

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 สิงหาคม 2541

แบบจำลอง 14 สิงหาคม 2541

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 มีมติเห็นชอบแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่เสนอโดยกระทรวงการคลัง รวมทั้งร่างพระราชกำหนด 3 ฉบับ อันได้แก่ ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่...) พ.ศ.... ร่างพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.... และร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ....

ปฏิภพที่สาธารณชนมีต่อแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินดังกล่าวนี้ค่อนข้างหลากหลาย โดยอาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกชื่นชม ‘อัจฉริยภาพ’ ของรัฐบาลที่สามารถนำเสนอมาตรการทางนโยบายที่มีความสลบซับซ้อนดังที่ปรากฏ กลุ่มที่สองโจมตีรัฐบาลที่นำทรัพยากรของแผ่นดินจำนวนมหาศาลไป ‘อุ้ม’ สถาบันการเงินที่เจ้าของแล้วแต่เป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและเคยได้ประโยชน์ชนิดเป็นกอบเป็นกำจากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ รวมทั้งมีข้อโจมตีว่ารัฐบาลเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรการทางนโยบาย กลุ่มที่สาม อยู่ระหว่างกลุ่มที่หนึ่งกับกลุ่มที่สอง โดยมีข้อกังขาเกี่ยวกับประสิทธิผลของมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ในการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินและในการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากภาวะตกต่ำ

ภาคเศรษฐกิจการเงินรอคอยมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 อย่างใจจดใจจ่อ เพราะรัฐบาลให้ความหวังว่า จะมี ‘ยาวิเศษ’ ในการแก้อาการป่วยของระบบสถาบันการเงิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบอกกล่าวให้ประชาชนรอคอยมาตรการเดือนสิงหาคม พร้อมทั้งออกข่าวว่า มาตรการดังกล่าวนี้จะเป็นมาตรการ ‘เบ็ดเสร็จ’ ครั้นมีการประกาศมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ดังขรมว่า มาตรการที่ประกาศหาใช่มาตรการเบ็ดเสร็จไม่ และมีข้อกังขาเกี่ยวกับสถานะ ‘ยาวิเศษ’ ของมาตรการชุดนี้ ทำยที่สุดรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังต้องยอมรับความไม่ ‘เบ็ดเสร็จ’ ของมาตรการ โดยกล่าวว่า จะมีมาตรการอื่นๆ ตามมาอีกภายหลัง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มิได้แตกต่างจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธในข้อที่ให้ความหวังแก่ประชาชนว่า จะมี 'ยาวิเศษ' มาแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ในยุครัฐบาลพลเอกชวลิต นายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นให้ความหวังแก่ประชาชนด้วยการให้รอคอยมาตรการเดือนสิงหาคม 2540 ในยุครัฐบาลนายชวน นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ก็บอกให้ประชาชนใจเย็นๆ โดยให้รอคอยมาตรการเดือนสิงหาคม 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลทั้งสองต่างมิได้ตระหนักถึงผลกระทบอันเกิดจากการให้ความหวัง หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Announcement Effect

เมื่อรัฐบาลประกาศว่า จะมี 'ยาวิเศษ' สำหรับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ประชาชนย่อมมีความคาดหวังเกี่ยวกับความ 'วิเศษ' ของยานั้น หากยานั้นมีคุณสมบัติอันวิเศษจริง รัฐบาลย่อมได้รับความเชื่อถือจากประชาชน แต่เมื่อมีการเปลี่ยนตัวตัวของยา 'ยาวิเศษ' แล้วปรากฏว่าไร้ประสิทธิผลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ ความเชื่อที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลย่อมเสื่อมทรามลง หากรัฐบาลประกาศอีกว่า จะมี 'ยาวิเศษ' ชุดใหม่ แม้ประชาชนจะยังมีความคาดหวังเกี่ยวกับความ 'วิเศษ' ของยานั้น แต่ระดับความคาดหวังย่อมตกต่ำลง เพราะมีประสบการณ์จากอดีตว่า คำโฆษณาสรรพคุณความ 'วิเศษ' ของยาที่รัฐบาลเผยแพร่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง

บทเรียนจากการประกาศมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 บทเรียนหนึ่ง ก็คือ รัฐบาลไม่ควรสร้างวิมานในฝันให้แก่ประชาชน โดยต้องระมัดระวัง Announcement Effect อันเกิดจากการสร้างความหวัง เพราะถ้าหากความเป็นจริงไม่ตรงต่อความคาดหวังของประชาชนเสียแล้ว ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลย่อมตกต่ำลง หากเรายอมรับกระบวนการของสำนักความคิด Rational Expectations การสูญเสียความน่าเชื่อถือของรัฐบาลจะบั่นทอนประสิทธิผลในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาในรายละเอียด มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ประกอบด้วยแบบจำลองย่อย 4 แบบจำลอง อันได้แก่

- (1) การผนึกสถาบันการเงินของรัฐ
- (2) การโอนสถาบันการเงินเอกชนมาเป็นของรัฐ
- (3) การขายสถาบันการเงินของรัฐแก่เอกชน
- (4) การฟื้นฟูสถาบันการเงิน

แบบจำลองที่หนึ่ง การผนึกสถาบันการเงินของรัฐเป็นวิธีการผนวกสถาบันการเงินของรัฐเข้าด้วยกัน โดยสถาบันการเงินที่มั่นคงกว่าเข้าไปครอบงำสถาบันการเงินที่อ่อนแกว่า

กระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารกรุงไทยเป็นแกนในการผนวกธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การและธนาคารมหานคร โดยที่วิธีการผนวกแตกต่างกัน ในกรณีธนาคารมหานคร ธนาคารกรุงไทยรับโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินฝาก รวมตลอดจนสาขาและพนักงานทั้งหมด ทั้งนี้ธนาคารกรุงไทยต้องรับผิดชอบจัดการสินเชื่อด้วยคุณภาพของธนาคารมหานครด้วย ในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ธนาคารกรุงไทยรับโอนเฉพาะทรัพย์สินส่วนที่ดี เงินฝาก หนี้สินที่เป็นภาระผูกพันล่วงหน้าและหนี้สินอื่นๆ คงเหลือสินเชื่อด้วยคุณภาพแก่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งต้องแปลงสถานะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) ทั้งนี้ธนาคารกรุงไทยมิได้รับโอนสาขาและพนักงานของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ

ทั้งธนาคารมหานครและธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การก่อนวันที่ 14 สิงหาคม 2541 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว

แบบจำลองที่สอง การโอนสถาบันการเงินเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยให้ธนาคารรัตนสินและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจเป็นแกน ทั้งนี้ธนาคารรัตนสินเข้าไปครอบธนาคารแหลมทอง และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจเข้าไปครอบสหธนาคารและบริษัทเงินทุน 12 แห่ง (ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแทรกแซง 7 แห่งในเดือนพฤษภาคม 2541 และอีก 5 แห่งเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541) โดยที่มีแผนจะเปลี่ยนสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ในภายหลัง

ในการโอนสถาบันการเงินเอกชนมาเป็นของรัฐดังกล่าวนี้ สถาบันการเงินเหล่านี้ต้องตั้งสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

แบบจำลองที่สาม การถ่ายโอนสถาบันการเงินของรัฐไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) วิธีการนี้ใช้กับธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทย ก่อนที่จะขายแก่เอกชนจะมีการเสริมฐานะการเงินให้แข็งแกร่ง เงินที่ธนาคารทั้งสองกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะถูกแปลงเป็นทุน จะตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนโดยทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย และจะมีการเพิ่มทุนในธนาคารทั้งสอง

แบบจำลองที่สี่ การฟื้นฟูสถาบันการเงินเอกชน โดยใช้มาตรการช่วยเพิ่มทุน แบบจำลองนี้ใช้กับสถาบันการเงินโดยทั่วไป แต่จุดเน้นคงอยู่ที่ธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหาการเพิ่มทุน อันได้แก่ ธนาคารไทยพาณิชย์ ศรีอยุธยา ทหารไทย และนครธน แม้แต่ธนาคารที่เพิ่มทุนไปแล้ว ดังเช่นธนาคารกรุงเทพ กสิกรไทย อาเซีย และไทยท努 ก็อาจต้องพึ่งมาตรการนี้ จุดเด่นของแบบจำลองนี้ ก็คือ การปล่อยให้สถาบันการเงินมีเสรีภาพในการตัดสินใจเข้าโครงการ

โดยสมัครใจ ไม่มีการบังคับ รัฐบาลดำเนินมาตรการช่วยเพิ่มทุนด้วยการจัดตั้งเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง (Tier-1 Capital) และเงินกองทุนชั้นที่สอง (Tier-2 Capital) กระนั้นก็ตาม ความจำเป็นที่จะต้องตั้งเงินสำรองเพื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีผลบีบบังคับให้สถาบันการเงินจำนวนมากต้องขอเข้าโครงการช่วยเพิ่มทุน นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถใช้อำนาจการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นกลไกในการบังคับให้สถาบันการเงินต่างๆ ‘เข้าแถว’ อีกด้วย

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของมาตรการช่วยเพิ่มทุน ก็คือ การโยกมาตรการดังกล่าวนี้เข้ากับเงื่อนไขการประนอมหนี้ และเงื่อนไขการขยายสินเชื่อ สถาบันการเงินที่ต้องการโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองต้องดำเนินการประนอมหนี้ และจะได้รับเงินช่วยเพิ่มทุนเพิ่มขึ้น หากมีการจัดสรรสินเชื่อใหม่ เงื่อนไขทั้งสองนี้เป็นปมเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลหวังว่ามาตรการช่วยเพิ่มทุนจะมีผลเชื่อมโยงต่อการฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ถูกใจมติว่าเป็นมาตรการที่มีการเลือกปฏิบัติ พนักงานธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งจะต้องว่างงานในอีก 3 เดือนข้างหน้าต่างกล่าวหา เช่นนี้ รัฐบาลมีอาจให้อรรถาธิบายได้ว่า เหตุใดรัฐบาลจึงปฏิบัติต่อธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การแตกต่างจากธนาคารมหานคร ทั้งที่ธนาคารทั้งสองถูกผนวกเข้ากับธนาคารกรุงไทยด้วยกัน อีกทั้งยังไม่มีคำอธิบายว่า เหตุใดรัฐบาลจึงเลือกขยายธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับธนาคารไทยพาณิชย์ในอดีต ก็เป็นเหตุปัจจัยแห่งข้อกังขาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติด้วย

ด้วยเหตุที่มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ประกอบด้วยแบบจำลองย่อย 4 แบบจำลอง หากรัฐบาลมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใสที่กำหนดว่า สถาบันการเงินใดจะต้องถูกจับเข้าแบบจำลองใด ข้อกล่าวหาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติจะไม่ดังขรมเช่นที่เกิดขึ้นครั้งนี้ อย่างน้อยที่สุดสาธารณชนควรจะได้รับรู้สถานะหนี้สงสัยจะสูญของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง การปิดบังข้อมูลอันสมควรเป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) นี้เองเป็นสาเหตุปฐมฐานของข้อกังขาทั้งหมด เมื่อเสียงวิพากษ์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติดังขรม ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ธนาคารพาณิชย์ที่มีได้ถูก ‘เล่นงาน’ ตามมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีเงินให้กู้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Loans = NPLs) ไม่เกิน 25% ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ที่ถูก ‘เล่นงาน’ มี NPLs เกิน 50% (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันอังคารที่ 18 สิงหาคม 2541) การเปิดเผยข้อมูลชนิดอมพะนำเช่นนี้หาเป็นประโยชน์ต่อภาพลักษณ์ของผู้บริหารนโยบายไม่ เพราะสาธารณชนย่อมตั้งข้อกังขาได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ที่มีได้ถูก ‘เล่นงาน’ บางธนาคารอาจ

มี NPL เกินกว่า 25% ในเมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแย้มข้อมูลในลักษณะตัวเลข ตัวเฉลี่ย

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มที่ใกล้ชิดพรรคประชาธิปัตย์แสดงความชื่นชมมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ถึงกับยกย่องว่า เป็นนวัตกรรมทางนโยบาย (policy innovation) และขนานนามว่า “แบบจำลองไทย” (Thai Model)

ก่อนการประกาศมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า รัฐบาลอาจเลือกใช้ “แบบจำลองชิลี” ในการฟื้นฟูสถาบันการเงิน โดยที่มีข้อเสนออย่างเป็นทางการจะเป็นกิจจะลักษณะจากนายอัมมาร์ สยามวาลา (*The Bangkok Post*, August 11, 1998) ภายหลังจากการประกาศมาตรการเดือนสิงหาคม 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปฏิเสธว่า มาตรการดังกล่าวมิใช่ ‘แบบจำลองชิลี’ ข้อกล่าวอ้างของรัฐมนตรีการคลังตรงต่อข้อเท็จจริง ดังที่ชี้ให้เห็นข้างต้นนี้แล้วว่า มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีลักษณะพื้นฐานอย่างยิ่ง กระนั้นก็ตาม เทคนิคการแก้ปัญหาตาม ‘แบบจำลองชิลี’ ยังคงปรากฏให้เห็น โดยมีอากกล่าวอ้างว่า เป็นนวัตกรรมทางนโยบายของไทยโดยปราศจากความตະขิดตะขวง

ผู้คนกล่าวถึง ‘แบบจำลองชิลี’ เสมือนหนึ่งเป็นแบบจำลองหลักในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน แท้ที่จริงแล้ว แบบจำลองที่เป็นต้นตอของ ‘แบบจำลองชิลี’ นั้น ก็คือแบบจำลองสเปน (Spanish Model) ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2523 หลักการสำคัญของแบบจำลองสเปนก็คือ หลักการแอ็คคอร์ดเดียน (Accordion Principle) การจัดตั้ง ‘โรงพยาบาลธนาคาร’ (Bank Hospital) และเทคนิคการตัดเนื้อร้ายที่เรียกว่า Carve-out Technique

เมื่อชิลีประสบวิกฤติการณ์สถาบันการเงินระหว่างปี 2524-2526 ชิลีได้นำแบบจำลองสเปนไปใช้ในการแก้ปัญหา โดยที่มีการดัดแปลง สิ่งที่เรียกว่า ‘แบบจำลองชิลี’ จึงเป็น Chile Variation ของ Spanish Model การดัดแปลงที่สำคัญ ก็คือ การออกพันธบัตรโดยธนาคารกลางเพื่อซื้อสินทรัพย์เสื่อมคุณภาพ โดยที่ธนาคารเจ้าของสินทรัพย์เดิมมีข้อตกลงที่จะซื้อคืน

ทั้ง Accordion Principle, Bank Hospital และ Carve-out Technique ล้วนปรากฏในมาตรการ 14 สิงหาคม 2541