

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 มีนาคม 2542

นโยบายเศรษฐกิจมหภาค บนเส้นทางแห่งการเปลี่ยนแปลง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กำลังปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคชนิดค่อยเป็นค่อยไป ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สาธารณชนได้เห็นการเปลี่ยนจุดยืนเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธยื่นขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนสิงหาคม 2540 และต่อมามีการเปิดเผยเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ที่ผูกติดกับเงินกู้ดังกล่าว ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายสุภชัย พานิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ต่างออกมามีบทบาทในการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์กลับมาจัดตั้งรัฐบาลในเดือนพฤศจิกายน 2540 มีการต่อสู้ภายในพรรคเพื่อแย่งชิงอำนาจในการกุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ระหว่างนายสุภชัย พานิชภักดิ์กับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เมื่อนายชวน หลีกภัย เลื่อนขึ้นอยู่ข้างนายธารินทร์ โดยที่รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไม่มีอำนาจแม้แต่การทำหน้าที่ประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค นายสุภชัยใช้เวลาในสัดส่วนสำคัญในการแสวงหาตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในระยะแรก เมื่อนายสุภชัยและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์คนอื่นไม่เห็นด้วยกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มักจะแสดงความเห็นผ่านสื่อมวลชน อันสะท้อนให้เห็นความคิดพื้นฐานที่แตกต่างกัน ความขัดแย้งทางความคิดดังกล่าวนี้ไม่เป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาล จนนายกรัฐมนตรีต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และจัด ‘เวที’ ให้รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ‘จวบปาก’ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสียงวิพากษ์นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจากนายสุภชัยจึงค่อยเลือนหายไป รวมทั้งเสียงวิพากษ์จากนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะด้วย

แม้ว่านายธารินทร์จะวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในยุคสมัยที่ยังเป็นฝ่ายค้าน แต่เมื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและยึดกุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้แล้ว กลับเดินตามหลังกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเชื่องๆ เป้าหมาย

หลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอยู่ที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท ทั้งนี้ด้วยการตรึงอัตราดอกเบี้ยให้คงอยู่ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเพื่อดึงดูดเงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งเพื่อสกัดการไหลออกนอกประเทศของเงินทุน โดยที่ในขณะเดียวกันก็ดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดทางการคลังตาม ‘ยาสั่ง’ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

แนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันเป็นไปตาม ‘ยาสั่ง’ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากในชุมชนวิชาการระหว่างประเทศว่าไม่ต้องตามสมมุติฐานของโรค ผู้นำการวิพากษ์คนหนึ่ง ก็คือ ศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตซ์ (Joseph E. Stiglitz) รองประธานธนาคารโลก ทั้งนี้ไม่เคยปรากฏมาก่อนว่า องค์กรอันเป็นผลผลิตของระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods Institutions) จะออกมาวิพากษ์ซึ่งกันและกัน ทั้งที่ต่างมี ‘เลือดสุพรรณ’ เปล่งสำเนียงเสียงร้องต้องตามกันมาเป็นเวลากว่า 50 ปี

แต่นักเศรษฐศาสตร์ ดังเช่นศาสตราจารย์สติกลิตซ์เห็นว่า วิกฤตการณ์สถาบันการเงินและการขาดสภาพคล่องเป็นด้านหลักของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก โดยที่การใช้จ่ายเกินตัวหรือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดหาใช่ปัญหาหลักไม่ แต่ ‘ยาสั่ง’ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศกลับเน้นการแก้ปัญหาการใช้จ่ายเกินตัว ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลัง การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง ซึ่งล้วนแล้วแต่ซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ความรุนแรงของภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจซึ่งมีมากขึ้น ยิ่งซ้ำเติมวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน เพราะบั่นทอนความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ อันเป็นเหตุให้สถาบันการเงินเผชิญปัญหาหนี้สูญและหนี้เสียมากขึ้น

ภายในประเทศไทย มีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลหันมากอบกู้ภาคการผลิต (Real Sector) ที่มงานของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งช่วยจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาล เรียกร้องให้รัฐบาลหันมายึดถือการฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก โดยที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายรอง ทั้งนี้ด้วยการดำเนินนโยบายการเงินแบบขยายตัว (Expansionary Monetary Policy) วิธีการก็คือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำเงินบาทออกซื้อเงินตราสกุลหลัก ดังเช่นเงินดอลลาร์อเมริกันมาเก็บไว้ ซึ่งยังผลให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น อันช่วยผ่อนคลาญปัญหาการขาดสภาพคล่อง โดยที่ขณะเดียวกันเงินบาทมีค่าอ่อนตัวลง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อภาคการส่งออก

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะทางนโยบายข้างต้นนี้ เมื่อท่านรัฐมนตรีแสดงสุนทรพจน์ต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง “อนาคตของภูมิภาคเอเชีย” ณ นครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2541 จนมีพาดหัวข่าวว่า “ธารินทร์ไฟเขียว

จากญี่ปุ่น ยอมบิ่เงิน! ภูเศรษฐกิจ - แก่สภาพคล่อง” (มติชน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน 2541)
 ท่านรัฐมนตรีออกมาปฏิเสธรายงานข่าวนี้โดยทันควัน (*The Nation*, June 6, 1998)

ตลอดระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนยันกรานว่า การดำเนินการ
 การรัดเข็มขัดทางการคลังควบคู่กับการตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูงเป็นการบริหารนโยบาย
 เศรษฐกิจมหภาคที่ถูกต้อง องค์การ ‘น้องพี่แห่งเบรตตันวูดส์’ กลับขับเคี่ยวและรณยุทธทาง
 วิชาการ จน ‘ฉันทมติแห่งวอชิงตัน’ (Washington Consensus) แปรเปลี่ยนเป็น ‘วิวาทะแห่ง
 วอชิงตัน’ (Washington Debate) เมื่อศาสตราจารย์สติกลิตซ์เรียกร้องให้นานาประเทศลดอัตรา
 ดอกเบี้ย ก่อนที่ระบบทุนนิยมโลกร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่ง The Greater Depression วิวาทะดังกล่าว
 นี้ปรากฏอย่างเปิดเผยในการประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงิน
 ระหว่างประเทศ ณ นครวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2541
 ตามมาด้วยการประชุมกลุ่มประเทศ G - 7 หลังจากนั้น

ด้วยเหตุที่ศาสตราจารย์สติกลิตซ์มีชื่อเสียงเกียรติคุณและผลงานอันโดดเด่นใน
 วงวิชาการ ในไม่ช้า จำนวนผู้คนที่มีความเห็นคล้อยตามศาสตราจารย์สติกลิตซ์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ
 จนท้ายที่สุด กองทุนการเงินระหว่างประเทศกลับเป็นฝ่ายยอมรับผิด รายงานเรื่อง
IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand : A Preliminary Assessment
 (January 1999) แม้จะยืนยันความถูกต้องของหลักการใหญ่ แต่ยอมรับความผิดพลาดในการ
 กำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) บางประการ ความข้อนี้ปรากฏใน
 บทสัมภาษณ์นายฮิวเบิร์ต ไนส (Hubert Neiss) ผู้อำนวยการฝ่ายเอเชียและแปซิฟิกแห่งกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศในเดือนมกราคม 2542 ด้วย (*The Nation*, January 30, 1999)

