

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2543

## ธนาคารแห่งประเทศไทยกับความเป็นอิสระ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 14 มีนาคม 2543 มีมติเอนเอียงไปข้างกระทรวงการคลังในการที่จะไม่ยินยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่

กฎหมายฉบับนี้เริ่มร่างโดยฝ่ายกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยมาแต่เดือนตุลาคม 2541 โดยที่ต่อมามีการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายต่างๆภายในวังบางขุนพรหม รวมทั้งการปรึกษาหารือกับ IMF Legal Mission ด้วย ร่างกฎหมายใหม่ที่ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 นับเป็นร่างฉบับที่ 12 หลังจากนั้นก็มี การพิจารณาร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘วาดฝัน’ ที่จะมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ แต่กระทรวงการคลังก็มีอำนาจที่จะทำลาย ‘ฝันกลางวัน’ ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยไม่ยากเย็นนัก ในเมื่อกระบวนการแก้กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และเป็นธรรมชาติของผู้มีอำนาจที่จะไม่ลดทอนอำนาจของตนเอง

การเรียกร้องความเป็นอิสระในช่วงเวลาที่วิกฤติการณ์แห่งศรัทธายังไม่บรรเทาเบาบางลง ย่อมยากที่จะสัมฤทธิ์ผลได้ ชนชาวไทยยังไม่ลืมเลือนสภาวะความไร้สมรรถภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ระบบเสรีนิยมทางการเงิน จนต้องสูญเสียทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก ราษฎรไทยยังจดจำประพจน์กรรมของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยบางคนที่มีความสามารถในการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ไม่ดำเนินการลงโทษสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายอย่างฉับพลันและเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) จนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่ร้ายแรง สังคมไทยได้เห็นภาพการ ‘ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์’ ในหมู่ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อแย่งชิงอำนาจ จนเป็นเรื่องอื้อฉาวชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทย สาธารณชนได้รับรู้สภาวะการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในหมู่ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงผังการบริหารองค์กรเพื่อสกัดกัน ‘ปรปักษ์’ ให้หลุดออกไปจาก

ปริณทลแห่งอำนาจ แม้ในยามที่สังคมเศรษฐกิจต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์การเงินที่ร้ายแรง ก็ขาดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในการรวมพลังเพื่อฝ่าวิกฤติการณ์ดังกล่าว ท้ายที่สุด ทวยราษฎร์ไทยได้รับรู้ว่า ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ทั้งๆที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับสถาบันการเงิน บางคนมีผลประโยชน์จากการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ อันสร้างปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน และในการเหนี่ยวรั้งการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ อันเป็นเหตุให้มีความย่อหย่อนและการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

สภาพการณ์และประพฤติกรรมดังที่กล่าวข้างต้นนี้นำมาซึ่งวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาที่ร้ายแรงโดยมพักต้องสงสัย ความวุ่นวาย ความความก็เข้ามาแทรก เมื่อผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ทั้งระดับรองผู้ว่าการฯ ผู้ช่วยผู้ว่าการฯ และผู้อำนวยการฝ่าย ถูกกล่าวหาว่ามีประพฤติกรรมทุจริตและประพฤติกรรมชอบในสมัยที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชน ตามมาด้วยการกล่าวโทษของคณะกรรมการ ศปร.2 (คณะกรรมการศึกษารายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อหาคนผิดมาลงโทษ) โดยที่ผู้ถูกกล่าวโทษมีทั้งผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน จนเกือบไม่มีผู้บริหารระดับสูงในปัจจุบันคนใดที่ไม่มีมลทินหรือไม่มีหมองจากการถูกกล่าวโทษหรือจากการถูกดำเนินคดี

บรรยากาศในสังคมไทยปัจจุบันไม่เกื้อกูลการร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่เพื่อให้ความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ในเมื่อวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาเดิมยังมีพันคลี่คลาย วิกฤติการณ์ใหม่เป็นผีซ้ำด้ามพลอย ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

แท้ที่จริงแล้ว ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถสถาปนาและอ้างความเป็นอิสระโดยพฤตินัยได้ (*de facto Independence*) แม้ว่าความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure Independence*) จะมีน้อยก็ตาม ดังจะเห็นได้จากยุคผู้ว่าการป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2502-2514) ยุทธวิธีหลักอยู่ที่การสร้างและสะสมทุนสังคม (Social Capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแข็งแกร่งทางวิชาการ ความซื่อสัตย์สุจริต ความมีประสิทธิภาพในการทำงาน และการไม่ข้องแวะกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทั้งในฐานะกรรมการ ผู้ถือหุ้น และผู้บริหาร แต่เป็นเพราะทุนสังคมเหล่านี้ร่อยหรอ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงหันเข็มมุ่งในการสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัย มากกว่าที่จะสร้างสรรค์ความเป็นอิสระโดยพฤตินัยภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ใน ‘กระดอง’ ยาวนานเกินกว่าที่จะตามทันและเข้าใจความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นบนพื้นพิภพและในสังคมไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการ

ปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เป็นต้นมา กระบวนการรัฐธรรมนูญานุกรม (Constitutionalization) ค่อยๆก่อเกิดและปรากฏโฉมอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ‘กติกา’ และทางเลือกของสังคม (Social Choice) จำนวนไม่น้อยถูกแปรเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการรัฐธรรมนูญานุกรมมิได้เกิดจากพรหมลิขิตหรือบงการของสรรพสวรรค์ หากแต่เกิดจากการผลักดันของชนกลุ่มต่างๆในสังคม บัดนี้ ประชาสังคมไทยมีหลักประกันเกี่ยวกับการได้รับการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี จากรัฐบาลโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน และประชาชนผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับบริการสุขภาพชนิดได้เปล่าจากสถานพยาบาลของรัฐ ในอีกด้านหนึ่งรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติที่ถือได้ว่าเป็นธรรมนูญทางการคลัง (Fiscal Constitution) จำนวนไม่น้อย แต่เกือบจะไม่มีธรรมนูญทางการเงิน (Monetary Constitution) เลย

มาตรา 65 แห่งร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่มีบทบัญญัติว่า “ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการเงินในราชอาณาจักร” บทบัญญัติเช่นนี้และบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารกลาง สมควรยกเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้ความสำคัญ บทบัญญัติที่ถือเป็นธรรมนูญทางการเงินสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการปลูกฝังหน่อ ‘ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง’ ในสังคมไทย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้สนใจที่จะเชื่อมสัมพันธ์กับสังคมนอกวงบางขุนพรหม

แม้ว่ากระบวนการรัฐธรรมนูญานุกรมจะเป็นทางเลือกในการสถาปนาและอ้างความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่กระบวนการดังกล่าวนี้ใช้ว่าจะก่อเกิดได้โดยง่าย ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องพิสูจน์ตนเองให้เห็นว่า สมควรที่จะได้รับความไว้วางใจให้มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ประชาสังคมไทยคงไม่ยอมมอบความเป็นอิสระอย่างเต็มที่แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการเงิน และไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นบรรทัดฐานอันสูงส่งด้านจริยธรรม

ความล้มเหลวในการผลักดันกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ประกอบกับมลทินและความมัวหมองของผู้บริหารระดับสูงอันเกิดจากการถูกดำเนินคดีและการถูกกล่าวหา มีผลในการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานโดยมีพักต้องสงสัย ความระส่ำระสายในด้านจิตวิญญาณกำลังคุกรุ่นในวังบางขุนพรหม นำเป็นห่วงว่า องค์กรที่มีความระส่ำระสายเช่นนี้จะมี ‘ชีวิต’ ต่อไปได้อีกนานเท่าไร และนำเป็นห่วงอีกด้วยว่า แม้ปัญหาหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPLs) ของระบบสถาบันการเงินจะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงได้ในอีก 5 ปีข้างหน้า ศานติสุขแห่งจิตวิญญาณภายในวังบางขุนพรหมจะฟื้นคืนกลับมาหรือไม่