

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 พฤษภาคม 2540

แนวทางที่พึงปรารถนา ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ความล้มเหลวและความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมีส่วนบั่นทอนความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสำคัญ หากต้องการธำรงและฟื้นความน่าเชื่อถือในฐานะสถาบันหลักของชาติ วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดอันดับแรก (First-Best Solution) ก็คือ การโอนงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไปให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอยู่เดิมหรือตั้งใหม่ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจำกัดบทบาทหน้าที่เฉพาะการเป็นธนาคารกลางเท่านั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Prudential Supervision เป็นงานที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการเข้าควบคุมสถาบันการเงินก็ดี และการดำเนินคดีผู้บริหารสถาบันการเงินก็ดี หากธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงต้องทำหน้าที่นี้ ย่อมยากที่จะหลีกเลี่ยงการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง อันเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอยู่นอกเหนือหน้าที่ของธนาคารกลางและไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับธนาคารกลาง หากธนาคารแห่งประเทศไทยจำกัดบทบาทของตนเองเฉพาะการเป็นธนาคารกลาง ก็จะสามารถหลีกเลี่ยงการแทรกแซงของอำนาจการเมืองได้ส่วนหนึ่ง

ประการที่สอง งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่สามารถใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถผ่อนปรนการกำกับและตรวจสอบหรือเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ในรูปตัวเงินและรูปอื่น ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้ ความล้มเหลวและความไร้ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่นี้ นอกจากบั่นทอนความน่าเชื่อถือแล้ว ยังเป็นที่ครหาได้ว่า ความหย่อนยานในการกำกับและตรวจสอบเกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ดังกล่าวนี้

ประการที่สาม งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจขัดต่อหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดเพื่อธำรง

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่กลับต้องอัดฉีดเงินเพื่อพยุงสถาบันการเงินที่เผชิญวิกฤติการณ์ หน้าที่ทั้งสองนี้ย่อมมีความขัดแย้งกันโดยพื้นฐาน นอกจากนี้ การเสื่อมเสียความน่าเชื่อถืออันเป็นผลจากความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด ยังมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย

หากการผ่อนคลายงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมีอาจกระทำได้โดยทันที หรือธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการผ่อนคลายบทบาทหน้าที่นี้ วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดเป็นอันดับสอง (Second-Best Solution) ก็คือ การเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินตามบัญญัติ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

บัญญัติข้อที่หนึ่ง จะต้องละทิ้งปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ และหันไปยึดปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มได้’

ปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ เป็นปรัชญาที่ส่งเสริมความเห็นแก่ได้ของมนุษย์ และทำลายวินัยทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ ผู้บริหารสถาบันการเงินจะมีพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงมากขึ้น เพราะทราบแก่ใจดีว่า หากสถาบันการเงินที่ตนเป็นผู้บริหารต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ปล่อยให้ล้ม สถาบันการเงินที่มีการบริหารจัดการที่กล้าได้กล้าเสีย ย่อมต้องจ่ายดอกเบี้ยแก่ประชาชนเจ้าของเงินออมในอัตราสูงกว่าปกติ อัตราดอกเบี้ยส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้จะต้องมากพอที่จะชดเชยภาวะความเสี่ยงที่มีมากขึ้น (risk premium) ส่วนประชาชนเจ้าของเงินออมมักจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูง โดยไม่คำนึงถึงฐานะความมั่นคง เพราะมั่นใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเข้ามาโอบอุ้ม หากสถาบันการเงินดังกล่าวเกิดปัญหา ปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ แทนที่จะช่วยเสริมสร้างสุขภาพของระบบสถาบันการเงิน กลับทำลายความมั่นคงของระบบดังกล่าว

ในกรณีตรงกันข้าม ปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มได้’ จะก่อให้เกิดผลดีในการสร้างวินัยทางการเงิน ผู้บริหารสถาบันการเงินต้องใช้ความระมัดระวังในการบริหารมากขึ้น ผู้ถือหุ้นจะเข้มงวดในการควบคุมและกำกับมิให้ผู้บริหารมีประพฤติกรรมอันสุ่มเสี่ยงมากเกินไป และประชาชนจะให้ความสำคัญแก่ฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินที่จะเลือกฝากเงินออกมากขึ้น

ในการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วกัน ในช่วงเวลาอันสมควร

บัญญัติข้อที่สอง จะต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินต้องถือเป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) รายงานการตรวจสอบสถาบันการเงินต้องถือเป็นรายงานสาธารณะอันประชาชนมีสิทธิรับรู้ หากมีสถาบันการเงินปฏิบัติการที่ละเมิดกฎหมายและถูกลงโทษ จะต้องเปิดเผยชื่อสถาบันการเงิน ความผิดที่กระทำ และบทลงโทษ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (social sanction) ได้ ซึ่งจะกลายเป็นมาตรการป้องปรามมิให้ผู้บริหารสถาบันการเงินละเมิดกฎหมาย การยอมรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงินทำให้การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นกระบวนการที่โปร่งใสมากกว่าเดิม

บัญญัติข้อที่สาม จะต้องมีบทบัญญัติตามกฎหมายที่บังคับให้สถาบันการเงินต้องถูกจัดอันดับโดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) สถาบันการเงินต้องส่งมอบข้อมูลแก่สถาบันจัดอันดับตามที่ร้องขอ ตราบเท่าที่ข้อมูลนั้นมีใช้ข้อมูลส่วนบุคคล การให้ข้อมูลเท็จมีความผิดตามกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ต้องมีการประเมินความน่าเชื่อถือของสถาบันจัดอันดับฯ และพัฒนาสถาบันจัดอันดับฯ ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีความผิดพลาดในการจัดอันดับ จักต้องมีการไต่สวนความผิดพลาดนั้น อันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจในการเลือกสถาบันการเงินที่ให้บริการ

บัญญัติข้อที่สี่ จะต้องให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกถือเงินออม และให้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน จะต้องให้บทเรียนแก่ประชาชนว่าอย่าเลือกสถาบันการเงินที่จะฝากเงินโดยดูเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับเพียงอย่างเดียว ต้องพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินด้วย จะต้องย้าให้ประชาชนได้รู้ว่า สถาบันการเงินที่จ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติมักจะมีการลงทุนและการบริหารการเงินที่เสี่ยงต่อความอ่อนแอ สถาบันการเงินของรัฐ แม้จะจ่ายอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า แต่มีความมั่นคงสูงกว่า ในประการสำคัญ จักต้องตอกย้าหลักการว่า ในเมื่อประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน และมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันการเงินที่จะฝากเงิน เมื่อสถาบันการเงินดังกล่าวมีอันเป็นไป ประชาชนเจ้าของเงินฝากจะต้องรับภาระที่อาจเกิดขึ้นจากการสูญเสียเงินฝาก

บัญญัติข้อที่ห้า จะต้องปล่อยให้สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอล้มไป เพื่อให้เป็นไปตามปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มได้’ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่เข้าไปค้ำจุนสถาบันการเงินดังกล่าวเว้นเสียแต่จะก่อให้เกิดผลกระทบลุกล้ำต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ (contagion effect) ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางไม่ควรทำหน้าที่ค้ำจุนสถาบันการเงินสถาบัน

หนึ่งสถาบันใดโดยเฉพาะ เพราะการทำหน้าที่เช่นนี้อาจขัดต่อหน้าที่พื้นฐานในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่มีหน้าที่ดูแลสุขภาพของระบบการเงินทั้งระบบ

บัญญัติข้อที่หก จะต้องยกเลิกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และส่งเสริมให้เอกชนดังเช่นสมาคมธนาคารไทย จัดระบบการประกันเงินฝาก (Private Deposit Insurance) หรืออาจส่งเสริมให้สถาบันการเงินต่างๆจัดกลุ่มจัดระบบการประกันเงินฝากกันเอง โดยที่รัฐบาลจัดระบบการประกันเงินฝากเฉพาะสถาบันการเงินของรัฐ ในกรณีนี้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบว่าด้วยการจัดระบบการประกันเงินฝาก โดยที่ในขณะเดียวกันก็ต้องเผยแพร่ข้อมูลให้สาธารณชนรับทราบว่า เงินฝากที่มีประกันมีความมั่นคงมากกว่าเงินฝากที่ไม่มีประกัน ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลเช่นนี้ สถาบันการเงินที่มีได้เข้าสู่ระบบการประกันเงินฝาก ย่อมมีปัญหาในการระดมเงินฝาก จึงเป็นการเร่งให้จัดระบบการประกันเงินฝากโดยอ้อม

บัญญัติข้อที่เจ็ด จะต้องเพิ่มบทลงโทษผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีเจตนาฉ้อฉลและทุจริต และเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้บริหารที่มีประวัติในการสร้างวิกฤติการณ์สถาบันการเงินจะต้องมีบทบัญญัติตามกฎหมายห้ามดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือกรรมการในสถาบันการเงินใดๆอีกต่อไป

บัญญัติข้อที่แปด จะต้องเพิ่มบทลงโทษนักบัญชีและผู้ตรวจสอบบัญชีที่รู้เห็นเป็นใจในการอำพรางบัญชีและรายงานการเงินของสถาบันการเงิน

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินตามแนวทางใหม่ดังที่เสนอข้างต้นนี้มีอาจดำเนินการได้โดยทันที ต้องมีระยะเปลี่ยนผ่านช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้การเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐาน เพื่อมีการตรากฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ต้องใช้ เพื่อมีการจัดระบบสารสนเทศรวมตลอดจนการจัดระบบการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน และการจัดระบบการประกันเงินฝาก