

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 กรกฎาคม 2542

นครธน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าควบคุมกิจการธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2542 พร้อมทั้งสั่งลดทุนจดทะเบียนและทุนที่ชำระแล้ว โดยหุ้นราคา 10 บาท มีค่าลดลงเหลือ 1 สตางค์ ยังผลให้เงินทุน 2,016 ล้านบาท มีค่าเหลือเพียง 2 ล้านบาทเศษ ทั้งนี้เพื่อล้างผลขาดทุนสะสมจำนวนหนึ่ง แล้วจึงให้ธนาคารนครธนเพิ่มทุนรอบใหม่ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะเข้าไปซื้อหุ้นมูลค่า 7,001 ล้านบาท หลังจากนั้นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะขายหุ้นจำนวน 75% ของหุ้นทั้งหมดให้แก่นักลงทุนเอกชน โดยจะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา 60 วัน ในระหว่างนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ส่งพนักงานเข้าไปเป็นคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการธนาคารเป็นการชั่วคราว

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยถูกวิพากษ์อย่างรุนแรงในการจัดการปัญหาธนาคารนครธนซึ่งซ้ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมาก ทั้งที่ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (Standard Chartered Bank) ยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นร่วมทุนมาเป็นเวลากว่า 3 เดือนแล้ว เพียงแต่ติดขัดในข้อที่ไม่เข้าข่ายมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ความเชื่อใจในการตัดสินใจและดำเนินการแก้ปัญหา ทำให้ฐานะทางการเงินของธนาคารนครธนเสื่อมทรุดลงไปตามลำดับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารนครธนจะสามารถอยู่ได้จนถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม 2542 นี้เท่านั้น เนื่องจากไม่มีเงินทุนสำหรับการประกอบธุรกรรมประจำวันอีกต่อไป การตัดสินใจเข้าควบคุมกิจการจึงเกิดจากภาวะจำยอม อันเป็นผลจากความเชื่อใจในการแก้ปัญหา

แต่การตัดสินใจให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปค้ำยันธนาคารนครธนมิให้ล้ม ด้านหนึ่งเท่ากับผลักภาระการดำรงชีพของธนาคารไปให้ประชาชน อีกด้านหนึ่งแสดงให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เปลี่ยนแปลงปรัชญาและหลักการในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ความเป็นไปได้ที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะขาดทุนจากการถือหุ้นธนาคารนครธนมีอยู่สูงยิ่ง ในเมื่อธนาคารดังกล่าวนี้มีสภาพไม่แตกต่างจากผีตายซาก เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูนำหุ้น 75% ของหุ้นทั้งหมดจำหน่ายคืนให้แก่เอกชน ย่อมเป็นที่คาดได้ว่า ราคาที่นักลงทุนเอกชนเสนอซื้อย่อมต้องต่ำกว่าราคาพาร์ และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะต้องขาดทุนจากการขายหุ้น

จำนวนดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามบรรเทาความเสียหายในส่วนนี้ด้วยการเปิดประมูล แม้ว่าจะมีการทำสัญญาขายหุ้นแก่ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ดไปแล้วก็ตาม โดยที่ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ดมีสิทธิร่วมประมูลได้ด้วย หากไม่มีนักลงทุนเอกชนรายใดเสนอราคาซื้อสูงกว่าราคาซื้อที่ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ดเสนอ ธนาคารสแตนดาร์ดก็จะเป็นผู้ซื้อหุ้นจำนวนดังกล่าว และเข้าบริหารจัดการธนาคารนครธนต่อไป

ภายหลังจากที่ผู้ร่วมทุนเข้ามาบริหารจัดการธนาคารนครธน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูยังคงถือหุ้น 25% ในธนาคารนั้น หากการบริหารจัดการในอนาคตมีกำไร กองทุนเพื่อการฟื้นฟูย่อมได้รับส่วนแบ่งกำไรด้วยในฐานะผู้ถือหุ้น กำไรในส่วนนี้จะช่วยบรรเทาการขาดทุนจากการขายหุ้นในครั้งแรก แต่ก็มีความไม่แน่นอนอยู่มากกว่า การประกอบการในอนาคตจะมีผลกำไรหรือไม่

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องค่อนข้างแน่ชัดว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะต้องขาดทุนจากการขายหุ้นธนาคารนครธน เพียงแต่จะมากหรือน้อยเท่านั้น รัฐบาลดำเนินการก่อกั้นสาธารณะเพื่อชดเชยการขาดทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู โดยที่ภาระหนี้สาธารณะตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ดังนั้น ธนาคารนครธนครธงดำรงชีพต่อไปได้ก็ด้วยการแบกภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร โดยที่เจ้าของซึ่งมีอำนาจควบคุมจัดการเป็นนายทุนต่างชาติ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดจึงต้องให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรแบกภาระการดำรงชีพของธนาคารนครธน เพียงเพื่อให้เงินทุนต่างชาติเข้ามาเป็นเจ้าของ?

การค้ำยันมิให้ธนาคารนครธนครธนล้มยังสะท้อนถึงปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มไม่ได้' ของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย แสดงให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เรียนรู้และไม่มีที่ท่าจะเรียนรู้บทเรียนจากวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มไม่ได้' เป็น 'กติกาการเล่นเกม' (Rule of the Game) ในภาคเศรษฐกิจการเงินมาเป็นเวลาช้านาน เพราะเป็นปรัชญาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมมาตั้งแต่แรกก่อตั้ง แต่ปรัชญาดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ซึ่งมีผลบั่นทอนความมั่นคงระบบสถาบันการเงินในชั้นรากฐาน

ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกระโดดเข้าไป 'อุ้ม' สถาบันการเงินทุกครั้งคราที่มีปัญหาความอ่อนแอทางการเงินและค้ำยันมิให้ล้ม ถึงจะมีกรณีที่ปล่อยให้ล้ม ก็มักจะเป็นเรื่องสุดวิสัย แต่ก็ยังคุ้มครองประชาชนเจ้าของเงินฝาก 'กติกาการเล่นเกม' เช่นนี้เอง ทำให้ประชาชนเลือกฝากเงินออมกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี่ยอัตราสูงสุด โดยไม่พิจารณาฐานะทางการเงินและประพฤติกกรรมของผู้บริหารเท่าที่ควร เพราะเชื่อมั่นว่า หากสถาบันการเงินดังกล่าวมีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องกระโดดเข้ามา 'อุ้ม' ด้วยความเชื่อมั่นเดียวกันนี้เอง ผู้บริหารสถาบันการเงินจำนวนมากมีประพฤติกกรรมสุ่มเสี่ยง บางครั้งถึงกับฉ้อฉล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในการจัดสรรสินเชื่อโดยปราศจากความเข้มงวดในการประเมินและติดตามโครงการที่ขอเงินกู้ ในทำนองเดียวกัน เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นไม่กำกับและตรวจสอบผู้บริหารสถาบันการเงินเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่วางใจว่า จะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทยในยามที่มีปัญหา ด้วยเหตุดังที่กล่าวนี้ โครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงเร้นมากับปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' จึงสร้าง ภัยอันตรายอันเกิดจากความวางใจว่า สถาบันการเงินมีฐานะมั่นคง หรือที่เรียกในวงวิชาการ เศรษฐศาสตร์ว่า Moral Hazard

แม้วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 มีอายุครบสองขวบปีในเดือนกรกฎาคม 2542 แต่ไม่มีวี่แววว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดการสะสางภาวะการขาดทุนของกองทุน เพื่อการฟื้นฟูภายในกรอบเวลายาวนานเพียงใด อีกทั้งไม่มีวี่แววว่า จะมีปรับเปลี่ยนปรัชญาและ หลักการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน เมื่อไรจึงจะละทิ้งหลักการ 'สถาบันการเงินล้ม มิได้' และหันไปยึดหลักการ 'สถาบันการเงินล้มได้' หากยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงหลักการ ดังกล่าวนี้นี้ โครงสร้างสิ่งจูงใจที่กัดกร่อนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในชั้นรากฐานจะ ยังคงดำรงอยู่ต่อไป และวิกฤติการณ์สถาบันการเงินระลอกใหม่จะปรากฏให้เห็นในเวลาไม่ช้านานนัก

การตัดสินใจเข้าควบคุมกิจการธนาคารนครธน โดยที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นการชั่วคราว ทำให้ในขณะนั้นรัฐไทยเป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์ถึง 6 แห่ง อันประกอบด้วยธนาคารกรุงไทย ธนาคารรัตนสิน ธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย ไทยธนาคาร และธนาคารนครธน ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังคนใดที่ทำให้รัฐไทยเป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์มากเท่านายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ โดยที่ธนาคารพาณิชย์ของรัฐล้วนมีฐานะอ่อนแอ ความข้อนี้ครอบคลุมถึงธนาคารกรุงไทยด้วย

ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ กระแสการควบกิจการธนาคารพาณิชย์เอกชนมาเป็นของรัฐ (Publicization) เกิดขึ้นควบคู่กับกระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง กล่าวหาว่า รัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพในการ ประกอบการ จำเป็นต้องขายให้แก่เอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ของรัฐ ทั้งนี้โดยการชี้แนะของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และรัฐบาลอเมริกัน ภายใต้กรอบความคิดของ 'ฉันทมติแห่งนครวอชิงตัน' (Washington Consensus) ในขณะที่กระบวนการถ่ายโอนการผลิตไป สู่ภาคเอกชนเอกชนกำลังทวีความเข้มข้นนี้เอง รัฐบาลกลับยึดธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ที่มีสภาพเป็นผีตายซากมาเป็นของรัฐ อะไรคือความสมเหตุสมผลและความสอดคล้องต้องกันของ แนวนโยบายทั้งสองส่วน

ธนาคารนครธนเดินบนถนนสายเดียวกับธนาคารศรีนคร ธนาคารมหานคร ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ สหธนาคาร และธนาคารแหลมทอง โดยที่ธนาคารเกษตรและธนาคารเอเชียทรัสต์ได้ล่วงหน้าไปก่อนหน้านี้ ยุคทองของเจ้าสัวจบสิ้นไปแล้ว โดยที่เจ้าสัวแต่ละสายพันธุ์มีได้มี 'ตำนาน' ที่แตกต่างกัน เกือบทุกสายพันธุ์เติบโตใหญ่จากระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ ด้วยการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง และอาศัยสายสัมพันธ์ดังกล่าวในการยึดกุมธนาคารพาณิชย์ แล้วใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นฐานในการจัดสรรสินเชื่อให้แก่ธุรกิจของตนเอง เครือญาติ และมิตรสหาย ครั้นเมื่อธุรกิจเหล่านี้มีปัญหา ความอ่อนแอของธุรกิจส่งผลต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินด้วย วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและรุนแรงเกินกว่าที่เจ้าสัวเหล่านี้ตั้งรับได้ทัน ในประการสำคัญเป็นวิกฤติการณ์ที่เกิดแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบจึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่เจ้าสัวจำนวนมากต้อง 'สูญพันธุ์' จากวิกฤติการณ์ครั้งนี้ ในขณะที่เจ้าสัวที่หลงเหลืออยู่ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดต่อไป

ถึงเจ้าสัวอยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ แต่ระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ยังคงดำรงอยู่ในสังคมเศรษฐกิจไทยตราบนานเท่านาน