

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 24 กุมภาพันธ์ 2543

ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ธนาคารแห่งประเทศไทยยกเครื่องพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เพื่อสถาปนาความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence) โดยที่ร่างกฎหมายฉบับใหม่กำลังนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณา

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหวังว่า เมื่อร่างกฎหมายฉบับใหม่ผ่านรัฐสภา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้มีความเป็นอิสระสมภาคภูมิ แต่แล้วเมื่อกาลเวลาผ่านไปเพียงยกแรก กระบวนการคลั่งก็แก้ไขร่างกฎหมายที่เสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่มีผลต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย กระนั้นก็ตาม ผู้ว่าการฯ ยังหวังที่จะแปรญัตติในรัฐสภาเพื่อคงไว้ซึ่งร่างกฎหมายเดิม

ผู้นำวังบางขุนพรหมให้ความสำคัญกับประเด็นความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure Independence) มากเกินไป โดยมีได้พิจารณาถึงความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (de facto Independence) แม้แต่น้อย

ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการถอดถอน ดังนั้น ฝ่ายการเมืองสามารถถอดถอนผู้ว่าการฯ ด้วยเหตุผลอะไรก็ได้ อำนาจการถอดถอนผู้ว่าการฯ อย่างปราศจากขอบเขตเช่นนี้เป็นกลไกที่ฝ่ายการเมืองใช้ในการแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย แต่กลับมีความเป็นอิสระโดยพฤตินัยค่อนข้างมาก นับตั้งแต่สถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 จวบจนตลอดทศวรรษ 2490 ฝ่ายการเมืองแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยเกือบโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถอ้างความเป็นอิสระโดยพฤตินัยอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มุขที่อาจารย์ป่วย อิงภากรณ์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ในปี 2502 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2540 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์การเงินครั้งร้ายแรง

อาจารย์ป่วยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยาวนานถึง 12 ปี 2 เดือน ก่อนหน้านั้น ผู้ว่าการอยู่ในตำแหน่งชั่วคราวคนละ 1 ปี 10 เดือน หลังยุคอาจารย์ป่วย อายุเฉลี่ยของผู้ว่าการฯ ตกคนละ 3 ปี (จนถึงยุคนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์)

ตลอดยุคอาจารย์ป่วย ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระโดยนิตินัย แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในปี 2505 แต่ก็เพียงเพื่ออนุวัติตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เท่านั้น ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า อาจารย์ป่วยมิได้ให้ความสำคัญประเด็นความเป็นอิสระโดยนิตินัยแม้แต่น้อย หากแต่มุ่งสถาปนาความเป็นอิสระโดยพฤตินัยเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องน่าศึกษาว่า ความเป็นอิสระโดยพฤตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อเกิดได้อย่างไร

ความเป็นอิสระโดยพฤตินัยมีพื้นฐานมาจากความน่าเชื่อถือ (Credibility) หากปราศจากความน่าเชื่อถือ ฝ่ายการเมืองย่อมแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยง่าย ในกรณีตรงกันข้าม หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถืออย่างสูง ฝ่ายการเมืองย่อมต้องลังเลใจในยามที่คิดจะใช้อำนาจแทรกแซง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อเกิดจากเหตุปัจจัยอะไรบ้าง?

บรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการและความเป็นกลางทางการเมือง นับเป็นปัจจัยสำคัญในการสถาปนาความเป็นอิสระโดยพฤตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทย

การไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น กรรมการ และผู้บริหาร การไม่รับสินบาทคาดสินบน การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต การไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันพึงปฏิบัติ ความกล้าหาญทางจริยธรรมในการแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาล ในเมื่อนโยบายดังกล่าวนำหายนภัยมาสู่ระบบเศรษฐกิจไทย การไม่ยึดติดเก้าอี้และตำแหน่ง โดยพร้อมที่จะลาออก หากรัฐบาลลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นบรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม อันสร้างสมความน่าเชื่อถือให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ความเป็นเลิศทางวิชาการทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถือด้วย หากฝ่ายวิชาการสามารถจัดทำคลังข้อมูลเศรษฐกิจการเงินที่สมบูรณ์และทันสมัย สามารถผลิตงานวิจัยที่รองรับและชี้แนะทิศทางของนโยบายการเงิน รวมตลอดจนสามารถให้คำทำนายพยากรณ์เศรษฐกิจอย่างถูกต้องแม่นยำ

ความเป็นกลางทางการเมือง โดยไม่แสดงความฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง พรรคใด การไม่วิ่งเต้นฝ่ายการเมืองเพื่อแย่งชิงตำแหน่งภายในธนาคารแห่งประเทศไทย และการไม่เกาะอำนาจการเมืองเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลในการสร้าง 'ป้อมปราการ' กีดขวางมิให้ฝ่ายการเมืองรุกล้ำเข้าสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย

บรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการ และความเป็นกลางทางการเมือง กลายเป็นทุนสังคม (Social Capital) ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้เวลาในการสะสมยาวนาน การสะสมทุนสังคมเหล่านี้มีผลในการเพิ่มความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย และเป็นเกราะปกป้องความเป็นอิสระโดยพฤตินัย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาทศวรรษที่ผ่านมา ทุนสังคมของธนาคารแห่งประเทศไทยร่อยหรอลงเป็นอันมาก เนื่องจากบรรทัดฐานด้านจริยธรรมเสื่อมทราม ความเป็นเลิศทางวิชาการตกต่ำ และการเกลือกกลั้วกับฝ่ายการเมือง อันเป็นเหตุให้ความน่าเชื่อถือหดหาย ทั้งหมดนี้กระทบต่อความเป็นอิสระโดยพฤตินัยด้วย เพราะการร่อยหรอของทุนสังคมทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียฐานมวลชน สาธารณชนไม่ใส่ใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระหรือไม่ และหากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียความเป็นอิสระ ก็จะไม่มีความช่วยเหลือจากประชาชน

ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกอ้างความเป็นอิสระด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การให้ความสำคัญแก่ประเด็นความเป็นอิสระโดยนิตินัย ร่างกฎหมายใหม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างน้อย 5 ประการ

ประการแรก การลดรอนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย

ร่างกฎหมายเดิมของธนาคารแห่งประเทศไทยระบุเพียงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจรักษาการตามกฎหมายนี้ (มาตรา 5) แต่กระทรวงการคลังยืนยันที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย คงตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ท้ายที่สุด ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เหมือนเดิม ยกเว้นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของคณะกรรมการนโยบายการเงินตามมาตรา 23 (2) และคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินตามมาตรา 23 (3) ของร่างกฎหมายฉบับใหม่

ประการที่สอง อธิปไตยในการดำเนินนโยบายการเงิน

มาตรา 65 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการเงินในราชอาณาจักร

ตามนัยแห่งมาตรา 65 ของร่างกฎหมายฉบับใหม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างปราศจากขอบเขตหรือไม่

ประการที่สาม การกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ ร่างกฎหมายฉบับกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระมิได้ (มาตรา 27)

การกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งมิได้มีนัยว่า ฝ่ายการเมืองจะใช้อำนาจปลดผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ ก่อนครบวาระมิได้ ดังนั้น การกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งจึงมิได้มีผลต่อความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ได้มีนัยอีกด้วยว่า อายุการดำรงตำแหน่งหากยิ่งยาวมากเพียงใด ความเป็นอิสระยิ่งมีมากเพียงนั้น

ประการที่สี่ การกำหนดเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มิได้กำหนดเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ แต่ร่างกฎหมายฉบับใหม่กำหนดเงื่อนไขไว้ 3 ประการ คือ (มาตรา 30)

- (1) กระทำการหรืองดเว้น หรือละเว้นไม่กระทำการตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) กระทำการโดยทุจริตหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อธนาคารแห่งประเทศไทย
- (3) ไร้สมรรถภาพในการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การถอดถอนผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ ออกจากตำแหน่งเพราะมีความเห็นแตกต่างหรือมีข้อขัดแย้งในเรื่องนโยบายการเงินหรือนโยบายสถาบันการเงินมิได้ (มาตรา 30) ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการให้กระบวนการถอดถอนเป็นไปด้วยความยากลำบาก จึงร่างกฎหมายโดยมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกากระบวนเหตุแห่งการถอนจากตำแหน่ง พร้อมทั้งพยานหลักฐานสนับสนุน และให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า มีเหตุแห่งการถอนจากตำแหน่งหรือไม่ ภายใน 15 วันนับแต่วันยื่นคำร้อง (มาตรา 30 วรรคสอง) อย่างไรก็ตาม กระบวนการคลังได้ตัดบทบัญญัติในวรรคสองทั้งหมดก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น การถอดถอนผู้ว่าราชการฯ และรองผู้ว่าราชการฯ ตามร่างกฎหมายใหม่ กระทบได้ไม่ยาก เพียงด้วยการอ้างเหตุความไร้สมรรถภาพในการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่

ประการที่ห้า การกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินมีความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน [มาตรา 23 (2)] และให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินมีความเป็นอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบาย กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน [มาตรา 23 (3)]

ร่างกฎหมายฉบับใหม่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน่วยงานใหม่ 2 หน่วย อันได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน และคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน หน่วยงานทั้งสองนี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาก่อน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามนำเสนอร่างกฎหมายเพื่อประกันความเป็นอิสระโดยนิตินัย กระทรวงการคลังกลับแก้ไขร่างกฎหมายเพื่ออำจอำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับและควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างน้อยใกล้เคียงกับอำนาจที่มีอยู่เดิม กระบวนการแก้ไขกฎหมายเพื่อสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะกฎหมายที่นำเสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทยต้องผ่านการกลั่นกรองจากกระทรวงการคลัง เป็นการยากที่กระทรวงการคลังจะปล่อยให้ให้อำนาจในมือหลุดลอยไป

หากต้องการสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทย หนทางที่จะเป็นไปได้และยั่งยืน ได้แก่ กระบวนการรัฐธรรมนูญนิวัต (Constitutionalization) นั่นก็คือ การแปลงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แล้วใช้ฐานรัฐธรรมนูญในการร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย

ความเป็นอิสระโดยนิตินัย แม้จะมีความสำคัญ แต่ก็ไม่สำคัญเท่าความเป็นอิสระโดยพฤตินัย การสะสมทุนสังคมเพื่อฟื้นคืนความน่าเชื่อถือเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นเพื่อการนี้