

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มีนาคม 2540

## วิกฤติการณ์สถาบันการเงินกับการรายงานประชาชน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คดีการทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด สร้างความมึนงงแก่สาธารณชนอย่างมาก ผมติดตามข่าวนี้ และลองตั้งคำถามเกี่ยวกับคดีนี้ได้อย่างน้อย 12 ข้อ

ใครจะช่วยให้ความกระจ่างแก่ผมได้บ้าง ?

ข้อที่หนึ่ง ความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การคิดเป็นมูลค่ามากน้อยเพียงใด ไม่มีถ้อยแถลงที่เป็นทางการเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีแต่ข้อคาดเดาจากการขุดคุ้ยของหนังสือพิมพ์ ผู้ใกล้ชิดเกี่ยวกับเรื่องนี้บางคนเสนอประมาณการ 50,000-70,000 ล้านบาท บางคนให้ตัวเลขสูงกว่านี้

ข้อที่สอง ใครที่มีพฤติกรรมทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ นอกเหนือจากผู้บริหารระดับสูงที่กำลังถูกดำเนินคดีแล้ว ผู้บริหารระดับรองลงมามีส่วนรู้เห็นเป็นใจมากน้อยเพียงใด นักการเมืองคนใดบ้างที่ร่วมในขบวนการทุจริตและฉ้อโกงนี้

ข้อที่สาม การทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมีวิธีการและขบวนการอย่างไร

ข้อที่สี่ ธนาคารแห่งประเทศไทยค้นพบการทุจริตและฉ้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเมื่อไร เมื่อคดีการทุจริตคดีหนึ่งสิ้นสุดอายุความ นายตำรวจบางคนแถลงข่าวว่า เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยส่งมอบข้อมูลให้ตำรวจจัดทำสำนวนคดีนั้น คดีได้หมดอายุความแล้วรายงานข่าวบางกระแสอ้างว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยค้นพบการทุจริตและฉ้อโกงก่อนปี 2537 ซึ่งหมายความว่า คดีสิ้นสุดอายุความแต่ปี 2537 แล้ว รายงานข่าวนี้ตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่ หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามรายงาน เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิได้แจ้งความเพื่อดำเนินคดีโดยทันที

ข้อที่ห้า เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบพบพฤติกรรมอันละเมิดกฎข้อบังคับซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการลงโทษเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเจ้าของเงินฝากอย่างไรบ้าง บทลงโทษ

ที่เลือกใช้เป็นบทลงโทษขั้นสูงหรือบทลงโทษขั้นต่ำ หากธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้ 'ไม้นวม' ในการลงโทษ เหตุใดจึงเลือกลงโทษเช่นนั้น

**ข้อที่หก** เมื่อฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ค้นพบและรายงานพฤติกรรมอันละเมิดกฎหมายในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้วินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยทันทีหรือไม่ หากมิได้วินิจฉัยสั่งการโดยทันที อะไรเป็นเหตุแห่งความล่าช้าในการบังคับให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การปฏิบัติตามกฎหมาย ฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ค้นพบความผิดปกติเมื่อไร และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มสั่งการในการกำกับและลงโทษธนาคารดังกล่าวเมื่อไร

**ข้อที่เจ็ด** ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มรายงานปัญหาในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อไร และให้ข้อเสนอในการแก้ปัญหาหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อำนาจในการแก้ปัญหาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเป็นอำนาจของรัฐมนตรี หากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขออนุมัติเพื่อใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหรือไม่อย่างไร

