

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 31 พฤษภาคม 2539

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กับการกู้เงินธนาคารพาณิชย์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 2-5 พฤษภาคม 2539 รายงานข่าวกรณี นายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ตามมาด้วยการเปิดเผยข้อมูลเอกสารในมติชนรายวัน ฉบับวันที่ 6 พฤษภาคม ศก เดียวกัน

ผมรอคอยการปฏิเสธข่าวดังกล่าวนี้มาเป็นเวลา 3 สัปดาห์เศษ เมื่อไม่มีการปฏิเสธข่าว ผมก็ต้องอนุมานว่า ข่าวนี้มีมูลแห่งความเป็นจริง อีกทั้งข้อมูลเอกสารแลดูน่าเชื่อถือ และหนังสือพิมพ์ที่รายงานข่าวมีความมั่นใจในแหล่งข้อมูลของตนยิ่ง

ข่าวการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์มีผลต่อภาพลักษณ์ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไม่ต้องสงสัย คนที่ให้ข้อมูลแก่นักหนังสือพิมพ์มิได้เผยแพร่ข้อมูลเพียงเพื่อโฆษณาว่า ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมีลูกค้าชั้นดีเช่นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีสปอตโฆษณาทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ที่มีเสียงหรือภาพของคุณวิจิตร เพื่อเชิญชวนให้ประชาชนฝากเงินกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ตรงกันข้ามผู้ที่แอบให้ข้อมูลแก่นักหนังสือพิมพ์คงไม่มีเจตนาดีต่อคุณวิจิตร เพราะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า ข่าวดังกล่าวนี้มีผลในการทำลายภาพลักษณ์ของคุณวิจิตร ผู้คนที่มิมโนธรรมสำนึกในภาคเศรษฐกิจการเงินล้วนแล้วแต่มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมขั้นต่ำขั้นหนึ่งว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกับธนาคารพาณิชย์ แม้แต่การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ก็อาจก่อให้เกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflicts of interest) ได้

แต่ใครเล่าที่แอบให้ข้อมูลแก่นักหนังสือพิมพ์เพื่อทำลายคุณวิจิตร เมื่อพิจารณาเหตุเอกสารที่นำมาตีพิมพ์เผยแพร่แล้ว ปรากฏว่า ล้วนแล้วแต่เป็นเอกสารและบันทึกข้อความภายในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนั่นเอง ด้วยเหตุดังนี้ ความเป็นไปได้ประการหนึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายบริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เป็นผู้แอบส่งเอกสารให้แก่ผู้สื่อข่าว

คำถามมีอยู่ว่า หากข้อมูลและเอกสารออกมาจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การคนเหล่านั้นกระทำเพื่ออะไรกัน ช่วงเวลาที่มีการปล่อยเอกสารเป็นจังหวัดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังเปลี่ยนจากการใช้ไม้รวกมาใช้ไม้แข็งในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เป็นไปได้ว่า ผู้คนบางหมู่บางเหล่าในธนาคารนั้นไม่พอใจการเปลี่ยนท่าทีของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อถูกยื่นให้จนตรอก ก็ต้องแลกหมัดกัน

แต่ยังมีความเป็นไปได้อีกหนทางหนึ่งก็คือ ข้อมูลเหล่านี้รั่วออกจากวังบางขุนพรหมนั่นเอง เพราะอาจมีใครบางคนหรือหลายคนที่มีอาชญากรรมหรือพฤติกรรมของคุณวิจิตรต่อไปได้

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ และ มติชนรายวัน รายงานว่า คุณวิจิตรได้ขอร้องเงินกู้เบิกเกินบัญชีจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การรวม 3 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2533 ขณะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2535 ขณะเป็นผู้ว่าการ และครั้งที่สามเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538 ขณะที่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การกำลังถูกธนาคารแห่งประเทศไทยไล่เบี้ยในฐานะปล่อยเงินกู้เพื่อการครอบงำกิจการอย่างหละหลวม คุณวิจิตรมีเงินเบิกเกินบัญชีรวม 5 ล้านบาท

เหตุใดคุณวิจิตรจึงกู้เงินธนาคารพาณิชย์ นับเป็นเรื่องส่วนตัวของคุณวิจิตร อันเป็นเรื่องที่ผู้อื่นไม่ควรละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล แต่เมื่อตั้งคำถามใหม่ว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นใดหรือไม่ ก็จะมีแง่มุมของบรรทัดฐานทางจริยธรรมในการตอบคำถามนี้

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะปุถุชนย่อมมีความต้องการใช้เงิน ตามปกติธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรเงินเพื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่พนักงานเพื่อเป็นสวัสดิการอยู่แล้ว หากความต้องการใช้เงินเกินเลยกว่าสวัสดิการที่ได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต้องกู้เงินจากสถาบันการเงิน แต่การกู้เงินจากสถาบันการเงินมีข้อพึงระมัดระวัง เพราะอาจเกิดปัญหาความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะได้ เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ใด ท่านผู้ว่าการก็ตกเป็นลูกหนี้ของธนาคารนั้น แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ตาม พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ความขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงเกิดขึ้นได้

เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นขอเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารย่อมต้องเกรงใจและตามใจ ความเกรงใจและการตามใจจะยิ่งมีมากขึ้น หากธนาคารนั้นมีบาดแผลอันหวนระเหวบนสันหลัง เพราะการยินยอมให้สินเชื่ออาจแลกเปลี่ยนกับการผ่อนปรนการควบคุม กำกับ และตรวจสอบได้ เมื่อผู้ว่าการฯได้รับสินเชื่อตามต้องการ ท่านผู้ว่าการฯอาจเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เมื่อประสบพบเห็นความไม่ชอบมาพากลในการดำเนินงานของธนาคารเจ้าหนี้ และอาจมิได้สั่งการให้ธนาคารนั้นแก้ปัญหาในเวลาอันควร รวมทั้งอาจเลือกใช้ไม้นวมในการจัดการ ทั้งๆที่ควรถึงเวลาต้องใช้ไม้แข็ง ความหย่อนยานในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบจึงเกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นอันตรายต่อภาคเศรษฐกิจการเงินอย่างยิ่ง

เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นขอเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารไม่เพียงแต่ยินยอมจัดสรรเงินกู้ให้เท่านั้น หากยังไม่ขอหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ตามธรรมเนียมปฏิบัติตามปกติอีกด้วย เพราะถือเป็นผู้ที่มีความน่าเชื่อถือในสังคม จนยึดถือ Clean Basis ได้ ธนาคารเจ้าหนี้มิได้สนใจว่า ลูกหนี้ที่เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำเงินก้อนนั้นไปใช้ในการบริโภคหรือการลงทุน หากนำไปลงทุน ธุรกิจที่ลงทุนมีอัตราผลตอบแทนสูงต่ำเพียงใด อีกทั้งมิได้สนใจว่า เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่งแล้ว จะยังคงมีความสามารถในการชำระหนี้คืนหรือไม่

การขอเงินกู้ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เพียงแต่ทำให้ธนาคารเจ้าหนี้หย่อนความเข้มงวดและลดทอนความรอบคอบในการจัดสรรสินเชื่อเท่านั้น หากยังทำให้การควบคุม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หย่อนยานตามไปด้วย เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน ท่านผู้ว่าการจะไปกำกับให้สินเชื่อธนาคารพาณิชย์ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันค้ำเงินกู้ได้อย่างไร ธนาคารเจ้าหนี้อาจสวนตอบได้ว่า ลูกหนี้ที่ธนาคารมิได้เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างพอเพียงนั้น เป็นลูกหนี้จัดลำดับชั้นเดียวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุดังที่ให้อรรถาธิบายข้างต้นนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่สมควรกู้เงินธนาคารพาณิชย์ เพราะจะมีปัญหาความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ

ผมไม่ทราบแน่ชัดว่า ผู้ว่าการและผู้บริหารระดับสูงในอดีตของธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นหรือไม่ หากประพฤติกกรรมเช่นนี้เป็นเรื่องปกติในระยะหลัง คุณวิจิตรคง 'ไซคราย' ที่ถูกเปิดโปงเรื่องนี้

