

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 มิถุนายน 2543

## คำถาม – คำตอบว่าด้วยการรวมบัญชีการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับประชาชน ตอนที่หนึ่ง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

**คำถามข้อที่หนึ่ง** เหตุใดกระทรวงการคลังจึงเล่นเกมรุกในการบีบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรวมบัญชีของฝ่ายออกบัตรธนาคารกับบัญชีของฝ่ายการธนาคารเข้าด้วยกัน

**คำตอบข้อที่หนึ่ง** จุดประสงค์หลักของกระทรวงการคลังมิได้อยู่ที่การรวมบัญชีการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย หากแต่อยู่ที่การนำ 'เงินสำรองส่วนเกิน' มาล้างหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังอาจมิได้สนใจประเด็นการรวมบัญชีเลย หากไม่มี 'เงินสำรองส่วนเกิน' ที่จะนำมาล้างหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูเกมรุกที่กระทรวงการคลังเล่นมิใช่เกมรุกในการรวมบัญชี หากแต่เป็นเกมรุกในการนำ 'เงินสำรองส่วนเกิน' มาใช้ประโยชน์

**คำถามข้อที่สอง** เหตุใดกระทรวงการคลังจึงต้องการดึง 'เงินสำรองส่วนเกิน' มาล้างหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

**คำตอบข้อที่สอง** กระทรวงการคลังไม่ต้องการให้หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นภาระงบประมาณแผ่นดิน นับตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยบริหารประเทศในเดือนพฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังภายใต้การกำกับของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ไม่ยอมนับหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นหนี้สาธารณะ ต่อเมื่อมีการกู้เงินเพื่อบรรเทาภาระการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 เงินกู้จำนวน 500,000 ล้านบาทตามกฎหมายฉบับนี้จึงถูกนับเป็นหนี้สาธารณะ ภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นอกเหนือจากนี้ กระทรวงการคลังไม่ยอมรับเป็นหนี้สาธารณะ จนก่อให้เกิดวิวาทะกับสมาชิกรัฐสภาและสื่อมวลชนบางภาคส่วนในประเด็นที่ว่า ภาระหนี้สาธารณะมีปริมาณมากน้อยเพียงใด

**คำถามข้อที่สาม** เหตุใดกระทรวงการคลังจึงไม่นับภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นหนี้สาธารณะ

**คำตอบข้อที่สาม** กระทรวงการคลังต้องการแสดงสถิติว่า ภาระหนี้สาธารณะยังมีไม่มาก เพื่อหักล้างข้อวิพากษ์ที่ว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ก่อนหน้านี้อย่างบ้าระห่ำ การนำเสนอสถิติหนี้สาธารณะมิได้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏใน *Government Finance Statistics* วิวาทะในประเด็นนี้ยึดเยื้อเกือบชวบปี แต่แล้วในการนำเสนอสถิติหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2543 กระทรวงการคลังและรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีอาจทนหลอกตัวเองต่อไปได้ ในเมื่อชุมชนวิชาการในประเทศและชุมชนการเงินระหว่างประเทศต่างเห็นได้เห็นพ้องว่า ภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทยสาหัสสากรรจ์มากปานใด ในคราวนี้หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จำนวน 777,725 ล้านบาทถูกนับเป็นหนี้สาธารณะ แทนที่จะบอกความจริงแก่ประชาชน เพื่อว่าประชาชนจะได้ปรับตัวรับสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์กลับเลือกหนทางแห่งการต่อแหนด โดยใช้กระทรวงการคลังเป็นกลไก ในฐานะ ‘กระทรวงแห่งความจริง’ ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จจริง

**คำถามข้อที่สี่** เหตุใดกระทรวงการคลังจึงไม่จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อนำรายได้มาบรรเทาภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

**คำตอบข้อที่สี่** รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีธรรมชาติที่จะหลีกเลี่ยงการปรับการจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาลสามารถช่วยเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมืองได้ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล จนก่อให้เกิด ‘ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ (Democracy in Deficit) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากำลังจะเสร็จสิ้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำลังจะตามมา พรรคประชาธิปัตย์จำต้องระมัดระวังมิให้คะแนนนิยมเสื่อมทรุด ล้าพั้งแต่การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีอาจฟื้นตัวตามการคาดหวังของประชาชนก็ทำลายคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรคประชาธิปัตย์อีกโขอยู่แล้ว ส่วนการก่อหนี้เพื่อนำรายรับมาบรรเทาภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ติดขัดที่ภาระหนี้สาธารณะในปัจจุบันอยู่ในระดับสูงอยู่แล้ว ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์จึงมีประพฤติกรรมเสมือนหนึ่งไม่รับรู้ภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และกระทรวงการคลังกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการรวมบัญชี โดยให้โอน ‘เงินสำรองส่วนเกิน’ ไปล้างหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประดุจว่า หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยหาใช้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังไม่

