

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 มิถุนายน 2543

คำถาม – คำตอบว่าด้วยการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับประชาชน ตอนที่สาม

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คำถามข้อที่สิบเอ็ด เหตุใดกระบวนการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นไปอย่างล่าช้า ทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ฉบับที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม 2541

คำตอบข้อที่สิบเอ็ด ความล่าช้ามิได้เกิดจากธนาคารแห่งประเทศไทย หากแต่เกิดจากกระทรวงการคลัง เพราะกระทรวงการคลังทราบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการปรับโครงสร้างภายใน ซึ่งต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณารวมเรื่องการรวมบัญชีและการปรับโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าด้วยกันในการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เสร็จสิ้นในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0303/5678 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2542

ธนาคารแห่งประเทศไทยตอบสนองข้อเรียกร้องของกระทรวงการคลัง โดยดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และ พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 ด้วยการรวมเรื่องการรวมบัญชีและการปรับโครงสร้างเข้าด้วยกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอร่างกฎหมายทั้งสองให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามหนังสือที่ ธปท. ม. 2377/2542 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2542 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองเป็นไปอย่างเชื่องช้า เพราะติดขัดประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย กระนั้นก็ตาม หากได้มีข้อขัดแย้งในประเด็นการรวมบัญชีไม่ และอาจกล่าวได้ว่า ตลอดปี 2542 ทั้งสองฝ่ายมิได้มีพิพาทะในประเด็นนี้แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่พอใจที่กระทรวงการคลังยังคงต้องการควบคุมและกำกับธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไปก็ตาม

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2543 กระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.... รวมทั้งร่างกฎหมายการเงินอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ เพื่อให้คณะ

รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการ ทั้งนี้ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0319/3027 ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แต่ยังมีทันทีที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาร่างกฎหมายการเงินทั้ง 5 ฉบับ กระทรวงการคลังมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ กค 0319/3166 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 เสนอเพิ่มหลักการของร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ....ที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2543 จากเดิมที่ให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของบัญชีในฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าเป็นสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น มาเป็นการให้แบ่งสินทรัพย์ส่วนหนึ่งให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินด้วย เพื่อลดความเสี่ยงของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่รัฐบาลจะต้องรับภาระ อันจะเป็นการช่วยบรรเทาภาระในงบประมาณรายจ่ายประจำปีในอนาคต

หนังสือกระทรวงการคลังถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ กค 0319/ 3166 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 ถือได้ว่าเป็นชนวนแห่งวิวาทะและ ‘สงคราม’ ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการรวมบัญชีการเงิน เพื่อล้างผลขาดทุนของฝ่ายการธนาคารและเพื่อความเป็นอิสระในด้านการเงิน (Financial Independence) มากขึ้น กระทรวงการคลังขอแบ่งปัน ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ เพื่อนำไปบรรเทาภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

คำถามข้อที่สิบสอง เหตุใดกระทรวงการคลังจึงเพิ่งขอ ‘แบ่งเค้ก’ หรือขอ ‘แบ่งกันกิน’ กับธนาคารแห่งประเทศไทยในเดือนกุมภาพันธ์ 2543

คำตอบข้อที่สิบสอง กระทรวงการคลังมีอาการ ‘ตายด้าน’ ทางการคลัง มิได้ตระหนักเท่าที่ควรว่า วิฤติการณ์การเงินกำลังแปรเปลี่ยนเป็นวิกฤติการณ์การคลัง ทั้งที่ข้อมูลสถิติปรากฏให้เห็นตั้งแต่ไตรมาสสุดท้ายของปี 2542 แล้ว ในด้านหนึ่ง กระทรวงการคลังพยายามใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกในการอัดฉีดการจำจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล รวมทั้งการก่อหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก แต่แทนที่กระทรวงการคลังจะดูแลให้มีการใช้งบประมาณและเงินกู้ต่างประเทศไปในทางเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาในขั้นรากฐาน กระทรวงการคลังกลับปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรแผ่นดินในลักษณะอีหุยหุยแฉก มีการนำเงินกู้ต่างประเทศมา ‘แบ่งกันกิน’ ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล แม้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทักท้วง แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กลับเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เพียงเพื่อ ‘เสถียรภาพ’ ของรัฐบาล กระทรวงการคลังเองเป็นตัวการในการผันทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้จ่ายเป็นงบประมาณสัมพันธ เพื่อ ‘ซื้อ’ อาจารย์มหาวิทยาลัยบางคนที่ทำตัวเป็น ‘นักวิชาการนายหน้า’ เพียงเพื่อให้บรรเทาการวิพากษ์รัฐบาล ในอีกด้านหนึ่ง

