

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 24 ธันวาคม 2541

ชานตาคลอสแห่งบางขุนพรหม

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2541 กล่าวโทษบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยแคปิตอล จำกัด และผู้บริหาร 4 คน ในข้อหากระทำความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 269 และมาตรา 341 และกระทำความผิดตามมาตรา 75 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ซึ่งมีโทษจำคุก 5-10 ปี และปรับตั้งแต่ 5 แสนบาท ถึง 1 ล้านบาท พร้อมกันนี้ก็มีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อมีคำสั่งห้ามผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว อันประกอบด้วยนายกีเส็ง อนันต์ศิริประภา นางวรรณิ พรฉิม นายอุกฤษ พงษ์พันธ์ุ และนายสมบัติ อุชชิน ออกจากราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว(ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 17 ธันวาคม 2541)

ประพบัติกรรมการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงเกิดขึ้นระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน ถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2540 ผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยแคปิตอล จำกัด(เดิมคือบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ไทยมิติซูบิซิอินเวสต์เมนต์ จำกัด)ได้ทำเอกสารอันเป็นเท็จหลอกลวงกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าขาดสภาพคล่อง ไม่มีเงินคืนแก่ผู้ถอนเงินตามตัวสัญญาการใช้เงิน และขอความช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รวม 6 ครั้ง คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 213.89 ล้านบาท ทั้งๆที่บริษัทมีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ถึง 179-228 ล้านบาท ในขณะที่มีพันธะต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเพียง 32-39 ล้านบาทเท่านั้น ประพบัติกรรมดังกล่าวนี้ต้องถือเป็นการฉ้อโกง เพราะหากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯพบว่า บริษัทยังมีสภาพคล่องดีอยู่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯย่อมไม่ปล่อยเงินกู้

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ก่อตั้งขึ้นในปี 2528 ทั้งนี้เป็นผลจากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พุทธศักราช 2528 ซึ่งเพิ่มเติมหมวด 5 ทวิ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว หากสืบค้นให้ถึงที่สุด การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯยึดแบบจำลองอังกฤษเป็นแม่แบบ เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี 2517 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้ง Lifeboat Fund ขึ้นมาเป็นกลไกในการแก้ปัญหา

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีรูปลักษณะการจดทะเบียน และปรัชญาคล้ายคลึงกับ Lifeboat Fund ของประเทศอังกฤษ

นับตั้งแต่ก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2485 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็น ‘ซานตาคลอส’ (Santa Claus) เข้าไปโอบอุ้มสถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องและฐานะการเงินง่อนแง่น ทั้งนี้โดยอ้างว่า เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเจ้าของเงินฝาก แต่มีผลในการปกป้องและให้ท้ายเจ้าของและผู้บริหารสถาบันการเงินด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดมั่นในปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ด้วยเหตุดังนั้น จึงอัดฉีดเงินเพื่อค้ำจุนสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) ในการค้ำจุนมิให้สถาบันการเงินล้ม ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะกำหนดเงื่อนไขในการปรับปรุงการบริหาร พร้อมทั้งส่งผู้แทนเข้าไปดูแลการบริหาร หรือเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ร้ายแรงที่สุด ถึงกับเข้าไปควบคุมกิจการสถาบันการเงิน ดังกรณีธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด (2527)

เมื่อมีการก่อตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในปี 2528 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลรับช่วงทำหน้าที่ ‘ซานตาคลอส’ สืบต่อจากธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งสืบทอดปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ อีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯมีฐานะเป็น ‘องค์กรซานตาคลอสเพื่อค้ำจุนสถาบันการเงิน’ สถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องและฐานะการเงินง่อนแง่นล้วนแล้วแต่วิ่งไปหากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเพื่อขอความช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯจึงทำหน้าที่เป็น “ผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย” หรือที่รู้จักกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์การเงินว่า Lender of Last Resort

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีจารีตในการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องและฐานะการเงินง่อนแง่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ สืบทอดจารีตดังกล่าวนี้ การคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ผ่อนปรนก็เพื่อให้สถาบันการเงินที่มีปัญหามีโอกาสฟื้นฟูกิจการ จนฐานะการเงินกลับมามีความมั่นคง แต่การที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาด มีผลในการสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินต่างๆวิ่งเข้าหากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเพื่อขอสินเชื่อ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯกลายเป็นแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินที่มีได้มีฐานะแตกต่างจากแหล่งเงินทุนอื่นๆ สถาบันการเงินที่มีได้มีปัญหาความง่อนแง่นของฐานะการเงินพากันขอ ‘ความช่วยเหลือ’ จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพราะเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเสียต้นทุนต่ำกว่าเงินทุนจากแหล่งอื่นๆ ไม่ว่าจะเงินฝากประชาชนและเงินกู้จากแหล่งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยเหตุดังนั้นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯจึงมิได้ทำหน้าที่ Lender of Last Resort อย่างเคร่งครัด ตรงกันข้ามกลับทำหน้าที่ เป็น Lender of the First Resort

เหตุใดกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงกลับกลายเป็น *Lender of the First Resort* ?

อรรถาธิบายในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดให้สถาบันการเงินทั้งที่มีและไม่มีปัญหาสภาพคล่อง ต้องการเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

ประการที่สอง ความไร้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ทั้งธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุน ทำให้ไม่สามารถแยกแยะระหว่างสถาบันการเงินที่มีปัญหากับสถาบันเงินที่ไม่มีปัญหา ความไร้ประสิทธิภาพดังกล่าวนี้ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีสมควรได้รับความช่วยเหลือ

ประการที่สาม การฉ้อราษฎร์บังหลวงของพนักงานและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย อาจเป็นเหตุให้มีการจัดสรรสินเชื่อจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แก่สถาบันการเงินที่ยังไม่มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง

เมื่อวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเริ่มก่อตัวในปี 2539 และต่อมาทวีความร้ายแรงในปี 2540 สถาบันการเงินจำนวนมากได้ขอเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มรสุมทางการเงินที่ถาโถมสู่สังคมเศรษฐกิจไทย ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีอาจตรวจสอบได้อย่างถี่ถ้วนได้ว่าสถาบันการเงินใดมีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างแท้จริง ในเวลานั้น (2539-2540) อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลจากนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเกิดจากความจำเป็นในการดึงดูดเงินทุนเข้าประเทศ (capital inflow) เพื่อสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศ และความจำเป็นในการสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศเกิดจากการเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) เมื่อต้องการปกป้องค่าเงินบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ตายตัว ก็ต้องสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศสำหรับการทำสงครามเงินบาท การตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงเป็นผลจากการดำเนินยุทธศาสตร์การเงินดังกล่าวนี้ อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูงทำให้สถาบันการเงินจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ ด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศและการกู้เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

นับตั้งแต่ปลายปี 2539 เป็นต้นมา บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Moody 's Investors Service เริ่มกล่าวถึงความอ่อนแอของสถาบันการเงินไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิเสธข้อกล่าวหานี้ แม้จนเดือนกุมภาพันธ์ 2540 เมื่อ Moody 's ชูที่จะลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของไทย ผู้นำวังบางขุนพรหมพากันดาหน้าออกมายืนยันความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน แต่แล้วกลับมีประกาศ 'มาตรการ 3 มีนาคม 2540' สั่งให้ธุรกิจเงินทุนเพิ่มทุนประกอบารรวม 10 บริษัท

ตามมาด้วย 'มาตรการ 27 มิถุนายน 2540' ประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุน 16 บริษัทเป็นการชั่วคราว

การประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุน 16 บริษัทเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 ก่อให้เกิดการวิพากษ์อย่างมาก ข้อวิพากษ์ที่สำคัญก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ใช้หลักเกณฑ์ที่โปร่งใส มีหน้าซำยังถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงอีกด้วย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า มีการวิ่งเต้นเพื่อให้บริษัทเงินทุนบางบริษัทหลุดจากบัญชีรายชื่อ แม้รายงานลักษณะนี้จะไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ชัดเจน แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีแถลงการณ์ปฏิเสธรายงานข่าวพร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์การสั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุนเหล่านั้น ย่อมทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเสื่อมเสียความน่าเชื่อถือ หนังสือพิมพ์หลายฉบับในเวลานั้นรายงานตรงกันว่า บรรดาบริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งปิดกิจการล้วนแล้วแต่มีหนี้คงค้างกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเกินเลยกว่าทุนประกอบ การกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีทุนประกอบการไม่พอชำระหนี้คืนกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ผู้บริหารบริษัทเงินทุนหลายบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทตะวันออกไฟแนนซ์ออกมาตอบโต้ธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นนี้ โดยกล่าวว่า การกู้เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นประพัตติกรรมสามัญที่สมเหตุสมผล ในเมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ บทสัมภาษณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูสำหรับสถาบันการเงินจำนวนมากหาใช่ Lender of Last Resort ไม่ หากแต่แปรสภาพเป็น Lender of the First Resort ไปเสียแล้ว

ข้อเท็จจริงที่ว่า สถาบันการเงินจำนวนมากถือเอา กองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็น Lender of the First Resort เนื่องจากเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด ทำให้ต้องทบทวนว่า มาตรการสั่งปิดบริษัทเงินทุน 16 บริษัทเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 เป็นมาตรการที่ถูกต้องหรือไม่ ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า บริษัทเงินทุนเหล่านี้สมควรถูกปิด เนื่องจากมีหนี้สินล้นพ้นตัว แต่ผู้บริหารสถาบันการเงินจำนวนมากไม่น้อยกล่าวหาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้หลักเกณฑ์ที่ผิดพลาด ในทัศนะของผู้บริหารสถาบันการเงินเหล่านี้ เงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูมีฐานะไม่แตกต่างจากเงินกู้(หรืออีกนัยหนึ่งเงินฝาก)จากประชาชน การสั่งปิดธุรกิจเงินทุนที่กู้เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเกินเลยทุนประกอบการจึงเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มฟ้องบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ไทยแคปิตอล จำกัดเป็นคดีแรก ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่า จะมีบริษัทเงินทุนอีกหลายบริษัทรอคิวถูกฟ้องด้วยข้อหาเดียวกันในภายหลัง ในเมื่อมีบริษัทเงินทุนจำนวนมากไม่น้อยที่ถือเอา กองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็น Lender of the First Resort

การดำเนินคดีสถาบันการเงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยไม่สมควร นับเป็นเรื่องถูกต้อง เพราะจะได้ไม่เป็นเยี่ยงอย่างต่อไปในอนาคต แต่การที่ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยฝ่ายกิจการพิเศษ (นายรัฐกร นิมวัฒนา) ประกาศไม่เอาผิดผู้จัดการกองทุน (มติชน ฉบับวันที่ 17 ธันวาคม 2541) ก่อให้เกิดข้อกังขาในใจสาธารณชนจำนวนมาก การที่มีสถาบันการเงินได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยมีสมควรมัน ความ 'ผิด' ที่เกิดขึ้นมิได้มีแต่สถาบันการเงินที่ยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือเท่านั้น หากยังอาจมีความผิดในฝ่ายผู้อนุมัติเงินกู้ด้วย

หากผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นธรรมในหัวใจ สมควรจัดการให้มีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ไต่สวนกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แปรสภาพเป็น Lender of the First Resort การไต่สวนควรครอบคลุมประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงลดจนข้อเท็จจริงที่ว่า มีการวิ่งเต้นและจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ หรือไม่ หากปราศจากการไต่สวนเพื่อทำให้เกิดความกระจ่างในข้อเท็จจริง ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังคงเสื่อมทรุดต่อไป