

4. วิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์

1. ลักษณะที่จะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์³⁷

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ดำเนินการโดยความเชื่อถือของประชาชน ปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์จนถึงขั้นผู้ฝากเงินไม่ไว้วางใจในความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ได้แก่

1. ธนาคารขาดสภาพคล่อง³⁸

2. ธนาคารไม่สามารถชำระหนี้บุคคลภายนอกได้

1. ธนาคารขาดสภาพคล่อง เนื่องจากหลายสาเหตุ

- ธนาคารจัดการไม่ดี นำเงินไปลงทุนระยะยาวหรือให้กู้แบบเรียกคืนไม่ได้ทันที มากเกินไป

- ผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ออนเงินมากผิดปกติ

2. ธนาคารไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น มีหนี้สูญจำนวนมาก การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพทำให้ขาดทุน

2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์

วิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์ มีสาเหตุจากปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยภายนอก เป็นปัจจัยที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ภาวะเศรษฐกิจโลก อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน ภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และการดำเนินนโยบายต่างๆ ของทางการ ผลกระทบจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ใน

³⁷ นภาพร เรืองสกุล, เส้นทางธนาคารพาณิชย์. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 7 - 8.

³⁸ สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ หมายถึง การที่ธนาคารพาณิชย์มีเงินสดในมือเพียงพอที่จะเสนอต่อการถอนเงินของลูกค้าตลอดจนมีความพร้อมที่จะให้ลูกค้ารายใหม่กู้ได้ทุกเวลา

การดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนความสามารถของผู้บริหาร โดยทั่วไป ภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาเป็นสิ่งซ้ำเติมให้ธนาคารพาณิชย์ที่มีฐานะอ่อนแอประสบปัญหาถึงขั้นวิกฤตได้ เช่น ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทำให้ลูกหนี้ของธนาคารพาณิชย์มีความสามารถชำระหนี้ลดลง เป็นต้น

2. ปัจจัยภายใน เป็นปัจจัยที่ธนาคารพาณิชย์สามารถควบคุมหรือแก้ไขได้ เช่น การดำเนินงาน การบริหาร เครื่องมืออุปกรณ์ บุคลากร และวัฒนธรรมองค์กร แต่ที่สำคัญที่สุด คือ ผู้บริหารซึ่งแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กรณีผู้บริหารทุจริตหรือผู้บริหารไม่มีความสามารถ ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน มีวิธีการทุจริตนำสินเชื่อมาใช้เพื่อหาประโยชน์ให้แกตนเองหลายวิธี เช่น ตั้งบริษัทขึ้นหลายแห่ง โดยอยู่ในเครือเดียวกันและถือหุ้นข้ามกันไปมา หลายทอด ตีราคาหลักทรัพย์สูงกว่าความเป็นจริง ทำหลักฐานการให้กู้ยืมปลอม เป็นต้น

ลักษณะการทุจริตของผู้บริหารที่รวบรวมได้มี 12 วิธี ดังนี้³⁹

1. การรับอวัล เช่น ให้ ก. ออกตัวสัญญาใช้เงินจ่ายให้ ข. แจงให้ธนาคารอวัลตัวสัญญาใช้เงิน การอวัลไม่มีการลงบัญชีเป็นหลักฐานทางธนาคารเลยแต่เมื่อตัวเงินครบกำหนด ข.ก็นำมาเรียกเก็บจากธนาคารในฐานะผู้อวัล เพราะหาตัว ก. ไม่พบ ธนาคารก็ต้องจ่ายเงินให้ไป

2. ผู้บริหารธนาคารตั้งบริษัทขึ้นมาหลายแห่ง บริษัทเหล่านี้เป็นเครือเดียวกันหมด โดยตัวบริษัทที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดาเข้าไปถือหุ้นกันไปมาหลายทอดบริษัทจัดให้เข้ามากู้เงินธนาคาร จะไม่มีชื่อผู้บริหารธนาคารเป็นผู้ถือหุ้นเลย ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบก็ไม่พบ ไม่เป็นการผิดกฎหมาย แต่เมื่อบริษัทนี้ไม่มีเงินใช้ธนาคารก็ปล่อยให้ล้มไป

