

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 31 พฤษภาคม 2544

## ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล กับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ 29 พฤษภาคม 2544 ให้ถอน ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล จากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ช่วยตอกย้ำอีกวาระหนึ่งว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure Independence) ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ (มาตรา 19) อีกทั้งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 14) กฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ จะดำรงตำแหน่งยาวนานกี่ปีก็ได้ และจะดำรงตำแหน่งกี่สมัยก็ได้ ดังปรากฏว่า ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์อยู่ในตำแหน่งนั้นนานถึง 12 ปี 2 เดือน ในประการสำคัญกฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดเงื่อนไขในการถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง จะถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ไม่ชอบขึ้นหน้าหรือศรัทธาไม่กินกันก็ได้ หรือด้วยเหตุผลทางการเมืองก็ได้ การไม่กำหนดเงื่อนไขการถอนออกจากตำแหน่งเช่นนี้ย่อมมีนัยเกี่ยวกับกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) กล่าวคือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา 14) และต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 19) ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure Independence) หาได้มีนัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (de facto Independence) ภายใต้อำนาจกำกับตามกฎหมาย ซึ่งลดทอนความเป็นอิสระโดยนิตินัย ผู้นำวังบางขุนพรหมนับตั้งแต่ยุคอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นต้นมาประสบความสำเร็จในการสถาปนาความเป็นอิสระโดยพฤตินัย ทั้งนี้ด้วยการสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของธนาคารแห่งประเทศไทย หากปราศจากความน่าเชื่อถือ ฝ่ายการเมืองย่อมแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย

ได้โดยง่าย ในกรณีตรงกันข้าม หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถืออย่างสูง ฝ่ายการเมืองย่อมต้องลงใจในยามที่คิดจะใช้อำนาจแทรกแซง

บรรทัดฐานอันสูงส่งทางด้านจริยธรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการ และความเป็นกลางทางการเมือง นำความน่าเชื่อถือมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย จนสามารถมีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย ทั้ทั้งที่ไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย

แต่แล้วความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มเสื่อมถอยนับตั้งแต่ยุคนายวิจิตร สุขินิจ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ เป็นต้นมา อันเป็นผลจากความเสื่อมทรามของบรรทัดฐานด้านจริยธรรม ความอ่อนแอทางวิชาการ และการนำการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหม ความเป็นอิสระโดยพฤตินัย ซึ่งมีมากเกินไปและปราศจากกลไกการตรวจสอบ ประกอบกับความอ่อนแอและเบาปัญญาของฝ่ายการเมือง นำมาซึ่งวิกฤตการณ์การเงินครั้งร้ายแรงในเดือนกรกฎาคม 2540

ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเผชิญวิกฤตการณ์แห่งศรัทธาอย่างรุนแรง ในช่วงเวลา 3 ปี 6 เดือนเศษที่ดำรงตำแหน่งนี้ ม.ร.ว. จัตุมงคลพยายามปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเน้นการจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) และกระตุ้นและเสริมความเข้มแข็งของฝ่ายวิชาการ แต่การปฏิรูปสถาบัน (Institutional Reform) มิได้หมายถึงการจัดองค์กรใหม่เท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกมส์ (Rules of the Game) อีกด้วย กติกาการเล่นเกมส์มีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ที่กำกับประพฤติกรรมของมนุษย์ บางกติกาเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของสถาบัน และเกื้อกูลการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน แต่บางกติกาบ่อนทำลายความมั่นคงของสถาบันในขั้นรากฐาน หากต้องการฟื้นคืนศรัทธาของมหาประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต้องเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกมส์ไปในทางช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หากต้องการให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคงในขั้นรากฐาน ก็ต้องละทิ้งหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มไม่ได้’ เป็นต้น

การเน้นการจัดองค์กรใหม่ โดยละเลยการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกมส์ดังกล่าวข้างต้นนี้ ยังผลให้การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปอย่างครึ่งๆกลางๆ นอกจากนี้ ความพยายามในการตรากฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ทดแทนฉบับปี 2485 ก็ต้องเผชิญอุปสรรค เมื่อ ม.ร.ว. จัตุมงคลมีปัญหาความขัดแย้งกับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540 – 2543)

ม.ร.ว. จัตุมงคลต้องการเปลี่ยนแปลงกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure Independence) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะตระหนักว่า

บรรดาทุนทางสังคม (Social Capital) ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยมีอยู่ อันเป็นเหตุให้มีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย ทั้งๆที่ได้มีความเป็นอิสระโดยนิตินัยนั้น บัดนี้เกือบไม่เหลือร่องรอยให้เห็น แม้ ม.ร.ว. จัตุมงคล จะพยายามฟื้นคืนจิตวิญญาณแห่งวังบางขุนพรหม แต่ก็ล้มเหลว ในเมื่อบรรดาผู้บริหารระดับสูงที่ ม.ร.ว. จัตุมงคล ตั้งมากับมือ ทั้งระดับรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ และผู้อำนวยการฝ่าย ถูกกล่าวหาว่ามีประพฤติกกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบในสมัยที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชน มีหน้าซ้ำพนักงานระดับสูงบางส่วนยังถูกคณะกรรมการ คปภ. 2 กล่าวโทษอีกด้วย

ม.ร.ว. จัตุมงคล ต้องการความเป็นอิสระโดยนิตินัยเกินกว่าระดับที่กระทรวงการคลังยอมรับได้ ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ นอกจากมีบทบัญญัติลิดรอนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยในการดำเนินนโยบายการเงิน แต่เพียงผู้เดียวอีกด้วย นอกจากนี้ ร่างกฎหมายฉบับใหม่ยังกำหนดเงื่อนไขการถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง โดยที่มีบทบัญญัติข้อหนึ่งว่า การถอนออกจากตำแหน่งเพราะมีความเห็นแตกต่างกัน หรือมีความขัดแย้งในเรื่องนโยบายการเงินหรือนโยบายสถาบันการเงินนั้นมิอาจกระทำได้

ม.ร.ว. จัตุมงคล ลอยละล่องอยู่ในโลกแห่งจินตนาการ หลงละเมอว่า ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่มีผลบังคับใช้แล้ว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินในราชอาณาจักร และ ม.ร.ว. จัตุมงคล จะไม่ถูกถอนออกจากตำแหน่ง หากมีความเห็นและข้อขัดแย้งกับรัฐบาลในเรื่องนโยบายการเงินและนโยบายสถาบันการเงิน ด้วยเหตุดังนั้น ม.ร.ว. จัตุมงคล จึงเล่นเกม 'ดับเครื่องชน' ทั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ม.ร.ว. จัตุมงคล หลงลี้มว่า ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ยังมีได้ แม้แต่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา อีกทั้งหลงลี้มข้อเท็จจริงที่ว่า ไม่มีธนาคารกลางในประเทศใดที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล (Independence from the Government) ความเป็นอิสระนี้ มิใช่เพื่อให้ธนาคารกลางเป็นรัฐเอกราช อย่างมากที่สุดก็มีเพียงความเป็นอิสระภายในกรอบของรัฐบาล (Independence Within the Government) นอกจากนี้ ยังต้องเป็นความเป็นอิสระที่มีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนด้วย ผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก่า

ก่อนแยกแยะประเด็น Independence from the Government กับ Independence Within the Government อย่างดียิ่ง

การขาดกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) นำมาซึ่งจุดแตกหักที่เกิดขึ้นครั้งนี้ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ‘สั่งการ’ ผ่านสื่อมวลชนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบาย ทั้งในประเด็น Capital Adequacy Standard ของสถาบันการเงิน นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายอัตราดอกเบี้ย ฝ่ายผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตอบรัฐบาลผ่านสื่อมวลชนเฉกเช่นเดียวกัน ซึ่งจบลงด้วยการให้คำตอบผ่าน Cyber Space นำประหลาดใจและน่าอนาถที่ผู้มีการศึกษาทั้งสองฝ่ายไม่คิดสร้างกลไกการทบทวนนโยบาย เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันอย่างมีวาระ

ปรัปกรณ์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยย่อมกล่าวหาว่า รัฐบาลลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลโจมตี ม.ร.ว. จตุมงคล ที่มีประพฤติกรรม ‘ดับเครื่องชน’ ชนิด ‘หักไม่ยอมงอ’

*คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ที่ไหน ?*

ความเป็นอิสระของธนาคารกลางมีได้อย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรก ได้แก่ ความเป็นอิสระในการเลือกและกำหนดเป้าหมาย (Target Independence) ด้านที่สอง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ (Instrument Independence)

ม.ร.ว. จตุมงคล พยายามผลักดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพราคา ด้วยการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) โดยยึดธนาคารกลางแห่งนิวซีแลนด์ (Reserve Bank of New Zealand) เป็นแบบอย่างชนิดครึ่งๆกลางๆ เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ระดมใช้เครื่องมือทางการเงินทั้งปวงเพื่อควบคุมมิให้เงินเฟ้อสูงเกินเป้า แต่การดำเนินนโยบาย Inflation Targeting ในสภาวะที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องเย้ยหยันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์มหภาค เพราะถือเป็นเรื่องนอกประเด็น ธนาคารแห่งประเทศไทยหลงชั้นชมผลงานของตนเองในการควบคุมอัตราเงินเฟ้อ ทั้งที่หากมันไม่มีการควบคุม อัตราเงินเฟ้อก็อยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว แทนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะตั้งเข็มมุ่งในการแก้ปัญหาอื่นที่มีผลกระทบร้ายแรงมากกว่า กลับทุ่มเททรัพยากรไป

แก้ ‘ปัญหา’ ที่มีได้เป็นปัญหา นอกจากนี้ การกดอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำมากๆ ยังสร้างปัญหาการว่างงานและการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอีกด้วย

เมื่อนักเศรษฐศาสตร์กล่าวถึงความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence) นักเศรษฐศาสตร์หมายถึงความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ กล่าวคือ เมื่อมอบหมายหน้าที่ให้ธนาคารกลางแล้ว ก็ให้อำนาจและความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือแก่ธนาคารกลางอย่างเต็มที่ ไม่มีประเทศใดที่ให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมายโดยเอกเทศ เพราะการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ จำต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกัน ความพยายามในการบรรลุเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใดอาจสร้างอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายอื่นได้

ม.ร.ว. จตุมงคล ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีทูลทางสังคมในการสถาปนาความเป็นอิสระโดยพฤตินัย มีหน้าซำกติกากว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่ชัดเจนอีกด้วย การเล่นเกม ‘ดับเครื่องชน’ ในยุคสมัยที่รัฐบาลแวดล้อมด้วยที่ปรึกษาหลายต่อหลายคนที่เคยเป็นปรปักษ์ของม.ร.ว. จตุมงคล หากมีไช้เป็นเพราะความเขลา ก็คงเป็นเพราะ ม.ร.ว. จตุมงคล มีความสุขในการประกอบอัตวินิบาตกรรม

เมื่อนิตยสาร *Business Week* (June 14, 1999) ยกย่อง ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุลเป็นหนึ่งใน ‘ดวงดาราแห่งเอเชีย’ (Stars of Asia) ผมเขียนสรุปว่า

“ \_\_ ณ วันนี้ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุลเป็น ‘ดวงดาราแห่งเอเชีย’ แต่อนิจลักษณะทำให้ดวงดาราบางดวงถิบตัวเป็น ‘ดาวรุ่ง’ ได้ แต่บางดวงกลับกลายเป็น ‘ดาวตก’ คุณชายจตุมงคลมีศักยภาพที่จะเป็น ‘ดาวรุ่ง’ ได้ เว้นเสียแต่ว่า เวลาและพื้นที่ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย คุณชายจตุมงคลอาจกลับกลายเป็น ‘ผีพุ่งไต้แห่งเอเชีย’ \_\_ ”

ณ วันนี้ เวลาและพื้นที่ทางการเมืองไม่มีสำหรับ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล และประชาสังคมไทยได้เห็น ‘ผีพุ่งไต้แห่งเอเชีย’ แล้ว

## หมายเหตุ

1. บทบาทและความสำคัญของกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ที่มีต่อการปฏิรูปสถาบัน โปรดอ่าน รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์ “Rules of the Game กัยการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย” *ผู้จัดการรายเดือน* ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2543

2. ความพยายามในการตรากฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ เพื่อสถาปนาความเป็นอิสระโดยนิตินัย โปรดอ่าน รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์ “ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 24 กุมภาพันธ์ 2543 และเรื่อง “ธนาคารแห่งประเทศไทยกับความเป็นอิสระ” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2543

3. บทวิพากษ์นโยบาย Inflation Targeting โปรดอ่าน รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์ “Inflation Targeting” *ผู้จัดการรายเดือน* ฉบับเดือนมีนาคม 2543

4. บทความว่าด้วย Stars of Asia โปรดอ่าน รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์ “ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล ในฐานะ ‘ดวงดาราแห่งเอเชีย’” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน 2542