

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 พฤศจิกายน 2546

## เหตุใด ธปท. และ ก.ล.ต. จึงควรมีอิสระ?

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ผู้คนจำนวนไม่น้อยแสดงความเห็นว่า วิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน แต่ผมกลับเห็นว่า วิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินไป

ในระหว่างปี 2539-2540 ผมใช้พื้นที่ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ผู้จัดการรายสัปดาห์ และ *Financial Day* ในการทำสงครามทางความคิดกับธนาคารแห่งประเทศไทย บางครั้งถึงกับห้ามนักข่าวบางขุนพรหมในฐานะที่ดำเนินนโยบายผิดพลาด และมีปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflicts of Interest) คนเหล่านี้ไม่รักษา ‘พรหมจรรย์’ ของขุนนางนักวิชาการ ทั้งๆที่อาจารย์ป่วย อังภากรณ์ พร้าสอนและประพจน์ดิตนเป็นเยี่ยงอย่าง ความเสื่อมทรามทางจริยธรรมและความตกต่ำทางวิชาการนำสังคมเศรษฐกิจไทยร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย นำประหลาดที่คนเหล่านี้กลับได้ดิบได้ดีในปัจจุบัน ทั้งๆที่เป็นปฏิปักษ์ทางประวัติศาสตร์

ผมวิพากษ์ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่ทำตัวเป็นชานตาคลออสแห่งวังบางขุนพรหม โดยที่ผู้นำบางคนอิงแอบผู้มีอำนาจทางการเมือง และชักนำการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหม ทั้งๆที่ปากเรียกร้องความเป็นอิสระ แต่กลับอิงแอบอำนาจฝ่ายการเมืองในการห้ามนักข่าว

ในงานวิจัยเรื่อง “การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต : บททดลองเสนอ” (2539) ผมวิเคราะห์ให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป และอำนาจหน้าที่บางด้านขัดกับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงทำหน้าที่เหล่านั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่สามารถอ้างความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินได้ ในประการสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดธรรมาภิบาล (Good Governance) การกำหนดและบริหารนโยบายการเงินขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ขาดความโปร่งใส (Transparency) และขาดความรับผิดชอบ (Accountability) ผมได้เตือนว่า หากยังไม่มีปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

รวมทั้งการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย การรับมือกับภาวะที่เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ โดยเสรีจะเป็นเรื่องยากยิ่ง พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังกล่าว

ผู้ที่เป็นแฟนติดตามอ่านคอลัมน์ของผมในหนังสือพิมพ์เครือผู้จัดการ จะไม่รู้สึกประหลาดใจข้อความในย่อหน้าข้างต้นนี้ เพราะเป็นเรื่องที่กล่าวมาแล้วมาแล้วในบทความต่างกรรมต่างวาระระหว่างปี 2539-2540 ซึ่งต่อมารวบรวมตีพิมพ์ในหนังสือชื่อ *วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (2541)*

งานวิจัยเรื่อง "การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต : บททดลองเสนอ" (2539) เขียนขึ้นก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ในเวลานั้น ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง มิได้สนใจข้อเสนอแนะทางนโยบายในงานวิจัยนี้ จวบจนภายหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ซึ่งทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องกลับมาสนใจงานวิจัยและการวิพากษ์ของผม ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย ให้รางวัล TTF Award แก่งานวิจัยนี้ (2541)

ทั้งที่ผมวิพากษ์ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ผมยังเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงิน เพียงแต่ต้องดำเนินการสำคัญอย่างน้อย 2 เรื่อง เรื่องแรก ได้แก่ การจำกัดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย เฉพาะในเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ไม่ควรให้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และไม่ควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมตลอดจนการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เรื่องที่สอง ได้แก่ การสร้างกลไกการรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

ความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายมีอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย (Target Independence) ด้านที่สอง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ (Instrument Independence)

ผมมีความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรมีอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย ในสังคมประชาธิปไตย การเลือกเป้าหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากเป้าหมายขัดแย้งกัน (Conflicts of Targets) การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต้องเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรมีอำนาจที่จะสั่งการว่า เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่ตนรับผิดชอบ มีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายอื่นๆ อำนาจเช่นนี้จักต้องเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองนอกจากต้องมีอำนาจในการเลือกเป้าหมายแล้ว ยังต้องมีอำนาจในการกำหนดมูลค่าของเป้าหมายอีกด้วย ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่โดยพฤตินัยในการรักษาเสถียรภาพของราคา ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจในการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ โดยที่กระบวนการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อขาดกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน หากธนาคารแห่งประเทศไทยกดอัตราเงินเฟ้อให้ต่ำ (Disinflation) ย่อมก่อผลกระทบต่อเป้าหมายอื่นๆ ของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป้าหมายการจ้างงานและเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีปัญหาคอขวดระหว่างเป้าหมาย ปัญหานี้ยังไม่เกิดในปัจจุบันเนื่องเพราะโลกกำลังเผชิญภาวะเงินฝืด (Global Deflation)

ในขณะที่ผมเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีอิสระในการเลือกเป้าหมายและการกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย แต่ผมกลับมีความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีอิสระในการใช้เครื่องมือของนโยบายการเงิน

หากมีการจำกัดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยให้แคบลงและชัดเจนขึ้น และมีการสร้างกลไกเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรมีอิสระในการใช้เครื่องมือทางการเงิน

การบริหารนโยบายการเงินเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะเสถียรภาพทางการเงินขึ้นอยู่กับ การคาดการณ์ของตลาดอย่างสำคัญ ตลาดการเงิน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยพื้นฐานเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ ความไม่สมบูรณ์ที่สำคัญเป็นความไม่สมบูรณ์ด้านสารสนเทศ หากฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงการบริหารนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดย่อมตั้งข้อกังขาได้เสมอว่า ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงเพื่อใคร เพื่อตนเองและพวกพ้องหรือไม่

การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง นอกจากจะทำลายความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังทำลายความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย หากตลาดขาดความเชื่อถือธนาคารแห่งประเทศไทยเสียแล้ว ตลาดย่อมไม่เชื่อว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยบริหารนโยบายการเงินด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และบริหารอย่างมืออาชีพเพื่อบรรลุเป้าหมายเสถียรภาพทางการเงิน หากแต่บริหารเพื่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองและลี้ลับ การขาดความน่าเชื่อถือเช่นนี้ย่อมสร้างความเปราะบางแก่ภาคเศรษฐกิจการเงิน (Financial Fragility) โดยที่ความเปราะบางดังกล่าวนี้นำไปสู่ภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน (Financial Panic) ได้โดยง่าย

แทนที่รัฐบาลและผู้คนในแวดวงรัฐบาลจะมุ่งเล่นงานธนาคารแห่งประเทศไทย และหมายตาในการลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย สมควรเร่งพิจารณาประเด็นการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 เป็นต้นมา การขับเคลื่อนการปฏิรูปเรื่องนี้มีอยู่น้อยมาก บัดนี้ล่วงเข้าปี 2546 ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเกือบจะไม่แตกต่างจากระบบที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540

การแยกแยะความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย กับความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ ดังที่ผมนำเสนอข้างต้นนี้ น่าจะช่วยให้เข้าใจได้ดีขึ้นว่า เมื่อกล่าวถึงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เราหมายถึงความเป็นอิสระในด้านใด

ในทำนองเดียวกับที่ผมเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายการเงินในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง ผมเห็นว่า คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สมควรมีความเป็นอิสระด้วยเหตุผลคล้ายคลึงกัน

ก.ล.ต. มีหน้าที่กำกับและควบคุมตลาดหลักทรัพย์ให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม กติกาการเล่นเกมนในตลาดหลักทรัพย์ที่เป็นสาระสำคัญปรากฏอยู่แล้วใน พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ก.ล.ต.มีอำนาจในการกำหนดกติกาการเล่นเกมเพิ่มเติมได้

รัฐบาลมีอำนาจแทรกแซง ก.ล.ต.ทางอ้อมอยู่แล้ว เพราะรัฐบาลมีอำนาจในการแต่งตั้ง ก.ล.ต. จึงสามารถส่งคนของรัฐบาลเข้าไปนั่งใน ก.ล.ต. หากต้องการผลักดันการกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงกฎกติกา ก็สามารถผลักดันผ่านคนของรัฐบาลได้ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลจึงไม่สมควรใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต.โดยตรง

หากรัฐบาลแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต.โดยตรง ตลาดย่อมกังขาได้เสมอว่า รัฐบาลแทรกแซง ก.ล.ต.เพื่อใคร เพื่อตนเองและพวกพ้องใช่หรือไม่ หากข้อกังขาเช่นนี้แพร่ระบาด ก.ล.ต.ย่อมสิ้นความน่าเชื่อถือ และตลาดย่อมเห็นว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดขาดความสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดเอง

แทนที่รัฐบาลจะมุ่งแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต. สมควรหันมาจับประเด็นธรรมาภิบาลของ ก.ล.ต. ในเมื่อ ก.ล.ต. มีหน้าที่ควบคุมและกำกับตลาดหลักทรัพย์ สมควรที่จะมี 'กฎเหล็ก' ในการป้องกันมิให้ ก.ล.ต. ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน (Inside Information) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้าม ก.ล.ต. เล่นหุ้น และการห้ามผู้ประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ดำรงตำแหน่ง ก.ล.ต.

หากเลขาธิการและกรรมการ ก.ล.ต. รวมตลอดจนผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเล่นหุ้นได้ จะป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้หาประโยชน์ส่วนบุคคลจากข้อมูลภายในได้อย่างไร

และการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์จะเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมได้อย่างไร รวมทั้งการ  
อนุวัติหลักทรัพย์เข้าตลาดจะเป็นไปในทางที่รักษาประโยชน์ของประชาชนได้อย่างไร ?

ผมใคร่ขอกล่าวสรุปท้ายบทความนี้ว่า บรรดาองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมกำกับสังคม  
เศรษฐกิจไทย (Regulators) จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ในระดับที่แน่นอนระดับ  
หนึ่ง เพื่อให้การทำหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้คนจำนวนมากมักจะเข้าใจผิดว่า ความ  
เป็นอิสระจะทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่ทำงานสนองตอบนโยบายของรัฐบาล แต่ที่จริงแล้วมีจำเป็นต้องเป็น  
เช่นนั้นเสมอไป หากเราแยกแยะความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระในการกำหนดเป้าหมายกับ  
ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน โดยที่รัฐเป็นผู้  
กำหนดเป้าหมายและองค์กรเหล่านี้เป็นผู้ดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย เพียงแต่ให้มีอิสระใน  
การใช้เครื่องมือ

ประเด็นสำคัญยิ่งก็คือ องค์กรผู้ควบคุมกำกับสังคมเศรษฐกิจไทย ไม่ว่าจะภาค  
เศรษฐกิจใด จำต้องมีธรรมาภิบาล และจำต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การไร้ธรรมาภิบาลและการ  
ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องเยียวยาแก้ไข