**ข้อที่แปด** เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยส่งมอบคดีให้ตำรวจจัดทำสำนวนนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ระบุวันหมดอายุคดีอย่างชัดเจนหรือไม่ หากระบุวันสิ้นอายุคดีอย่างชัดเจน ความผิย่อมตกแก่พนักงานสอบสวนที่ปล่อยให้อายุคดีหมดอายุความ หากธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้แจ้งวันสิ้นอายุคดีอย่างชัดเจน จักต้องไต่สวนข้อเท็จจริงว่าเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ของฝ่ายใด เหตุที่อัยการสูงสุดวินิจฉัยว่าคดีหมดอายุความตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2540 นั้น เป็นเพราะได้ขอบันทึกภายในที่ 39/2539 ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 อันเป็นหลักฐานว่าธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบพบการกระทำผิดในวันดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับสูงอ้างว่าบันทึกภายในนั้นไม่เป็นที่เปิดเผยต่อบุคคลภายนอก และพนักงานสอบสวนมิได้ขอบันทึกดังกล่าวนี้ แต่คำอธิบายในเรื่องนี้ฟังไม่ขึ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ข้อมูลที่เหมาะสมแก่พนักงานสอบสวนมากน้อยเพียงใด หากบันทึกที่ 39/2539 ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 เป็นเอกสารที่มีความสำคัญต่อการดำเนินคดี ถึงจะเป็นบันทึกภายใน โดยสามัญสำนึกก็ต้องส่งให้พนักงานสอบสวนรับทราบ ข้อกังขายังมีอีกด้วยว่า เหตุใดอัยการสูงสุดจึงทราบว่ามีบันทึกนี้ แต่พนักงานสอบสวนไม่ทราบ

**ข้อที่เก้า** ความรับรู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย พนักงานสอบสวน และอัยการสูงสุดเกี่ยวกับอายุคดีแตกต่างกันหรือไม่ เมื่ออัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง โดยอ้างเหตุผลว่าคดีหมดอายุความแล้ว ปฏิบัติงานในเบื้องต้นของพนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คือ การตีความเรื่องอายุคดีแตกต่างกัน ข้อวินิจฉัยของอัยการสูงสุดเป็น

ข้อวินิจฉัยที่ถูกตั้งโดยปราศจากข้อกังขาหรือไม่ หากยังมีข้อกังขาเกี่ยวกับข้อวินิจฉัย เหตุใด  
 อัยการสูงสุดจึงไม่ดำเนินการในทางที่จะอ้างความเป็นธรรมในแผ่นดิน ด้วยการให้ศาลเป็น  
 ผู้วินิจฉัยในเรื่องอายุคดี

*ข้อที่สิบ* ใครเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ การตรวจสอบ  
 บัญชีเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์มากน้อยเพียงใด ผู้ตรวจสอบบัญชีดังกล่าวเคยมีประวัติ  
 การตรวจสอบบัญชีสถาบันการเงินที่เกิดปัญหาวิกฤติมาก่อนหรือไม่

*ข้อที่สิบเอ็ด* ใครเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ส.ส. พรรค  
 ประชาธิปัตย์ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาในปี 2539 จนเป็นเหตุ  
 ให้มีการขูดค้ำความไม่ชอบมาพากลในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การในเวลาต่อมา เอกสาร  
 ข้อมูลเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเอกสารภายใน บันทึกภายในธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวนมาก  
 พิมพ์เผยแพร่ในหน้าหนังสือพิมพ์ ทั้งๆที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีระเบียบที่จะไม่ให้บันทึก  
 ภายในแก่บุคคลภายนอก แม้แต่บันทึกภายในที่ควรจะให้แก่พนักงานสอบสวนก็มีได้ให้ แต่บันทึก  
 ภายในหลุดรอดไปปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ได้อย่างไร

*ข้อที่สิบสอง* จนถึงบัดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อัดฉีดเงินเพื่อพยุงธนาคาร  
 กรุงเทพพาณิชย์การจำนวนมากน้อยเพียงใด และจะต้องอัดฉีดเงินต่อไปอีกเท่าไร ทำยที่สุด  
 ต้นทุนในการพยุงธนาคารที่อุดมด้วยความซื่อซลแห่งนี้อยู่ในระดับใด ใครเป็นผู้รับภาระ

ผมประมวลคำถาม 12 ข้อข้างต้นนี้ มิใช่เพียงเพราะความใคร่รู้ หากถือเป็นสิทธิ  
 ของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะ ผมเห็นอาการการฟาดงวงฟาดงาในหมู่นัก  
 ปกครอง ก็ได้แต่ปลงอนิจจังกับชะตากรรมของบ้านเมือง การทำทนายให้เปิดสภามัยวิสามัญ  
 เพื่ออภิปรายเกี่ยวกับคดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ อาจช่วยระบายอาการคลุ้มคลั่งของผู้ที่  
 เกี่ยวข้อง แต่จะไม่ช่วยให้สาธารณชนได้คำตอบและข้อมูลที่ถูกต้องของคำถาม 12 ข้อข้างต้นนี้

วิกฤติการณ์สถาบันการเงินเกิดขึ้นหลายครั้งหลายครัน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทย  
 ไทยไม่เคยรายงานให้ประชาชนได้รับทราบอย่างเป็นทางการ อีกทั้งไม่เป็นที่แน่ชัดว่า มีการสรุป  
 บทเรียนจากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เพื่อหาทางป้องกันปัญหาในอนาคต  
 หรือไม่ แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะเก็บเอกสารภายใน โดยมีหน่วยจดหมายเหตุในส่วนงาน  
 ห้องสมุดและศูนย์สารนิเทศ แต่สาธารณชนมิอาจเข้าถึงเอกสารชั้นต้นเหล่านั้น ไม่มีระเบียบที่ชัด  
 เจนว่า ประชาชนจะสามารถอ่านเอกสารชั้นต้นเหล่านั้นได้อย่างไร ทุกอย่างถือเป็นความลับ  
 แม้ว่าเหตุการณ์จะล่วงเลยมานานนับทศวรรษแล้วก็ตาม ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ

ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับแอบส่งเอกสารภายในเพื่อตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ หากการตีพิมพ์เอกสารเหล่านั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้คนในวังบางขุนพรหม

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยคิดสร้างจรรยาบรรณในการรายงานประชาชน เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยมีความรู้สึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชน การร่ำร้องแต่ความเป็นอิสระ โดยไม่แสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ย่อมเป็นการร่ำร้องที่ไร้ประสิทธิผล หากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีฐานมวลชน มวลชนย่อมไม่ปกป้องธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งประเทศไทยจะสูญเสียความเป็นอิสระ โดยถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มิใช่ต้องกล่าวว่า ผู้คนในธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนทำลายความน่าเชื่อถือของตนเองด้วย

การรายงานประชาชน นอกจากจะเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนแล้วยังมีผลในการฟื้นฟูศรัทธาของประชาชนอีกด้วย หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจริงจังในการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ก็ควรจะเริ่มต้นด้วยการรายงานเรื่องการทุจริตและข้อโกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และเพื่อให้การรายงานมีความน่าเชื่อถือ สมควรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้อำนาจในการเรียกเอกสารและไต่สวนเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีเกียรติคุณในด้านความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรม โดยที่กรรมการส่วนใหญ่เป็นบุคคลนอกธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ให้ถือเป็นจารีตต่อไปในอนาคตว่า ทุกครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อจัดทำรายงานประชาชน รายงานควรจะนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์สาเหตุของวิกฤติการณ์ การดำเนินการแก้ไขปัญหาของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้นทุนในการแก้ปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้น

การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเพื่อรายงานประชาชน นอกจากจะเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนแล้ว ยังเป็นประโยชน์ในการสรุปบทเรียนจากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการบริหารนโยบายการเงินและการกำกับสถาบันการเงิน ในประการสำคัญ รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงยังช่วยให้การศึกษาแก่ประชาชน และลดความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (asymmetry of information)

ทั้งนี้ทั้งการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ แต่เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยมีความดำริในเรื่องดังกล่าวนี้ ?

คำตอบมีได้อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีความรู้สึกที่รับผิดชอบต่อประชาชน จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อรายงานประชาชน ประการที่สอง การได้สวนข้อเท็จจริงอาจค้นพบการทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพภายในธนาคารแห่งประเทศไทย และที่ร้ายแรงกว่านี้ ก็คือ การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และเจ้าหน้าที่ระดับสูง

หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการฐานมวลชนในการปกป้องความเป็นอิสระ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานในการทำงานเสียใหม่ โดยแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น และมีความโปร่งใส (transparency) มากขึ้น

หากธนาคารแห่งประเทศไทยแย่งชิงแต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ทั้งในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และกรณี '3 มีนาคม 2540' ก็จะช่วยฟื้นฟูศรัทธาของประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้หาหน่อยไม่ หากรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายแต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้คนในวังบางขุนพรหมอาจต้องแสดงอาการโหยหาความเป็นอิสระอีกครั้งหนึ่ง