

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 14 กุมภาพันธ์ 2539

การเมืองว่าด้วย ธ.ก.ส.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือที่เรียกย่อๆว่า ธ.ก.ส. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 ระดับ ในด้านหนึ่ง พนักงาน ธ.ก.ส. มักจะมีบทบาทในการเป็นหัวคะแนนในฤดูกาลเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่พนักงาน ธ.ก.ส. มีหน้าที่ในการจัดสรรสินเชื่อให้แก่เกษตรกร จึงต้องติดต่อสัมพันธ์กับเกษตรกร เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้กลายเป็นสิ่งมีค่าในฤดูกาลเลือกตั้ง ยิ่งพนักงาน ธ.ก.ส. มีอำนาจในการจัดสรรสินเชื่อมากเพียงใด บารมีในการเป็นหัวคะแนนก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ในอีกด้านหนึ่ง ธ.ก.ส. กลายเป็นองค์กรที่เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองของรัฐบาลนักเลือกตั้ง บทบาทของ ธ.ก.ส. ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นับเป็นรัฐบาลแรกที่ดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่รังรองที่จะใช้ ธ.ก.ส. เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง นายประภัตร โพธิสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรับผิดชอบดูแลองค์กรแห่งนี้ ถึงกับไปนั่งทำงานในสำนักงานใหญ่ของ ธ.ก.ส. เพื่อดูแลและสั่งงานอย่างใกล้ชิด ซึ่งสร้างความอึดอัดใจแก่ผู้บริหาร ธ.ก.ส. อย่างมาก จนมีเสียงซุบซิบนินทาว่า นายประภัตรกำลังลดตำแหน่งตนเองจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังมาเป็น Super Manager ของ ธ.ก.ส. ด้วยเหตุที่กลุ่มทุนการเงินและสื่อมวลชนมุ่งสั้นเก้าอี้ของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย และนายเนวิน ชิดชอบ นายประภัตรจึงไม่ปรากฏเป็นข่าวมากนัก

นายประภัตรปรากฏเป็นข่าวในด้านดี เมื่อสั่งการให้ ธ.ก.ส. บรรเทาภาระหนี้สินแก่เกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วม แต่ความพยายามของนายประภัตรในการกดดันให้ ธ.ก.ส. ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้และขยายการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากวงวิชาการ และได้รับการต่อต้านจากพนักงาน ธ.ก.ส.

เมื่อแรกรับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายประภัตรต้องการให้ ธ.ก.ส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง 4% แต่เมื่อเผชิญกับภาวะความเป็นจริงใน ธ.ก.ส. แรงกดดันนี้เหลือเพียง 2% ผู้บริหาร ธ.ก.ส. ประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการทำให้ นายประภัตรยอมรับว่า

การลดอัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของ ธ.ก.ส. ดังนั้น สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ จะจัดสรรเฉพาะแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน ซึ่งกู้เงินจาก ธ.ก.ส.ไม่เกิน 30,000 บาทเท่านั้น

แต่นายประภัตรยังไม่พอใจทำที่อันผ่อนปรนของผู้บริหาร ธ.ก.ส. เพียงเท่าที่ปรากฏนี้ จึงรุดคืบให้ ธ.ก.ส. ลดอัตราดอกเบี้ยต่อไป คราวนี้เลือกกลุ่มเกษตรกรที่กู้เงินจาก ธ.ก.ส.30,000-60,000 บาทเป็นเป้าหมาย ในปัจจุบันเกษตรกรกลุ่มนี้เสียดอกเบี้ยในอัตรา 11.75-12.25% โดยนายประภัตรต้องการให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้เหลือเพียง 9% ต่อปี

ธ.ก.ส.เสนอประมาณการว่า การลดอัตราดอกเบี้ยแก่กลุ่มเกษตรกรที่กู้เงิน ธ.ก.ส. ไม่เกิน 30,000 บาท ทำให้ ธ.ก.ส. สูญเสียรายได้ประมาณ 388 ล้านบาท หากขยายกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มที่กู้เงินไม่เกิน 60,000 บาท ธ.ก.ส.จะสูญเสียรายได้ในรูปดอกเบี้ยประมาณ 924 ล้านบาท (*Financial Day* ฉบับวันศุกร์ที่ 26 มกราคม 2539) ซึ่งกระทบต่อฐานะการเงินของ ธ.ก.ส.อย่างสำคัญ และนี่เองที่ทำให้พนักงาน ธ.ก.ส.ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เพราะนโยบายดังกล่าวนี้กระทบต่อโบนัสที่พนักงานพึงได้รับ

นายประภัตรหาทางออกด้วยการหารายได้จากเกษตรกรที่มีฐานะดี ในปัจจุบันเกษตรกรที่กู้เงิน ธ.ก.ส. ตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป เสียดอกเบี้ยในอัตรา 13.25-14.75% นายประภัตรต้องการคิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรกลุ่มนี้ในอัตราสูงขึ้นพร้อมทั้งขยายวงเงินสินเชื่อแก่ผู้ที่มีฐานะดี ในปัจจุบัน สินเชื่อ ธ.ก.ส. ที่จัดสรรแก่เกษตรกรที่มีฐานะดีตกประมาณ 10% ของวงเงินสินเชื่อรวม (หรือเท่ากับ 9,000 ล้านบาท) นายประภัตรต้องการเพิ่มสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรที่มีฐานะดีเป็น 15-20% ของวงเงินสินเชื่อรวม โดยหวังที่จะดูดเงินจากเกษตรกรที่มีฐานะดีไปเจือจานเกษตรกรที่มีฐานะยากจนกว่า แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับยุทธวิธีดังกล่าวนี้ มิใช่เพราะเหตุว่า ยุทธวิธีนี้จะทำให้ ธ.ก.ส. แปรสภาพจากสถาบันการเงินสำหรับเกษตรกรที่ยากจนมาเป็นสถาบันการเงินสำหรับเกษตรกรที่มีฐานะดี หากแต่ด้วยเหตุผลที่ว่า การทำร้ายเกษตรกรที่มีฐานะดีด้วยการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่แพงขึ้นจะมีผลกระทบต่อฐานะของพรรคชาติไทยทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

ในปัจจุบัน เงินทุนที่ ธ.ก.ส.ระดมมาจัดสรรสินเชื่อต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราตัวเฉลี่ย 10.5% ต่อปี (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539) เมื่อเป็นเช่นนี้ ธ.ก.ส. ย่อมมีอาจปล่อยกู้โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่า 10.5% ต่อปีได้ เพราะต้องขาดทุน

นายประภัตรพยายามผลักดันให้ ธ.ก.ส.แสวงหาเงินทุนที่เสียดอกเบี้ยต่ำ แต่การที่ ธ.ก.ส.จะจัดสรรสินเชื่อโดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 9% ต่อปีได้นั้น ธ.ก.ส.ต้องมีแหล่งเงินทุนที่เสียต้นทุนไม่เกิน 7% ต่อปี ซึ่งยากที่จะแสวงหาได้ ในปัจจุบัน ธ.ก.ส.พยายามระดมเงินทุนที่เสียต้นทุนต่ำด้วยมาตรการต่าง ๆ อย่างน้อย 5 มาตรการ

มาตรการที่หนึ่ง การกู้เงินจากต่างประเทศ 590 ล้านดอลลาร์อเมริกัน จากสถาบันการเงินที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาชนบทในโลกที่สาม

มาตรการที่สอง การขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทยให้นำงบพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 10,030 ล้านบาท มาฝากไว้กับ ธ.ก.ส.

มาตรการที่สาม การขอให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับให้นำเงินกองทุนและเงินหมุนเวียนฝากไว้กับ ธ.ก.ส. ดังเช่นกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกร 8,000 ล้านบาท และกองทุนพัฒนาการเกษตรและชนบท 9,540 ล้านบาท

มาตรการที่สี่ การขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามตัวสัญญาใช้เงิน จำนวน 4,650 ล้านบาท จากร้อยละ 3.5-4.0 ต่อปี เหลือ 0.5% ต่อปี โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่ต้นปี 2538 เป็นระยะเวลา 1 ปี

มาตรการที่ห้า การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เคยฝากเงินกับ ธ.ก.ส. ห้ามถอนเงินฝากจาก ธ.ก.ส. เพื่อโอนไปฝากกับสถาบันการเงินอื่น และท้ายที่สุดอาจขอให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากไว้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ มาฝากไว้กับ ธ.ก.ส.

มาตรการต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของแผ่นดินทั้งสิ้น การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินกับ ธ.ก.ส. ย่อมทำให้หน่วยงานเหล่านี้เสียผลประโยชน์ เพราะ ธ.ก.ส. จะจ่ายดอกเบี้ยได้ไม่เกินอัตรา 7% ต่อปี ในขณะที่เงินฝากเหล่านี้จะนำไปจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพียง 9% ต่อปี หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวว่า ธ.ก.ส. วางแผนที่จะจ่ายดอกเบี้ยเพียง 5% ต่อปีเท่านั้น ส่วนการบังคับให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจจากสถาบันการเงินอื่นของรัฐไปฝากไว้กับ ธ.ก.ส. ย่อมมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการของธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์โดยมีพักต้องสงสัย

การขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะดี โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด เพื่อนำรายได้ดอกเบี้ยไปชดเชยรายได้ส่วนที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรที่ยากจนนั้นแล้ว ย่อมทำให้ ธ.ก.ส. แปรโฉมจากสถาบันการเงินของเกษตรกรที่ยากจนไปเป็นสถาบันการเงินของเกษตรกรที่มีฐานะดีในที่สุด

หากรัฐบาลยืนหยัดที่จะดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป หนทางที่ง่ายที่สุดก็คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธ.ก.ส. โดยกำหนดเป้าหมายอย่างแน่ชัดว่า ธ.ก.ส. จำต้องจัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกรในกลุ่มเป้าหมายใดจำนวนกี่ครัวเรือน ภายในวงเงินสินเชื่อจำนวนเท่าใด ด้วยวิธีการเช่นนี้ การดำเนินนโยบายก็จะเป็นไปด้วยความโปร่งใส เพราะเมื่อ ธ.ก.ส. รับเงินอุดหนุนดอกเบี้ยจากรัฐบาล ธ.ก.ส. ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน สภาผู้แทน

ราษฎร สามารถรักษาภาพลักษณ์ในฐานะสถาบันการเงินของคนจนต่อไปได้ หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินอื่นของรัฐ มิได้รับผลกระทบกระเทือนจากการดำเนินนโยบาย สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำของ ธ.ก.ส. ทั้ง ธ.ก.ส.เองก็ไม่ต้องถูกสั่นคลอนทางการเงิน และพนักงาน ธ.ก.ส.ก็ไม่ต้องเสียผลประโยชน์ในด้านเงินโบนัส

แม้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธ.ก.ส. จากงบประมาณแผ่นดินจะเป็นวิธีการที่ตรงไปตรงมา และมีได้ก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียง แต่ดูเหมือนรัฐบาลบริหารจะมีได้สนใจวิธีการที่ตรงไปตรงมาเช่นนี้ แม้รัฐบาลผสมจะมีอายุสั้น แต่รัฐบาลบริหารมีเวลาพอเพียงที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธ.ก.ส. ในงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2539 หรือแม้แต่งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2540 ที่กำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ ก็มีเวลาเหลือเฟือ ธ.ก.ส. ถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำมาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ แต่รัฐบาลไม่เคยใส่ใจที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธ.ก.ส. แม้แต่น้อย

เหตุผลประการเดียวที่รัฐบาลนักเลือกตั้งไม่ต้องการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธ.ก.ส. จากงบประมาณแผ่นดินก็คือ รัฐบาลไม่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามาตรวจสอบการทำงานของ ธ.ก.ส. อย่างใกล้ชิด

มาตรการที่รัฐบาลบริหารใช้ในการระดมเงินทุน เพื่อจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำที่กำลังผลักดันอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะทำให้ ธ.ก.ส. ไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังเกื้อกูลให้ ธ.ก.ส. กลายเป็นกลไกทางการเมืองของรัฐบาลได้โดยง่าย

ในอนาคตอันไม่ไกลนักนี้ สินเชื่อ ธ.ก.ส. อาจกระจุกอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรี เกินกว่าสัดส่วนอันสมควร

ใครจะกล้ายืนยันได้ว่า คำคาดการณ์เช่นนี้จะไม่เป็นจริง