

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 29 พฤษภาคม 2543

วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ผลลัพธ์ของวิกฤติการณ์สารสนเทศ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ถึงจุดระเบิดในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้สงครามปกป้องค่าเงินบาท บัดนี้ เวลาล่วงเลยมาครบสามขวบปี ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2543 ภาพของวิกฤติการณ์ดังกล่าวแจ่มชัดขึ้น เนื่องเพราะมีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้จำนวนมาก

ในบรรดาเหตุปัจจัยอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Information Imperfection) และลักษณะความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetry of Information) ถูกหยิบยกและกล่าวอ้างว่าเป็นสาเหตุประการหนึ่งอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ดังกล่าว จนสามารถกล่าวสรุปได้ส่วนหนึ่งว่า วิกฤติการณ์การเงินปี 2540 เป็น *วิกฤติการณ์สารสนเทศ* (Information Crisis)

ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศมีอยู่อย่างน้อย 3 ภาคส่วน อันได้แก่ สารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย สารสนเทศเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน และสารสนเทศเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายเกิดจากการไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในกระบวนการดังกล่าว ด้วยเหตุดังนั้น จึงมิได้เปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้อย่างสมบูรณ์ ในกรณีการดำเนินนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเชื่ออย่างผิดๆ การกีดกันมิให้บุคคลภายนอกวางบางขุนพรหมรับรู้การดำเนินนโยบายการเงินเป็นสัญญาณบ่งบอกความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้แต่คณะกรรมการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามกฎหมาย ก็ยังถูกกีดกันออกนอกปริมาณของกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายการเงินจึงเป็นกระบวนการแบบปิด ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ ไม่มีการปรึกษาหารือกับประชาชน ไม่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความรู้กับประชาชน ระบบการกำหนดนโยบายแบบปิดลับ ไม่เพียงแต่กีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน

เท่านั้น หากยังลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาของประชาชนอีกด้วย ระบบดังกล่าวนี้มีข้อสมมติว่า 'ผู้รู้' มีเฉพาะในธนาคารแห่งประเทศไทย หากมี 'ผู้รู้' นอกวงบางขุนพรหมไม่ และบรรดา 'ผู้รู้' ภายในรั้วบางขุนพรหมล้วนแล้วแต่เป็น Super Human ที่สามารถดำเนินนโยบายการเงินชนิดหาที่ติมิได้ หรือมิฉะนั้นก็เป็น 'ออร์หันต์' ผู้ปลดปล่อยจากกิเลส ตัณหา และราคะ จนถึงระดับที่สามารถดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของทวยราษฎร์ โดยไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนบุคคลแม้แต่น้อย

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มี 'ออร์หันต์' ในธนาคารแห่งประเทศไทย มีแต่ปุถุชนผู้มีกิเลส ตัณหา และราคะ ผู้ซึ่งหาประโยชน์จากการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ อันอาจเป็นเหตุให้ไม่คิดยับยั้งการเบ่งบานของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เท่าที่ควร

ข้อเท็จจริงปรากฏอีกด้วยว่า ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Mismanagement) นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยมีได้ให้ความสำคัญแก่ลำดับก่อนหลังในการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) และการยึดติดกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน แสดงให้เห็นว่า หากมิใช่เป็นเพราะข้อจำกัดทางการเมืองและข้อจำกัดทางสถาบันภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเอง ความรู้ที่มีอยู่ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยคงเป็นความรู้ที่ไม่ถูกต้อง มิฉะนั้นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายคงไม่ก่อให้เกิดหายนะมากมายถึงปานนี้

บทเรียนสำคัญบทหนึ่งจากวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 ก็คือ ความไม่โปร่งใสและการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายทำให้การดำเนินนโยบายขาดความรอบคอบ หากการดำเนินนโยบายเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างชนิดที่การแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นเป็นไปได้ การพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินนโยบายจะมีความรอบด้านมากขึ้น ในประการสำคัญ ความโปร่งใสเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐได้ สามารถทักท้วงการดำเนินนโยบายของรัฐได้ และสามารถประเมินประสิทธิผลของนโยบายได้

สารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมีเพียงแต่ไม่สมบูรณ์ หากยังมีลักษณะไร้สมมาตรอีกด้วย ในกรณีของนโยบายการเงิน ความไร้สมมาตรมิได้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับผู้บริหารนโยบายเท่านั้น หากยังเกิดขึ้นระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนฝ่ายหนึ่ง กับผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แก่ใจว่านโยบายการเงินดำเนินไปในทิศทางใด สถาบันการเงินมีความมั่นคงเพียงใด ฐานะทุนสำรองสุทธิที่แท้จริงเป็นเช่นไร เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงหรือไม่ ฯลฯ แต่บรรดาผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

ในการดำเนินนโยบายการเงินโดยนิตินัย ไม่ว่าจะป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการ ธปท. และคณะกรรมการทุนรักษาระดับฯ หากได้มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เท่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ ด้วยเหตุดังนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมอยู่ในฐานะที่จะเลือกให้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจคล้ายตามแนวนโยบายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด การตัดทอนและการทักท้วงที่มีประสิทธิผลมีโอกาสเกิดขึ้นได้

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงินมีส่วนในการสร้างวิกฤติการณ์การเงินอย่างสำคัญ ดังเป็นที่ทราบกันดีในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า ตลาดการเงินจะทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ และข่าวสารข้อมูลต้องไม่มีความไร้สมมาตร เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจนำระบบเศรษฐกิจไทยสู่เส้นทางเสรีนิยม ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปรับเปลี่ยนประพฤติกรรมให้สอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน ความไม่โปร่งใดยังคงเป็น 'วัฒนธรรม' หรือกติกาการเล่นเกม (Rule of the Game) ขององค์กร ไม่มีความพยายามที่จะให้สารสนเทศที่สมบูรณ์แก่ประชาชน หรือแม้แต่ชุมชนการเงินระหว่าง ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศมีผลต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating) ของประเทศ และมีผลต่อปฏิริยาการสนองตอบของตลาดการเงิน ทั้งภายในและระหว่างประเทศที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ ในสังคมที่สารสนเทศมีความไม่สมบูรณ์ ข่าวลือจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อตลาดการเงินอย่างสำคัญ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดเอง

การไม่เผยแพร่ข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจการเงิน มีผลต่อการตัดสินใจในตลาดการเงิน ทั้งภายในและระหว่างประเทศ หน่วยเศรษฐกิจในตลาดการเงินอาจตัดสินใจผิดพลาด เนื่องจากได้รับสารสนเทศที่ผิดหรือไม่สมบูรณ์ ความผิดพลาดในการตัดสินใจอาจสร้างความเสียหายทางธุรกิจและความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ โดยที่การตัดสินใจผิดพลาดบ่อยๆอาจนำมาซึ่งประพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผล (Irrational Behaviour) เมื่อหน่วยเศรษฐกิจมีประพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผล ความยากลำบากในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้น เพราะผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีโอกาสคาดการณ์เกี่ยวกับปฏิริยาการสนองตอบของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ในกรณีเช่นนี้ ย่อมยากที่จะกำหนดนโยบายอย่างถูกต้องได้ เพราะผลของการดำเนินนโยบายมีความไม่แน่นอนอย่างสูง อันเกิดจากประพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผลของประชาชนภายในประเทศนั่นเอง

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้บริษัทเงินทุน 10 บริษัทเพิ่มทุนประกอบการเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 (ในจำนวนนี้รวมเอกธนกิจ ซึ่งเป็นบริษัทเงินทุนใหญ่ที่สุดด้วย) ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยคาดหวังว่า ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบสถาบันการเงินจะมีมากขึ้น เพราะการเพิ่มทุนช่วยเพิ่มความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน แต่ปฏิริยาการสนองตอบ

ของประชาชนเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ผู้คนแห่แห่นถอนเงินออกจากบริษัทเงินทุน เพราะการสั่งเพิ่มทุนในทัศนะของประชาชนเป็นการบ่งบอกความอ่อนแอของสถาบันการเงินธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยแสดงตัวเป็น ‘มิตร’ กับประชาชนในแง่การให้ข่าวสารข้อมูล เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างสถาบันการเงินกับประชาชนเจ้าของเงินออม ธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะยืนอยู่ข้างสถาบันการเงิน แม้ในยามที่สถาบันการเงินทำผิดกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังปิดบังชื่อสถาบันการเงินที่ละเมิดกฎหมายประพฤติกกรรมดังกล่าวนี้จะให้ประชาชนไว้วางใจ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อย่างไร จะไม่ปกปิดความอ่อนแอของสถาบันการเงิน ด้วยเหตุตั้งนี้ การที่ประชาชนพากันถอนเงินออกจากบริษัทเงินทุนเมื่อทางการสั่งเพิ่มทุนบริษัทเหล่านั้น เป็นประวัตติกรรมที่สมเหตุสมผลหรือไม่เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 3 มีนาคม 2540 แทนที่จะเพิ่มพูนความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน ดังความคาดหวังของผู้กำหนดนโยบายการเงิน กลับเป็นชนวนในการสั่นคลอนระบบบริษัทเงินทุนทั้งระบบ และลุกลามไปสู่ระบบธนาคารพาณิชย์ในเวลาต่อมา ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญของวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้

