถสร้างศรัทธาเช่นว่านี้ ก็ช่วยการที่จะรักษาความเป็นอิสระของธนาคารกลาง เมื่อประชาชนหมดศรัทธาธนาคารแห่งประเทศไทยเสียแล้ว ย่อมไม่เห็นอามิสงสีในการรักษาความเป็นอิสระ แต่ศรัทธาของประชาชนจักก่อเกิดและดำรงไว้ได้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขพื้นฐานอย่างน้อย 2 ประการ คือ ความแข็งแกร่งทางจริยธรรม และความแข็งแกร่งทางวิชาการ

ความแข็งแกร่งทางจริยธรรมเป็นเกราะกำบังมิให้เหล่าอธรรมมาพองพาด หากผู้คนในวังบางขุนพรหมอุดมด้วยจริยธรรมย่อมเป็นที่เกรงขามของพาดชน และสังคมโดยส่วนรวมก็จะช่วยปกป้องธนาคารแห่งประเทศไทยในยามที่ผู้ทรงอำนาจรุกล้ำโดยไม่ชอบธรรม แต่ป้อมปราการทางจริยธรรมมิได้เกิดจากคุณธรรมของปัจเจกบุคคลเท่านั้น หากยังเป็นผลจากโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกลายเป็นป้อมปราการทางจริยธรรมได้ ก็ต้องมี 'กฎเหล็ก' ที่ป้องปรามการทุจริต การประพฤติมิชอบ รวมทั้งประพฤติกกรรมที่สื่อถึงการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ (conflicts of interest) บรรทัดฐานทางจริยธรรมของธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องสูงกว่าบรรทัดฐานของสังคมโดยทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจะสามารถดำรงฐานะสถาบันหลักของชาติได้ ในการนี้ผู้คนในวังบางขุนพรหมก็ควรต้องมีเงินได้และสวัสดิการดีกว่าส่วนอื่นๆในสังคมด้วย

คำบรรยายเรื่อง "ธนาคารกลาง" ของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในปี 2512 ก็ดี หนังสือเรื่อง เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย บทที่ว่าด้วย "ธรรมะในด้านเศรษฐกิจ" ซึ่งอาจารย์ป๋วย เขียนร่วมกับคุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร (2498) ก็ดี ได้กล่าวถึงบรรทัดฐานทางจริยธรรมที่ควรจะเป็นของ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้เป็นอย่างดี ยิ่ง สมควรที่จะกลับไปศึกษา

และสร้าง ‘กฎเหล็ก’ กำกับประพฤติกรรมของผู้คนในวังบางขุนพรหม บรรทัดฐานทางจริยธรรม ดังกล่าวนั้นนอกจากจะเน้นความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ยังเน้นถึงการลดละความเห็นแก่ได้ และการไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะผู้จัดการ กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น

หากผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยมีพฤติกรรมอันเสื่อมเสีย ไม่เพียงแต่จะมีได้รับความเคารพนับถือจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น หากยังมีปัญหาในการกำกับสถาบันการเงินอีกด้วย เพราะนายธนาคารและผู้นำภาคเศรษฐกิจการเงินไม่เชื่อถือ เพียงแต่จะแสดงออกหรือไม่เท่านั้น เมื่อนายชาติรี ไสภณพนิช ประธานเจ้าหน้าที่บริหารธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ให้สัมภาษณ์ ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มิถุนายน 2539) ว่า ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยคนที่แล้วต้องพ้นจากตำแหน่งอย่างแน่นอน นับเป็นสุดยอดแห่งบทสัมภาษณ์ เพราะไม่เคยปรากฏมาก่อนว่า นายธนาคารซึ่งเป็นฝ่ายถูกกำกับจะออกมาวิจารณ์ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้กำกับธนาคารพาณิชย์เช่นนี้

แต่ความประพฤติอันเสื่อมเสียของผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีความหมายต่อความเป็นอิสระของสถาบันแห่งนี้ด้วย เมื่อผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมสูงส่งกว่าบรรดานักเลือกตั้ง ย่อมเปิดช่องให้อำนาจการเมืองทะลวงเข้าสู่วังบางขุนพรหมได้โดยง่าย เพราะไม่มีเหตุที่นักเลือกตั้งจะเกรงใจ

ความแข็งแกร่งทางจริยธรรม แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการได้มาและดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่หาได้เป็นเงื่อนไขอันพอเพียงไม่ ความแข็งแกร่งทางวิชาการนับเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอีกปัจจัยหนึ่ง เมื่อกล่าวสองทศวรรษที่แล้วธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น ‘ปราคารแห่งพุทธิปัญญา’ ที่เข้มแข็ง ในเวลานั้น สถานทางวิชาการของมหาวิทยาลัยและภาคธุรกิจเอกชนยังอ่อนปวกเปียก บัดนี้สถานการณ์แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่มหาวิทยาลัยและภาคเศรษฐกิจการเงินมีความเข้มแข็งทางวิชาการมากขึ้นเท่านั้น หากทว่าธนาคารแห่งประเทศไทยกลับอ่อนแอลงไปเป็นอันมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการสูญเสียชนชั้นมันสมองของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยนำวิชาการไปรับใช้ฝ่ายการเมือง การให้คำพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงเวลาครั้งทศวรรษที่ผ่านมามุ่งเอาใจฝ่ายการเมือง โดยวาดภาพเศรษฐกิจสวยหรูกว่าความเป็นจริง จนคำพยากรณ์กลายเป็นคำโฆษณาชวนเชื่อ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังกลายเป็น ‘กระทรวงแห่งความจริง’ ผู้หน้าที่แถลงข่าวเท็จ

หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่คิดเสริมฐานทางวิชาการ และมุ่งผลิตงานวิชาการโดยมีความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะค่อยๆ ลื่นไถลสู่ฐานะผู้นำในวง

วิชาการเศรษฐศาสตร์การเงิน ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ประสิทธิภาพในการชี้นำทิศทางของนโยบายการเงิน จะค่อยๆ ปลายทางไปด้วย

วิกฤติการณ์แห่งศรัทธาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่นี้ใหญ่หลวงนัก กระนั้นก็ตาม ผู้คนที่อยู่นอกวงบางขุนพรหมจำนวนไม่น้อยต่างเอาใจช่วย เพราะหวังที่จะได้เห็นธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสถาบันหลักของชาติสืบต่อไป ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า คนในวงบางขุนพรหมมีความ จริงใจและจริงจังในการระดมปัญหาเล็กน้อยเพียงใด