

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 5 เมษายน 2544

สถาบันการเงินล้มมิได้

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีดำริที่จะถอนการค้ำประกันเงินฝากของประชาชนในธนาคารพาณิชย์ โดยเริ่มต้นด้วยธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ตามมาด้วยธนาคารไทย ซึ่งยังมีได้กำหนดเวลาอันแน่นอน ในขณะที่เดียวกัน ก็จะมีการเร่งรัดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 มีนาคม 2544)

ความดำริของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าวนี้ นับเป็นความดำริชอบ โดยแท้ สมควรที่สาธารณชนจะแสดงความเห็นสนับสนุน

ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ มาเป็นเวลานาน เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินขึ้นคราวใด ไม่ว่าจะ เป็นธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน และไม่ว่าสถาบันการเงินดังกล่าวจะมีขนาดใหญ่หรือเล็กเพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าไปค้ำยันมิให้สถาบันการเงินเหล่านั้นล้มครานั้น

หลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ มีพื้นฐานจากความเชื่อที่ว่า หากปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม จะก่อให้เกิดผลกระทบลูกโซ่ลุกลามไปสู่สถาบันการเงินอื่นๆ จนกลายเป็นวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ ในสหรัฐอเมริกา การค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้ม มักกระทำในกรณีสถาบันการเงินขนาดใหญ่ เพราะเชื่อว่า ผลกระทบลูกโซ่จะรุนแรง อันเป็นที่มาของหลักการ ‘Too Big to Fail’ แต่ในกรณีของไทย การค้ำยันสถาบันการเงินมักจะดำเนินการโดยปราศจากการจำแนก และโดยมิได้พิจารณาให้ถ่องแท้ว่า ผลลุกลามจากการล้มละลายของสถาบันการเงิน หรือที่เรียกกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Contagion Effect มีจริงหรือไม่

ในประวัติศาสตร์การเงินไทย มีตัวอย่างของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้ล้มอยู่เหมือนกัน ในจำนวนนี้รวมบริษัทมหาชนเงินทุน จำกัด และธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด การปล่อยให้สถาบันการเงินล้มยืดถ่วงการพิจารณาเป็นกรณี มากกว่าที่จะเป็นการเลิกยึดถือหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ส่วนการสั่งปิดสถาบันการเงินจำนวนมากในปี 2540 เป็น

ผลจากการกดดันจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก่อนการพิจารณาจัดสรรเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) มิใช่ความตั้งใจของธนาคารแห่งประเทศไทย

หลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ มีข่าวสารที่ซ่อนเร้น (Hidden Message) ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพและสุขภาพของระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากก่อให้เกิดภัยอันตรายอันเป็นผลจากความหวังใจว่าจะได้รับการค้ำยันมิให้ล้ม ภัยอันตรายดังกล่าวนี้ วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า Moral Hazard

ข่าวสารที่ซ่อนเร้นภายใต้หลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ก็คือ หากสถาบันการเงินมีฐานะง่อนแง่น จะได้รับการอุ้มชูจากธนาคารแห่งประเทศไทยเสมอ ข่าวสารดังกล่าวนี้ย่อมทำให้ประชาชนเจ้าของเงินออมตัดสินใจฝากเงินออมกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยอัตราสูงเป็นอันดับหลัก โดยไม่พิจารณาถึงความมั่นคงและผลการประกอบการของสถาบันการเงินนั้น เพราะนี่งนอนใจว่า หากมีปัญหา จะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทย ความนี่งนอนใจลักษณะนี้เกิดแก่ผู้บริหารสถาบันการเงินด้วย การบริหารอย่างสุ่มเสี่ยง การจัดสรรเงินให้กู้แก่ญาติและพวกพ้อง รวมทั้งการจัดสรรเงินให้กู้แก่ธุรกิจของตนเองและครอบครัว จึงเกิดขึ้นเป็นธรรมชาติ ฝ่ายเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินก็ได้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เพราะนี่งนอนใจเช่นกันว่า หากมีปัญหา จะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ หลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ จึงมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ที่กัดเซาะความมั่นคงของระบบสถาบันในขั้นพื้นฐาน หากกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดหลักการนี้ต่อไป ระบบสถาบันการเงินจะมีสุขภาพอนามัยอันสมบูรณ์และแข็งแรงมิได้ และวิกฤติการณ์สถาบันการเงินจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า มิรู้จักจบจักสิ้น การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ จึงเป็นการแก้ปัญหาระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน เพราะมีผลในการทำลายปัญหา Moral Hazard

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมิได้ให้หลักประกันในการค้ำยันสถาบันการเงินมิให้ล้ม ประชาชนเจ้าของเงินออม ผู้บริหารสถาบันการเงิน และเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินจักต้องปรับเปลี่ยนประพฤติกรรม โดยการลดการตัดสินใจชนิดสุ่มเสี่ยงลง ประชาชนเจ้าของเงินออมจะต้องพิจารณาฐานะความมั่นคงและผลการประกอบการของสถาบันการเงินในยามตัดสินใจเลือกฝากเงิน สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นจะไม่สามารถดูดดึงเงินฝากเพียงด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยดังปางก่อน เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินจะสนใจตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น เพราะต่อแต่นี้ไป หากสถาบันการเงินล้ม เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นย่อมได้รับความเสียหาย ผู้บริหารสถาบันการเงินจะต้องระมัดระวังในการจัดสรรสินเชื่อมากกว่าเดิม อย่างน้อยต้องเพิ่มความเข้มงวดในการประเมินโครงการที่ขอเงินกู้ การผันสินเชื่อให้แก่ธุรกิจ

