

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2539

## อลัน กรีนสแปน (2)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การตัดสินใจของประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตัน ในการเสนอให้นายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการ (Board of Governors) ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) ต่อบริษัทหนึ่งสมัย ดังประกาศเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2539 มิได้ก่อให้เกิดความประหลาดใจแก่วงการธุรกิจการเงินและผู้ติดตามการเมืองอเมริกันอย่างไร้ขีด

นายกรีนสแปนดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางสมัยแรกในปี 2531 ยุครัฐบาลโรนัลด์ เรแกน และได้ต่ออายุสมัยที่สองในปี 2535 ยุครัฐบาลยอร์จ บุช การต่ออายุครั้งนี้ นับเป็นสมัยที่สาม

นายกรีนสแปนคลุกอยู่ในพรรครีพับลิกันมาเป็นเวลาช้านาน นับตั้งแต่การช่วยนาย ริชาร์ด นิกสัน หาเสียงในช่วงปี 2511-2512 เพื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ครั้นนายนิคสันชนะการ เลือกตั้ง นายกรีนสแปนกลับพลาดมิได้รับตำแหน่งการเมืองใด ๆ กว่าจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธาน คณะผู้ว่าการธนาคารกลางได้ ก็ต้องใช้เวลาไต่เต้าถึงสองทศวรรษ นายกรีนสแปนจึงเข้าใจเส้นสนกล ในทางการเมืองภายในพรรครีพับลิกันอย่างยิ่ง

แต่ถึงนายกรีนสแปนจะเป็นข้าเต่าแก่เลี้ยงของพรรครีพับลิกัน ผู้นำพรรครีพับลิกัน หลายคนไม่ชอบชื่อนายกรีนสแปนเท่าใดนัก สาเหตุสำคัญเป็นเพราะนายกรีนสแปนทำตัวเป็นอิสระ มากเกินไป ไม่ยอมฟังเสียงพรรค นายกรีนสแปนยึดมั่นในหน้าที่การรักษาเสถียรภาพของราคาและ ด้วยเหตุที่เป็นสานุศิษย์ของศาสตราจารย์อาร์เธอร์ เบิร์นส์ (Arthur F. Burns) แห่งมหาวิทยาลัย โคโลัมเบีย ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางถึง 2 สมัย นายกรีนสแปนจึงเดิน ตามรอยอาจารย์ด้วยการใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการกำกับภาวะเงินเฟ้อ ในยามที่อัตราเงิน เพื่อทำท่าจะเพิ่มขึ้น นายกรีนสแปนจะขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อชะลอภาวะเงินเฟ้อ แต่ในยามที่ภาวะเงิน เพื่ออ่อนตัวลง นายกรีนสแปนมิได้ลดอัตราดอกเบี้ยอย่างฮวบฮาบ หากแต่ค่อย ๆ ลดทีละเล็กทีละน้อย

ท่วงท่าในการกำกับอัตราดอกเบี้ยของนายกรีนสแปนสร้างความไม่พอใจแก่ผู้นำพรรครีพับลิกันอย่างยิ่ง เพราะในยามที่ธนาคารกลางขึ้นอัตราดอกเบี้ย การเติบโตทางเศรษฐกิจจะชะลอลงและการว่างงานมีมากขึ้น อันทำให้เสียคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ในยามที่ภาวะเงินเฟ้ออ่อนตัวลง นายกรีนสแปนกลับอ้อยอิ่งในการลดอัตราดอกเบี้ย ผู้นำพรรครีพับลิกันจำนวนมากเห็นว่า นายกรีนสแปนไม่เพียงแต่จะลดอัตราดอกเบี้ยไม่ทันใจเท่านั้น หากยังลดไม่พอเพียงอีกด้วย

นายยอร์จ บุซไม่พอใจนายกรีนสแปน นายอัลฟอนเซ ดามาโต (Alfonse D' Amato) ประธานคณะกรรมการธนาคารแห่งวุฒิสภาก็ไม่พอใจนายกรีนสแปน ถึงกับคัดค้านการต่ออายุนายกรีนสแปนในปี 2535 แต่แล้วรัฐบาลบุซไม่มีทางเลือกอื่น นายกรีนสแปนจึงได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สอง อย่างไรก็ตาม การลดอัตราดอกเบี้ยซ้ำเกินไปถูกกล่าวหาว่าเป็นสาเหตุ ประการหนึ่งที่ทำให้นายบุซพ่ายแพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 2535 เมื่อระบบเศรษฐกิจอเมริกันฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ก็เป็นเวลาที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีผ่านพ้นไปแล้ว นายกรีนสแปนกลายเป็น 'หมาหัวเน่า' ในสายตาของผู้นำพรรครีพับลิกันอยู่ระยะหนึ่ง

แต่นายกรีนสแปนก็เป็น 'นกขู่' ที่ซ้ำของการเมืองอเมริกัน และสามารถกำหนดจังหวะก้าวให้เหมาะสมกับชีพจรทางการเมือง เมื่อพรรครีพับลิกันสามารถยึดรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการเลือกตั้งปี 2537 นายกรีนสแปนก็เคลื่อนตัวไปทางขวา ด้วยการออกมาคัดค้านมาตรการขึ้นภาษีอากรของรัฐบาลคลินตัน อันเป็นจุดยืนของพรรครีพับลิกัน เมื่อพรรครีพับลิกันขัดแย้งกับรัฐบาลคลินตันอย่างรุนแรงเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณ จนถึงขั้นจะไม่ยอมเซียบเพดานหนี้สาธารณะ ซึ่งจะยังผลให้รัฐบาลอเมริกันไม่สามารถชำระหนี้ได้ นายกรีนสแปนก็ออกมาเตือนผู้นำพรรครีพับลิกันในเดือนกันยายน 2538 ว่า อย่าเล่นกับไฟ หากรัฐบาลอเมริกันต้อง 'เบี้ยว' หนี้แล้ว ผลกระทบทางเศรษฐกิจจะรุนแรง ทั้งในตลาดหลักทรัพย์และตลาดเงิน ข้อสำคัญรัฐบาล อเมริกันจะสูญเสียความน่าเชื่อถือไปเป็นอันมาก

เมื่อนายกรีนสแปนเสนอรายงานภาวะเศรษฐกิจอเมริกันต่อรัฐสภาเมื่อวันอังคารที่ 20 กุมภาพันธ์ 2539 อันเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางที่จะต้องรายงานทุกครึ่งปี นายกรีนสแปนแสดงความเชื่อมั่นว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะเจริญเติบโตต่อไปในระดับปานกลาง แต่การที่นายกรีนสแปนมิได้ผูกมัดตัวเองว่าจะลดอัตราดอกเบี้ยต่อไป ทำให้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำลงทันที ในวันต่อมา นายกรีนสแปนออกมาให้ความเห็นว่า ธนาคารกลางอาจพิจารณาลดอัตราดอกเบี้ยลงไปอีก พลันตลาดหลักทรัพย์ก็เฟื่องฟูทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก

นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2538 เป็นต้นมา ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกาปรับลดอัตราดอกเบี้ยลง 3 ครั้ง รวมแล้ว 0.75% หากแนวนโยบายอัตราดอกเบี้ยยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป นาย

บิล คลินตันจะมีได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลาง และคาดหวังว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องจนถึงฤดูการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกันในเดือนพฤศจิกายน 2539

แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจะไม่พอใจท่วงท่าการปรับลดอัตราดอกเบี้ยของนายกรีนสแปน แต่การเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้นายคลินตันตัดสินใจได้ง่ายขึ้นในการต่ออายุให้นายกรีนสแปน แท้ที่จริงแล้ว นายคลินตันเกือบไม่มีทางเลือกอื่น เพราะพรรครีพับลิกันกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา การเสนอชื่อคนของพรรคเดโมแครตเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางยากที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ ถึงแม้ผู้นำพรรครีพับลิกันบางคนจะไม่ชอบชื่อนายกรีนสแปน แต่ถ้าพรรครีพับลิกันคว่านายกรีนสแปนในวุฒิสภา พรรครีพับลิกันจำเป็นต้องสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างเอกอุ เพราะนายกรีนสแปนเป็นคนของพรรครีพับลิกัน และขึ้นมาสู่ตำแหน่งปัจจุบันในยุครัฐบาลพรรครีพับลิกัน ข้อสำคัญนายกรีนสแปนได้รับการยกย่องจากวงวิชาการในฐานะที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมเงินเฟ้อ

การที่ศาสตราจารย์อลัน ไบลินเดอร์ (Alan Blinder) ประกาศคืนสู่มหาวิทยาลัยพรินสตัน เมื่อหมดวาระการดำรงตำแหน่งรองประธานคณะผู้ว่าการธนาคารกลางในเดือนมกราคม 2539 ยังผลให้ทางเลือกของรัฐบาลคลินตันตืบตันยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันว่า ศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ เป็นผู้ที่รัฐบาลคลินตันหวังที่จะให้สืบทอดตำแหน่งต่อจากนายกรีนสแปน ในภาวะที่พรรครีพับลิกันยึดกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา การสืบทอดตำแหน่งของศาสตราจารย์ไบลนเดอร์จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง

ด้วยเหตุที่พรรครีพับลิกันยึดกุมตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันยาวนานถึง 12 ปี (2523-2535) คณะผู้ว่าการธนาคารกลาง (Board of Governors) จึงประกอบด้วยบุคคลที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลพรรครีพับลิกัน เมื่อนายวิลเลียม คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รัฐบาลพรรคเดโมแครตพยายามเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะผู้ว่าการ แต่ก็ทำได้ด้วยขอบเขตอันจำกัด

คณะผู้ว่าการธนาคารกลางประกอบด้วยผู้ว่าการ 7 คน แต่ละคนอยู่ในตำแหน่งได้ 14 ปี เมื่อครบกำหนด มีโอกาสต่ออายุต่อไปได้ การบรรจุตำแหน่งผู้ว่าการเป็นไปในลักษณะที่ทำให้มีผู้ว่าการอยู่ในตำแหน่งครบกำหนด 1 คน ทุก ๆ สองปี แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้ว่าการส่วนใหญ่มีได้อยู่ในตำแหน่งจนครบกำหนด ส่วนสำคัญเป็นเพราะว่าเงินเดือนผู้ว่าการต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับผู้ทำงานในธุรกิจการเงิน การที่กฎหมายธนาคารกลางอเมริกันกำหนดอายุผู้ว่าการยาวนานถึง 14 ปี ก็เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารก็แทรกแซงได้ระดับหนึ่ง ด้วยการแต่งตั้งคนของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ เพราะเหตุที่มีผู้ว่าการลาออก

จากตำแหน่งก่อนครบกำหนดนั่นเอง แต่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถ แต่งตั้งผู้ว่าการตามอำเภอใจ เพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย หากรัฐบาลมิได้กุมเสียงข้างมากในวุฒิสภา ก็ต้องเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการอันวุฒิสภายอมรับได้ การคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนี้เอง มีส่วนขัดขวางมิให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลาง

คณะผู้ว่าการธนาคารกลาง 7 คน ประกอบด้วยประธานคณะผู้ว่าการ 1 คน และรองประธาน 1 คน นายกรีนสแปนจะดำรงตำแหน่งประธานคณะผู้ว่าการถึงปี 2543 แม้จะพ้นจากตำแหน่งประธานแล้ว ก็ยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการไปจนถึงปี 2549

นับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา รัฐบาลคลินตันมีโอกาสดำรงตำแหน่งผู้ว่าการเพียง 2 คน คือ ศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ ในตำแหน่งรองประธาน และนางจแอนต เยลเลน (Janet Yellen) เมื่อศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ตัดสินใจออกจากตำแหน่งประกอบกับมีผู้ว่าการลาออกอีก 1 คน รัฐบาลคลินตันจึงมีโอกาสดำรงตำแหน่งผู้ว่าการอีก 2 คน

เดิมที่รัฐบาลคลินตันหมายมั่นให้นายเฟลิกซ์ โรฮาทิน (Felix Rohatyn) นายธนาคารแห่งมหานครนิวยอร์กดำรงตำแหน่งรองประธานคณะผู้ว่าการ แต่ด้วยเหตุที่นายโรฮาทินให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเรียมเติบโตทางเศรษฐกิจเหนือเป้าหมายเสถียรภาพของราคามากเกินไป จนน่ากลัวว่าจะเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับนายกรีนสแปน ข้อสำคัญวุฒิสภาคงไม่ยอมรับนายโรฮาทิน ในที่สุด รัฐบาลคลินตันตัดสินใจเลือกนางอลิส ริฟลิน (Alice Rivlin) ผู้อำนวยการงบประมาณแห่งทำเนียบขาวดำรงตำแหน่งสืบต่อจากศาสตราจารย์ไบลนเดอร์ ส่วนผู้ว่าการอีกคนหนึ่ง ได้แก่ ศาสตราจารย์ลอเรนส์ ไมเยอร์ (Laurence Meyer) แห่งมหาวิทยาลัยวอชิงตัน ณ เมืองเซนต์หลุยส์ (Washington University at ST. Louis)

แม้ว่าทั้งนายริฟลินและศาสตราจารย์ไมเยอร์ต่างต้องการใช้เครื่องมือทางการเมืองในการอัดฉีดการจำเรียมเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งคู่ก็ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา จุดยืนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจึงแตกต่างจากนายกรีนสแปนไม่มากนัก

สังคมเศรษฐกิจโลกจะยังคงติดตามอย่างก้าวของนายอลัน กรีนสแปน ต่อไปอีกอย่างน้อย 4 ปี

-----