

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 เมษายน 2539

## บรรทัดฐานทางกฎหมายกับบรรทัดฐานทางจริยธรรม

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหน้าหนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่ค่อนข้างไปทางลบ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามหลีกเลี่ยงการตอบคำถามเรื่องการเล่นหุ้น ซึ่งผู้สื่อข่าวถามตั้งแต่เดือนมกราคม 2539 แต่แล้วหนังสือพิมพ์ มติชน ก็รายงานข้อมูลเรื่องนี้ในเดือนมีนาคม ศกเดียวกัน ตามมาด้วยหนังสือพิมพ์ Financial Day ที่รายงานข้อมูลการ ซื้อขายหลักทรัพย์ของรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยบางคน และท้ายที่สุดผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยออกมาเปิดเผยข้อมูลการถือหุ้นของตนเอง

สาธารณชนผู้มีเพียงสามัญสำนึกอดตั้งคำถามมิได้ว่า เหตุใดผู้มีหน้าที่กำกับ ตลาดหลักทรัพย์ (ผู้ว่าการ ธปท. และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์) และผู้มีหน้าที่กำกับและควบคุม สถาบันการเงิน (ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ธปท.) จึงเล่นหุ้นได้ ทักษะคติในทางลบของประชาชน ที่มีต่อเจ้าพนักงานการเงินของรัฐในกรณีนี้เป็นผลมาจากความคาดหวังเกี่ยวกับบรรทัดฐาน ทางจริยธรรมระดับหนึ่ง ประชาชนเหล่านี้มีความคาดหวังว่า เจ้าพนักงานระดับสูงของรัฐจักต้อง ปลอดพ้นจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล มิฉะนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยและตลาดหลักทรัพย์แห่ง ประเทศไทยจะเป็นองค์กรที่บริสุทธิ์และยุติธรรมได้อย่างไร หากเจ้าพนักงานเหล่านี้เล่นหุ้นได้ จะให้เชื่อได้อย่างไรว่า ไม่มีการนำเข้าข้อมูลภายใน (inside information) มาหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล อันเป็นการเอาเปรียบประชาชนโดยทั่วไป

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พยายามแก้ต่างด้วยข้ออ้างที่ว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ของเจ้าพนักงานการเงินของรัฐมิใช่ การกระทำที่ผิดกฎหมาย ค่าชี้แจงของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามวางหลักการว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ เพื่อเก็งกำไรเป็นเรื่องที่ผิด แต่การซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อการลงทุนเป็นเรื่อง ไม่ผิด ข้อแก้ต่างดังกล่าวนี้พยายามอ้างอิงบรรทัดฐานทางกฎหมาย

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ของเจ้าพนักงานการเงินระดับสูง ของรัฐ จึงก่อให้เกิดการแยกแยะระหว่างบรรทัดฐานทางจริยธรรมกับบรรทัดฐานทางกฎหมาย

ในขณะที่เจ้าพนักงานการเงินของรัฐอ้างอิงบรรทัดฐานทางกฎหมาย แต่สาธารณชนอ้างอิงบรรทัดฐานทางจริยธรรม ในเมื่อบรรทัดฐานทางจริยธรรมเข้มงวดและเคร่งครัดมากกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมาย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่เจ้าพนักงานการเงินของรัฐต้องถูกวิพากษ์ในกรณีการเล่นหุ้นนี้

พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มิได้มีบทบัญญัติห้ามกรรมการ ก.ล.ต. (ซึ่งผู้ว่าการ ธปท. เป็นโดยตำแหน่ง) และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซื้อขายหลักทรัพย์ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ก็ไม่มีข้อห้ามเช่นเดียวกัน จะมีก็แต่คำสั่งภายในธนาคารแห่งประเทศไทยที่ 27/2533 ลงวันที่ 18 มกราคม 2533 เท่านั้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนงานที่สามารถล่วงรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ ซึ่งยังไม่เปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป สามารถซื้อขายหลักทรัพย์ได้ในลักษณะการลงทุน มิใช่การสร้างราคาเพื่อเก็งกำไร โดยต้องรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์เป็นรายไตรมาสต่อหัวหน้าส่วนงานเจ้าสังกัดโดยตรง เพื่อส่งให้ฝ่ายตรวจสอบกิจการภายใน ซึ่งผู้อำนวยการฝ่ายเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาการซื้อขายหลักทรัพย์ของพนักงานร่วมกับผู้อำนวยการฝ่ายการพนักงาน และผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ คำสั่งธนาคารแห่งประเทศไทยที่ 27/2533 บังคับใช้กับพนักงานประจำ มิได้บังคับใช้กับผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ซึ่งมีใช้พนักงานประจำ อีกทั้งไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับที่บังคับใช้กับพนักงานระดับสูงดังกล่าวนี้ ข้อกล่าวอ้างที่ว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่การกระทำผิดกฎหมาย จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ออกคำสั่งหรือกำหนดกฎข้อบังคับที่ลิดรอนผลประโยชน์ของตนเอง เข้าทำนองที่ว่า ชนผู้ร่างกฎหมายยอมได้ประโยชน์จากกฎหมายที่ร่างนั้น พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนสำคัญในการร่างก็เข้าข่ายทำนองเดียวกัน เพราะไม่มีบทบัญญัติห้ามกรรมการ ก.ล.ต. เล่นหุ้น

