

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 กรกฎาคม 2543

ปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 สะท้อนให้เห็นปัญหาพื้นฐานในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลไทย บัดนี้ เวลาล่วงเลยมากกว่า 2 ขวบปี ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รับมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แสดงความตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานดังกล่าว

จริงอยู่ แม้ว่ารัฐบาลต้องใช้เวลาในการแก้ไขภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้า แต่รัฐบาลก็อยู่ในวิสัยที่จะแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาและแก้ไขปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้ ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้

เมื่อกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ตามคำสั่งที่ 376/2540 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2540 นั้น สาธารณชนหลงเข้าใจว่า กระทรวงการคลังเอาจริงในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเงิน แต่แล้วกาลเวลาก็พิสูจน์ให้เห็นว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมิได้สนใจเรื่องนี้แม้แต่น้อย หากแต่อาศัยรายงานของศปร. เป็นพื้นฐานความชอบธรรมในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศปร. หรือ ศปร.2 (คณะกรรมการการศึกษารายงานคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ) เพื่อดำเนินการ ‘ล้างแค้น’ ทางการเมือง แต่แล้วอาการจึงว่าต้องสะดุดลง เมื่อถูกทักท้วงว่า คณะกรรมการ ศปร.หรือ ศปร.2 ขาดความชอบธรรมทางกฎหมาย

กระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศไทยมีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย 6 ประการ คือ

(1) การกำหนดความรับผิดชอบพื้นฐานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ (Responsibility Assignment) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมอบหน้าที่ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ (Target Assignment)

(2) การมอบอำนาจในการใช้เครื่องมือ (Instrument Assignment)

- (3) การประสานการดำเนินนโยบายและการใช้เครื่องมือ (Policy Coordination)
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)
- (5) ความโปร่งใส (Transparency)
- (6) ความรับผิดชอบ (Accountability)

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบพื้นฐานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ เป็นปัญหา มาเป็นเวลายาวนาน เนื่องจากไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่แน่ชัด อาทิเช่น ไม่มีความชัดเจนว่า หน่วยราชการใดรับผิดชอบเป้าหมายดุลการค้าระหว่างประเทศ (กระทรวงพาณิชย์หรือ ธนาคารแห่งประเทศไทย) หน่วยราชการใดรับผิดชอบเป้าหมายดุลบัญชีเดินสะพัดและดุล การชำระเงินระหว่างประเทศ (ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง) ใครรับผิดชอบ ในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ (กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกระทรวงการคลัง) ใคร รับผิดชอบในการแก้ปัญหาการว่างงาน (กระทรวงแรงงานฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือสำนักงานงบประมาณ) ฯลฯ

เป้าหมายบางเป้าหมายนั้นสมควรที่จะมีผู้รับผิดชอบโดยชัดเจน มิฉะนั้นอาจมีการ เกี่ยงกันทำงาน อันสร้างความเสียหายแก่การบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้ แต่บางเป้า ดังเช่น การพัฒนาและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาการว่างงาน จำเป็นต้องระดม สรรพกำลังจากหน่วยราชการต่างๆ กระนั้นก็ตาม ก็ต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' และ ประสานการดำเนินนโยบายระหว่างหน่วยราชการต่างๆ มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจจะไม่สามารถ บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าหน่วยราชการส่วนใหญ่รู้ว่าตนมีหน้าที่อะไรบ้าง แต่เมื่อ พิจารณาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในเชิงเป้าหมาย ปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่มีการ กำหนดให้แน่ชัดว่า ความรับผิดชอบพื้นฐานในการทำให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายแต่ละเป้า ตกแก่หน่วยราชการใด บางเป้าหมาย ดังเช่นความเป็นธรรมในการกระจายได้ ไม่ปรากฏว่ามี หน่วยราชการใดถือเป็นหน้าที่

ในยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจมีความซับซ้อนน้อย การกำหนดหน้าที่ความ รับผิดชอบอย่างคลุมเครืออาจไม่สร้างปัญหามากนัก แต่เมื่อความซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจ มีมากขึ้น มีหน้าที่ยุ่งโยงโยกกับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแน่นแฟ้น ความไม่ชัดเจนของหน้าที่ความ รับผิดชอบย่อมเป็นปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างปราศจากข้อกังขา

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน และ กระทรวงการคลัง ในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มิได้ตระหนักถึง ปัญหาความไม่ชัดเจนของการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแม้แต่น้อย ในหมู่ขุนนาง

