

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 สิงหาคม 2541

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินกับโครงสร้างสิ่งจูงใจ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

มาตรการฟื้นฟูและปรับโครงสร้างสถาบันการเงินแต่ละชุดมีผลกระทบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Incentives Structure) แตกต่างกัน บางชุดอาจสร้างสิ่งจูงใจในการฟื้นคืนเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินอย่างชัดเจน บางชุดอาจส่งเสริมให้สถาบันการเงินปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการ การเลือกใช้มาตรการจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจด้วย

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่ประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 มีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ได้แก่ สิ่งจูงใจนายทุนต่างด้าวให้เข้าร่วมทุนในสถาบันการเงินไทย ตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้ร่วมทุนใหม่ถือหุ้นบริษัทที่มีสิทธิ์ออกเสียงและปรับเปลี่ยนผู้บริหารสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการได้ หากมีความเสียหายหรือผลขาดทุน ผู้ถือหุ้นเดิมจะต้องรับภาระก่อน ต่อเมื่อหมดทุนแล้ว ภาระขาดทุนจึงตกแก่ผู้ร่วมทุนใหม่ นอกจากนี้ ผู้ร่วมทุนใหม่ไม่ต้องรับภาระในการตั้งเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกิดขึ้นก่อนการเข้าร่วมทุนแต่อย่างใด โดยสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการจะต้องตั้งเงินสำรองเพื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งจะเปิดกว้างทั้งผู้ร่วมทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศ แต่ดังเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า นายทุนไทยทุกหมู่เหล่าล้วนได้รับผลกระทบจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น สิ่งจูงใจที่ปรากฏในมาตรการนี้จึงพุ่งเป้าไปยังนายทุนต่างด้าวเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ได้แก่ สิ่งจูงใจในการประนอมหนี้ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของธุรกิจเอกชน (Corporate Debt Restructuring) เป็นปมเงื่อนไขสำคัญของการทำงานเศรษฐกิจ มาตรการดังกล่าวนี้จะเป็นไปได้ก็แต่โดยสถาบันการเงินยินยอมประนอมหนี้ หากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้พากันฟ้องล้มละลายวิสาหกิจเอกชนที่เป็นลูกหนี้เสียแล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยจักต้องเผชิญกับภาวะโกลาหลอย่างถึงที่สุด ด้วยเหตุดังนี้ มาตรการ 14 สิงหาคม

2541 จึงกำหนดสิ่งจูงใจในการประนอมหนี้ โดยรัฐบาลช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองให้สถาบันการเงินที่ประนอมหนี้ได้ก่อนสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 ในจำนวนเท่ากับร้อยละ 100 ของการตัดหนี้สูญหรือการต้องตั้งสำรองเพิ่มซึ่งเกิดจากการประนอมหนี้ที่สถาบันการเงินจำเป็นต้องรับภาระเพิ่มจากที่ได้เคยตั้งสำรองไว้

ประการที่สาม ได้แก่ สิ่งจูงใจในการขยายสินเชื่อ ด้วยเหตุที่สถาบันการเงินขยายต่อกรขยายสินเชื่อ เนื่องจากเกรงการพอกพูนของปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ (Non-performing Loans) หากไม่มีการขยายสินเชื่อ การฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมีโอกาสเกิดขึ้นได้ แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินจึงกำหนดสิ่งจูงใจให้สถาบันการเงินขยายสินเชื่อ โดยรัฐบาลช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองแก่สถาบันการเงินที่ขยายสินเชื่อในจำนวนเท่ากับร้อยละ 20 ของสินเชื่อที่ให้เพิ่มขึ้นแก่ภาคเอกชน ทั้งนี้เงินกองทุนที่ได้เพิ่มขึ้นในส่วนนี้จะต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของสินทรัพย์เสี่ยง