ในยุคสมัยที่ผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยรักษา ‘พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ’ อย่างเคร่งครัด มิจำเป็นต้องออกระเบียบหรือกฎข้อบังคับ จารีตประเพณีที่เข้มงวดเป็นประจักษ์พยานดียิ่งกว่ากฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเสียอีก เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีต หลีกเลี่ยงการเป็นกรรมการหรือการถือหุ้นในธุรกิจเอกชน ทั้งๆที่ไม่กฎหมายหรือระเบียบใดๆกำหนดข้อห้าม และทั้งๆที่มีธุรกิจเอกชนจำนวนมากที่อยู่ห่างไกลจากภาคเศรษฐกิจการเงิน อันเป็นปริมณฑลแห่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการรักษา ‘พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ’ เช่นนี้เอง ศรัทธาของมหาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยจึงแกร่งกล้าดุจหินผา มิจำเพาะความ

เชื่อมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต หากยังมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางและความเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย

ข้ออ้างที่ว่า ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนได้ เพราะมิได้ผิดกฎหมายหรือกฎข้อบังคับใดๆ จึงเป็นข้ออ้างอันควรแก่การเยาะหยัน คำถามอันควรแก่การหาคำตอบก็คือ เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่วางระเบียบห้ามผู้ว่าการและรองผู้ว่าการเล่นหุ้น และหากผู้นำเหล่านี้ต้องการเล่นหุ้น ระเบียบห้ามการเล่นหุ้นจะคลอดออกมาได้อย่างไร?

ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะที่จะได้รับข้อมูลภายใน (inside information) ของสถาบันการเงินต่างๆ หรือเรียกข้อมูลเหล่านั้นมาดูได้ จึงอยู่ในฐานะที่จะใช้ข้อมูลเหล่านั้นในการหาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ได้ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการจึงไม่สมควรเล่นหุ้น แม้จะเป็นการเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนก็ตาม โอกาสที่ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการจะใช้ข้อมูลภายในในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลมีมากกว่าพนักงานฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ เสียด้วยซ้ำ ในกรณีผู้ว่าการความไม่สมควรยิ่งมีมากขึ้นไปอีก ในเมื่อผู้ว่าการดำรงตำแหน่งกรรมการ ก.ล.ต. ด้วย

พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนไม่น้อยเป็นตัวแทน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เข้าไปเป็นกรรมการสถาบันการเงินต่างๆ ในยามที่สถาบันการเงินเหล่านี้เพิ่มทุน พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเหล่านี้พลอยได้ประโยชน์จากการซื้อหุ้นราคาพาร์ด้วย นำประหลาดนักที่กองทุนดังกล่าวนี้ก่อเกิดมาเป็นเวลาช้านาน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยคิดจัดระเบียบเกี่ยวกับการถือหุ้นของพนักงานที่เข้าไปเป็นกรรมการ ในเมื่อพนักงานเหล่านี้เป็นกรรมการในฐานะตัวแทนกองทุนฯ สิทธิการถือหุ้นในส่วนของกำไรเพิ่มทุนควรจะเป็นสิทธิของกองทุนฯ จึงจะชอบด้วยหลักการ การปล่อยให้พนักงานที่เป็นตัวแทนกองทุนฯ ถือหุ้นในนามปัจเจกบุคคล ทำให้การแต่งตั้งพนักงานเข้าไปเป็นกรรมการสถาบันการเงินต่างๆ ในฐานะตัวแทนกองทุนฯ กลายเป็นวิธีการปูนบำเหน็จคนใกล้ชิดและบริวารโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้เอง พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ประโยชน์ส่วนบุคคลจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพราะมีโอกาสได้หุ้นราคาพาร์เมื่อมีการเพิ่มทุนอีก ก็จะได้หุ้นราคาพาร์เพิ่มขึ้นอีก ด้วยความเชื่อมั่นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องประทับประคองสถาบันการเงินที่มีฐานะอันอ่อนเปลี้ยเหล่านี้ต่อไป เพราะผู้คนเหล่านี้เป็นผู้กุมบังเหียนนโยบายการเงินเอง การซื้อหุ้นราคาพาร์ก็จะขยายต่อไป เพราะคาดการณ์ได้ว่าการประคองประหม่อมของธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินเหล่านี้จักต้องมีฐานะกระเตื้องขึ้นในระยะยาว

ด้วยเหตุที่พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินดังกล่าวนี้เอง การยุบกองทุนหรือการยกเลิกนโยบายการประคองประหม่อมสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอจึงเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะผลประโยชน์ส่วนบุคคลจะทำให้พนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาคัดค้านและขัดขวางเพื่อให้กองทุนฯ และนโยบายนี้ดำรงอยู่ต่อไป

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้เป็นนิทศอุทาหรณ์ที่ชี้ให้เห็นว่า เมื่อผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลประโยชน์ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะกรรมการหรือผู้ถือหุ้น ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ สาธารณชนมีสิทธิที่จะแสดงความคลางแคลงใจได้เสมอว่า การกำหนดและการบริหารนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหารหรือเพื่อผลประโยชน์ของสังคมเศรษฐกิจโดยส่วนรวม หากความคลางแคลงใจนี้ยังมีมากเพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะมีฐานะต่ำต้อยในสายตาสาธารณชนมากเพียงนั้น

การแยกแยะระหว่างการเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนกับการเล่นหุ้นเพื่อสร้างราคาเป็นการแยกแยะที่หาประโยชน์อันใดมิได้ การเล่นหุ้นเพื่อสร้างราคานั้นมีความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 อยู่แล้ว การนำข้อมูลภายในไปใช้ในการเล่นหุ้นก็มีความผิดตามกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ทั้งสองกรณีเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก และเอาผิดได้ยาก การอนุญาตให้พนักงานระดับสูงที่ใกล้ชิดข้อมูลภายในของสถาบันการเงินต่างๆสามารถเล่นหุ้นเพื่อการลงทุนได้ มิได้มีหลักประกันว่าจะไม่มีการนำข้อมูลภายในไปใช้ประโยชน์ เพราะการหาประโยชน์จากข้อมูลภายในมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว ถึงอย่างไรการเล่นหุ้นก็ยังอยู่ในปริมนทลของภาคเศรษฐกิจการเงินอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อควรหยาบเกิดขึ้นได้เสมอว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนบุคคล

ผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก๋าก่อนกำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรมไว้สูงส่ง และยึดถือ 'พรหมจรรย์แห่งวิชาชีพ' ในการไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชน ทั้งในฐานะผู้จัดการ กรรมการ หรือผู้ถือหุ้น ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยที่ตามหลังมายากที่จะอ้างบรรทัดฐานดังกล่าวนี้ไว้ได้ ในเมื่ออามิสที่ยั่ววนมืออยู่เป็นอันมาก นับเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่สร้าง 'กฎเหล็ก' ในการป้องปรามประพฤติกกรรมของพนักงานในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลในภาคธุรกิจเอกชนและในภาคเศรษฐกิจการเงินโดยเฉพาะ ฐานะของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังคงตกต่ำต่อไป และกลายเป็นสิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์ในที่สุด

บุตรธิดาที่เนรคุณบิดามารดาไม่เคยถูกกฎหมายลงโทษ เพราะกฎหมายไม่มีบทลงโทษผู้เนรคุณ แต่สังคมไม่ว่าจะมีรากฐานมาจากศาสนาใด กลับเป็นผู้ลงโทษผู้เนรคุณเหล่านี้ อเวไนยสัตว์ที่เปล่งเสียงว่า การเนรคุณมิใช่การกระทำที่ผิดกฎหมาย ย่อมมีระดับคุณธรรมอันต้นเขินเกินกว่าที่จะเข้าใจได้ว่า เหตุใดสังคมจึงลงโทษตนเพราะเหตุแห่งการเนรคุณนั้น