

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 24 กรกฎาคม 2539

การถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการไม่ผ่อนปรนเงื่อนไขเกี่ยวกับการถือหุ้นไขว้ (Cross Holding) ในสถาบันการเงิน นับเป็นการตัดสินใจอันควรแก่การสรรเสริญ เพราะนอกจากไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เพื่อบุคคลคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดแล้ว ยังมีผลในการยุติข้อครหาบรรดาที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

เมื่อผู้บริหารบริษัทเงินทุนเอกชนกิจ จำกัด (มหาชน) กับธนาคารไทยทูล จำกัด (มหาชน) ตกลงที่จะผนึกสรรพกำลัง โดยเอกชนกิจถือหุ้น 20% ในธนาคารไทยทูล และธนาคารไทยทูลถือหุ้น 10% ในบริษัทเงินทุนเอกชนกิจ ซึ่งอยู่ในเครือเอกชนกิจ ทั้งสองฝ่ายต่างสร้างฝืนในการขยายอาณาจักรธุรกิจการเงินอันยิ่งใหญ่ โดยได้รับการเกื้อหนุนจากนายวิจิตร สุพินิจ และนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น

แต่การถือหุ้นไขว้ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับบริษัทเงินทุนนั้นเป็นดาบสองคม หากพิจารณาในด้านดี การถือหุ้นไขว้จะช่วยเสริมฐานทางการเงินให้มั่นคงแข็งแกร่ง และผนึกความชำนาญพิเศษของทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน ผู้คนจำนวนไม่น้อยเห็นประโยชน์ของการถือหุ้นไขว้ว่าเป็นหนทางในการเสริมความแข็งแกร่งให้ธนาคารขนาดเล็ก เพื่อพัฒนาไปสู่ Universal Banking อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกรรมอันหลากหลายและรอบด้าน แต่การถือหุ้นไขว้มิใช่มรรควิธีเดียวที่จะช่วยให้ธนาคารขนาดเล็กอยู่รอดได้ในท่ามกลางแรงกดดันจากการแข่งขันที่รุกเร้าอย่างรุนแรง

หากพิจารณาในด้านร้าย การถือหุ้นไขว้อาจสร้างผลกระทบลูกโซ่ในลักษณะโดมิโน เมื่อสถาบันการเงินหนึ่งเกิดความผิดพลาดในการบริหาร จนฐานะการเงินคลอนแคลน ความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่นที่สถาบันแรกถือหุ้นอยู่ด้วย หากผลกระทบลูกโซ่นี้รุนแรง ความเสียหายจะเกิดแก่ภาคเศรษฐกิจการเงินทั่วทั้งภาค นอกจากนี้ การถือหุ้นไขว้

ยังสร้างปัญหาแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน อีกด้วย

ในขณะที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนที่แล้ว สนับสนุนให้เอกธนกิจ ถู้อหู่่นไขว้ในธนาคารไทยทนูอย่างออกหน้าออกตา แต่การสนับสนุนมิได้เป็นไปอย่างราบรื่น หากต้องเผชิญอุปสรรคอย่างน้อย 2 ด้าน

