

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 29 พฤษภาคม 2539

## การควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หากมิใช่เป็นเพราะกระทรวงการคลังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 เข้าควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ธนาคารแห่งนี้คงต้องล้มครืนโดยมีพักต้องสงสัย เพราะมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรวมกันทั้งสิ้น 77,968 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 47.2 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งมีมูลค่า 181,880 ล้านบาท

เมื่อพรรคฝ่ายค้านเปิดโปงข้อมูลเหล่านี้ในสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนพากันแห่แหนไปถอนเงินฝาก จนเกิดปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง แม้จะผ่นีกกำลังจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเพื่อระดมฐานะการเงินไว้ แต่ก็ยังยากที่จะค้ำยันไว้ได้ เนื่องจากประชาชนเจ้าของเงินฝากขาดศรัทธาและความเชื่อมั่นเสียแล้ว

ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเองในชั้นแรกยังลังเลที่จะปล่อยสินเชื่อให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง เพราะไม่แน่ใจว่าจะได้เงินกู้คืน นายธนาคารบางคนถึงกับออกมาให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า เงินกู้ที่จะให้แก่ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจักต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราปกติ เพราะภาวะความเสี่ยง (risk premium) มีมากขึ้น จวบจนเป็นที่แน่ใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงแทนความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนในการระดมฐานะของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจึงเป็นไปอย่างเต็มที่ แต่การดำเนินสถาบันเหล่านี้มีอาจเป็นไปอย่างเต็มปากเต็มคำเพราะใครๆในธุรกิจนี้ล้วนแล้วแต่สวมวิญญาณสัตว์เศรษฐกิจทั้งสิ้น ผู้ที่ควรได้รับการดำเนินมากกว่าผู้อื่นใด ก็คือ ผู้บริหารธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การนั่นเอง

แม้ว่าสถาบันการเงินต่างๆจะผ่นีกกำลังประคับประคองธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ แต่กระแสการถอนเงินจากธนาคารหาได้อ่อนตัวลงไม่ ประชาชนผู้มีเงินฝากมิได้โง่เง่าแต่อย่างใด และหลงผิดคิดว่า ด้วยการระดมป้อนสินเชื่อจากสถาบันการเงินต่างๆ ฐานะการเงินของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจะดีขึ้นชั่วข้ามคืน ในเมื่อตัวตนอันแท้จริงของธนาคารแห่งนี้เต็มไปด้วยบาดแผลอันเน่าเฟะ การแห่กันถอนเงินฝากออกจากธนาคารที่มีได้รักษาผลประโยชน์ของเจ้าของเงินออมจึงนับเป็นประพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล ด้วยเหตุดังนี้เอง กระทรวงการคลัง

จึงต้องตัดสินใจเข้าควบคุมธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ มิฉะนั้นกระแสการถอนเงินฝากอาจทำให้ธนาคารล้มไปได้ การเข้าควบคุมกิจการธนาคารเป็นการให้หลักประกันว่า ประชาชนจะไม่สูญเสียเงินฝาก เพราะรัฐบาลเข้ามาค้ำยันธนาคารเอง ถึงกระนั้นกระแสการถอนเงินภายหลังการควบคุมธนาคารก็ยังมีอยู่ในระดับสูง แต่ค่อย ๆ อ่อนตัวลงในภายหลัง

แต่การที่รัฐบาลเข้าควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ย่อมมีนัยว่าประชาชนเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการค้ำยันธนาคารแห่งนี้ แม้ว่าทรัพยากรทางการเงินที่ใช้ในการอัดฉีดจะมาจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แต่ภาระรายจ่ายในขั้นสุดท้ายตกแก่ประชาชนผู้นั้นเอง เพราะกองทุนดังกล่าวนี้ได้เงินจากสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทย ทรัพยากรทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมต้องถือเป็นของประชาชน ในขณะที่เงินที่สถาบันการเงินจ่ายสมทบให้แก่กองทุนก็มาจากรายได้ที่เกิดจากเงินฝากประชาชนเช่นกัน

ณ บัดนี้ ฐานะที่แท้จริงของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การต้องถือว่าล้มละลาย ฐานะอันต่ำทรามเช่นนี้ย่อมเกิดจากการบริหาร ซึ่งจะเป็นความผิดพลาดในการบริหาร หรือความจงใจในการหาประโยชน์จากเงินจากประชาชนจนเกินเลย เป็นเรื่องที่ทางการต้องสืบสวนและสอบสวน หากมีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล ก็ต้องนำผู้บริหารมาลงโทษตามกระบวนไต่สวนรายงานเบื้องต้นของธนาคารแห่งประเทศไทยบ่งบอกว่า ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหารายได้หลักจากการให้สินเชื่อเพื่อครอบงำกิจการ (Leveraged Buy-out) การอนุมัติสินเชื่อเป็นไปอย่างหละหลวม โดยมิได้สนใจวิเคราะห์ฐานะ พื้นฐานการประกอบธุรกิจ และความสามารถในการชำระหนี้ อีกทั้งมิได้เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันให้ค้ำประกันเงินกู้ ผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งนำพากิจการไปสู่หุบเหวแห่งความหายนะ ไม่ว่าจะเป็นนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ และนายเอกชัย อธิคมนันท์ ล้วนแล้วแต่เคยเป็น 'ลูกหม้อ' ของธนาคารแห่งประเทศไทย น่าประหลาดนักที่คนทั้งสองมิได้ซึ่มซบวินัยทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามสถาปนาและรักษาไว้ มิใช่ต้องกล่าวถึงการรักษาผลประโยชน์แห่งสาธารณชน บางทีแล้วจิตวิญญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจหรือที่ Adam Smith เรียกว่า Animal Spirit มีอิทธิพลอันคาดไม่ถึง มิฉะนั้นคงไม่มีการจัดสรรสินเชื่อให้แก่บริษัทกระดาษ (paper company) ที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ และคงไม่มีการจัดสรรสินเชื่อแก่กลุ่มการเมืองที่ใช้ไปในการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทั้งที่ถูกและไม่ถูกกฎหมาย รวมทั้งคงไม่มีการจัดสรรสินเชื่อแก่กรรมการผู้จัดการใหญ่ กรรมการ พนักงาน หรือตัวแทนที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วย

ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด เป็นบริษัทมหาชน แต่น่าประหลาดนักที่การบริหารจัดการกลับเป็นไปประดุจบริษัทในครอบครัว (family company) แต่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมิใช่บริษัทเดียวที่มีประพฤติกรรมเช่นนี้ บริษัทมหาชนส่วนใหญ่ที่มี

ประพัตติกรรมในทำนองเดียวกัน สมควรที่จะต้องทบทวนกฎหมายบริษัทมหาชน เพราะบริษัทมหาชนที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้แตกต่างจากธุรกิจใครอบครัวชนิดที่สามารถแยกแยะและจำแนกความแตกต่างได้ หากบริษัทมหาชนมิได้มี 'ความเป็นมหาชน' (publicness) แล้วเราจะมีกฎหมายบริษัทมหาชนไปทำไมกัน

ในกรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การบริหารธนาคารตกอยู่ในเงื้อมมือของผู้คนในตระกูล 'ชาติจันทร์ - อินทรทัต' ตามรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจอนุมัติสินเชื่อในวงเงินสูงถึง 5,000 ล้านบาท นับเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ที่มีอำนาจสูงยิ่ง และคงจะไม่มีธนาคารใดที่กรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจมากเช่นนี้ อำนาจการอนุมัติสินเชื่อดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญว่า กรรมการผู้จัดการใหญ่สามารถอนุมัติสินเชื่อให้แก่ธุรกิจของตนเองถึง 5,000 ล้านบาท ข้อเท็จจริงจากรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยปรากฏว่า มีการจัดสรรสินเชื่อแก่กรรมการผู้จัดการใหญ่และสมุหบริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การในทศวรรษ 2530 มิได้มีพฤติกรรมแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ในทศวรรษ 2490 แม้ว่าเวลาล่วงเลยมากกว่า 4 ทศวรรษก็ตาม

ในฐานะธนาคารมหาชนผู้ถือหุ้นและสาธารณชนควรได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารโดยสมบูรณ์ จึงจะได้ชื่อว่าเป็นธนาคารมหาชนที่แท้ แต่ข้อเท็จจริงกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม ประชาชนเจ้าของเงินฝากไม่สามารถทราบได้ว่า ผู้บริหารธนาคารนำเงินฝากไปจัดสรรสินเชื่ออย่างไรบ้าง มีการกระจุกตัวของสินเชื่อหรือไม่ มีการจัดสรรสินเชื่อแก่ธุรกิจของผู้บริหารจัดการมากน้อยเพียงใด และการจัดสรรสินเชื่อมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอหรือไม่ สาธารณชนได้เห็นแต่งบดุลและรายงานการเงินที่มีการอำพรางตัวเลข ซึ่งรับรองโดยผู้ตรวจบัญชีที่มีวิญญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจไม่แตกต่างกัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนอำพรางข้อมูลที่แท้จริงด้วย ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือนโยบายว่า ธนาคารพาณิชย์นั้นล้มมิได้ เพราะเกรงผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจการเงิน แม้จะตรวจสอบพบว่ามีการกระทำอันมิชอบ หรือมีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลก็ต้องปกปิดข้อมูลมิให้สาธารณชนได้รับรู้ เพราะเกรงวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา จึงใช้วิธีการปิดประตูจัดการปัญหาตนเอง แต่การปกปิดข้อมูลมีผลเสมือนหนึ่งการให้ท้ายให้ฉ้อฉลอำนาจ ยิ่งในอดีตที่เป็นมาธนาคารแห่งประเทศไทยและทางการไม่เคยจับตัวนายธนาคารที่กระทำผิดมาลงอาญาตามชื่อแป้นเมืองได้ นโยบาย 'ธนาคารพาณิชย์ล้มมิได้' จึงกลายเป็นสิ่งจูงใจให้นายธนาคารบางคนและบางหมู่เหล่าในการเป็น 'ปลิงดูดเลือดสังคม' ต่อไป

ในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบพบปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่ผู้บริหารระดับสูงมิได้เอาใจจริงเอาใจในการแก้ปัญหา ทั้งๆที่กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ให้อำนาจในการลงโทษมาก

พอสมควร จนถึงขั้นเข้าควบคุมกิจการและยึดใบอนุญาต แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มักจะอ้างอยู่เสมอว่า กฎหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานอย่างพอเพียง วิทยุชนอดตั้งข้อสงสัย มิได้ว่า การควบคุมกิจการและการยึดใบอนุญาตยังมีใช้การให้อำนาจที่พอเพียงอีกละหรือ ความล่าช้าและความไม่เอาจริงเอาจังในการแก้ปัญหา ทำให้ฐานะการเงินของธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมยิ่งทรุดลงไปอีก รายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยถึงกับยอมรับว่า ฐานะการเงิน เมื่อสิ้นปี 2538 เลวร้ายยิ่งกว่าเมื่อสิ้นปี 2537 เสียอีก ประพฤติกรรมของผู้บริหารธนาคาร กรุงเทพพาณิชยกรรมมิได้เปลี่ยนแปลงแม้แต่น้อย แม้จะได้รับคำเตือนจากวังบางขุนพรหมแล้ว ก็ตาม

เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจัดการปัญหาธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรม อย่างเชื่องช้า? ไม่มีหลักฐานที่จะกล่าวได้ว่าผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลประโยชน์ ร่วมกับผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรม แต่การที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงิน จากธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรมตามรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์มติชนและประชาชาติธุรกิจ ก่อให้เกิดข้อกังขาในใจสาธารณชนจำนวนมากว่า จะมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) หรือไม่ ในด้านหนึ่ง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุม กำกับ และ ตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรม แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นลูกหนี้ ของธนาคารนี้ คำถามพื้นฐานที่ประชาชนมีสิทธิถามก็คือ การได้สินเชื่อโดยปราศจากหลักทรัพย์ ค้ำประกันจะเป็นเหตุให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหย่อนยานในการควบคุม กำกับ และ ตรวจสอบธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรมหรือไม่ มิใช่ต้องกล่าวถึงคำถามอีกข้อหนึ่งว่า เหตุใด ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเลือกกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ที่มีฐานะง่อนแง่น?

ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้ 'ไม้นวม' ในการควบคุมและกำกับธนาคาร กรุงเทพพาณิชยกรรมมาโดยตลอด ทั้งๆที่มี 'ไม้แข็ง' จะเลือกใช้ตาม พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 ในรอบปี 2538 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เตือนธนาคาร กรุงเทพพาณิชยกรรมหลายต่อหลายครั้งเกี่ยวกับการให้สินเชื่อเพื่อครอบงำกิจการ (take-over credits) แต่ธนาคารดังกล่าวไม่เพียงแต่มิได้ให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา หากยังคงหา ช่องทางปล่อยเงินกู้เพื่อการครอบงำกิจการต่อไป มิหนำซ้ำยังประเมินหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ สูงกว่าความเป็นจริงอีกด้วย แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะเพิ่มการควบคุมและเพิ่มการกำกับ ธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรมในปี 2538 แต่เป็นเพราะการใช้ไม้นวม และผู้บริหารธนาคาร ดังกล่าวมิได้ให้ความร่วมมือ การณ์จึงปรากฏว่า ฐานะการเงินเมื่อสิ้นปี 2538 เลวร้ายกว่าเมื่อ สิ้นปี 2537 ในช่วงต้นปี 2539 ธนาคารแห่งประเทศไทยบังคับให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรม เพิ่มทุนจดทะเบียนโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้น และทางการโดยกองทุนฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นเพิ่มขึ้น อีกทั้งพยายามเข้าไปควบคุมการจัดการ

เพิ่มขึ้นด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการธนาคาร โดยใช้สิทธิในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่ฝ่ายบริหารซึ่งนำโดยนายเกริกเกียรติ ซาลีจันทร์ กลับใช้แง่มุมและเทคนิคทางกฎหมายในการต่อรองการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการธนาคาร

หากมิใช่เป็นเพราะการเปิดโปงข้อมูลในสภาผู้แทนราษฎร การเล่นเกม 'แมวได้จับหนู' จะยังคงดำเนินต่อไป อาการดูหน้าปะจมูกอาจยังปรากฏอยู่ รายงานของสื่อมวลชนไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การควบคุมกิจการธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเกิดจากแรงผลักดันของผู้ว่ากรรมการแห่งประเทศไทย หรือปลัดกระทรวงการคลัง ?