3. มีหลักประกันชั้นเลวโดยบริษัทในทำนองเดียวกับข้อ 2 แต่ให้มีหลักทรัพย์ เช่น ที่ดินอยู่บ้าง เมื่อมากู้เงินก็ให้อาหลักทรัพย์เป็นประกัน หลักทรัพย์ที่เอามาวางเป็นประกัน หลักทรัพย์ชั้นเลว แต่ในหลักฐานการพิจารณาหลักทรัพย์ วิเคราะห์ว่าเป็นหลักทรัพย์ชั้นดี อาจตีราคาสูงกว่าความเป็นจริงสักสิบเท่า แล้วให้กู้เงินเต็มที่ เมื่อบริษัทลูกหนี้ไม่มีชำระหนี้ บังคับจำนองแล้วธนาคารได้เงินมาเกือบเป็นสูญ

³⁹ สอนง ตูจินดา, “12 วิธีที่ผู้บริหารโกงแบงค์,” ธารเงินธนาคาร (มีนาคม 2530) : 57, 132, 135, 136.

4. บริษัทในทำนองเดียวกับ ข้อ 2 ผู้บริหารธนาคารติดต่อกับธนาคารต่างประเทศขอให้กู้เงินจากต่างประเทศ แล้วธนาคารเข้าค้ำประกันให้ แต่เมื่อครบกำหนดบริษัทลูกหนี้ไม่เงินชำระธนาคารก็ต้องชำระแทน

5. ลูกค้าของธนาคารที่ทำในเรื่องการจัดสรรที่ดิน ทำโครงการมาขอกู้เงินพร้อมกับจัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งให้แก่ผู้บริหารธนาคารในชั้นพิจารณาเริ่มแรก เงินที่ขอกู้ไม่มาก ที่ดินที่ให้เป็นการประกันนั้นคุ้ม แต่เมื่อลงมือทำงานไปแล้ว เงินไม่พอ ก็มาขอเพิ่ม ถ้าหากไม่ให้งานก็หยุดชะงัก ที่ดินในส่วนของผู้บริหารธนาคารก็พลอยไม่มีราคาไปด้วย จึงต้องเพิ่มเงินกันเรื่อยๆ จนเกินกว่าหลักประกันไปมาก ถ้าหากลูกค้าไม่สุจริตได้รับเงินไปแล้วปล่อยที่ดินทิ้ง ธนาคารก็ต้องสูญเสีย

6. ผู้บริหารธนาคารมีบริษัทเงินทุนในต่างประเทศ ชักชวนให้ผู้ฝากเงินในเมืองไทย ส่งเงินไปฝากในต่างประเทศ โดยจัดการลักลอบออกไปให้เสร็จเมื่อเจ้าของเงินต้องการใช้เงิน ก็จัดการให้ธนาคารในประเทศให้กู้โดยไม่ต้องมีหลักประกัน เมื่อบริษัทเงินทุนในต่างประเทศเกิดวิกฤต จ่ายเงินคืนไม่ได้ เจ้าหน้าที่เงินฝากที่เป็นลูกหนี้ธนาคารก็ต้องใช้หนี้ให้ธนาคารเต็มที แต่ไม่มีจ่าย

7. กรณีตามข้อ 6 บริษัทเงินทุนในต่างประเทศประสงค์จะใช้เงินเป็นทุนหมุนเวียนผู้บริหารธนาคารก็ติดต่อกับธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศขอให้ธนาคารนั้นให้บริษัทเงินทุนกู้เงิน โดยธนาคารในเมืองไทยออก LETTER OF COMFORT ให้ ซึ่งการออก LETTER OF COMFORT ทางธนาคารในเมืองไทยไม่ต้องลงบัญชีหรือบันทึกรายการธนาคารก็จะต้องใช้หนี้ให้ธนาคารต่างประเทศไทย

8. การซื้อเงินตราต่างประเทศไทยในลักษณะการเก็งกำไรนั้น ธนาคารไม่ต้องส่งเงินออกไปซื้อ แต่ใช้เงินเบิกเกินบัญชีที่ธนาคารต่างประเทศให้วงเงินไว้ สมมติว่าให้ธนาคาร เอ. ซึ่งให้วงเงิน 1 แสนเหรียญซื้อเงินดอยทช์มาร์คให้เงินที่เอาไปใช้หนี้เข้ามีกำหนดเวลาต้องใช้คือ เช่น 1 เดือน 2 เดือน ถึงเวลาก็ให้ธนาคาร เอ. ขายเงินดอยทช์มาร์ค สมมติว่าขาดทุน ได้คืนเพียง 7 หมื่นเหรียญ ก็โอนเงินจากธนาคาร บี. ซึ่งให้วงเงินเหมือนกันมาอีก 3 หมื่นเหรียญมาใช้คืนไป ถ้าหากต้องการซื้อเก็บกำไรอีกก็ทำวิธีเรื่อยไป โดยที่ธนาคารในต่างประเทศที่ให้วงเงินอาจมีเป็นหลายสิบธนาคารก็หมุนไปหมุนมาอยู่อย่างนี้ ถ้าโชคดีก็ถึงตลาดถูก ก็อาจได้กำไรคืนมากลบผลขาดทุน แต่ถ้าโชคไม่ดี ก็จะต้องจมลงไปจนสิ้นไม่ไหว

9. ตามกฎหมายห้ามมิให้บริษัทที่ผู้บริหารธนาคารถือหุ้นใหญ่กู้เงินจากธนาคารนั้น ผู้บริหารธนาคาร ก. มีบริษัท ก. ก็ทำความตกลงกับธนาคาร ข. ซึ่งผู้บริหารธนาคาร ข. มีบริษัท ข. อยู่ ขอให้บริษัท ก. ไปกู้เงินจากธนาคาร ข. แล้วให้บริษัท ข. มากู้เงินจากบริษัท ก. เป็นการต่างตอบแทนกัน เมื่อผู้บริหารธนาคาร ก. พลาดพลั้งไป บริษัท ก. ก็ต้องล้มไปด้วย หนี้ของบริษัท ก. ที่กู้จากธนาคาร ข. ก็หมดหนทางใช้

10. ให้พรรคพวกตนกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือหากคนมากู้ ทำสัญญาเป็นหลักฐานแต่ไม่มีตัวตน หรือมีก็ไม่อยู่ในฐานะกู้ได้ ครั้นสะสางหนี้ธนาคารก็ไม่ได้อะไร

11. ตัดหนี้สูญ เอาหนี้ของพวกตน หรือบริษัทในเครือเข้ากรรมการแจ้งว่าติดตามหรือฟ้องแล้ว ไม่มีทางได้ชำระขอตัดเป็นหนี้สูญ

12. ประนมหนี้ หรือคืนทรัพย์สินประกันที่มีราคาไป โดยกรรมการไม่รู้รับจำหน่ายบรรทุกน้ำมันตั้ง 100 กว่าคัน ต่อมาพบว่า มีแต่ทะเบียน ไม่มีรถอ้างว่าไม่มีที่จอดคืนให้เจ้าของไป

ส่วนในกรณีที่ผู้บริหารไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาเริ่มจากความบกพร่องในการควบคุมความเสี่ยงของการปล่อยสินเชื่อ ปัญหาในเรื่องของสินเชื่อที่มีความเสี่ยงมากเกินควรนี้อาจเกิดจากความบกพร่องของผู้บริหารที่ประเมินสินเชื่อไม่รัดกุมพอ หรือเกิดจากนโยบายการให้สินเชื่อของผู้บริหาร ซึ่งให้ความสำคัญต่อความเสี่ยงเป็นอันดับรอง หรือต้องการจะสนับสนุนบริษัทในเครือ (ซึ่งอาจแฝงด้วยเจตนาทุจริต) อย่างไรก็ตาม การให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่มีฐานะเครดิตไม่ดีพอ ทำให้เป็นสินเชื่อมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน และอาจกลายเป็นหนี้สูญได้⁴⁰

2. วิเคราะห์ธนาคารแห่งประเทศไทย

1. วิเคราะห์ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

1) ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่ง 3 สถานะในเวลาเดียวกัน

⁴⁰ การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก, หน้า 18 - 19.

1) ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่ง 3 สถานะในเวลาเดียวกัน

1. ในฐานะผู้จัดการของธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 16. พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

2. ในฐานะประธานคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 15 วรรค 2 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

3. ในฐานะประธานกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (มาตรา 29 นว พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีบทบาทหน้าที่อำนาจสูงสุด 3 สถานะดังกล่าว อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ จึงเป็นภาระของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกรณีนี้มีผลทั้งในด้านบวกและด้านลบในเวลาเดียวกัน เพราะถ้าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ ซื่อสัตย์ มีคุณธรรม ฯลฯ การดำรงตำแหน่ง 3 สถานะดังกล่าวก็จะทำให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีความคล่องตัว แต่ถ้าหากในทางตรงกันข้ามแล้วการดำรงตำแหน่ง 3 สถานะดังกล่าว เป็นการผูกขาด การทำงานไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียว ถ้าบุคคลผู้นั้นมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความซื่อสัตย์ หรือคุณธรรมไม่เพียงพอ ฯลฯ ก็จะทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ

2. การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีผลต่อความเป็นอิสระ และไม่มียิสระขององค์กร รวมทั้งการบริหารงานในองค์กรด้วย

3. ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแทรกแซงการทำงานของธนาคารกลางได้

4. นอกจากนี้ตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีบทบัญญัติห้ามผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งอื่น เช่น ในรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผลต่อความน่าเชื่อถือของผู้ว่าการ และความอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

2. วิเคราะห์คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 15 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485) มีหน้าที่ในการควบคุมนโยบายและดูแลโดยทั่วไป ส่วนจะดำเนินกิจการเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการฯ และรองผู้ว่าการฯ กิจการใดซึ่งอยู่ในหน้าที่ของคณะกรรมการ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะปฏิบัติไปก่อนก็ได้ กรณีมีความขัดแย้งกับคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการฯ สามารถเสนอประเด็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังชี้ขาด (มาตรา 17 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ว่าการฯ มีอำนาจเหนือคณะกรรมการธนาคาร เพราะฉะนั้นบทบาทที่ผ่านมาของคณะกรรมการธนาคารจึงไม่สามารถที่จะถ่วงดุลย์อำนาจของผู้ว่าการฯ ได้

3. วิเคราะห์การกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาใน 2 ประเด็น ดังนี้

- วิเคราะห์การทำงานของฝ่ายการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน
- วิเคราะห์การกำกับตรวจสอบโดยทั่วไป
- การทำงานของฝ่ายกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

จากรายงานผลการศึกษาของ ศปร. ในหัวข้อความแตกแยกและจุดอ่อนการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย สรุปได้ว่า การทำงานของฝ่ายกำกับตรวจสอบยังไม่มีเอกภาพทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

- วิเคราะห์การกำกับตรวจสอบโดยทั่วไป

การกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน นอกจากปัญหาภายในองค์กรดังที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาอื่นๆ เช่น จำนวนสถาบันการเงินที่มีมาก ขณะที่กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทำให้การกำกับตรวจสอบไม่ทั่วถึงและทันการ คุณภาพของเจ้าหน้าที่ ความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนความร่วมมือของสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การกำกับตรวจสอบมีประสิทธิภาพหรือไม่

4. วิเคราะห์การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการนั้นเป็นเรื่องที่ขาดความเหมาะสม ที่ผ่านมานโยบายของรัฐบาลจะยึดปรัชญา “สถาบันการเงินล้มไม่ได้” เพราะเกรงว่าปัญหาจะรุกรามขยายตัวออกไป ดังนั้นทางการจะเข้าไปรักษาสถานะภาพของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยการเสริมสภาพคล่อง เพิ่มทุน จัดหาผู้บริหารมืออาชีพเข้าบริหารกิจการ รวมทั้งให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งถ้าพิจารณาในอีกด้านหนึ่งการยึดปรัชญาสถาบันการเงินล้มไม่ได้ย่อมเป็นการทำลายวินัยทางการเงิน เพราะเป็นสิ่งจูงใจในการทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงิน ทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินบริหารกิจการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5. วิเคราะห์การดำเนินคดีและบทลงโทษ

โครงสร้างองค์กรแต่เดิมของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจะมีเฉพาะฝ่ายกฎหมาย แต่ตามโครงสร้างการปรับองค์กรใหม่ได้ตั้งฝ่ายคดีขึ้นอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินคดีกับสถาบันการเงินต่างๆ ทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. วิเคราะห์กฎหมาย

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้นมีการแก้ไขหลายครั้งด้วยเหตุผลต่างๆ กัน เช่น ความบกพร่องของกฎหมาย เพื่อปรับปรุงและให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง รวมถึงลดจนการคุ้มครองผู้ฝากเงินเป็นต้น และทุกครั้งที่มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็จะเพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในปัจจุบันสามารถพิจารณาได้ว่า กฎหมายให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพียงพอในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2540 ปรากฏว่าไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ดังนั้นความผิดพลาดที่เกิดขึ้นน่าจะเกิดจากการปฏิบัติมากกว่ากฎหมาย