ของตนเองและพรรคพวกทำได้ยากขึ้น เนื่องจกมีการตรวจสอบจากเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไป

การเลิกล้มหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ นับเป็นย่างก้าวสำคัญในการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เพราะมีผลในการทำให้ประชาชนเจ้าของเงินออม เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น สถาบันการเงิน และผู้บริหารสถาบันการเงินต้องมีความรับผิดชอบต่อนองมากขึ้น อันช่วยเสริมส่งสุขภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นฐานราก

อย่างไรก็ตาม การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ มีปัญหาในเชิงบริหารอย่างน้อย 2 ปัญหา

ประการแรก ก็คือ การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ สมควรเลือกจังหวะเวลาใด ผู้คนจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า สภาวะปัจจุบันที่สถาบันการเงินยังมีได้พ้นจากภาวะวิกฤติมิใช่จังหวะเวลาอันเหมาะสม

ปัญหาที่สอง ก็คือ การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ จำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน (Sequencing) หรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องดำเนินการตามลำดับจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศไปสู่ธนาคารพาณิชย์ไทย นายธนาคารบางคนเสนอความเห็นว่าการดำเนินนโยบายตามขั้นตอนเช่นนี้ จะทำให้มีการโยกย้ายเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศไปสู่ธนาคารพาณิชย์ไทย ในช่วงที่รัฐบาลยังค้ำประกันเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ ซึ่งจะทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยมีสภาพคล่องล้นเหลือมากขึ้น

ผมขอเสนอให้เลือกวันที่ 1 มกราคม 2546 เป็นวันหลักชัยแห่งระบบสถาบันการเงิน อันเป็นวันที่ล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ พร้อมๆกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ในระหว่างนี้ รัฐบาลจักต้องเตรียมการปฏิรูปสถาบันการเงิน ควบคู่กับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากจำเป็นต้องเร่งรัด แม้รัฐบาลควรมีบทบาทในการผลักดันการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก แต่เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว รัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกันเงินฝาก ในเมื่อรัฐบาลประกาศ ‘ล้างมือในอ่างทองคำ’ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินฝากแล้ว รัฐบาลก็ควรเข้าไปมีบทบาทเป็นพระเอกในสถาบันประกันเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มิฉะนั้น การ ‘ล้างมือในอ่างทองคำ’ ดังกล่าวจะไร้ความหมาย ระบบการประกันเงินฝากควรเป็นระบบ Private Deposit Insurance โดยปล่อยให้สมาคมธนาคารไทยร่วมกับสมาคมธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่แต่เพียงการ

จัดระเบียบและการกำกับดูแลสถาบันดังกล่าว มีความที่จะเลือกระบบ Public Deposit Insurance ซึ่งจะทำให้รัฐต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกันเงินฝาก อันมีผลบั่นทอนประโยชน์อันพึงมีจากการล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’

แต่การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ควบคู่กับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองประชาชนเจ้าของเงินฝาก เงื่อนไขอันจำเป็นในการนี้อยู่ที่การทำให้ประชาชนมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) เกี่ยวกับระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องยึดถือความโปร่งใส (Transparency) เป็นสัจจะ ประชาชนควรจะได้รับรู้ว่า สถาบันการเงินแต่ละแห่งมีฐานะความมั่นคงเพียงใด มีสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ (NPLs) มากน้อยเพียงใด มีการจัดสรรสินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่และผู้บริหารหรือไม่และมากน้อยเพียงใด ลูกหนี้รายใหญ่ 10 อันดับแรกประกอบด้วยบริษัทอะไรบ้าง และการจัดสรรสินเชื่อมีลักษณะกระจุกตัวมากน้อยเพียงใด ทำที่สุด สถาบันการเงินแต่ละแห่งเคยละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ จนถูกธนาคารแห่งประเทศไทยลงโทษหรือไม่ สถาบันการเงินต้องมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ประชาชนทุกครั้งที่เปิดบัญชีเงินฝาก และต้องติดประกาศข้อมูลใหม่ ณ ที่ทำการทุกเดือนในที่ซึ่งประชาชนสามารถอ่านได้

การคุ้มครองประชาชนเจ้าของเงินฝากอีกหนทางหนึ่ง ก็คือ การจัดอันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงิน (Credit Rating) เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกฝากเงินด้วยความมั่นใจมากขึ้น

การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ แม้จะเป็นหลักการพื้นฐานของการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน แต่มิใช่เงื่อนไขอันพอเพียงไม่ ความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) เกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินทำให้ประชาชนเจ้าของเงินฝากมิได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร จำเป็นต้องทำให้ระบบสถาบันการเงินมีความโปร่งใส ด้วยการบังคับให้เปิดเผยข้อมูล ในประการสำคัญ การปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีอาจดำเนินการแยกต่างหากจากการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยได้