

## บทที่ 4

### การแก้วิกฤตสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 กับธรรมาภิบาลเศรษฐกิจไทย

#### 4.1 ธรรมาภิบาล

จากการที่ได้นำเสนอและวิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2 ไปตามลำดับเหตุการณ์แล้ว ส่วนต่อจากนี้จะเป็นศึกษาการแก้ไขปัญหาวิกฤตสถาบันการเงิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดก็ได้ เปรียบเสมือนเป็นหัวใจหรือส่วนหนึ่งของหัวใจปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทย 2540 ทั้งในด้านของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่น บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ฯลฯ (ต่อไปจะเรียกรวม ๆ ว่า บริษัทเงินทุน) ทั้งนี้ทั้งนั้นที่กล่าวว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องมาจากบทบาทและหน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีต่อระบบเศรษฐกิจนั้น กล่าวได้ว่าเชื่อมโยงช่วยเหลือพึ่งพาและกำหนดซึ่งกัน อย่างชนิดที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยทั่วไปแล้ว บทบาทของสถาบันการเงินคือ ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การรับฝากเงินจากผู้ออม การให้สินเชื่อแก่ผู้ลงทุน การให้บริการด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ให้บริการ โอนและชำระเงิน การชำระเงินด้วยเช็ค การซื้อขายสินค้าโดยบัตรเครดิต ฯลฯ ด้วยบทบาทหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนถึงการเป็นตัวกลางที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นแล้ว ด้วยบทบาทหน้าที่ดังกล่าว โอกาสที่จะรับผลกระทบจากความผิดพลาดในการทำธุรกิจจะมีสูงมากขึ้น ทั้งที่เกิดจากการบริหารจัดการผิดพลาดของสถาบันการเงินเอง และที่เกิดจากความผิดพลาดของลูกค้าสถาบันการเงิน ดังนั้นเพื่อลดทอนผลจากความผิดพลาด ภาครัฐที่จะต้องสร้างสถาบัน กฎกติกา องค์กร ที่จะสร้างโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ (Structure of Incentives) โดยที่โครงสร้างสิ่งจูงใจจะต้องเป็นโครงสร้างสิ่งจูงใจที่เกี่ยวคู่ไปสู่การมี ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสถาบันการเงินไทย และภาคการเงินไทย

คำจำกัดความหรือนิยามของธรรมาภิบาล (Good Governance) มีความหลากหลายมาก ทั้งในวงวิชาการและผู้กำหนดนโยบาย แต่โดยทั่วไปแล้วคำนิยามของแหล่งต่าง ๆ จะมีความคิดแนวคิด (Concept) ที่กล่าวได้ว่าเหมือนกัน ถึงจะมีความแตกต่างในรายละเอียดกันอยู่บ้าง สำหรับในการศึกษานี้จะอ้างอิงมาตรฐานสากล กล่าวคือ

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) โดย (Wescolt), C (2000) ให้คำจำกัดความว่า ธรรมาภิบาล คือ กระบวนการจัดการที่ดีในการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่องค์กรมีอยู่ เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้จัดตั้งไว้ ทั้งนี้ องค์กรในที่นี้

อาจหมายถึง ภาคธุรกิจ หน่วยการผลิต หรือองค์กรเอกชน หรือของภาครัฐ หรือส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือรัฐบาลโดยรวมก็ได้ ซึ่งหลักธรรมาภิบาล Good Governance มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ความรับผิดชอบต่อการกระทำหรือการดำเนินการซึ่งมีองค์ประกอบ 2 อย่างได้แก่ (1) ต้องสามารถตอบคำถามต่อสาธารณชนหรือให้สาธารณชนตรวจสอบการดำเนินงานหรือปฏิบัติการได้ (2) ความรับผิดชอบในผลลัพธ์ (Consequences) ทั้งการบริหารภายในและตอบสนองต่อภายนอก

2. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นธรรมาภิบาลที่จะทำให้การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรนั้น เป็นไปด้วยความถูกต้องและต้นทุนต่ำสุด นอกจากนี้ความโปร่งใสจะช่วยลดความเสี่ยง เพราะสาธารณชนสามารถช่วยดำเนินการตรวจสอบได้

3. มีกติกายที่ชัดเจน (Predictability) องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีต้องมีข้อกำหนด กฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกา ในการดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือนโยบายที่ชัดเจนและบอกกล่าวไว้ล่วงหน้า

4. การมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินนโยบายหรือการรายงานผลปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างเชื่อถือได้

เมื่อสรุปความจากคำจำกัดความหรือนิยามของธรรมาภิบาล สามารถเทียบเคียงได้กับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institution Economy) อย่างลงตัว กล่าวคือ การจะมีธรรมาภิบาล จะต้องสร้างสถาบันทั้งที่เป็นทางการ เช่น บรรทัดฐานทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกา และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น ศิลธรรม จริยธรรม ในทางเศรษฐกิจ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐบาลจะริรือให้สถาบันการเงินสร้างธรรมาภิบาลกันเองไม่ได้ เพราะการดำเนินการให้สถาบันการเงินมีธรรมาภิบาลมีต้นทุนที่จะต้องเสีย ปัญหาที่มีอยู่ว่า ธรรมาภิบาลมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) เพราะไม่มีความเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (Non-Rivalness) และมีอาจกีดกันการบริโภค (Non-Excludability) การกีดกันการบริโภคมีอาจทำได้ เพราะธรรมาภิบาลมิใช่สินค้าที่สามารถเป็นเจ้าของและมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากระบบสถาบันการเงินใดมีธรรมาภิบาล ประโยชน์อันเกิดจากลักษณะธรรมาภิบาลย่อมตกแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงทางอ้อมทุกคน ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งที่สามารถครอบครองหรือเป็นเจ้าของธรรมาภิบาลแต่เพียงผู้เดียว ความไม่เป็นปรปักษ์เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ประโยชน์จากลักษณะธรรมาภิบาลของระบบสถาบันการเงินใด มิได้เป็นเหตุให้สมาชิกอื่น ๆ ในสังคมนั้นได้ประโยชน์น้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ของธรรมาภิบาลก่อให้เกิดปรากฏการณ์ “คนดีตัวฟรี” (Free Riders) กล่าวคือ มีผู้ต้องการประโยชน์จากธรรมาภิบาล แต่ไม่ต้องการรับภาระต้นทุนการได้มาซึ่งธรรมาภิบาล เพราะทราบแก่ใจคิดว่าหากมีผู้หนึ่งผู้ใดรับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ ประชาชนทุกคนจะได้ประโยชน์จากธรรมาภิบาลร่วมด้วย หากประชาชนทุกคนที่

เกี่ยวข้องกับระบบการเงินมีพฤติกรรมเชิง “คนดีตัวฟรี” ทุกคน ธรรมชาติบ่มมืออาจเกิดในระบบการเงินนั้นได้ ด้วยเหตุฉะนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องสร้างธรรมชาติในสถาบันการเงินและระบบการเงิน โดยการสถาปนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพขึ้นมา

ซึ่งการปฏิบัติในเรื่องนี้ อย่างแล่งแค้นที่สุดรัฐบาลจะต้องสถาปนาสถาบันขึ้นมาดูแลสามช่วงเวลา โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้าง ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) การไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) และสมมาตร (Symmetric Information) การลดต้นทุนทางธุรกิจ ต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ของการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง ในช่วงเวลาแรกคือ ป้องกันมิให้สถาบันการเงินมีปัญหาตั้งแต่ต้น ช่วงเวลาที่สองคือ หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงินจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ แม้ทางการต้องเข้าไปช่วยแก้ไขแต่จะต้องสำนึกถึงภาระที่จะเกิดกับภาษีประชาชนให้น้อยที่สุด โดยมีกฎกติกาที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานแน่นอน ช่วงเวลาที่สาม คือ เมื่อแก้ปัญหายังเป็นระเบียบแล้วจะต้องมีสถาบันกติกากองคกร ที่หาตัวผู้ต้องรับผิดชอบในกรณีที่ทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งในส่วนของสถาบันการเงิน และผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่แก้ไขปัญหานำตัวมาลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ใช้เวลาเนิ่นนานจนเกินไป

แต่อย่างไรก็ตาม การสถาปนาสถาบัน กฎ กติกา จะต้องสร้างทั้งกฎกติกาที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย พระราชกำหนด พระราชบัญญัติ และกติกาที่ไม่เป็นทางการ เพราะการจะมีธรรมชาติบางส่วนก็เกิดขึ้นจาก ค่านิยม ความเชื่อ จารีตประเพณี วัฒนธรรมในสังคมการเงิน วัฒนธรรมองค์กร แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น กฎหรือกติกามีใช้จะต้องดำรงอยู่ชั่วกัปชั่วกัลป์ แต่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราวเพื่อความเหมาะสมกับสภาวะพลวัตของระบบการเงินไทยและระบบการเงินโลก

อนึ่ง ในการศึกษาวิธีการแก้ปัญหาสถาบันการเงินจากวิกฤตครั้งนี้ แน่แน่นอนว่าจะต้องทำการวิเคราะห์มาตรการต่าง ๆ กฎกติกา องค์กรที่เข้ามาแก้ไขปัญหามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และผลการดำเนินการได้สร้างเสริมความมั่นคงความเชื่อมั่นในเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศมากน้อยเพียงใด แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจะศึกษาเพียงเท่านี้ก็เพียงแค่เพียงการมองที่ปรากฏการณ์เฉพาะหน้า เกี่ยวกับการแก้สถานการณ์ ว่าถูกหรือผิด ดีหรือไม่ดี เสถียรภาพเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น ผลการศึกษาเช่นนี้ย่อมสะท้อนแต่เพียงช่วงเวลาขณะใดขณะหนึ่ง หาได้สร้างความเข้าใจต่อระบบการเงินไทยที่เพียงพอ เพื่อเป็นเครื่องรับประกันความเชื่อมั่นในอนาคตหรือความไม่เชื่อมั่นในอนาคต

ฉะนั้นแล้ว ก็ควรจะต้องมองย้อนกลับไปในอดีตของระบบการเงินไทย โดยเฉพาะส่วนของสถาบันการเงินด้วยว่า ได้เรียนรู้ประสบการณ์ที่เกิดจากความโง่เขลา ความพลอเลอ การทุจริตและความรู้เท่าไม่ถึงการณ์มากน้อยเพียงใด ที่สำคัญไปกว่านั้นได้สถาปนาระบบสถาบัน กฎ กติกา

องค์กร ขึ้นมาดูแลสร้างสิ่งจูงใจเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นอีกหรือไม่ และภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 แล้ว ทิศทางการปรับตัวของสถาบันการเงินไทยและระบบการเงินไทย ทั้งในด้านของปัจจัยทางด้านสถาบัน ปัจจัยทางด้านองค์กร ด้วยบทกฎหมาย เป็นทิศทางที่จะนำไปสู่ความมั่นคงแข็งแรง สามารถขึ้นด้านทานกระแสที่เชื่อมโยงรากของโลกาภิวัตน์ทางการเงินได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว การศึกษาการแก้ปัญหาสถาบันการเงินจากวิกฤต 2540 นี้ นอกจากการมองที่ปฏิบัติการแก้สถานการณ์แล้ว ก็จะเป็นการมองย้อนกลับไปข้างหลัง และมองตรงไปข้างหน้าอีกด้วย หมายถึงจะต้องกันสถานการณ์ด้วย ดังเช่น คำกล่าวที่ว่า กันไว้ดีกว่าแก้

#### 4.2 การป้องกันปัญหาสถาบันการเงินกับธรรมชาติ

เกี่ยวกับความเป็นมาของสถาบันการเงินไทย ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการเปิดให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ครั้งแรกตั้งแต่ปี 2431 แต่ก็เป็นการประกอบกิจการโดยชาวต่างชาติเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ วิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ก็ได้ดำเนินเรื่อยมา และบางช่วงก็ประสบปัญหาตามเสถียรภาพทางการเงิน และปัญหาขาดสภาพคล่อง<sup>15</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ที่ต้องการจะเสนอให้เห็นคือว่า จุดเริ่มต้นที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์ไทยที่คนไทยมีบทบาทในการเป็นเจ้าของ และเติบโตค้ำหน้าธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ บทบาทของธนาคารพาณิชย์ที่มีอิทธิพลต่อระบบการเงินไทย ซึ่งเริ่มต้นประมาณปี 2498 และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ในปี 2498 จำนวนสำนักงานธนาคารพาณิชย์มีอยู่ 115 แห่ง แต่ในปี 2502 เพิ่มขึ้นเป็น 308 แห่ง

เมื่อรูปการเป็นไปในทางที่ว่า ระบบการเงินมีการขยายตัวและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ก็ขยายตัวอย่างมาก ตามทิศทางการขยายเติบโตของขนาดเศรษฐกิจ ทางกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตระหนักถึงความไม่สะอาดของระบบการเงินไทย และความจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์ให้ถี่ถ้วนและรัดกุมยิ่งขึ้น ทิศทางไทยจึงได้ต้นตอสร้างกลไกกติกาขึ้นมาควบคุม โดยมูลเหตุจูงใจของการสร้างกลไกกติกาขึ้นมาดูแลส่วนใหญ่ ھاใช่เป็นการริเริ่มขึ้นจากความว่างเปล่าไม่ แต่มักเป็นไปตามภาวะวิสัยที่บีบบังคับจนไม่มีทางเลือก ดังนั้นความคาดหวังถึงประสิทธิภาพของกลไกกติกาย่อมจะหวังอะไรได้ไม่มากนัก ซึ่งจะลำดับให้เห็นที่ละรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังต่อไปนี้

<sup>15</sup> โปรตดู รัตนาวดี รัตนโกมล. 2524. ใน วิวัฒนาการและบทบาทของธนาคารในประเทศไทย (พ.ศ. 2431-2488) และ เกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม. 2536. และ โปรตอ่าน แนวนโยบายแก้ปัญหาวิกฤตธนาคารพาณิชย์ไทย ซึ่งอธิบายถึงปัญหาการทุจริตในการบริหารสินเชื่อเกือบจะทุกธนาคารที่มีปัญหา ใน นภพร เรื่องสกุล. 2532.

นับตั้งแต่ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้เริ่มกลับมาสู่มือคนไทย และมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้น จนเมื่อถ้าธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหา ก็จะลากพาเศรษฐกิจไทยให้มีปัญหาตามไปด้วย ทำให้ทางการต้องคอยเข้าไปช่วยเหลือโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม (2536) พบว่าการที่ธนาคารมีปัญหาส่วนใหญ่นั้นเป็นเหตุมาจากการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ จนเข้าข่ายที่เรียกได้ว่าทุจริต เช่น ธนาคารมณฑล ธนาคารเกษตร เป็นต้น ดังนั้น ทางการจึงได้ออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แทนพระราชบัญญัติฉบับก่อนกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ต่อไปจะย่อเป็น พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505) เป็นการประมวลเอาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ของไทย มาไว้ด้วยกัน เพื่อจัดการควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้มีระเบียบมากขึ้น และการกำเนิดขึ้นของ พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ฉบับนี้ ยังได้มีการถ่ายโอนอำนาจการตรวจสอบและควบคุมธนาคารพาณิชย์จากกระทรวงการคลังมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความภาคภูมิใจมากกับ พรบ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นแบบอย่างมาจนถึงทุกวันนี้ นับเป็นก้าวสำคัญของการสร้างเสถียรภาพให้กับระบบการธนาคารพาณิชย์ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535:115) แต่ความเป็นจริงตลอดช่วงเวลาที่ใช้ พรบ. ฉบับนี้ กลับชี้ไปในทางที่ว่า เป็นความล้มเหลวครั้งใหญ่ที่สุดที่เคยมีมา อันสมควรเป็นเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเสียใจ แทนที่จะเป็นเหตุแห่งความภูมิใจ (จะนำเสนอส่วนต่อไป)

และแม้ในเวลาต่อ ๆ มา จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ. ธนาคารพาณิชย์ 2505 ในปี พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2528 เพื่อที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งมีเสถียรภาพของระบบการเงินไทย ซึ่งถ้าความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือ คือ ความเข้มแข็งที่เกิดจากการผูกขาดมีผู้แข่งขันน้อยราย ความไม่โปร่งใสในการให้สินเชื่อ การคุ้มครองดูแลปกป้องจากรัฐในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพแล้ว ก็พอจะฟังได้ แต่ถ้าความเข้มแข็งมีเสถียรภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือ คือความมีประสิทธิภาพในการบริหารการจัดการที่โปร่งใส มีความสามารถในเชิงแข่งขัน มีธรรมาภิบาล ต้องบอกตามตรงว่ายิ่งกว่าล้มเหลว

อนึ่ง แนวทางที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งมีเสถียรภาพของธนาคารพาณิชย์ และระบบการเงินไทยนั้น ในขั้นต้นก็จะต้องมีปัจจัยทางด้านสถาบันที่มาควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ข้อสรุปจำนวนมากได้ชี้ไปในทางเดียวกันว่า ระบบการเงินไทยยังไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาแต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลการศึกษาของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม (2536) และ นภพร เรื่องสกุล (2532) เป็นส่วนสำคัญ และจะใช้การศึกษาของคนอื่น ๆ บ้างตามความจำเป็น แล้วนำมาจัดมุมมองใหม่เพื่อแสดงให้เห็นว่า การแก้ปัญหาที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งอภิปรายให้เห็นด้วยว่า ระบบการเงินไทยไม่สามารถก้าวไปสู่จุดดังกล่าว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ประการแรก ทางราชการจะต้องสร้างกฎกติกา ให้เกิดการแข่งขันในธุรกิจ  
 ธนาคารพาณิชย์ (Competitiveness) ป้องกันการผูกขาด เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในระบบ  
 บริหารจัดการต่าง ๆ ให้ดีขึ้น มีการจัดสรรและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อเท็จจริง  
 ปรากฏว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยกลุ่มธนาคารที่ตั้งอยู่เดิมเพราะ  
 รัฐบาลจำกัดการตั้งธนาคารใหม่ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2536: 61) ตั้งแต่ปี 2500-2540  
 มีธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นใหม่เพียง 2 แห่ง คือ ธนาคารทหารไทยตั้งขึ้นในปี 2500  
 และธนาคารเอเชียทรัสต์ ตั้งขึ้นปี 2508 ซึ่งต่อมาก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสยาม และในปัจจุบันได้  
 เป็นส่วนหนึ่งของธนาคารกรุงไทย และนับตั้งแต่ปี 2510-2540 เป็นเวลา 30 ปี ไม่มีธนาคารใหม่  
 เกิดขึ้นแม้แต่แห่งเดียว

อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้เปิดธนาคารใหม่เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็น  
 ระยะ ๆ แต่ทุกครั้งจะถูกเพ่งเล็งและตั้งข้อสงสัยมาโดยตลอดว่าจะเปิดโอกาสให้กับการแข่งขันโดย  
 ฝ่ายการเมือง ทำให้ท่าทีของผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจะอนุญาตให้เปิดในหลักการ แต่  
 ทันททีที่มีพฤติกรรมจากฝ่ายการเมืองว่า จะใช้วิธีไม่โปร่งใสและยุติธรรมในการให้ใบอนุญาต  
 ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยก็มักจะกลับไปคัดค้านการให้อนุญาต (Apichat, 2002 : 205-230)

ซึ่งจริง ๆ แล้วในทางทฤษฎี ก็มีการถกเถียงถึงความเหมาะสมของการแข่งขันในธุรกิจ  
 สถาบันการเงิน เพราะถ้ามากเกินไป ก็อาจจะเป็นต้นเหตุของความไม่รัดกุมในการบริหารจัดการ  
 เช่น การแย่งลูกค้าในการให้สินเชื่อ อาจทำให้การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อไม่รัดกุม และสุดท้ายก็จะ  
 นำความเสี่ยงความไม่มีเสถียรภาพมาสู่ระบบสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม กรณีนี้โดยนัยแล้วก็  
 กลับไปสะท้อนถึงความจำเป็นด้านการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะมีการแข่งขัน  
 มากหรือน้อยรายก็ตาม และถึงแม้ว่าทางการอาจจะใช้ความเหมาะสมของการแข่งขันเป็นข้ออ้างได้  
 แต่ถ้าอ้างเช่นนี้เพื่อไม่พัฒนาระบบตรวจสอบที่ดีขึ้น จัดให้มีการแข่งขันที่เหมาะสม ปล่อยให้  
 ผูกขาดอย่างที่เป็นอยู่ ก็จะเป็นข้ออ้างที่ห่างเหินความดีงาม

แต่ที่เลวร้ายไปกว่านั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้สนับสนุนการแสวงหากำไรของ  
 บรรดาธนาคารเพิ่มขึ้นไปอีก โดยการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงจ่ายให้แก่  
 ผู้ฝาก เมื่อผนวกกับมาตรการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารจะคิดกับลูกหนี้ของตนแล้ว  
 เท่ากับว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย จำกัดส่วนต่างในอัตราดอกเบี้ยที่รับกับอัตราดอกเบี้ยที่จ่าย  
 ซึ่งส่วนต่างที่กำหนดโดยทางการนั้นอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง เปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ไทยได้  
 กำไรในระดับที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน (Rozental, 1970 :150-155) ธนาคารแห่งประเทศไทย  
 ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว วันที่ 1 มิถุนายน 2535 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535: 306)

จึงกล่าวได้ว่า ทำทีของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นนี้ ได้สร้างควมมีเสถียรภาพให้กับธนาคารพาณิชย์ จากกำไรแบบผูกขาด แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าผูกแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เชื่อในกลไกตลาด ควมมีเสถียรภาพเช่นนี้ มิได้หมายถึงควมเข้มแข็งจากการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขัน ดังนั้นย่อมจะเป็นเสถียรภาพลวงตาเป็นการสร้างสภาวะของเทียมขึ้นปลอบใจตนเอง ซึ่งความเป็นจริงก็เป็นเช่นนั้นอันเห็นได้จาก ประเด็นแรก ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งที่อ่อนแอสามารถเอาชีวิตรอดมาได้เป็นเวลานาน อาทิเช่น ธนาคารตันเป็งซุน ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพัฒนา และต่อมาเป็นธนาคารมหานคร ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งคราว และเปลี่ยนมือเจ้าของหลายราย แต่ไม่เคยเป็นธนาคารที่เข้มแข็งได้สักครั้ง รวมถึงกรณีธนาคารที่เคยประสบวิกฤตใน ปี 2527-2530 เช่น ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ ธนาคารแหลมทอง ธนาคารสหธนาคาร ฯลฯ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ธนาคารที่อ่อนแอเหล่านี้ก็ยังยืนยั้นควมอ่อนแอ และเป็นภาระให้ทางการให้สังคมไทยต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบอีกครั้ง อีกประเด็นที่เป็นข้อสังเกต คือ ทุกครั้งที่มีการพูดถึงการเปิดเสรีมากขึ้น ให้มีการแข่งขันมากขึ้นตามทิศทางการกระจายระบบทุนนิยม โลก ก็จะมีเสียงร้องกระจองอแงจากภาคการเงินถึงความไม่พร้อมที่จะแข่งขัน และไม่เคยพร้อมไม่ว่าชาตินี้หรือชาติไหน ทั้ง ๆ ที่หลายวาระก็มักอวดอ้างถึงควมเข้มแข็งของธนาคารตนเอง

ตัวอย่างล่าสุดมาจากคำสัมภาษณ์ของ นายชาติศิริ โสภณพานิช กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงเทพ ในฐานะประธานสมาคมธนาคารไทย ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 21 ต.ค. 2548 ความว่า ...ภาพรวมระบบสถาบันการเงินไทยในขณะนี้ ความท้าทายในเรื่องการเปิดเสรีทางการเงินเป็นแนวโน้มที่ต้องเกิดและหลีกเลี่ยงไม่ได้ เหมือนกระแสโลกาภิวัตน์และการเข้าสู่องค์การการค้าโลก ซึ่งแน่นอนกระบวนการไปสู่การเปิดเสรีนั้น ขั้นตอนต่าง ๆ จะต้องใช้เวลาให้สถาบันการเงินปรับตัวเพื่อให้เท่าทันการแข่งขัน ... ความท้าทายคือทำอย่างไรให้สถาบันการเงินปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึง ซึ่งเงื่อนไขจึงเป็นหัวใจสำคัญ เพราะฉะนั้น การเตรียมความพร้อมให้ระบบสถาบันการเงินไทยจึงต้องเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

ประการที่สอง ต้องสร้างกฎกติกาที่มีความยุติธรรม (Fairness) เพราะถึงแม้ว่าระบบธนาคารพาณิชย์ไทยจะมีลักษณะผูกขาด แต่ภายในระบบก็มีการแข่งขันมากพอสมควร โดยเฉพาะการแข่งขันในการตั้งสาขาเพื่อระดมเงินออมและขยายกิจการธนาคาร ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรสร้างกติกาให้การแข่งขันที่เท่าเทียมยุติธรรมแก่ผู้แข่งขัน แต่จากการศึกษาของ (เกริกเกียรติพิพัฒน์เสรีธรรม, 2536: 60-98) พบว่า การแข่งขันได้นำไปสู่การผูกขาดของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่มากขึ้น ซึ่งมูลเหตุสำคัญก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถสร้างกฎ กติกา ที่ยุติธรรมเพื่อทำให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดกลางและขนาดเล็ก สามารถแข่งขันได้ และหลุดพ้นจากข้อจำกัดที่มีมากกว่าในการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ อาทิเช่น ความสมบูรณ์ของระบบสาขา หรือความหนต่อการขาดทุนในระยะแรกของการตั้งสาขา

ประการที่สาม ความโปร่งใส (Transparency) เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันการเกิดปัญหาของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องสร้างกติกาก่อนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการดำเนินงานที่โปร่งใส แต่ข้อเท็จจริงที่ประชาชนแลเห็นกลับเป็นความล้มเหลวของธนาคารแห่งประเทศไทย และต่างพากันสงสัยว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะสร้างความโปร่งใสให้ระบบธนาคารพาณิชย์ได้อย่างไร เมื่อพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมได้ถูกธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่นำมาปฏิบัติอยู่เป็นนิตย อย่งไรก็ตาม ในที่นี้จะชี้ให้เห็นเฉพาะในเรื่องการใช้จ่ายเงินออมของประชาชน ซึ่งเป็นจุดที่สร้างปัญหาแล้วจะส่งผลกระทบต่อกว้างขวางและรุนแรง จากการศึกษาของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2536) พบว่าธนาคารพาณิชย์หาผลประโยชน์ทางอ้อมโดยการระดมเงินออมเข้ามาและปล่อยกู้ในเครือธุรกิจของตนและธุรกิจทั่วไป แต่พฤติกรรมที่น่ารังเกียจก็คือ การปล่อยกู้ให้บริษัทในเครือนั้นธนาคารมักจะให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทในเครือในลักษณะต่าง ๆ เช่น คิดดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำเป็นพิเศษ และให้กู้ยืมโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันมากนัก แต่ที่ชั่วร้ายไปกว่านั้น บางกรณีกลุ่มนายทุนธนาคารและพนักงานของธนาคารทำการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากธนาคารพาณิชย์ โดยร่วมมือกับผู้กู้ยืมเงินของธนาคารทำการฉ้อโกงเงินหรือผลประโยชน์ของธนาคาร ซึ่งความเสียหายของธนาคารดังกล่าวก็จะตัดเป็นค่าใช้จ่ายของธนาคารในรูปของหนี้สูญ ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับธนาคารเป็นจำนวนมาก ก็จะมีการปกปิดโดยทำการตกแต่งบัญชี

ในทำนองเดียวกัน นภพ เรืองสกุล (2532) ได้แสดงให้เห็นความหลากหลายของการใช้เงินฝากของประชาชนไปในทางที่ทุจริตหรือส่อทุจริตหลายต่อหลายครั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาในธนาคารพาณิชย์ อาทิเช่น ปัญหาในธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ปี 2511-2513 หรือกรณีวิกฤตในธนาคารพาณิชย์ปี 2527-2530 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็อาจจะอ้างได้ว่า มีการสรุปบทเรียนที่ผ่านมาและสร้างกลไกการตรวจสอบที่ดีขึ้น โดยมีแผนการปรับปรุงระบบการเงิน 3 ปี ของธนาคาร (2533-2535) ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำมาตรฐานการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ Bank for International Settlements (BIS)<sup>16</sup> ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลมาปรับใช้กับสถาบันการเงินไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535:313-314) เริ่มใช้ในเดือนมกราคม 2536

<sup>16</sup> เป็นมาตรฐานที่กำหนดร่วมกันจากตัวแทนธนาคารกลางและองค์กรกำกับสถาบันการเงินจากประเทศที่พัฒนาแล้ว 10 ประเทศ ประชุมกันที่ Bank for International Settlements โปรดดูรายละเอียดของการจัดชั้นเงินกองทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้ในหนังสือ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535



กล่าวโดยทั่วไปแล้ว มาตรฐานสากลของ (BIS) ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้นั้น มีการศึกษาเปรียบเทียบและแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกับสากลเอาไว้ว่า เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ไทยก่อนเกิดวิกฤต 2540 นั้นต่ำกว่าความเป็นจริง<sup>17</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้มิได้ต้องการวิเคราะห์ถึงกรณีมาตรฐานการกันสำรองของธนาคารพาณิชย์ของ (BIS) แต่ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ มาตรการที่ควรใช้ให้ชัดเจนไปก็คือ ประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบความโปร่งใสของธนาคารพาณิชย์กรณีการให้สินเชื่อ เพราะไม่ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้กฎกติกามาตรฐานใดก็ตาม ก็ยังไม่สามารถยับยั้งความหลากหลายของการใช้เงินฝากของประชาชนไปในทางที่ทุจริตได้ ตัวอย่างล่าสุดคือ การฉ้อฉลของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ที่มีการปล่อยกู้ให้แก่พวกพ้องเพื่อไปปันหุ้นของตนเองในปี 2535 ต่อมาในปี 2537 ก็ปล่อยกู้ให้นักการเมืองหลายคนเพื่อไปครอบงำกิจการอื่น ๆ ที่มีหุ้นอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ และการเข้าไปหาประโยชน์จากฟองสบู่ภาคอสังหาริมทรัพย์โดยไม่สุจริต สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันความไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมได้เป็นอย่างดี<sup>18</sup> กล่าวโดยสรุป ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยสามารถสร้าง กฎกติกา และการควบคุมตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ เพื่อป้องกันการทุจริตในการใช้เงินฝากของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีความไม่โปร่งใสในการใช้เงินฝากของประชาชน ผู้วิจัยก็จะรวมปัญหาของบริษัทเงินทุนเข้าไว้ในกลุ่มเดียวกันด้วย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับบริษัทเงินทุนเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ และเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถสร้างกฎกติกาขึ้นมาดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเริ่มนับตั้งแต่สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์เริ่มดำเนินการ เช่น บริษัทเงินทุนที่ได้เริ่มดำเนินการเป็นแห่งแรกตั้งแต่ปี 2509 นั้น ทางราชการยังไม่มีพระราชบัญญัติออกมาเพื่อใช้กำกับดูแลการดำเนินการ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2535:259) ทำให้การจัดตั้งบริษัทกระทำได้ง่ายโดยจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดเท่านั้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2515 จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ ทั้งนี้รวมไปถึงผู้ประกอบการอยู่ก่อนแล้ว และในเดือนมีนาคม 2515 ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์ อย่งไรก็ตาม หลังจากนั้นจำนวนบริษัทเงินทุนก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 22 บริษัทใน พ.ศ. 2515 เป็น 99

<sup>17</sup> ผู้ที่สนใจโปรดดู Hartmann - Wendels, Thomas and Lukas Menkhoff (2001) และ Menkhoff, Lukas and Chodechai Suwanaporn. (2003)

<sup>18</sup> โปรดดู ความไม่โปร่งใสและทุจริตของ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ใน รังสรรค์ ชนะพรพันธ์ 2543, อัมมาร สยามวาลา และฉันทนันท์ วิจิตรอักษร. 2546. ดอกเบี้ย ปีที่ 16 ฉบับที่ 284 , กุมภาพันธ์ 2548 หน้า 36-49 และ ศปร. 2541

บริษัทใน พ.ศ. 2519 หรือประมาณ 49.7 % ต่อปี และจำนวนบริษัทก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีจำนวนสูงสุดใน พ.ศ. 2521 คือ 113 บริษัท (นริศ ชัยสูตร, วรากรณ์ สามโกเศศ และชินอุทัย พรภัทรกุล, 2530:1-26)

ความจริงที่น่าขมขื่นนอกจากการขาดแคลนกฎหมายที่จะดูแลบริษัทเงินทุนในเวลานั้นแล้วประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ก็ยังเต็มไปด้วยช่องโหว่และขาดประสิทธิภาพ บริษัทเงินทุนและบริษัทหลักทรัพย์บางแห่งจึงอาศัยจุดอ่อนแลช่องโหว่ทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อทำธุรกิจเก็งกำไรจากการค้าหลักทรัพย์ทำให้ราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์สูงกว่าความเป็นจริง เช่น บริษัทราชาเงินทุน จำกัด ได้ให้กู้ยืมเงินแก่บริษัทในเครือและลูกค้า เพื่อซื้อหุ้นของบริษัทฯ ตนเองโดยไม่มีหลักประกัน จนทำให้หุ้นของบริษัทที่มีราคาหุ้นละ 100 บาท ได้พุ่งขึ้นไปถึงระดับราคาหุ้นละ 2,470 บาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538 : 14)

จะเห็นได้ว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยนั้น คือ นายพิสุทธิ์ นิมนานเหมินท์ ดำรงตำแหน่งช่วง 16 สิงหาคม 2514 - 23 พฤษภาคม 2518 และ นายเสนาะ อุณาคุล ดำรงตำแหน่งช่วง 24 พฤษภาคม 2518 - 31 ตุลาคม 2522 มิได้มีการดำเนินการอื่นใดที่จะทำให้เกิดกฎกติกาใหม่ ๆ ที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตรวจตราควบคุมบริษัทเงินทุนไม่ให้ทุจริตฉ้อฉล จนกระทั่งผลของการทุจริตฉ้อฉลและความอ่อนแอในการบริหารของบริษัทเงินทุนบางบริษัท ทำให้เกิดปัญหาขาดทุนและขาดสภาพคล่องจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อภาคการเงินไทยและเศรษฐกิจสังคมไทยโดยรวม จนเป็นภาระให้ทางการไทยต้องเข้าไปช่วยเหลือ<sup>19</sup>

แม้ในเวลาต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้เรียนรู้จากความผิดพลาดในอดีตและได้พัฒนากฎหมายใหม่ เพื่อปรับปรุงกลไกในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนเรื่อยมา คือ การออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 2) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. (ฉบับ 3) 2535 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 3) พ.ศ. 2540 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 4) พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับ 5) พ.ศ. 2541 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2545 : 51)

<sup>19</sup> โปรดดูหนังสือครบรอบ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535 หน้า 259-290 และ หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย 2538.

แต่ปรากฏว่า แม้จะมีการเรียนรู้จากความผิดพลาดที่เกิดขึ้น และพัฒนาภาคทฤษฎีขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบ แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งพฤติกรรมทุจริตหรือส่อไปในทางทุจริตเกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อของบริษัทเงินทุน กรณีวิกฤตการณ์สถาบันการเงินปี 2522 วิกฤตสถาบันการเงินในปี 2526 ซึ่งเป็นที่มาของวิธีการแก้ไขปัญหา โดยวิธีโครงการ 4 เมษายน 2527 และวิกฤตการณ์สถาบันการเงินปี 2540 สามารถยืนยันความจริงข้อนี้<sup>20</sup> ความล้มเหลวดังกล่าวนี้บางส่วนเป็นเพราะภาคทฤษฎีที่ยังมีจุดอ่อนบ้าง แต่บางส่วนก็เป็นเพราะความอ่อนแอของฝ่ายตรวจสอบ กล่าวโดยสรุป ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยสามารถสร้าง ภาคทฤษฎี และการควบคุมตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เพื่อสร้างความโปร่งใส (Transparency) ป้องกันการทุจริตในการใช้เงินฝากของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าความไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวบางช่วงบางเวลา ก็เกิดขึ้นจากความอ่อนแอของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่บางช่วงบางเวลาปัจจัยด้านการเมือง (Political Factors) ก็มีผลสำคัญที่ทำให้ประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบความโปร่งใสไม่สามารถกระทำได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2500-2516 ที่ระบบการปกครองมีลักษณะผูกขาดอำนาจ หรือปกครองแบบเผด็จการ โดยคนกลุ่มน้อย พวกทหารข้าราชการและนักการเมืองที่มีอำนาจมักจะเข้าไปมีผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์ พวกประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ก็อาศัยอำนาจของพวกเผด็จการคุ้มครองธุรกิจตน สังกัดได้จากการที่ นายทหารข้าราชการ และนักการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้นเข้าไปมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในธนาคารพาณิชย์ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2536: 87-98)

จากการศึกษาค้นคว้ายังพบอีกว่า ช่วงเวลาดังกล่าวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น นาย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ตระหนักดีถึงข้อจำกัดจากปัจจัยด้านการเมืองในการจะสร้างสถาบันที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย กฎเกณฑ์ ขึ้นมาควบคุมพฤติกรรมไม่โปร่งใสของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น นาย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ จึงหันไปส่งเสริมวางรากฐานสถาบันที่ไม่เป็นทางการ สถาบันคุณธรรม จริยธรรม ประเพณี ความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อเป็นสะพานทอดไปสู่เป้าหมายสามประการคือ ประการที่หนึ่งความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ประการที่สอง ความโปร่งใสของธนาคารพาณิชย์ และประการที่สาม ความเข้มแข็งของระบบการเงินไทย

<sup>20</sup> การศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี 2526 มีหลายสาเหตุประกอบกัน แต่ก็มีสาเหตุสำคัญจากการทุจริตและส่อทุจริตในการให้สินเชื่อ เช่น การสร้างลูกหนีปลอม หรือการให้กู้ยืมแก่กรรมการบริษัทและบริษัทในเครือเป็นจำนวนมากโดยไม่หลักประกัน โปรดดู ธนาคารแห่งประเทศไทย 2535: 267-276 และ ประศาสน์ ตั้งมติธรรม 2530 , ส่วนกรณีวิกฤตสถาบันการเงินปี 2540 ที่มีคำสั่งปิดกิจการถาวร 56 แห่ง โปรดดูรายละเอียดที่ นวพร เรืองสกุล.2547

ตัวอย่างการวางรากฐานสถาบันที่ไม่เป็นทางการ อาทิเช่น การที่นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ไม่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชนทั้งในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ถือหุ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดชีวิตราชการ เป็นแบบอย่างให้ผู้ใกล้ชิดและผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม และเรียกร้องมิให้นักการเมืองและข้าราชการเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจการค้า เพราะเห็นว่าจะก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ตัวอย่างเช่น หนังสือเรื่อง เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย ที่คุณหญิงสุภาพ ยศสุนทร เขียนร่วมกับนายป๋วย ๑ บทที่ 21 ว่าด้วย ธรรมชาติในด้านการเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2499) ความว่า

“...เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การงานของตนขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติผิดหลักธรรมชาติในด้านการเศรษฐกิจ อาทิ ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บุคคลนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในขอบเขตแห่งนโยบายรัฐ ถ้าในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไปมี ตำแหน่งหน้าที่และรับผิดชอบส่วนงานของเอกชน ไม่ว่าจะ เป็นแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ตาม อาจ เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะ โดยทางตรงหรือทางอ้อม แม้จะสุจริต เพียงใด บุคคลภายนอกย่อมจะระแวงและตั้งข้อรังเกียจ

...ฉะนั้น ทางที่สมควรคือ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นควรจะต้องลาออกจากหน้าที่หรือตำแหน่งต่าง ๆ เสีย ทำงานแต่เพียงประเภทเดียวโดยไม่ขัดกับผลประโยชน์ของส่วนรวมถ้าเป็นไปได้ ถือว่าบุคคลผู้นั้น ได้ทำถูกหลักธรรมชาติทางเศรษฐกิจ...”

ในยุคที่เป็นการปกครองแบบเผด็จการทหารนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร หนึ่งในผู้นำ ขณะนั้น สำนึกถึงหลักธรรมชาติเศรษฐกิจข้อนี้ จึงเรียกร้องให้รัฐมนตรีร่วมคณะถอนตัวจากธุรกิจการค้า แต่ตัวจอมพลถนอมยังดำรงตำแหน่งกรรมการในธนาคารพาณิชย์ นายป๋วย ๑ ตั้งคำถามว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์มีใช่กิจการค้าการค้าหรืออย่างไร ในการกล่าวสุนทรพจน์ในงานเลี้ยงอาหารค่ำ ประจำปี 2507 ของสมาคมธนาคารไทย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2547) กล่าวเป็นกลอนความตอนหนึ่งว่า

“...ยังจนใจไม่รู้ยู่หนึ่งข้อ จอมพล ถ. ท่านแถลงแจ้งเป็นเรื่อง  
ท่านปรารมภ์ผมก็เห็นเด่นประเทือง ว่าใครเพื่องเป็นผู้ใหญ่ในราชการ  
ตัวอย่างเช่นเป็นรัฐมนตรี ไม่ควรมีการค้ามาสมาน  
อย่างเกี่ยวข้องกับรับเป็นกรรมการ สมาจารข้อนี้คือจริงเชียว  
ผมสงสัยไม่แจ้งจิตกิจการค้า หมายความว่ากิจการใดบ้างยังเฉลียว  
กิจการท่านผู้ใหญ่จะไม่เกี่ยว หรือจะเหนี่ยวรั้งไว้ไม่นับค้า...”

สุนทรพจน์ข้างต้นนี้ ยังผลให้จอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่งกรรมการธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง ยกเว้นธนาคารทหารไทย และมีบันทึกเรียกร้องให้รัฐมนตรีร่วมคณะปฏิบัติตาม (รัฐสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2543:296)

หรือ คำบรรยายเรื่อง ธนาคารกลาง ที่นาย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ บรรยายที่ คณะพาณิชยศาสตร์ และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2512 นายป๋วย ฯ กล่าวว่า การจะควบคุมดูแลและ ขอความร่วมมือใด ๆ กับธนาคารพาณิชย์จะมีประสิทธิภาพนั้น ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2512) กล่าวว่า

“... ถ้าผู้ว่าการธนาคารชาติหรือผู้ใหญ่ในธนาคาร โดยเฉพาะไปประพฤติสำมะเลเทเมา ไป ทำทุจริต หรือว่าไปพูดเท็จ หรือว่าไปทำเห็นแก่ได้ในทางลาภสักการแล้ว จะไปพูดอะไรเขาก็ไม่เชื่อ เขากลับจะหัวเราะเยาะเอาเสียด้วย เพราะฉะนั้นหลักการในข้อนี้คือ ความประพฤติในการดำรงตน ของผู้ใหญ่ในธนาคาร เฉพาะผู้ว่าการฯ รวมทั้งผู้อำนวยการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก... ถ้าหาก ว่าเราประพฤติไม่ดีแล้ว ถึงเขาจะกลัวเรา เพราะเหตุว่าเรามีอำนาจ มีอำนาสิทธิอยู่ในมือตามกฎหมาย แต่ไปพูดอะไรเขาก็ไม่ค่อยเชื่อ นี่เป็นเรื่องสำคัญ”

หรือ การกล่าวสุนทรพจน์เดือนธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของ ธนาคารในงานเลี้ยงอาหารค่ำประจำปี พ.ศ. 2511 ของสมาคมธนาคารไทย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2513) กล่าวว่า

“...ธนาคารที่ต้องใช้วิธีพลิกแพลง...(ฝ่าฝืนข้อบังคับ) มีสาเหตุเป็นส่วนใหญ่ที่ได้ปล่อยกู้ให้ สิ้นเชื่อไปโดยเกินกำลังและขาดความรอบคอบ จึงต้องหาเงินฝากด้วยดอกเบี้ยสูง ผู้ฝากเงินยอมตก อยู่ในฐานะเสี่ยงไปกับธนาคารนั้นด้วย...

...บางธนาคารยังให้กู้หนักไปในการทำงานปรนปรือบริษัทในเครือหรือเครือญาติเงินเกินไป น่าจะแก้ไขโดยเร็ว เพราะท่านก็รู้อยู่แล้วว่าการทวงหนี้จากเครือญาติก็ดี จากภรรยาหรือสามีก็ดี ทวงได้ยากที่สุด ยิ่งทวงหนี้จากตนเองด้วยแล้ว หมหวัง... และ “...ในระยะสองสามปีที่แล้วมา ธนาคารพาณิชย์บางธนาคาร ใช้เงินให้กู้ยืมหนักไปในการทำงานเก็งกำไร ไม่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แห่งชาติ เช่น ให้กู้ยืมเงินไปลงทุนในที่ดินและการก่อสร้าง ซึ่งทำให้เงินไปจมอยู่ระยะยาวนาน ถ้า ต่อไปปีสองปีข้างหน้ารัฐบาลต้องจ่ายเงินมากขึ้น สิ้นเชื่อภาคประชาชนที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยไป จะต้องถูกจำกัดลง ธนาคารหลวมตัวไปเช่นนี้จะทรงตัวได้ยาก และจะกระทบถึงระบบธนาคาร ทั้งระบบ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องขอความร่วมมือช่วยกันยับยั้งการขยายตัวของธุรกิจประเภทนี้...”

ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ถึงจะนำมาแต่เพียงเป็นตัวอย่างเล็กน้อย ย่อมแสดงอยู่ในตัวเองอย่าง เพียงพอแล้ว นายป๋วย ฯ ได้เล็งเห็นถึงคุณค่าและความจำเป็น ของปัจจัยทางสถาบันอย่างไม่เป็น

ทางการ จึงได้ปลูกฝังไว้ในระบบการเงินไทย ทั้งในเรื่องศีลธรรมอันดี ประเพณีความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม ตลอดจนบรรทัดฐานทางจริยธรรมของขุนนางข้าราชการ และเจ้าพนักงานของรัฐ ไม่เพียงแต่นาย ป๊วย ๆ จะเล็งเห็นคุณค่าและความจำเป็นของสถาบันที่ไม่เป็นทางการดังกล่าว เท่านั้น นายป๊วย ๆ ยังได้ลงมือกระทำเป็นแบบอย่างที่ดียิ่ง รางวัลสุคติเกียรติจากสถาบันอันเป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ ย่อมเป็นเครื่องยืนยันความจริงข้อนี้

แต่เป็นที่น่าเสียดายยิ่ง สถาบันที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งนายป๊วย ๆ ได้หว่านเมล็ดพันธุ์ไว้ไม่สามารถหยั่งรากลึกกลงสู่ระบบการเงินไทยได้ ศีลธรรมอันดีค่อย ๆ จางหายไปจากระบบการเงินไทย ความจริงข้อนี้สังเกตได้จากปัญหาการให้สินเชื่อที่ไม่สุจริตของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ความขัดแย้งของผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งความขัดแย้งส่วนใหญ่มิใช่เกิดจากรื่องการทำงาน แต่เป็นความขัดแย้งที่มาจากความริษยา ความกระหายในอำนาจ และความขัดแย้งนี้ได้ดึงเอาการเมืองเข้ามาแทรกแซงในธนาคารแห่งประเทศไทย ได้โดยสะดวก โยธิน มิเพียงเท่านั้นผู้บริหารระดับสูงบางคนของธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้ทำงานเป็นบ่าวไพร่รับใช้นักการเมือง เพราะต้องการพลังทางการเมืองหนุนช่วย<sup>21</sup>

หรือกรณีที่ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ ผู้คนทั่วไปที่มีธรรมทางเศรษฐกิจการเงิน ล้วนแล้วแต่มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมขั้นต่ำว่า ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจักต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกับธนาคารพาณิชย์ แม้แต่การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ก็อาจก่อให้เกิดความขัดกันของผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ได้ หนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ และ มติชนรายวัน รายงานว่า นายวิจิตร สุพินิจ ได้ขอมงเงินกู้เบิกเกินบัญชีจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การรวม 3 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2533 ขณะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2535 ขณะเป็นผู้ว่าการฯ และครั้งที่สามเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538 ขณะที่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การกำลังถูกไล่เบี้ยในฐานปล่อยเงินกู้เพื่อการครอบงำกิจการอย่างหละหลวม

เมื่อนายวิจิตรเริ่มกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การในปี 2533 นั้น ธนาคารดังกล่าวมีปัญหาหนี้เสียและหนี้ต้องสงสัยจำนวนมากแล้ว การขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2535 นับว่าขาดความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะเวลานั้นนายวิจิตรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วยังการขอเพิ่มวงเงินกู้ในปี 2538 ในขณะที่อากรของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเลวร้ายลงด้วยแล้ว นายวิจิตรย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนีคำติฉินนินทาไปได้ แม้ว่านายวิจิตรมิได้ทำผิดกฎหมายก็ตาม

<sup>21</sup> ผู้ที่สนใจเรื่องความขัดแย้งของผู้บริหารระดับสูงภายใน ธปท. โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ริงสรรค์ ณะพรพันธ์. 2543. หน้า 236-282 , โปรดดู วิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ วิเชียร ดันศิริคงค 2546. และ Apichat Satitniramai 2002.

เพราะสิ่งที่ผู้คนในสังคมไทยคาดหวังจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่บรรทัดฐานทางกฎหมายหากแต่เป็นบรรทัดฐานทางจริยธรรม (รังสรรค์ ณะพรพันธ์, 2543: 257-261)

รูปการดังกล่าวนี้ ได้ทำลายความน่าเชื่อถือและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยไปหมดสิ้น ดังนั้น ถึงแม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไปพูดอะไรขอความร่วมมือใด ๆ ผู้อื่นก็ไม่ค่อยจะเชื่อถือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถเป็นแบบอย่างด้านความโปร่งใสให้แก่ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ดังนั้นการที่ภาคการเงินไทยอ่อนแอจึงกล่าวได้ว่าเป็นตรรกะที่สมเหตุสมผล

ประการที่สี่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องสร้างกฎ กติกา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อจูงใจให้สารสนเทศไหลเวียนอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) และสมมาตร (Symmetric Information) ระหว่างสถาบันการเงินกับสาธารณะชน เนื่องจาก สมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ที่อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ว่าเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo Economics) มนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจจะมีพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behavior) โดยจะตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการจากการประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Benefits) และจะต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) เมื่อมนุษย์ในแง่เศรษฐกิจถูกสมมติให้มีความเห็นแก่ได้ และต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ดังนั้น การที่ประชาชนตัดสินใจลงทุนโดยการฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ดี หรือตัดสินใจลงทุนโดยการซื้อหุ้นของสถาบันการเงินที่ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการประเมินผลประโยชน์สุทธิที่ได้รับทั้งสิ้น

แต่เนื่องจาก ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถทำให้สถาบันการเงินไทยมีความเข้มแข็งจากการทำงานของกลไกตลาด ไม่สามารถทำให้สถาบันการเงินไทยมีความโปร่งใสในการอนุมัติสินเชื่อ และธนาคารแห่งประเทศไทยเองหลายต่อหลายครั้งก็มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาเหล่านี้ ย่อมเป็นเครื่องกีดขวางการไหลเวียนของสารสนเทศอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) และสมมาตร (Symmetric Information) ระหว่างสถาบันการเงินกับสาธารณะชนอย่างไม่ต้องสงสัย เหตุฉะนี้ การที่ประชาชนเลือกลงทุนโดยการฝากเงินที่ดี การซื้อหุ้นที่ดี มาจากพื้นฐานการตัดสินใจจากความไม่เพียงพอของข้อมูลข่าวสารหรือการตัดสินใจจากข้อมูลที่ถูกอำพราง โอกาสที่จะตัดสินใจผิด (Adverse Selection) จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทำให้สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอสามารถซ่อนตัวอยู่ได้ และกัดเซาะตลาดเงินและตลาดทุนไทย ที่ซำร้ายไปกว่านั้น ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (Imperfect Information) รวมทั้งความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) ยังเป็นช่องทางให้ผู้บริหารและพนักงานของสถาบันการเงิน ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย แสวงหาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์จากข้อมูลภายในได้ (Inside Information)

**ประการที่ห้า** ความรับผิดชอบ (Accountability) ธนาคารแห่งประเทศไทยควรออกแบบและสร้างกลไก กติกาความรับผิดชอบ ที่สามารถบังคับควบคุมพฤติกรรมขาดจริยธรรมที่กระทบต่อการกระทำ ความผิด ทั้งในด้านของสถาบันการเงิน และในด้านของผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแล (ในด้านของผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลจะกล่าวในส่วนของ การแก้ปัญหาสถาบันการเงิน) การสร้างกติกาความรับผิดชอบที่เข้มงวดบังคับได้จริง จะเป็นภูมิคุ้มกันพฤติกรรมร้ายของพนักงานและผู้บริหาร สถาบันการเงิน กลไกความรับผิดชอบที่สร้างขึ้นนั้น จะต้องกดดันสถาบันการเงินเกรงกลัวต่อการปู้ยี่ปู้ยำเงินฝากของประชาชน กลไกความรับผิดชอบเช่นนี้จะเป็ผลดีต่อการแก้ปัญหา และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระบบการเงินไทยให้ไปสู่ความเข้มแข็ง

จากข้อเท็จจริง ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินมาแล้วหลายครั้งตามวิวัฒนาการของระบบการเงินไทย และทุกครั้งก็จะมีกฏกติกากลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ที่เชื่อมั่นว่าจะเป็นที่ขำเกรงของสถาบันการเงินที่คิดจะทุจริต แต่ความเป็นจริงกลับแสดงออกไปในทางที่ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายมาก็ครั้งก็ไม่เคยจะสร้างกฎหมายเรื่องความรับผิดชอบที่ทำให้สถาบันการเงินขำเกรงได้เลย ด้วยเหตุผลข้อบกพร่องดังนี้ จากงานวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์จุฬา ฯ ของ ดวงกมล พรหมลาภ (2538) ; ชญานิศ ภาชีรัตน์ (2543) ; เบนจรัตน์ เนติโพธิ์ (2545) ได้ข้อค้นพบที่ชี้ไปในทางเดียวกันว่า การดำเนินคดีต่อผู้บริหารสถาบันการเงินซึ่งทุจริต เช่น การปล่อยสินเชื่อโดยมิชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง ปรากฏว่า ขากที่จะนำตัวผู้บริหารซึ่งกระทำความผิดมาลงโทษได้ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มืบทบัญญัติถึงเรื่องการกระทำโดยมิชอบของผู้บริหารสถาบันการเงินโดยตรง ต้องอาศัยบทกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทั่วไปในเรื่องยกยกออก ผ้อ โกง หรือความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมาบังคับใช้ อีกทั้งโทษตามที่บัญญัติไว้ นั้นไม่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งให้ผู้บริหารหยุดการกระทำผิด หรือเกรงกลัวได้ เพราะผลประโยชน์และจำนวนเงินที่ได้รับนั้นมีมูลค่าสูงมาก

สำหรับการดำเนินการกับผู้บริหารที่กระทำผิดนั้น ประสบปัญหาความล่าช้าของการใช้มาตรการทางกฎหมายติดตามเอาตัวผู้กระทำผิด ทั้งที่เป็นตัวการและผู้สมรู้ร่วมคิดมาลงโทษ อิทธิพลทางการเงินและการเมืองของผู้บริหาร ความยุ่งยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์การกระทำผิดในชั้นศาล ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม ทั้งการจับกุมตัว การควบคุมตัว ผู้กระทำความผิดที่หลบหนีออกนอกประเทศ รวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาล

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมและปัจจุบันที่สุดก็คือ กรณีการทุจริตของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์ การ หลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย เปิดฉากฟ้องร้อง นายเกริกเกียรติ ซาลีจันทร์ อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ นายราเกษ สักเสนา อดีตที่ปรึกษาส่วนตัวกรรมการผู้จัดการใหญ่ นายเอกชัย



อธิคมันนทะ อดีตผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ และคนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการชักยอกล้อ โกง ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การมาตั้งแต่ปี 2539-2540

กระบวนการในชั้นศาลดำเนินการมาตลอดห้วงเวลา 9 ปีที่ผ่านมา ในวันที่ 20 มกราคม 2548 ณ บัดลี้ก 7 ศาลอาญากรุงเทพฯได้ จึงได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ในขณะที่ จำเลยในคดีบางคนหนีไปอยู่ต่างประเทศ ยังไม่ได้ตัวมาฟ้อง เช่น นายราเกษ สักเสนา หนีไปอยู่ ประเทศแคนาดา นอกจากนั้นยังมี พราวประยูร อิศรศักดิ์ ณ อุษยา อติครองผู้อำนวยการฝ่าย วาณิชธนกิจ และ อัดนัน กาช้อกกี นักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบีย ซึ่ง 2 รายนี้ยังไม่รู้ว่าอยู่ที่ไหน (ดอกเบ็ย, กุมภาพันธ์ 2548 : 36-49)

จากตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงความล่าช้าในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด การตัดสินใจของ ศาลหลังจากกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ รวมเวลา 9 ปี ซึ่งยังไม่จบสิ้นจะต้องต่อสู้กันต่อไปอีกใน ชั้นศาลอุธรและศาลฎีกา กว่าจะได้ตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษจริงไม่รู้จะใช้เวลาอีกนานเท่าไร แน่นอนว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างทันทีทันใดยอมให้ผลแตกต่างจากการลงโทษที่เน้นนานนับ 10 ปี ยังไม่รวมถึงจำเลยในคดีที่ลอลยวอลอยู่ กระบวนการรับผิดที่เป็นอยู่เช่นนี้ยอมไม่สร้างความ เกรงกลัวต่อการทุจริต<sup>22</sup>

ประการที่หก ธรรมภิบาล (Good Governance) การจะป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบ การเงินไทย หรือลดทอนผลกระทบจากความเสี่ยงภายนอก (External Risk) ธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องสร้างสถาบันที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น หลักนิติรัฐ หลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม เพื่อจูงใจให้ระบบการเงินไทยเดินทางไปสู่สิ่งที่เรียกว่า ธรรมภิบาล (Good Governance) แต่เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถสร้างกฎ กติกา ที่ทำให้เกิด การแข่งขัน (Competition) ความยุติธรรม (Fairness) ความโปร่งใส (Transparency) ความสมบูรณ์ และสมมาตรของข้อมูล (Perfect-Symmetric Information) ความรับผิดชอบ (Accountability) ในสถาบัน การเงินไทยเสียแล้ว สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมภิบาล ถ้าไม่สามารถสร้าง ขึ้นมาได้ ต่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอยากจะมีธรรมภิบาลเพียงไร ก็เป็นการยากที่ธรรมภิบาลจะ งดงามในสถาบันการเงินและระบบการเงินไทย จึงกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคย สามารถสร้างธรรมภิบาลให้สถาบันการเงินไทย เพื่อป้องกันปัญหาได้เลย ดังนั้น จึงไม่มี หลักประกันใดที่จะทำให้เชื่อได้ว่าจะไม่เกิดปัญหากับสถาบันการเงินไทยและระบบการเงินไทย ซึ่งภาระเหล่านี้สุดท้ายก็จะตกมาสู่สังคมดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายต่อหลายครั้ง

<sup>22</sup> เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบที่ไม่มีประสิทธิภาพยังมีตัวอย่างอีกหลายกรณี โปรดดู จิตติศักดิ์ นันทพานิช (2543)

#### 4.3 การแก้ปัญหาสถาบันการเงินกับธรรมชาติ

สืบเนื่องมาจากเหตุปัจจัยหลายประการที่นำไปสู่ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ธุรกิจไทยต้องล้มละลายจำนวนมาก ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ธุรกิจไทยก็ได้เริ่มส่งภาระความเสียหายไปให้กับเจ้าหนี้ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือสถาบันการเงิน โดยการหยุดชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้น ธุรกิจเหล่านี้ก็กลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) (ต่อจากนี้จะเรียกว่าหนี้เสีย) ปริมาณหนี้เสียได้ขยายตัวอย่างรุนแรงไปสู่สถาบันการเงินไทย ในที่สุดเมื่อสถาบันการเงินไทยไม่สามารถแก้ไขได้ ก็เป็นภาระที่ทางการไทยจะต้องเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหา ในการวิเคราะห์ถึงการแก้ไขปัญหาลูกหนี้สถาบันการเงินนั้น มิได้ต้องการแต่เพียงบอกว่าเกิดอะไรขึ้น แต่พยายามแสวงหาข้อเท็จจริงว่าทำไมจึงเกิดเหตุการณ์นั้น โดยจะแบ่งออกเป็นหัวข้อหลักสองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง วิธีการที่ทางการไทยใช้ในการเข้าไปแก้ไขปัญหา ประกอบด้วยวิธีการหลัก ๆ คือ หนึ่ง ใช้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สอง องค์กรเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส) สาม มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 สี่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย บสท. และ ประการที่สอง วิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติและดำเนินการจากวิธีการทั้งสี่ เพื่อสรุปและประเมินผล

เป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่า กรณีถ้าสถาบันการเงินดำเนินการแล้วประสบกับปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่องจนตกอยู่ในสภาวะล้มละลาย กระบวนการจัดการแก้ปัญหาก็จะแตกต่างจากธุรกิจเอกชนทั่วไป กล่าวคือ ทางการไทยจะไม่ยอมให้สถาบันการเงินล้มละลาย ด้วยเหตุผลว่า สถาบันการเงินเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจ ถ้าปล่อยให้ล้มละลายและปิดกิจการไปก็จะส่งผลกระทบต่อทั้งระบบเศรษฐกิจอันเกิดจากธุรกรรมที่เกี่ยวข้องซ้อนกัน ไปซ้อนกันมาหลายชั้น ด้วยเหตุนี้กระมัง ทุกครั้งที่สถาบันการเงินใดมีปัญหา โดยเฉพาะถ้าเป็นธนาคารพาณิชย์ ทางการจะไม่ปล่อยให้ไปตามกระบวนการปกติของกฎหมายล้มละลาย แต่จะเข้าไประดมแก้ไขปัญหามาโดยพยายามไม่ให้กลไกการเงินต้องหยุดชะงัก ในการระดมแก้ปัญหาดังกล่าว ทางการจะระดมระดมสถานการณ์เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียต่อผู้ฝากเงิน แต่การระดมระดมนั้นก็ส่งสัญญาณให้ทั้งสถาบันการเงินและผู้ฝากเงินว่า สถาบันการเงินล้มไม่ได้ เพราะทางการไม่ยอมให้ล้ม<sup>23</sup>

พฤติกรรมของทางการไทยดังกล่าว ได้ถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการผลักภาระให้กับเงินภาษีของประชาชนอย่างไม่ยุติธรรม เพราะเมื่อเวลาที่สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจได้ดี ก็ได้รับผลกำไรไป ผู้ฝากเงินก็ได้รับผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยไป ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจไม่คิดขาดทุน ก็ควรจะรับผลกระทบอันนั้นด้วย ผู้ฝากเงินก็เช่นเดียวกัน หรืออย่างน้อยที่สุดถ้า

<sup>23</sup> ปรค. นกพร เรื่องสกุล. (2532) และ หนังสือครบรอบหนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย 2538.

จะต้องคุ้มครองผู้ฝากเงินผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงิน ก็ให้อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดโดยคำนึงถึงภาระที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลไทยหรือผู้เสียภาษีไทย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ (อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ วิจิตรอักษร, 2546:114-123) ศึกษาได้ความว่าในอดีตที่ผ่านมาทางการไทยมีการพิจารณาจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา คือ การตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมา แนวทางนี้ได้สืบหน้าไปจนกระทั่งถึงจุดที่มีการร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมา บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอยู่หลายมาตราที่อาจเป็นประโยชน์ในวิกฤตที่เกิดขึ้นในปี 2543-2544 อาทิเช่น

ก. จำกัดการประกันเฉพาะกับผู้ฝากที่ฝากเป็นเงินบาท (มาตรา 3)

ข. มีวงเงินสูงสุดสำหรับเงินฝากที่ได้รับประกันอยู่ที่ 100,000 บาท ต่อผู้ฝากแต่ละรายในสถาบันการเงินเดียวกัน สถาบันประกันเงินฝากสามารถประกาศเพิ่มเติมวงเงินนี้ได้ (มาตรา 34)

ค. นอกจากนี้ สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินต้องล้มกิจการ เช่น ให้กู้ยืมเงินหรือฝากเงินไว้กับสถาบันที่อาจมีปัญหาก็ได้ (มาตรา 9)

ง. แต่ถ้าสถาบันการเงินมีปัญหาถึงขั้นต้องเลิกกิจการ หรือมีพฤติกรรมที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันประกันเงินฝากก็มีอำนาจถึงขั้นถอดถอนผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น ๆ หรือให้ออนกิจการของสถาบันการเงินนั้น ไปให้แก่สถาบันการเงินอื่น ซึ่งอาจรวมถึงสถาบันที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาใหม่ (มาตรา 43)

ร่าง พ.ร.บ. เรื่องนี้บรรจุอยู่ในวาระที่จะพิจารณาในรัฐสภาในปี 2524 ถึงสองครั้ง ครั้งแรกเป็นร่างที่มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ครั้งที่สองจากกระทรวงการคลัง แต่ก็ถูกฝ่ายรัฐบาลถอนไปทั้งสองครั้งด้วยเหตุผลที่ไม่ปรากฏ แต่สันนิษฐานได้ว่าคงเป็นเพราะกระแสด้านทานจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ด้วยเหตุผลหลายประการ หนังสือพิมพ์ในระบอบนั้นระบุว่าบริษัทเงินทุนขนาดใหญ่ซึ่งมักจะอยู่ในเครือข่ายของธนาคารพาณิชย์ มองเห็นว่าตนจะไม่ได้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ เพราะผู้ฝากเงินกับตนนั้นส่วนใหญ่จะมีเงินฝากเกิน 100,000 บาทต่อราย เช่นเดียวกัน ตัวธนาคารพาณิชย์เองก็มองว่าตนนั้นไม่มีปัญหาในด้านชื่อเสียงกับประชาชน นอกจากนั้น ถึงอย่างไรทางการก็ต้องให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินอยู่แล้ว ดังนั้น การที่สถาบันประกันเงินฝากจะมาเรียกเก็บเบี้ยประกันตามร่าง พ.ร.บ. ก็ไม่เป็นประโยชน์แก่นเท่าใดนัก

แต่ส่วนของร่าง พ.ร.บ. ที่สะท้อนวงการสถาบันการเงินมากที่สุดคือ มาตรา 43 ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมของผู้บริหารสถาบันการเงินที่รุนแรงที่สุดที่รัฐบาลเสนอให้รัฐสภา แต่มาตรการนี้เป็นมาตรการที่รุนแรงเกินกว่าที่เหล่าสถาบันการเงินจะรับได้ ในที่สุดอาจเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝากตกไป (Apichat, 2002:271-278)

หลังจากนั้นอีกไม่นานก็เกิดวิกฤตสถาบันการเงินอีกครั้งในปี 2527 ธนาคารเอเซียทรีสต์ ประสบปัญหาสภาพคล่องอีกทั้งปรากฏว่ามีการทุจริตโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศแล้วไม่ลงบัญชี (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538 :20) ทางกรมการคลังไปครอบงำโดยมีเงื่อนไขให้ผู้ถือหุ้นใหญ่โอนหุ้นจำนวนกึ่งหนึ่งมาให้ทางราชการ โดยถือว่าไม่คิดมูลค่า และมีเงื่อนไขอื่นที่บังคับให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบในความเสียหายของธนาคาร ในปีเดียวกันทางการก็ต้องมีโครงการ 4 เมษายน 2527 เพื่อจัดการกับบริษัทเงินทุนที่มีปัญหา แต่เป็นโครงการที่เปิดให้บริษัทเงินทุนเข้ามาด้วยความสมัครใจ เพราะฉะนั้นจึงต้องดำเนินการอย่างละมุนละม่อมกว่ากรณีของธนาคารเอเซียทรีสต์

วิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในกรณีเหล่านี้เป็นวิธีที่ทำด้วยความสมัครใจหรือกึ่งสมัครใจ ทั้งนี้เพราะทางการไม่มีอำนาจทางกฎหมายเหมือนในร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝาก แต่อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ที่ได้หลังจากมาตรการเหล่านี้ ในปี 2528 ทางกรมการคลังได้ประกาศพระราชกำหนดสามฉบับเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจฟองซิเอร์ และ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการแก้ไข พ.ร.บ. ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินสองฉบับแรกนั้น ได้ให้อำนาจทางการที่จะถอดถอนผู้บริหารของสถาบันการเงินได้และสั่งให้ลดทุนหรือเพิ่มทุนได้ พร้อมทั้งกันสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคา ดังนั้น พ.ร.ก. ในปี 2528 จึงให้อำนาจบางส่วนที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝากที่ตกไปเมื่อสี่ปีก่อนหน้านั้น

การแก้ไขที่สำคัญที่สุดครั้งนี้คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหมวด 5 ทวิเพิ่มเติมขึ้นมาซึ่งว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น โดยมีบทบาทหน้าที่เข้าไปดูแลสถาบันการเงินที่มีปัญหา จึงกล่าวได้ว่า กองทุนฟื้นฟูฯ นั้นตั้งขึ้นมาเพื่อแทนการมีสถาบันประกันเงินฝาก

#### 4.3.1 โครงสร้างการบริหารของกองทุนฟื้นฟูฯ

กองทุนฟื้นฟูเป็นนิติบุคคลต่างหากจาก ธปท. มีคณะกรรมการจัดการกองทุน โดยมีผู้ว่าการ ธปท. เป็นประธาน และมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน และมีกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรรมการส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ ธปท. และกระทรวงการคลัง แต่มีผู้ทรงคุณวุฒิเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือการบัญชีด้วย มีผู้จัดการกองทุนที่แต่งตั้งจากพนักงาน ธปท. รายงานต่อคณะกรรมการจัดการกองทุน

โครงสร้างที่กำหนดขึ้นมาแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้กองทุนฟื้นฟู เป็นเครื่องมือหนึ่งของ ธปท. ถึงแม้ตามรูปแบบแล้วผู้จัดการและพนักงานต่าง ๆ เป็นพนักงานของกองทุนและกินเงินเดือนของกองทุน แต่ในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของ ธปท. ในแง่ที่ว่า จะโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง และได้รับการประเมินเปรียบเสมือนเป็นพนักงานทั่วไปของ ธปท. เมื่อเป็นเช่นนี้ สำนักงานกองทุนฟื้นฟู จึงมีลักษณะคล้ายกับเป็นแผนกหรือฝ่ายของ ธปท. ส่วนต่างที่มีระหว่างสำนักงานกองทุนฟื้นฟู กับฝ่ายของ ธปท. มาจากการที่คณะกรรมการจัดการกองทุนที่มีบุคคลนอก ธปท. อยู่ด้วย โดยที่มาจากกระทรวงการคลัง

ในช่วงที่เกิดความจำเป็นที่จะต้องแทรกแซงในสถาบันการเงินใดก็ตาม บทบาทของกองทุนฟื้นฟู นั้น เป็นบทบาทที่เชื่อมต่อกับฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. เพราะสองฝ่ายนี้ เป็นผู้ที่มีความเสียหายของสถาบันการเงินก่อนและมีหน้าที่แสวงหานำเสนอมาตรการแก้ไข ปัญหา คณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟู จึงน่าจะเป็นเวทีที่ ธปท. กับกระทรวงการคลัง สามารถพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ทั้งนี้เพราะการแทรกแซงของฝ่ายกำกับที่จะต้องใช้จ่ายเงินกองทุนฟื้นฟู นั้น ในที่สุดอาจกระทบฐานะการคลังของประเทศได้

ในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของกองทุนฟื้นฟู ศปร. ให้ข้อสังเกตว่า

“... ผู้จัดการกองทุนฟื้นฟู มีบทบาทในการตัดสินใจน้อยมาก ทำหน้าที่หลักเป็นแคชเชียร์ และหัวหน้าผู้รักษาและประเมินหลักประกันเท่านั้น คณะกรรมการเองก็มีบทบาทน้อย นอกเหนือจากการพิจารณาหรือรับทราบในการกระทำของประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟู การประเมินสถานการณ์และความเหมาะสมมักอยู่กับ ธปท. โดยเฉพาะฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์กับฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ... แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่กับผู้ว่าการ ... ผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการได้โดยคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟู นั่นเอง” ( ศปร., 2541:218-219)

และในทำนองเดียวกัน ศสปป. รายงานผลการศึกษากระบวนการและวิธีการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สรุปว่า

“... โครงสร้างกองทุน กองทุนเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เชื่อมโยงด้วยฝ่ายจัดการกองทุนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่ของกองทุน เป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใต้ผู้กำหนดนโยบายกองทุนเป็นคนเดียวกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้การกำหนดนโยบาย การวางแผนกองทุน มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวโดยสรุปโครงสร้างกองทุน โดยนิติบัญญัติ แยกจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ทางพฤตินัยเป็นส่วนหนึ่งในอำណัติของธนาคารแห่งประเทศไทย” (ศสปป., 2547: 66)

ถ้ามองจากมุมมองของ ธปท. ข้อแตกต่างระหว่างสถานภาพของคนก่อนและหลังมีกองทุนฟื้นฟูฯ ก็คือ ก่อนที่จะมีกองทุนฟื้นฟูฯ คนมีฝ้ายกำกับที่ไม่มีเงิน ต้องแก้ไขปัญหาโดยไม่ใช้เงินเลย หรือโดยต้องไปไหว้วานสถาบันการเงินอื่น เพื่อให้ร่วมในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่เมื่อมีกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว ฝ้ายกำกับของคนที่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินได้ด้วยเงินที่ไม่จำกัด เพราะกฎหมายอนุญาตให้กองทุนฟื้นฟูฯ หาเงินมาได้ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น กู้ในตลาดรับซื้อคืน เงินจากรัฐบาลที่กู้ผ่านพันธบัตรรัฐบาล โดยมี ธปท. หนุนหลังอยู่

### เครื่องมือของทางการที่ใช้ในการแทรกแซงสถาบันการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่าวิธีการในการเข้าไปแก้ปัญหสถาบันการเงินระยะแรกของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ของทางการไทยก็คือ ใช้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าไปแทรกแซง โดยกฎหมายได้ให้อำนาจกองทุนฟื้นฟูฯ ให้ใช้เครื่องมือได้หลากหลายชนิด ซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ จะนำมาใช้แล้วแต่สถานการณ์ มาตรการที่กองทุนฟื้นฟูฯ นำมาใช้มีดังต่อไปนี้ ( ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538 47-79; web-site ของกองทุนฟื้นฟูฯ)

\* การนำเงินของกองทุนฟื้นฟูฯ ไปฝากในสถาบันการเงิน มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ง่ายที่สุดและทำได้รวดเร็วที่สุด เป็นการช่วยเสริมสภาพคล่องอย่างเร่งด่วนให้แก่สถาบันการเงินที่มีผู้ฝากแห่กันไปถอนเงิน

\* การให้กู้ยืมโดยมีหลักประกัน<sup>24</sup> การให้กู้ยืมนั้นมักจะเป็นในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราทั่วไป (soft loan) มาตรการนี้เป็นช่องทางที่กองทุนฟื้นฟูฯ จะให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาสินทรัพย์จัดชั้นรุนแรง และไม่มีกำไรเพียงพอเพื่อกันสำรอง วิธีนี้จึงเป็นวิธีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถประทังชีวิตต่อไปอีกระยะหนึ่ง นอกจากนั้นในบางกรณีกองทุนฟื้นฟูฯ ยังได้ใช้วิธีนี้เพื่อแก้ไขปัญหสภาพคล่องของสถาบันการเงินแต่ละรายเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยตามอัตราตลาด

\* การซื้อหุ้นเพิ่มทุน ในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาจากการขาดทุนสะสมเป็นเวลายาวนานทำให้เงินกองทุนมีไม่พอเพียง กองทุนฟื้นฟูฯ ก็อาจจะเข้าไปซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงินนั้น ๆ เพื่อให้สถาบันการเงินมีทุนเพียงพอเพื่อดำเนินธุรกิจต่อไปได้

\* การโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอกการขาย ในกรณีที่สถาบันการเงินมีสินทรัพย์จัดชั้น (หรือหนี้เสีย) เป็นจำนวนมาก กองทุนฟื้นฟูฯ อาจรับโอนหนี้เสียเหล่านี้ และดำเนินการติดตามเร่งรัดหรือจำหน่ายออกไป โดยกองทุนฟื้นฟูฯ จะทยอยจ่ายเงินค่าสินทรัพย์ให้แก่สถาบันการเงินที่

<sup>24</sup> ในเดือนตุลาคม 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ. ธปท. ซึ่งได้กำหนดให้กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถให้เงินกู้ยืมแก่สถาบันการเงิน โดยมีหรือไม่มีหลักประกันก็ได้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการจัดการกองทุนกำหนดและผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เป็นปัญหา<sup>25</sup> ซึ่งหมายความว่าในงบดุลของสถาบันการเงิน ก็จะมีตราสารหนี้ของกองทุนเข้ามาแทนหนี้เสียที่โอนออกไป เป็นการยกคุณภาพของสินทรัพย์และของงบดุลของสถาบันการเงินดังกล่าว ทำให้กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถให้ผู้อื่นมารับซื้อสถาบันการเงินนั้นออกไป วิธีการนี้เหมาะสมในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นตกเป็นของกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว สืบเนื่องมาจากมาตรการที่ลำดับก่อนหน้านี้ (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:114-123)

ครั้นเมื่อ รัฐบาลของนายก ชวน หลีกภัย เข้าบริหารประเทศในเดือน พฤศจิกายน 2540 ช่วงเวลาดังกล่าวนั้น สังคมเศรษฐกิจไทยตกอยู่ท่ามกลางความสับสนวุ่นวายจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทุกหนทุกแห่งเต็มไปด้วยความเคลือบแคลงสงสัยถึงเหตุแห่งความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินและนโยบายการเงิน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ จึงได้มีคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 376/2540 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ สปร. เพื่อวิเคราะห์ต้นเหตุที่นำไปสู่สถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจการเงิน และวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ ให้วิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องความผิดพลาดหรือความล่าช้าในการใช้มาตรการต่างๆ ของทางราชการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) นายอนุกุล	ประจวบเหมาะ	ประธานกรรมการ
(2) นายอมร	จันทร์สมบูรณ์	กรรมการ
(3) นายอมเรศ	ศิลาอ่อน	กรรมการ
(4) นายอัมมาร	สยามวาลา	กรรมการ
(5) นายโกวิท	โยยานนท์	กรรมการ
(6) นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
(7) นางสาวนภพร	เรืองสกุล	กรรมการและเลขานุการ

ในการแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้ ทางกรยังได้มอบอำนาจให้อย่างมากเพื่อความคล่องตัวในการทำงาน อาทิเช่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียก ข้อมูล เอกสาร หลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นได้ (สปร., 2541:38-40)

การที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำเนินการดังกล่าว นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางด้านสถาบันที่ก้าวหน้ากว่าเดิม และเป็นการเอียงเข้าหาแนวทางความโปร่งใส

<sup>25</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการดำเนินการตามวิธีนี้ก็คือ การที่กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าไปรับซื้อหนี้เสียจากสถาบันการเงินนั่นเอง

(Transparency) การไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์และสมมาตรมากขึ้น (Perfect – Symmetric Information) การเปลี่ยนแปลงท่าทีเช่นนี้ย่อมได้รับความชื่นชมและสร้างบรรทัดฐานใหม่ทางด้านความโปร่งใสและด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาล (Good Governance) อันจะเป็นผลดีต่อสุขภาพระบบการเงินและเศรษฐกิจไทย ท่ามกลางความโศกเศร้าของโลกาภิวัตน์ทางการเงิน แต่ก็สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ตามความเป็นจริงด้วยว่า การเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางสถาบันที่ก้าวหน้าขึ้นนี้ ได้เป็นไปด้วยอาศัยแรงผลักดันทางฝ่ายประชาชน

ในเวลาต่อมา นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ก็ได้มีคำสั่งที่ 405/2540 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อชี้มูลความผิดและหาผู้กระทำความผิดหรือต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ศสปร.

การที่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศสปร. นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางด้านสถาบันที่ก้าวหน้ากว่าเดิม และเป็นการเอียงเข้าหาแนวทางความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์และสมมาตรมากขึ้น (Perfect – Symmetric Information) แล้ว ยังเป็นสถาบันที่จะนำไปสู่กลไกความรับผิดชอบ (Accountability) การเปลี่ยนแปลงท่าทีเช่นนี้ย่อมได้รับความชื่นชมและสร้างบรรทัดฐานใหม่ทางด้านความโปร่งใสและด้านข้อมูลข่าวสาร รวมถึงกลไกที่จะนำตัวผู้ที่ทำให้ผิดมาลงโทษต่อไป อันจะเป็นผลดีต่อสุขภาพระบบการเงินและเศรษฐกิจไทย แต่ก็สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ตามความเป็นจริงด้วยเช่นกันว่า การเปลี่ยนแปลงท่าทีแห่งปัจจัยทางสถาบันที่ก้าวหน้าขึ้นนี้ ได้เป็นไปด้วยอาศัยแรงผลักดันทางฝ่ายประชาชน

จากการศึกษาในเชิงสืบสวนสอบสวนของ ศสปร. ได้ทำให้ข้อมูลปรากฏออกสู่สาธารณชนมากขึ้น รับรู้ถึงข้อผิดพลาดแล้วซ้ำเล่าในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจไทย แต่อย่างไรก็ตามประเด็นที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ วิธีการแก้ไขของกองทุนฟื้นฟูฯ จากเครื่องมือต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ในข้างต้นนั้น ผลการศึกษาของ ศสปร. (2541) และการศึกษาที่ตาม ๆ ออกมา เช่น (รังสรรค์ นะพรพันธ์, 2543: 306-310; อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546: 113-123; ศสปร., 2547) ได้ข้อสรุปไปในทางเดียวกันว่า กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรที่มีปัญหามาตั้งแต่การออกแบบตามที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย เพราะโดยพฤตินัยแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นแขนขาของ ธปท. และกลายเป็นตัวช่วยให้ฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. และผู้บริหาร ธปท. ปล່อยปละละเลยไม่ยอมเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากบริหารจัดการที่เหลวแหลกภายในสถาบันการเงินต่าง ๆ จนในที่สุดเมื่อจำเป็นต้องแก้ไขเพราะหลีกเลี่ยงอีกต่อไปไม่ได้แล้ว ความเสียหายดังกล่าวก็ได้ทับถมจนแก้ไขได้ยาก และทำให้ความเสียหายที่เกิดกับกองทุนฟื้นฟูฯ อยู่ในระดับสูงอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน



ปัญหาการออกแบบที่กล่าวถึงนั้นเกิดจากการที่กฎหมายไม่ยอมรับความเป็นไปได้ที่สถาบันการเงินจะอยู่ในภาวะล้มละลาย และมีกระบวนการตามกฎหมายที่รองรับสถานการณ์เช่นนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดการชำระบัญชีและมีการจัดการเจ้าหนี้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ผู้ฝากเงินอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ปัญหาของกฎหมายกองทุนฟื้นฟูฯ ที่ทำให้ ธปท. ไม่มีการคานอำนาจโดยฝ่ายอื่น เพราะกรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูฯ ที่มาจากหน่วยอื่นไม่อยู่ในฐานะที่จะทัดทานแรงผลักดันจากฝ่ายกำกับของ ธปท. ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีสายความรับผิดชอบสำหรับ ธปท. อย่างเป็นระบบที่จะป้องกันปัญหาหรือทำให้ปัญหาทุเลาลง ธปท. เริ่มต้องรับผิดชอบต่อสังคมก็ต่อเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว

ในประการต่อมา จะเป็นเรื่องของทวิการวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติและดำเนินการช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา จากการศึกษาของ สปปร. ได้ทำให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ปรากฏออกสู่สังคมมากขึ้น ทั้งในเรื่องของการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปกป้องค่าเงินบาทก็ดี การประพุดติตัวไม่เหมาะสมของพนักงานระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดี รวมถึงความผิดพลาดในการตัดสินใจเกี่ยวกับการช่วยเหลือสถาบันการเงินซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่ที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างในส่วนนี้นั้น จะเป็นลักษณะความผิดพลาดในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม เนื่องจาก มีความไม่โปร่งใสอาจจะเกิดการทุจริต ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง กรณีนี้สะท้อนการปิดบังอำพราง ปิดกั้นการไหลเวียนของสารสนเทศที่แท้จริงในการแก้ปัญหา

ในช่วงปี 2538-2541 ที่ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน กองทุนได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องโดยการฝากเงินและให้กู้ยืม แต่ที่เป็นประเด็นสังเกตคือการช่วยเหลือในการซื้อหุ้นเพิ่มทุน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

30 มิถุนายน 2538 นางเกศียวทอง เหวระกูล (ผจก. กองทุน) มีหนังสือถึงนายจรุง หนูขวัญ (ผู้ช่วยผู้ว่าการ) เสนอให้อนุมัติการตอบรับการซื้อหุ้นเพิ่มทุนจากธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำนวน 50 ล้านหุ้น หุ้นละ 15 บาท มูลค่า 750 ล้านบาท และชำระค่าจองในวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายตามที่ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมกำหนด แล้วจึงค่อยนำเสนอภายหลังต่อที่ประชุมคณะกรรมการจัดการกองทุน ซึ่งจะมิขึ้นในวันที่ 25 กรกฎาคม 2538 ในการนี้ นายจรุง หนูขวัญ และนายวิจิตร สุพินิจ (ผู้ว่าการ) มีคำสั่งอนุมัติในวันที่ 30 มิถุนายน 2538 และคณะกรรมการจัดการกองทุนได้ให้สัตยาบันในการประชุมวันที่ 18 กรกฎาคม 2538

15 มีนาคม 2539 ธปท. โดยนายวิจิตร สุพินิจ (ผู้ว่าการ) มีคำสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม เพิ่มทุนอีก 500 ล้านหุ้น และให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อทั้ง 500 ล้านหุ้น เป็นเงิน 5.4 พันล้านบาท โดยส่วนหนึ่งซื้อในราคาหุ้นละ 12 บาท โดยให้สิทธิแก่ผู้ถือหุ้นเดิมในการซื้อคืน และ

อีกส่วนหนึ่งในราคาหุ้นละ 10 บาท สาเหตุการเพิ่มทุนครั้งนี้ เนื่องมาจากการเพิ่มทุนครั้งก่อน ทางธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การแจ้งว่า ได้เงินทั้งสิ้น 5 พันล้านบาท แต่ ธปท. ตรวจสอบภายหลังพบว่า “ไม่ได้รับเงินชำระค่าหุ้นเป็นตัวเลขแท้จริงจำนวน 1.97 พันล้านบาท” จึงไม่ได้ตามเป้าหมายที่ ธปท. กำหนดไว้ 3 พันล้านบาท และฐานะของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การก็เสื่อมไปอีกมาก ธปท. จึงเห็นว่าต้องมีการเพิ่มทุนอีกครั้ง

17 สิงหาคม 2539 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย) ได้สั่งควบคุมการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ และตั้งคณะกรรมการควบคุม โดยมี นายพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา เป็นประธานตามสำเนาคำสั่งแจ้งของนายเริงชัย ภาระการนนท์ ที่ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในเดือนกุมภาพันธ์ 2541 แจ้งว่าธนาคารได้ยื่นแผนฟื้นฟูต่อรัฐมนตรี หลังจากนั้นในวันที่ 4 กรกฎาคม 2539 ธนาคารได้พบรัฐมนตรีเพื่อหารือเรื่องแผนขอความเห็นชอบให้เพิ่มทุน ต่อมาเมื่อนายเริงชัย ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการ ก็ได้ดำเนินการต่อจากที่รัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้

5 สิงหาคม 2539 นายเริงชัย ภาระการนนท์ มีคำสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ เพิ่มทุนอีก 22.5 พันล้านบาท โดยให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อทั้งหมดด้วยเหตุผลว่าเพื่อความสะดวกรวดเร็ว และเพื่อจะกำหนดเงื่อนไขการจัดสรรหุ้นให้ผู้สนใจอื่น ๆ ลงทุนในภายหลัง

นายวิจิตร สุพินิจ ได้ชี้แจงต่อ สปร. ว่า การดำเนินการกับธนาคารโดยไม่ได้สั่งให้ลดทุน เป็นเพราะเห็นว่าธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเป็นเพียงธนาคารเดียวที่มีปัญหา อีกทั้งสภาพเศรษฐกิจก็ยังคงดีอยู่ และธนาคารแห่งนี้ก็เป็นธนาคารที่อยู่ในความสนใจของสังคมมาก การสั่งให้ลดทุนอาจทำให้ตลาดรู้ถึงสภาพปัญหาและตื่นตระหนก อันอาจมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังสถาบันการเงินอื่นได้ ดังนั้น จึงเลือกที่จะใช้วิธีนุ่มนวล ไม่ต้องการให้ตระหนกตกใจว่าจะมีธนาคารล้ม และพยายามประคับประคองด้วยการแก้ไขปัญหอย่างเงียบ ๆ (สปร., 2541 : 182-183)

จากคำสั่งแจ้งของนายวิจิตร สุพินิจ เกี่ยวกับการแก้ปัญหาธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การนั้น ทำให้เชื่อได้ว่า พื้นฐานการดำเนินนโยบายไม่ต้องการให้ข้อมูลข่าวสารไหลเวียนอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) มีพฤติกรรมลับลมคมใน ปกปิดซ่อนเร้นข้อมูลข่าวสาร เช่นคำสั่งแจ้งที่ว่า ... การสั่งให้ลดทุนอาจทำให้ตลาดรู้ถึงสภาพปัญหาและตื่นตระหนก หรือคำสั่งแจ้งที่ว่า ... พยายามประคับประคองด้วยการแก้ปัญหาอย่างเงียบ ๆ

การมีพฤติกรรมลับลมคมใน ปกปิดอำพรางข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไม่เพียงไม่ช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้ระบบการเงินระบบเศรษฐกิจไทยเท่านั้น ค่าเฉลี่ยของ ธปท. ที่ไม่ตรงกับการคาดคะเนของผู้ฟัง ยังทำให้เกิดวิกฤตด้านความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อ ธปท. อีกด้วย ในท้ายที่สุดความพยายามปกปิดความหลากหลายของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวอย่างหมดทำ ประจวบเคียงกับความล้มเหลวของการเอาใบบัวไปปิดข้างตาย

ในวันที่ 9 พฤษภาคม 2539 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พรรคประชาธิปัตย์ อภิปรายไม่ไว้วางใจ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยหยิบยกเรื่องราวอันหลากหลายในธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การขึ้นมาอภิปรายอย่างตรงไปตรงมา เมื่อข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงปรากฏสู่สังคมมากขึ้น ผลทางจิตวิทยาด้านลบ (Negative Psychological Effect) จากความตระหนักจึงรุนแรงมาก

จากเหตุการณ์นี้ ได้ก่อให้เกิดทัศนคติต่อความเชื่อมั่น ความโปร่งใส ของระบบการเงินไทยและ ธปท. (ผู้ซึ่งมีหน้าที่ดูแลแก้ไขปัญหา) เมื่อลองเปรียบเทียบกับถ้าสมมุติ ธปท. ใช้วิธีการแก้ไขที่โปร่งใส ทำให้ข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ และสมมาตรที่สุด ถึงแม้ว่าข้อมูลที่แท้จริงอาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเงินบ้าง แต่อย่างน้อยถ้าสังคมยังเชื่อมั่นต่อทางการ มีข้อมูลที่เพียงพอเมื่อพิจารณาตามสมมติฐานของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ที่อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ว่าเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Homo Economics) มนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจจะมีพฤติกรรมอันสมเหตุสมผล (Rational Behavior) โดยจะตัดสินใจกระทำการหรือละเว้นการกระทำการจากการประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected Benefits) และจะต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) เมื่อมนุษย์ในแง่เศรษฐกิจถูกสมมุติให้มีความเห็นแก่ได้ และต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการตัดสินใจในแต่ละครั้งย่อมมีเหตุมีผล และลดทอนความตื่นตระหนกลงได้ ที่ซำร้ายไปกว่านั้น เมื่อค่าเฉลี่ยของทางการต่อ ๆ มา ยิ่งสร้างความสับสนต่อสังคม เช่น กรณีการสั่งระงับการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนฯ ที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา เมื่อถึงจุดนี้ความเชื่อต่อทางการก็หมดสิ้นลง ไม่ว่าจะพูดอะไรบอกระเบิดก็ไม่ค่อยจะมีใครเชื่อ

เหนือสิ่งอื่นใด จากการศึกษาเชิงสืบสวนของ ศปร. ถึงกระบวนการปฏิบัติและดำเนินการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ โดยรวมทั้งโครงการแล้ว ได้ข้อสรุปว่า ปราศจากความโปร่งใส และความเด็ดขาดในการที่จะแก้ไขสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างจริงจังและรวดเร็วทันกับเวลา มาตรการต่าง ๆ เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารเดิมที่สร้างปัญหาแก่กิจการธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ และผู้ถือหุ้นเดิมมา โดยตลอด สำหรับการตรวจสอบนั้นมีข้อน่าสังเกต คือ ถึงแม้จะได้พบว่าธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การมีปัญหา และมีปัญหามากถึงขนาดมีสินทรัพย์จัดชั้นสูงถึงร้อยละ 26.73 ของสินทรัพย์ทั้งหมดและในการตรวจสอบต่อมาก็ปรากฏว่ามีสถานการณ์ทางการเงินเลวลงอีก ธปท. ก็ยังให้มีการติดตามตรวจสอบและรายงานเป็นปกติเหมือนการตรวจสอบที่ไม่มีปัญหา นอกจากนั้น ยังมีช่วงเวลาแตกต่างของวันตรวจสอบและวันรายงานเป็นเวลานาน บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายและปฏิบัติการของ ธปท. ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ได้แก่ นายวิจิตร สุพินิจ ซึ่งเป็นผู้ว่าการ ธปท. ในระหว่างตุลาคม 2533 ถึงมิถุนายน 2539 สืบต่อโดย นายเรงชัย มะระกานนท์ ซึ่งเป็นผู้ว่าการ ธปท. ระหว่างกรกฎาคม 2539-กรกฎาคม 2540 แต่ความผิดใน

เรื่องไม่ลดทอนก่อนให้ความช่วยเหลือและการดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบไม่เค็ดขาดเป็นของนาย วิจิตร สุพินิจ เกือบทั้งหมด นายเริงชัย รับผิดชอบเฉพาะการเพิ่มทุน โดยใช้เงินกองทุนฟื้นฟูฯ โดยไม่ลดทอนในครั้งหลังเมื่อทางการได้เข้าควบคุมธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การแล้ว นายเริงชัย ให้เหตุผลว่าทางการได้ซื้อหุ้นไปมากแล้ว หากลดทอนก็จะเสียหาย มีเหตุผลที่ฟังได้มากกว่าที่กล่าวอ้างในอดีต ส่วนการสอบสวนเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายในลักษณะบิดเบือนและการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ศศปร.(ศปร., 2541:191-193)

การที่สารสนเทศที่เป็นความจริงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ไม่โปร่งใส ได้ถูกนำมาตีแผ่สู่สังคมไทยนั้น ถึงแม้ว่าจะนำมาซึ่งความเจ็บปวดบอบช้ำให้กับเศรษฐกิจโดยรวม แต่ก็จะเป็นการชี้ชัดลงไปเลยว่า พฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นพฤติกรรมที่พึงรังเกียจและจะต้องกำจัดให้หมดไปจากระบบการเงินไทย เป็นการสร้างบรรทัดฐานทางจริยธรรม คุณธรรม ให้แก่ ธปท. ผู้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา มากไปกว่านั้น ผลการศึกษาของคณะกรรมการ ศศปร. ก็จะเป็นอีกกลไกหนึ่งที่น่าไปสู่บรรทัดฐานการรับผิดชอบ เขตความรับผิดชอบของผู้แก้ปัญหา ที่มีพฤติกรรมทุจริตไม่โปร่งใสหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ณ จุดนี้ นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ ที่จะสร้างสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของสารสนเทศที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) ความรับผิดชอบ (Accountability) ในแง่ของการแก้ไขปัญหา มาสู่ ธปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา เช่น กระทรวงการคลัง เพื่อก้าวไปสู่จุดที่มีธรรมาภิบาล จุดที่มีความปลอดภัยและสวัสดิภาพให้ระบบการเงินไทย ในยุคสมัยโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ครั้นเวลาผ่านไป เศรษฐกิจการเงินไทยก็ไม่สามารถก้าวข้ามจุดเปลี่ยนนี้ไปได้ เมื่อรัฐบาลชวน 2 ตัดสินใจไม่เปิดเผยผลการศึกษารายงานของคณะกรรมการ ศศปร. ทั้ง ๆ ที่ได้ใช้ทรัพยากรทั้งบุคคล เงินทุน เวลา ไปแล้วตั้งมากมาย ก็เลยเป็นอันว่าระบบเศรษฐกิจไทยย้อนกลับไปจุดที่คลุมเครือดั้งเดิม เป็นความพ่ายแพ้แก่อำนาจลึกลับของรัฐบาลชวน 2

ทั้งนี้ทั้งนั้นจะด้วยเหตุผลกลใดไม่แน่ชัด แต่มีการกล่าวถึงสาเหตุกันว่า จากรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 14 มีนาคม 2543 เนื่องจากนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ อดีตรองผู้ว่าการ ธปท. และคณะ มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมถึงนายกรัฐมนตรีความว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ศศปร. มีสภาพเป็นคณะประชาชน จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนและชี้มูลความผิด ทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545:214)

อย่างไรก็ตาม โดยสรุปแล้วเป็นที่น่าเศร้าใจว่ารัฐบาลชวน 2 พลาดโอกาสสำคัญที่จะสร้างกลไกสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานในแง่ของแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หมายถึง การส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) รวมถึงกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ให้แก่ระบบการเงินไทย

#### 4.3.2 องค์กรเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.)

ในเวลาต่อมา ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องสะสางปัญหาสถาบันการเงิน อันสืบเนื่องมาจากการที่ทางการไทยได้เข้าไปช่วยเหลือสภาพคล่องแก่บริษัทเงินทุนผ่านทางกองทุนฟื้นฟูฯ ทำที่สุดจึงได้ตั้งระงับการดำเนินกิจการทั้งหมด 58 แห่ง ต่อมา มีเพียง 2 แห่งที่สามารถกลับมาดำเนินธุรกิจได้อีก คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บงล. เกียรตินาคิน และ บงล. บางกอกอินเวสต์เมนท์ ที่เหลือ 56 แห่ง มีคำสั่งให้ปิดกิจการ<sup>26</sup>

เมื่อบริษัทเงินทุน 56 แห่งถูกสั่งให้ปิดไป กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่และรายสำคัญของบริษัทเหล่านี้ คิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของยอดหนี้ที่ยื่นขอรับชำระ เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูฯ ได้จ่ายเงินไปประมาณ 750,000 ล้านบาท ในจำนวนนี้ประมาณ 450,000 ล้านบาท เป็นเงินช่วยเหลือ โดยโอนสัญญาเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนทำไว้กับลูกหนี้ตนมาไว้ที่กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นหลักประกัน ส่วนอีกประมาณ 300,000 ล้านบาท เป็นเงินที่จ่ายไปตามโครงการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ ( อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์นันทน์ วิจิตรอักษร, 2546: 137)

วิธีการสะสางปัญหา 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งให้ปิดกิจการนั้น เป็นหน้าที่ขององค์กรเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน ปรส. ที่ไปที่มาของ ปรส. นั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2540 ในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ การจัดตั้ง ปรส. ก็เพื่อวัตถุประสงค์สามประการสำคัญ คือ 1) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 จำนวน 16 แห่ง และวันที่ 5 สิงหาคม 2540 จำนวน 42 แห่ง รวมเป็น 58 แห่ง 2) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับ 3) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการในกรณีบริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินกิจการต่อไป

ก่อนหน้าที่จะมีการตั้ง ปรส. ทางการไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการควบคุมหรือโอนกิจการของสถาบันการเงิน คคส. ขึ้นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2540 แต่ยังมีทีมงานต่าง ๆ จะเสร็จสิ้น คคส. ชุดนี้ก็มีอันต้องเลิกไป โดยมี ปรส. ขึ้นมาทำหน้าที่แทน เกี่ยวกับเรื่องจัดตั้ง ปรส. นั้น ถึงแม้จะไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดแต่ก็สันนิษฐานได้ว่า เป็นการตัดสินใจร่วมกับ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของกองทุนการเงินฯ ที่มาพร้อมกับเงินกู้ เมื่อ ปรส. พิจารณาปิดกิจการ 56 บริษัทเงินทุนแล้ว หน้าที่สำคัญที่เหลืออยู่ก็คือ การชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับ

<sup>26</sup> ขั้นตอนการแทรกแซงของกองทุนฟื้นฟูฯ ในการช่วยเหลือบริษัทเงินทุน รายละเอียดการดำเนินงานของ คคส. เงื่อนไขในการพิจารณาระงับและปิดกิจการบริษัทเงินทุน โปรดดู นวพร เรื่องสกุล 2547. ในรายงานผลการศึกษา ศสปป. การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่งปิดทำการ; และ โปรดดู รายชื่อบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการและลำดับเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ ในภาคผนวก ก

ตาม พรก. ปรส. การดำเนินงานของ ปรส. ในการจัดการกับสินทรัพย์ของ 56 บริษัทเงินทุน ประกอบด้วยสี่ขั้นตอนหลัก คือ 1) การรวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุน 2) การตรวจสอบหนี้ของสถาบันการเงินและการวินิจฉัยสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ 3) การจัดสรรคืนเจ้าหนี้ และ 4) การนำสถาบันการเงินเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย ( ปรส., 2545: 634)

กล่าวอย่างรวบรัดแล้ว วิธีการแก้ปัญหาบริษัทเงินทุน โดย ปรส. นั้น เป็นวิธีการที่เต็มเต็มสิ่งที่ยังไม่มีประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และ กองทุนฟื้นฟูฯ กล่าวคือ

ประเด็นแรก กองทุนฟื้นฟูฯ มีเงินที่จะช่วยในการฟื้นฟูและช่วยเหลือเจ้าหนี้ในขณะที่ ปรส. คล้ายกับเป็นกองทุนฟื้นฟูฯ ซื่อหุ้เมื่อเห็นว่าจะให้ฟื้นฟูฯ (มาตรา 32) และกำหนดได้เพียงวิธีการในการช่วยเหลือเจ้าหนี้ งานของ ปรส. ในประเด็นนี้ คล้ายกับงานของฝ่ายกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สอง ปรส. มีอำนาจที่จะเข้าควบคุม ปิดทำการและชำระบัญชีบริษัท ในขณะที่งานของกองทุนฟื้นฟูฯ มีเฉพาะการฟื้นฟูฯ เท่านั้น งานควบคุมและปิดทำการเป็นงานของฝ่ายกำกับและตรวจสอบ ถ้าหากว่ากองทุนฟื้นฟูฯ ปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือ ส่วนกระบวนการชำระบัญชีนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ ไม่มีอำนาจพิเศษตามกฎหมาย ทำได้เพียงในฐานะเจ้าหนี้หรือผู้ถือหุ้นเท่านั้น

ดังนั้น อำนาจของ ปรส. กว้างขวางกว่ากองทุนฟื้นฟูฯ คือตั้งงานการใช้อำนาจบางส่วนไปจากฝ่ายกำกับและตรวจสอบ ซึ่งใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ทำให้การแก้ไขปัญหของ ปรส. ครบวงจรมากกว่า แต่ในขณะที่เดียวกันก็ป้องกันการใช้เงินสมควรที่เกิดขึ้นกับกองทุนฟื้นฟูฯ ที่มีธนาคารแห่งประเทศไทยคอยสั่งการและคอยใช้เงินอย่างไม่จำกัด ( ศสปป. รายงานผลการศึกษา การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่งปิดทำการ, 2547 : 82-83)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การจัดให้มี ปรส. เพื่อแก้ปัญหาบริษัทเงินทุนนั้น เป็นวิธีการที่ครอบคลุมและมีศักยภาพในตัวเอง จากข้อมูล ของ ปรส. (2545) ทำให้เชื่อได้ว่า วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ต่างประเทศผู้ซึ่งเคยประสบปัญหาคล้ายคลึงกันเคยนำไปใช้มาก่อน เช่น ประเทศเม็กซิโก สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ประเทศไทยจึงได้นำวิธีการนี้มาปรับปรุงให้เหมาะกับกรณีของประเทศไทย โดยมีกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก คอยช่วยเหลือให้คำปรึกษา ฉะนั้นแล้วในแง่ของวิธีการก็เป็นที่ยอมรับได้ว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขนาดนั้นและก้าวหน้าขึ้นกว่าของเดิมที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลไทยที่ผ่าน ๆ มา ได้แสดงว่าหมดปัญญาที่จะนำธรรมาภิบาลมาสู่ระบบการเงินไทย อาทิเช่น ความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) รวมถึงกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ทั้งในด้านของการกันปัญหา และในด้านของการแก้ไขปัญหา ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้อย่างแจ่มแจ้งแล้วก่อนหน้านี้

ฉะนั้น ทันที้ที่ ปรส. ได้เริ่มกระบวนการปฏิบัติและดำเนินงาน ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์มาเป็นระยะ ตั้งแต่การตัดสินใจปิดกิจการ 56 บริษัทเงินทุน จนกระทั่งถึงขั้นตอนที่สำคัญที่สุดคือการชำระบัญชีหรือจำหน่ายสินทรัพย์ ซึ่งเสียงวิจารณ์เมื่อสรุปรวมแล้ว ก็เป็นเรื่องของความไม่โปร่งใสเกือบทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีในรายงานวิจัยฉบับนี้จะเลือกวิเคราะห์เฉพาะประเด็นการจำหน่ายสินทรัพย์ เพราะเหตุผลที่ว่า เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติและดำเนินงาน ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คำชี้แจงของ ปรส. ต่อข้อวิจารณ์ความไม่โปร่งใสนั้นมีหลายประเด็นที่ฟังไม่ขึ้น

ชี้ให้เห็นแล้ว ขั้นตอนการปฏิบัติและดำเนินงานที่สำคัญเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งถูกวิจารณ์อย่างมาก และคำชี้แจงของ ปรส. ต่อข้อวิจารณ์ต่าง ๆ สามารถสรุปอย่างย่อได้ดังนี้ กล่าวคือ สินทรัพย์ที่ ปรส. ตรวจสอบและรวบรวมได้จากการปิด 56 บริษัทเงินทุนประกอบด้วยสินทรัพย์หลัก<sup>27</sup> และสินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลัก<sup>28</sup> มูลค่าของสินทรัพย์ทั้งสองชนิด ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2540 รวมกันประมาณ 851,000 ล้านบาท เป็นมูลค่าของสินทรัพย์หลักประมาณ 771,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 90.6 และเป็นมูลค่าของสินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลักอีกประมาณ 80,000 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 9.4 ของสินทรัพย์ทั้งหมด วิธีการที่ใช้ในการขายหรือจำหน่ายสินทรัพย์ ปรส. ต้องดำเนินการตามมาตรา 30 ของ พรก. ปรส. ที่กำหนดไว้ว่าการขายสินทรัพย์เพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูล โดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการ ปรส. กำหนด

ปรส. จำหน่ายสินทรัพย์หลักโดยใช้วิธีการยื่นซองประมูลสำหรับสินทรัพย์หลักทุกประเภท และรับชำระเป็นเงินสดหรือหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติ รวมทั้งยังสามารถชำระได้ทั้งหมดหรือชำระบางส่วน และส่วนที่เหลือรับชำระในลักษณะการแบ่งปันผลกำไร หรือการแบ่งปันกระแสเงินสดที่เกิดขึ้นในอนาคต<sup>29</sup> ส่วนสินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลักใช้วิธีการประมูลโดยการยกมือแข่งขันราคาแบบเปิดเผย สำหรับสินทรัพย์ประเภทเฟอร์นิเจอร์สำนักงาน รถยนต์

<sup>27</sup> สินทรัพย์หลักประกอบด้วยสินทรัพย์ประเภทเงินให้กู้ยืมประเภทต่าง ๆ หรือลูกหนี้ธุรกิจเงินทุน ลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ และลูกหนี้ธุรกิจหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นหลักทรัพย์ที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินได้ให้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ เช่น สินเชื่อพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์ สินเชื่อเช่าซื้อ สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อธุรกิจหลักทรัพย์ และสินเชื่อรายย่อย (ปรส. 2545 : 293)

<sup>28</sup> สินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลักประกอบด้วย สินทรัพย์ประเภทประเภทเงินทุนในหลักทรัพย์ สินทรัพย์รอการขาย ที่ดินอาคารและอุปกรณ์ ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินได้ลงทุนไว้เพื่อรอรับดอกเบี้ยหรือรายได้ เช่น พันธบัตร หลักทรัพย์เพื่อการลงทุน กองทุนรวม หรือเป็นสินทรัพย์ที่ใช้เป็นที่ทำการของบริษัท เช่น ที่ดิน อาคารที่ทำการ อุปกรณ์และเครื่องใช้สำนักงานและสินทรัพย์อื่น ๆ รวมทั้งรถยนต์ที่ยึดคืนจากลูกหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ (ปรส. 2545:293)

<sup>29</sup> เป็นข้อตกลงที่ ปรส. สามารถทำกับผู้ที่มีส่วนได้ นอกเหนือจากการรับชำระเป็นเงินสด

โทรศัพท์มือถือ ศิลปวัตถุ และอสังหาริมทรัพย์บางประเภท และใช้วิธียื่นของประมูลราคาสำหรับสินทรัพย์ประเภทเงินลงทุนในหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์บางประเภท และสินทรัพย์ที่มีตัวตน การชำระเงินสำหรับสินทรัพย์ที่มีใช้สินทรัพย์หลักเหล่านี้รับในรูปเงินสด เช็ค หรือ โอนเงินผ่านบัญชีธนาคาร (ปรส., 2545:299)

ผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมในการจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. ได้แก่ ผู้ที่สนใจ ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ ลูกหนี้ (ยกเว้นลูกหนี้ที่มียอดหนี้คงค้างเกินร้อยละ 10 ของกลุ่มสินทรัพย์ที่เสนอขายในคราวนั้น)<sup>30</sup> และบุคคลผู้เคยเป็นพนักงานของสถาบันการเงิน ส่วนกลุ่มผู้ไม่มีสิทธิส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับ ปรส. เช่น คณะกรรมการ พนักงาน ผู้จัดการเฉพาะกิจและที่ปรึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ในบางประเภทสินทรัพย์ เช่น หลักทรัพย์ที่ไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ สินทรัพย์ประเภทธุรกิจเฉพาะ ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูลเพิ่มเติม

องค์ประกอบของสินทรัพย์หลักที่ ปรส. รวบรวมได้ (ตารางที่ 4.1) ในกลุ่มสินทรัพย์หลักสินเชื่อพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 54.17 ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมดหรือ 460,000 ล้านบาท ขณะที่หลักทรัพย์และเงินทุนมีสัดส่วนมากที่สุดในกลุ่มสินทรัพย์ที่มีใช้สินทรัพย์หลักคิดเป็นร้อยละ 7.6 หรือ 64,000 ล้านบาท จากสินทรัพย์รวมทั้งหมดของ 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกปิดนี้คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 51.4 ต่อจำนวนสินเชื่อทั้งหมดที่บริษัทเงินทุนปล่อยให้แก่ภาคเอกชน ณ กลางปี 2540 หรือร้อยละ 9.4 ต่อจำนวนสินเชื่อสถาบันการเงินทั้งระบบ

ตารางที่ 4.1 องค์ประกอบสินทรัพย์ของ ปรส. ตามมูลค่า ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2540

ประเภทสินทรัพย์	มูลค่า(พันล้านบาท)	ร้อยละ
สินทรัพย์หลัก	770.90	90.60
สินเชื่อพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์	460.90	54.17
สินเชื่อเช่าซื้อ	64.90	7.64
สินเชื่อธุรกิจหลักทรัพย์	30.02	3.52

<sup>30</sup> การที่ ปรส. ไม่อนุญาตให้ลูกหนี้ที่มียอดหนี้คงค้างเกินร้อยละสิบของกลุ่มสินทรัพย์ที่เสนอขายในคราวนั้น เนื่องจากเห็นว่าผลที่ได้รับไม่คุ้มกับผลเสีย เพราะจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมที่ไม่ถูกต้องให้กับระบบสถาบันการเงิน ซึ่งหากลูกหนี้ของสถาบันการเงินทั้ง 56 แห่ง สามารถซื้อหนี้ของตนเองคืนในราคาต่ำกว่ามูลค่าหนี้คงค้าง ลูกหนี้ของสถาบันการเงินอื่นที่ยังดำเนินกิจการอยู่ก็จะไม่ยอมชำระหนี้ เพราะหวังที่จะกลับมาซื้อหนี้คืนในราคาต่ำกว่าเดิม ดังนั้น หลักการที่ ปรส. ยึดถือปฏิบัติก็เพื่อรักษา ระบบสถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการอยู่มิได้คำนึงถึงการจำหน่ายสินทรัพย์ให้ได้ราคาสูงแต่เพียงอย่างเดียว



ประเภทสินทรัพย์	มูลค่า(พันล้านบาท)	ร้อยละ
ตัวขายลด	30.02	3.52
สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย	25.08	2.95
สินเชื่อรายย่อย	159.98	18.80
สินทรัพย์ที่ไม่ใช่สินทรัพย์หลัก	79.80	9.40
หลักทรัพย์และเงินลงทุน	64.64	7.60
อสังหาริมทรัพย์	10.37	1.22
รถยนต์	1.60	0.20
อื่น ๆ	3.19	0.38
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>850.70</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: ปรส. (2545:293) และภาพ 7.1.4 ของ ปรส. (2545:339)

ในกลุ่มสินทรัพย์หลัก ปรส. ได้ดำเนินการประมวลโดยจำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ คือ สินเชื่อเช่าซื้อ สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อธุรกิจ สินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และสินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น สรุปผลการจำหน่ายสินทรัพย์หลักในตารางที่ 4. 2 อัตราการเรียกคืนที่ได้จากการประมวลขายสินทรัพย์นั้น กลุ่มสินเชื่อเช่าซื้อ ได้อัตราสูงสุดคือร้อยละ 47.98 รองลงมาคือสินเชื่อที่อยู่อาศัย และสินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น (ครั้งที่ 2) เท่ากับร้อยละ 46.80 และ 32.85 ตามลำดับ ในภาพรวมจากการประมวลทั้งหมดแปดครั้ง อัตราการเรียกคืนของสินทรัพย์หลักทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 24.99 โดยมูลค่าที่ได้จากการประมวลขายเท่ากับ 150,000 ล้านบาท จากมูลค่าทางบัญชี 600,200 ล้านบาท นั้นหมายความว่าส่วนสูญเสียที่เกิดขึ้นประมาณ 450,000 ล้านบาท เจ้าหนี้ใหญ่หรือกองทุนฟื้นฟูฯ (และประชาชนไทยในท้ายที่สุด) เป็นผู้รับไป

สินเชื่อเช่าซื้อเป็นสินทรัพย์หลักกลุ่มแรกที่ได้ออกประมวลขาย และเป็นกลุ่มที่ได้อัตราเรียกคืนมากที่สุด ในการประมวลขายได้แบ่งสินเชื่อเช่าซื้อออกเป็นเก้ากลุ่มและประมวลขายได้ทั้งหมด สัดส่วนหนี้เสียของกลุ่มนี้เท่ากับร้อยละ 34.7 ผู้ชนะการประมูลมีห้ารายจากทั้งหมด 11 ราย ตารางที่ 4.3 ก. แสดงผลการประมวลจำแนกตามผู้ซื้อ บริษัท จีอี แคลปปีดอล (ประเทศไทย) จำกัด ได้สัดส่วนของสินเชื่อเช่าซื้อ ไปมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 83.4 ของมูลค่าทางบัญชีหรือร้อยละ 85.3 ของมูลค่าที่ประมวลได้ และยังเป็นผู้ที่ให้อัตราการเรียกคืนเกือบจะสูงสุดแก่ ปรส. อีกด้วย

#### ตารางที่ 4.2 สรุปผลการจำหน่ายสินทรัพย์หลัก

ประเภท	วันประมูล	จำนวนกลุ่ม เสนอขาย/ ขายได้	มูลค่าทางบัญชี (ล้านบาท)	ราคาประมูล (ล้านบาท)	อัตราเรียกคืน (ร้อยละ)
สินเชื่อเช่าซื้อ	25.มิ.ย.41	9/9	51,812.15	24,858.79	47.98
สินเชื่อที่อยู่อาศัย	13 ส.ค. 41	1/1	24,616.95	11,520.00	46.80
สินเชื่อธุรกิจครั้งที่ 1	15 ธ.ค. 41	45/15	155,676.25	36,833.68	23.66
สินเชื่อธุรกิจครั้งที่ 2	19 มี.ค. 42	46/44	221,535.51	40,318.69	18.20
สินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างครั้งที่ 1	11 พ.ค. 42	4/0	7,731.98	ยกเลิกการ ประมูล*	-
สินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างครั้งที่ 2	6 ก.ค. 42	2/2	1,295.40	157.80	12.18
สินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่นครั้งที่ 1	11 ส.ค. 42	35/34	128,987.21	30,975.39	24.01
สินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่นครั้งที่ 2	10 พ.ย. 42	10/9	16,320.08	5,361.92	32.85
จำนวนสินทรัพย์หลักที่ขายได้	-	-	600,243.55	150,026.27	24.99

ที่มา : ตารางที่ 7.1.2 ของ ปรศ. (2545:201) และ ปรศ.(2545:344-438)

หมายเหตุ : \* ยกเลิกการประมูลเนื่องจากราคาเสนอซื้อต่ำกว่าที่คณะกรรมการ ปรศ. จะรับได้

สินทรัพย์หลักกลุ่มที่สองที่ ปรศ. ประมูลจำหน่ายคือสินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อกลุ่มนี้มีอัตรา  
การเรียกคืนเป็นอันดับที่สองรองจากสินเชื่อเช่าซื้อ สัดส่วน NPLs ของสินเชื่อในกลุ่มนี้เท่ากับ  
ร้อยละ 48.92 ในการประมูลขาย ปรศ. ได้จัดสินเชื่อกลุ่มนี้รวมกันเป็นกลุ่มเดียวและมีผู้ร่วมประมูล  
ทั้งหมดสี่ราย แต่มีผู้ชนะหนึ่งรายคือ ลีห์แมน บราเดอร์ส โฮลดิ้งส์ ینگค์ (ลีห์แมนฯ) เสนอซื้อใน  
ราคาประมูลสูงสุดเท่ากับ 11,520 ล้านบาท ซึ่งให้อัตราเรียกคืนร้อยละ 46.8 ของสินทรัพย์ที่  
ลีห์แมน ได้ไปนี้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4 ต่อมูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์หลักทั้งหมดหรือร้อยละ  
7.7 ในกรณีมูลค่าที่ได้จากการประมูล

ตารางที่ 4.3 (ก) ผลการประมูลสินเชื่อเข้าซื้อจำแนกตามผู้ซื้อ (เรียงตามกลุ่มสินทรัพย์ที่ประมูลได้)

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้น คงค้าง (ล้านบาท)	ราคา ประมูล (ล้านบาท)	อัตรา การเรียก เก็บ (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทาง บัญชีที่ประมูลได้ ต่อมูลค่าทางบัญชี ทั้งหมด (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ ประมูลได้ต่อ มูลค่าการประมูล ทั้งหมด (ร้อยละ)
บจก. จีอี แคปปิตอล (ประเทศไทย)	43,222.0	21,207.6	49.07	83.42	85.31
บจก. วี. คอนกลอมเมอเรท	1,870.6	773.4	41.35	3.61	3.11
บจก. พระนครยนตรการ	1,074.3	322.3	30.00	2.07	1.30
บมจ. สยามพาณิชย์ลิสซิ่ง	1,991.7	1,020.0	51.21	3.85	4.10
บง. รัตนทุน	3,653.7	1,535.5	42.03	7.05	6.18
<b>รวม</b>	<b>51,812</b>	<b>24,858.8</b>	<b>47.98</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: ตาราง 7.2.6 ของ ปรศ. (2545: 357)

(ข) สัดส่วนการประมูลสินเชื่อธุรกิจจำแนกตามผู้ซื้อ

ผู้ชนะการประมูล	ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2	รวม
<b>ในประเทศ</b>			
บบส.	-	83.7	49.2
บงล. เกียรตินาคิน	13.5	7.1	9.7
บง. ธนชาติ	4.0	2.0	2.8
บจก. วี คอนกลอมเมอเรท	6.7	-	2.8
บจก. ริชชีเวนเจอร์ส	-	1.1	0.7
บง. ทิสโก้	-	0.8	0.5
บจก. พระนคร ยนตรการ	0.9	-	0.4
<b>รวมในประเทศ</b>	<b>25.1</b>	<b>94.7</b>	<b>66.0</b>
<b>ต่างประเทศ</b>			
Goldman Sachs (Asia) Finance	70.4	2.8	30.7
Global Thai Finance and Securities Limited	2.1	1.5	1.7
Pavillion Fund LLC	2.4	-	1.0
Starwood Thailand Holding, LLC	-	1.0	0.6
<b>รวมต่างประเทศ</b>	<b>74.9</b>	<b>5.3</b>	<b>34.0</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

ที่มา: ตาราง 7.4.8 ของ ปรศ. (2545:418)

หน่วย: ร้อยละของมูลค่าทางบัญชี

## (ค) ผลการประเมินสินเชื่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจำแนกตามผู้ซื้อ

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้น คงค้าง (ล้านบาท)	ราคา ประมูล (ล้านบาท)	อัตรากារ เรียกคืน (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทาง บัญชีที่ประมูลได้ ต่อมูลค่าบัญชี ทั้งหมด(ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ ประมูลได้ต่อ มูลค่าการ ประมูลทั้งหมด (ร้อยละ)
บบส.		142.4	14.3	77.1	90.5
บจก. อินเตอร์ ท็อปวัน		14.9	5.0	22.9	9.5
<b>รวม</b>	<b>1,295.4</b>	<b>157.3</b>	<b>12.1</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

ที่มา: ตาราง 7.5.6 ของ ปรส. (2545: 434)

## (ง) การประเมินสินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น ๆ

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้น คงค้าง (ล้านบาท)	ราคา ประมูล (ล้านบาท)	อัตราการ เรียกคืน (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทาง บัญชีที่ประมูลได้ ต่อมูลค่าบัญชี ทั้งหมด(ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ ประมูลได้ต่อ มูลค่าการ ประมูลทั้งหมด (ร้อยละ)
<b>ครั้งที่ 1</b>					
เอ เอส โอ(เคลาแวร์)แอล.เอล.ซี	92,962.8	20,803.0	22.4	72.1	67.2
บง. เกียรตินาคิน	20,010.0	6,576.7	32.9	15.5	21.2
เดอะ พาวริลเลียนฟันด์	8,363.6	1,654.1	19.8	6.5	5.3
บจก. โกลบอลไทย	3,521.8	606.0	17.2	2.7	2.0
บบส.	2,506.0	837.0	33.4	1.9	2.7
บง. ธนชาติ	1,623.1	498.4	30.7	1.3	1.6
<b>รวมครั้งที่ 1</b>	<b>128,987.2</b>	<b>30,975.4</b>	<b>24.0</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
<b>ครั้งที่ 2</b>					
บบส.	8,179.5	1,616.2	19.8	50.1	30.1
บง.เกียรตินาคิน	7,660.3	3,577.3	46.7	46.9	66.7
บจก. พระนคร ยন্ত্রการ	480.3	168.0	35.0	2.9	3.1
<b>รวมครั้งที่ 2</b>	<b>16,320.1</b>	<b>5,361.5</b>	<b>32.9</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

ผู้ชนะการประมูล	ยอดเงินต้น คงค้าง (ล้านบาท)	ราคา ประมูล (ล้านบาท)	อัตราการ เรียกคืน (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าทาง บัญชีที่ประมูลได้ ต่อมูลค่าบัญชี ทั้งหมด(ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ ประมูลได้ต่อ มูลค่าการ ประมูลทั้งหมด (ร้อยละ)
<b>รวมสองครั้ง</b>					
เอ เอส โอ วัน(เดลาแวร์) แอล.แอล.ซี	92,962.8	20,803.2	22.4	64.0	57.3
บง. เกียรตินาคิน	27,670.2	10,154.0	36.7	19.0	27.9
บบส.	10,685.4	2,453.1	23.0	7.4	6.8
เดอะพาวเวอร์ลิ้นฟีนด์	8,363.6	1,654.1	19.8	5.8	4.6
บจก. โกลบอลไทย	3,521.8	606.0	17.2	2.4	1.7
บง. ธนชาติ	1,623.1	498.4	30.7	1.1	1.4
บจก. พระนคร ขนตรการ	480.3	168.0	35.0	0.3	0.5
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>145,307.3</b>	<b>36,336.9</b>	<b>25.0</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: ตาราง 7.6.5 และ 7.6.6 ของ ปรส. (2545:455-457)

สินเชื่อบริษัทเป็นกลุ่มสินทรัพย์ที่มีมูลค่าทางบัญชีมากที่สุดประมาณ 377,200 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนของมูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์หลักเท่ากับร้อยละ 62.8 สินเชื่อเหล่านี้ประมูลขายได้ 77,200 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนต่อมูลค่าที่ประมูลได้ของสินทรัพย์หลักร้อยละ 51.4 สัดส่วนหนี้เสียของสินเชื่อกลุ่มนี้ประมาณร้อยละ 96 ขณะที่ได้อัตราเรียกคืนร้อยละ 20.45 ในการประมูลสินทรัพย์กลุ่มนี้ ปรส. ต้องทำการประมูลถึงสองรอบ สินเชื่อประมาณร้อยละ 40 (ตามมูลค่าทางบัญชี) ขายออกไปในครั้งแรกได้อัตราเรียกคืนร้อยละ 23.66 และลดลงเหลือร้อยละ 18.2 ตามสภาพสินทรัพย์ในการประมูลครั้งที่สอง

นอกจากนั้น ปรส. ยังได้เพิ่มวิธีการชำระเงินด้วยวิธีแบ่งปันผลกำไร (ในการประมูลครั้งที่หนึ่ง) และแบ่งปันกระแสเงินสด (ในการประมูลครั้งที่สอง) นอกเหนือไปจากเดิมที่มีเพียงการขายขาด วิธีการแบ่งปันผลกำไรเกิดขึ้นจากการที่ ปรส. และผู้ประมูลไม่สามารถตกลงราคาเงินสดกันได้ โดย ปรส. ได้ให้ผู้ชนะการประมูลรายหนึ่ง (บริษัท โกลด์แมน แซค) ชำระค่าสินทรัพย์สี่กลุ่มเป็นเงินสดทันทีร้อยละ 90 ส่วนที่เหลือให้เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเลือกว่าจะรับเป็นเงินสดหรือขอแบ่งปันผลกำไรในอนาคต (ปรส. 2545:420-421) ส่วนรายละเอียดสรุปผลการจำหน่ายสินเชื่อบริษัทโปรดดูในตารางที่ 3.4 สำหรับวิธีการแบ่งปันกระแสเงินสด ปรส. ได้นำออกมาใช้ในการประมูลครั้งที่สอง โดยคาดว่าจะให้ประโยชน์แก่เจ้าหนี้ของบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดไป วิธีการแบ่งปันกระแสเงินสดเป็นวิธีที่เพิ่มเติมจากการชำระเป็นเงินสดเต็มจำนวน จาก 46 กลุ่มสินทรัพย์ที่ประมูลขายในครั้งนี้มี 10 กลุ่มที่ใช้วิธีการแบ่งกระแสเงินสด ซึ่งผู้ชนะการประมูลต้องชำระเงินสด

ร้อยละ 80 ของราคาประมูล ส่วนที่เหลือเป็นสิทธิในการแบ่งปันกระแสเงินสด แต่วิธีการนี้ไม่ค่อยได้รับความนิยมเท่าที่ควรเนื่องจากเจ้าหน้าที่เลือกใช้สิทธิแบ่งปันกระแสเงินสดน้อยมาก จากการประมูลทั้งสองครั้ง สิทธิที่ประมูลออกไปโดยวิธีการรับชำระเป็นเงินสดคิดเป็นร้อยละ 34.16 ของมูลค่าทางบัญชีหรือร้อยละ 45.11 ส่วนที่เหลือเป็นสิทธิที่รับชำระโดยแบ่งปันผลกำไรหรือกระแสเงินสด

ตารางที่ 4.4 สรุปผลการจำหน่ายสินเชือธุรกิจ

วิธีการรับชำระ	มูลค่าทางบัญชี (พันล้านบาท)	ราคาประมูล (พันล้านบาท)	อัตรการเรียก คืน (ร้อยละ)
การประมูลครั้งที่ 1			
เงินสด	46.0	15.4	33.45
แบ่งปันผลกำไร	109.7	23.6	21.52
<b>รวมครั้งที่ 1</b>	<b>155.7</b>	<b>39.0</b>	<b>25.05</b>
การประมูลครั้งที่ 2			
เงินสด	83.0	20.4	24.57
แบ่งปันกระแสเงินสด	139.0	19.9	14.39
<b>รวมครั้งที่ 2</b>	<b>222.0</b>	<b>40.3</b>	<b>18.17</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>377.7</b>	<b>79.3</b>	<b>21.00</b>

ที่มา: ตาราง 7.4.7 (ปรส.2545:417)

กลุ่มสินเชือธุรกิจรับเหมาก่อสร้างเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องประมูลถึงสองครั้ง เนื่องจากในครั้งแรกราคาเสนอซื้อต่ำจึงไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ปรส. ในครั้งแรก ปรส. ได้นำสินเชือมูลค่าทางบัญชีประมาณ 7 พันล้านบาทเสนอขาย ในจำนวนนี้มีสัดส่วนสินเชือที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ร้อยละ 35 ในครั้งที่สอง ปรส. จึงได้นำสินเชือกู่มนี้ออกประมูลอีกครั้ง แต่คัดเหลือเฉพาะสินเชือส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐบาล ด้วยเหตุผลที่ว่ามีความเสี่ยงน้อยกว่าธุรกิจรับเหมาก่อสร้างอื่น ๆ และคาดว่าน่าจะเป็นที่สนใจของนักลงทุนมากกว่า (ปรส., 2545: 427) สินเชือกู่มนี้มีมูลค่า 1.9 พันล้านบาทและมีหนี้เสียถึงร้อยละ 79 แต่ก็ยังได้อัตรการเรียกคืนกลับมาร้อยละ 12.14 ผู้ชนะการประมูลในครั้งที่สองและได้สินทรัพย์ไปมากที่สุดคือ บบส. คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77 ของมูลค่าทางบัญชีหรือร้อยละ 91 ของมูลค่าการประมูล โดย ปรส. ได้อัตรการเรียกคืน (หรือ ปรส. จ่ายไป) ร้อยละ 14.3 ขณะที่บริษัท อินเตอร์ ท็อปวัน จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประมูลอีกรายหนึ่งที่ชนะประมูลให้อัตรการเรียกคืนเพียงร้อยละ 5 (ตารางที่ 4.3 ก)

สินเชื่อพาณิชย์และสินเชื่ออื่น ๆ เป็นสินทรัพย์หลักกลุ่มสุดท้ายที่ ปรส. นำออกขาย สินเชื่อกลุ่มนี้เป็นสินเชื่อธุรกิจรายย่อยที่มียอดหนี้ต่ำกว่า 15 ล้านบาท ในการประมูลครั้งแรก ปรส. นำสินเชื่อจำนวน 131,000 ล้านบาทออกประมูล ซึ่งมียอดหนี้เสียสูงถึงร้อยละ 96.48 เป็นไปได้ว่าจากระยะเวลาเกือบสองปีตั้งแต่ปิดบริษัทเงินทุนจนถึงการนำสินทรัพย์ออกประมูลจึงทำให้สินเชื่อเหล่านี้เป็นหนี้เสียเกือบทั้งหมด แต่ในการประมูลครั้งนี้ ปรส. ได้อัตราเรียกคืนร้อยละ 24.01 ผู้ชนะการประมูลในครั้งนี้ได้สัดส่วนสินทรัพย์ (ทั้งมูลค่าทางบัญชีและมูลค่าที่ประมูลได้) ไปมากที่สุดคือ เอ เอส โอ วัน (เดลาแวร์) แอล เอล ซี ขณะที่ผู้ที่ให้อัตราการเรียกคืนสูงที่สุดคือ บบส. เท่ากับร้อยละ 33.4 (ตารางที่ 4.3 ง) หลังจากนั้น ปรส. ก็ได้นำสินทรัพย์ที่เหลือจากการขายครั้งก่อนออกประมูลอีกครั้ง ในครั้งนี้ ปรส. ได้คัดสินทรัพย์บางกลุ่มที่คาดว่าจะขายไม่ได้ (สินเชื่อที่ใกล้หมดอายุ) และไม่สามารถขายได้ (สินเชื่อที่อยู่ระหว่างดำเนินคดี) ออกจากการประมูล สินเชื่อในครั้งที่สองนี้มีสัดส่วนหนี้เสียร้อยละ 96.79 อย่างไรก็ตาม ปรส. ได้อัตราการเรียกคืนจากการประมูลครั้งที่สองนี้ร้อยละ 32.85 ผู้ชนะการประมูลที่ได้สัดส่วนสินทรัพย์กลุ่มนี้ตามมูลค่าทางบัญชีไปมากที่สุดคือ บบส. คิดเป็นร้อยละ 50.12 ของมูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์ทั้งหมด แต่หากคิดจากสัดส่วนมูลค่าการประมูลแล้ว บง. เกียรตินิคิน ได้สินทรัพย์ไปมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 66.72 ของมูลค่าการประมูลซึ่งให้อัตราการเรียกคืนแก่ ปรส. ร้อยละ 46.7 ขณะที่ บบส. ให้อัตราการเรียกคืนร้อยละ 19.76 ผลรวมจากการประมูลทั้งสองครั้งปรากฏว่า เอ เอส โอ วัน (เดลาแวร์) แอล เอล ซี ได้สัดส่วนสินทรัพย์ไปมากที่สุดโดยให้อัตราการเรียกคืนเท่ากับร้อยละ 22.4 ขณะที่ บง. เกียรตินิคิน ให้อัตราการเรียกคืนมากที่สุดคือร้อยละ 36.7

สำหรับการประมูลสินทรัพย์ที่มีสินทรัพย์หลักซึ่งมีส่วนประมาณร้อยละ 10 ของสินทรัพย์ทั้งหมดของ 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกปิดนั้น มีสินทรัพย์หลายประเภทอันประกอบไปด้วยหลักทรัพย์รัฐบาล หุ้นกู้ภาคเอกชน หลักทรัพย์ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เงินลงทุนในหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และอื่น ๆ ปรส. ประมูลขายได้ 264,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราเรียกคืนร้อยละ 45.53

#### สรุปผลการจัดการสินทรัพย์ของ ปรส.

ตารางที่ 4.5 สรุปผลการจัดการสินทรัพย์ทั้งหมดของ 56 บริษัทเงินทุนที่ถูกปิด โดยสินทรัพย์ที่เหลือจากการประมูลขายจะถูกนำเข้ากระบวนการทางศาลต่อไป สรุปแล้วสินทรัพย์ที่มีสินทรัพย์หลักให้อัตราการเรียกคืนจากการประมูลจำหน่ายมากที่สุด (ไม่รวมการรับชำระหนี้และหักกลบลบหนี้) และหากไม่รวมการรับชำระหนี้และหักกลบลบหนี้แล้ว อัตราการเรียกคืนจากการประมูลจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. เท่ากับร้อยละ 27.33 แต่เมื่อรวมการรับชำระหนี้และอื่น ๆ แล้ว อัตราการเรียกคืนเท่ากับร้อยละ 35.3 ปรส.

ตารางที่ 4.5 สรุปผลการจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม 56 แห่ง

วิธีการจัดการสินทรัพย์	เงินต้นคงค้าง (ล้านบาท)	มูลค่าที่ได้ (ล้านบาท)	อัตรการเรียกคืน (ร้อยละ)
การขายสินทรัพย์หลักรวม 7 ครั้ง	600,243.55	150,026.27	24.99
การขายสินทรัพย์ที่มีใช้สินทรัพย์หลัก (ณ 31 ธ.ค. 44)	77,401.60	35,237.40	45.53
การรับชำระหนี้ การหักกลบลบหนี้และ อื่น ๆ (มี.ค.41-ก.พ.44)	70,446.63	78,830.32	111.90
<b>รวมผลการจัดการสินทรัพย์</b>	<b>748,091.78</b>	<b>264,093.99</b>	<b>35.30</b>
<b>สินทรัพย์ที่เหลือรวม</b>	<b>120,868.05</b>		

ที่มา : ตาราง 7.1.1 (ปรส. 2545: 297)

ทางด้านผู้ประมุนั้น (ตารางที่ 4.6) กลุ่มของนักลงทุนไทยได้สินเชื่อไปเป็นสัดส่วนมากที่สุด คิด เป็นร้อยละ 55.6 ของสินทรัพย์ทั้งหมดตามมูลค่าทางบัญชี โดยให้อัตรการเรียกคืนร้อยละ 27.5 ส่วนที่เหลือเป็นของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งให้อัตรการเรียกคืนร้อยละ 27.2 เมื่อพิจารณาในรายผู้ประมุน บบส. ได้สินเชื่อไปเป็นสัดส่วนมากที่สุดแต่อัตรการเรียกคืนค่อนข้างต่ำคือร้อยละ 17.11

ตารางที่ 4.6 สรุปผลการประมุนจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. จำแนกตามผู้ชนะการประมุน

ผู้ชนะการประมุน	สัดส่วนมูลค่าทางบัญชี ต่อมูลค่าทางบัญชีรวม (ร้อยละ)	สัดส่วนมูลค่าที่ประมุน ได้ต่อมูลค่าที่ประมุน ได้รวม (ร้อยละ)	อัตรการ เรียกคืน (ร้อยละ)
ผู้ลงทุนไทย	55.57	55.79	27.45
ผู้ลงทุนไทย (ไม่รวม บบส.)	26.49	37.59	38.79
บบส.	29.08	18.19	17.11
ผู้ลงทุนต่างชาติ	44.43	44.21	27.21
<b>รวม</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>27.34</b>

ที่มา: (ปรส. 2545ข: 77)



ปรส. ได้ประเมินมูลค่าหรือประมาณการอัตราส่วนที่คาดว่าจะเรียกคืนได้ (Recovery Rate) โดยให้ผู้จัดการเฉพาะกิจ ที่ปรึกษาเฉพาะกิจ และบริษัทตรวจสอบทางบัญชีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ประเมิน ผลการประเมินพบว่าประมาณการดังกล่าวมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 42-68 ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งสิ้น ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2540 การประเมินได้ดำเนินการเป็นรายสถาบันและทำในช่วงเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ 2541 (ปรส., 2545:295) เมื่อนำตัวเลขประมาณการดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงพบว่า ตัวเลขจริงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าตัวเลขประมาณการคือ ตัวเลขจริงเท่ากับร้อยละ 35.3 ขณะที่ตัวเลขประมาณการเท่ากับร้อยละ 42-68 อย่างไรก็ตาม ปรส. ชี้แจงว่า

“...ตัวเลขประมาณการดังกล่าวเป็นเพียง “ภาพนิ่ง” ภาพหนึ่งเท่านั้นของมูลค่าทรัพย์สินที่คาดว่าเจ้าหนี้จะได้ออกจากตัวเลขประมาณการมูลค่าทรัพย์สิน ณ วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2540 และนับตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมา ทรัพย์สินประเภทเงินให้กู้ยืมประเภทต่าง ๆ ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans) เพิ่มขึ้นและมูลค่าเสื่อมลงอย่างรวดเร็วจากภาวะเศรษฐกิจที่ยังฟื้นตัวได้ช้ามากในปี 2541” (ปรส., 2545:295)

#### คำวิจารณ์และคำชี้แจงเกี่ยวกับผลงานของ ปรส.

การปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าหลายกรณีไม่เหมาะสม และบางกรณีไม่โปร่งใส เป็นเหตุให้อัตราการเรียกคืนในการจำหน่ายสินทรัพย์ของ ปรส. อยู่ในระดับที่ต่ำมาก ในที่นี้จะยกตัวอย่างคำวิจารณ์ที่สำคัญสามประการ ควบคู่ไปกับข้อชี้แจงของ ปรส. ต่อคำวิจารณ์เหล่านั้น

ประการแรก กรณี ปรส. อนุญาตให้ บริษัท เลแมนบราเดอร์ส โฮลดิ้งส์ อิงค์ ซึ่งเป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับบริษัท เลแมนบราเดอร์ส (ไทยแลนด์) จำกัด ที่ปรึกษารายหนึ่งของ ปรส. เข้าร่วมประมูลสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และชนะการประมูล ศสปป กระบวนการและวิธีการในการจัดการทรัพย์สินของ ปรส. (2547) ได้สรุปว่า กรณีนี้ทำให้เห็นความสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรหรือบุคคลในบริษัทกลุ่มเดียวกัน ซึ่งน่าจะมีผลประโยชน์ร่วมกันในธุรกรรมนี้

ปรส. ได้ให้เหตุผลต่อการอนุญาตให้เลแมนฯ เข้าร่วมประมูลว่า สองบริษัทนี้เป็นนิติบุคคลที่ต่างหากจากกัน และได้ทำข้อตกลงหรือแนวทางปฏิบัติ “ไชนีส วอลล์” (Chiness Wall) ในโครงการของ ปรส. สารสำคัญของ “ไชนีส วอลล์” คือการเก็บรักษาข้อมูลของของ ปรส. ไว้อย่างเคร่งครัดและไม่เผยแพร่ข้อมูลต่อกันระหว่างนิติบุคคลทั้งสองที่อยู่ในเครือของเลแมนฯ โดยแนวทางปฏิบัตินี้ทำเฉกเช่นบริษัทนานาชาติที่เป็นที่รู้จักรายอื่น ๆ นอกจากนั้น ผู้ประเมินอิสระที่ว่าจ้างโดยกระทรวงการคลังยังได้สรุปอีกว่า ไม่มีโอกาสที่บริษัทเลแมนบราเดอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด จะเข้าถึงข้อมูลนอกเหนือไปจากที่ผู้เข้าร่วมประมูลรายอื่นจะได้รับ อย่างไรก็ตาม ปรส. ยังได้

ให้เหตุผลอีกว่า ในการว่าจ้างที่ปรึกษาทางการเงินสำหรับการจำหน่ายสินทรัพย์ในตลาดต่างประเทศนั้น ไม่มีบริษัทที่ปรึกษาใดที่ต้องการจะทำสัญญาว่าจ้างโดยปราศจากโอกาสที่จะให้หน่วยงานส่วนอื่นในกลุ่มได้เข้าร่วมประมูล (ปรส., 2545:376-377)

ประการที่สอง กรณี ปรส. ยินยอมให้ บริษัท โกลด์แมน ซาคส์ เอเชีย ไฟแนนซ์ จำกัด ผู้ชนะประมูลโดยรับข้อเสนอวิธีการแบ่งปันผลกำไร (Profit Sharing) ทำให้เกิดผลเสียต่อเจ้าหนี้ (รวมทั้งกองทุนฟื้นฟู) (ศสปป. กระบวนการและวิธีการในการจัดการทรัพย์สิน ปรส. 2547:49-68)

ปรส. ให้เหตุผลว่า การทำสัญญาระหว่าง ปรส. และผู้ประมูลโดยไม่เปิดเผยข้อความในสัญญาด้วยเหตุผลทางธุรกิจ ทำให้เกิดข้อวิจารณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของ ปรส. อย่างมาก หนึ่งในคำวิจารณ์คือ การที่ ปรส. ทำสัญญาการแบ่งปันผลกำไรกับบริษัทต่างประเทศเพียงรายเดียวก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมและไม่โปร่งใสต่อผู้ประมูล อย่างไรก็ตาม ปรส. มิได้เจรจากับบริษัทต่างประเทศเพียงรายเดียว แต่ได้เจรจากับผู้ประมูลรายอื่นที่เสนอราคาสูงสุดของสินเชื่อธุรกิจ 11 กลุ่ม ด้วยข้อเสนอแบบเดียวกัน แต่ท้ายที่สุดมีเพียงบริษัทต่างประเทศเพียงรายเดียวที่สนใจทำสัญญาแบ่งปันผลกำไรเพราะไม่มีความเชี่ยวชาญ (ปรส., 2545:421-422)

ประการที่สาม ในการประมูลขายสินทรัพย์ ปรส. มิได้ทำการแยกเป็นรายชิ้นหรือรายบริษัทและไม่ได้แยกหนี้ดีหนี้เสีย แต่ประมูลขายแบบเป็นกอง ผลเสียต่อการประมูลในลักษณะดังกล่าวคือ จะชวนให้ลูกหนี้เบียดหนี้ หรือ ได้รับการลดหนี้เป็นจำนวนมากโดยลูกหนี้ในสถาบันการเงินที่มั่นคงต้องจ่ายดอกเบี้ยเต็มจำนวน ส่วนอดีตผู้บริหารสถาบันการเงินที่ถูกปิดก็อาจฉวยโอกาสที่ตนรู้สถานะของลูกหนี้ดีกว่าเข้าร่วมประมูลลูกหนี้ และนำมาบริหารจัดการใหม่ด้วยต้นทุนที่ต่ำ นอกจากนั้นกำไรจะตกอยู่กับผู้ประมูลชาวต่างชาติที่มีเงินทุนมาก ราคาประมูลที่ได้ต่ำส่งผลกระทบต่อราคาสินทรัพย์โดยรวม ( ศสปป. การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร, 2547:110-111)

ปรส. ได้ให้เหตุผลว่า การที่ไม่แบ่งหนี้ดีหนี้เสียเนื่องจาก ปรส. เห็นว่าเป็นเรื่องของกลยุทธ์ที่ ปรส. จะกำหนด รวมทั้ง ปรส. ไม่มีเวลาไม่มีบุคลากร และการแบ่งหนี้ดีหนี้เสียต้องใช้ เงินทุนจำนวนมากจนอาจไม่คุ้ม ในส่วนของการจัดแบ่งกองสินทรัพย์นั้น ปรส. ให้เหตุผลว่าได้สำรวจความคิดเห็นของนักลงทุน (Market Sounding) อย่างกว้างขวาง และนำผลที่ได้มาจัดกลุ่มสินทรัพย์เพื่อให้ตรงกับความต้องการของตลาด และเพื่อจูงใจให้มีผู้สนใจเข้าร่วมการประมูลมากขึ้น ถ้าแบ่งกลุ่มสินทรัพย์เป็นกลุ่มย่อย ๆ เพียงอย่างเดียว อาจส่งผลให้นักลงทุนรายใหญ่ไม่สนใจเข้าร่วมประมูลเท่าที่ควร เนื่องจากไม่คุ้มค่ากับการลงทุนเพื่อนำไปบริหารและให้บริการ นอกจากนั้นการจัดกลุ่มสินทรัพย์ขนาดย่อย ๆ เพียงอย่างเดียวมีข้อเสียที่จะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยสูงขึ้นทั้งในด้านผู้ซื้อและ ปรส. ผู้จัดการประมูล อีกทั้งทำให้ง่ายต่อการที่ลูกหนี้จะรวมตัวกัน

เพื่อเข้าซื้อหนี้คืนทางอ้อม ซึ่งผิดวัตถุประสงค์การประมูลแข่งขันราคาที่แท้จริง ที่ไม่ต้องการให้มีการประมูลหนี้คืน โดยลูกหนี้ (ปรส., 2545:818-821)

มีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีการแยกหนี้หนี้เสียว่า เดิมทีเดียวรัฐบาลชวน 2 ได้มีแนวคิดที่จะแยกหนี้หนี้เสียอยู่เหมือนกัน โดยหนี้ที่จะจัดตั้งธนาคารรัตนสินขึ้นมาดูแล แต่เนื่องจากได้ใช้เวลาในการจัดตั้งธนาคารรัตนสินล่วงไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2541 ซึ่ง ณ ขนาดนั้นหนี้เสียของบริษัทเงินทุนเหล่านี้ได้พุ่งสูงขึ้นไปร้อยละ 80 ไม่คุ้มที่จะแยกออกมาให้ธนาคารบริหาร ดังนั้นธนาคารรัตนสินจึงต้องเข้าร่วมประมูลเพื่อให้ได้สิทธิ์ ปรากฏว่าธนาคารรัตนสินไม่ได้ชนะการประมูลเลยจึงไม่ได้สิทธิ์มาบริหาร

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า ปรส. จะได้จัดทำรายงานตอบโต้เสียงวิจารณ์ในประเด็นต่าง ๆ แล้ว แต่ก็ยังมีประเด็นที่ไม่สมบูรณ์หรือฟังไม่ขึ้น อย่างที่ อัมมาร สยามวาลา และฉันทันท์ วิจิตรอักษร (2546) ได้วิเคราะห์ไว้ดังนี้ ในกติกากการประมูล ประเด็นเรื่องการทำให้น้ำหนักของกองที่จะประมูลนั้นใหญ่เกินไป และดูเหมือนหนึ่งว่าจงใจออกแบบให้ผู้ประมูลที่มีกำลังทรัพย์จากต่างประเทศชนะการประมูล ในส่วนนี้ ปรส. ได้ให้เหตุผลว่าได้พยายามทำตามความต้องการของตลาด ที่ต้องการรับซื้อสินทรัพย์ขนาดใหญ่เล็กต่างกัน บางราย (เช่นผู้ประมูลจากต่างประเทศ) ก็ต้องการขนาดใหญ่ ส่วนหนึ่งเพื่อกระจายความเสี่ยง ประเด็นนี้รับฟังได้หากผู้ประมูลแต่ละรายไม่สามารถประมูลได้มากกว่าหนึ่งกลุ่ม แต่ในความเป็นจริงแล้ว ถ้าแบ่งกลุ่มให้เล็กลง ผู้ที่ต้องการบริหารสินทรัพย์เป็นจำนวนมากเพื่อกระจายความเสี่ยง ก็ยังสามารถประมูลกลุ่มที่เล็กเหล่านี้เป็นจำนวนมากได้อยู่ดี มีปัญหาอยู่บ้างเล็กน้อยก็ตรงที่เขาต้องเสี่ยงต่อการชนะประมูลได้น้อยกลุ่ม และจำไม่สามารถดำเนินการบริหารสินทรัพย์ที่มาร่วมกันแล้วก็เป็นกองเล็กได้ เมื่อเสี่ยงเช่นนี้ก็อาจให้ราคาต่ำหรือไม่ประมูลเลย ทำให้น้ำหนักของการประมูลเล็กลง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ในการออกแบบการประมูลควรอนุญาตให้มีการซื้อขายหลังประมูลได้ระดับหนึ่ง ให้ผู้ประมูลที่มีปัญหาเช่นนี้ผ่องถ่ายกองของตนไปให้ผู้ประสงค์จะขายกองของทรัพย์สินที่ตนประมูลไม่สำเร็จได้

ประเด็นต่อมา วิธีการของ ปรส. ที่ไม่อนุญาตให้ลูกหนี้มีส่วนร่วมในการประมูล แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การที่ไม่ให้ลูกหนี้เข้าร่วมประมูลนั้น มิสามารถป้องกันได้จริง เพราะเหตุว่า มีการตกลงกันล่วงหน้าระหว่างผู้เข้าร่วมประมูลกับลูกหนี้ที่จะตกลงลดหนี้เท่าใด และลูกหนี้ทั้งที่เป็นลูกหนี้ดีและลูกหนี้เสียก็จะสามารถลดหนี้ของตนได้ โดยผู้ประมูลก็ได้กำไรไปส่วนหนึ่ง ดังนั้นข้ออ้างของ ปรส. ก็ตกไป เพราะการที่ลูกหนี้ประมูลหนี้ของตนเองก็เกิดขึ้นอยู่ดี โดยผ่านผู้ประมูลซึ่งกลายเป็นคนกลางดักดวงกำไร (อัมมาร สยามวาลา และฉันทันท์ วิจิตรอักษร, 2546:155-156)

ที่ชัดเจนกว่านั้นคือ การที่นักลงทุนทั้งไทยและต่างชาติที่ซื้อสินทรัพย์จาก ปรส. บางรายสามารถขายหรือบริหารสินทรัพย์ที่ได้มาจนทำกำไรมหาศาล ตัวอย่างที่เห็นชัดคือ บริษัท จีอี แคลปปีดอล (ประเทศไทย) จำกัด ก่อตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 มีทุนจดทะเบียน 275 ล้านบาท ปรากฏว่าผลการดำเนินงานขาดทุนมาโดยตลอดจนถึงปี 2541 สามารถพลิกฟื้นมีกำไรอย่างมหาศาล หลังจากที่ประเมินสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์มูลค่า 51,812 ล้านบาท ได้เป็นส่วนใหญ่ในราคา 20,000 ล้านบาทเศษหรือประมาณ 48-49% ของมูลค่าตามบัญชี มีกำไรหลายพันล้านในช่วงปี 2542-2543 กล่าวคือ

ปี 2542 มีรายได้ 2,390 ล้านบาท แต่มีกำไรถึง 1,539.5 ล้านบาท

ปี 2543 มีรายได้ 4,319.4 ล้านบาท มีกำไร 2,007 ล้านบาท

ในกรณีเดียวกัน บริษัท จีอี แคลปปีดอลฯ มิได้ให้บริการเช่าซื้อรถยนต์โดยตรง ไปลงทุนในบริษัท บางกอกแคลปปีดอลเวเนเจอร์ ซึ่งบริการเช่าซื้อรถยนต์โดยตรง ปรากฏว่าในปี 2543 มีรายได้จากสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ถึง 5,919 ล้านบาท รวมรายได้อื่นแล้วเท่ากับ 6,592.9 ล้านบาท มีกำไรถึง 3,357.7 ล้านบาท นอกจากสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์แล้ว บริษัท จีอี แคลปปีดอลฯ ยังร่วมกับบริษัท โกลด์แมน แซค ประมูลสินเชื่อธุรกิจและพาณิชย์ได้อีกประมาณ 115,890 ล้านบาท ในราคาประมาณ 22,454 ล้านบาท คิดเป็น 19.38% ของมูลค่าทางบัญชี หลังจากนั้นได้จัดตั้งกองทุนบางกอกแคลปปีดอลขึ้นมาบริหาร ผลการดำเนินงาน ณ สิ้นปี 2543 ปรากฏว่ามีกำไร 12,153 ล้านบาท ขณะที่สินทรัพย์สุทธิเหลือ 7,468 ล้านบาท และมีหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้อง 69,983.36 ล้านบาท สำหรับปี 2542 กองทุนนี้มีกำไร 4,743.5 ล้านบาท รวมกับปี 2543 มีกำไรทั้งสิ้นประมาณ 16,800 ล้านบาท

ไม่เพียงแต่นักลงทุนต่างประเทศเท่านั้นที่มีกำไร บริษัทเงินทุนเกียรตินาคิน ซึ่งประเมินสินทรัพย์ มูลค่า 64,303.38 ล้านบาท ได้ในราคา 23,176.31 หรือ 36.04% ก็มีกำไรพลิกฟื้นขึ้นมาอย่างทันทีทันใดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกที่เปิดดำเนินการหลังถูกปิดชั่วคราว มีผลขาดทุนสุทธิ 703.92 ล้านบาท ปี 2542 มีกำไรสุทธิ 1,228.40 ล้านบาท ในปี 2543 มีกำไรสุทธิ 2,812.52 ล้านบาท และในงวด 9 เดือนของปี 2544 มีกำไรสุทธิ 1,018 ล้านบาท

ในคำชี้แจงประกอบงบการเงินของ บง. เกียรตินาคิน ได้ชี้แจงผลการดำเนินงานในปี 2542 ปรากฏว่าเพิ่มขึ้น 20% จากปี 2541 เนื่องจากมีรายได้จากดอกเบี้ยและเงินปันผลในปีนี้อำนาจ 4,075 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงวดเดียวกันของปีก่อนจำนวน 2,265 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 125 เนื่องมาจากบริษัทขยายการลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล รวมถึงการลงทุนในกองทุนรวมเพื่อบริหารสินเชื่อที่ประเมินได้จาก ปรส. (มติชนรายวัน, 28 ธันวาคม 2544 :2)

เกี่ยวกับเรื่องผลกำไรที่มากของบริษัทเหล่านี้ ต้องตระหนักด้วยว่า เป็นผลกำไรที่มากท่ามกลางการตกต่ำของเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งผลกำไรนั้นย่อมเป็นไปได้ในทางขัดแย้งกับภาวะเศรษฐกิจ เพราะโดยเนื้อแท้แล้วรูปแบบของธุรกิจบริษัทเหล่านี้ การจะมีกำไรหรือขาดทุนย่อมมีปัจจัยมาจากสภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญ

อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุปแล้วการประมุขสิทธิทรัพย์ของ ปรส. ก่อให้เกิดความเสียหายรวมประมาณ 520,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเกือบจะจบสิ้นแล้ว โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ หรือภาษีประชาชนไทยเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด แต่ความเสียหายที่สูงนี้บางส่วนเกิดขึ้นก่อนที่ ปรส. จะตั้งขึ้นมา อีกส่วนหนึ่ง ปรส. ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าที่ได้ทำไป และบางส่วนเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. ซึ่งความเสียหายจากความผิดพลาดของ ปรส. เป็นจำนวนเท่าไรนั้นคงยากแก่การประเมิน

เมื่อมองถึงท่าทีของรัฐบาล ชวน 2 ต่อความผิดพลาดของการปฏิบัติงาน ปรส. นั้น ได้มีการยื่นยันมาตลอดถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่ระบุให้ ปรส. เป็นองค์กรอิสระ ไม่ให้ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง และด้วยเหตุนี้ ทำให้อำนาจในการดำเนินงานเป็นของ ปรส. อย่างอิสระและเบ็ดเสร็จ รัฐบาลทำได้แต่เพียงจัดการประเมินการดำเนินงานของ ปรส. และให้คำแนะนำ (ชารินทร์ นิমানเหมินทร์, พิเชษฐ์ พันวิชาติกุล, และพิสิฐ ลี้อาธรรม, 2544: 78)

ในที่นี้จะยกตัวอย่างคำพูดของ นายชารินทร์ นิমানเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ นายพิเชษฐ์ พันวิชาติกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารายงานผลการดำเนินงานของรัฐมนตรี ตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐปีที่ 3 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 วรรค 2 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2547

จากการที่วาที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ส.ส. นครราชสีมา พรรคไทยรักไทย ได้กล่าวพาดพิงถึงการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ กรณี ปรส. นายชารินทร์ ชี้แจงว่า "... ปรส. เป็นองค์กรเบ็ดเสร็จ มีอำนาจเอกเทศที่จะบริหารตามทิศทางของกฎหมาย ... ปรส. จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือ กระทรวงการคลังไม่ได้ครับ" ในเหตุการณ์เดียวกัน นายพิเชษฐ์ กล่าวว่า "กฎหมาย ปรส. กักอำนาจรัฐมนตรีคลังโดยสิ้นเชิง"

แต่ถึงกระนั้น เมื่อฟังสรุปข้อคิดเห็นของ ปรส. จะมีทิศทางไปอีกทางหนึ่ง มีใจความดังนี้ ปรส. กล่าวว่า ปรส. ได้ทำงานที่ได้รับมอบหมายให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายได้ภายในระยะเวลา 5 ปี ในช่วงการดำเนินงานของ ปรส. นั้น ทั้งคณะกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานต่างต้องอยู่ภายใต้แรงกดดันอย่างหนักรอบด้านตลอดเวลา ปรส. ถูกวิจารณ์วิพากษ์การทำงานอย่างหนักจากสาธารณชนและสื่อมวลชน ทำให้รัฐบาลแต่ละชุดไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการปฏิบัติงานของ ปรส. และปล่อยให้ ปรส. ทำงานอย่างโดดเดี่ยว ...การจัดตั้งและการดำเนินงานของ ปรส. แม้ว่าอาจจะ

ข้อบกพร่องและขาดความสมบูรณ์ แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงินของประเทศได้ในระดับหนึ่ง (ปรส., 2545:822)

เห็นกันอย่างชัดเจนว่า คำชี้แจงของ ปรส. มีความขัดแย้งกับคำชี้แจงของรัฐบาล ชวน 2 อย่างแจ่มแจ้ง กล่าวคือ รัฐบาลชวน 2 ได้อ้างถึงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจและความอิสระในการทำงานแก่ ปรส. อย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถไปแทรกแซงการทำงานได้ แต่เมื่อมาพิจารณาที่คำชี้แจงของ ปรส. กลับเป็นไปในเชิงตัดพ้อว่า “...รัฐบาลแต่ละชุดไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับการปฏิบัติงานของ ปรส. ปล่อยให้ ปรส. ทำงานอย่างโดดเดี่ยว”

อย่างไรก็ตาม ถ้าวิเคราะห์ตามสภาพความจริง ถึงแม้ในทางนิทนต์จะให้ความอิสระในการทำงานแก่ ปรส. ก็ตาม แต่ในทางพฤตินัยแล้ว ถ้าการปฏิบัติและดำเนินงานในการประมวลสินทรัพย์ของ ปรส. จะนำมาซึ่งภัยต่อเจ้าหน้าที่ โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นผู้เสียหายสูงสุด และก็จะส่งต่อความเสียหายมาสู่เงินภาษีของประชาชนไทย รัฐบาลชวน 2 ย่อมจะสามารถแสดงท่าทีที่จะป้องกันภัยดังกล่าว หรือเข้าไปแทรกแซงเพื่อลดทอนผลแห่งภัยดังกล่าวได้ตามสมควร รัฐบาลไม่ควรทำตัวเป็นทองไม่รู้ร้อน ความเฉยเมยของรัฐบาลจะไม่มีทางให้คนแปลเป็นอย่างอื่นไปได้ นอกจากจะต้องเข้าใจว่ารัฐบาลมีส่วนรู้เห็นเป็นใจในเรื่องนี้

และในกรณีเดียวกัน จากข้อสรุปผลของการประมวลสินทรัพย์ของ ปรส. ได้ก่อให้เกิดความเสียหายรวมประมาณ 520,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเกือบจะจบสิ้นแล้ว โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ หรือภาษีประชาชนไทยเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด แต่ความเสียหายที่สูงนี้ บางส่วนเกิดขึ้นก่อนที่ ปรส. จะตั้งขึ้นมา อีกส่วนหนึ่ง ปรส. ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าที่ได้ทำไป และบางส่วนเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. นั้น

ในส่วนของความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติและดำเนินงาน ซึ่ง ปรส. เอง ก็กล่าวในเชิงยอมรับว่า “...การดำเนินงานของ ปรส. แม้ว่าอาจจะมิข้อบกพร่องและขาดความสมบูรณ์ แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงินของประเทศได้ในระดับหนึ่ง (ปรส., 2545:822) เมื่อพิจารณาในแง่ของหลักแห่งการทำงานทั่วไป ผู้ที่ขึ้นอาสารับเข้ามาปฏิบัติงานให้ ปรส. ในแง่หนึ่งก็ได้รับประโยชน์จากผลตอบแทนในรูปของค่าจ้าง และถ้าสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพค้ำประกันและปกป้องประโยชน์ของชาติได้เป็นอย่างดีแล้ว นอกจากจะได้เกียรติประวัติที่ดีติดตัวแล้ว ยังได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่อุทิศตัวทำงานสนองคุณแผ่นดินด้วย แต่ในทางกลับกัน เมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องก็ต้องสมควรได้รับผลแห่งกรรมนั้นคู่เดียวกัน ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมาจากมูลเหตุใดมีความร้ายแรงแห่งความบกพร่องขนาดไหน อาทิเช่น อาจจะเป็นความบกพร่องที่เกิดจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ความโง่เขลาเบาปัญญา หรือเจตนาทุจริต ผลแห่งกรรมที่ต้องได้รับก็แตกต่างกันไป

ดังนั้น แม้รัฐบาลชวน 2 จะอ้างข้อกฎหมายจึงไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของ ปรส. ได้ แต่ความจำเป็นที่จะต้องมีการสอบสวนผลแห่งความบกพร่องในการปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อแสดงจุดยืนที่จะปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เพื่อสร้างบรรทัดฐานสร้างวัฒนธรรมความรับผิดชอบให้ระบบเศรษฐกิจไทย มิเช่นนั้นแล้วถ้ามีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นอีก ใคร ๆ ก็จะต้องแย่งกันอาสาเข้ามาทำงานเป็นแน่ โดยที่ไม่ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของตน รวมถึงความสกปรกของกิเลสเห็นแก่โลกโมโห สันของตน ขอเพียงหาช่องทางแย่งเข้ามาให้ได้โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องของวิธีการ เพราะเมื่อได้ เข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานแล้วก็มีแต่ผลได้ไม่มีผลเสีย

แต่จากการค้นคว้าของผู้วิจัยไม่พบสัญญาณใด ๆ จากรัฐบาลชวน 2 เกี่ยวกับการจะสืบสวน ข้อเท็จจริงแห่งความบกพร่อง ของ ปรส. เพื่อนำมาสู่กระบวนการรับผิดชอบ (Accountability) และ ถึงแม้ช่วงเวลาที่รัฐบาลชวน 2 พันวาระในการบริหารงานต้นปี 2544 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ ปรส. จะได้ ปฏิบัติงานลุล่วงไปก็ตาม แต่จากผลการประมวลโดยส่วนใหญ่ที่ปรากฏขึ้นในช่วงที่รัฐบาลชวน 2 ยัง บริหารอยู่ โดยเฉพาะในปี 2541 และปี 2542 ก็เพียงพอแก่การตัดสินใจแล้ว

#### 4.4 สรุปการแก้วิกฤตสถาบันการเงินกับธรรมาภิบาลภาคการเงินไทย

พัฒนาการภาคการเงินไทยที่ผ่านมา เป็นไปอย่างระหกระเหินสวนทางกับธรรมาภิบาล ความสวนทางจำต้องแลกด้วยความสูญเสียทรัพยากรส่วนรวมอย่างไร้ความรับผิดชอบ ธนาคารแห่งประเทศไทยพ่ายแพ้ต่อการปกป้องผลประโยชน์ให้ส่วนรวมอย่างหมดทำ แม้ในอดีตอาจารย์ ปวยฯ ได้มองเห็นการณ์ไกล ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างทางธรรมาภิบาล รวมถึงสร้างคน เตรียมองค์กร เพื่อความมีธรรมาภิบาลของระบบการเงินไทยอย่างดียิ่งก็ตาม

สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน ที่เต็มไปด้วยกองทุนมุ่งแสวงหาผลตอบแทนสูงสุด ทำให้ ต้องอยู่ตรงข้ามกับหลักความมีศีลธรรม คุณธรรม มนุษยธรรม ทำหน้าที่หาผลตอบแทนโดยลงโทษ ระบบการเงินที่ไร้ธรรมาภิบาล นอกจากวิกฤตการเงิน 2540 จะเป็นการลงโทษจากสภาวะโลกาภิวัตน์ ทางการเงิน การเข้ามาหาประโยชน์ในการแก้ไข เช่น การประมูลสินทรัพย์ ปรส. โดยกองทุนต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นต่างชาติ ก็เป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษ

รัฐบาลชวน 2 แค่นี้ยังไม่เหมือนรัฐบาลไทยที่ผ่าน ๆ มาในอดีต ในการสร้างความมี ธรรมาภิบาลให้ระบบการเงินไทย