

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 29 สิงหาคม 2540

การเมืองว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กำลังหา ‘แพะ’ ให้มารับผิดชอบวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่กำลังเกิดขึ้น ภายหลังจากที่มีการเปิดเผยข้อมูลว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ได้ใช้เงินถึง 430,000 ล้านบาทในการค้ำจุนมิให้สถาบันการเงินล้ม

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ผู้ที่อยู่ในข่ายเป็น ‘แพะ’ ในกรณีนี้ได้แก่ นายเจียง มะระกานนท์ (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) นายศิริ การเจริญดี (ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล (ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธปท.) และนางสว่างจิตต์ จัยวัฒน์ (ผู้จัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน) เราอาจเรียกคนกลุ่มนี้ว่า ‘แพะทั้งสี่แห่งวังบางขุนพรหม’ หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า นายอำนวย วีรวรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลชวลิต 1 อาจอยู่ในข่ายถูกสอบสวนด้วย

ผมได้แสดงความเห็นทั้งด้วยวาจาและด้วยลายลักษณ์อักษรหลายกรรมหลายวาระ คัดค้านการดำเนินนโยบายการเงินบางนโยบาย และวิพากษ์วิจารณ์ประพฤติกกรรมของผู้นำบางคนของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ในคราวนี้ ผมขอแสดงความเห็นใจ ‘แพะทั้งสี่แห่งวังบางขุนพรหม’ ผมเชื่อมั่นว่า บุคคลทั้งสี่มิได้มีประพฤติกกรรมชั่วฉลหรือหาประโยชน์จากการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และการใช้เงินจำนวน 430,000 ล้านบาท เพื่อพยุงฐานะของสถาบันการเงินดังกล่าวนี้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ใจ ในเมื่อวิกฤติการณ์สถาบันการเงินร้ายแรงสุดที่จะพรรณนา

ความผิดมิได้อยู่ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพราะไม่ว่าจะเป็นใครที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกองทุนนี้ เมื่อต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์สถาบันการเงินรุนแรงเช่นนี้ ก็ต้องค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้มเฉกเช่นเดียวกัน หากรัฐบาลพลเอกชวลิตต้องการหา ‘แพะ’ ก็ต้องแสวงหาข้อมูลว่า ใครเป็นผู้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คนเหล่านั้นต่างหากที่สมควรเป็น ‘แพะ’ เพราะปรัชญาพื้นฐานของกองทุนดังกล่าวนี้ ก็คือ การ ‘อุ้ม’ สถาบัน

การเงินให้พ้นจากความอ่อนแอ ความผิดมิได้อยู่ที่ผู้บริหารกองทุนฯ หากแต่อยู่ที่ปรัชญาพื้นฐานของกองทุนฯ

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นในปี 2528 โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 พ.ศ.2528

ในปี 2528 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายสมหมาย ฮุนตระกูลเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสุธี สิงห์เสน่ห์เป็นรัฐมนตรีช่วย นายวีรพงษ์ รามางกูรเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นายกำจร สติรกุลเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายชวลิต ธนะชานนท์ เป็นรองผู้ว่าการ

รัฐมนตรีหลายต่อหลายคนในรัฐบาลพลเอกชวลิตในปัจจุบันเคยร่วมอยู่ในรัฐบาลเปรมในปี 2528 และมีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบในฐานะที่มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ บุคคลเหล่านี้ได้แก่ นายมนตรี พงษ์พาณิชย์ (รมช.มหาดไทยในรัฐบาลเปรม) นายสมัคร สุนทรเวช (รมต.คมนาคม) พลเอกชวลิตมีส่วนรับผิดชอบโดยอ้อมในฐานะที่อยู่ในคณะที่ปรึกษาของพลเอกเปรมด้วย

ฝ่ายค้านหลายต่อหลายคนในปัจจุบันเคยร่วมอยู่ในรัฐบาลเปรมในปี 2528 ไม่ว่าจะเป็นนายชวน หลีกภัย (รมต.ศึกษาธิการ) นายพิชัย รัตตกุล (รองนายกรัฐมนตรี) และนายสัมพันธ์ทองสมัคร (รมช.ศึกษาธิการ) คนเหล่านี้มีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบที่ให้ความเห็นชอบแก่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ.2528 ได้

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นเพื่อพยุงสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอ กองทุนฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มี 'คณะกรรมการจัดการกองทุน' เป็นผู้บริหาร ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน และมีกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยมีพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการ

รายได้ของกองทุนมาจากแหล่งสำคัญ 2 แหล่ง แหล่งแรกได้แก่ เงินค่าบำรุงจากสถาบันการเงินทั้งปวง ซึ่งเสียในอัตราไม่เกิน 0.5% ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชน ณ วันสิ้นปีการเงินปีที่ล่วงมาแล้ว แหล่งที่สอง ได้แก่ เงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งสมทบเข้ากองทุน

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาสำคัญของกองทุนทั้งสองแหล่งนี้ ย่อมมีนัยสำคัญว่าสถาบันการเงินและประชาชน (โดยธนาคารแห่งประเทศไทย) ร่วมกันค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้ม

สัดส่วนภาระรายจ่ายในการ 'อุ้ม' สถาบันการเงินขึ้นอยู่กับโครงสร้างการเงินของกองทุนฯ หากเงินสมทบของธนาคารแห่งประเทศไทยมีจำนวนเท่ากับเงินสมทบจากสถาบันการเงิน ย่อมมีความหมายว่า สถาบันการเงินรับภาระในการแก้ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินด้วยตัวเองเพียง 50% และประชาชน (โดยธนาคารแห่งประเทศไทย) รับภาระ 50%

ในยามที่กองทุนฯมีเงินไม่พอใช้จ่าย ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจออกเงินทดรองจ่ายไปก่อนตามความจำเป็น แต่กองทุนฯต้องชำระคืนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 29 สัตต) นอกจากนี้ กองทุนฯยังสามารถหาเงินด้วยการ 'กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินและพันธบัตร' ตามมาตรา 29 วรรค (8) อีกด้วย

กองทุนฯ มีอำนาจการบริหารที่มีความยืดหยุ่นสูงยิ่ง เพราะมาตรา 29 วรรค (10) กองทุนฯสามารถ 'ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน' ด้วยอำนาจที่มีอย่างมหาศาลตามมาตรา 29 วรรค (10) นี้ จึงมีใ้เรื่องน่าประหลาดใจที่กองทุนฯ ใช้เงินถึง 430,000 ล้านบาท ในการ 'อุ้ม' สถาบันการเงินนับตั้งแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา

ข้อบกพร่องสำคัญของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ข้อบกพร่องประการแรก กองทุนฯ มีแต่ 'พระคุณ' ไม่มี 'พระเดช' เพราะกองทุนฯ ทำหน้าที่เป็น 'ซานตาคลอส' ในการโอบอุ้มและค้ำจุนสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอ แต่กองทุนฯไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้บริหารและผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินที่มีการบริหารผิดพลาดหรือฉ้อฉล การขาดอำนาจในการลงโทษมีสารสนเทศที่ซ่อนเร้น (hidden information) เสมือนการให้ท้ายให้มีการบริหารที่ผิดพลาดหรือฉ้อฉลต่อไป

ข้อบกพร่องประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน กองทุนฯเป็นเพียงกลไกในการปฏิบัติตามปรัชญาหรือหลักการดังกล่าวนี้ แต่ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงินในชั้นรากฐาน เพราะส่งเสริมให้หน่วยเศรษฐกิจต่างๆมีประพฤติกรรมแบบสุ่มเสี่ยง ผู้บริหารสถาบันการเงินจะยึดความเสี่ยงเป็นสรณะ เพราะมั่นใจว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้ามาโอบอุ้มในยามที่มีปัญหาความไม่มั่นคง ผู้ถือหุ้นจะขาดความเข้มงวดในการตรวจสอบผู้บริหาร และประชาชนเจ้าของเงินฝากจะคิดแต่อัตราดอกเบี้ยที่ได้รับ โดยไม่สนใจฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินที่ตนฝากเงินไว้

ข้อบกพร่องประการที่สาม การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ในปี 2528 โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในหมวด 5 ทวิ มีนัยสำคัญว่า การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียว หากได้ตระหนักว่า หน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจขัดกับการทำหน้าที่ของธนาคารกลางได้ การที่กองทุนฯ ใช้เงินจำนวน 430,000 ล้านบาทในการ ‘คุ้ม’ สถาบันการเงินในยามที่ประเทศชาติต้องรัดเข็มขัดเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความขัดกันอย่างชัดเจนระหว่างหน้าที่ธนาคารกลางกับหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กำลังปฏิบัติการเยี่ยงคนชี้ขาด และไม่มีความกล้าหาญทางจริยธรรม ด้วยการหา ‘แพะ’ มารับผิดกรณีการบริหารกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แท้ที่จริงแล้ว ความผิดมิได้อยู่ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนดังกล่าว หากแต่อยู่ที่ปรัชญาพื้นฐานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีหลายต่อหลายคนในรัฐบาลพลเอกชวลิตมีส่วนรับผิดชอบในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ พลเอกชวลิตในฐานะนายกรัฐมนตรี มีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้

พลเอกชวลิตกล่าวหาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอิสระมากเกินไป แม้แต่นายกรัฐมนตรีขอเพียงข้อมูล ก็ยังมีได้รับรายงานตามที่ต้องการ ในเมื่อพลเอกชวลิตพูดกลับไปกลับมาอยู่บ่อยครั้ง และขาดเทคโนโลยีในการรักษาคำมั่นสัญญา (Commitment Technology) สาธารณชนจึงอดตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับคำพูดของพลเอกชวลิตมิได้ ตามสายการบังคับบัญชาธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยตรง ซึ่งควรมีหน้าที่รายงานต่อนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฝ่ายการเมืองเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบางส่วน ทั้งในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ ฝ่ายการเมืองย่อมสามารถแสวงหาข้อมูลโดยอ้อมอีกโสดหนึ่งได้

พลเอกชวลิตจะได้รับคะแนนนิยมและคำสรรเสริญเพิ่มขึ้นอีกอีกโข หากพลเอกชวลิตจะแ่นอกรับผิดชอบต่อความผิดพลาดของการบริหารนโยบายการเงินที่เกิดขึ้น แม้ว่าความผิดพลาดนี้จะเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ในเมื่อเป็นผู้บังคับบัญชาธนาคารกลาง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบต่อผลของการดำเนินนโยบายที่ปรากฏ นายกรัฐมนตรีจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้อย่างไร ?

แทนที่จะแสวงหา ‘แพะ’ เพื่อรับผิดชอบความผิดพลาดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน พลเอกชวลิตควรจะเดินหน้าเปลี่ยนแปลงปรัชญาและกลไกในการกำกับและตรวจสอบดังกล่าวนี้ พร้อมๆ กับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

พลเอกชวลิตจะเลือกเป็นอะไร ระหว่าง ‘ผู้ร้าย’ กับ ‘ผู้ดี’ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย