

การรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย : บทอภิปราย

บทความนี้ปรับปรุงจากบันทึกการอภิปรายของผู้เขียน เรื่อง "การรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย" ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจัดขึ้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2543 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วยนายพนัส สิมะเสถียร นายชวลิต ฐะชานันท์ นายอัมมาร์ สยามวาลา และนายรังสรรค์ ฐะพรพันธุ์ โดยมีนายไชยา ยิ้มวิไล เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

ท่านผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ท่านรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และท่านผู้มีเกียรติ

ผมไม่ได้มาจากคณะเศรษฐศาสตร์ดังที่ผู้ดำเนินการอภิปรายแนะนำ แต่ผมมาจากคณะประวัติศาสตร์ ผมอยู่คณะนี้มาเป็นเวลา 35 ปี จนกระทั่งจะกลายเป็นสิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์ ผมเพิ่งรู้ว่า มีเปรตอยู่ในคณะเมื่อ 2 สัปดาห์ที่แล้วนี้เอง

ผมรับมาอภิปรายในวันนี้ เช้าวันนี้ผมทำท่าล้งเลจะไม่มา ในเมื่อกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยตกลงกันได้ว่าจะมีการเอาเงิน 'สำรองส่วนเกิน' จากธนาคารแห่งประเทศไทยไปเป็นจำนวนเท่าไร แล้วเราจะมาจัดฉากอภิปรายในวันนี้กันทำไมให้เสียงบประมาณ โดยที่ไม่รู้ว่า งบประมาณนี้มาจากภาษีประชาชนหรือมาจากเงินกู้ต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงการคลังกล้าเชิญให้ผมมา ผมก็กล้าที่จะมาอภิปรายในวันนี้

ผมอยากเสนอว่า ในการพิจารณาปัญหาความขัดแย้งกรณีการรวมบัญชีการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เราไม่ควรพิจารณาอย่างโดดๆว่า ควรรวมหรือไม่ควรรวม และจะดึงเอา 'เงินสำรองส่วนเกิน' ออกไปมากน้อยเพียงใด การพิจารณาประเด็นปัญหานี้ควรจะต้องพิจารณาภายใต้กรอบการวิเคราะห์หลายๆประเด็น กรอบการวิเคราะห์ที่สำคัญ ก็คือ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย เราจะไม่สามารถเข้าใจวิวัฒนาการของรวมบัญชี เรื่องการแบ่งสมบัติ หรือเรื่องการแข่งขันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังได้ ถ้าเราไม่เข้าใจปัญหาการก่อกวนเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าเราไม่เข้าใจอนาคตของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและถ้าเราไม่เข้าใจกติกาการเล่นเกมที่ซึ่งมีอยู่โดยพฤตินัย และมีอยู่ภายใต้กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายการเงินอื่นๆ แต่ผมอยากจะหยิบยกปัญหาเรื่องโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยไปพูดในตอนหลัง

กติกาการเล่นเกม

ในตอนนี้อยากจะพูดย้อนกลับไป ผมอยากจะทำให้เห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจาก Rule of the Game ที่ไม่ชัดเจนและไม่โปร่งใส การที่มีกติกาการเล่นที่ไม่ชัดเจนและไม่โปร่งใสมีส่วนในการสร้างความขัดแย้ง ถ้าหากมิใช่เป็นเพราะบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็คงจะถูกปลดออกจากตำแหน่งไปแล้ว มีกติกาการเล่นเกมที่ไร้อำนาจที่มีความไม่ชัดเจนและไม่มีความโปร่งใส ผมคิดว่ามีอยู่อย่างน้อย 2 เกม

เกมนท์อันแรก ก็คือ เกมนท์ในการนำกำไรส่งรัฐ เกมนท์ในการนำกำไรส่งรัฐทั้งภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 กับภายใต้กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ไม่ชัดเจน เท่าที่ผมทราบ การนำกำไรส่งรัฐภายใต้กฎหมายเก่ามีการตกลง

กันระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยว่า จะมีการนำเอากำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยหักสำรองต่างๆ หักค่าเสื่อมราคากันไว้เพื่อหนี้เสีย หนี้สูญ หนี้ต้องสงสัยแล้ว ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่า 60% จึงจะนำไปเป็นกำไรส่งรัฐ แต่ข้อตกลงลักษณะนี้เป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นที่รับทราบของสาธารณชน และไม่ปรากฏในต้วบทกฎหมาย

กติกาการเล่นเกมที่สำคัญอีกอันหนึ่ง ก็คือ เกณฑ์การแบ่งสมบัติ เมื่อมีเงินสำรองส่วนเกิน หรือเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีกำไรสุทธิคืนเหลือ ไม่มีเกณฑ์การแบ่งสมบัติที่ชัดเจน การไม่มีเกณฑ์ในการแบ่งสมบัตินำมาซึ่งวิวาทะและนำมาซึ่งสงครามระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย

ผมมีความเห็นว่า เราควรจะต้องทบทวนเรื่อง Rule of the Game เกี่ยวกับเกณฑ์ในการนำกำไรของธนาคารแห่งประเทศไทยส่งเข้าคลังแผ่นดิน และเกณฑ์ในการแบ่งสมบัติระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐบาล ถ้าหากว่าไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน และไม่มีเกณฑ์ที่โปร่งใสบัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องการแข่งขันเงินสำรองส่วนเกินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังก็จะเกิดขึ้นได้อีก และผมยังมีความเห็นต่อไปว่า ในการกำหนดเกณฑ์เช่นนี้ไม่ควรจะอาศัยอำนาจในการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติ คือ ไม่ควรจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดเกณฑ์ข้างเดียว ไม่ควรกำหนดโดยอาศัยการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือระเบียบของกระทรวง แต่ควรจะเป็นการเปลี่ยนแปลง Rule of the Game โดยการตรากฎหมายซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประเด็นนี้เป็นประเด็นแรก คือ ประเด็นที่ว่า ความไม่ชัดเจนและความไม่โปร่งใสของ Rule of the Game มีส่วนในการนำมาซึ่งสงครามระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง

อนาคตของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

ประเด็นใหญ่ประเด็นที่สอง ก็คือ อนาคตของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า จะแก้ปัญหาภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อย่างไร กระทรวงการคลังพยายามจะบอกว่า หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯมิใช่หนี้สาธารณะ และเวลาที่สมาชิกวุฒิสภารวมเอาตัวเลขนี้เข้าไป หรือสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์บางฉบับรวมเอาตัวเลขหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเป็นหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังจะออกมาปฏิเสธ ผมอดสงสัยไม่ได้ว่า ผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะไม่คำนึงถึงภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯได้อย่างไร เพราะถึงอย่างไรในท้ายที่สุด ถ้าหากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลก็ต้องยื่นมือเข้ามาจัดการ รัฐบาลจะไม่ยื่นมือเข้ามาจัดการก็คงจะเป็นไปไม่ได้ ในฐานะที่เป็นผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค จำเป็นที่จะต้องพิจารณาหนี้ของภาครัฐบาลทั้งภาค ไม่ควรที่จะพิจารณาเฉพาะหนี้ส่วนที่จะต้องชำระด้วยงบประมาณแผ่นดิน แต่ถ้าเราพิจารณาจากข้อตกลงระหว่างผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ปรากฏ