อุปสรรคด้านแรก ได้แก่ เงื่อนไขการออกใบอนุญาตธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ผู้ก่อตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ถือหุ้นได้ไม่เกิน 5% ของจำนวนหุ้นที่จำหน่าย ได้แล้ว นอกจากนี้ ยังต้องตั้งสำนักงานใหญ่ในส่วนภูมิภาคอีกด้วย เงื่อนไขอันรัดตึงนี้เองทำให้ ผู้บริหารเอกธนกิจประกาศไม่เข้าแข่งขันแย่งชิงใบอนุญาตการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ แต่การที่เอกธนกิจตกลงที่จะถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทนูถึง 20% ในเวลาต่อมา ก่อให้เกิด เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมากกว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลานั้นรู้เห็นเป็นใจ ให้เอกธนกิจใช้เส้นทางลัดในการยึดธนาคารพาณิชย์ ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ ผู้บริหารเอกธนกิจ แสดงความกระหึ้นกระหือหรือที่จะจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ การที่ประกาศถอนตัวในเวลา ต่อมาก็คงเพราะเหตุที่พบเส้นทางลัดนี้เอง แต่การใช้เส้นทางลัดในการยึดธนาคารพาณิชย์ จะเป็นไปได้ ก็ต่อเมื่อได้รับการหนุนช่วยจากผู้บริหารนโยบายการเงินระดับสูง ไม่ว่าจะ เป็น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และ/หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุตั้งนี้เอง เสี่ยงนินทาในภาคเศรษฐกิจการเงินจึงดังขรม และดังพอที่จะปรากฏเป็นข่าวใน *Far Eastern Economic Review* ผู้คนในภาคเศรษฐกิจการเงินเริ่มกล่าวขวัญกันถึงการบังคับใช้กฎเกณฑ์ อย่างไม่เป็นธรรม ในขณะที่ผู้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ถือหุ้นได้ไม่เกิน 5% เอกธนกิจ สามารถถือหุ้นในธนาคารไทยทนูได้ถึง 20% ผู้ที่ยินยอมให้เอกธนกิจถือหุ้นไขว้ในธนาคาร ไทยทนูได้มากถึงเพียงนี้จะมีความเป็นธรรมในหัวใจอยู่ละหรือ ?

อุปสรรคด้านที่สองสำคัญยิ่งกว่าด้านแรก เพราะทำให้การถือหุ้นไขว้ระหว่าง เอกธนกิจกับธนาคารไทยทนูต้องยัดเยียดออกไป หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวต้องตรงกันว่า ปลัดกระทรวงการคลังเป็นป้อมปราการสำคัญในการนี้ เพราะยืนย่นอย่างหนักแน่นมาโดยตลอด ว่า การอนุญาตให้ถือหุ้นไขว้ระหว่างสถาบันการเงินต้องมีระเบียบที่ชัดเจนและโปร่งใส หากวรรอนุญาตเป็นการเฉพาะรายไม่ เพราะการอนุญาตเป็นการเฉพาะรายโดยปราศจากระเบียบ เป็นฐาน ย่อมเปิดช่องให้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เรียกเก็บเงินได้โตะได้โดยง่าย ด้วยการยืนย่นอย่างหนักแน่นของปลัดกระทรวงการคลังนี้เอง ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องกลับไปร่างระเบียบเกี่ยวกับการถือหุ้นไขว้

ข้อตกลงในการถือหุ้นไขว้ระหว่างเอกชนกึ่งกับธนาคารไทยทุนนั้นเกินเลยกว่าเกณฑ์ปกติที่กฎหมายอนุญาต แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีการคลังในขณะนั้นให้การสนับสนุนอย่างออกหน้าออกตา

ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 ทวิ มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า ‘บุคคลใดจะถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ใดเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์นั้นมิได้’ แต่เอกชนกึ่งจะถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทุนถึง 20% ซึ่งเกินเลยเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งมิได้เข้าข่ายข้อยกเว้นที่กฎหมายมีบทบัญญัติว่า ‘...แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะหรือการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์นั้น รัฐมนตรี(การคลัง)ด้วยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันให้มีการถือหุ้นเป็นอย่างอื่นได้ ในการผ่อนผันนั้นจะกำหนดเงื่อนไขใดๆไว้ด้วยก็ได้...’ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ธนาคารไทยทุนมิได้มีปัญหาฐานะการเงินและปัญหาการบริหาร ‘ที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไข’

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนในมาตรา 12(6) ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ด้วยกันเอง แต่มิได้มีบทบัญญัติห้ามถือหุ้นไขว้ในบริษัทเงินทุน ทั้งนี้โดยยึดมาตรา 12(5) โดยอนุโลม ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามธนาคารพาณิชย์ ‘ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดเกินร้อยละ 10’ ดังนั้น การที่ธนาคารไทยทุนตกลงที่จะถือหุ้น 10% ในบริษัทเอกชน จึงมิได้เกินเลยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 12(5)

