

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 พฤศจิกายน 2542

## ธนาคารแห่งประเทศไทย

### สมควรทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่?

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ปัญหาความอ่อนแอทางการเงินของธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นประเด็นทางการเมืองมากกว่าสามเดือน ช่วยจุดประเด็นแห่งวิวาทะว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่เพียงใด

ปัจจุบันเกี่ยวกับฐานะการเงินของธนาคารกรุงไทยมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

**ประการแรก** ธนาคารกรุงไทยมีเงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้ (Non-Performing Loans) จำนวนมากน้อยเพียงใด ในขณะที่ฝ่ายบริหารของธนาคารกรุงไทยอ้างว่า เงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้มีเพียงร้อยละ 59 ของสินเชื่อบริการ Pricewaterhouse Coopers (PwC) บริษัทบัญชียักษ์ใหญ่ระหว่างประเทศ ซึ่งรับจ้างประเมินการบริหารและผลปฏิบัติการของธนาคารกรุงไทย เสนอรายงานเบื้องต้นว่า อัตราส่วนดังกล่าวนี้อาจสูงถึง 84%

**ประการที่สอง** PwC รายงานว่า ความอ่อนแอทางการเงินของธนาคารกรุงไทยส่วนหนึ่งเกิดจากความหละหลวมของกระบวนการจัดสรรสินเชื่อที่ไม่รัดกุมและไม่รอบคอบ โดยมีได้ประเมินฐานะการเงินของลูกค้า และมิได้ประเมินศักยภาพของโครงการเงินกู้ยืมอย่างรอบคอบ ฝ่ายค้านกล่าวหาว่า ปัญหาหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยเกิดขึ้นในยุคที่นายศิริรินทร์ นิมมานเหมินท์ น้องชายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ สื่อมวลชนรายงานข่าวไปในทางชวนให้เชื่อว่า ระบบพวกพ้อง (Cronyism) มีความสำคัญต่อการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารดังกล่าว

**ประการที่สาม** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีการปฏิบัติอย่างลำเอียงหรือไม่ เมื่อสถาบันการเงินเอกชนมีฐานะอ่อนแอ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะสั่งให้สถาบันการเงินเหล่านั้นเพิ่มทุน บางแห่งถูกสั่งให้ลดทุนก่อนการเพิ่มทุน โดยที่หลายแห่งถูกสั่งปิดกิจการ แต่ในกรณีธนาคารกรุงไทย เมื่อมีฐานะอ่อนแอ กลับไม่ถูกแม้แต่สั่งให้ลดทุน ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชนมีประพฤติก่อให้เกิดปัญหาไปทางข้อฉ้อหรือประพฤติมิชอบ

ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านั้น แต่ผู้บริหารธนาคารกรุงไทยที่มีส่วนสร้างปัญหาความอ่อนแอของธนาคารดังกล่าวกลับไม่ถูกดำเนินคดี ไม่ว่าจะผู้บริหารดังกล่าวจะเป็นใครก็ตาม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งการปกป้องน้องชายของตน ด้วยการแสดงความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์และความประพฤติชอบของน้องชายร่วมสายโลหิต พร้อมทั้งแต่งตั้ง “คณะผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง” อันมีนายกำจร สติรกุล เป็นประธาน เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2542 เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธนาคารกรุงไทย ต่อมา คณะผู้ตรวจการฯ เสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2542 ยืนยันว่า อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ที่รายงานโดย PwC (84%) สูงกว่าความเป็นจริง และที่รายงานโดยธนาคารกรุงไทย (59%) ใกล้เคียงกับความเป็นจริง อีกทั้งยังยืนยันว่า กระบวนการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารกรุงไทยมิได้มีหลักฐานว่าส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤตินิชอบ

ในทันทีที่รายงานของคณะผู้ตรวจการฯ ปรากฏสู่สาธารณชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ถูก ‘เหยียบ’ มิจำเพาะจากผีเท้าของฝ่ายค้าน แต่จากผู้มีมโนธรรมสำนึกโดยทั่วไป รวมทั้งบรรดา ส.ส. ร่วมพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ถึงคณะผู้ตรวจการฯ จะพยายามทำงานอย่างสัตย์ซื่อ และตรงไปตรงมาเพียงใด สาธารณชนก็ยังมองว่า คณะผู้ตรวจการฯ เป็นเพียงกลไกที่รัฐมนตรีการคลังใช้ชำระล้าง ‘มลทิน’ (หากมี) ของน้องชายร่วมสายโลหิต

รัฐมนตรีการคลังมิได้มีมโนธรรมสำนึกแม้แต่น้อยว่า การตั้งคณะผู้ตรวจการฯ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธนาคารกรุงไทย เป็นการก้าวก่ายธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินตามกฎหมาย หากการกำกับและตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องใช้เงินถึง 400 ล้านบาทในการว่าจ้าง PwC ในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการ ‘ปฏิรูป’ ธนาคารกรุงไทย แม้รัฐมนตรีการคลังมีอำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจการฯ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีผลในการลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

ครั้งเมื่อรายงานของคณะผู้ตรวจการฯ สร้างผลเสียหายทางการเมืองแก่พรรคประชาธิปัตย์ บรรดาผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จึงหายใจ และชี้แจงให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ตรวจสอบธนาคารกรุงไทย กระทรวงการคลังถึงกับออกแถลงการณ์ความตอนหนึ่งว่า การตรวจสอบธนาคารกรุงไทยเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะต้องดำเนินการเป็นปกติ และเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป แต่แถลงการณ์ของกระทรวงการคลังดังกล่าวนี้มีผลไม่แตกต่างจากประกาศแต่งตั้งคณะผู้ตรวจการฯ ในประเด็นการแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

พรรคประชาธิปัตย์ปฏิบัติการแทรกแซงและลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง รองนายกรัฐมนตรี (นายไทรรงค์ สุวรรณคีรี) ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในเวลาต่อมาว่า หากกระทรวงการคลังสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบธนาคารกรุงเทพ และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ก็ต้องปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย การข่มขู่ทางการเมืองดังกล่าวนี้ตามมาด้วยบทสัมภาษณ์ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์อย่างเป็นทางการ จนหนังสือพิมพ์บางฉบับเสนอข่าวในทำนองว่า รัฐบาลกำลังป้ายความผิดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะเก็บตัวเงียบ แต่บทสัมภาษณ์ของผู้ช่วยผู้ว่าการฯ สายงานกิจการพิเศษ (นายรัฐกร นิมวัฒนา) มิได้ช่วยให้ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยกระเตื้องขึ้น เมื่อกล่าวว่ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ส่งพนักงานฝ่ายคดีและฝ่ายตรวจสอบฯ เข้าไปตรวจสอบการปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรุงเทพตั้งแต่เดือนตุลาคม 2542 เนื่องจากมีกระแสข่าววิพากษ์วิจารณ์ธนาคารกรุงเทพเป็นอันมาก แม้จะยืนยันว่าเป็นการตรวจสอบตามปกติ หากได้เกิดจากแรงกดดันทางการเมืองแต่ประการใดไม่ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงจะมาคิด ‘จับผิด’ ธนาคารกรุงเทพ ภายหลังจากที่ PwC เสนอรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลของกระบวนการจัดสรรสินเชื่อในธนาคารดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอย่างดี

ภาวะอีหลักอี่เหลือกรณีธนาคารกรุงเทพมิได้เกิดจากความต้องการของรัฐมนตรีการคลังในการชำระล้าง ‘มลทิน’ (หากมี) ของน้องชายอย่างไม่อำพรางเท่านั้น หากยังเกิดจากข้อเท็จจริงที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีส่วนต้องรับผิดชอบอีกด้วย ในเมื่อ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุลเคยดำรงตำแหน่งประธานธนาคารกรุงเทพ หากผลการตรวจสอบพบว่า ความหละหลวมหรือความประพฤตินิยมชอบในการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารกรุงเทพเกิดขึ้นในยุคสมัยที่นายศิรินทร์ เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ก็ดี หรือในยุคสมัยที่ ม.ร.ว.จตุมงคลดำรงตำแหน่งประธานก็ดี กระบวนการตรวจสอบนี้จะลงเอยอย่างไร จะมีการลงโทษผู้รับผิดชอบหรือไม่ หรือว่าจะลงเอยด้วยการบิดเบือนรายงานผลการตรวจสอบ ในกรณีตรงกันข้าม หากผลการตรวจสอบไม่พบความผิดปกติหรือความประพฤตินิยมชอบ และธนาคารแห่งประเทศไทยยืนยันความ ‘บริสุทธิ์’ ของธนาคารกรุงเทพ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับภาวะตกต่ำของความน่าเชื่อถือ เพราะสาธารณชนปักใจเชื่อตามกระแสข่าวแล้วว่า มีความไม่บริสุทธิ์ในธนาคารกรุงเทพ ดังนี้ จะเป็นได้ว่า ไม่ว่าจะผลการสอบสวนจะลงเอยอย่างไร ธนาคารแห่งประเทศไทยมีโอกาสเสื่อมเสียความน่าเชื่อถือเป็นอันมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ

กรณีธนาคารกรุงเทพมีเกิดขึ้นครั้งนี้ ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานอันพึงหาคำตอบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือไม่

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ง่าย ปราบปรามการฉ้อโกงที่ผู้นำพรรคประชาธิปไตยกีดกันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบธนาคารกรุงไทย และรับผิดชอบการทุจริตและการประพฤติมิชอบในการจัดสรรสินเชื่อ นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะกีดกันธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นฐานเศรษฐกิจของพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม หากความขัดแย้งทางการเมืองลุกลามถึงจุดนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะกลายเป็นกลไกทางการเมืองหรือ ‘ม้ารับใช้’ ของฝ่ายบริหาร

ในยามที่การตรวจสอบพบการทำผิดกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจลงโทษสถาบันการเงินเฉพาะความผิดที่ไม่ร้ายแรง หากจะใช้บทลงโทษที่รุนแรง ดังเช่นการถอดถอนกรรมการและผู้บริหาร การควบคุมกิจการ และการเพิกถอนใบอนุญาต ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฝ่ายการเมืองอาจยินยอมให้ความเห็นชอบตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอ จนธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นสถาบันที่ไร้อำนาจ และการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินปราศจากประสิทธิภาพ ผู้บริหารสถาบันการเงินย่อมได้ใจที่สามารถทำผิดกฎหมายโดยไม่ถูกลงโทษ เนื่องจากมีฝ่ายการเมืองคอยคุ้มครอง แต่การทำผิดกฎหมายโดยมั่นใจว่าจะไม่ถูกลงโทษดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดภัยอันตรายในการกีดกันความมั่นคงของสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน ซึ่งวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard

เมื่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สั่งให้บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 10 บริษัทเพิ่มทุนในเดือนมีนาคม 2540 และต่อมาประกาศปิดกิจการชั่วคราวอีก 16 บริษัทในเดือนมิถุนายน 2540 มีรายงานข่าวทางสื่อมวลชนในขณะนั้นว่า ฝ่ายการเมืองกีดกันให้มีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อบริษัท โดยดึงบริษัทพวกพ้องออกจากรายชื่อ ไม่ว่าจะรายงานข่าวดังกล่าวนี้จะมีมูลแห่งความเป็นจริงมากน้อยเพียงใด ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย

หากธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินต่อไป ก็ต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมาย แต่การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเบ็ดเสร็จเช่นนี้ มีอาจเป็นไปได้ เพราะฝ่ายการเมืองไม่ต้องการปล่อยให้อำนาจหลุดลอยไป ในประการสำคัญ หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน หากได้มีหลักประกันว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉล

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน สาธารณชนย่อมคาดหวังว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถทำหน้าที่นี้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานยากยิ่ง เนื่องจากมีความ

ไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ อีกทั้งการทุจริตและข้อฉ้อในสถาบันการเงินมีได้กระทำอย่างเปิดเผย กว่าจะตรวจสอบพบ อาจเป็นเวลาที่ยุทธศาสตร์สถาบันการเงินเผชิญความยุ่งยากอย่างถึงที่สุดแล้ว ความล้มเหลวในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลในการกีดกันครุฑทองของมหาประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ความล้มเหลวนี้เห็นได้จากวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นควบคู่กับวิกฤติการณ์เงินบาทเดือนกรกฎาคม 2540 โดยที่ก่อนหน้านี้ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้คดีผู้บริหารธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ละเมิดกฎหมายหมดอายุความ จนเป็นเหตุให้รองผู้ว่าการและพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยรวม 3 ท่านถูกสั่งพักงานในเดือนกุมภาพันธ์ 2540

ท้ายที่สุด งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานที่สามารถหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยมิชอบได้ ด้วยการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ มองข้ามประพฤติกกรรมที่ละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ แม้เมื่อตรวจสอบพบการทุจริตและประพฤติมิชอบก็ยังไม่อาจชะลอการลงโทษ ความหย่อนยานและความไร้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินก็ดี และการไม่ลงโทษสถาบันการเงินที่ทำผิดอย่างฉับพลันและเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) ก็ดี ล้วนมีผลในการสร้างกระแสวิกฤติการณ์สถาบันการเงินทั้งสิ้น

หากไม่ต้องการให้ความเป็นอิสระถูกลดทอน และความน่าเชื่อถือเสื่อมทราม ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องละทิ้งงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน