

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 4 ตุลาคม 2538

## ธกส. กับนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธกส.) ปรับเปลี่ยนนโยบายที่สำคัญ 2 เรื่อง เรื่องแรกได้แก่ การยืดเวลาการชำระหนี้ ของเกษตรกรลูกหนี้ในฤดูการผลิต 2538/2539 ออกไป 3 ปี เรื่องที่สอง ได้แก่ การลดอัตรา ดอกเบี้ยเงินกู้

ภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนปี 2538 สร้างความเสียหายแก่การผลิตทางการเกษตร อย่างร้ายแรง เกษตรกรจำนวนไม่น้อยหมดเนื้อหมดตัวเพราะภาวะน้ำท่วมครั้งนี้ สำหรับเกษตรกร เหล่านี้ การชำระคืนสินเชื่อเป็นเรื่องพันวิสัย การที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นาย ประภัทร โพธิสุธน) ผลักดันให้ ธกส. ยืดเวลาการชำระหนี้ของเกษตรกรลูกหนี้ จึงนับเป็นเรื่อง อันควรแก่การสนับสนุน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลดอัตราดอกเบี้ยของ ธกส. ปฏิบัติของสาธารณชน แตกต่างกันอย่างมาก มีทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวในชั้นแรก ว่า รัฐบาลต้องการให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง 4% รายงานข่าวในเวลาต่อมากลับ เป็น 2% เกษตรกรยอมยินดีปรีดาที่ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง เพราะช่วยลดภาระหนี้ของ เกษตรกรเอง รัฐบาลย่อมได้รับเสียงแซ่ซ้องหากมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ในการช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ยากจน และถึงรัฐบาลจะหวังคะแนนนิยมทางการเมืองจากการลดอัตราดอกเบี้ยก็มีใช่เรื่อง เสียหาย เพราะเป็นธรรมชาติของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่ต้องมีประพฤติกรรมเช่นนี้ ขอแต่ เพียงให้การกำหนด นโยบายเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม เท่านั้น

การลดอัตราดอกเบี้ยย่อมมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการของ ธกส. โดยตรง เงินที่ ธกส. นำมาจัดสรรสินเชื่อส่วนหนึ่งเป็นเงินฝากของประชาชน ซึ่ง ธกส. ต้องจ่าย ดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด ส่วนที่สองเป็นเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ เมื่อธนาคาร พาณิชย์ไม่สามารถจัดสรรสินเชื่อชนบทครบถ้วนตามเป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ร้องขอ ธนาคารพาณิชย์จะนำเงินสินเชื่อส่วนที่ขาดมาฝากไว้กับ ธกส. เพื่อให้ ธกส. ทำหน้าที่ จัดสรรสินเชื่อแทน โดยธนาคารพาณิชย์ที่ฝากเงินกับ ธกส. ได้ดอกเบี้ยเท่ากับอัตราดอกเบี้ย

เงินฝากธนาคารพาณิชย์ระยะเวลา 1 ปี แหล่งเงินสองแหล่งแรกนี้จึงเป็นแหล่งที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด อย่างไรก็ตาม ธกส. สามารถแสวงหาเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศ และจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ แต่หาใช้แหล่งที่สามารถระดมเงินทุนอย่างปราศจากข้อจำกัดไม่

เท่าที่ผ่านมา ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. เรียกเก็บจากเกษตรกรลูกหนี้กับอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ต้องจ่ายแก่เจ้าของเงินตกประมาณ 1-2% เท่านั้น ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับ 5-6% ในกรณีธนาคารพาณิชย์ แต่ ธกส. ก็สามารถบริหารการเงินอย่างมีประสิทธิภาพจนมีกำไร แม้จะเป็นอัตราน้อยนิดก็ตาม การลดอัตราดอกเบี้ยจากระดับ 10.50-11.50% ต่อปี เหลือเพียง 9% ต่อปี ครั้งนี้จึงมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการอย่างแน่นอน แต่ ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐ จำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ทางออกที่เป็นไปได้และเป็นหนทางที่ ธกส. เลือก ก็คือ การขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการขอยกเว้นข้อสัญญาใช้เงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาด

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นับตั้งแต่ก่อตั้งมา ธกส.ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลเลย เมื่อรัฐบาลสั่งให้ ธกส. ลดดอกเบี้ย รัฐบาลก็ไม่เคยจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่เป็นเงินอุดหนุนดอกเบี้ย เพื่อให้ ธกส. สามารถจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้ เงินที่ ธกส. ได้รับจากรัฐบาลมีเพียงกรณีการขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น การสั่งให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ย จึงเป็นการสั่งโดยปราศจากความรับผิดชอบ เพราะเพียงแต่อาศัยลมปาก โดยมีได้พิจารณาแม้แต่น้อยว่า องค์กรที่รับคำสั่งสามารถปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

การลดอัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อภาระดอกเบี้ยของ ธกส. โดยมีพักต้องสงสัย ในอดีตที่เป็นมา ธกส. ในฐานะสถาบันสินเชื่อการเกษตรเฉพาะด้าน (Specialized Farm Credit Institution) เน้นภารกิจหลักในการจัดสรรสินเชื่อ โดยมีได้สนใจระดมเงินออม ธกส. จึงมิได้มีบทบาทในการพัฒนาตลาดการเงินในระบบ (organized financial market) และส่งเสริมการออมในชนบทเท่าที่ควร ในระยะหลังๆ ธกส. เริ่มสนใจระดมเงินฝากมากขึ้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อสิ้นเดือนสิงหาคม 2538 ธกส. มีเงินฝาก 75,119 ล้านบาท แต่การที่ ธกส. จะระดมเงินฝากจากประชาชนได้นั้น ธกส. จำต้องสามารถจ่ายดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด หาก ธกส. จ่ายดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่นๆ เงินฝากย่อมเคลื่อนย้ายออกจาก ธกส. ไปสู่สถาบันการเงินที่จ่ายดอกเบี้ยอัตราสูงกว่า นโยบายการลดอัตราดอกเบี้ยจึงกระทบโดยตรงต่อบทบาทในการระดมเงินออมของ ธกส. เพราะเมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ต่ำ ย่อมเป็นการยากที่จะจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราสูง หากการณ์เป็นเช่นนี้ เงินฝากของประชาชน

จะค่อย ๆ ลดความสำคัญลงในโครงสร้างการเงินของ ธกส. และผลักดันให้ ธกส. ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถช่วยเหลือ ธกส. อย่างปรากฏจากขอบเขต ในที่สุดแล้ว หากรัฐบาลยังคงยืนยันที่จะให้ ธกส. ยึดถือนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป ก็ไม่พ้นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อเป็นเงินอุดหนุนดอกเบี้ย มิฉะนั้น ธกส. อาจต้องประสบภาวะล้มลุกคลุกคลานทางการเงิน ซึ่งจะเป็นเรื่องเศร้าอย่างยิ่ง

นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำกระทบต่อการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ด้วย ธนาคารพาณิชย์ไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งกับ ธกส. ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้ เพราะธนาคารพาณิชย์ระดมเงินฝากด้วยการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราตลาด จึงไม่สามารถจัดสรรสินเชื่อโดยเก็บดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด หาก ธกส. สามารถจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำโดยไม่จำกัดจำนวน ธนาคารพาณิชย์ก็จะหมดบทบาทในการจัดสรรสินเชื่อการเกษตร เพราะใครๆก็สามารถกู้จาก ธกส. โดยเสียดอกเบี้ยอัตราต่ำได้ แต่เป็นเพราะ ธกส. มีความสามารถในการจัดสรรสินเชื่อโดยจำกัด ธนาคารพาณิชย์จึงยังคงมีบทบาทอยู่บ้าง แต่ไม่สามารถขยายบทบาทในด้านนี้ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องการอยู่แล้ว หากธนาคารแห่งประเทศไทยบังคับให้ธนาคารพาณิชย์จัดสรรสินเชื่อการเกษตรต่อไป ธนาคารพาณิชย์ก็เพียงแต่โอนเงินไปฝากให้ ธกส. จัดสรรแทน โดยไม่ต้องเสียประโยชน์มากนัก เพราะได้ดอกเบี้ยในอัตราเดียวกับบัญชีเงินฝากระยะเวลา 1 ปี

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรจริงหรือไม่ ?

ในการพิจารณาเรื่องนี้ จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ (stated rate of interest) กับ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาวะ (effective rate of interest) แม้อัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ประกาศจะอยู่ในระดับต่ำ แต่อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาวะของเกษตรกรอาจอยู่ในระดับสูงได้

ด้วยเหตุที่ ธกส. จำเป็นต้องอยู่รอดทางการเงิน เมื่อถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ธกส. จึงหาทางลดต้นทุนด้วยการผลักภาระค่าเสียหาย (transaction cost) ไปให้แก่เกษตรกรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ ธกส. มิได้จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังมีค่าเสียหายหรือต้นทุนปฏิบัติการในการได้มาซึ่งเงินกู้อีกด้วย ค่าเสียหายเหล่านี้ได้แก่

- (1) ใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อติดต่อกับ ธกส.
- (2) ใช้จ่ายในการเตรียมเอกสาร

(3) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

(4) เวลาที่ต้องสูญเสียไปในการติดต่อกับ ธกส. และเวลาที่ต้องสูญเสียไปในการรอคอยการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ธกส.

(5) สินบนที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ ธกส.

ค่าเสียหายเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ดังกล่าวข้างต้นนี้ ต้องถือเป็นต้นทุนของเงินกู้ด้วยเหตุนี้ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระจึงสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระครอบคลุมทั้งดอกเบี้ยที่ต้องเสียและรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ด้วย งานวิจัยบางชิ้นพบว่า ทั่วทั้ง ธกส. เรียกเก็บดอกเบี้ยเพียง 9-12% ต่อปี แต่อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระแก่เกษตรกรสูงมากกว่า 20% ต่อปี

การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ หากแต่ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระ หาก ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้ของ ธกส.เอง ธกส.อาจหาทางลดต้นทุนด้วยการผลักค่าเสียหายไปเป็นภาระแก่เกษตรกรลูกหนี้เพิ่มขึ้น ในกรณีเช่นนี้ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระแก่เกษตรกรอาจมิได้ลดลง หรืออาจสวนทางกับอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศก็ได้ หากเกษตรกรต้องจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ ธกส. เพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้

ด้วยเหตุที่ ธกส. ตระหนักถึงความสามารถอันจำกัดของตน การลดอัตราดอกเบี้ยครั้งนี้จึงจำกัดเฉพาะเกษตรกรที่มีรายได้น้อย ซึ่งกู้เงินไม่เกิน 30,000 บาท การกำหนดนโยบายเช่นนี้จึงเป็นวิธีการสนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่ชาญฉลาด เพราะสร้างภาระทางการเงินแก่ ธกส. ไม่มากนัก เนื่องจาก ธกส. ไม่ผู้ได้จัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกรที่ยากจนนั่นเอง ลูกหนี้ส่วนใหญ่ของ ธกส. เป็นเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง การที่ ธกส. มิได้จัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกรที่ยากจนเท่าที่ควร เป็นเพราะเกรงปัญหาหนี้สูญ หากรัฐบาลต้องการให้ ธกส. ขยายสินเชื่อไปสู่เกษตรกรที่ยากจน รัฐบาลจำต้องยอมให้ ธกส. มีหนี้สูญเพิ่มขึ้น และจักต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยสำหรับเกษตรกรที่ยากจนด้วย

ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แต่ผู้นำ ธกส. จะต้องมีคามกล้าหาญทางจริยธรรม ในการคัดค้านนโยบายที่ไม่ถูกต้อง มิฉะนั้น ธกส. อาจต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ในอนาคต