เป็นข่าวในสองวันนี้ มีที่ท่าว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะมีชีวิตอยู่ต่อไปอีกอย่างน้อย 5 ปี หรืออาจจะมียายุอยู่ถึง 10 ปี หรือถ้าไม่มีใครทำอะไรเลย อาจจะอยู่คู่ฟ้าเมืองไทย เวลานี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูกำลังจะย้ายสำนักงานใหญ่ออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีการปรับองค์กรใหม่ จะมี restructuring ต่างๆ ซึ่งเป็นสัญญาณที่บอกกับเราว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูคงจะอยู่คู่ฟ้าเมืองไทย หรืออย่างน้อยอยู่คู่ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีความคืบหน้าเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก แต่การตั้งหรือไม่ตั้งสถาบันประกันเงินฝากไม่สำคัญเท่ากับการเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการกำกับและควบคุมสถาบันการเงิน トラบเท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลยังคงยึดกุมปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มไม่ได้' เวลาสถาบันการเงินทำท่าจะล้ม ก็เข้าไปกู้มั่ง ดังเช่นที่เอากองทุนเพื่อการฟื้นฟูเข้าไปกู้มั่ง ก็ต้องมีปัญหา Moral Hazard เกิดขึ้นอยู่วันยังค่ำ ภัยอันตรายจากความวางใจในความเชื่อมั่นในความมั่นคงของสถาบันการเงินอันเกิดขึ้นจากการให้หลักประกันของรัฐบาลหรือธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำให้มีประพฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยง ทั้งในหมู่ประชาชนเจ้าของเงินออม ในหมู่ผู้บริหารสถาบันการเงิน และในหมู่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน ดังนั้น ความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินก็จะเกิดขึ้นในชั้นรากฐาน トラบใดก็ตามที่ยังไม่ดำเนินการยุบกองทุนเพื่อการฟื้นฟูหรือเปลี่ยนแปลงปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มไม่ได้' ไปสู่ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มได้' ซึ่งถ่างอ่อนแอต้องปล่อยให้ล้ม วิฤติการณ์สถาบันการเงินก็จะยังคงเกิดขึ้นต่อไปได้อีก กองทุนเพื่อการฟื้นฟูก็ต้องมีภาระการเงินอีก และกระทรวงการคลังอาจไม่ยอมรับรู้ภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูอีก

ประชาธิปไตยที่ขาดดุล

ประเด็นที่สาม ปัญหาเรื่องประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit)

รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งมีแนวโน้มจะใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล เพราะรายจ่ายรัฐบาลช่วยเพิ่มคะแนนนิยมทางการเมือง แต่การเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง การก่อหนี้สาธารณะในช่วงระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมามีส่วนในการสร้างภาระแก่ประชาชน เป็นความจริงที่ว่า ภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นภาระส่วนสำคัญของหนี้แผ่นดิน แต่การก่อหนี้ต่างประเทศโดยไม่คำนึงถึง Resource Cost โดยการนำเอาหนี้ต่างประเทศมาแบ่งเค็กกันในหมู่พรรคร่วมรัฐบาลมีส่วนซ้ำเติมปัญหาภาระหนี้ของแผ่นดิน และเป็นที่มาส่วนหนึ่งของวิวาทะและสงครามในการแย่งสมบัตินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง การก่อหนี้ต่างประเทศที่เราทราบ ไม่มีความโปร่งใส ไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มี Accountability มีโครงการก่อหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมากซึ่งกู้มาแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ ลองดูตัวอย่างโครงการเงินกู้ทำเรือนครสวรรค์เป็นต้น เพราะการก่อหนี้ต่างประเทศเป็นการตัดสินใจกำหนดนโยบายภายในฝ่ายบริหารเพียงข้างเดียว โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา トラบเท่าที่เราไม่สร้าง

Accountability Mechanism ในการก่อกำหนดต่างประเทศ ปัญหาหนี้สาธารณะและปัญหาการใช้หนี้ต่างประเทศอย่างไม่คุ้มประโยชน์ก็ยังคงเกิดต่อไป

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง

ประเด็นที่สี่ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง เราจะไม่เข้าใจวิวัฒนาการระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ถ้าเราไม่พิจารณาในวงรอบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ในประวัติศาสตร์นับตั้งแต่การสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยปี 2485 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังซึ่งคือธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตลอด ทั้งโดยกฎหมายปี 2485 และโดยกฎหมายฉบับใหม่ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและมีอำนาจถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย บางท่านเข้าใจผิดว่าการถอดถอนผู้ว่าการฯตามกฎหมายฉบับใหม่ทำได้ยาก แต่ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามบทบัญญัติสร้างกลไกในการที่จะให้การถอดถอนผู้ว่าการฯทำได้ยาก ด้วยการต้องขอคำพิพากษาจากศาลฎีกา แต่บทบัญญัติเรื่องนี้ กระทรวงการคลังตัดออก ถึงแม้ว่ากฎหมายใหม่จะมีการกำหนดเงื่อนไขในการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในกฎหมายเก่าไม่มีเงื่อนไข ในกฎหมายเก่า 'แค่ همینหน้าเต่า เต่าก็ต้องออก' แต่ภายใต้กฎหมายใหม่ถึงแม้จะมีการกำหนดเงื่อนไข แต่เงื่อนไขก็ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจในการตีความอย่างมาก ยกตัวอย่างมาตรา 27 (4) "ขาดสมรรถภาพในการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่" จะตีความว่าอย่างไร ผมมีความเห็นว่าการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งมิใช่เป็นเรื่องยาก ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ถ้าเราดูแบบแผนการแต่งตั้งถอดถอนผู้ว่าการฯ มี Accountability Mechanism เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อยู่ 3 แบบแผน

แบบแผนที่ 1 คือ การแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมี Accountability ต่อฝ่ายบริหาร

แบบแผนที่ 2 คือ แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร แต่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แบบแผนนี้ปรากฏในกรณี Federal Reserve ของสหรัฐอเมริกา กรณีญี่ปุ่น และกรณีชิลี มีการคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ถ้าฝ่ายบริหารถอดถอนผู้ว่าการฯ โดยไม่มีเหตุผล ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะคานอำนาจด้วยการไม่ยอมให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ว่าการฯคนใหม่

แบบแผนที่ 3 คือ การทำสัญญาในลักษณะที่เป็น Performance Contract โดยสัญญาจะระบุว่า ผู้ว่าการฯต้องทำหน้าที่อะไร ถ้าผู้ว่าการฯทำหน้าที่ไม่ได้ ผู้ว่าการฯก็อาจต้องถูกให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระหรือเมื่อครบวาระแล้วก็ตาม แบบแผนนี้เป็นรูปแบบที่ยืดหลักการ Principal-Agent Relationship ซึ่งปรากฏในกฎหมาย Reserve Bank of New Zealand Act of

1989 กรณีของ Bank of England ก็อาจถือได้ว่า มี Performance Contract เพียงแต่ว่าเป็น Implicit Contract คือ ไม่ได้มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ต่างกับกรณีของนิวซีแลนด์ที่เป็น Explicit Contract คือ มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร

ผมสนับสนุนรูปแบบที่ 2 ผมต้องการให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการฯ แต่ว่าการแต่งตั้งผู้ว่าการฯ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ การถอดถอนผู้ว่าการฯ เป็นไปตามกระบวนการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เหมือนกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงโดยทั่วไป

ผมอยากจะพูดถึงประเด็นเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยในอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่คือ ความเป็นอิสระในด้านงบประมาณ วิวาทะเกี่ยวกับการแบ่งสมบัติหรือการแย่งสมบัติระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ทำให้เราต้องมาตั้งคำถามเกี่ยวกับความเป็นอิสระในด้านงบประมาณ เราจะยังให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณอีกต่อไปหรือไม่ ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน (กฎหมายปี 2485) กฎหมายใหม่ไม่รู้จะออกได้หรือไม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยมี Budget Independence ค่อนข้างเต็มที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกันกำไรสุทธิออกมาตั้งงบประมาณรายจ่ายของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาล ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา อาจจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอำนาจของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดเงินเดือน เงินบำเหน็จอื่นใดของผู้ว่าการฯ รองผู้ว่าการฯ และของคณะกรรมการนโยบายการเงินและคณะกรรมการสถาบันการเงิน คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนพนักงาน มีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดจ้างจัดซื้อ มีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับเงินเดือนและสวัสดิการ และมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

ผมอยากจะเสนอให้พิจารณาข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ ในกรณีของ Federal Reserve แห่งสหรัฐฯ Federal Reserve มีอำนาจกันกำไรเป็นทุนสำรองสำหรับการใช้จ่ายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และถ้าคุณดูประวัติศาสตร์ เวลาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอกฎหมายเพื่อจะลดถอน Budget Independence ของ Federal Reserve มีนักเศรษฐศาสตร์ในค่าย Public Choice ศึกษาพบว่า คนเหล่านี้มักมีอันเป็นไป เกือบทุกคนแพ้การเลือกตั้งในครั้งต่อไป ในกรณีของฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักร งบประมาณของธนาคารกลางกำหนดโดยการตัดสินใจร่วมกันระหว่างธนาคารกลางกับกระทรวงการคลัง ในกรณีของ Reserve Bank of New Zealand ธนาคารกลางแห่งนิวซีแลนด์ต้องเสนองบประมาณดูเดียว

