

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส?

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนยันที่จะปกปิดหนังสือข้างเคียง (Side Letter) ที่ส่งไปพร้อมกับหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฉบับที่กล่าวถึงการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ท่านรัฐมนตรีไม่เพียงแต่ ‘ทอ้งคาถา’ บทเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจำเป็นต้องไม่โปร่งใสเสมอไปหรือไม่

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะมีความโปร่งใสหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับระบบอัตราแลกเปลี่ยน หรือ Exchange Rate Regime ที่เลือก หากรัฐบาลเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนเสรีก็ไม่มีเหตุที่จะต้องปกปิดการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพราะอัตราแลกเปลี่ยนถูกกำหนดโดยกลไกตลาด ทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจมีโอกาสได้เห็นสัญญาณของตลาดโดยเสมอหน้า ส่วนตลาดจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของตลาดเป็นสำคัญ ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวนี้ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะมีความโปร่งใสเนื่องจากรัฐบาลมิได้แทรกแซงตลาดบิรวรรตต่างประเทศ

แต่เป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) โดยที่มีอัตราแลกเปลี่ยนเพียงอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ตามพันธะในฐานะภาคีกองทุนการเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2498 เป็นต้นมา การบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกลายเป็นเรื่องลับ ชนิดที่ไม่ต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้เมื่อระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) พังทลายในปี 2514 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวสืบต่อมา ถึงจะมีการปรับเปลี่ยนการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบ Daily Fixing และระบบตะกร้าเงินตราสกุลหลัก (Basket of Currencies) ในภายหลัง แต่โดยสาระสำคัญแล้วยังคงเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวที่มีลักษณะเป็น Dollar Exchange Standard เนื่องจากเงินดอลลาร์อเมริกันมีน้ำหนักสูงในตะกร้าเงินที่ใช้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยน จวบจนกระทั่งวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ระบบดังกล่าวนี้ก็มิอาจทนคลื่นมรสุมทางการเงินระหว่างประเทศต่อไปอีกได้

ในอดีตกาล สาธารณชนให้ความไว้วางใจธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในด้านความซื่อสัตย์สุจริตและความปรีชาสามารถ จึงไม่เคยมีข้อกังขาเกี่ยวกับความ ‘ถูกต้อง’ ของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน อีกทั้งไม่มีข้อกังขาว่า ผู้บริหารและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ยิ่งในยุคสมัยแห่งการปกครองระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ผู้คนล้วนแล้วแต่เอาใจช่วยธนาคารแห่งประเทศไทยในยามที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งกับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง

ไม่มีเสียงเรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพราะเมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้ว ผู้ชำนาญการด้านเศรษฐศาสตร์การเงินนอกวงบางขุนพรหมมีน้อยนัก ภาคเศรษฐกิจการเงินยังไม่แกร่งกล้า กลุ่มทุนการเงินขาดฐานทางวิชาการ และมหาวิทยาลัยยังอ่อนแอ

ด้วยเหตุดังที่พรรณานี้ เสียงสวด ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส’ กลายเป็นมนตราที่สร้างภาวะจังจกแก่สังคมเศรษฐกิจไทย ไม่มีใครตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับ ‘บทสวดมนต์’ บทนี้ เพราะเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยประสบความสำเร็จในการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมาก่อนแล้ว สาธารณชนจึงให้ความไว้วางใจให้บริหารเครื่องมือทางการเงินนี้ต่อไป ไม่มีใครเฉลียวใจว่า ‘บทสวดมนต์’ ที่พยายามกรอกหูประชาชนชาวไทยตลอดระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีชีวิตนี้ แท้ที่จริงแล้วเป็นเพียง ‘คำโฆษณาชวนเชื่อ’ แต่มนตรา ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส’ มิได้มีผลในการหล่อหลอมทัศนคติของประชาชนเท่านั้น หากยังทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหลงเชื่อ ‘คำโฆษณาชวนเชื่อ’ ของตนเองว่าเป็นสังกรรมอีกด้วย

ด้วยเหตุที่เชื่อมั่นในศรัทธาของมหาประชาชนที่มีต่อตนเองและด้วยเหตุที่เชื่อมั่นใน ‘ความสำเร็จ’ ของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ตนเป็นผู้บริหาร ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิได้คิดปรับปรุงกลไกการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งที่โครงสร้างของสังคมเศรษฐกิจโลกและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนไปเป็นอันมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ไม่เพียงแต่ ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส’ สำหรับประชาชนนอกวงบางขุนพรหมเท่านั้น หากยัง ‘ต้องไม่โปร่งใส’ สำหรับผู้คนส่วนใหญ่ภายในวงบางขุนพรหมอีกด้วย

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในฐานะ ‘ผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย’ ตามนัยแห่งมาตรา 15 พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ไม่เคยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงิน มีพักต่องกล่าวถึงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และมีจารีตตั้งแต่แรกก่อตั้งที่ผู้ว่าการฯ ไม่บรรจวาระเรื่องนโยบายในการประชุมคณะกรรมการ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิใช่คณะกรรมการนโยบายการเงิน หากแต่เป็นที่ชุมนุมของบุคคลที่แต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง โดยที่หลายคนดำรงตำแหน่งตาม

กระบวนการปูนบำเหน็จทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีชื่อ 'คนในวังบางขุนพรหม' หากแต่เป็น 'คนนอกวังบางขุนพรหม' ซึ่งจะให้รับรู้หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการเงินมิได้ ในนามของ "ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง" (Central Bank Independence) ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องรักษา 'พรหมจรรย์' ของนโยบายการเงินโดยมิให้ 'คนนอกวังบางขุนพรหม' แต่ต้องนโยบายการเงิน การไม่บรรจวาระเรื่องนโยบายการเงินในการประชุมคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นกระบวนการปกป้อง 'พรหมจรรย์' ของนโยบายการเงินไม่ให้มีราคีความอันเกิดจากการรุกล้ำของ 'คนนอกวังบางขุนพรหม'

คณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราควรจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เพราะทุนรักษาระดับฯตามพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 มีจุดประสงค์ 'เพื่อรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราให้มีเสถียรภาพ เหมาะสมแก่สถานการณ์เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนการลงทุนหาผลประโยชน์ ...' แต่เป็นเพราะคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ในนามของ 'ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง' ธนาคารแห่งประเทศไทยยอมมีอาจยอมให้ 'คนนอกวังบางขุนพรหม' มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนได้ เพราะจะทำให้ นโยบายการเงินสูญเสีย 'พรหมจรรย์'

แต่เป็นเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยน ในการกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท และในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน ตามนัยแห่งมาตรา 8 พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ทั้งนี้โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย หาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้ ในทางกลับกัน หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนโดยปราศจากคำแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทยก็มิอาจทำได้เช่นกัน เพราะขัดต่อบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ด้วยเหตุนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจำต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับทราบเกี่ยวกับสภาวการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ เพื่อว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะได้ให้ความเห็นชอบในยามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย ด้วยเหตุนี้ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงต้องสูญเสีย 'พรหมจรรย์' เพราะกรอบแห่งกฎหมายบังคับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็น 'คนนอกวังบางขุนพรหม' ต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน หากปราศจากกรอบกฎหมายดังกล่าวนี้ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะไม่สูญเสีย 'พรหมจรรย์' แปรเป็นราคีความจาก 'คนนอกวังบางขุนพรหม'

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับทราบปัญหาทางการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทั้งโดยวาจาและโดยลายลักษณ์อักษรได้ทุกเวลา แต่จารีตที่ก่อเกิดในระยะหลัง ก็คือ การรายงานก่อนการประชุมคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการให้กรรมการท่านอื่นทราบข้อมูล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อนการประชุมคณะกรรมการฯ ประมาณหนึ่งชั่วโมง เพื่อรายงานข้อมูลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าควรเป็นข้อมูลลับ ความข้อนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในรายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.)

ธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการเป่ามตรามหาระรอย ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่ไปรุ่งใส’ จนแม้แต่คณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งควรมีหน้าที่กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามกฎหมาย ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ในเมื่อมีกระบวนการกีดกัน ‘คนนอกวงบางขุนพรหม’ มิให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ทั้งๆที่มีอำนาจตามกฎหมายจะแล้ว ‘คนในวงบางขุนพรหม’ บริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอย่างไร ใครมีหน้าที่ดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบปฐมฐานในการบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยที่ผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นผู้รับผิดชอบลงมา ในเมื่อคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ ถูกกีดกันออกไปจากปริมณฑลของกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงก่อเกิดภายในวงบางขุนพรหมนั่นเอง โดยที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงจะสามารถอ้างนโยบายที่เป็นอยู่ หรือผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามแนวทางที่ต้องการได้

แต่หน่วยงานใดเล่าในธนาคารแห่งประเทศไทยที่รับผิดชอบการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน กล่าวโดยนิตินัยแล้ว ไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายนี้ หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มอบหมาย หรือการมอบหมายไม่ชัดเจน ก็จะไม่มีความหมายหรือผู้ใดในวงบางขุนพรหมที่ต้องมีความรับผิดชอบในการกำหนดและบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ผู้จัดการทุนรักษาระดับฯ มีสถานะ 2 สถานะ สถานะหนึ่งเป็นพนักงานหรือผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย อีกสถานะหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทุนรักษาระดับฯ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมาย เพราะความรับผิดชอบปฐมฐานอยู่ที่คณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ ฝ่ายวิชาการอาจมิได้สนใจติดตามศึกษาการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท หากผู้บังคับบัญชามิได้สั่งการ ความข้อนี้อาจเป็นจริงสำหรับฝ่ายการธนาคารด้วย

กระบวนการกีดกัน 'คนนอกวังบางขุนพรหม' มิให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งการกีดกันคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายด้วย ท้ายที่สุดยังผลให้เกิดสัญญาภาคแห่งอำนาจ และขาดผู้รับผิดชอบ (Accountability) ในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน สภาวะที่ขาดผู้รับผิดชอบเช่นนี้มิได้สร้างความเสียหายมากนัก หากตลาดการเงินระหว่างประเทศอยู่ในภาวะสงบ ปราศจากมรสุมทางการเงิน แต่ความเสียหายจะรุนแรงตามความรุนแรงของมรสุมทางการเงิน

สัญญาอันแห่งความเสียหายอันเกิดจากการขาดผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เริ่มปรากฏในทศวรรษ 2520 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2527 เนื่องจากการผูกค่าเงินบาทไว้กับเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างแน่นแฟ้น เมื่อเงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง เงินบาทพลอยมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริงตามไปด้วย แม้จะมีการลดค่าเงินบาททั้งในเดือนพฤษภาคมและกรกฎาคม 2524 ก็ไม่เพียงพอ การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงตลอดช่วงเวลาระหว่าง 2523-2527 ก่อให้เกิดความทุกข์เข็ญแก่เกษตรกรอย่างยิ่ง เนื่องจากสินค้าเกษตรที่ส่งออกขายได้ราคาเมื่อคิดเป็นเงินบาทต่ำกว่าที่ควรจะเป็น งานวิจัยของนายอัมมาร สยามวาลาและคณะแห่ง TDRi พบว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกลายเป็นกลไกสำคัญในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2527 ดังกล่าวนี

