

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 มีนาคม 2540

ธนาคารแห่งประเทศไทย กับงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การสั่งพักงานรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและพนักงานระดับสูงรวม 3 ท่าน ในข้อหาความบกพร่องต่อหน้าที่ จนเป็นเหตุให้คดีผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ละเมิดกฎหมายหมิ่นอายความ ควรจะเป็นฟางเส้นสุดท้ายที่กระตุ้นให้ผู้บริหารวังบางขุนพรหม คิดปฏิรูปตนเองอย่างจริงจัง

แท้ที่จริงแล้ว ความผิดพลาดในคดีฟ้องร้องผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ดังกล่าวนี้อาจไม่ใช่ปัญหาความบกพร่องต่อหน้าที่และความหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เท่านั้น หากยังเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและการกำหนดหน้าที่พื้นฐานของธนาคาร แห่งประเทศไทยอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยและสังคมไทยจะยังต้องสูญเสียเทคโนโลยีใน แอวก์การทำงาน ที่ซื่อสัตย์สุจริต และที่เป็นคนดีคู่จตุรคุณจริง หนุชวิญอีกในอนาคต หากไม่คิด ปฏิรูปและปรับบทบาทหน้าที่เสียใหม่

ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดและบริหารนโยบายการเงิน ธนาคาร แห่งประเทศไทยควรจะจำกัดบทบาทเฉพาะการเป็นธนาคารกลางอย่างเคร่งครัด แม้ว่าธนาคาร แห่งประเทศไทยจะประกอบหน้าที่อื่นๆที่เป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลา กว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่บัดนี้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปมาก สมควรที่จะ ทบทวนบทบาทหน้าที่เสียใหม่

ในการทบทวนบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณา กำหนดความรับผิดชอบให้ชัดเจน ความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่สร้างความเสียหายแก่การ บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ ทางเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรรับผิดชอบเฉพาะเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจ เมื่อกำหนดเป้าหมายในความรับผิดชอบ (target assignment) อย่างชัดเจนแล้ว ก็ต้องมีกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบาย (instrument assignment) อย่างชัดเจน

ด้วย การดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทุกวันนี้อำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงินมีความไม่ชัดเจนอย่างยิ่ง

ในฐานะธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะจำกัดการทำหน้าที่เพียง 4 ด้าน ได้แก่ การกำหนดนโยบายการเงิน การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล การเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน และการจัดระบบการชำระเงิน หน้าที่นอกเหนือจากนี้ควรโอนไปให้หน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ที่เกื้อกูลต่อการแทรกแซงของอำนาจทางการเมือง และหน้าที่ที่เปิดช่องให้มีการแสวงหาส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) หากยอมรับหลักการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเลิกทำตัวเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (Development Bank) การนำสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) ไปแจกจ่ายแก่ธุรกิจต่างๆ เท่ากับเปิดประตูวังบางขุนพรหมเชื้อเชิญให้ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองเข้าไปขู่ขู่ยำธนาคารแห่งประเทศไทยในสภาวะการณ์เช่นนี้ ไม่เพียงแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขาดความเป็นอิสระเท่านั้น หากยังขาดความน่าเชื่อถืออีกด้วย ในเมื่อต้องปฏิบัติตามการชี้แนะของนักการเมือง

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานอีกหน้าที่หนึ่งที่ควรโอนจากธนาคารแห่งประเทศไทยไปให้หน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้วหรือจัดตั้งขึ้นใหม่ งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่ทำลายมากกว่าสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในประการสำคัญเป็นงานที่เปิดช่องให้แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ และบางครั้งขัดต่อการทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อันควรเป็นหน้าที่หลักของธนาคารแห่งประเทศไทย

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่ยากยิ่ง ในเมื่อผู้บริหารสถาบันการเงินส่วนใหญ่เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ได้ ยิ่งสังคมไทยอุดมด้วยนักบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีความเป็นสัตว์เศรษฐกิจไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันด้วยแล้ว การวิ่งไล่จับผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีพฤติกรรมฉ้อฉลและทุจริต ถึงจะไม่เหลืออวัยวะแต่ก็จะสลายเกินการณ์ เพราะกว่าจะจับได้ไล่ทัน ก็เป็นเวลาที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินแล้ว และทุกครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธา ความเชื่อถือของประชาชนเสื่อมทรามลงตามลำดับ

แต่ปรัชญาพื้นฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมีส่วนสร้างปัญหาอย่างสำคัญ ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือปรัชญาว่า 'สถาบันการเงินล้มมิได้' เพราะเกรงว่า การล้มลงของสถาบันหนึ่งจะมีผลกระทบลูกโซ่ต่อระบบการเงินทั้งระบบ แต่ปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวนี้ก็สร้างปัญหาที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์

เรียกว่า Moral Hazard Problem การไม่ยอมปล่อยยให้สถาบันการเงินล้มมีผลเท่ากับการค้าประกันความมั่นคงของสถาบันการเงิน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยตีตรา 'ความน่าเชื่อถือ' (moral character) แต่สถาบันการเงินทุกสถาบัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดภัยอันตราย (hazard) สองด้าน ด้านหนึ่งผู้บริหารสถาบันการเงินจะตัดสินใจในการประกอบการชนิดกล้าได้กล้าเสียมากกว่าปกติ ภาวะความเสี่ยงต่อความอ่อนแอจึงมีมากกว่าปกติ ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนเจ้าของเงินออมจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยอัตราสูงสุด โดยไม่คำนึงถึงฐานะความมั่นคง เพราะเชื่อว่า ถึงอย่างไรธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเข้ามาโอบอุ้มเมื่อเกิดปัญหา

ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' จึงมีส่วนสำคัญในการทำลายวินัยทางการเงิน ทั้งในหมู่ผู้บริหารสถาบันการเงินและในหมู่ประชาชนผู้มีออม เพราะเป็นการให้สิ่งจูงใจในการทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงิน ประจักษ์พยานของความข้อนี้เห็นได้จากประกาศมาตรการ '3 มีนาคม 2540' สถาบันการเงินหลายต่อหลายสถาบันที่ถูกบังคับให้เพิ่มทุนจดทะเบียนตามมาตรการนี้ เคยเผชิญวิกฤติการณ์จนต้องเข้าโครงการ '4 เมษายน 2537' มาแล้ว

ในการดำเนินการตามปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส หากแต่เป็นปฏิบัติการอย่างปิดลับ ถึงจะตรวจสอบพบความผิดและมีการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิด ก็ได้เปิดเผยข้อมูลที่สมบูรณ์ให้สาธารณชนรับรู้ ซึ่งเป็นการปิดโอกาสให้มีการใช้มาตรการการลงโทษทางสังคม (social sanction) ถึงสถาบันการเงินจะมีปัญหาขั้นวิกฤต ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้บริหารระดับสูงจะดาหน้าออกมารับรองความมั่นคงของสถาบันการเงิน ประชาชนคนสามัญจะไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงิน ถึงจะมีสถาบันจัดอันดับดังเช่น TRIS (= Thai Rating and Information Service) ก็หาประโยชน์อันใดมิได้ การที่ TRIS เพิ่งประกาศลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของกลุ่มเอกรณกิจเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2540 ภายหลังจากที่เอกรณกิจมีปัญหาลักษณะล่องร้ายแรงจนต้องถูกควบเข้าธนาคารไทยท努 นับเป็นประจักษ์พยานอันดีว่า TRIS เป็นที่พึ่งของประชาชนเจ้าของเงินออมได้เพียงใด

แต่การดาหน้าออกมารับรองความมั่นคงของสถาบันการเงิน ทั้งๆที่วิกฤติการณ์เกิดขึ้นแล้ว รังแต่จะทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทบต่อประสิทธิผลของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประชาชนที่มีการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (rational expectation) จะสังสมข้อมูลซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยพูดในสิ่งที่ตรงกันข้ามสัจธรรม จนท้ายที่สุด ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้บริหารระดับสูงของ

ธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นสัญญาณแห่งการโกหกหลอกลวงและความเท็จ หากสถานการณ์เลวร้ายถึงที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกลายเป็น 'กระทรวงแห่งความจริง' ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จในสายตาประชาชน

เมื่อ Moody's Investors Service ออกข่าวในวัน St. Valentine's Day ปี 2540 ว่า อาจพิจารณาลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระยะยาวของประเทศไทย เนื่องจากไม่มั่นใจในความมั่นคงของสถาบันการเงิน และไม่เชื่อมั่นในความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาตีโพยตีพายว่า Moody's ประเมินเศรษฐกิจไทยจากข้อมูลที่ล้าสมัย พร้อมทั้งยืนยันถึงความมั่นคงของสถาบันการเงินที่โปร่ง ไม่น่าเชื่อว่า เพียงช่วงเวลา 2 สัปดาห์หลังจากนั้น กลุ่มเอกชนกิจการบริษัทเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดอยู่ในฐานะไม่ต่างจากการล้มละลาย มีหน้าข้าราชการแห่งประเทศไทยยังสามารถผลิตรายชื่อบริษัทเงินทุนอีก 10 บริษัทที่มีปัญหาฐานะการประกอบการ ซึ่งต้องถูกบังคับให้เพิ่มทุนจดทะเบียนตามมาตรการ '3 มีนาคม 2540' อีกด้วย

ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ กำลังกัดกร่อนศรัทธาของประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้ว่าจะงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินจะเป็นงานยากลำบาก แต่การปล่อยให้เกิดดีฟองร้อนผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหมดอายุความนั้นต้องถือเป็นการหย่อนประสิทธิภาพโดยแท้ ความยากลำบากในการตรวจสอบการทุจริตและการฉ้อฉลของผู้บริหารสถาบันการเงินนั้นเป็นเรื่องน่าเห็นใจ เพราะไม่มีใครกระทำการทุจริตและฉ้อฉลอย่างเปิดเผย แต่ในกรณีเอกชนกิจซึ่งขยายตัวด้วยวิธีการซื้อและครอบกิจการอย่างเปิดเผย ถึงจะมีได้ละเมิดกฎหมาย แต่ในหลายต่อหลายกรณีขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เข้มงวดในการตรวจสอบเท่าที่ควร ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจทุนนิยม ไม่มีธุรกิจเงินทุนใดที่ยืนยงอยู่ได้ด้วยการ 'เป่าลม' เข้าสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอาจแยกแยะความแตกต่างระหว่างการ 'พองลม' กับการเติบโตที่มีเนื้อหนังมังสาได้ มิฉะนั้นคงไม่ปล่อยให้เกิดวิกฤติการณ์เอกชนกิจดังที่เกิดขึ้น

งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ด้วยเหตุที่อดีตผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยหลายต่อหลายคนออกไปทำงานในธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นๆ เมื่อปลดเกษียณหรือเปลี่ยนงาน เสี่ยงครหา ซึ่งอาจมีฐานข้อเท็จจริงเริ่มตั้งหน้าตั้งตาว่า ความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเพราะคนเหล่านี้ต้องการสร้างสายสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน หรือ

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนเหล่านี้ไม่ต้องการหุบหม้อข้าวในอนาคตของตน ในบางกรณีความหายนานเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยกับผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ บางครั้งความหายนานยังแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินด้วย

ประสิทธิภาพในการตรวจสอบและกำกับสถาบันการเงินมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการล้วงหาข้อมูลเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับความซื่อตรงต่อหน้าที่ของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการจัดองค์กรในลักษณะ 'วีรชนเอกชน' เพราะให้อำนาจสูงสุดแก่ผู้ว่าการ มีหน้าที่ข้างขาด้พัฒนธรรมากรวิพากษัอีกด้วย หากผู้ว่าการมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และเคร่งครัดต่อดัชนีทางการเงิน ก็จะไม่สร้างคามเสียหายแก่งานกำกับและตรวจสอบ หากผู้ว่าการไร้คุณธรรมและมีสัญชาตณณแห่งสัตว์เศรษฐกิจสูง ก็อาจมีการใช้ดุลพินิจในทางที่เป็ดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ทำยที่สุด การใช้อำนาจในการควบคุมและกำกับบางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หากรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ย่อมบั่นทอนประสิทธิภาพของงานกำกับและตรวจสอบดังกล่าวนี้

ในประการสำคัญ การทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจขัดต่อหน้าที่การรักษาสะถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในด้านหนึ่งความล้มเหลวและการหย่อนประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ตี แลงการณที่เียนยันความมั่นคงของสถาบันการเงินทั้งที่มีวิกฤติการณก็ตี ล้วนแล้วแต่ทำลายความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทบต่อการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผลของประชาชน และทำยที่สุดบั่นทอนประสิทธิภาพของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ในอีกด้านหนึ่ง ความขัดกันในการดำเนินนโยบายอาจเกิดขึ้นได้ หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดเพื่อเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะที่เดียวกันกลับต้องอัดฉีดเงินเพื่อประคับประคองวิกฤติการณสถาบันการเงิน การทำหน้าที่ทั้งสองในเวลาเดียวกันย่อมขัดกันโดยพื้นฐาน

คุณจรุง หนูขวัญ และเพื่อนร่วมงานกำลังถูกสอบสวนด้านวินัย การสอบสวนจะไม่เป็นธรรม หากมิได้พิจารณาบริบทโดยองค์รวมของธนาคารแห่งประเทศไทยในเชิงโครงสร้างข้อจำกัดทางกฎหมาย และข้อจำกัดด้านสถาบันในการทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การสอบสวนจะไม่เป็นประโยชน์ หากไม่มีการไต่สวนอย่างถึงที่สุดทั้งในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และกรณีวิกฤติการณสถาบันการเงินเดือนมีนาคม 2540 เพื่อนำบทเรียนมาใช้ปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย