

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543

## ความไม่โปร่งใสในกระบวนการขายธนาคารของรัฐ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การขายธนาคารของรัฐด้วยวิธีการที่ไม่โปร่งใสกำลังนำความเสียหายมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

รัฐบาลดำเนินการขายธนาคารนครธน ธนาคารรัตนสิน ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารศรีนคร โดยที่ราษฎรไทยไม่มีโอกาสรับรู้กระบวนการขายทรัพย์สินของชาติดังกล่าวนี้ แม้แต่เงื่อนไขการประมูลขายธนาคารของรัฐเหล่านี้ (Terms of Reference) ก็ไม่เป็นที่เปิดเผยอย่างน้อยที่สุดมิได้ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอย่างที่จะควรจะเป็น รัฐบาลดำเนินนโยบายปิดลับ 5 ประการ นอกจากการปกปิดเงื่อนไขการประมูลแล้ว ยังปกปิดรายชื่อนักลงทุนที่ทางการส่งหนังสือเชิญชวนให้เข้าร่วมการประมูล ปกปิดรายชื่อนักลงทุนที่ยื่นหนังสือประมูล ปกปิดรายชื่อกณะกรรมกรที่พิจารณาขายธนาคารของรัฐเหล่านี้ และปกปิดหนังสือสัญญาการขายธนาคารของรัฐ

การขายธนาคารของรัฐอย่างปราศจากความโปร่งใสดังกล่าวนี้ ในด้านหนึ่งทำลายความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สุจริตชนอดตั้งข้อกังขามีได้ว่า เหตุใดการขายทรัพย์สินของชาติจึงต้องปิดเป็นความลับ และมีความไม่ชอบมาพากลในกระบวนการขายทรัพย์สินเหล่านี้หรือไม่ หากกล่าวให้ถึงที่สุด ก็คือ บรรดาผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ‘ตกเบ็ด’ เงินได้โตะและเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการขายธนาคารของรัฐหรือไม่ หากไม่ต้องการให้ข้อกังขาเหล่านี้ผุดขึ้นในใจราษฎร กระบวนการขายธนาคารของรัฐจักต้องกระทำด้วยความโปร่งใส องค์กรหรือสถาบันที่มีการบริหารอย่างไม่โปร่งใสมิอาจสถาปนาความน่าเชื่อถือได้

ความไม่โปร่งใสในกระบวนการขายธนาคารแห่งรัฐทำให้มีโอกาสตรวจสอบได้ว่าการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในกระบวนการดังกล่าวนี้หรือไม่ สมควรที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะใส่ใจต่อกรณีดังกล่าวนี้เป็นพิเศษ

ความไม่โปร่งใสไม่เพียงแต่จะเปิดช่องให้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบได้เท่านั้น หากทว่ายังมีโอกาสตรวจสอบได้ว่า ราคาที่ขายได้เป็นราคาที่ยุติธรรมหรือไม่อีกด้วย หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราคาที่ขายได้ต่ำกว่าระดับอันสมควร รัฐบาลย่อมต้องถูกโจมตี โดยที่อาจมีข้อกังขาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หากรัฐบาลขายธนาคารของรัฐได้ราคาต่ำกว่าระดับอัน

สมควรโดยที่มิได้มีเจตนาทุจริต การปกปิดกระบวนการดังกล่าวนี้ก็เพียงเป็นการปกปิดความไว้ประสิทธิภาพของตนเอง ความไม่โปร่งใสย่อมเป็นข้อบ่งชี้ประสิทธิภาพ ตราบเท่าที่สาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ความไว้ประสิทธิภาพมีเพียงแต่มีอาจชัดหรือลดทอนได้เท่านั้น หากจะดูกลไกเป็นมะเร็งร้ายในวงราชการต่อไป

การไม่ประกาศเงื่อนไขการประมูลธนาคารของรัฐอื่นเป็นทรัพย์สินของชาติให้ราษฎรได้รับทราบโดยทั่วกัน มิใช่ประพฤติกรรมของสุจริตชน ยิ่งการปกปิดรายชื่อนักลงทุนที่ทางการส่งหนังสือเชิญชวนให้เข้าร่วมประมูลด้วยแล้ว ยิ่งก่อให้เกิดข้อกังขาว่า รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำกัดขอบเขตการเชิญชวนเฉพาะสมัครพรรคพวกและ ‘ผู้มีพระคุณ’ หรือไม่ เหตุใดจึงส่งหนังสือเชิญชวนเท่าที่ดำเนินการ และเหตุใดจึงไม่เปิดให้กระบวนการประมูลมีการแข่งขันและความโปร่งใสมงกุฎ ความไม่โปร่งใสดูกตอกย้ำให้เห็นว่าเป็น ‘กติกาการเล่นเกม’ (Rule of the Game) ในกระบวนการขายธนาคารของรัฐ เมื่อทางการไม่ยอมเปิดเผยแม้แต่รายชื่อยื่นขอประมูลและข้อเสนอในการประมูล

การปกปิดรายชื่อนักประมูลผู้มีอำนาจดำเนินการขายธนาคารของรัฐ อาจเป็นเพราะต้องการปิดเส้นทางในการวิ่งเต้น แต่ในข้อเท็จจริง การปกปิดเช่นนี้มีอาจกระทำได้โดยสมมุติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสารสนเทศที่ไร้สมมาตร (Asymmetric Information) กล่าวคือ มีคนกลุ่มหนึ่งที่ล่วงรู้รายชื่อนักประมูล โดยที่คนส่วนใหญ่มิได้ล่วงรู้ ในกรณีเช่นนี้การปกปิดรายชื่อนักประมูล แทนที่จะปิดเส้นทางวิ่งเต้นกลับเป็นการให้โอกาสในการวิ่งเต้นจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้ประมูลบางกลุ่ม การเปิดเผยรายชื่อนักประมูลเอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบจากสาธารณชน อย่างน้อยที่สุดสาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการมีประพฤติกรรมอันซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ นอกจากนี้ กรรมการผู้ดำเนินการขายทรัพย์สินของรัฐควรเปิดเผยทรัพย์สินของตนทั้งก่อนและหลังการดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อจะตรวจสอบได้ว่า มีการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลให้ความสนใจดำเนินการในเรื่องนี้

การปกปิดสัญญาการขายธนาคารของรัฐ นอกจากจะขัดต่อครรลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการลิดรอนสิทธิการรับรู้ของประชาชนอีกด้วย ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิรับรู้ที่ รัฐบาลขายทรัพย์สินของชาติด้วยราคาอันสมควรหรือไม่ ยิ่งในกรณีการขายธนาคารของรัฐดังกล่าวนี้ ประชาชนมีสิทธิรับรู้ที่ รัฐบาลขายธนาคารขาดทุนจำนวนมากน้อยเท่าใด ในเมื่อประชาชนเป็นผู้รับภาระในการค้ำยันสถาบันการเงินของเอกชนมิให้ล้ม

เจ้าหน้าที่สำนักฟื้นฟูกิจการสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยอ้างว่า การเปิดเผยสัญญาการขายสถาบันการเงินที่ขายไปแล้วจะมีผลต่อราคาธนาคารที่จะขายในอนาคตในทางที่ราคาตกต่ำลง ตรรกของข้อกล่าวอ้างดังกล่าวนี้เป็นเรื่องยากแก่การรับฟัง และยากแก่การจินตนาการว่า เหตุใดการเปิดเผยสัญญาการขายธนาคารในอดีตจึงมีผลต่อราคาธนาคารที่จะขายในอนาคต

ข้อสันนิษฐานในประเด็นดังกล่าวนี้มีอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ทางความสามารถขายธนาคารของรัฐในราคาสูงกว่าที่สมควร ความเป็นไปได้ในเรื่องนี้ไม่มีอยู่เลย ในเมื่อบรรดาผู้ยื่นของประมูลล้วนแล้วแต่ต้องมีข้อมูล Due Diligence มิฉะนั้น มิอาจประเมินมูลค่าธนาคารที่จะเสนอซื้อได้ จารีตในการวิเคราะห์ Due Diligence เหนือยิ่งไปในทางประเมินมูลค่าธนาคารต่ำกว่าความเป็นจริง (under-valuation) เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการวิเคราะห์ อันเป็นผลจากความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ ด้วยเหตุดังนี้ จึงไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่า ทางการขายธนาคารของรัฐได้ราคาสูงกว่าราคาตลาด

*ประการที่สอง* ทางความสามารถขายธนาคารของรัฐได้ราคาต่ำกว่าที่สมควร และมีรายการ “แจกและถ่ม” แก่ผู้ซื้อจำนวนมาก การเปิดเผยสัญญาจะทำให้ผู้ซื้อในอนาคตตกคราคาความเป็นไปได้ในเรื่องนี้มีอยู่เป็นอันมาก

แต่การปิดบังสัญญาจะช่วยให้ราคาธนาคารที่จะขายในอนาคตไม่ตกต่ำกระนั้นหรือ ?

หากผู้ซื้อเป็นวิสาหกิจที่จดทะเบียนในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ผู้ซื้อต้องเปิดเผยสัญญาการซื้อขายกิจการแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในประเทศของตน นอกจากนี้ ผู้ซื้อในอนาคตยังสามารถแสวงหาสารสนเทศจากผู้ซื้อในอดีตได้อีกด้วย ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อว่าการเปิดเผยสัญญาจะทำให้ราคาธนาคารที่จะขายในอนาคตตกต่ำลง ถึงจะปิดบังสัญญา ผู้ซื้อในอนาคตย่อมมีหนทางในการแสวงหาสารสนเทศที่ปรากฏในสัญญาได้อยู่แล้ว

การปิดบังสัญญาการขายธนาคารของรัฐมิได้มีเหตุจูงใจอื่นใดนอกเหนือจากการปิดบังความไร้ประสิทธิภาพของตนเอง หรืออำพรางการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลปิดบังสัญญาการขายธนาคาร โดยอ้างเงื่อนไขในสัญญาว่าจะเปิดเผยสัญญาได้ก็ต่อเมื่อเวลาผ่านไปแล้ว 3 ปี นำประหลาดนักที่รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งกลับไม่แสดงความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชน เหตุไฉนจึงมีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อปิดหูปิดตาประชาชนเช่นนี้ แล้วจะมีให้ประชาชนกล่าวหารัฐบาลชวน หลีกภัยเป็นรัฐบาลขายชาติกระไรได้

กระบวนการขายธนาคารของรัฐอย่างปราศจากความโปร่งใส มิใช่กระบวนการที่สุจริตชนผู้มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยพึงกระทำ