

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 มิถุนายน 2544

การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทย จนถึงกับถอน ม.ร.ว. จัตุมงคล ไสณกุล ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการ และต่อมามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล ให้ดำรงตำแหน่งแทนนั้น สะท้อนให้เห็นปัญหาพื้นฐานในการประสานการ ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจำเป็นต้องสอดคล้องประสานกันทั้งนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อนำพาสยามรัฐนาวาไปในทิศทางเดียวกัน หากปราศจากการประสานการดำเนินนโยบาย ระบบเศรษฐกิจย่อมมีโอกาสบรรลุเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ครบทุกเป้าได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความพยายามในการบรรลุเป้าหมาย บางเป้าอาจสร้างอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายอื่นในขณะเดียวกัน

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเริ่มต้นจากการเลือกเป้าหมาย การจัด ลำดับความสำคัญของเป้าหมาย การกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย การเลือกใช้เครื่องมือ การ กำหนดมูลค่าของเครื่องมือ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

ความไม่ชัดเจนในการกำหนดความรับผิดชอบในการนำระบบเศรษฐกิจบรรลุ เป้าหมายแต่ละเป้า (Target Assignment) ความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจในการใช้ เครื่องมือ (Instrument Assignment) และการขาดการประสานการดำเนินนโยบาย (Policy Co-ordination) นับเป็นข้อบกพร่องสำคัญของระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาล ไทย

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับ ม.ร.ว. จัตุมงคล ไสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในประเด็นนโยบายการเงินมีอยู่อย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ว่าด้วยการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายนโยบายการเงิน อีกด้านหนึ่งว่าด้วยการใช้อัตรา ดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือนโยบายการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ จึงดำเนินนโยบายกีดดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะเชื่อว่า นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำนอกจากเกื้อประโยชน์ในการชำระหนี้แล้ว ยังให้สิ่งสูงใจในการลงทุนอีกด้วย

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ภายใต้การชี้นำของนายวีรพงษ์ รามางกูรและสหาย ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเสียใหม่ โดยหันไปเน้นการรักษาเสถียรภาพของเงินบาท สกัดการไหลออกของเงินทุน (Capital Outflow) และชะลอปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ในเมื่อดุลบัญชีเดินสะพัดมีที่ท่าว่าจะขาดดุล และการไหลออกของเงินทุนมีปริมาณมากเกินกว่าการเคลื่อนย้ายเงินทุนเพื่อชำระหนี้ระหว่างประเทศ

เมื่อ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุลเข้ารับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ก็แถลงอย่างชัดเจนว่า จะปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างธนาคาร (Inter – Bank Rate) ให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่เข้าไปแทรกแซงกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของสถาบันการเงินต่างๆ

การกีดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างธนาคารให้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เกื้อประโยชน์แก่ธนาคารต่างประเทศในประเทศไทยอย่างมาก โดยธนาคารเหล่านี้มีสินดีและมีจำเป็นต้องรับฝากเงิน เพราะสามารถกู้ยืมระหว่างธนาคารโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่า เพื่อนำไปปล่อยกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในขณะที่ธนาคารไทยจำเป็นต้องรับเงินฝาก ซึ่งทำให้ต้นทุนการประกอบการสูงกว่า

ด้วยการเขยิบอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างธนาคารให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ธนาคารทั้งไทยและเทศต้องหันไปรับเงินฝากมากขึ้น การแข่งขันกันดึงดูดเงินฝากย่อมมีผลในการผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงขึ้น และอาจมีผลต่อการชะลอการไหลออกของเงินทุนด้วย

ความขัดแย้งระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับฝ่ายการเมืองที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ควรเป็นจุดปะทุให้มีการพิจารณาทบทวนระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างจริงจัง

ภายใต้ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐบาล ไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure Independence) หากแต่มีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (de facto Independence) อันเป็นผลสืบเนื่องจากการสร้างความน่าเชื่อถือของผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีต ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่ชัดเจนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบเป้าหมายปฐมฐานเป้าหมายใด อีกทั้งมี

การคานอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงิน จนธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอิสระในการใช้เครื่องมือนโยบายการเงินอย่างเต็มที่

ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล พยายามผลักดันให้แก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างเต็มที่ โดยมีบทบัญญัติในการกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ปฐมฐานในการรักษาเสถียรภาพของราคา (Price Stability) อย่างชัดเจน และมีอำนาจในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงินแต่เพียงผู้เดียว แม้ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่จะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับ Target Assignment และ Instrument Assignment แต่มิได้กำหนดโครงสร้างเพื่อประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ในประการสำคัญ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability Mechanism)

ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในปัจจุบันเป็นมรดกสืบทอดจากยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นยุคของระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) และยึดโยงกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการเงิน กระนั้นก็ตาม การประสานการดำเนินนโยบายมิได้เป็นปัญหามากนัก เพราะมีขุนนางนักวิชาการที่เข้มแข็งและมีความเป็นผู้ใหญ่ออย่างสูง ดังเช่นอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในประการสำคัญ ในระยะแรกเริ่มที่ใช้ระบบนี้ อาจารย์ป๋วยมีตำแหน่งทั้งในธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ องค์กรที่ทำหน้าที่ประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ คณะกรรมการเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่กำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดินประจำปี อันประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สำนักงานประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย องค์กรดังกล่าวนี้เมื่อสิ้นภารกิจในการกำหนดวงเงินงบประมาณแล้วก็มีได้ประชุมอีกเลย จนกว่าจะถึงวาระการกำหนดวงเงินงบประมาณปีต่อมา

ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่เหมาะแก่ยุคสมัย เพราะบัดนี้อำนาจการเมืองการปกครองเปลี่ยนมือจากกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยไปสู่กลุ่มพลังยึดชาติ ประชาชนต้องการการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการรับผิดชอบ บรรดาขุนนางนักวิชาการที่มีความเป็นผู้ใหญ่และความน่าเชื่อถือ ทั้งในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ในประการสำคัญ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาสำคัญยิ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสังคมเศรษฐกิจไทยดำเนินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ซึ่งยังผลให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรี และสามารถสิ้นคลอนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้โดยง่าย

อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลุ่มพลังยึดถือประชาธิปไตยลากสังคมการเมืองไทยไปสู่ ‘ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ (Democracy in Deficit)

ในการแก้ปัญหาการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มีทางเลือกอย่างน้อย 3 ทาง กล่าวคือ

ทางเลือกที่หนึ่ง ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นต่อกระทรวงการคลัง ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย

ทางเลือกที่สอง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแต่เพียงผู้เดียว

ทางเลือกที่สาม ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรใหม่ ซึ่งอาจตั้งชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ” เรียกย่อๆว่า สสช.

ทางเลือกที่หนึ่งย่อมถูกวิพากษ์ว่า ลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยและเปิดช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการบริหารนโยบายการเงินมากเกินไป ทางเลือกที่สองขัดกับกระแสนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘แตกหน่อ’ จากกระทรวงการคลัง และฝ่ายการเมืองสูญเสีย ‘อธิปไตย’ ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ดังเช่น สสช. ดูเหมือนจะเป็นการแก้ปัญหาการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ดีที่สุดลำดับแรก (First – Best Solution) สสช. จะเป็นที่รวมศูนย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ภายใต้ สสช. จะมีการเลือกเป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย กำหนดมูลค่าของเป้าหมายให้สอดคล้องต้องกัน มอบอำนาจหน้าที่ (เป้าหมาย) แก่หน่วยงานแต่ละหน่วยโดยชัดเจน และมอบอำนาจในการใช้เครื่องมือโดยชัดเจนอีกเช่นกัน พร้อมกันนี้ก็จะมีการจัดองค์กรโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีความเป็นอิสระภายใต้กรอบที่กำหนดโดย สสช. ดังกล่าวนี ในประการสำคัญ สสช. จะสร้างกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) ทุก 3 เดือน เพื่อปรับเป้าหมายและปรับนโยบายให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

หากไม่มีการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังกล่าวข้างต้นนี้ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังคงมีต่อไป และการถอนผู้ว่าการ

ธนาคารแห่งประเทศไทยนอกจากตำแหน่งจะปรากฏให้เห็นอีก ในประการสำคัญการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจะถูกทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หมายเหตุ ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โปรดอ่าน
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ *การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต*
(สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541)