แต่การที่ธนาคารไทยทุนเลือกที่จะถือหุ้นในเอกชนแทนที่จะเป็นเอกชนกึ่งแสดงถึงความเป็น ‘นกรู้’ หรือมิฉะนั้นก็ต้องได้รับคำแนะนำจากผู้บริหารระดับสูงในธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมี ‘ระเบียบ’ ที่ยังมีได้เป็นลายลักษณ์อักษรว่า หากบริษัท A ถือหุ้นใน B แล้ว ห้าม B ถือหุ้นใน A เพราะเกรงผลกระทบต่อลูกโซ่ในยามที่ A หรือ B ประสบภาวะคลอนแคลนทางการเงิน แต่การที่ธนาคารไทยทุนเองไปถือหุ้นในเอกชนแทนที่จะเป็นเอกชนกึ่ง หาได้เลียงพันผลกระทบต่อลูกโซ่ไม่ เพราะเอกชนเป็นบริษัทในเครือเอกชนกึ่งนั่นเอง

ความขัดแย้งระหว่างปลัดกระทรวงการคลังกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนทีแล้วในประเด็นเกี่ยวกับการถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงินยังคงปรากฏต่อมา เพราะร่างระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยถูกกระทรวงการคลังตีกลับถึงสองครั้ง

สองครา โดยมีบันทึกความเห็นครั้งหลังว่า ร่างระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงหลักการหาใช้หลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ในการถือหุ้นไขว้ไม้ (Financial Day ฉบับวันที่ 22 พฤษภาคม 2539) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ร่างระเบียบนี้อนุญาตให้บริษัทเงินทุนถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ได้ถึง 30% ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรมสำหรับกลุ่มทุนการเงินที่กำลังขอใบอนุญาตในการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันตัดสินใจยุติปัญหาการถือหุ้นไขว้ในสถาบันการเงิน โดยให้ยึดถือเกณฑ์ตาม พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ดังเดิม นับเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้อง หากธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการส่งเสริมให้บริษัทเงินทุนถือหุ้นไขว้ในธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรที่จะประกาศนโยบายและระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ พร้อมกับระเบียบการขอใบอนุญาตการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ตั้งแต่ต้น จึงจะเป็นการดำเนินนโยบายที่เป็นธรรมและโปร่งใส แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการพิจารณาคำขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ไปก่อน โดยแอบหนุนให้กลุ่มเอกธนกิจถือหุ้นไขว้ในธนาคารไทยทูนนั้น ต้องนับว่าเป็นปฏิบัติการที่มีล้มเหลวใน

บทเรียนสำหรับกลุ่มเอกธนกิจในกรณีนี้ก็คือ เส้นทางลัดในการขยายฐานธุรกิจนั้น นอกจากจะมีต้นทุนที่ต้องเสียแล้ว ยังมีสภาวะความไม่แน่นอนอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีผลอย่างสำคัญต่อวิมานในฝันของกลุ่มเอกธนกิจ เมื่อตัดสินใจที่จะเติบโตบนเส้นทางลัด ก็ต้องเผชิญภาวะความเสี่ยงที่จะต้องแคะแสร้งบนเส้นทางนี้ด้วย

ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ร้อยรัดอย่างแน่นหนาดุจดังสังคมไทย กลุ่มทุนจำนวนมากอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ที่มีกับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในการสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (competitive advantage) และเติบโตจากความได้เปรียบอันไม่เป็นธรรมนี้ แต่ยุทธวิธีการเติบโตนี้มีภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการที่ผู้อุปถัมภ์สิ้นอำนาจ

กลุ่มเอกธนกิจได้เรียนรู้บทเรียนบทนี้ในช่วงเวลาอันไม่ยาวนานนัก