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นฝ่ายเตือนรัฐบาลไทยในปี 2527 ว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง ซึ่งมีผลในการลงโทษภาคการส่งออก คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงปล่อยให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง คำตอบคำถามนี้มีความเป็นไปได้หลายประการ *ประการแรก* อาจเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ติดตามความเคลื่อนไหวของค่าเงินบาท และได้ตระหนักว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง หากความข้อนี้เป็นจริง ย่อมแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกระบวนการกำหนดนโยบาย *ประการที่สอง* อาจเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ค่าเงินบาทที่สูงกว่าความเป็นจริงเป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว มิจำเป็นต้องลดค่าเงินบาท หรืออาจใช้มาตรการอื่นแทนการลดค่าเงินบาทได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยแข็งขันไม่ยอมลดค่าเงินบาทในปี 2527 โดยหันไปใช้นโยบายเงินตึง (Tight Money Policy) ด้วยการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อระบบธนาคารพาณิชย์ไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน 18% บรรดาเทคโนโลยีเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทยพากันดาหน้าออกมาคัดค้านการลดค่าเงินบาท และให้ความชอบธรรมแก่นโยบายเงินตึง โดยมีผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าฯ เป็นหัวหอก การแข็งขันไม่ยอมลดค่าเงินบาทนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้ซึ่งต้องการลดค่าเงินบาท จนท้ายที่สุดมีการ

ปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และแต่งตั้งผู้ว่าการคนใหม่ซึ่งสนองตอบต่อนโยบายการลดค่าเงินบาท

การลดค่าเงินบาทเดือนพฤศจิกายน 2527 ได้รับยกย่องจากวงวิชาการในเวลาต่อมาว่า เป็นจุดเปลี่ยนผันด้านนโยบายที่ผลักดันให้ภาคการส่งออกเป็นภาคเศรษฐกิจนำ (leading sector) ซึ่งมีส่วนสำคัญในการจุดให้ระบบเศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ หากการลดค่าเงินบาทปี 2527 เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจไทยจริง การแข็งขันไม่ยอมลดค่าเงินบาทในเบื้องต้นย่อมสะท้อนให้เห็นความพิกลและพิการและ/หรืออวิชาของกระบวนการตัดสินใจภายในธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง

การยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ทั่วทั้งที่เลือกเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินนับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2533 เป็นต้นมา นับเป็นอวิชาโดยแท้ บทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆชี้ว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวไปด้วยกันไม่ได้กับระบบเสรีนิยมทางการเงิน ข้อค้นพบดังกล่าวนี้ปรากฏในงานวิจัยจำนวนไม่น้อย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวอย่างเหนียวแน่น แม้ในปี 2537 เมื่อสัญญาฉบับหนึ่งยังไม่ปรากฏ กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้คำแนะนำทั้งแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และต่อมาแก่นายกรัฐมนตรี (โดยมีสำเนาส่งถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ให้ขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (exchange rate band) แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดมั่นถือมั่นในนโยบายเดิม

นับตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จในการกีดกัน ‘คนนอกวงบางขุนพรหม’ มิให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปรับปรุงและพัฒนาองค์การในการกำหนดและบริหารนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ความล้มเหลวของฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นที่ประจักษ์ในวงวิชาการในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา นี้ไม่มีงานวิชาการที่จะรองรับการก้าวอย่างสูงเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ไม่มีการศึกษาอย่างเอาการเอางานเกี่ยวกับทางเลือกของระบบอัตราแลกเปลี่ยนและแนวนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ในขณะที่ผู้คนในวงบางขุนพรหมพำนักท่ามกลาง ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส’ ‘คนในวงบางขุนพรหม’ กลับเป็นฝ่ายต้องมนตราคาถาบทนี้ชนิดต้องกล่าวว่าหลงใหลความไม่โปร่งใสมากถึงขั้นที่ไม่มีกำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน (Responsibility Assignment) ซึ่งมีนัยว่า ไม่มีความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ชัดเจนด้วย ไม่มีการสร้างกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) อย่างเป็นทางการจะลักษณะ ทั่วทั้งที่เมื่อตัดสินใจก้าวอย่างไปตามเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินแล้ว การทบทวนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ยิ่งเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศเสรีมากเพียงใด ความถี่ในการทบทวนนโยบายควรจะยิ่งมีมากเพียงนั้น

