

# พัฒนาการของบรรษัทภิบาล ของธุรกิจธนาคารในประเทศไทย จากวิกฤตการณ์เอเชีย 2540 ถึงวิกฤตการเงินโลก 2551

## บทนำ

บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ใน ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมีการ เปลี่ยนแปลง อย่างมีนัยสำคัญภายหลังวิกฤตการเงิน เอเชียปี 2540

ในทางกลับกันการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของ the Sarbanes-Oxley Act ในสหรัฐอเมริกา มีผลให้ ขอบเขตและความเร็วในขบวนการบรรษัทภิบาลของไทยไม่เป็นการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิง แต่เป็น พัฒนาการ (evolution) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) หน้าที่รับผิดชอบ (Responsibility) การเปิดเผย (Disclosure) การปฏิบัติโดยเท่าเทียม ความโปร่งใส วิสัยทัศน์ และจริยธรรม เป็นหัวข้อที่สำคัญใน ความพยายามปฏิรูปจากผู้ควบคุมและ สถาบันต่างๆ

พัฒนาการของบรรษัทภิบาลสำหรับธนาคารพาณิชย์ไทยประสบความสำเร็จที่เดียวโดยเฉพาะใน เรื่อง ขั้นตอนที่รวดเร็วและความก้าวหน้าในการปรับเข้า กับการพัฒนาเข้าสู่ระดับสากล การเกิดวิกฤตเครดิต การเงิน โลกปี 2551 เป็นสิ่งที่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเป็นการปรับปรุงมาตรฐานให้ดีขึ้น

มีคนจำนวนมากกล่าวว่า บรรษัทภิบาลที่ไม่ดีพอ เป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ ธนาคาร

พัฒนาการของบรรษัทภิบาลสำหรับธนาคาร พณิชย์ไทยประสบความสำเร็จที่เดียวโดยเฉพาะใน เรื่อง ขั้นตอนที่รวดเร็วและความก้าวหน้าในการปรับเข้า กับการพัฒนาเข้าสู่ระดับสากล การเกิดวิกฤตเครดิต การเงิน โลกปี 2551 เป็นสิ่งที่สามารถคาดการณ์ได้ ว่าน่าจะเป็นการปรับปรุงมาตรฐานให้ดีขึ้น

มีคนจำนวนมากกล่าวว่า บรรษัทภิบาลที่ไม่ดีพอ เป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ ธนาคาร ในประเทศไทยในปี 2540 ดร.อัมมาร สยามวาลา (2544) กล่าวว่า บรรษัทภิบาลที่อ่อนแอและการ ควบคุมที่หละหลวมเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่เป็นสาเหตุ ของวิกฤตการณ์ดังกล่าว

ดร.พิมาน ลิปพะยอม และจอห์น คอร์เนลลี (LC 2004) อ้างว่า บรรษัทภิบาลที่ไม่ดีพอนำไปสู่การ ลงทุนมากเกินไป (over-investment) การกู้ยืมมากเกินไป (over-borrowing) และการพึ่งพาการปล่อยกู้มาก เกินไป

จุฑาทอง จารุมิลินทร, Raja Kali, ศ.ดร.ยุพนา วิวัฒนากันตัง อ้างว่า บรรษัทภิบาลที่ไม่เหมาะสมทำให้ ธนาคารสามารถปล่อยกู้ให้กับโครงการที่ไม่มีผลดำเนินการได้จริงด้วยหลักประกันที่มูลค่าเกินกว่าความเป็น จริง และการใช้ความสัมพันธ์ในการปล่อยกู้

## วิกฤตการเงินในเอเชีย ปี 2540 และแนวทางแก้ปัญหา ธรรมาภิบาลการพาณิชย์ของไทย

ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจใน อัตราสองหลักต่อปีในช่วงต้นของทศวรรษที่ 90 หลังการเปิดเสรีทางการเงินซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน แต่สถาบันที่รองรับยังไม่ได้มีการพัฒนาให้ดีพอ

ผลที่ตามมาคือ การลดลงอย่างรวดเร็ว ของราคาหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ สวมทับกับการที่อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2539 ทำให้เกิดปัญหาเรื่อง สภาพคล่องและการล้มละลาย

ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ (บีบีซี) เป็นธนาคารแห่งแรกที่ล้มละลายในปี 2539 ด้วยหนี้เสีย 98% ของทรัพย์สินทั้งหมด

ในเดือนสิงหาคม 2540 สถาบันการเงิน จำนวน 58 แห่ง จาก 91 แห่ง ล้มละลาย มีเพียง 33 แห่งที่สามารถดำเนินการต่อได้

เพื่อเป็นการเรียกความเชื่อมั่นกลับคืนมา สำหรับสถาบันการเงินที่ยังดำเนินการอยู่ การ ออกมาให้การรับประกันกับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งหมดถูกประกาศ และไอเอ็มเอฟ ถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วมเป็นที่ปรึกษาและสนับสนุนทางการเงิน

มาตรการเร่งด่วนหลายมาตรการถูกนำมา ใช้ องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ถูกตั้งขึ้น บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (AMC) ถูกตั้งขึ้นเพื่อบริหารสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing asset) มาตรฐานสากลที่ใช้ในการจัดแบ่งประเภทหนี้ และการตั้งสำรองหนี้ และระบบดอกเบี้ยค้างรับ (interest accrual) ถูกนำมาใช้ ในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 แผนการปรับโครงสร้างทางการเงินถูกนำมาใช้

ในที่สุดภาครัฐได้เข้าแทรกแซงธนาคารพาณิชย์ 7 แห่ง จากทั้งหมด 15 แห่ง

เพื่อที่จัดการกับมูลค่าสินทรัพย์ที่ด้อยค่าลง คณะกรรมการส่งเสริมการปรับโครงสร้างหนี้ (CDRAC) และคณะกรรมการแก้ปัญหาความร่วมมือภาครัฐและเอกชน ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือน มิถุนายน 2541 เพื่อดำเนินการเจรจาเรื่องหนี้ต่างๆ ด้วยความสมัครใจ

กฎหมายล้มละลายถูกแก้ไขและปรับปรุง ในปี 2541 และ 2542 ไม่นานหลังจากมีกฎหมาย ศาลล้มละลายถูกจัดตั้งขึ้นในเดือน มิถุนายน 2541

ท้ายสุด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นที่รวบรวมหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) จากธนาคารทุกแห่งโดยเฉพาะจากธนาคารของรัฐ

ข้อจำกัดในเรื่องการถือหุ้นของคนต่างชาติในธรรมาภิบาลถูกผ่อนคลายเป็นเวลา 10 ปี เพื่อให้ต่างชาติสามารถเข้ามาถือครอง หรือควบรวมกิจการได้

ผลที่ตามมาคือการควบรวมกิจการและการปิดกิจการในธรรมาภิบาล ทำให้จำนวน ธนาคารลดลงจาก 15 แห่งในปี 2539 เหลือ 13 แห่ง ในปี 2544

สรุปโดยรวม อัตราหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อหนี้ที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

เรื่องบรรษัทภิบาลที่ย่ำแย่อันเป็นหนึ่งในสาเหตุพื้นฐานของความวุ่นวายที่ผ่านมายังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่อง ในปี 2545 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศให้เป็น “ปีแห่งบรรษัทภิบาล”

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติในเรื่องเกี่ยวกับบรรษัทภิบาลที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะมาตรการทางนโยบายเพื่อปรับปรุงและยกระดับของบรรษัทภิบาล

ในเดือนมีนาคม 2545 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกหนังสือเวียนเรื่องคู่มือกรรมการสถาบันการเงิน

ในตอนสิ้นปี มีการประกาศแนวทางและข้อบังคับในเรื่องโครงสร้างและสัดส่วน คุณสมบัติ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเพิ่มเติม ธนาคารทุกแห่งต้องมีคณะกรรมการ ตรวจสอบและคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง รวมถึงควรมีคณะกรรมการย่อยด้านการสรรหา และค่าตอบแทน (Nomination and Compensation Committee) ที่แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงกฎข้อบังคับในช่วงปี 2536 ถึง 2545 ซึ่งกฎระเบียบและข้อบังคับเพื่อปรับปรุงในแง่แนวทางปฏิบัติเรื่องบรรษัทภิบาลในประเทศไทยในช่วงวิกฤต

ก่อนความปั่นป่วนในปี 2540 ธนาคารพาณิชย์ในไทยส่วนใหญ่ดำเนินธุรกิจเป็นแบบครอบครัว ที่ได้ดำเนินธุรกิจมาหลายทศวรรษ หลังจากที่ระบบธนาคารบางส่วนเข้าดำเนินการโดยภาครัฐ (Nationalization) ธนาคารรัฐก็โดดเด่นขึ้นมาในธุรกิจธนาคาร

สิ่งที่ตามมาคือ การเข้าถือครองเป็นเจ้าของโดยชาวต่างชาติได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมาก ชาวต่างชาติได้เข้าเป็นเจ้าของ และผู้ถือหุ้นใหญ่ในธนาคาร 4 แห่ง และ อีก 4 แห่งที่ถือหุ้นใหญ่โดยชาวต่างชาติ (ระหว่าง 20-49%) ปี 2551

ผศ.ดร.พรุณา พลศิริ และ ศ.ดร.ยุพนา วิวัฒนา กันตัง ให้ข้อสังเกตว่า ธนาคารที่เป็นเจ้าของและดำเนินการรูปแบบครอบครัวเกี่ยวข้องกับเรื่องบรรษัทภิบาลที่ไม่ดีพอในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เป็นเรื่องน่าสนใจที่ว่าเมื่อผู้ขนส่งบลงมีการออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ใหม่ ซึ่งปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ใหม่ก็เป็นลักษณะแบบครอบครัวเพิ่มขึ้น

หรือว่าเป็นเรื่องธรรมชาติเรื่องจิตวิญญาณ ของผู้ประกอบการที่เริ่มต้นกิจการธนาคารขึ้นมาใหม่ ดูแลและให้เติบโตสู่สถาบันการเงินที่ ได้รับการยอมรับ หรือเป็นลักษณะเฉพาะของ ประเทศไทยหรือเอเชีย

ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้น ภายหลังวิกฤตระบบ การเงิน โลกปี 2551 อย่างน้อย 2 ใน 4 ธนาคารในเอเชียที่อยู่ใน 50 ธนาคารที่ได้รับ การยกย่องว่าเป็นธนาคารที่มีความปลอดภัย มากที่สุดในโลก โดยโกลบอล ไฟแนนซ์ นิวยอร์ก เดือนสิงหาคม 2552 เป็นธนาคาร ที่มีการบริหารแบบครอบครัว ขณะที่ที่เหลือ ส่วนใหญ่เป็นธนาคารรัฐ หรือเป็นธนาคารที่ เฟ็งโอนเป็นกิจการของรัฐ

ธนาคารที่ถือครองแบบครอบครัวมีความห่วงใยในเรื่องการสูญเสียความเป็นธนาคาร ของตัวเอง มากจนเกินกว่าการเร่งทำกำไร และพฤติกรรมกรรมการยอมรับความเสี่ยงสูงดังที่ปรากฏในธนาคารรูปแบบอื่น

ในแง่ของสินทรัพย์ทั้งหมด รูปแบบการควบคุมและความเป็นเจ้าของของธนาคาร ในประเทศไทย ทั้งหมดในช่วงปี 2539 ถึง 2551 ธนาคารพาณิชย์มีสินทรัพย์ทั้งหมด 8.9 ล้านล้านบาท ปี 2551 หลังจาก โอนเข้า เป็นกิจการของรัฐ สินทรัพย์ของ ธนาคารพาณิชย์ของรัฐอยู่ที่ 43% ของธุรกิจธนาคารในปี 2545 แล้วลดลงมา อยู่ที่ 27.4% ในปี 2551 ธนาคารที่เป็นเจ้าของโดยครอบครัวเคยเป็นผู้นำตลาดในสัดส่วน 61.9% ในปี 2539 แล้วลดลงมาอยู่ที่ 6.9% ในปี 2551 หลังจากการควบรวมกิจการและขายออก โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารที่มีเจ้าของเป็นชาวต่างชาติมีมากกว่า 16.8% ขณะที่ธนาคารพาณิชย์ ที่ถือครองในรูปแบบอื่นมีสัดส่วนสูงที่สุด 48.9%

ยิ่งกว่านั้น ในปี 2551 สินทรัพย์จำนวน 2.28 ล้านล้านบาท อยู่ในธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ สิ่งนี้แสดงให้เห็นอีกแห่งหนึ่งของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และธนาคารเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎข้อบังคับของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ต้องรายงานและถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

### **ธนาคารเหล่านี้รัฐได้ให้การรับประกันทั้งหมดเพราะรัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมด**

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ภาคธนาคารกำลังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญอัน เนื่องมาจากการปฏิรูปกฎระเบียบและการปรับปรุงรูปแบบการทำธุรกิจ

การดำเนินการเรื่องการผ่อนปรนกฎระเบียบในธุรกิจธนาคารพาณิชย์แบบครบวงจรหรือแบบเฉพาะในปี 2549 ถือเป็นคลื่นลูกแรกในการเปลี่ยนแปลงธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

การรวบรวมกิจการที่ต้องมีการเสาะหาหุ้นส่วนในเชิงกลยุทธ์ทางธุรกิจที่มากขึ้นน่าเป็น ส่วนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคารในไทย

คลื่นลูกที่สองของการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบข้อบังคับที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ของสถาบันการเงินคือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฉบับใหม่และพระราชบัญญัติประกันเงินฝากปี 2551 การติดตามตรวจสอบที่เป็นเอกภาพภายใต้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำให้มีผลในเรื่องการจัดการทุน และความสามารถในการแข่งขันของธนาคาร และบริษัทลูก มีการตระหนักถึงคุณค่าของ เครือข่ายสาขาและพนักงานจำนวนมากที่ใช้เป็นตัวแทนในการขายสินค้าต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซ้ำมากขึ้น

ขณะเดียวกันขั้นตอนที่ไม่ต้องมีการผ่านตัวกลางทำให้การบริการเงินฝากรวดเร็วขึ้นมากเมื่อเทียบกับคู่แข่งด้านการจัดการสินทรัพย์ (wealth management)

**คลื่นลูกที่สามคาดว่าจะอยู่ในรูปของการ แข่งขันที่รุนแรงขึ้นในคุณภาพงานบริการ เวลาในการดำเนินการนวัตกรรมทางการเงิน และ ช่องทางการบริการที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพในเรื่องต้นทุน**

ท้ายที่สุดนี้ วิฤตเศรศิตโลกปี 2551 ยังไม่ได้สิ้นสุด เมื่อปี 2551 แม้ว่าธนาคารในประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องซับไพรม์และเงินกู้ที่มีหนี้สินเป็นหลักประกันในวงจำกัด ในเดือน ตุลาคม 2551 รัฐบาลได้ประกาศขยายเวลาในการที่รัฐเข้ารับประกัน 100% ให้กับ เจ้าหนี้และผู้ฝากเงินจนถึงเดือนสิงหาคม 2554 เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตื่นตระหนกท่ามกลางความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น หลังจากนั้น มาตรการประกันเงินฝากถูกนำมาใช้แทนที่การประกันแบบครอบคลุมทั้งหมด

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน งบการเงินของธนาคารในไทยดูมีความเข้มแข็งกว่า

เมื่อดูจากมาตรการเรื่องการกันเงินสำรองที่สูงพร้อมด้วยเงื่อนไขพิเศษที่ถูกนำมาใช้ ในปี 2550 เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดใหม่ ตามบาเซล II (BASEL II) อัตราเงินให้กู้ยืมต่อเงินทุนที่ต่ำ และอัตราส่วนทุนถัวเฉลี่ยต่อสินทรัพย์ถัวเฉลี่ยที่เกินกว่ามาตรฐานล้วนแต่ เป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญ

แต่ยังคงต้องดูกันต่อไปว่า วิกฤตการณ์ ภายนอกจะเปลี่ยนแปลงธุรกิจธนาคารในไทย ไปอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับตัวของ ธนาคารต่างชาติที่ดำเนินกิจการอยู่ในไทย

พงษ์ศักดิ์ สุนทรระกูล

สถาบันบริหารธุรกิจศศินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฉัตรสุรางค์ กาญจนสาย

ธนาคารแห่งประเทศไทย



หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันพุธที่ 23 มิถุนายน 2553  
กระแสทรรศน์ หน้า 6 และ 7