ในเดือนตุลาคม 2541 เมื่อศาสตราจารย์สติกลิตซ์เรียกร้องให้นานาประเทศ
 ลดอัตราดอกเบี้ย นายมิเชล กัมเดอซุส (Michel Camdessus) ผู้อำนวยการกองทุนการเงิน
 ระหว่างประเทศให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ผู้ที่ออกมาผลักดันให้ผ่อนคลายเข็มขัดทางการเงิน
 ด้วยการลดอัตราดอกเบี้ย คงกำลังสูบอะไรที่ไม่ถูกกฎหมาย (กัญชา) บรรดาเสนาธิการของ
 นายกัมเดอซุสได้นำออกมาเสนออรรถาธิบายว่า เหตุใดประเทศที่กำลังเผชิญวิกฤติการณ์การเงิน
 จึงลดอัตราดอกเบี้ยมิได้ แต่แล้วเพียงเวลาเดือนเศษต่อมา จุดยืนของกองทุนการเงินระหว่าง
 ประเทศเกี่ยวกับนโยบายอัตราดอกเบี้ยก็แปรเปลี่ยนไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีความสามารถในการรับสัญญาณจากกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศอย่างดียิ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน
 จาก 12.5% ต่อปี เหลือเพียง 7.0% ต่อปี ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 จังหวะเวลา
 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศมาตรการนี้ (วันที่ 29 มกราคม 2542) เป็นวันเดียวกับที่
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำลังถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร(ผู้จัดการรายวัน

ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2542) การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจงใจเลือกกำหนดเวลาเช่นนี้ ก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย มิใช่ต้องกล่าวว่าการลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานอย่างฮวบฮาบถึง 5.5% ในทันที สะท้อนให้เห็นความผิดพลาดของนโยบายอัตราดอกเบี้ยก่อนหน้านี้อย่างยิ่ง

รัฐบาลหวังว่า การปรับลดอัตราดอกเบี้ยจะเกื้อกูลต่อการฟื้นตัวของภาคการผลิต แต่ปัญหาความไม่มั่นคงและปัญหานี้เสียและหนี้สูญของสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินระมัดระวังในการจัดสรรสินเชื่อมากกว่าปกติ แม้ในกรณีการผลิตเพื่อการส่งออก ก็มีอาจเก็บเกี่ยวดอกผลจากนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้อย่างเต็มที่ ในเมื่อตลาดสินค้าออกสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาเซียนตะวันออกเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในอีกด้านหนึ่ง การปรับลดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยเงินฝากด้วย เมื่ออัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) หลังหักภาษีดอกเบี้ยลดลงสู่ระดับใกล้เคียงกับศูนย์ รัฐบาลหวังว่า การทำลายสิ่งจูงใจในการออมเช่นนี้จะผลักดันให้ประชาชนหันไปใช้จ่ายในการบริโภค อันเกื้อกูลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนบางหมู่เหล่าอาศัยรายได้ประเภทดอกเบี้ยสำหรับการใช้จ่ายในการบริโภค เมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงอย่างฮวบฮาบรายได้ประเภทดอกเบี้ยย่อมตกต่ำ อันหมายถึงการสูญเสียอำนาจซื้อด้วย

ไม่เพียงแต่จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอีกด้วย ทั้งนี้โดยใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล การลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และการปรับลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อเพิ่มพูนอุปสงค์มวลรวม

การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคชนิดหน้ามือเกือบเป็นหลังมือเช่นนี้ ถูกวิพากษ์ว่า เป็นการปรับเปลี่ยนที่ซ้ำเกินไป นักเศรษฐศาสตร์บางคนเห็นว่า รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจมหภาคตั้งแต่ไตรมาสที่สองของปี 2541 เมื่อสัญญาณแห่งภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างชัดเจน รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่เพียงแต่ถูกวิพากษ์ว่า เดินตามกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเชื่องๆ และขาดผู้นำในด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น หากยังถูกวิพากษ์เกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกด้วย

เมื่อรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ผู้ไม่มีอำนาจแม้แต่การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ออกมาเตือนผ่านสื่อมวลชนว่า การลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมากเกินไป อาจสร้างปัญหาแก่ฐานะการคลังของรัฐบาลได้ ภาพลักษณ์ว่าด้วยประสิทธิภาพการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของนายชวน หลีกภัย ปรากฏอย่างชัดเจนยิ่ง