ความไม่ชัดเจนในหน้าที่ความรับผิดชอบมีมากยิ่งขึ้นไปอีก ในยุคที่นายเร็กซ์ มะระกานนท์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หากอ่านความระหว่างบรรทัดใน รายงานของ ศปร. ก็จะทราบว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากความขัดแย้งส่วนบุคคลระหว่าง ผู้ว่าการกับรองผู้ว่าการ โดยมีชะตากรรมของระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเดิมพัน

แม้ว่าระยะหลังนี้ จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการเงินขึ้นในธนาคาร แห่งประเทศไทย โดยประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง อันได้แก่ ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ และผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่กำหนดนโยบาย อัตราแลกเปลี่ยนด้วย แต่เนื่องจากไม่มีกลไกการทบทวนนโยบาย นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจะ เข้าสู่วาระการประชุมก็ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินระหว่างประเทศ หรือเมื่อมีแรงกดดัน ให้เปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ดังกรณีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกดดันให้ขยาย ขอบอัตราแลกเปลี่ยน

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการนโยบายการเงินไม่ต้องรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย อัตราแลกเปลี่ยนตามกฎหมาย ความใส่ใจในการทบทวนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงมีน้อยกว่า ที่ควรจะเป็น แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินจะเห็นด้วยกับการขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน แต่เห็นว่าจะต้องเลือกกำหนดเวลาที่เหมาะสม ข้อเสนอของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2537 ถูกยึดเวลาออกไปเรื่อยๆ จวบจนกาละอันเหมาะสมมาถึงเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เมื่อสังคม เศรษฐกิจไทยล้มละลาย ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีผู้เสนอให้ทบทวนอัตราแลกเปลี่ยน ของเงินบาท ดังข้อเสนอของผู้ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ (นายบัณฑิต นิจราน) ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงินเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2539 แต่คณะกรรมการฯก็ได้พิจารณาเรื่องนี้ อย่างเป็นวิทยาศาสตร์และอย่างเป็นกิจจะลักษณะ

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยกระโดดเข้าไปราวีสงครามเงินบาทในช่วงปี 2539- 2540 ไม่มีการทบทวนแม้แต่แต่น้อยว่า ควรจะทำสงครามหรือไม่ และไม่มีการประเมินศักยภาพใน การทำสงครามของตนเอง พลป็นดังเช่นนายไพบูลย์ กิตติศรีกังวาน (หัวหน้าหน่วยวิเคราะห์และ ธุรกิจตลาดเงิน ฝ่ายการธนาคาร ธปท.) ถูกศปร. วิพากษ์อย่างสาหัสเสียทีเดียว ซึ่งเป็นข้อวิพากษ์ที่ ไม่เป็นธรรม ในเมื่อพลป็นถูกสั่งให้ยิง โดยแม่ทัพไม่เคยสั่งว่า จะยิงกระสุนได้เท่าไร ในเช้าวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทุนสำรองสุทธิของประเทศไทยเหลือเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

คาถา ‘นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต้องไม่โปร่งใส’ สร้างหายนภัยและความบอบช้ำ แก่สังคมเศรษฐกิจไทยมากพอแล้ว นำประหลาดนักที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังพำร่าทอง คาถาบทนี้

การปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นวาระแห่งชาติอันเร่งด่วน ความไม่ชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility Assignment) ก็ดี ความไม่ชัดเจนในการกำหนดผู้รับผิดชอบก็ดี การขาดกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) ก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข ซึ่งเกี่ยวพันกับการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายเงินตราและกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่าสมควรที่จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนต่อไปหรือไม่ ใครควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน คำถามนี้มีได้เกิดจากอคติที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย