

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 21 มีนาคม 2540

ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธ์

หนังสือพิมพ์หลายฉบับพาดหัวข่าวในวันอังคารที่ 18 มีนาคม 2540 ว่า รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอัดฉีดเงินในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

นายอานวย วีรวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแถลงภายหลังการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2540 ว่า รัฐบาลจะจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวน 25,000 ล้านบาทแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อนำไปปรับปรุงเทคโนโลยีในการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อเครื่องจักรที่ทันสมัยทดแทนเครื่องจักรที่ล้าสมัย ทั้งนี้เพื่อให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอันมีผลต่อฐานะการแข่งขันในตลาดโลก ในการนี้ รัฐบาลเลือกที่จะให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอันดับแรก

สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวน 25,000 ล้านบาทนี้ ร้อยละ 25 ซึ่งเท่ากับ 6,250 ล้านบาทจัดสรรโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่อผ่านธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 2.5% ต่อปี โดยให้ ธสน. และบริษัทฯจัดสรรสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโดยคิดดอกเบี้ยไม่เกินอัตรา 10% ต่อปี ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่จะจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำในปี 2540 ในวงเงิน 500 ล้านบาท และอีก 1,750 ล้านบาทในปี 2541

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกสั่งให้จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) แก่อุตสาหกรรมสิ่งทอนั้น นับเป็นการสูญเสียความเป็นอิสระที่ร้ายแรง เพราะแสดงถึงการขาดความเป็นตัวของตัวเองในการดำเนินนโยบายการเงิน แต่การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในครั้งนี้นับว่าปรากฏการคัดค้านจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีการแต่งตั้งผู้ใด

การทำลายความเป็นอิสระของธนาคารกลาง สาธารณชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และกลไกการทำงานของธนาคารกลาง มิได้ล่วงรู้ด้วยซ้ำว่า การที่รัฐบาลสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่อบริการดอกเบี้ยต่ำแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นการทำลายความเป็นอิสระ ไม่มีข่าวว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงจะลาออกจากตำแหน่งเพื่อประท้วงการแทรกแซงของรัฐบาล ทั้งๆที่กรณีนี้เป็นกรแทรกแซงที่รุนแรงมากกว่ากรณีการสั่งให้สอบสวนนายจรูญ หนูขวัญและพวกเสี่ยอีก การปล่อยให้คดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การสิ้นอายุความเป็นกรบกพร่องสำคัญ ซึ่งกระทบต่อเกียรติคุณของรัฐบาลทั้งภายในและระหว่างประเทศ รัฐบาลย่อมมีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะสั่งให้สอบสวน ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีหน้าที่ที่จะสั่งการเรื่องนี้เอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ทำหน้าที่เฉพาะแต่การเป็นธนาคารกลาง (Central Bank) หากยังทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ด้วย การรับช่วงซื้อลดตัวเงินเป็นมาตรการสำคัญที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการเกื้อหนุนการประกอบธุรกรรมประเภทต่างๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มรับช่วงซื้อลดตัวเงินอันเกิดจากการค้าข้าวระหว่างประเทศใน ปี 2499 ซึ่งต่อมาได้ขยายให้คลุมถึงการส่งออกทั้งหมดในปี 2503 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขยายการใช้มาตรการนี้ในการส่งเสริมกิจการเฉพาะประเภท เพื่อเกื้อหนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับช่วงซื้อลดตัวเงินเพื่อกิจการอุตสาหกรรมซึ่งเริ่มต้นในปี 2506 และเพื่อกิจการทางการเกษตร ซึ่งมีมาแต่ปี 2510

อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์แสดงความเห็นมาเป็นเวลาช้านานว่า สำหรับประเทศด้อยพัฒนา ธนาคารกลางจะทำหน้าที่เฉพาะการเป็นธนาคารกลางไม่เป็นการเพียงพอ ต้องทำหน้าที่เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาด้วย จึงจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคที่อาจารย์ป๋วยเป็นผู้ว่าการได้ขยายบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง หากถือเอาปี 2499 เป็นปีแรกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา บัดนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำหน้าที่นี้มาครบสี่ทศวรรษแล้ว

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาในปี 2499 นั้น ตลาดการเงินอยู่ในสภาพด้อยพัฒนา ธนาคารพาณิชย์เกือบจะเป็นสถาบันการเงินประเภทเดียวที่มีอยู่ มีหน้าซ้ำยังมีฐานะอ่อนแออย่างยิ่ง ในเวลานั้นประเทศไทยมีความด้อยพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เหตุผลที่สนับสนุนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ธนาคารเพื่อพัฒนาย่อมมีอยู่โดยมิพักต้องสงสัย ตลอดช่วงเวลากว่าสี่ทศวรรษที่ผ่านมา

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับหนึ่งอย่างมีอาจปฏิบัติได้

บัดนี้ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แปรเปลี่ยนไปมาก สมควรที่จะทบทวนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรที่จะทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาต่อไปอีกหรือไม่ ข้อพิจารณาเรื่องนี้มีอย่างน้อย 5 ประการ

ประการแรก การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาอย่างสอดคล้องกับการทำหน้าที่ธนาคารกลาง ธนาคารกลางควรมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงิน การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาอย่างทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องจัดสรรสินเชื่อบริการดอกเบี้ยต่ำ การจัดสรรสินเชื่อบริการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลไม่แตกต่างจากการพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากยังทำให้แรงกดดันของเงินเพื่อเพิ่มขึ้นด้วย การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาจึงขัดกับการทำหน้าที่ธนาคารกลางโดยพื้นฐาน บัดนี้มีงานวิจัยที่ค้นพบข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆว่า ประเทศที่ธนาคารกลางต้องทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาด้วยมักจะประสบผลสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศที่ธนาคารกลางทำหน้าที่ธนาคารกลางเพียงอย่างเดียว

ประการที่สอง ภาคเศรษฐกิจการเงินในปัจจุบันมีขนาดใหญ่กว่าเมื่อสี่ทศวรรษที่แล้วมาก สถาบันการเงินและตลาดการเงินมีการพัฒนามากขึ้น การระดมเงินเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจมิได้ยากลำบากดังปางก่อน ความจำเป็นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาค่อยๆหมดสิ้นไปตามพัฒนาการทางการเงิน ในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยต้องหันกลับมาเน้นบทบาทหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าปางก่อน เนื่องจากขนาดของการเปิดประเทศมีมากขึ้น และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศมีลักษณะเสรีมากขึ้น ความไร้เสถียรภาพในภาคเศรษฐกิจการเงินสามารถส่งผลกระทบต่อพื้นฐานแรงเนื่องจากขนาดของภาคเศรษฐกิจการเงินที่ใหญ่ขึ้นนั่นเอง

ประการที่สาม ในปัจจุบันมีสถาบันการเงินของรัฐที่ทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา ดังเช่นบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาด้านอื่น ดังเช่นธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชนอีกด้วย ในสภาวะการณ์เช่นนี้ สมควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาถอนหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาเหล่านี้

ประการที่สี่ การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นมาตรการที่พนักงานและผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ได้ เพราะการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำมีผลเท่ากับการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝง (implicit subsidy) โดยที่อัตราเงินอุดหนุนเท่ากับส่วนแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในตลาดกับอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่าย ด้วยเหตุที่สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำที่จัดสรรมีปริมาณจำกัด จึงต้องมีการปันส่วนสินเชื่อ (credit rationing) การปันส่วนสินเชื่อย่อมเปิดช่องให้หาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ เพราะมีการใช้ดุลพินิจว่า จะปันส่วนสินเชื่อแก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใด ยิ่งการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเอกชนด้วยแล้ว ยิ่งเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจดูตบส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถือ การตั้งข้อกั๊กเช่นนี้ย่อมไม่เกิดขึ้น แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียความน่าเชื่อถือดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไปจึงแต่จะทำลายความน่าเชื่อถือของตนเอง

ประการที่ห้า การทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาทำให้ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยถูกลดทอน เพราะฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงและสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำอยู่ร่ำไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกื้อกูลธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เป็นฐานของฝ่ายการเมือง แรงกดดันทางการเมืองเหล่านี้จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจารังความเป็นอิสระต่อไปได้

เหตุผลทั้งห้าประการที่กล่าวข้างต้นนี้น่าจะเพียงพอที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะละทิ้งบทบาทหน้าที่ในการเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา โดยจำกัดการทำหน้าที่เฉพาะการเป็นธนาคารกลาง ในรอบปีที่ผ่านมามีธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่ถูกแรงกดดันทางการเมืองให้เข้าไปคุ้มครองอุตสาหกรรมสิ่งทอเท่านั้น หากยังถูกลากให้เข้าร่วมสังกรรมเรื่องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจสังหาริมทรัพย์ และการจัดสรรสินเชื่อการเคหะอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชน

มาตรการการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการส่งออก ตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2540 แม้ว่าจะมีเหตุผลสนับสนุน แต่ก็มีข้อข้องใจอย่างยิ่งว่า ทำไมจึงเลือกคุ้มครองสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมแรก ไม่เป็นที่แน่ชัดว่ารัฐบาลมีแผนงานในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการส่งออกที่เป็นกิจจะลักษณะ การเลือกคุ้มครองธุรกิจและอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Picking the Winners เป็นการเลือกปฏิบัติในการให้เงินอุดหนุนอย่างแอบแฝง หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า เหตุที่

สิ่งทอได้รับเลือกกลุ่มเป็นเพราะว่า ธุรกิจในอนาคตนี้นี้หลายรายเป็นฐานเศรษฐกิจของพรรคความหวังใหม่

การให้เงินอุดหนุนอย่างแอบแฝงโดยผ่านมาตรการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นมาตรการที่ปลอดภัยจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเป็นการใช้อำนาจในฝ่ายบริหาร นายอานวย วีรวรรณ ถึงกับกล่าวว่า กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ดำเนินการได้โดยในทันที โดยไม่ต้องขอมติคณะรัฐมนตรี (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 18 มีนาคม 2540) ซึ่งก่อให้เกิดข้อสงสัยอย่างยิ่งว่า การจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ จำนวน 25,000 ล้านบาท นอกจากไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ยังไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ฤกษ์กระทรวงการคลังเป็นรัฐอิสระในรัฐบาลไทย ?

แทนที่จะบู๊บู๊ยาหรือ 'โหมม' ธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐบาลมีทางเลือกในการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยในงบประมาณแผ่นดิน หากรัฐบาลมีนโยบายจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใด รัฐบาลเพียงแต่จัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาเฉพาะด้าน อาทิเช่น หากรัฐบาลต้องการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่การประกอบเกษตรกรรม รัฐบาลก็จัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป เป็นต้น

การจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยในงบประมาณแผ่นดินเป็นวิธีการที่โปร่งใส เพราะเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีส่วนร่วมในกระบวนการ Picking the Winners ด้วย แต่รัฐบาลที่ยึดกุมอำนาจการบริหารไม่ต้องการความโปร่งใสและไม่ต้องการถูกตรวจสอบ

หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เลิกทำหน้าที่ธนาคารเพื่อการพัฒนา ไม่เพียงแต่ความเป็นอิสระจะหมดสิ้นไปเท่านั้น หากทว่าความขัดแย้งที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอาจนำมาซึ่งหายนภัยในอนาคตอีกด้วย