นักวิชาการ (technocrats) ก็ขาดผู้นำในการผลักดันการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเดียวที่พยายามกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตนให้ชัดเจน โดยแอนอกรับผิดชอบเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา ดังจะเห็นได้จากร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ ไม่ว่าเราจะเห็นชอบกับการกำหนดบทบาทหน้าที่เช่นนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ก็ตาม แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงถึงความตระหนักโดยชัดแจ้งว่า Responsibility Assignment หรือ Target Assignment เป็นปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศไทย จึงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ นำอนาถที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์และกระทรวงการคลังจับประเด็นปัญหานี้ได้ จึงมิได้สานต่อสิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มต้นไว้ หากแต่มุ่งอำนาจของตน โดยไม่ยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระเท่าที่ควร

ความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือ (Instrument Assignment) เป็นปัญหาพื้นฐานอีกประการหนึ่งของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้ อาจเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่ทันการณ์ ในกรณีของเครื่องมือทางการเงิน (Monetary Instruments) ความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือในด้านหนึ่งย่อมเป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหาความผันผวนทางการเงินอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายเข้าออกอย่างเสรีของเงินทุนระหว่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่งย่อมทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายการเงิน หากการใช้เครื่องมือทางการเงินต้องขออนุญาตรัฐบาลหรือกระทรวงการคลัง

ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงิน และพยายามแก้ปัญหานี้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายสถาบันการเงิน และกฎหมายเงินตรา แนวทางหลักในการแก้ไข ก็คือการผลักดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระและอำนาจเบ็ดเสร็จในการใช้เครื่องมือทางการเงินมากขึ้น

ในเมื่อระบบเศรษฐกิจมีเป้าหมายนานัปการ ทั้งการพัฒนาและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นในการประสานการดำเนินนโยบายจึงมีอยู่โดยมิพักต้องสงสัย ในอดีตกาล เมื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์ การประสานการดำเนินนโยบายค่อนข้างมีประสิทธิภาพ สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีบทบาทสำคัญในการประสานการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ คณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งมีหน้าที่กำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดินประจำปี

อันประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สำนักงานประมาณสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ซึ่งต่อมาก็คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการประสานการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เมื่อกาลเวลาผ่านไป การประสานการดำเนินนโยบายเหล่านี้เริ่มอ่อนล้า ทั้งนี้เป็นผลจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การยื้อแย่งอำนาจระหว่างหน่วยราชการมีส่วนทำลายสมานฉันท์ภายในระบบราชการ ในประการสำคัญ คุณภาพของขุนนางนักวิชาการเสื่อมทรามลงไปมาก

ประการที่สอง กลุ่มขุนนางนักวิชาการเสื่อมอำนาจ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งต้องการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น ในประการสำคัญ กลุ่มขุนนางนักวิชาการขาดผู้นำที่เข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์ จึงขาดการชี้ในด้านนโยบาย นอกจากนี้ การแย่งชิงตำแหน่งในระบบราชการด้วยการสยบเป็นบริวารเหล่านักเลือกตั้งมีส่วนทำลายระบบราชการเอง

ประการที่สาม รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งล้วนแล้วแต่เป็นรัฐบาลผสม ซึ่งมีอายุสั้น มิติด้านกาละในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นมิติระยะสั้น การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายนอกจากจะเป็นไปได้ยากแล้ว การประสานการดำเนินนโยบายก็ยากที่จะเป็นไปได้อีกด้วย ในเมื่อรัฐบาลผสมนิยมจัดสรรอำนาจการบริหารระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลโดยแยกขาดจากกัน มีจำเพาะแต่การจัดสรรอำนาจการบริหารระหว่างกระทรวงเท่านั้น แม้ภายในกระทรวงเดียวกันก็ยังจัดสรรอำนาจการบริหารกรมแยกขาดจากกันด้วย

ความจำเป็นในการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมีอยู่โดยชัดเจน ในเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความพยายามในการบรรลุเป้าหมายหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายอื่น ยิ่งความซับซ้อนของปัญหาเศรษฐกิจมีมากเพียงใด ความจำเป็นในการประสานการดำเนินนโยบายยิ่งมีมากเพียงนั้น องค์กรหรือสถาบันที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอในการทำหน้าที่นี้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่สามารถทำหน้าที่นี้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดองค์กรใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการจัดองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วม ยิ่งนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งมีปัญหาเทคนิควิชาการที่ซับซ้อน

ด้วยแล้ว ประชาชนนอกจากถูกกลิดรอนสิทธิการมีส่วนร่วมแล้ว ยังถูกกีดกันมิให้มีส่วนร่วมรับรู้อีกด้วย ในสังคมประชาธิปไตย การกลิดรอนสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนกระทำได้อย่างขึ้น และอาจกระทำมิได้เลยในอนาคต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสถาบันและกระบวนการ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนสื่อ ปัญหาและความคิดเห็นเป็นภารกิจเบื้องต้น แม้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะมีปัญหา เทคนิควิชาการ แต่ผู้ชำนาญการมิได้มีเฉพาะในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง หากยังมีในมหาวิทยาลัยและภาคเอกชนอีกด้วย การยอมรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงให้ประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ อันเกื้อกูลให้การดำเนินนโยบายเป็นไป ด้วยความรอบคอบและหวังประสิทธิผลได้มากขึ้น นอกจากนี้ แนวนโยบายที่มีผลกระทบ อันไพศาล ดังเช่นนโยบายเสรีนิยมทางการเงินสมควรที่จะจัดให้มีประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

นอกจากการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ความไม่โปร่งใสเป็นปัญหาสำคัญ อีกปัญหาหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ความไม่โปร่งใสเป็นจารีต และวัฒนธรรมของระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย เมื่อพลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ก็ดี และเมื่อ ประชาชนเรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมมากขึ้นก็ดี กระแสเรียกร้องความโปร่งใสมีมากขึ้น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่มีอาจปิดบังข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค เท่านั้น หากยังต้อง 'ผลิต' ข้อมูลให้ทันการณ์อีกด้วย ในโลกที่เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ โดยเสรี ความไม่สมบูรณ์ (Imperfection) และความไร้สมมาตร (Asymmetry) ของสารสนเทศจะต้องขจัดให้หมดไป ทั้งนี้เพื่อเกื้อกูลให้หน่วยเศรษฐกิจทั้งปวงตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ ได้อย่างถูกต้อง หากกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เปลี่ยนสันดาน ความไม่ สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศไม่เพียงแต่บั่นทอนประสิทธิผลของการดำเนิน นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น หากยังอาจนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินและวิกฤติการณ์ เศรษฐกิจได้โดยง่าย ในเมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความ เปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility) สามารถนำมาซึ่งความตื่นตระหนก (Financial Panic) ซึ่งจบลงด้วยวิกฤติการณ์การเงิน ผู้คนจำนวนมากขาดความเข้าใจว่า วิกฤติการณ์การเงิน เดือนกรกฎาคม 2540 เป็นผลลัพธ์ของวิกฤติการณ์สารสนเทศ (Information Crisis)

ท้ายที่สุด การขาดความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นปัญหาพื้นฐานของการ บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาอื่น รัฐบาลเผด็จการ/ คณาธิปไตยมิได้สนใจสร้างกลไกความรับผิดชอบ เนื่องจากอำนาจรัฐมาจากปากกระบอกปืน จารีต ความไม่รับผิดชอบสืบทอดมาสู่รัฐบาลนักเลือกตั้ง เพราะไม่ต้องการถูกประนามในยามที่บริหาร

นโยบายอย่างผิดพลาด ตราบเท่าที่ยังไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยราชการต่างๆอย่างชัดเจน กลไกความรับผิดชอบอาจก่อเกิดได้ ใครต้องรับผิดชอบหากอัตราการว่างงานสูงขึ้น ใครต้องรับผิดชอบหากเงินเฟ้อรุนแรงขึ้น และใครต้องรับผิดชอบหากครัวเรือนที่ยากจนมีมากขึ้น หากไม่มีคำตอบที่ชัดเจนของคำถามเหล่านี้ การสร้างกลไกความรับผิดชอบยากที่จะเป็นไปได้ กลไกความรับผิดชอบมีความสำคัญในการกดดันให้ผู้มีหน้าที่ต้องทำหน้าที่ และการทำหน้าที่นั้นมิใช่เพื่อประโยชน์โคคผลของตนเอง หากแต่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

สังคมเศรษฐกิจไทยสูญเสีย 'โอกาสทอง' ในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วงเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ผู้สังเกตการณ์ไทยให้ข้อสังเกตว่า การปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้อย่างไรเมื่อนายกรัฐมนตรีชื่อชวน หลีกภัย