

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม 2540

กระบวนการตัดสินใจในธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

นายอานวย วีรวรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนหลังจากออกจากตำแหน่งแล้วว่า ในขณะที่ยังอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว ได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยยึดกุมมาตรการสำคัญ 3 มาตรการ ได้แก่ การปล่อยให้เงินบาทลอยตัว การปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอ และการใช้นโยบายงบประมาณสมดุล นายอานวยกล่าวว่า เขาได้เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้เงินบาทลอยตัวตั้งแต่เดือนมกราคม 2540 แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่พร้อมที่จะดำเนินการ (*The Nation*, July 14, 1997)

พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท และการเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยน แต่ทั้งนี้ต้องได้รับคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 8) หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้คำแนะนำ รัฐมนตรีว่าการคลังมีอาจกระทำการโดยพลการและโดยเอกเทศได้ บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการคานอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง แต่เจตนาอันดีนี้อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และก่อให้เกิดหายนภัยทางเศรษฐกิจได้

การลดค่าเงินบาทในปี 2527 นับเป็นตัวอย่งของความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดียิ่ง ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย สุนทระกุล) เห็นว่าเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) และต้องการลดค่าเงินบาท ในขณะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายบุญกุล ประจวบเหมาะ) ไม่ต้องการลดค่าเงินบาท เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่แนะนำให้รัฐมนตรีว่าการคลังลดค่าเงินบาท การลดค่าเงินบาทมีอาจเกิดขึ้นได้ รัฐมนตรีว่าการคลังแก้ปัญหาด้วยการปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้ว่าการคนใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่แนะนำการลดค่าเงินบาท ในเดือนพฤศจิกายน 2527 นั้นเอง จึงมีประกาศว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจลดค่าเงินบาท ผลกระทบของการลดค่าเงินบาทในปี 2527 ซึ่งปรากฏในเวลาต่อมา

บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นฝ่ายที่มีวิจรรย์ญาณอันถูกต้อง และการแข็งขันของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ไม่ยอมลดค่าเงินบาทในเบื้องต้นเป็นมิจฉายิฐิ

นายอานวยในฐานะรัฐมนตรีว่าการคลังมีลักษณะประนีประนอมมากกว่านายสมหมาย มิใช่ต้องกล่าวว่า ลักษณะประนีประนอมดังกล่าวนี้มีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์เงินคลัง เมื่อนายอานวยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการคลังในปี 2523 หากนายอานวยมีวิจรรย์ญาณอันมั่นคงว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมอยู่ในขณะนั้นเป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้อง ในฐานะรัฐมนตรีว่าการคลัง นายอานวยมีอำนาจและหน้าที่ในการผลักดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายได้ เมื่อถึงที่สุดนายอานวยอาจใช้อำนาจปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คุยเดียวกับที่นายสมหมายได้กระทำมาแล้ว

หากบทสัมภาษณ์ของนายอานวยตรงต่อข้อเท็จจริง การปรับค่าและกลไกอัตราแลกเปลี่ยนในเดือนมกราคม 2540 จะไม่ต้องเผชิญกับภาวะโกลาหลดังที่เกิดขึ้นในอีก 6 เดือนต่อมา ในเวลานั้น เงินสำรองระหว่างประเทศมีฐานะมั่นคงกว่าเมื่อรัฐบาลประกาศให้เงินบาทลอยตัวในเดือนกรกฎาคม 2540 สภากรรมการทางเศรษฐกิจยังมีได้เลวร้ายมากนัก ตามคำให้สัมภาษณ์ของนายอานวย ธนาคารแห่งประเทศไทยอ้างว่าไม่พร้อมที่จะให้เงินบาทลอยตัวในเดือนมกราคม 2540 อีก 6 เดือนต่อมา เมื่อเงินบาทลอยตัวจริงๆ ไม่มีวีแวกที่แสดงให้เห็นถึง 'ความพร้อม' ดังที่คาดหวัง ในเมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอลง และยุทธวิธีการซื้อเวลา (Wait and See) ของธนาคารแห่งประเทศไทยนำพาระบบเศรษฐกิจร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย

หนังสือพิมพ์มติชน (ฉบับวันศุกร์ที่ 11 กรกฎาคม 2540) รายงานว่า การละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวเป็นเพราะการยื่นคำขาดของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แหล่งข่าวบางแหล่งรายงานว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เรียกผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) เข้าพบ และสั่งให้ไปดำเนินการ หากรายงานข่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริง ก็มีอาจเห็นได้จากการแถลงข่าวของผู้ว่าการและผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งพร้ากล่าวถึงความดีงามของระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว โดยที่ก่อนหน้านั้นธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงความชิงชังที่จะตายไปพร้อมกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว

ความน่าเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมทรุดลงตามลำดับ มิใช่ด้วยเหตุแห่งความเสื่อมโทรมของบรรทัดฐานทางจริยธรรมเท่านั้น หากยังเป็นเพราะความผิดพลาดในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงินอีกด้วย บัดนี้มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวน

กระบวนการตัดสินใจภายในธนาคารแห่งประเทศไทย มิฉะนั้นความผิดพลาดในการกำหนดและบริหารนโยบายจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าได้อีก

พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 วางกรอบสถาบันเพื่อให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น 'วีรชนเอกชน' กฎหมายมิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯ และผู้ว่าการฯ ก็มีอำนาจเหนือคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่าผู้ว่าการฯ เป็นประธานคณะกรรมการเท่านั้น แม้ในยามที่ผู้ว่าการฯ ไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของกรรมการฝ่ายข้างมาก ยังสามารถเสนอประเด็นให้รัฐมนตรีการคลังชี้ขาดอีกด้วย

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ที่ประชุมเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการเงิน ซึ่งต่างจากคณะกรรมการธนาคารกลางในหลายต่อหลายประเทศ แม้ว่าคณะกรรมการมีหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ถ้าผู้ว่าการฯ มิได้นำเรื่องนโยบายบรรจุในวาระการประชุม ที่ประชุมก็มีอาจพิจารณาได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการไม่มีวาระการประชุมเรื่องนโยบายเลย ความข้อนี้สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดนายวีรพงษ์ รามางกูร จึงออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในที่สาธารณะต่างๆ ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ด้วย

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่คิดที่จะใช้คณะกรรมการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงิน โครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการจึงไม่เกื้อกูลให้ทำหน้าที่นี้ ดังจะเห็นได้ว่า กรรมการหลายต่อหลายคนมิใช่ผู้ชำนาญการด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน หากแต่เป็นเสมือนหนึ่งตัวแทนของหน่วยราชการต่างๆ ในบางยุคสมัยมีกรรมการที่เป็นทหารและตำรวจ หากต้องการให้คณะกรรมการทำหน้าที่ด้านนโยบายในอนาคต ก็ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและองค์ประกอบให้เกื้อกูลต่อการทำหน้าที่ได้

ในเมื่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถทำหน้าที่ด้านนโยบายอำนาจหน้าที่จึงรวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ความเหมาะสมและประสิทธิผลของนโยบายการเงินที่กำหนดขึ้นอยู่กับความปรีชาสามารถในการวิเคราะห์เหตุการณ์และวิสัยทัศน์ในการมองปัญหาของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว การระดมความคิดและสรรพกำลังในการกำหนดนโยบายการเงินจะมีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของผู้ว่าการฯ แต่เพียงผู้เดียว ผู้ว่าการฯ จะทำตัวเป็น 'วีรชนเอกชน' ในการเลือกเส้นทางของนโยบายการเงินก็ย่อมทำได้ เพราะรูปแบบสถาบันเมื่อแรกก่อตั้ง (institutional design) กำหนดให้ผู้ว่าการฯ เป็นผู้นำนโยบายการเงินที่มีความเป็นอิสระ

ในอดีตที่เป็นมา ฝ่ายวิชาการมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจ และปฏิบัติงานเสมือนหนึ่งเสนาธิการของผู้ว่าการ แต่ข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายการเงินมิได้มาจากฝ่ายวิชาการฝ่ายเดียวเท่านั้น หากยังต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ ฝ่ายกำกับและพัฒนาระบบการเงิน การธนาคาร และฝ่ายการต่างประเทศอีกด้วย ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าฝ่ายต่างๆ เหล่านี้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันมากนักน้อยเพียงใด และการประสานงานระหว่างฝ่ายมีมากนักน้อยเพียงใด แต่ท้ายที่สุดแล้ว ผู้ว่าการฯ เป็นตัวกลางในการประสานฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน และผู้ว่าการฯ อีก เช่นกันที่เป็นผู้กำหนดว่า กระแสการเคลื่อนย้ายสารสนเทศระหว่างฝ่ายต่างๆ ควรจะมีมากนักน้อยเพียงใด

ในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีผู้ว่าการที่ปรีชาสามารถ ชื่อสัตย์สุจริต และมีวิสัยทัศน์อันกว้างไกล ผู้ว่าการย่อมอยู่ในฐานะที่จะระดมปัญญาและประสานฝ่ายต่างๆ ให้ร่วมกันกำหนดและบริหารนโยบายการเงินได้ แต่ในยุคสมัยที่ผู้ว่าการไร้บารมี เนื่องจากความไม่ปรีชาสามารถ ไร้วิสัยทัศน์ และความเสื่อมโทรมของบรรทัดฐานทางจริยธรรม ผู้การย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะระดมสรรพกำลังในการทำงานได้ ยิ่งในยุคสมัยที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ดังเช่นปัจจุบันด้วยแล้ว บุคลากรที่เป็นชนชั้นมันสมองภายในธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมาก มิได้ถูกใช้งานให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอยู่ในสภาวะที่มีสมองแต่ไม่ได้ใช้สมอง

ด้วยเหตุที่ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้จัดรูปแบบองค์กรที่กำหนดกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินอย่างชัดเจน และด้วยเหตุที่คณะกรรมการฯ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจารีตมิได้ทำหน้าที่ด้านนโยบาย อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินจึงรวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้ว่าการฯ ผู้ว่าการฯ มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการเรื่องนโยบายการเงินโดยเอกเทศ ตราบเท่าที่กฎหมายให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการฯ อาจเลือกหรือไม่เลือกปรึกษาใครก็ได้ ผู้ว่าการฯ อาจกีดกันรองหรือผู้ช่วยผู้ว่าการฯ ที่ตนไม่ชอบหน้าออกจากปริมณฑลแห่งกระบวนการกำหนดนโยบาย หากผู้ว่าการฯ ไม่ชอบหน้าผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ผู้ว่าการฯ อาจใช้อำนาจกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยไม่ปรึกษาผู้จัดการทุนรักษาระดับฯ ก็มีใช้เรื่องผิดกฎหมาย

แท้ที่จริงแล้ว กระบวนการระดมความคิดกับกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย เป็นสองกระบวนการที่แตกต่างกันและสามารถแยกออกจากกันได้ จากข้อมูลที่ประมวลได้จากผู้คนบางส่วนในวังบางขุนพรหม กระบวนการระดมความคิดเกี่ยวกับนโยบายภายใน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด ความข้อนี้ก็นับว่าน่าเสียดายยิ่ง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบุคลากรที่เป็นชนชั้นมัธยมน้อยมาก

กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินมีลักษณะปิดลับโดยธรรมชาติ ในนามของเสถียรภาพทางการเงินและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินมีความจำเป็นที่ต้องจำกัดจำนวนผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากระบวนการระดมความคิดเห็นสามารถแยกต่างหากจากกระบวนการตัดสินใจได้ หากมีการปฏิรูปองค์กรเพื่อให้มีกระบวนการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย ย่อมเกื้อกูลให้กระบวนการตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีข้อผิดพลาดน้อยลง

ลักษณะปิดลับไม่เพียงแต่จะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินเท่านั้น แม้แต่บุคคลที่ทรงคุณวุฒิภายในธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมากก็ยังไม่มีส่วนร่วมด้วย แท้ที่จริงแล้ว นโยบายการเงินมิได้มีลักษณะปิดลับเสียทั้งหมด นโยบายบางด้านดังเช่นการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย การปฏิรูปสถาบันการเงิน หรือการดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน สมควรที่จะรับฟังความเห็นจากประชาชน โดยให้มีประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ได้

แต่การไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายการเงินมีความสำคัญไม่มากเท่าการขาดความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชน การจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจเฉพาะประเภทตามแรงกดดันทางการเมือง โดยมีได้ตระหนักถึงความไม่เป็นธรรมที่มีต่อภาคส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจที่ดี การค้าเงินสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแออันเป็นผลจากความผิดพลาดในการบริหารและการชำระหนี้ค้าง โดยไม่คำนึงถึงภาระที่ตกแก่ประชาชนที่ดี การตรึงอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อประชาชนภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ดี กรณีเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นตัวอย่างของการบริหารนโยบายการเงินโดยปราศจากความรับผิดชอบต่อประชาชน

ความไม่โปร่งใสของนโยบายการเงินเป็นปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่เป็นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยคงใจที่จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายไม่มีความโปร่งใส ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทยเลิกพิมพ์ข้อมูลเงินคงคลังเมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลัง พ.ศ. 2523-2525 และเลิกพิมพ์ข้อมูลหนี้ต่างประเทศเมื่อเกิดวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528-2530 ทุกวันนี้ประชาชนมิได้รับรายงาน ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เงินจำนวนมากน้อยเพียงใดในการค้า

ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และบริษัทเอกชนกิจ และผลาญทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวน
มากน้อยเพียงใดในการทำสงครามเงินบาทนับแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา

การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นวาระแห่งชาติที่เร่งด่วน สังคมเศรษฐกิจ
ไทยไม่ควรฝากผีฝากไข้กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป เพราะโอกาส
ที่จะเป็น “ผี” สูงยิ่ง กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินจะต้องปล่อยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
มากกว่าเดิม มีความรับผิดชอบประชาชนมากกว่าเดิม และมีความโปร่งใสมากกว่าเดิม

หากยังไม่มี การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายการเงิน ป่วยการที่จะ
พำพรธรรณาเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย