

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 เมษายน 2543

## ใครต้องรับผิดชอบหนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ?

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การวิวาทะระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีการแย่งชิง ‘มรดก’ จากการรวมบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดปฏิกิริยาว่า ใครควรรับผิดชอบหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน? กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูที่เกิดขึ้น เป็น ‘ผลงาน’ หรือ ‘ฝีมือ’ ของใคร? ใครควรรับผิดชอบ? คำถามดังกล่าวนี้แตกต่างจากคำถามที่ว่า ใครควรรับภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู? การรับผิดชอบ (Accountability) แตกต่างจากการรับภาระหนี้

ข้ออ้างสำคัญประการหนึ่งในการตั้ง ‘ทุนสำรองส่วนเกิน’ ออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนำไปชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น ‘ตัวการ’ ในการสร้างวิกฤติการณ์เงินบาทและวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรรับภาระหรือร่วมรับภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ข้ออ้างดังกล่าวนี้ปรากฏในรายงานข่าวของสื่อมวลชน และบางครั้งออกจากปากข้าราชการกระทรวงการคลัง

แต่ข้ออ้างข้างต้นนี้มีข้อสมมติที่ไม่ถูกต้องอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ข้ออ้างข้างต้นนี้มีข้อสมมติว่า บรรดาทรัพยากรทางการเงินในธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย การตั้ง ‘ทุนสำรองส่วนเกิน’ ออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนำไปชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นการลงโทษธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะมีผลในการบังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ข้อสมมติดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้อง แม้โดยพฤตินัยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารทรัพยากรทางการเงินในบัญชีการเงินทั้งสาม แต่โดยนิตินัย คนชาวไทยเป็นเจ้าของดุจดียวกับที่เป็นเจ้าของทรัพยากรการเงินในบัญชีเงินคงคลัง กระทรวงการคลังมิได้เป็นเจ้าของบัญชีเงินคงคลังอันใด ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมิได้เป็นเจ้าของบัญชีการเงินทั้งสามอันนั้น

*ประการที่สอง* ข้ออ้างข้างต้นนี้มีข้อสมมติว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น ‘ตัวการ’ ในการผลิตวิกฤติการณ์เงินบาทและวิกฤติการณ์สถาบันการเงินแต่เพียงผู้เดียว สถาบัน

หรือภาคส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจไทยหาได้มีส่วนผลดีวิกฤติการณ์ครั้งนี้ไม่ ข้อสมมติดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้อง อีกทั้งไม่ชอบธรรมที่จะกล่าวหาธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นนี้

แต่ใครเล่าต้องรับผิดชอบนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

ผู้รับผิดชอบฐานคือ ผู้ก่อตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ดังที่ทราบกันดีว่า กองทุนฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นมาทดแทนสถาบันประกันเงินฝากซึ่งแท้งก่อนกำเนิด แม้จะมีอาการกล่าวสรุปโดยทั่วไปว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ 'เลว' กว่าสถาบันประกันเงินฝาก เพราะขึ้นอยู่กับการออกแบบทางสถาบัน (Institutional Design) และกติกาการเล่นเกม (Rule of the Game) ที่กำหนด แต่การที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ลอกแบบ Life Boat Fund (1974) ของธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of England) ย่อมมีนัยสำคัญว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรปฏิบัติการตามปรัชญา 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มีหน้าที่หลักในการค้ำยันมิให้สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอล้ม ปรัชญาดังกล่าวนี้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ในการสร้างภัยอันตรายอันเกิดจากความไม่ชอบธรรม (Moral Hazard) เพราะส่งเสริมประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงในหมู่ประชาชนผู้มีเงินออม ผู้บริหารสถาบันการเงิน และเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน ประพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงดังกล่าวนี้ กัดเซาะความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในชั้นรากฐาน ด้วยเหตุดังนี้ การก่อตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงเป็นการก่อตั้งองค์กรที่สร้างปัญหาความไม่มั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน

การแก้ไขกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2528 เพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เกิดขึ้นในขณะที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายสมหมาย สุนทรกุลเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสุธี สิงห์เสนห์เป็นรัฐมนตรีช่วยฯ นายกำจร สติรกุลเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายชวลิต ธนะชานันท์เป็นรองผู้ว่าการฯ ในเวลานั้น พรรคประชาธิปไตยร่วมรัฐบาลด้วย โดยนายพิชัย รัตตกุลดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และนายชวน หลีกภัยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น พรรคประชาธิปไตยมีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมสถาปนากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้

วิกฤติการณ์สถาบันการเงินนับตั้งแต่ปลายปี 2539 เป็นต้นมา มีส่วนสำคัญในการทำให้ฐานะการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เสื่อมทรุดอย่างรวดเร็ว ในอดีตกาล เมื่อสถาบันการเงินสถาบันหนึ่งสถาบันใดมีปัญหาความอ่อนแอทางการเงิน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มักจะมี 'กำไร' จากการ 'ฟื้นฟูและพัฒนา' สถาบันการเงินนั้น เพราะหลังจากประสบประหมจนฐานะการเงินมั่นคง ก็สามารถขายคืนความเป็นเจ้าของโดยขายได้ราคาดี แต่ในคราวนี้สถาบันการเงินทั้งระบบเผชิญวิกฤติการณ์ จนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถหา 'กำไร' ได้ รัฐบาลชุดต่างๆ นับตั้งแต่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และรัฐบาลนายชวน

หลักภัย ล้วนกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูเข้าไปค้ำยันสถาบันการเงินมิให้ล้ม อันเป็นไปตาม  
 ประชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’

นับตั้งแต่การก่อตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูในปี 2528 เป็นต้นมา ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังไม่เคยพิจารณาทบทวนประชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ อย่าง  
 จริงจัง แม้ในการแก้ไขกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายสถาบันการเงินที่กำลัง  
 พิจารณาอยู่ในเวลานี้ ก็มีได้ให้ความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้ระบบ  
 สถาบันการเงินมีความมั่นคงในขั้นพื้นฐาน

แม้ว่าประชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ มีส่วนชักนำให้เกิดวิกฤติการณ์สถาบัน  
 การเงิน แต่ปัจจัยสำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การปรับนโยบายการเงินไปสู่แนวทางเสรีนิยม (Financial  
 Liberalization) นับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นต้นมา ก้าว่างที่สำคัญก็คือ การ  
 จัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ เพื่อให้กรุงเทพฯเป็นศูนย์กลางการเงินแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
 (Bangkok International Banking Facilities = BIBFs) ในเดือนมีนาคม 2536 รัฐบาลนายชวน  
 หลีกภัย รวมทั้งกระทรวงการคลัง อันมีนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์เป็นรัฐมนตรีว่าการฯ ไม่เพียง  
 แต่มิได้ทัดทาน หากยังนำนโยบายดังกล่าวไปประชาสัมพัทธ์เป็นผลงานของรัฐบาลอีกด้วย

การเปิดเสรีทางการเงินโดยมิได้ให้ความสำคัญแก่ลำดับขั้นในการดำเนินนโยบาย  
 (Policy Sequencing) นำมาซึ่งวิกฤติการณ์เงินบาทและวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในเวลาต่อมา  
 การไม่เตรียมความพร้อมก่อนเดินสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินนับเป็นความผิดพลาดสำคัญ  
 ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบแก้ไขดีว่า การดำเนินนโยบายการเงินเสรีมีลำดับขั้นที่ต้องปฏิบัติ  
 จากการศึกษาค้นคว้าขั้นต้นของธนาคารแห่งประเทศไทย นายอภิชาติ สถิตนิรามัย (อาจารย์คณะ  
 เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) พบว่า ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อเสนอ  
 ตั้งแต่ปี 2534 ว่า ก่อนที่จะจัดตั้ง BIBFs จำเป็นต้องปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนให้สามารถ  
 เคลื่อนไหวได้โดยเสรีมากขึ้น แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลานั้นตัดสินใจผลักดัน  
 นโยบาย BIBFs โดยมิได้สนใจปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน

ลำดับขั้นการดำเนินนโยบายก่อนเปิดเสรีทางการเงิน นอกจากการปรับระบบ  
 อัตราแลกเปลี่ยนแล้ว ยังมีเรื่องการพัฒนาเครื่องมือของนโยบายการเงิน การปรับปรุงประสิทธิภาพ  
 การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมตลอดจนการกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม  
 มาตรฐานการเงินและการบัญชีที่กำหนดโดย BIS (= Bank for International Settlement)

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นจักรกลที่ผลักดันระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่  
 เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน แต่รัฐบาลทุกชุดนับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นต้นมา  
 ล้วนแล้วแต่สนับสนุนแนวนโยบายดังกล่าวนี้ และแม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเสรีทาง

การเงิน โดยมีได้ปฏิบัติตามลำดับขั้นในการดำเนินนโยบาย หรือมิได้เตรียมความพร้อม แต่กระทรวงการคลังในฐานะที่เป็น 'นาย' ก็ไม่เคยตัดทอน เนื่องจากความอ่อนด้อยทางวิชาการ ของกระทรวงการคลังนั่นเอง ดังนั้น หากจะถามว่า ใครต้องรับผิดชอบวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้น รัฐบาลมีส่วนต้องรับผิดชอบไม่ยิ่งหย่อนกว่าธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเกิดขึ้นแล้ว รัฐบาลและกระทรวงการคลังมีส่วนผลักดันให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินเหล่านั้น จนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังค้ำประกันเงินฝากและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเหล่านั้นด้วย อันกลายมาเป็นภาระของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูจวบจนบัดนี้ ในประเด็นนี้ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธต้องมีส่วนรับผิดชอบมากกว่ารัฐบาลนายชวน หลีกภัย

แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีอาจพ้นการรับผิดชอบได้ ในเมื่อรัฐบาลนี้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ซึ่งผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Standby Arrangement) อย่างเชื่องๆ การรัดเข็มขัดทางการคลัง (Fiscal Austerity) และการดำเนินนโยบายการเงินแบบตึงตัวด้วยการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง (Tight Money Policy) มีส่วนซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจ จนภาวะถดถอยแปรเปลี่ยนเป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ธุรกิจล้มละลายจำนวนมาก และสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ของสถาบันการเงินเพิ่มพูนขึ้น การถีบตัวของสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ของสถาบันการเงินมีผลต่อฐานะการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูด้วย ในเมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของสถาบันการเงินเกือบทั้งหมด

การรัดเข็มขัดทางการคลังและการดำเนินนโยบายการเงินแบบตึงตัวปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ทั้งฉบับที่หนึ่งและสอง นับตั้งแต่ฉบับที่สามเป็นต้นมา ผ่อนปรนให้รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลได้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัยเลือกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นมา ส่วนการปรับลดอัตราดอกเบี้ยอย่างสำคัญเกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2542

ช่วงเวลาที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบหดตัว (Contractionary Macroeconomic Policy) ยาวนานเกือบขวบปี ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ชุมชนวิชาการระหว่างประเทศ ทั้งฝ่ายขวา (Martin Feldstein, George Shultz และ Jeffrey Sachs) และฝ่ายเสรีนิยม (Joseph Stiglitz และ Paul Krugman) ต่างวิพากษ์ 'ยาสั่ง' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในเมืองไทย ก็มีเสียงวิพากษ์ทำนองเดียวกัน แต่อวิชาและความคับแคบทำให้ รัฐบาลยังคงเดินตามกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเชื่องๆ และปรับเปลี่ยนนโยบายก็ต่อเมื่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลง 'ยาสั่ง' ความตกต่ำทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากการ

ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างผิดพลาดของนายชวน – ธารินทร์ สร้างภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯโดยมีพักต้องสงสัย

ภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯเพิ่มพูนตามสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ได้ก่อรายได้ แม้ว่าภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการทำให้สินเชื่อที่ไม่ได้ก่อรายได้พอกพูนขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงนิยามของ “สินเชื่อที่ไม่ได้ก่อรายได้” ก็มีผลสร้างปัญหาหนี้ด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้มาตรฐาน BIS ในการกำหนดค่านิยาม “สินเชื่อที่ไม่ได้ก่อรายได้” ทั้งๆที่การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวนี้สมควรกระทำก่อนที่จะเปิดเสรีทางการเงิน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับมาเลือกดำเนินการในขณะที่กำลังมีวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ความเข้มงวดในการกำหนดค่านิยามทำให้ NPLs ถีบตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งนอกจากซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงินแล้ว ยังบ่อนทำลายฐานะการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯอีกด้วย เมื่อนายวีรพงษ์ รามางกูร และ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุลเรียกร้องให้ลดความเข้มงวดในการกำหนดค่านิยาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ยอมอ่อนข้อให้ แสดงให้เห็นว่า การดำเนินตามมาตรฐาน BIS ในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความเห็นชอบ

ท้ายที่สุด ความด้อยประสิทธิภาพขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีผลต่อฐานะการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในเมื่อ ปรส.ขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินได้ราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญใน ปรส. โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งจำนวนมากไม่มีประสบการณ์และความรู้ความสามารถในการบริหารสถาบันการเงิน แม้แต่สัญญาการขายทรัพย์สินให้แก่ Goldman Sachs มีหลักฐานน่าเชื่อว่า ปรส. มิได้เป็นผู้ร่างสัญญาเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนต้องรับผิดชอบภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่กระทรวงการคลังหาได้พ้นความรับผิดชอบ ในเมื่อกระทรวงการคลังรับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ในทำนองเดียวกัน พรรคประชาธิปัตย์มีอาจลอยตัวรอดจากความรับผิดชอบได้ ในเมื่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ให้ความเห็นชอบนโยบาย BIBFs และปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ และในเมื่อความผิดพลาดของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในเบื้องต้น และความด้อยประสิทธิภาพของ ปรส. ในการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน มีส่วนบั่นทอนฐานะการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ท้ายที่สุด บรรดาผู้บริหารสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปอุ้มมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย