

ถึงเวลากำกับดูแลตัวเงิน บีอี ของธนาคารพาณิชย์อย่างจริงจัง

ตามประวัติของตัวบีอี (bill of exchange) นั้น มีการนำมาใช้กันครั้งแรกกว่าร้อยปีก่อนในยุโรปเพื่อสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ โดยพ่อค้าที่ส่งเรือพาณิชย์ไปยังประเทศตะวันออก จะออกตัวบีอีขายให้แก่ผู้ที่ให้สนับสนุนทางการเงิน และเนื่องจากตัวบีอีสามารถโอนเปลี่ยนมือต่อไปให้ผู้อื่นได้โดยไม่ผูกพันผู้ถือตัวคนก่อนหน้า ดังนั้น ในช่วงเวลาก่อนที่เรือจะเดินทางกลับ หากผู้ถือตัวรายใดต้องการเงินสดก็จะสามารถขายตัวบีอีนั้นต่อไปแก่ผู้อื่น ตัวบีอีจึงสามารถมีสภาพเป็นหลักทรัพย์อย่างหนึ่ง

สำหรับประเทศไทย การออกตัวบีอีเริ่มเป็นที่นิยมกันมาก ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ทั้งนี้ ตัวบีอีดังกล่าวมิได้เป็นตัวเพื่อสนับสนุนการค้าหรือมีสภาพเป็นหลักทรัพย์ แต่สถาบันการเงินใช้ตัวบีอีเป็นเครื่องมือในการระดมเงิน และโดยที่ในขณะนั้นกฎหมายหลักทรัพย์ยังไม่ครอบคลุมถึงตัวบีอี จึงทำให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้ซื้อตัวบีอีอย่างมาก

เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค ในปี 2540 ก.ล.ต. จึงได้ออกหลักเกณฑ์กำหนดให้ตัวบีอีเข้ามาอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ดังนั้น ในปัจจุบันการออกตัวบีอีตามกฎหมายหลักทรัพย์จึงมีกฎระเบียบเรื่องการเปิดเผยข้อมูล การจัดอันดับเครดิตของผู้ออก การประเมินความสามารถในการรับความเสี่ยงของผู้ซื้อ และกระบวนการออกและเสนอขายที่โปร่งใส

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ในปี 2540 นั้น ได้ยกเว้นตัวบีอีที่ออกโดยสถาบันการเงิน จึงเปิดช่องให้ธนาคารออกตัวบีอีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือระดมเงินฝากโดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับตามกฎหมายหลักทรัพย์ และโดยไม่ต้องนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบเข้าขบวนการคุ้มครองเงินฝากอีกด้วย ทั้งกรณีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินในอดีต และกรณีสถาบันคุ้มครองเงินฝากในปัจจุบัน เหตุผลเนื่องจากตัวบีอีนั้นมุ่งให้เป็นตราสารสำหรับผู้ออมประเภทสถาบัน ซึ่งสามารถประเมินฐานะของธนาคารได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเงินฝาก จึงไม่ควรถูกบังคับให้รับภาระต้นทุนเกี่ยวกับเรื่องนี้

เมื่อเวลาผ่านไป อัตราดอกเบี้ยยิ่งต่ำลง ประโยชน์ของการออกตัวบีอีก็ยิ่งมากขึ้น ดังเห็นได้ว่าเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ที่ ระดับ 8-10 % ต่อปี เงินนำส่งให้กองทุนฟื้นฟูฯ 0.4% ก็คิดเป็นสัดส่วนแต่เพียงน้อย แต่ในปัจจุบันดอกเบี้ยเงินฝากอยู่ในระดับเพียง 2% ต่อปี เงินนำส่งให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในอัตราเดิมที่ 0.4% จึงคิดเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ธนาคารจึงนิยมออกตัวบีอี เพราะประหยัดการจ่ายเงินสมทบ และสามารถให้ดอกเบี้ยสูงขึ้นเพื่อจูงใจลูกค้า

ตัวบีอีจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อสิ้น ค.ศ. 2549 มีมูลค่าเพียง 141 พันล้านบาท แต่ในปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,210 พันล้านบาท หรือคิดเป็น 14% ของแหล่งเงินจากประชาชนของธนาคารพาณิชย์ ตัวบีอีนั้นให้ประโยชน์แก่ธนาคารพาณิชย์เนื่องจากต้นทุนต่ำลง และให้ประโยชน์แก่ผู้ออมเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น แต่ประเด็นที่สำคัญมากกว่าคือผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวม ซึ่งมี 5 ปัจจัย ดังนี้

ประการแรก ตัวบีอีอาจจะทำให้ผู้ออมเข้าใจผิดเกี่ยวกับความเสี่ยง เพราะเป้าหมายเดิมที่ต้องการให้ตัวบีอีเป็นเครื่องมือสำหรับผู้ออมสถาบันนั้นได้เปลี่ยนไปแล้ว โดยในปัจจุบันกลับมีขายให้กับบุคคลธรรมดาเป็นส่วนใหญ่ ในอดีตตัวบีอีจะมีราคาหน้าตัวสูง เช่น มีมูลค่า 10 ล้านบาทขึ้นไป แต่ในปัจจุบันลดลงเหลือหลักหมื่นบาท

ในด้านความเสี่ยงเครดิต ผู้ซื้อตัวบีอีตระหนักหรือไม่ว่าไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก ธนาคารผู้ขายมีการประเมินความสามารถในการรับความเสี่ยงของลูกค้าก่อนหรือไม่ ผู้ซื้อตัวได้คำนึงถึงโอกาสขาดทุนในกรณีที่ธนาคารประสบปัญหาต่างๆ หรือไม่ และผู้ซื้อมีโอกาสเปรียบเทียบตัวบีอีของธนาคารแต่ละแห่งหรือไม่

ในด้านความเสี่ยงสภาพคล่อง ผู้ซื้อตระหนักหรือไม่ว่าตัวบีอีไม่มีตลาดรอง ผู้ซื้อเข้าใจหรือไม่ว่าในกรณีที่เกิดวิกฤต ความเชื่อมั่นในธนาคารอาจจะลดลงอย่างฉับพลัน และผู้ถือตัวบีอีจะไม่มีทางออกอื่นใดนอกจากต้องรอให้ตัวครบกำหนด

ประการที่สอง ตัวบีอีอาจกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ เพราะเมื่อผู้ถือตัวบีอีตระหนักถึงความเสี่ยงแล้ว ก็จะมีความอ่อนไหวมากกว่าผู้ฝากเงินปกติ และหากมีข่าวทางลบก็จะไม่ต่ออายุตัวเมื่อครบกำหนด ซึ่งในเรื่องนี้ก็มีตัวอย่างในหลายประเทศที่ธนาคารล้มเพราะพึ่งพิงเงินจากตลาดเงินมากเกินไป ตัวอย่างล่าสุดคือกรณีของธนาคารนอร์ธเทิร์น ร็อกในประเทศอังกฤษ ซึ่งอาศัยแหล่งเงินจากตลาดเงินสูงถึง 75% ของแหล่งเงินทั้งหมด ในปี 2550 เกิดข่าวลือทำให้ธนาคารดังกล่าวไม่สามารถต่ออายุเงินดังกล่าวได้จนในที่สุดทางการก็ต้องเข้าไปช่วยเหลือ สำหรับประเทศไทยนั้น มีแนวโน้มว่าธนาคารพาณิชย์จะพึ่งพิงการระดมทุนโดยการออกตัวบีอีมากขึ้น โดยขณะนี้ธนาคารที่พึ่งพิงแหล่งนี้มากที่สุดก็มีสัดส่วนสูงถึง 60% ของแหล่งเงินทั้งหมด

ประการที่สาม ตัวบีอีทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากขาดเงินที่พึงจะได้รับเพื่อที่จะใช้ดูแลระบบสถาบันการเงิน เพราะในบางครั้งสถาบันจำเป็นจะต้องเข้าไปช่วยเหลือธนาคารโดยไม่ปล่อยให้ล้ม ในกรณีนี้ เท่ากับว่าทั้งผู้ฝากเงินและผู้ถือตัวบีอีได้รับประโยชน์เท่าๆ กัน แต่สถาบันกลับได้รับเงินสมทบเฉพาะจากผู้ฝากเงิน ในกรณีเช่นนี้ ผู้ฝากเงินจึงเป็นกลุ่มที่รับภาระในการดูแลระบบอยู่เพียงกลุ่มเดียว ส่วนผู้ถือตัวบีอีกลับได้ประโยชน์ไปโดยไม่ต้องควักกระเป๋า

ประการที่สี่ ตัวบียี้อาจจะทำให้การประเมินภาพเศรษฐกิจโดยรวมผิดพลาด ทั้งนี้ โดยปกติหากตลาดเงินในประเทศได้มีการออกตราสารหนี้กันมาก ก็จะแสดงว่าตลาดเงินมีขนาดใหญ่และมีสภาพคล่องสูงที่จะรองรับวิกฤตต่างๆ ได้ แต่ตัวบียี้อาจได้มีสภาพเป็นหลักทรัพย์อย่างแท้จริง ตัวเลขของตลาดเงินจึงเป็นของปลอม

ประการสุดท้าย ตัวบียี้อาจจะนำไปสู่การบิดเบือนกฎกติกาในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เพราะประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเดียวที่ธนาคารมีการออกตัวบียี้อิในปริมาณที่สูงมาก แต่ในสากลนั้นจะใช้บัตรเงินฝากเปลี่ยนมือได้แทน (หรือที่เรียกว่า NCD) ดังนั้น กฎระเบียบในระดับสากลจึงอาจจะไม่ได้คำนึงถึงตัวบียี้อิเท่าที่ควร จึงมีความเสี่ยงว่าการกำกับดูแลส่วนนี้อาจจะหละหลวมเกินไปโดยไม่มีกติกาสากลมาช่วยเป็นแนวทาง

สำนักงาน ก.ล.ต. ได้ประเมินแล้วเห็นว่าถึงเวลาที่สมควรจะนำตัวบียี้อิที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์เข้ามาอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ เช่นเดียวกับตัวบียี้อิที่ออกโดยองค์กรอื่น จึงได้เสนอ คณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งก็ได้อนุมัติในหลักการให้มีการหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กำกับดูแลที่เหมาะสมต่อไป

อนึ่ง มีข้อคิดทางวิชาการว่ากรณีที่มีธนาคาร 2 แห่ง ที่มีเงินฝากในจำนวนรวมที่เท่ากัน ซึ่งธนาคารทั้งสองขณะนี้ต้องจ่ายเงินนำส่งเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝากเท่ากันนั้น ถ้าหากธนาคารที่หนึ่งเน้นระดมเงินจากผู้ฝากรายใหญ่ ในขณะที่ธนาคารที่สองเน้นระดมเงินจากผู้ฝากรายย่อย ในกรณีที่หากธนาคารทั้งสองประสบปัญหา ธนาคารที่หนึ่งจะก่อให้เกิดภาระต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากน้อยกว่าธนาคารที่สอง จึงมีข้อถกเถียงได้ว่าอัตราส่วนเงินนำส่งเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝากควรจะมีการสะท้อนข้อแตกต่างดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ควรจะมีการศึกษากันต่อไป