

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 6 ธันวาคม 2544

## เรียงชัย มະระกานนท์ เหยื่อของระบบเสรีนิยมทางการเงิน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมรู้สึกเห็นใจคุณเรียงชัย มະระกานนท์ที่ถูกกล่าวโทษจากคณะกรรมการทุนรักษา  
ระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราในข้อหาประมาทเดินเล่ออย่างร้ายแรงในการทำสงครามปกป้อง  
ค่าเงินบาท และขอส่งพลังจิตให้คุณเรียงชัยมีกำลังใจในการฝ่ามรสุมแห่งชีวิตที่กำลังเผชิญอยู่  
ในขณะนี้

แม้ผมจะมีบทบาทในการวิพากษ์ธนาคารแห่งประเทศไทยมาเป็นเวลานาน  
หลายปีก่อนที่จะเกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 แต่ผมก็มีความเห็นโดยสุจริตใจว่า  
บรรดา ‘ขุนนางนักวิชาการ’ เหล่านี้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นมืออาชีพ โดยที่มีชน  
ส่วนน้อยเท่านั้นที่ใช้อำนาจในทางฉ้อฉลและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นผลจากผลประโยชน์  
ส่วนบุคคล

ในช่วงเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา มนุษย์พิภพมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น  
และระบบการเงินระหว่างประเทศมีลักษณะซับซ้อนซ่อนเงื่อนมากกว่าเดิมอย่างอึกโหล แต่ธนาคาร  
แห่งประเทศไทยกลับเผชิญภาวะเสื่อมทรามทั้งทางวิชาการและจริยธรรม อันเป็นเหตุปัจจัย  
พื้นฐานอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 คุณเรียงชัย ‘โชคดี’ ที่ได้นั่งเก้าอี้  
ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ ‘โชคร้าย’ ที่มาเป็นผู้บัญชาการองค์ที่กำลังเสื่อมทรุด  
ในจังหวะเวลาที่มรสุมการเงินระหว่างประเทศกำลังก่อตัวขึ้น ณ บัดนี้ หากสามารถหมุนเข็ม  
นาฬิกากลับไปในปี 2539 ได้ คุณเรียงชัยคงเลือกที่จะไม่นั่งเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย  
แต่เนื่องเพราะการลบล้างอดีตมิอาจกระทำได้ คุณเรียงชัยจึงต้องเผชิญมรสุมแห่งชีวิตในปัจจุบัน

การตัดสินใจเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยที่ไม่ได้เตรียมความพร้อม  
ในภาคเศรษฐกิจการเงินและปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ประกอบกับการ  
ยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวจนตัวตาย นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่ง

วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ในแง่ที่ คุณเจริญชัยมีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ แต่ความผิดสมควรโยนให้แก่คุณเจริญชัยแต่เพียงผู้เดียว หากแต่เป็นความผิดร่วมกันของบรรดาผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ความข้อนี้ครอบคลุมถึงฝ่ายการเมืองด้วย

เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณตัดสินใจนำสยามรัฐนาวสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ด้วยการยอมรับพันธข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนพฤษภาคม 2533 นั้น วิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้นในประเทศต่างๆที่เลือกเส้นทางเดินนี้แล้ว เพียงแต่มีการศึกษาวิจัยไม่มากนัก แต่เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยตัดสินใจเปิดเสรีบัญชีเงินทุน (Capital Account Liberalization) ในปี 2536 นั้น วงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาพบว่า บรรดาประเทศที่เร่งรัดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินจำนวนมากต้องเผชิญวิกฤติการณ์การเงิน ทั้งวิกฤติการณ์เงินตราและวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน บทสรุปที่ลงตัวจากงานวิจัยเหล่านี้ก็คือ ลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) มีความสำคัญต่อการเดินสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน กล่าวอย่างเข้าใจง่ายก็คือ ก่อนจะเปิดเสรีทางการเงิน จะต้องเตรียมความพร้อม ในประการสำคัญ จะต้องตั้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบาย ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ยกระดับมาตรฐานการเงินให้เป็นที่มาตามบรรทัดฐานที่กำหนดโดย Bank for International Settlements และต้องดำเนินการให้ภาคเศรษฐกิจการเงินมีความโปร่งใส เพื่อลดทอนความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ

ธนาคารแห่งประเทศไทยตกอยู่ในหล่มทางปัญญาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาเป็นเวลาช้านาน บรรดาแม่ทัพนายกองของวังบางขุนพรหมถูกส่งไปให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ‘ล้างสมอง’ ณ นครวอชิงตัน ดีซี อย่างเป็นกระบวนการ จนดูเหมือนหนึ่งว่า ผู้ที่ไม่ผ่านกระบวนการ ‘ล้างสมอง’ ดังกล่าวนี้นายกที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเสนอแนะประหลาดใจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นดีเห็นงามกับนโยบายเสรีนิยมทางการเงินที่ผลักดันและกดดันโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีได้สนใจบทวิเคราะห์ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์การเงินและเศรษฐศาสตร์สารสนเทศว่าด้วยความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศในภาคเศรษฐกิจการเงินอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินได้โดยง่าย

จากหลักฐานเอกสาร เป็นที่เข้าใจว่า คุณชวลิต ธนะชานันท์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2533 ตระหนักถึงปัญหาที่ตามมาจากการดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน เมื่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ผลักดันนโยบายการเปิดเสรีบัญชีเงินทุนในปี 2536 คุณวิจิตร สุพินิจดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ผมรับทราบจากเพื่อนร่วมสำนักทำพระจันทร์ ซึ่งมีโอกาสศึกษาเอกสารขั้นต้นของธนาคารแห่งประเทศไทย (โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เต็มใจ แต่เป็นเพราะคำสั่งของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการจึงจำยอมให้ศึกษาได้) และพบข้อเท็จจริงว่า คุณศิริการ เจริญดี ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการมีบันทึกเตือนว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวมีอาจรับมือกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอย่างเสรีได้ ผมไม่ทราบแน่ชัดว่า ในหมู่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีการถกอภิปรายประเด็นปัญหานี้หรือไม่ และลึกซึ้งเพียงใด สุนทรพจน์ของคุณวิจิตร สุพินิจหลายกรรมหลายวาระบ่งบอกความตระหนักถึงปัญหาอันเกิดจากการดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงินภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว แม้คุณวิจิตรไม่เคยชี้แจงถึงการละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว แต่คุณวิจิตรก็กล่าวถึงการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความคล่องตัวหลายต่อหลายครั้ง คุณวิจิตรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยระหว่างปี 2533-2539 สามปีภายหลังการเปิดเสรีบัญชีเงินทุนเป็นช่วงเวลายาวนานพอที่จะปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนได้ แต่คุณวิจิตรมิได้ดำเนินการอะไรเลย แม้แต่การขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Band)

เมื่อคุณวิจิตรร่วมกับคุณธารินทร์ในการเปิดเสรีบัญชีเงินทุนในปี 2536 นั้น ลำดับการดำเนินนโยบายก่อนการเปิดเสรีทางการเงิน หรือ Policy Sequencing เป็นความรู้ที่ลงตัวจนถือเป็น Conventional Wisdom แล้ว แต่คุณชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์กลับมีความเห็นว่า Policy Sequencing อาจมิได้มีความสำคัญมากนัก รัฐบาลไทยสามารถนำสยามรัฐนาวาสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยที่ในขณะเดียวกันก็ปรับปรุงกลไกทางการเงินต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นควบคู่ไปด้วยได้ ผมเคารพความเห็นของคุณชัยวัฒน์ แต่กาลเวลาได้พิสูจน์แล้วว่า ความเห็นนี้ผิดและนำมาซึ่งมหันตภัยแก่ระบบเศรษฐกิจไทย

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดข้อทักท้วงเกี่ยวกับการเปิดเสรีบัญชีเงินทุนของคุณศิริการ เจริญดี จึงไม่เป็นที่สนใจในหมู่ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค แต่ความเห็นที่ด้วยความไม่สำคัญของ Policy Sequencing ของคุณชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์กลับมีอิทธิพลอย่างสูง