แม้แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 จะมีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจใหม่อย่างน้อย 3 ประการ ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ แต่โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินโดยส่วนรวมมีการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงเล็กน้อย โครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นมรดกของปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 โดยสาระสำคัญเป็นแผนสืบทอดปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ การอัดฉีดเงิน 300,000 ล้านบาท เพื่อประคองมิให้สถาบันการเงินล้ม นับเป็นประจักษ์พยานอันดีของความข้อนี้ สมัชชาคนจนย่อมมีความชอบธรรมที่จะตั้งคำถามรัฐบาลว่า เหตุใดรัฐบาลจึงไม่อัดฉีดเงินจำนวนเท่ากันเพื่อมิให้คนจนล้มบ้างเล่า

แม้รัฐบาลจะอ้างว่า วิกฤติการณ์สถาบันการเงินครั้งนี้ใหญ่หลวงเกินกว่าที่จะปล่อยให้ล้ม เพราะจะสร้างผลกระทบเชื่อมโยงไปสู่ภาคการผลิตอย่างรุนแรง แต่ประวัติศาสตร์ของธนาคารแห่งประเทศไทยบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า นับตั้งแต่การสถาปนาธนาคารกลางแห่งนี้ในปี 2485 เป็นต้นมา รัฐบาลยึดกุมปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ อย่างมั่นคง ในสหรัฐอเมริกา เคยมีวิวาทะว่าด้วย Too big to fail กล่าวคือ การปล่อยให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้มจะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รัฐบาลนายชวณ หลีกภัยอาจอ้างอิงเหตุผล Too big to fail ในการโอบอุ้มสถาบันการเงินครั้งนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ยอมปล่อยให้สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอล้ม แม้ในกรณีที่ปรากฏแน่ชัดว่า การล้มละลายของสถาบันการเงินบางสถาบันมิได้สร้างผลกระทบลุกล้ำต่อสถาบันการเงินอื่นๆ (Contagion Effect) ดังนี้ อาจตีความได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย

ยึดหลักการ Too big to liquidate เพราะเกรงแรงเสียดทานทางการเมือง และอำพรางความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนับเป็นกรณีตัวอย่างที่ควรศึกษาเป็นบทเรียน หากธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การล้มไปตั้งแต่ปี 2539 สังคมและประชาชนผู้เสียภาษีอากรมีต้องแบกรับภาระในการโอบอุ้มสถาบันการเงินที่อุดมด้วยความซื่อฉลาดแห่งนี้ การไม่ตัดสินใจในการใช้มาตรการที่เฉียบขาดกลับสร้างภาระแก่สังคมเพิ่มขึ้น มิเฉพาะแต่การสูญเสียเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และเงินค่าจ้างบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการบริหารเท่านั้น หากยังมีต้นทุนสังคมอันประมาณค่ามิได้ที่เกิดจากการละเลยการลงโทษผู้บริหารสถาบันการเงินที่มีประพฤติกกรรมซื่อฉลาดอีกด้วย

นโยบายการจำกัดจำนวนสถาบันการเงินและปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ เป็นนโยบายและปรัชญาที่เกื้อกูลให้มีอำนาจผูกขาดในการผลิตบริการการเงิน และเกื้อกูลให้ผู้ประกอบการสถาบันการเงินมีกำไรจากการผูกขาด (monopoly profit) นโยบายการจำกัดจำนวนสถาบันการเงินมีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าไปแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ (barrier to entry) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเข้าไปแข่งขันมิได้เป็นไปโดยเสรี (free entry) ปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ มีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการออกจากการแข่งขัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การออกจากการแข่งขันมิได้เป็นไปโดยเสรี (free exit)

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ปล่อยให้สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอจนสมควรแก่การล้มละลายออกจากการแข่งขัน การโอบอุ้มระดับประคองของธนาคารแห่งประเทศไทยสร้างภัยอันตรายอันเกิดจากการให้คำรับรองความมั่นคงของสถาบันการเงิน หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard ผู้บริหารสถาบันการเงินจะมีประพฤติกกรรมสุ่มเสี่ยงและซื่อฉลาด เพราะแน่ใจว่า หากสถาบันการเงินที่ตนเป็นผู้บริหารประสบปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะก้าวเข้ามาโอบอุ้มเสมอเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นจะไม่สนใจตรวจสอบและติดตามประพฤติกกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงิน ประชาชนเจ้าของเงินฝากจะสนใจแต่อัตราดอกเบี้ยที่ได้รับ โดยไม่ใส่ใจฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเหตุที่เชื่อ ‘มือที่มองไม่เห็น’ ของธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง

แม้ว่าแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 เป็นแผนสี่บทอด ปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ แต่มีสิ่งเปลี่ยนแปลงที่พึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ *ประการแรก* ได้แก่ การปล่อยให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การล้ม *ประการที่ 2* ได้แก่ การสั่งลดทุนธนาคารแหลมทองและธนาคารสหธนาคาร รวมทั้งบริษัทเงินทุนอีก 5 แห่ง โดยที่มาตรการการ

ลดทุนเคยใช้มาก่อนแล้วในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารศรีนคร และธนาคารมหานคร

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นมีส่วนรับภาระวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน หากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เกิดจากเจตจำนงในการละทิ้งปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' และหันไปยึดถือปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มได้' โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินย่อมแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ เพราะเป็นการให้สัญญาแก่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร และประชาชนเจ้าของเงินฝาก รับภาระวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่จะเกิดขึ้น

แต่ถ้าการตัดสินใจปล่อยให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การล้ม และการสั่งลดทุนสถาบันการเงินที่มีหนี้เสียจำนวนมาก เกิดจากภาวะจำยอม โดยที่มิได้มีเจตจำนงในการละทิ้ง ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินย่อมมิได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ กล่าวคือ ยังคงเป็นโครงสร้างสิ่งจูงใจที่สร้างปัญหา Moral Hazard อันทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยพื้นฐาน

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 ปกป้องคุ้มครองประชาชนเจ้าของเงินฝากอย่างเต็มที่ แม้จะมีเหตุผลในการดำเนินนโยบายเช่นนี้ แต่รัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยละเลยที่จะให้บทเรียนแก่ประชาชน Moral Hazard ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อรัฐบาลเข้าไปครอบธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารมหานคร และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เงินฝากของประชาชนโยกย้ายจากสถาบันการเงินที่มั่นคงกว่าไปสู่ธนาคารที่โดยเนื้อแท้แข็งแกร่งกว่า เพียงเพราะมีตราว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งที่บางธนาคารสมควรแก่การล้มละลายแล้ว

ปัญหา Moral Hazard เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ต่างประเทศด้วย เมื่อรัฐบาลสั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุนในเดือนสิงหาคม 2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ให้หลักประกันว่าหนี้ต่างประเทศของบริษัทเงินทุนเหล่านั้นจะได้รับชำระคืน การให้หลักประกันเช่นนี้มีผลในการสร้างปัญหา Moral Hazard เพราะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ระมัดระวังในการตรวจสอบฐานะการเงินของลูกค้า

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินเดือนสิงหาคม 2541 จะไม่มีผลอันยั่งยืนสภาพหากแผนดังกล่าวนี้มิได้มีผลในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งในปัจจุบันมีส่วนทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน หากไม่ต้องการให้โครงสร้างสิ่งจูงใจในระบบสถาบันการเงินสร้างปัญหา Moral Hazard ก็ต้องละทิ้งปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้'

ไม่มีกาละอื่นใดที่เหมาะสมกว่าวิฤตติกาลปัจจุบันที่จะละทิ้งปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ และหากต้องการละทิ้งปรัชญาดังกล่าวนี้อีก ก็ต้องเริ่มส่งสัญญาณแก่หน่วยเศรษฐกิจทุกหน่วยในสังคมไทย โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นบันได