ความล่าช้าในการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สร้างความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ ในระหว่างปี 2539-2540 เมื่อสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศ (International Credit Rating Agency) ชูว่าจะลดหรือลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทย ข้อโต้ตอบ ‘มาตรฐาน’ ของทางการไทย ก็คือ สถาบันเหล่านั้นประเมินประเทศไทยจากข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือจากข้อมูลที่ล้าสมัย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดทางการไทยจึงไม่เผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย การที่ทางการไทยมีข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยอยู่ในมือ แต่มิได้เผยแพร่สู่สาธารณชน ย่อมมีผลในการลดทอนสิทธิการรับรู้ของประชาชน คนต่างชาติที่เข้ามาประเมินประเทศไทย หากต้องการข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย ก็ต้องหาหน่วยราชการไทย ในสภาพการณ์เช่นนี้ จะให้คนเหล่านั้นเชื่อถือข้อมูลของทางการไทยได้อย่างไร ในเมื่อข้อมูลเหล่านั้นมิได้ผ่านการตรวจสอบจากสาธารณชน

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเกี่ยวกับสถาบันการเงินมีผลเสียต่อระบบสถาบันการเงินเอง ประชาชนเจ้าของเงินฝากมีสารสนเทศน้อยกว่าผู้บริหารสถาบันการเงิน ในขณะที่ผู้บริหารทราบแก่ใจดีว่า สถาบันการเงินที่ตนเป็นผู้บริหารมีความมั่นคงมากน้อยเพียงใด แต่ประชาชนเจ้าของเงินฝากมีสารสนเทศไม่มากเท่า ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศทำให้การตัดสินใจในการถือเงินออมผิดพลาดได้ กล่าวคือ อาจนำเงินออมไปฝากไว้กับสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอ หรือถอนเงินออมออกจากสถาบันการเงินที่มีฐานะมั่นคง ปรากฎการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในระหว่างปี 2539-2540 ซึ่งสร้างภาวะฉาฉาลในภาคเศรษฐกิจการเงิน

เจ้าหน้าที่ต่างประเทศที่ให้กับบริษัทธุรกิจและสถาบันการเงินในประเทศไทย พวกกันถอนเงินให้กับกลับบ้านแม่ ส่วนหนึ่งเพราะความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศบริษัทบางบริษัทหรือสถาบันการเงินบางสถาบันที่มีได้รับการต่อสัญญาเงินกู้ อาจยังมีฐานะอันมั่นคง แต่การไม่ต่อสัญญาเงินกู้ทำลายความมั่นคงที่มีอยู่เดิม

ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศสร้างภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน (Financial Panic) ในช่วงปี 2539-2540 เจ้าหน้าที่ต่างประเทศพวกกันถอนเงินให้กับบ้านเพราะเกรงกลัวการสูญเสียเงินให้กับ ประชาชนเจ้าของเงินฝากพวกกันถอนเงินออกจากสถาบันการเงินเพราะเกรงกลัวการสูญเสียเงินออม ความตื่นตระหนกสร้างภาวะจลาจลในภาคเศรษฐกิจการเงินชนิดที่ยากแก่การพรรณนา เพราะทุกคนเชื่อว่า ใครที่ถอนเงินเข้าจะเป็นฝ่ายสูญเสีย ภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน ประกอบกับความเปราะบางทางการเงิน (Financial Fragility) ของระบบเศรษฐกิจไทย นำมาซึ่งวิกฤตการณ์การเงินครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ ความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย ความแข็งแกร่งหรืออ่อนแอของภาคเศรษฐกิจการเงิน และฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงิน มีส่วนอย่างสำคัญในการนำมาซึ่งวิกฤตการณ์การเงินปี 2540 ในแง่นี้ วิกฤตการณ์ปี 2540 จึงเป็นวิกฤตการณ์สารสนเทศ

วิกฤตการณ์การเงินปี 2540 มีอายุครบ 3 ขวบปี แต่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคยังมีได้แสดงความตระหนักให้เห็นว่า ความสมบูรณ์และความสมมาตรของสารสนเทศเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นสำหรับการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพของตลาดการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้ผู้ว่าการคนปัจจุบันผลักดันการ 'ปฏิรูป' ระบบการให้ข้อมูลข่าวสารการเงินแก่ประชาชน กระนั้นก็ตาม อิทธิพลของวัฒนธรรมความไม่โปร่งใสยังคงทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยปิดบังข้อมูลบางประเภท ทั้งๆที่ประชาชนมีสิทธิพื้นฐานอันชอบธรรมในการรับรู้ กระทรวงการคลังเชื่อว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมากในการปฏิรูประบบข่าวสารข้อมูล โดยที่เจ้ากระทรวงมีทัศนคติว่า ประชาชนสามารถร้องขอข้อมูลด้วยการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการข่าวสารข้อมูลของทางราชการ ทัศนคติเช่นนี้นอกจากแสดงให้เห็นถึงการขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตยแล้ว ยังเกื้อกูลให้เกิดวิกฤตการณ์สารสนเทศได้โดยง่าย

บทเรียนสำคัญจากวิกฤตการณ์การเงินปี 2540 ก็คือ เมื่อเลือกเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ก็ต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชนและสมาชิกในชุมชนการเงิน ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ได้รับรู้สารสนเทศที่สมบูรณ์ และรับรู้อย่างมีสมมาตร