

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 มิถุนายน 2543

คำถาม – คำตอบว่าด้วยการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับประชาชน ตอนที่สี่

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คำถามข้อที่สิบห้า ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ในธนาคารแห่งประเทศไทยที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น คืออะไร และมีปริมาณมากน้อยเพียงใด

คำตอบข้อที่สิบห้า ศัพท์ดังกล่าวนี้มิใช่ศัพท์วิชาการ และไม่มีคำนิยามของทางราชการ หากแต่เป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้หมายถึงทรัพยากรทางการเงินส่วนที่เกินความจำเป็นในธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนการรวมบัญชี ทรัพยากรทางการเงินส่วนที่เกินความจำเป็นมิได้รวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ภายหลังการรวมบัญชี การประมาณการ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ต้องครอบคลุมบัญชีทุนสำรองเงินตราด้วย เพราะบัดนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนเป็นเจ้าของและมีอำนาจเบิกจ่ายบัญชีดังกล่าว

ปริมาณ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ มีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับการนิยาม ‘ทรัพยากรระดับที่จำเป็นและพอเพียง’ แก่การทำหน้าที่ธนาคารกลางของธนาคารแห่งประเทศไทย หาก ‘ทรัพยากรระดับที่จำเป็นและพอเพียง’ ถูกกำหนดไว้ในระดับสูง ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ก็จะมีน้อย หาก ‘ทรัพยากรระดับที่จำเป็นและพอเพียง’ ถูกกำหนดไว้ในระดับต่ำ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ก็จะมีมาก

คำถามข้อที่สิบหก เหตุใดจึงเกิด ‘สงคราม’ ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง?

คำถามข้อที่สิบหก คำถามข้อนี้ต้องถาม ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุลและนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ไม่มีใครตอบคำถามนี้ได้ อย่างไรก็ตาม ปรัชญาการณียุติที่อยู่ในความรับรู้ของสาธารณชน ก็คือ กระทรวงการคลังต้องการใช้ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ในการชำระล้างหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการให้กระทรวงการคลังล้วงเงินไปใช้มองในแง่กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘ร่วมด้วยช่วยกัน’ แก่วิกฤติการณ์เศรษฐกิจ ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีทรัพยากรอันเหลือภายหลัง

การรวมบัญชี ก็น่าจะ 'แบ่งกันกิน แบ่งกันใช้' จึงจะเรียกว่ารักกันจริง มองในแง่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเห็นว่า การ 'ล้วงลูก' ของกระทรวงการคลัง นอกจากจะเป็นอาการที่ไม่สุภาพแล้ว ยังเป็นการลิดรอนและล่วงเกินความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีทรัพยากรล้นเหลือจริง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นฝ่ายจัดสรรให้เอง ไม่ควรมา 'ล้วงลูก' ประดุจหนึ่งไพร่ตະพຸ່ນຊ້າງ ในประการสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีทรัพยากรล้นเหลือ ดังการคาดเดาของกระทรวงการคลัง เพราะนอกจากต้องเข้าไปในการสำรองเงินตราและใช้ในการประกอบธุรกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังต้องกันไว้ชำระเงินกู้คืนกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเล่นเกมตั้งรับ เมื่อสื่อมวลชนจำนวนไม่น้อยเสนอข่าวเข้าข้างกระทรวงการคลัง ส่วนหนึ่งด้วยความเห็นอันบริสุทธิ์ อีกส่วนหนึ่งเพราะเคยรับงบประมาณสัมพันธ์จากกระทรวงการคลัง หรือรับความ 'การุณย์' จากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เกมตั้งรับของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ที่การแสดงว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีทรัพยากรล้นเหลือ โดยอ้างว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องกันทุนสำรองเงินตรา 200% ของธนบัตรออกใช้ และสำรองอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์อย่างน้อย 8.5%

รัฐบาลและกระทรวงการคลังต้องเป็นฝ่ายตั้งรับ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามสื่อข่าวสารสู่สาธารณชนว่า ฝ่ายการเมืองกำลังล้วงล้าปริมาณทลแห่งการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมทั้งย้าว่า สังคมเศรษฐกิจไทยยังมีได้มีฐานะการเงินอันมั่นคงและมีความจำเป็นต้องสำรองเงินตราในอัตราสูง รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จำต้องแก้มติคณะรัฐมนตรี โดยให้อินสันททรัพย์และหนี้สินของฝ่ายออกบัตรธนาคารไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาการขาดทุนของธนาคารแห่งประเทศไทยและเสริมฐานะการเงินให้มั่นคงเสียก่อน หากมีสินทรัพย์เหลือจึงจะโอนให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แม้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะตกลงวงเงินกันได้ว่า ภายหลังการรวมบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยจะโอน 'เงินสำรองส่วนเกิน' ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ 130,000 ล้านบาท แต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 ทำให้เกิดสภาวะความไม่แน่นอนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเริ่มโอน 'เงินสำรองส่วนเกิน' ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เมื่อไร

คำถามข้อที่สิบเจ็ด เหตุใดจึงมีผู้คัดค้านการนำ 'เงินสำรองส่วนเกิน' ภายหลังการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยไปชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

คำตอบข้อที่สิบเจ็ด ในขณะที่กลุ่มผู้สนับสนุนการนำ 'เงินสำรองส่วนเกิน' ไปบรรเทาภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยึดปรัชญา 'ร่วมด้วยช่วยกัน' ข้อถกเถียงมีแต่เพียงว่า

‘เงินสำรองส่วนเกิน’ มีปริมาณมากน้อยเพียงใด กลุ่มผู้คัดค้านนำเสนอเหตุผลที่แตกต่างกันอย่างน้อย 4 แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ข้อคัดค้านพื้นฐานอยู่ที่การคัดค้านการรวมบัญชี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนบัญชีของฝ่ายออกบัตรธนาคารไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายออกบัตรธนาคารดูแลบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งประกอบด้วยสินทรัพย์ที่บรรพบุรุษสะสมให้ลูกหลาน แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ดูแลรักษาบัญชีนี้ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยหาได้เป็นเจ้าของไม่ การรวมบัญชีจะเปลี่ยนสถานะธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นเจ้าของบัญชีทุนสำรองเงินตรา โดยที่มีอำนาจเบิกจ่ายบัญชีนี้ กลุ่มผู้คัดค้านตั้งคำถามว่า หากการรวมบัญชีเกิดขึ้นก่อนเดือนกรกฎาคม 2540 ทุนสำรองเงินตราจะยังมีเหลืออยู่อีกหรือไม่ ในเมื่อผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทด้วยอาการหน้ามืด แม้ว่าร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่จะมีบทบัญญัติป้องกันมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘ผลาญ’ เงินสำรองระหว่างประเทศจนเหลือน้อยกว่าที่จะใช้สำรองเงินตรา แต่กลุ่มผู้คัดค้านไม่แน่ใจว่า บทบัญญัติเช่นนี้จะป้องกันการ ‘ผลาญ’ เงินสำรองระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด เพราะมีประจักษ์พยานชัดเจนว่า แม้จะมีกฎหมายกำหนดการสำรองเงินตรา แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ทำสงครามเงินบาท จนเงินสำรองระหว่างประเทศเหลือไม่พอที่จะใช้เป็นทุนสำรองเงินตราตามกฎหมาย กลุ่มผู้คัดค้านมิได้คัดค้านปรัชญา ‘ร่วมด้วยช่วยกัน’ เมื่อมีความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ และบัญชีทุนสำรองเงินตรามีฐานะมั่นคง ก็อาจนำ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ มาใช้ประโยชน์ได้ ด้วยการตรากฎหมายซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กลุ่มผู้คัดค้านยืนยันการ ‘ลั่นกุญแจ’ บัญชีทุนสำรองเงินตรา หากต้องการนำเงินจากบัญชีนี้มาใช้ประโยชน์ ต้องตรากฎหมายซึ่งผ่านกระบวนการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มผู้คัดค้านมีความเห็นว่า จารีตที่มีมาแต่อดีตนี้ แม้จะเป็นจารีตอนุรักษนิยม แต่เป็นจารีตที่ให้ความสำคัญแก่เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินโดยพื้นฐาน

แนวทางที่สอง ข้อคัดค้านอยู่ที่ลักษณะ ‘เฉพาะกิจ’ ของการนำ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ มาใช้ ผู้คัดค้านต้องการให้มีการกำหนดลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) ก่อนที่จะนำ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ มาใช้ และก่อนที่จะดำเนินการรวมบัญชี จะต้องมีกรอบแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ที่ชัดเจน และมีกติกาการเล่นเกมส์ (Rules of the Game) ที่โปร่งใส ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก่อนประเด็นอื่น ก็คือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกระทรวงการคลัง (ฝ่ายการเมือง) กับธนาคารแห่งประเทศไทย และความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะมีความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial Independence) และความเป็นอิสระด้านการงบประมาณ (Budget Independence) หรือไม่เพียงใด

หากธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระ โดยต้องขึ้นต่อกระทรวงการคลัง การรวมบัญชีอาจเปิดช่องให้กระทรวงการคลัง ‘สั่ง’ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ไปใช้จ่ายด้านต่างๆ ดุจเดียวกับ ‘สั่ง’ ให้ธนาคารกรุงไทยก็ดี ธนาคารออมสินก็ดี หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็ดี ‘อุ้ม’ ธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานอำนาจของพรรคการเมืองที่กุมอำนาจการบริหารกระทรวงการคลัง ในสถานการณ์เช่นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีฐานะไม่แตกต่างจากสถาบันการเงินภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง

การรวมบัญชีทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระทางการเงินมากกว่าเดิม เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของและมีอำนาจเบิกจ่ายบัญชีที่บัญชีต่างจากเดิมที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจเบิกจ่ายบัญชีทุนสำรองเงินตรา แต่ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขึ้นต่อกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังอาจใช้อำนาจทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัยแทรกแซงการใช้ทรัพยากรทางการเงินที่อยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ในประการสำคัญ ความเป็นอิสระทางการเงิน โดยปราศจากการถ่วงดุล เกื้อกูลให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘ผลาญ’ ทรัพยากรของแผ่นดินได้

ความเป็นอิสระด้านงบประมาณทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยลดการขึ้นต่อฝ่ายการเมือง แต่มีข้อเสียที่เปิดช่องให้มีการใช้ทรัพยากรเกินกว่าระดับอันสมควร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกระทรวงการคลัง (ฝ่ายการเมือง) กับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเรื่องสำคัญ จะต้องมีการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างชัดเจน รวมทั้งการกำหนดขอบเขตความเป็นอิสระทางการเงินและความเป็นอิสระด้านการงบประมาณ ในประการสำคัญ จะต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชน (Accountability Mechanism) และสร้างกติกาและวัฒนธรรมความโปร่งใส (Transparency) ความเป็นอิสระโดยปราศจากความรับผิดชอบและความโปร่งใส เกื้อกูลต่อการสร้างหายนภัย

แนวทางที่สาม ข้อคัดค้านอยู่ที่ความจำกัดของ ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมข้อคัดค้านนี้ โดยยืนยันว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีทุนสำรองเงินตราในระดับสูง และต้องมีทุนประกอบภายในอัตราสัมพัทธ์เดียวกับสถาบันการเงินเอกชน นัยของข้อคัดค้านมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก สังคมเศรษฐกิจไทยยังคงต้องมีทุนสำรองเงินตรา และมีอาจเดินตามแนวโน้มสากลที่ละทิ้งการสำรองเงินตราได้ ระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่ต้องมีทุนสำรองเงินตราเท่านั้น หากต้องมีปริมาณมากๆ ด้วย เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยยังมีความเปราะบาง การสำรองเงินตราช่วยเสริมความมั่นคงให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทย

ประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงต้องถือเงินสำรองระหว่างประเทศ แม้ว่าทางการจะละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) แล้วก็ตาม แต่ความจำเป็นในการถือเงินสำรองระหว่างประเทศมิได้หมดไป เพราะระบบอัตราแลกเปลี่ยนใหม่มีใช้ระบบเสรี หากแต่เป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวที่มีการจัดการ (Managed Floating Exchange Rate System) ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องถือเงินสำรองระหว่างประเทศสำหรับการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเป็นครั้งคราว นอกจากนี้ ยังต้องถือเงินสำรองระหว่างประเทศสำหรับการใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือยามที่เกิดวิกฤติการณ์อีกด้วย

แนวทางที่สี่ ข้อคัดค้านอยู่ที่การลดรอบความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย การที่กระทรวงการคลังส่งลิวล้อนออกมา ‘ขยับ’ ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ปลดปล่อย ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ไปใช้ชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นการลดรอบความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ปฏิบัติการดังกล่าวนี้มีผลในการทำลายความน่าเชื่อถือในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การสูญเสียความน่าเชื่อถือมีผลในการทำลายประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการเงิน เพราะชุมชนการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศเกิดความไม่แน่ใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา (Commitment Technology) หรือไม่ ในเมื่อถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

คำถามข้อที่สิบแปด อะไรจะเกิดขึ้นเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการรวมบัญชี และต่อมาจัดสรร ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ จำนวน 130,000 ล้านบาทให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

คำตอบข้อที่สิบแปด ผลที่จะเกิดขึ้นมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระทางการเงินและความเป็นอิสระด้านงบประมาณขึ้น และมีความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายการเงินมากกว่าเดิม แต่การขาดกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชนทำให้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยปราศจากการถ่วงดุลที่เหมาะสม การขาดกติกาคความโปร่งใสทำให้สาธารณชนมีอาจตรวจสอบการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพได้ หากความทรงจำเกี่ยวกับวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ยังดำรงอยู่ การ ‘ผลาญ’ เงินสำรองระหว่างประเทศในระดับที่เคยเกิดขึ้นอาจไม่เกิดขึ้นอีก แต่เรามีหลักประกันว่าจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเลย ความเป็นอิสระด้านงบประมาณโดยปราศจากการถ่วงดุล ไม่เพียงแต่จะเกื้อกูลการจัดสรรโบนัสและผลตอบแทนแก่พนักงานและผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น หากยังเปิดช่องให้มีการใช้ทรัพยากรในทางสูญเปล่าอีกด้วย

ประการที่สอง ฝ่ายการเมือง (กระทรวงการคลัง)สามารถแทรกแซงการจัดสรร 'เงินสำรองส่วนเกิน' ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ภายใต้กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับใหม่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประการที่สาม เหตุปัจจัยในการใช้ 'เงินสำรองส่วนเกิน' ของธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงดำรงอยู่ การดำรงอยู่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ควบคู่กับปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มีนัยสำคัญว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะยังต้องก่อกำหนดเพื่อ 'อุ้ม' สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอในอนาคต โดยที่อาจต้องขอ 'เงินสำรองส่วนเกิน' จากธนาคารแห่งประเทศไทยมาล้างหนี้ อีก นอกจากนี้ เหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เกิด 'สงคราม' ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังครั้งนี้ ก็คือ ความมั่งคั่งของฐานะการคลัง อันเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังมีอภิมหาภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ ความมั่งคั่งของฐานะการคลังส่วนหนึ่งเกิดจากการผลาญงบประมาณแผ่นดินโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขของปวงชน อีกส่วนหนึ่งเกิดจากภาระหนี้สาธารณะที่เติบโตสูงขึ้น การก่อกำหนดต่างประเทศโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา จะยังอาจบั่นทอนฐานะการคลังได้อีก โดยที่สังคมไทยมิได้ประโยชน์จากเงินกู้ต่างประเทศเท่าที่ควร