ธนาคารแห่งประเทศไทยดูดีดั่งมันสมองของสังคมไทยมาเป็นเวลาสี่ทศวรรษแล้ว แต่มันสมองที่เข้าไปอยู่ในวังบางขุนพรหมไม่ถูกใช้ให้สมประโยชน์ ไม่มีการพัฒนาให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคมไทย มีแต่จะรอให้แพบลงตามกาลเวลา ภายในองค์กรที่มีอายุยังไม่ครบศตวรรษนี้ขาดวัฒนธรรมการวิพากษ์ ไม่มี 'บทสนทนา' ที่จะสื่อความคิดซึ่งกัน

และกัน และขาดกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) ความเสื่อมทรามของฝ่ายวิชาการในช่วงเวลาสองทศวรรษ (จวบจนการฟื้นคืนชีพในยุค ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล) ทำให้ฝ่ายวิชาการไม่สามารถผลิตงานวิจัยอันเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายได้ ด้วยเหตุดังนี้กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินภายในธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เพราะปราศจากพื้นฐานทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงอันทันสมัย อาวุโสกลายเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความเห็นของผู้อาวุโส ‘ถูกต้อง’ มากกว่าความเห็นของผู้ด้อยอาวุโส ทั้งที่ความเห็นของผู้อาวุโสมิใช่สัมบูรณ์ อาจถูกหรือผิดก็ได้ เมื่ออาวุโสกลายเป็นปัจจัยชี้ขาดในกระบวนการกำหนดนโยบาย หายนภัยอันเกิดจากการดำเนินนโยบายก็มีใช้เรื่องนานเกินรอ

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ตำแหน่งผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยล้วนถูกรวบครองโดย ‘นักเรียนทุนแบงก์ชาติ’ คนเหล่านี้คุ้นเคยกับการบริหารระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ทั้งที่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวนี้ไปด้วยกันไม่ได้กับนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน The Impossible Trinity เป็นความรู้ที่ฝังตัวในเศรษฐศาสตร์มหภาค กล่าวอย่างง่ายก็คือ ธนาคารกลางมีอาจดำเนินนโยบายการเงินอย่างอิสระภายใต้ระบบเสรีนิยมทางการเงินและระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว แต่มีจักษุทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดโยงอยู่กับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวนี้ ค่าเสมอภาคหรืออัตราแลกเปลี่ยนจึงต้องกำหนดให้ตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริง หากมีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ก็ต้องมีการปรับค่าเสมอภาคหรืออัตราแลกเปลี่ยนตามไปด้วย มิใช่ตรึงอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่กับที่ ทั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ซึมซับบทเรียนจากการลดค่าเงินบาทปี 2527 ในเมื่อการลดค่าเงินบาทครั้งนั้นช่วยเกื้อกูลฐานะการแข่งขันของไทยในสังคมเศรษฐกิจโลก ความพยายามของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแข่งขันไม่ลดค่าเงินบาทในเบื้องต้นนับเป็นมิจักษุโดยแท้ มิจักษูดังกล่าวนี้อีกกลับมาปรากฏให้เห็นอีกในช่วงปี 2539-2540 คราวนี้สร้างหายนภัยแก่สังคมเศรษฐกิจไทยอย่างเหลือคณานับ

เรียงชัย มะระกานนท์ ในฐานะผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอย่างมีอาจปฏิเสธได้ แต่คุณเรียงชัยมิใช่ส่วนทั้งหมดของปัญหา หากคุณเรียงชัยมีความผิดในฐานะพ่ายแพ้ในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาท บรรดาผู้คนที่มีส่วนลากระบบเศรษฐกิจไทยไปสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยมีได้เตรียมความพร้อมแก่ระบบเศรษฐกิจไทยควรแก่การรับโทษทัณฑ์ด้วย จึงจะเป็นธรรม

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเป็นการกระทำอันสมควรแก่การลงโทษหรือไม่ สังคมไทยไม่เคยมีจารีตการลงโทษผู้ดำเนินนโยบายผิดพลาดในทางแพ่ง ทั้งๆที่มีความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายจำนวนมาก จะมีก็แต่การลงโทษผู้บริหารนโยบายที่ทุจริตและประพฤตินิชอบ ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ลงโทษรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายผิดพลาด