

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 12 สิงหาคม 2542

## ป่วย อังภากรณ์ กับวิกฤติการณ์การเงิน 2540

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ภายหลังการพ่ายแพ้ในสงครามปกป้องค่าเงินบาท จนต้องปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยตกเป็นจำเลยของสังคมไทย ในฐานะที่ไร้สมรรถภาพในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และในฐานะที่มีความเลื่อมทรมทางจริยธรรม

ศาสตราจารย์ ดร. ป่วย อังภากรณ์ ต้องรับผิดชอบวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 มากน้อยเพียงใด?

อาจารย์ป่วยออกไปพำนักในประเทศอังกฤษภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ประกอบอาชญากรรมเช่นฆาตกรรมและประชาชน ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาอาจารย์ป่วยหาได้ข้องเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจแต่ประการใดไม่ อาจารย์ป่วยจึงไม่ต้องรับผิดชอบกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย

ผมหยิบยกประเด็นปัญหาข้างต้นขึ้นมาถกแถลง เพราะบัดนี้มีผู้คนบางภาคส่วนในสังคมไทยหยิบยกความเลื่อมทรมของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันเป็นประจักษ์พยานแห่งความล้มเหลวของอาจารย์ป่วย ยิ่งความเลื่อมทรมดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในยุคสมัยที่นักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารด้วยแล้ว อาจารย์ป่วยถูกกล่าวหาว่าต้องมีส่วนรับผิดชอบเมื่อเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้ทุนแก่บุคคลเหล่านั้น

ผมใคร่เสนอให้แยกพิจารณาประเด็นปัญหานี้ออกเป็น 2 ด้าน ด้านแรกว่าด้วยจริยธรรม ด้านที่สองว่าด้วยการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ในด้านจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นบรรทัดฐานด้านจริยธรรมที่สำคัญยิ่งที่อาจารย์ป่วยยึดถือ ข้าราชการจักต้องไม่รับอามิสสินจ้างใดๆ ยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายด้วยแล้วจักต้องไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ถือหุ้น ตลอดชีวิตราชการ อาจารย์ป่วยพยายามเรียกร้องมิให้นักการเมืองและข้าราชการเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้า เนื่องจากอาจเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับ

ผลประโยชน์สาธารณะ (Conflict of Interest) ได้ ในทัศนะของอาจารย์ปวย การมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมถือเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อธรรมะทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การไม่รับอามิสและการไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าตามบรรทัดฐานของอาจารย์ปวยนับเป็น 'พรหมจรรย์' อันสำคัญยิ่งของข้าราชการ ตลอดจนชีวิตราชการ อาจารย์ปวยได้รักษา 'พรหมจรรย์' ดังกล่าวอย่างดียิ่ง และเป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม จนได้รับการยกย่องสรรเสริญโดยทั่วไป

แต่เมื่ออาจารย์ปวยพ้นจากหน้าที่ในวังบางขุนพรหมเพียงสองทศวรรษเศษ บรรทัดฐานทางด้านจริยธรรมในธนาคารแห่งประเทศไทยกลับเสื่อมทรามลงตามลำดับ ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมากไม่สามารถประพฤติปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่กำหนดโดยอาจารย์ปวยได้ บางคนมีรายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์ ทั้งๆที่อยู่ในฐานะที่ได้รับข้อมูลภายใน บางคนกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยมิได้ใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ทั้งๆที่มีหน้าที่ควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์ บางคนละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพียงเพราะความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่มีกับผู้บริหารสถาบันการเงิน ทั้งๆที่มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า สถาบันการเงินเหล่านั้นละเมิดกฎหมาย การละเว้นไม่ลงโทษสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายอย่างฉับพลันและอย่างเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก่อให้เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ (Central Bank Independence) นับตั้งแต่ก่อตั้งในปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเผชิญกับการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเกือบตลอดเวลา จนผู้บริหารระดับสูงทั้งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการต้องลาออกเพื่อแสดงการประท้วง ก่อนที่อาจารย์ปวยรับตำแหน่งผู้ว่าการเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2502 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งถาวรเฉลี่ยคนละ 1 ปี 10 เดือน ในขณะที่อาจารย์ปวยดำรงตำแหน่งนี้ยาวนานถึง 12 ปี 2 เดือน 4 วัน ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถรักษาความเป็นอิสระได้อย่างสมภาคภูมิในยุคอาจารย์ปวยเป็นผู้ว่าการ ในยามปกติ อาจารย์ปวยพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรี แต่ในยามที่มีการละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย 'ไม้นวม' จะแปรเปลี่ยนเป็น 'ไม้แข็ง' ชนิดยอมหักไม่ยอมงอ ในประการสำคัญ อาจารย์ปวยแม้จะมีความสัมพันธ์กับผู้นำรัฐบาล แต่ก็พยายามรักษาระยะห่างให้พอเหมาะพอควร

นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มคลอนแคลน มิเพียงเพราะการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นผลจากการที่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยดึงการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหมอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะเสนอคำพยากรณ์สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจดีกว่าความเป็นจริง หากมิใช่เพราะความ

ด้อยสมรรถภาพในการพยากรณ์ ก็เป็นเพราะความต้องการประจักษ์รูป ในยามที่รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาด ก็ขาดความกล้าหาญทางจริยธรรมในการทักท้วงรัฐบาล ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากยุคอาจารย์ป๋วยอย่างยิ่ง

การที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีการเกสตาโปปกครองลูกน้องด้วยการดักฟังโทรศัพท์ก็ดี และรู้เห็นเป็นใจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการถอยร่นผู้ว่าการซึ่งเป็นปรปักษ์ออกจากตำแหน่งก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการดิ่งการเมืองเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น

ตัวอย่างของการดิ่งการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหม ยังเห็นได้อีกจากกรณีที่น่าายชัชวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ (รองผู้ว่าการ) โดดไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการและต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทย แต่แล้วก็ต้องกลับไปเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง สภาพการณ์ดังที่เกิดขึ้นนี้สร้างภาวะอิหลักอิเหลื่อในความสัมพันธ์ด้านอำนาจภายในวังบางขุนพรหมนั่นเอง

ในเมื่อผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นฝ่ายดิ่งการเมืองเข้าสู่ธนาคารกลางของชาติเสียเอง แล้วยังมาร้องแหยงแทรกแซงถึงความสูญเสียความเป็นอิสระอะไรได้ ยิ่งมีประพฤติกรรมส่อไปในทางฉ้อฉลอำนาจ และขาด 'พรหมจรรย์' ของผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วยแล้ว จะให้ผู้คนในสังคมนับถือได้อย่างไร เมื่อผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีบรรทัดฐานด้านจริยธรรมสูงส่งกว่าเหล่านักเลือกตั้ง ฝ่ายการเมืองย่อมสิ้นความเกรงใจธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเผชิญภาวะวิกฤติแห่งศรัทธา มิเพียงเพราะความเสื่อมทรามด้านจริยธรรมเท่านั้น หากยังเป็นเพราะความเสื่อมทรามด้านวิชาการอีกด้วย

เมื่ออาจารย์ป๋วยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการนั้น อาจารย์ป๋วยเห็นความสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนระดับมัธยมศึกษาของชาติเพื่อไปศึกษาต่อต่างประเทศต่าง ๆ นับเป็นมาตรการสำคัญ อาจารย์ป๋วยได้คุณหญิงสุภาพ ยศสุนทรเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาฝ่ายวิชาการ จนสามารถผลิตงานวิชาการที่เป็นประโยชน์ทั้งในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและสังคมวิชาการนอกวังบางขุนพรหม ฝ่ายวิชาการยิ่งเติบโตใหญ่และแข็งแกร่งเมื่อนักเรียนทุนธนาคารแห่งประเทศไทยกลับมารับใช้สถาบันนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา มีงานวิชาการที่ทรงคุณภาพหลั่งไหลออกมาเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการสร้างและพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจ

แต่แล้วฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยก็เริ่มตกต่ำนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ส่วนสำคัญเป็นเพราะนโยบายการโยกย้ายบุคลากรไปสู่ฝ่ายปฏิบัติการ อันเป็นเหตุให้ฝ่ายวิชาการขาด 'เสาหลัก' ในการวางแผนงานวิชาการระยะยาว ไม่มีงานวิจัยที่ลุ่มลึกที่จะชี้แนะหรือแม้แต่รองรับการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งๆที่ฝ่ายวิชาการอุดมด้วยบุคลากรที่ทรงคุณภาพ แต่มิได้ถูกใช้งานเต็มตามศักยภาพ ประกอบกับการจัดวางระบบสถาบัน (Institutional Design) ไม่เกื้อกูลให้มี 'บทสนทนา' ว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจทั้งภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกับชุมชนวิชาการนอกวงบางขุนพรหม ไม่มีกลไกในการแลกเปลี่ยนความรู้ และความคิดเห็น ทั้งภายในและภายนอกสถาบัน

ในปัจจุบัน ฝ่ายวิชาการมีพนักงานมากกว่า 200 คน สามารถจัดตั้งคณะเศรษฐศาสตร์ได้ 2-3 คณะ แต่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยกลับมิได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งมีมาแต่ปลายทศวรรษ 2510 มิได้มีการสานต่อ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังปิดฝุ่นในการสร้างแบบจำลองขึ้นใหม่ แต่ตลอดระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย 'ปลอด' แบบจำลองดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้คำพยากรณ์ทางเศรษฐกิจเป็นคั้งเป็นแควได้ทุกปี นับเป็นความสามารถอันน่าทึ่ง

เมื่ออาจารย์ป่วยออกจากตำแหน่งผู้ว่าการในปี 2514 นั้น ฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเติบโตใหญ่ แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้สงครามเงินบาทในเดือนกรกฎาคม 2540 นั้น ความเสื่อมทรามทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยเผยโฉมให้เห็นอย่างล่อนจ้อน ความผิดมิได้อยู่ที่พนักงานฝ่ายวิชาการ หากแต่อยู่ที่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยที่ดำเนินนโยบายทอนกำลังของฝ่ายวิชาการ และมิได้ปรับเปลี่ยนสถาบันไปในทางที่สารสนเทศ ความรู้ และความคิดสามารถเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทย และกับชุมชนวิชาการนอกวงบางขุนพรหมได้อย่างเสรีและอย่างมีประสิทธิภาพ

ความเสื่อมทรามด้านจริยธรรมและความเสื่อมทรามด้านวิชาการมีส่วนบั่นทอนความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสำคัญ การสูญเสียความน่าเชื่อถือดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อประสิทธิผลของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเงิน หากประชาชนและหน่วยเศรษฐกิจมีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectations)

ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อาจารย์ป่วยนำเสนอ "ทฤษฎีลูกโป่ง 3 ลูกสูบ" กำหนดหลักการสำคัญว่า การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคควรเป็นไปในทางป้องกันปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะปล่อยให้ปัญหาแล้วค่อยตามแก้

ในการนี้ จำเป็นต้องกำกับให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ (Money Supply) อยู่ในระดับพอเหมาะพอควรกับปริมาณผลผลิตที่ระบบเศรษฐกิจผลิตได้ หากปริมาณเงินที่หมุนเวียนมีน้อยเกินไป ย่อมเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องและอาจตามมาด้วยปัญหาเงินฝืด แต่ถ้าหากปริมาณเงินเพิ่มขึ้นมากเกินไปย่อมสร้างแรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้

อาจารย์ป่วยอุปมาอุปไมยปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเสมือนหนึ่งลูกโป่ง ในยามที่ระบบเศรษฐกิจมีปริมาณเงินเพิ่มขึ้น เปรียบประดุจลูกโป่งพองลม ในยามที่ปริมาณเงินลดลง เปรียบประดุจลูกโป่งแฟบลม การกำกับปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจก็ดูจะเกี่ยวกับการกำกับปริมาณลมในลูกโป่ง โดยที่ช่องทางที่กระทบต่อปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมีอยู่ 3 ช่องทาง เสมือนหนึ่งว่าลูกโป่งมี 3 ลูกสูบล้อ อันประกอบด้วยลูกสูบการคลัง (การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล) ลูกสูบการเงินภายในประเทศ (การขยายหรือลดสินเชื่อของระบบสถาบันการเงิน) และลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ (การเคลื่อนย้ายเงินเข้าและออกประเทศ) หัวใจของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอยู่ที่การกำกับลูกสูบทั้งสามนี้

ทฤษฎี "ลูกโป่ง 3 ลูกสูบ" มีบทบาทและอิทธิพลในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศไทยเป็นเวลาสามทศวรรษเศษ และประสบความสำเร็จพอสมควรในการรักษาเสถียรภาพของราคา แม้จะมีโช้ทฤษฎีที่ทันสมัย แต่ก็มีได้ล้มสมัย โดยช่วยเตือนสติเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือในการกำกับการทำงานของลูกสูบทั้งสาม

ในรอบทศวรรษเศษที่ผ่านมา อิทธิพลของทฤษฎี "ลูกโป่ง 3 ลูกสูบ" ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคบรรเทาเบาบางลงไปมาก หากผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจใส่ใจในการสร้างและพัฒนากลไกและเครื่องมือในการกำกับ "ลูกสูบการเงินระหว่างประเทศ" ก่อนที่จะเดินสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะมีประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นมา

คำถามมีอยู่ว่า หากอาจารย์ป่วยยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2540 วิกฤติการณ์การเงินจะเกิดขึ้นหรือไม่ และร้ายแรงดังที่เกิดขึ้นหรือไม่?

เราคงไม่สามารถตอบคำถามข้างต้นนี้โดยหลีกเลี่ยงการใช้ข้อวิสัย แต่ข้อที่ตอบได้จากเกียรติประวัติของอาจารย์ป่วย ก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่สูญเสียความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือดังที่ปรากฏ ด้วยบรรทัดฐานทางจริยธรรมและวิสัยทัศน์ของอาจารย์ป่วย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่เผชิญภาวะเสื่อมทรามทั้งทางด้านจริยธรรมและวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่กลายเป็น 'รวันดาแห่งบางขุนพรหม' ไม่มี 'การแบ่งแยกและปกครอง' ไม่มี 'การฆ่า 'ล้างเผ่าพันธุ์' มีแต่การฉีกกำลังและปัญญาในการแก้ปัญหา มีแต่การส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น และมีแต่การแก้ปัญหาอย่างมีสติ