**คำถามข้อที่ห้า** ใครต้องรับผิดชอบหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

**คำตอบข้อที่ห้า** กองทุนเพื่อการฟื้นฟูทำหน้าที่ค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้ม โดยยึดปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เกิดจากการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ความรับผิดชอบหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในปัจจุบันมีอยู่อย่างน้อย 6 ภาคส่วน

**ความรับผิดชอบส่วนที่หนึ่ง** ได้แก่ การยึดปรัชญา ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลทุกชุดนับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ล้วนต้องรับผิดชอบในส่วนนี้

**ความรับผิดชอบส่วนที่สอง** ได้แก่ การดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน โดยไม่ปฏิบัติตามลำดับแห่งการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) ความผิดพลาดสำคัญอยู่ที่การดำเนินนโยบาย BIBFs (Bangkok International Banking Facilities) ในปี 2536 โดยมีได้เพิ่มความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยมีได้เพิ่มความเข้มงวดในการกำหนดบรรทัดฐานทางการเงินที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติ รวมทั้งความเข้มงวดในการนิยามหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ (NPLs) และโดยที่มีได้เพิ่มมาตรการในการจัดการลักษณะ ‘ซีพจรลงเท้า’ (Foot-looseness) ของเงินทุน สถาบันการเงินในประเทศสามารถกู้เงินจากต่างประเทศอย่างสะดวกดายในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู แต่ต้องเผชิญภาวะล้มละลายเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย ภาระหนี้ของสถาบันการเงินเหล่านี้กลายเป็นภาระของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบในฐานะผู้รับผิดชอบการดำเนินนโยบายการเงิน รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต้องรับผิดชอบนโยบาย BIBFs ในปี 2536

**ความรับผิดชอบส่วนที่สาม** ได้แก่ การค้าประกันเงินฝากและเงินกู้ของสถาบันการเงิน อันเป็นเงื่อนไขก่อนที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะพิจารณาจัดสรรเงินกู้ฉุกเฉิน (IMF Standby Arrangement) ในเดือนสิงหาคม 2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้

**ความรับผิดชอบส่วนที่สี่** ได้แก่ ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบหดตัว (Contractionary Macroeconomic Policy) ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลัง (Fiscal Austerity) และการดำเนินนโยบายเงินตึง (Tight Money Policy) โดยตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูงตามใบสั่งของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยังผลให้ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนเป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ ธุรกิจล้มละลายจำนวนมาก หนี้ที่ไม่ก่อรายได้ของสถาบันการเงินเพิ่มพูนเป็นเงาตามตัว เมื่อสถาบันการเงินเหล่านี้ล้มลง ความมั่งคั่งทางการเงินถูกถ่ายโอนไปสู่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังกล่าวนี้ยาวนาน

เกือบครบปี รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้

*ความรับผิดชอบที่ห้า* ได้แก่ การจัดตั้งธนาคารรัตนสิน เพื่อทำหน้าที่ Good Bank แต่ยังมีพันทำหน้าที่ ก็แปรสภาพเป็น Bad Bank รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ดำเนินการกลบ 'ซี' ด้วยการควมรวมกิจการธนาคารแหลมทองเข้ากับธนาคารรัตนสิน โดยใช้ชื่อธนาคารรัตนสิน ในเดือนพฤศจิกายน 2541 ทั้งนี้โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปโอบอุ้ม แต่การควบกิจการ ทำให้ขาดความโปร่งใสในการพิจารณาว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ 'อุ้ม' ธนาคารรัตนสิน (เดิม) มากน้อยเพียงใด ในเดือนกรกฎาคม 2542 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซื้อหุ้นธนาคารรัตนสิน (1998) จากกระทรวงการคลังทั้งจำนวน และต่อมาในเดือนพฤศจิกายนเดียวกัน ขายหุ้นธนาคารรัตนสิน (1998) ให้แก่ United Overseas Bank ในสัดส่วนร้อยละ 75 โดยแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาไว้ในบริษัทบริหารสินทรัพย์ (Asset Management Company) ซึ่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นทั้งหมด ปฏิบัติการที่ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กำ 'ซี' โดยขายสินทรัพย์คุณภาพดี ให้ต่างชาติเกิดขึ้นในยุคที่นายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

*ความรับผิดชอบที่หก* ได้แก่ ความไร้ประสิทธิภาพขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ในการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงิน 58 แห่งที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ พรรคประชาธิปัตย์ส่งสมุนบริวารเข้าไปยึดกุมตำแหน่งสำคัญในองค์กรแห่งนี้ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ กระบวนการขายทรัพย์สินขาดความโปร่งใส และมีปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยไม่มีการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้ผู้บริหาร ปรส. มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ผลที่เกิดขึ้น คือ ปรส.ขายทรัพย์สินได้ราคาต่ำกว่าที่ควรเป็นอันมาก อันกระทบต่อฐานะการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้โดยปราศจากข้อกังขา

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยแม้จะต้องรับผิดชอบภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่มิได้เป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว กระทรวงการคลังและรัฐบาลชุดต่างๆ นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมาล้วนมีส่วนรับผิดชอบด้วยทั้งสิ้น