กระทรวงการคลังพยายามไม่รับภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพราะการรับภาระดังกล่าวย่อมมี
 นัยว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ต้องขึ้นอัตราภาษี ไม่ประเภทหนึ่งก็ประเภทใด ซึ่งมีผลในการ
 ลดทอนคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยเหตุดังนั้น กระทรวงการคลังจึงพยายามขอ ‘แบ่งกันกิน’ กับ
 ธนาคารแห่งประเทศไทย

แต่การ ‘แบ่งเค้ก’ หรือ ‘แบ่งกันกิน’ เป็นหลักการสำคัญที่ต้องมีการพิจารณาอย่าง
 รอบคอบ การที่กระทรวงการคลังขอเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะประชุม
 พิจารณาร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงวันเดียว หากมิใช่เป็นเพราะอาการ ‘ตายด้าน’
 ทางการคลังดังที่สาธยายข้างต้น เนื่องจากเพิ่งตระหนักถึงความอ่อนแอทางการคลังและฐานะ
 การคลังที่เสื่อมทรุด ก็เป็นเพราะกระทรวงการคลัง ‘เล่นไม่ซื่อ’ กับธนาคารแห่งประเทศไทย ขอให้
 สังเกตว่า กระทรวงการคลังเสนอร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยและร่างกฎหมายเงินตราให้
 คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2543 เพียงช่วงเวลา 4 วันต่อมา กระทรวงการคลัง
 เสนอขอให้เพิ่มหลักการ ‘แบ่งกันกิน’ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ สกเดียวกัน ในระหว่างวันที่ 10 ถึง
 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ กระทรวงการคลังดำเนินการ ‘หักคอ’ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเดินตาม
 โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีเวลาดังตั้งตัว

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย
 และร่างกฎหมายการเงินอื่น เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเลือก
 ใช้ยุทธวิธี ‘ดับเครื่องชน’ คณะรัฐมนตรี

คำถามข้อที่สิบสาม กระทรวงการคลังต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทย
 ‘แบ่งเค้ก’ เพื่อล้างภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จำนวนมากน้อยเพียงใด

คำตอบข้อที่สิบสาม ไม่มีเอกสารราชการหรือมติทางการเกี่ยวกับเรื่องนี้
 มีแต่คำให้สัมภาษณ์ของข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการคลัง ตัวเลขที่ปรากฏในหน้าหนังสือ
 พิมพ์ในเบื้องต้นอยู่ในช่วง 700,000 - 800,000 ล้านบาท ต่อมาขอเรียกroundลดหย่อนลงเหลือ
 300,000 ล้านบาท แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้รายงานว่า เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเสนอ
 ความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถ ‘เจียดเงิน’ ให้กระทรวงการคลังได้ถึง 200,000
 ล้านบาท โดยไม่กระทบต่อฐานะการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำยที่สุดตกลงกันที่วงเงิน
 130,000 ล้านบาท

ธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้ ‘สงครามใหญ่’ (War) แต่ชนะ ‘สงครามเล็ก’
 (Battle) ธนาคารแห่งประเทศไทยจำต้อง ‘เจียดเงิน’ ให้กระทรวงการคลังเพื่อนำไปบรรเทาความ
 เสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่เงินที่เจียดให้นั้นมีปริมาณน้อยกว่าที่กระทรวงการคลัง

ต้องการมาก โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จในการกำหนดหลักการพื้นฐานอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก แม้คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 จะมิมติให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของบัญชีในฝ่ายออกบัตรธนาคารไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ศกเดียวกัน มีการแก้ไขมติ โดยให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของฝ่ายออกบัตรธนาคารไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดทุนและเพื่อเสริมทุนประกอบกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มั่นคง หากมีสินทรัพย์เหลือจึงจะโอนให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

ประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยผลักดันให้มีการเก็บเงินสำรองจำนวนมาก เพื่อว่า ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ที่จะ ‘แบ่งปัน’ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะได้มีน้อยลง ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักการให้ถือเงินตราต่างประเทศเป็นทุนสำรองเงินตราในอัตรา 100% ของมูลค่าธนบัตรออกใช้ และจะไม่นำเงินตราต่างประเทศจากบัญชีทุนสำรองเงินตราออกใช้จนกว่าจะมีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เงินตราต่างประเทศในบัญชีทุนสำรองเงินตราจะต้องมีถึง 200% ของมูลค่าธนบัตรออกใช้เป็นอย่างน้อย ในอีกด้านหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักการว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องชำระอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ตามมาตรฐานที่กำหนดโดย Bank for International Settlements ในอัตราไม่ต่ำกว่า 8.5% ทั้งนี้โดยอ้างว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบธุรกรรมคู่เดียวกับสถาบันการเงินเอกชนในด้านการซื้อขายเงินตราและเงินตราต่างประเทศและในด้านการกู้ยืมและการให้กู้ยืม อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยถือทุนสำรองเงินตราและเงินกองทุนมากเกินไป

คำถามข้อที่สิบสี่ มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์อะไรบ้างที่ใช้สนับสนุนการจัดสรร ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ เพื่อบรรเทาภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

คำตอบข้อที่สิบสี่ นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเฟื่องพิเคราะห์เฉพาะ ‘เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์’ โดยมิได้ให้ความสำคัญแก่เหตุผลทางการเมืองและเหตุผลเชิงสถาบันเท่าที่ควร ทั้งๆที่เหตุผลเหล่านี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อน หรืออาจมากกว่า ‘เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์’ อย่างไรก็ตาม เมื่อถามถึงเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมีหลักการในการพิจารณาว่า ควรจะมีการนำทรัพยากรในแผ่นดินมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ยิ่งในยามที่สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญวิกฤติการณ์เศรษฐกิจเช่นนี้ ยิ่งสมควรระดมสรรพกำลังในการฝ่าวิกฤติในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีทรัพยากรอันเหลือภายหลังการรวมบัญชี สมควรที่จะผันทรัพยากรไปใช้แก้ปัญหากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดพลาดในการดำเนิน

นโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง แม้จะมีอาจโทษเป็นความผิดพลาดทั้งหมดของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตาม

เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีทรัพยากรล้นเหลือภายหลังการรวมบัญชี? และมีเหตุผลสนับสนุนการใช้ 'เงินสำรองส่วนเกินอะไรบ้าง?

นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักตอบคำถามข้างต้นนี้อย่างน้อย 5 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การดำเนินงานจำนวนมาก เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่สถาบันการเงินเอกชนที่ต้องการดำรงเงินกองทุนระดับสูงเพื่อความมั่นคงและความน่าเชื่อถือ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีทุนประเดิมเพียง 20 ล้านบาท ร่างกฎหมายฉบับใหม่ยังคงกำหนดทุนประเดิมระดับเดิม การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่จะดำรงอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์ในระดับ 8.5% เฉพาะเกี่ยวกับสถาบันการเงินเอกชนเป็นเรื่องเกินจำเป็น

แนวทางที่สอง การนำธนบัตรออกใช้ไม่มีความจำเป็นต้องถือทุนสำรองเงินตราประเทศที่ถือทุนสำรองเงินตราหลายต่อหลายประเทศต่างเล็กถือทุนสำรองเงินตรา จนกลายเป็นแนวโน้มใหม่ในสังคมเศรษฐกิจโลก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ค่าของเงินมิได้ขึ้นอยู่กับการมีทุนสำรองหรือไม่ หรือมีทุนสำรองมากน้อยเพียงใด หากแต่ขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของบุคคล หากธนาคารแห่งประเทศไทยปรับสู่ทิศทางแห่งการเลิกถือทุนสำรองเงินตรา ทุนสำรองเงินตราที่มีอยู่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

แนวทางที่สาม ความจำเป็นในการถือเงินสำรองระหว่างประเทศ (International Reserve) มีน้อยลง เนื่องจากรัฐบาลเลิกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวชนิดที่มีการจัดการ (Managed Floating Exchange Rate System) ต่างจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยต้องถือเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากเพื่อใช้ดำรงเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน กระนั้นก็ตามความจำเป็นในการถือเงินสำรองระหว่างประเทศมิได้หมดไป เนื่องจากภายใต้ Managed Floating Exchange Rate System ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงแทรกแซงการเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนเป็นครั้งคราว แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสิ้นความจำเป็นในการดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนมาก ทำให้สามารถปลดปล่อยเงินสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ในการกอบกู้วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ

แนวทางที่สี่ การเก็บทุนสำรองเงินตราและเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากมีค่าเสียโอกาส ในปัจจุบัน เงินสำรองระหว่างประเทศสัดส่วนสำคัญฝากไว้กับสถาบันการเงินต่างประเทศ โดยได้ดอกเบี้ยในอัตราไม่สูง หากนำเงินสำรองระหว่างประเทศ 'ส่วนเกิน' มาใช้ประโยชน์ในโครงการที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคม (Social Rate of Return) สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับ น่าจะเป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยโดยรวม

แนวทางที่ห้า หากไม่จัดสรร 'เงินสำรองส่วนเกิน' ของธนาคารแห่งประเทศไทย มาบรรเทาภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กระทรวงการคลังต้องปรับอัตราภาษีอากรบางประเภท เพื่อจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับการชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประชาชนต้องรับภาระภาษีอากรเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอื่นๆตามมา ในประการสำคัญ รัฐบาลต้องเผชิญกับขีดจำกัดทางการคลังมากขึ้น