กับหน่วยราชการอื่น แต่แทนที่จะเสนองบประมาณชนิดปีต่อปี ก็เสนองบประมาณคราวละ 5 ปี การเสนองบประมาณที่ได้อนุมัติคราวละ 5 ปี เป็นกลไกในการประกันความเป็นอิสระของธนาคารกลางได้ในระดับหนึ่ง

ดังนั้น ผมจึงสรุปว่า ความเป็นอิสระในด้านงบประมาณมิใช่เงื่อนไขที่จำเป็นของความเป็นอิสระของธนาคารกลาง มีธนาคารกลางเป็นจำนวนไม่น้อยที่ต้องขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา หรือต้องทำความตกลงเรื่องงบประมาณกับฝ่ายบริหาร แล้วยังสามารถอ้างไว้ซึ่งความเป็นอิสระของธนาคารกลางได้ ในกรณีของไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณอย่างสูงทั้งภายใต้กฎหมายฉบับเก่าและภายใต้กฎหมายใหม่ที่กำลังเข้าสู่สภา แม้ว่า คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ โดยที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการเหล่านี้ แต่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ใช้อำนาจอย่างเข้มงวด ถ้าดูจากประวัติศาสตร์ที่เป็นมา Budget Independence ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมี *de facto* Independence มากกว่า *de jure* Independence เพราะตามกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย ความเป็นอิสระโดยนิตินัยไม่มี ทุกอย่างขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่โดยพฤตินัยธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก

ทีนี้อะไรเป็นข้อดีข้อเสียของการที่ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณ ข้อดีก็คือ ทำให้ปลอดพ้นจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะจากรัฐสภา ทำให้ธนาคารมีความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินโดยไม่ต้องกังวลว่า หากมีการดำเนินนโยบายการเงินที่ขัดต่อผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองแล้ว จะถูกแก้แค้นด้วยการถูกตัดงบประมาณ ข้อเสียของ Budget Independence ก็มี ข้อเสียที่สำคัญก็คือ ไม่มีความโปร่งใส และที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ ไม่มี Accountability โดยนิตินัยธนาคารแห่งประเทศไทยมี Accountability ต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง แต่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ เป็นประธาน และรองประธาน ถ้าประธานไม่บรรจวาระการประชุม การประชุมวาระดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การไม่ไว้วางใจผู้ว่าการฯ ไม่เคยเป็นวาระการประชุมของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

ท้ายที่สุดในประเด็นนี้ ผมอยากเสนอข้อพิจารณาในเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับ Budget Independence ผู้ว่าการฯ รองผู้ว่าการฯ เป็นปลุชนที่มีกิเลส มีตัณหา และบางครั้งมีราคะ ถ้าหากเราเชื่อ Adam Smith กิเลส ตัณหา ราคะทำให้โลกเจริญ ด้วยการทำงานของมือที่มองไม่เห็น ดังนั้นผู้ว่าการฯ รองผู้ว่าการฯ มี Utility Maximization เป็นเป้าหมาย Budget Independence ก่อให้เกิดสภาวะการณ์ที่เรียกว่า "การแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของกับการควบคุมจัดการ"

(Separation of Ownership and Control) ทรัพย์สินในธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นของแผ่นดิน ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นโดยนิตินัย แต่อำนาจในการควบคุมจัดการทรัพย์สิน เป็นของผู้ว่าการฯ รองผู้ว่าการฯ การแบ่งแยกระหว่าง Ownership กับ Control จึงเกิดขึ้น ใน สภาวะการณ์ซึ่งมีการแบ่งแยกระหว่าง Ownership กับ Control โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย มี Budget Independence มีความเป็นไปได้ที่เป้าหมายในการดำเนินงานธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่ Social Welfare Maximization ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเป็นองค์กรที่ผู้บริหารใช้ในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด หากเห็นว่า Budget Independence เป็นหลักการอันสมควร ที่จะยึดถือต่อไป จะต้องสร้าง Accountability Mechanism เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเบี่ยงเบนจาก Managerial Utility Maximization ไปสู่ Social Welfare Maximization ความเป็นอิสระ ด้านการงบประมาณโดยปราศจาก Accountability Mechanism ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่าง ฟุ่มเฟือย และก่อให้เกิด Organization Slack ธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันมีสภาพดังกล่าว นี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีพนักงาน 5,000 คน ขนาดขององค์กรใหญ่เกินกว่าที่จะเรียกว่าเป็น Optimum Size ธนาคารแห่งประเทศไทยดูดีดั่งมันสมองของชาติไปเป็นนักเรียนทุน จำนวนมาก เมื่อสำเร็จการศึกษาออกมาแล้วก็ไม่ได้ใช้งานให้สมประโยชน์ บางคนถูกส่งให้ไปรับใช้ ฝ่ายการเมือง เป็นคนร่างสุนทรพจน์ Accountability Mechanism จึงเป็นเรื่องสำคัญ งบประมาณ รายจ่ายของธนาคารแห่งประเทศไทยมาจากกำไรสุทธิ การจ่ายเงินโบนัสพนักงานก็มาจากกำไร สุทธิ ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมี Budget Independence โดยปราศจาก Effective Accountability Mechanism คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น Profit Maximizar หรือ Revenue Maximizar หรือไม่ การเป็น Profit Maximizar หรือ Revenue Maximizar ขัดต่อการทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือไม่ อย่างไร จนบัดนี้ไม่มี ประจักษ์พยานข้อเท็จจริงจากการศึกษาวิจัยในประเด็นที่ผมหยิบยกขึ้นมาอภิปรายนี้

ผมอยากจะสรุปว่า ที่ผมพูดมา yesterday ทั้งหมด ผมเห็นว่า Budget Independence เป็นหลักการที่ควรยึดถือต่อไป ในช่วงอายุ 58 ปีของธนาคารแห่งประเทศไทย Budget Independence ช่วยเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ว่า Budget Independence มิใช่เงื่อนไขอันจำเป็นที่จะก่อให้เกิดความเป็นอิสระของธนาคารกลางก็ตาม แต่ Budget Independence ต้องดำรงควบคู่ไปกับ Effective Accountability Mechanism ถ้าปราศจาก Effective Accountability Mechanism ก็จะทำให้สร้างปัญหา Organizational Slack ดังที่เกิดขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน กฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ยังคงดำรงหลักการ Budget Independence ของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่น่าผิดหวังที่ไม่มี ปราบปรามว่ามี Effective Accountability Mechanism Accountability Mechanism ควรจะเปลี่ยน

แปลงจากการรับผิดชอบต่อรัฐบาลไปเป็นการรับผิดชอบต่อประชาชน การเปลี่ยนแปลง Accountability Mechanism จากการรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารไปเป็นการรับผิดชอบต่อประชาชนก็ทำได้ โดยการให้มีการรับผิดชอบต่อวุฒิสภา

ประวัติศาสตร์อาจช้ารอย

ปัญหาสุดท้ายที่ผมจะพูดถึงก็คือ ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังจัดฉากให้มีการประชุมในวันนี้แล้ว การรวมบัญชีหรือการแบ่งปันสมบัติจะเป็นปัญหาในอนาคตอีกหรือไม่ ผมอยากชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ในคราวนี้จะตกลงกันได้ แต่เท่าที่ผมสังเกตเห็นก็เป็นการตกลงในลักษณะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ค่อยเต็มใจ อนาคตก็อาจมีความขัดแย้งกันในเรื่องนี้เกิดขึ้นอีก ความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นอีกเพราะเหตุว่า Rule of the Game ไม่ชัดเจนและไม่โปร่งใส ประเด็นของความขัดแย้งประเด็นแรกก็คือ การนำกำไรส่งรัฐไม่มีกติกาที่ชัดเจนและไม่โปร่งใส ประเด็นที่สอง ก็คือการนำกำไรสุทธิสมทบกองทุนเพื่อการฟื้นฟูตามมาตรา 20 เป็นเรื่องที่ไม่มี Rule of the Game ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ในอนาคต แต่ความขัดแย้งจะมีมากขึ้น ถ้าเราพิจารณาร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ควบคู่กับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พุทธศักราช 2541 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมา 500,000 ล้านบาท เพื่อช่วยบรรเทาภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู กฎหมายดังกล่าวนี้บังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งมอบกำไรสุทธิ 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเอาไปสมทบกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู อีกส่วนหนึ่งเอาไปชำระดอกเบี้ย