แต่ผมแน่ใจว่า ผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก่าก่อนละเว้นประพฤติกกรรมเช่นนี้ เพราะไม่ต้องการให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ หากประพฤติกกรรมเช่นนี้กลายเป็นเรื่องปกติในภายหลัง ย่อมแสดงถึงความเสื่อมทรามของบรรทัดฐานทางจริยธรรมในสถาบันหลักของชาติแห่งนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีชื่อเสียงในการดูแลพนักงานให้มีสวัสดิการอันสมฐานะ โดยที่มีการปรับเงินเดือนและสวัสดิการอยู่เสมอ เพื่อป้องกันมิให้ฐานะทางเศรษฐกิจกลายเป็นเหตุปัจจัยแห่งการซื้ออาวุธรั้งหลวง หรือการซื้อชลออำนาจ หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังต้องกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการบริโภค ย่อมแสดงว่า โครงสร้างผลตอบแทนการจ้างงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีปัญหา เพราะไม่พอเพียงที่จะดำรงฐานะการครองชีพของผู้ว่าการฯ หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะผู้ว่าการฯมีรายจ่ายการบริโภคอันผิดปกติ

หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินไปลงทุน ย่อมมิใช่ความผิดของโครงสร้างผลตอบแทนการจ้างงาน แต่ก็มีคำถามอีกว่า ผู้ว่าการฯกู้เงินไปลงทุนในธุรกิจใด และการลงทุนในธุรกิจนั้นเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ การกู้เงินไปเล่นหุ้นย่อมเกิดปัญหานี้อย่างแน่นอน ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน (inside information) ในการเก็งกำไรซื้อขายหุ้นได้ ส่วนการลงทุนในกรณีอื่น ก็ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป ผู้หลักผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก่าก่อนจึงกำหนดเป็นหลักการว่า จะไม่เข้าไปข้องแวะธุรกิจการค้า ทั้งในฐานะกรรมการหรือผู้ถือหุ้น เพื่อป้องกันข้อครหาตั้งแต่ต้น มิฉะนั้นผู้ว่าการฯและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีศักดิ์ศรีและบารมีอันเป็นที่ยำเกรงของนายธนาคารพาณิชย์ได้อย่างไร

หากมีเหตุจำเป็นจนสุดวิสัย ถึงกับต้องกู้เงินธนาคารพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีทางเลือกในการกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย อันเป็นรัฐวิสาหกิจ ข้อครหาจะลดทอนลงไปเป็นอันมาก ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ถึงจะมีอยู่บ้าง แต่ก็มีไม่มาก เพราะธนาคารของรัฐมีกฎระเบียบกำกับเข้มงวดกว่าธนาคารพาณิชย์เอกชนเป็นอันมาก

ในกรณีการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์เอกชน การกู้เงินจากธนาคารที่มีฐานะมั่นคงสร้างปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์น้อยกว่าการกู้เงินจากธนาคารที่มีฐานะง่อนแง่น เพราะธนาคารที่มีฐานะมั่นคงนั้นไม่มีเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าไปควบคุม กำกับ และตรวจสอบอย่างเข้มงวด การกู้เงินจากธนาคารที่มีฐานะง่อนแง่นอาจถูกมองว่าเป็นการแบล็กเมล ในเมื่อผู้กู้มีอำนาจในการเล่นงานผู้ให้กู้ ด้านธนาคารผู้อนุมัติเงินกู้ อาจต้องการซื้อ 'หู'

และ 'ตา' เพื่อเก็บไว้ในไร่นา การอนุมัติเงินกู้เป็นไปเพื่อแลกเปลี่ยนกับการผ่อนคลายการควบคุม กำกับ และตรวจสอบเท่านั้น

เมื่อคุณวิจิตรเริ่มกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ในปี 2533 นั้น ธนาคารดังกล่าวมีปัญหาหนี้เสียและหนี้ต้องสงสัยจำนวนมากแล้ว การขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2535 นับว่าขาดความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะเวลานั้นคุณวิจิตรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยิ่งการขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2538 ในขณะที่อาการของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเลวร้ายลงด้วยแล้ว คุณวิจิตรยอมไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนี้คำติฉินนินทาไปได้ แม้ว่า คุณวิจิตรมิได้ทำผิดกฎหมายก็ตาม เพราะสิ่งที่ผู้คนในสังคมไทยคาดหวังจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่บรรทัดฐานทางกฎหมาย หากแต่เป็นบรรทัดฐานทางจริยธรรม

แม้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นประชาชนคนไทย แต่เป็นเพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ส่วนต่างๆ ในภาคเศรษฐกิจการเงิน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีตจึงเลี่ยงปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ ด้วยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนเองบางด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและเสรีภาพในการลงทุนและในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน