

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 มีนาคม 2543

ศศปร.

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 14 มีนาคม 2543 มีมติรับทราบ รายงานคณะกรรมการศึกษา รายงานคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อขจัดความผิดและหาผู้กระทำความ ผิดตามกฎหมาย ซึ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับเรียกชื่อย่อว่า ศศปร. ในขณะที่สื่อมวลชนโดยทั่วไป เรียกชื่อย่อว่า ศปร. 2 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้สร้างความฉงนฉงายแก่สาธารณชน เนื่องจาก รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าแต่โกโนว่า จะนำผู้กระทำความผิดกฎหมายมาลงโทษ แต่กลับกลับ การ์ดตกเสียเฉยๆ มีหน้าซ้ำยังโยนให้เป็นภาระแก่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการ ประสานงานเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

ไม่มีใครทราบแน่ชัดว่า มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีรายละเอียดอะไรบ้าง แม้แต่ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ยังไม่ทราบแน่ชัด ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การประชุมคณะรัฐมนตรีมีจารีต หลีกเลี่ยงการลงมติในเรื่องต่างๆ ในกรณีหลายต่อหลายกรณี รัฐมนตรีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ทราบมติ คณะรัฐมนตรีอย่างแน่ชัด กว่าที่จะทราบว่า อะไรคือมติคณะรัฐมนตรี ก็ต่อเมื่อได้อ่านรายงาน การประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ดังนั้น ผู้จตุรรายงานการประชุมจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนด มติคณะรัฐมนตรี แม้ในกรณีส่วนใหญ่อาจต้องปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ แต่ก็ไม่ปรากฏอยู่เรื่องที่รัฐมนตรีผู้เข้าร่วมประชุมมีความรู้ดีกว่า มติคณะรัฐมนตรีตามที่ปรากฏใน รายงานการประชุมไม่ตรงต่อสิ่งที่ถกอภิปรายในที่ประชุม ในประการสำคัญ ที่ประชุมคณะ รัฐมนตรีไม่เคยเสียเวลารับรองรายงานประชุม

ในกรณีรายงานของ ศศปร. หรือ ศปร.2 นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะ รัฐมนตรีให้สัมภาษณ์ภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ล่วงหน้าไปแล้ว 2 วันว่า ยัง ไม่ทราบมติคณะรัฐมนตรีที่แน่ชัด สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องรอให้มีการออกมติดอย่าง เป็นทางการเสียก่อน จึงจะทำหน้าประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่อไปได้

ภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 กระทรวงการคลังมีคำสั่งที่ 376/2540 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการ จัดระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2540 ลงนามโดยนายธารินทร์

นิมมานเหมินท์ คณะกรรมการ ศปร. เสนอ รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติการณ์เศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2540 โดยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารระบบการเงินด้วย

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มิได้สนใจปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่าที่ควร มีแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่พยายามปฏิรูปการจัดองค์กรและระบบการบริหารนโยบายการเงิน หากแต่เป็นการแก้ไขเฉพาะจุด มิใช่การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งระบบ ทั้งที่กระทรวงการคลังมีส่วนต้องรับผิดชอบในกรณีวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย แต่กระทรวงการคลังไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแม้แต่น้อย

แทนที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะสนใจข้อเสนอแนะในทางสร้างสรรค์ของคณะกรรมการ ศปร. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคกลับหันเข็มมุ่งในการหา ‘ผู้กระทำผิด’ ผู้ก่อวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 มาลงโทษ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ ศปร. หรือ ศปร. 2 จึงก่อเกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2541 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล) แสดงความกระหึ้นกระหือรือในการลงโทษ ‘ผู้กระทำผิด’ โดยที่ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่ามีวาระซ่อนเร้นทางการเมืองหรือไม่ แต่การมุ่งลงโทษ ‘ผู้กระทำผิด’ โดยที่ไม่สนใจปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเท่าที่ควร ย่อมสะท้อนให้เห็นวิสัยทัศน์ของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการ ศปร. ไม่เพียงแต่จะตั้งตัวเป็นโจทก์ผู้กล่าวหา ‘ผู้กระทำผิด’ เท่านั้น หากยังตั้งตัวเป็นผู้สอบสวนผู้ต้องหา และเป็น ‘ผู้พิพากษา’ กำหนดโทษของ ‘ผู้ต้องหา’ ด้วย ในแง่นี้ คณะกรรมการ ศปร. มีสถานะดูเดียวกับสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ผู้ใช้อำนาจตาม Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ในการกล่าวหา สอบสวน และลงโทษประเทศคู่ค้าที่ดำเนินนโยบายการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade)

ในเดือนธันวาคม 2541 กรรมการ ศปร. บางคนเริ่มให้ข่าวสื่อมวลชนว่า ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีความผิดทั้งทางอาญาและแพ่งตามการไต่สวนของคณะกรรมการ ศปร. (*The Nation*, December 11, 1999) ทั้งที่รายงานขั้นสุดท้ายยังไม่แล้วเสร็จ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 หนังสือพิมพ์บางฉบับ ดังเช่น *ผู้จัดการรายวัน* และ *กรุงเทพธุรกิจ* เริ่มตีพิมพ์รายงานของคณะกรรมการ ศปร. ในเวลาต่อมา หนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับรีบทราบสาระสำคัญของรายงานดังกล่าวนี้ และมีการรายงานข่าวอย่างแพร่หลาย โดยที่มีการระบุชื่อบุคคล ‘ผู้กระทำผิด’ พร้อมทั้งโทษและความรับผิดชอบทางแพ่งตามการกล่าวหาของคณะกรรมการ ศปร. ด้วย หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนแขนงต่างๆจะไม่สามารถได้รับรายงานของ

ศศปร. หากรายงานดังกล่าวนี้ไม่รั่วไหลจากกรรมการ ศศปร. และ/หรือเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในรัฐบาลพรรคประชาธิปไตย การปล่อยรายงาน ศศปร. สู่มือสื่อมวลชน แม้จะมีการโต้เถียงว่ามีใช้รายงานชั้นสุดท้าย มิอาจให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นว่า ผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ต้องการ ‘เล่นการเมือง’ ประเด็นนี้ หนังสือพิมพ์ *ไทยโพสต์* ฉบับวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2543 พาดหัวว่า “พิเศษชูลูกคอกเพิ่ม” โดยมีรายงานว่า หากรัฐบาลต้องการ ‘เล่นการเมือง’ ประเด็นนี้ บรรดากรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนในขณะเกิดวิกฤตการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 จะต้องถูก ‘ลากคอก’ มาลงโทษ ในจำนวนนี้ นอกจากนายอำนาจ วิวิธรธ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) แล้ว ยังประกอบด้วยนายจาตุรนต์ ฉายแสง (รมช. การคลัง) นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ (รมช. การคลัง) นายประจวบ ไชยสาส์น (รมต. ต่างประเทศ) นายณรงค์ชัย อัครเศรณี (รมต. พาณิชย) และ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล (ปลัดกระทรวงการคลัง)

ประชาชนมีปฏิกริยาอย่างไรต่อรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ?

สาธารณชนจำนวนไม่น้อยรู้สึกสะใจกับการกล่าวโทษผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย สื่อมวลชนจำนวนไม่น้อยสะท้อนความรู้สึกดังกล่าวนี้ แต่จำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับดุลพินิจของคณะกรรมการ ศศปร. ในวงวิชาการ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมีความเห็นว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ โดยมีได้จัดการปัญหาอย่างฉับพลันและอย่างเฉียบขาด แต่คณะกรรมการ ศศปร. กลับมิได้ไต่สวนเรื่องนี้ โดยหันไปเล่นงานกรณีการซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ในราคาสูงกว่าที่ควร กรณีการช่วยเหลือสภาพคล่องสถาบันการเงิน 5 แห่งและกรณีการปกป้องค่าเงินบาท

รายงานของคณะกรรมการ ศศปร. เป็นรายงานที่อุดมด้วยข้อมูลอย่างแน่นหนา รายงานนี้จะน่าเชื่อถือยิ่งหากจบลงด้วยการรายงาน ‘ข้อเท็จจริง’ เท่านั้น แต่เป็นเพราะถูกกำหนดให้ชี้มูลความผิดและหาผู้กระทำผิดด้วย รายงานนี้จึงมีอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยที่ดุลพินิจจำนวนมากเกิดจากการขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของเครื่องมือการเงิน คณะกรรมการ ศศปร. ถูกวิพากษ์จากวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ เมื่อมีข้อวินิจฉัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการทำสวอป ในเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา และการทำสวอปเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งเพื่อการนี้ ข้อวินิจฉัยดังกล่าวนี้เองบั่นทอนความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการ ศศปร. ซึ่งยึดหลักการตีความกฎหมายชนิดสุดโต่ง โดยที่นักกฎหมายจำนวนไม่น้อยมิได้เห็นด้วยกับการตีความเช่นนี้ คณะกรรมการ ศศปร. ไม่เพียงแต่ระบุชื่อ ‘ผู้ต้องหา’ เท่านั้น หากยังระบุความผิดรายมาตรา และความเสียหายทางแพ่งที่ต้องชดใช้อีกด้วย แม้มิได้ทำเกินเลยคำสั่งกระทรวงการคลังที่

131/2541 แต่ก็มีข้อกังขาว่า คณะกรรมการ ศศปร. อ้างอิงอำนาจตามกฎหมายฉบับใดในการกล่าวหา ‘ผู้กระทำผิด’

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จึงอ้างหมัดและเตรียมนำรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. มาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่แล้วก็ต้องล่าถอยอย่างไร้กระบวนการท่าเมื่อนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และคณะมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมถึงนายกรัฐมนตรี (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 14 มีนาคม 2543) โดยกล่าวว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. มีสภาพเป็นคณะประชาชน จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนและชี้มูลความผิดทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญา ในประการสำคัญ คำสั่งดังกล่าวมุ่งเล่นงานและดำเนินคดีเฉพาะบุคคลผู้มีหน้าที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น โดยมีได้มุ่งดำเนินคดีบุคคลที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินและวิกฤติการณ์สถาบันการเงินแต่ประการใด

ด้วยอิทธิฤทธิ์ของหนังสือร้องเรียนของนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และคณะ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 14 มีนาคม 2543 จึงมีมติรับทราบรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. และมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประสานงาน แม้การประชุมล่วงไปแล้ว 2 วัน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเข้าใจว่าร่วมประชุมด้วย ก็ยังหาได้ทราบมติที่แน่ชัดไม่ อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานคณะกรรมการ ศศปร. และมีได้มีมติให้ดำเนินคดี ‘ผู้กระทำผิด’ มีนัยสำคัญว่า กระบวนการในขั้นต่อไปเป็นเรื่องของระบบราชการ โดยที่เจ้าพนักงานสอบสวนและเจ้าพนักงานอัยการรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา กรมบัญชีกลางรับผิดชอบการดำเนินคดีแพ่ง และธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบในการลงโทษด้านวินัย โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองไม่ต้องรับผิดชอบ

คณะรัฐมนตรียังมีมติให้ปกปิดรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ภายหลังจากที่มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวอย่างกว้างขวาง แม้จะมีใช้รายงานฉบับสุดท้าย แต่ก็มีสาระสำคัญไม่แตกต่างกันมากนัก หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. ได้ใช้จ่ายเงิน 80,000 บาท ในการทำสำเนาเอกสารรายงานคณะกรรมการ ศศปร. เพื่อแจกจ่ายแก่สื่อมวลชน (ไทยโพสต์ ฉบับวันพุธที่ 15 มีนาคม 2543) แต่แล้วก็ต้องเก็บสำเนาเอกสารดังกล่าวในเมื่อรายงานฉบับนี้ถูกจัดขึ้นความลับข้อที่น่าสังเกตุก็คือ คณะรัฐมนตรีชุดเดียวกันใช้บรรทัดฐานที่แตกต่างกันในการเผยแพร่เอกสารราชการ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เผยแพร่รายงานของคณะกรรมการ ศศปร.1 อย่างกว้างขวาง แต่กลับมีมติไม่ให้เผยแพร่รายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ทั้งๆที่การเปิดเผยจะช่วยให้ราษฎรสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการ ศศปร. เหตุใดคณะรัฐมนตรีจึงมีมติปกปิดรายงานคณะกรรมการ ศศปร. หากมิใช่เป็นเพราะคณะกรรมการ ศศปร.

ไม่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย และผู้ถูกกล่าวหาในรายงานอาจดำเนินการฟ้องร้องกรรมการ ศศปร. และผู้แต่งตั้งได้

แม้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปกปิดรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. แต่บรรดาผู้ถูกกล่าวหา ก็ได้รับความเสียหายและมีมลทินโดยถ้วนหน้า ในเมื่อมีการเปิดเผยรายชื่อ 'ผู้กระทำผิด' พร้อมทั้งโทษทางแพ่งและอาญา แม้ศาลสถิตยุติธรรมจะพิพากษาให้พ้นผิดในภายหลัง แต่ความเสียหายและมลทินก็เกิดขึ้นแล้ว รายงานคณะกรรมการ ศศปร. มิได้สร้างผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลเท่านั้น องค์การหรือสถาบันดังเช่นธนาคารแห่งประเทศไทยต้อง 'บาดเจ็บ' สาหัสจากรายงานฉบับนี้ ในเมื่อคณะกรรมการ ศศปร. กล่าวโทษผู้บริหารและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับกลาง โดยที่การกล่าวโทษบางกรณีเกิดจากการตีความกฎหมายชนิดสุดโต่ง และขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของเครื่องมือนโยบายการเงิน

ท้ายที่สุด กรณีรายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ให้บทเรียนแก่นักวิชาการว่าการรับใช้ประเทศชาติแตกต่างจากการรับใช้รัฐบาล สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลมิจำเป็นต้องเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเสมอไป นักวิชาการที่ไม่รู้เส้นสนกลในทางการเมืองอาจตกเป็น 'เหยื่อหมากรุก' ของนักการเมืองโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์