ผมเล่าคร่าวๆอย่างนี้ ประเด็นความขัดแย้งจะเกิดขึ้น เพราะเหตุว่า พระราชกำหนดฯออกก่อนกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเวลานี้ยังไม่คลอด ในกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่บัญญัติเรื่องการจัดการเกี่ยวกับกำไรสุทธิไว้ค่อนข้างละเอียดว่า มีกำไรสุทธิแล้วจะจัดการอย่างไร จะเอากำไรสุทธิไปใส่ในบัญชีสำรองธรรมดา จะเอากำไรสุทธิไปใส่ในบัญชีสำรองปรับอัตราแลกเปลี่ยนของสินทรัพย์และหนี้สินต่างประเทศ เอากำไรสุทธิไปใช้ในบัญชีสำรองการตีราคาหลักทรัพย์ต่างประเทศ และเอากำไรสุทธิไปใส่ไว้ในบัญชีสำรองประเภทอื่น กฎหมายฉบับใหม่เขียนไว้ค่อนข้างละเอียด แล้วก็พูดถึงการหักหนี้เสีย หนี้ต้องสงสัย ค่าเสื่อมราคา การหักจ่ายธนาคารแห่งประเทศไทย เสร็จแล้วก็เหลือ 90% ต้องส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ส่วนที่เหลือมีไม่เกิน 10% โดยที่ 25% ของ 10% ที่เหลือต้องเอาเข้าบัญชีสำรองธรรมดา ส่วนที่เหลือ 75% ของ 10% จึงจะเอาเข้าบัญชีสำรองอื่นๆ และตรงนั้นจึงจะเป็นกำไรนำส่งรัฐ และส่วนที่เป็นกำไรนำส่งรัฐ 90% ต้องเอาไปชำระดอกเบี้ยที่เป็นภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ก็หมายความว่า ตามพระราชกำหนดกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูนั้น ในที่สุดกระทรวง

การคลังมีต้องรับภาระในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ภาระในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นเรื่องของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผมอยากจะชี้ให้เห็นประเด็นว่า กฎหมายสองฉบับนั้นนิยามคำว่า "กำไรสุทธิ" ไว้แตกต่างกัน เนื่องจากพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯออกมาก่อน มิได้มีบทบัญญัติว่ากำไรสุทธินั้นต้องมีการหักค่าเสื่อม มีการหักอะไรต่ออะไร ดังนั้น ถ้าหัวหมอกก็ตีความได้ว่า ไม่ต้องหัก แต่ในร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่บอกว่า ต้องมีการกันเงิน ต้องมีการหักเงินออกจากกำไรสุทธิก่อนที่จะเอาเงินไปสมทบ เพราะฉะนั้นจึงเป็นประเด็นที่อาจก่อให้เกิดปัญหาอีกในอนาคต ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ Rule of the Game ไม่ชัดเจน

บทสรุป

ผมอยากจะกล่าวสรุปว่า เราจะไม่สามารถเข้าใจความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ และเราจะไม่สามารถป้องกันปัญหาความขัดแย้งลักษณะนี้ ถ้าไม่มี Rule of the Game ที่ชัดเจน ถ้าเราไม่เปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการค้าประกันเงินฝากในสถาบันการเงิน 'ไม่ล้มเลิก' ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' และถ้าฝ่ายการเมืองยังไม่ระมัดระวังการก่อกวนนี้ต่างประเทศ โดยคำนึงถึง Resource Cost ที่ระบบเศรษฐกิจต้องเสีย ทำยที่สุดปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งก็คือ เรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ผมคิดว่า ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่ยิ่งกว่าการรวมบัญชีหรือไม่รวมบัญชี