

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 23 ตุลาคม 2539

อนาคตของธนาคารออมสิน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผู้คนในรุ่นราวคราวเดียวกับผมมักจะมีประสบการณ์ในการฝากเงินกับธนาคารออมสิน แต่ไม่มีประสบการณ์ใดที่น่าตื่นเต้นไปกว่าตอนที่ไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงลายมือ กว่าที่จะพิสูจน์ตัวตนเพื่อถอนเงินฝากของตนเองได้ ก็สร้างความโกลาหลุ่นวายไม่น้อย เงินฝากที่ตกค้างอยู่ในธนาคารออมสิน เนื่องจากเจ้าของเงินฝากมิได้เบิกถอน เข้าใจว่ามีอยู่เป็นอันมาก

ปรากฏการณ์ที่เด็กนักเรียนฝากเงินกับธนาคารออมสินในปัจจุบันมิได้แพร่หลายดังปางก่อน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะธนาคารออมสินไม่สามารถขยายบริการให้เท่าทันการเติบโตของประชากร อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะคุณภาพบริการของธนาคารออมสินเอง ภาพการทำงานของพนักงานธนาคารออมสินที่เต็มไปด้วยความอึดอาดล่าช้าและไม่มีวาทะหรือฉันทนาในการให้บริการลูกค้าเป็นภาพที่ติดตาตรึงใจลูกค้าเกือบทุกผู้ทุกนาม

ในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารพาณิชย์เอกชนเติบโตใหญ่กล้าแข็งเป็นอันมาก หลายธนาคารขยายบริการเพื่อแย่งชิงเงินออมจากเด็กนักเรียนนักศึกษา เงินฝากเพื่อศึกษานานาประเภทผุดขึ้นเป็นอันมาก ในขณะที่เกือบจะไม่มีนวัตกรรมด้านเงินฝากจากธนาคารออมสินเลย ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ไม่น่าประหลาดใจที่ผู้ปกครองหันไปเปิดบัญชีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ให้ลูกหลาน ยิ่งเมื่อธนาคารพาณิชย์ให้บริการ ATM โดยที่ธนาคารออมสินก้าวตามไม่ทันด้วยแล้ว ลูกค้าที่เป็นเด็กโตตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาไปจนถึงอุดมศึกษา จึงหันไปเปิดบัญชีในธนาคารพาณิชย์แทน เจ้าของเงินฝากไม่มีปัญหาว่าจะเบิกถอนเงินมิได้ และไม่ต้องเผชิญกับพนักงานธนาคารที่หน้าบอญญไม่รับ

ลักษณะการทำงานเช้าชามเย็นของธนาคารออมสินเป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อไม่ปรากฏตัวตนผู้เป็นเจ้าของ ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประชาชนชาวไทยทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารออมสินโดยนิตินัย แต่ความสำนึกในความเป็นเจ้าของโดยพฤตินัยหาไม่มี ธนาคารออมสินจึงกลายเป็นแหล่งเสฟสุขของข้าราชการกระทรวงการคลัง

เมื่อการจัดสรรตำแหน่งภายในกระทรวงดังกล่าวไม่ลงตัว ข้าราชการระดับสูงที่ใกล้เกษียณอายุ มักจะถูกเตะไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ในยุครัฐบาลนักเลือกตั้งแรงกดดันทางการเมืองทำให้กระทรวงการคลังจำต้องโอนอัตรคนนอกมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ แต่ถึงกระนั้นก็ตามธนาคารออมสินก็ยังคงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของข้าราชการกระทรวงการคลัง อยู่ดี เพียงแต่ต้องแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้แก่เหล่านักเลือกตั้งบ้างเท่านั้น

สถาบันการเงินที่ไร้เจ้าของดังเช่นธนาคารออมสิน ย่อมไม่มีแรงกดดันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ในเมื่อไม่มีผู้ถือหุ้นที่เป็นปัจเจกบุคคล ย่อมไม่มีการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี และไม่มีผู้ถือหุ้นที่คอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในเมื่อกระทรวงการคลัง ซึ่งถือหุ้นธนาคารออมสินในนามของรัฐปฏิบัติต่อธนาคารออมสินเยี่ยงที่พักร้อนของข้าราชการที่ใกล้เกษียณ จึงมิได้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในนามของประชาชน ไม่มีการกำหนดเป้าหมายการทำงานของฝ่ายบริหาร และไม่มีการลงโทษฝ่ายบริหารที่ย่อมนสมรรถภาพและไม่สามารถทำงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมมีโอกาสหวังได้ว่า จะมึนวัตรกรรมทางการเงินเกิดขึ้นในธนาคารออมสิน

บทบาทหน้าที่ของธนาคารออมสินตามจารีตที่เป็นมามีส่วนทำลายธนาคารออมสินเอง ธนาคารออมสินก่อตั้งขึ้นเพื่อระดมเงินออมและปลูกฝังอุปนิสัยประหยัดมัธยัสถ์แก่ประชาชนคนไทย แต่เดิมเงินฝากเกือบทั้งหมดของธนาคารออมสินปล่อยกู้แก่รัฐบาล ธนาคารออมสินจึงเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่คนกลางทางการเงิน (financial intermediary) เพียงด้านเดียว คือ ด้านการระดมเงินออม โดยไม่ต้องสนใจหาลูกค้าเงินกู้ เพราะมีรัฐบาลเป็นหมู่อวยที่ เป็นลูกค้ารายใหญ่ ด้วยเหตุที่ธนาคารออมสินไม่ต้องค้นหาลูกค้าหรือแสวงหาโครงการเพื่อปล่อยเงินกู้ตัวเอง ธนาคารออมสินจึงไม่รู้จักให้บริการลูกค้าในกมลสันดาน การเอาใจลูกค้าไม่อยู่ในสารบบของธนาคารออมสิน ไม่น่าประหลาดใจที่ธนาคารออมสินแลดูล้ำหลังในเมืองสถาบันการเงินเอกชนมีแต่รุดไปข้างหน้า ในขณะที่ธนาคารออมสินอย่างแก่ที่สุดก็ย่ำเท้าอยู่กับที่

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลนับเป็นอนิจลักษณะของสังคมเศรษฐกิจโดยแท้ ธนาคารออมสินสามารถพึ่งรัฐบาลเป็นลูกค้ารายใหญ่ต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล เมื่อรายได้รัฐบาลไม่พอใช้จ่าย รัฐบาลก็ต้องก่อหนี้สาธารณะ และหนทางที่รัฐบาลนิยมเลือกก็คือ การกู้เงินจากธนาคารออมสิน แต่แล้ววิมานของผู้บริหารธนาคารออมสินต้องพังทลาย เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุลนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ในขั้นแรกรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารออมสินน้อยลง จนท้ายที่สุดไม่กู้เลย ในเมื่อรายได้รัฐบาลท่วมรายจ่าย ย่อมไม่มีเหตุที่รัฐบาลต้องกู้เงิน

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการบริหารงานของธนาคารออมสินอย่างมาก ด้วยเหตุที่ธนาคารออมสินพึ่งรัฐบาลเป็นลูกค้ารายใหญ่อยู่ตลอดเวลา เมื่อรัฐบาลเลิกกู้เงินจากธนาคารออมสิน รายได้ดอกเบี้ยของธนาคารออมสินย่อมมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ภาระรายจ่ายดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายแก่เจ้าของเงินฝากมิได้ลดลงตามไปด้วย การลดลงของหนี้คงค้างของรัฐบาล ยังมีนัยอีกด้วยว่า เงินฝากที่ธนาคารออมสินไม่สามารถปล่อยกู้มีจำนวนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลจึงสร้างปัญหาในการบริหารการเงินแก่ธนาคารออมสิน ซึ่งโดยพื้นฐานนับเป็นเรื่องดี เพราะช่วยปลูกให้ธนาคารออมสินตื่นตัวในการปรับปรุงตนเอง

ธนาคารออมสินต้องปรับตัวด้วยการหาลูกค้าที่มีใช้รัฐบาลมากขึ้น และได้บทเรียนสำคัญว่า ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน แม้แต่รัฐบาลก็ไม่สมควรคิดพึ่งพิง การแสวงหากู้จากที่มีใช้รัฐบาลยังผลให้โครงสร้างสินทรัพย์ของธนาคารออมสินแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ในปี 2532 เงินที่ธนาคารออมสินให้กู้แก่รัฐบาลสูงถึง 99,964 ล้านบาท (สถิติเมื่อสิ้นปี) คิดเป็นร้อยละ 79.5 ของสินทรัพย์รวม ครั้นเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2539 เงินที่ธนาคารออมสินให้กู้แก่รัฐบาลคงเหลือเพียง 32,386 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.9 ของสินทรัพย์รวมเท่านั้น

ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้แก่ภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งตามสถิติเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2539 มียอดรวม 126,400.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.0 ของสินทรัพย์รวม ในจำนวนนี้ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเอกชนกลายเป็นลูกค้ารายใหญ่ นอกจากนี้ยังมีข้อน่าสังเกตด้วยว่า เงินที่ให้กู้แก่ภาครัฐวิสาหกิจมียอดรวมสูงกว่าที่ให้รัฐบาลกู้เสียอีก

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลยังผลให้ธนาคารออมสินต้องปรับตัวไปเป็นสถาบันการเงินที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น ไม่จำเพาะแต่การระดมเงินออมเท่านั้น หากยังต้องทำหน้าที่จัดสรรเงินให้กู้อีกด้วย แต่พัฒนาการดังกล่าวนี้ทำให้ธนาคารออมสินขาดเอกลักษณ์ของตนเอง เพราะบนเส้นทางที่ธนาคารออมสินเดินอยู่นี้หาได้ทำให้ธนาคารออมสินแตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชนไม่

เมื่อมีความดำริในระบบราชการที่จะจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท คู่เดียวกับประเทศในโลกรวมทั้งที่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ ดังเช่นบังคลาเทศ มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงสถาบันการเงินของรัฐให้ทำหน้าที่นี้ ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย กระทรวงการคลังดำริที่จะแก้กฎหมายเพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรปรับเปลี่ยนเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท แต่มีเสียงทักท้วงว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะมีผลในการเร่งการล่มสลาย

ของภาคเกษตรกรรม เพราะเปิดช่องให้ ธกส.จัดสรรสินเชื่อที่มีใช้การเกษตรมากขึ้น ในที่สุดจึงหันมาเลือกธนาคารออมสินแทน โดยที่แนวความคิดในเรื่องนี้แปรเปลี่ยนจากการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทมาเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชน อันเป็นการขยายขอบข่ายหน้าที่จากการจัดสรรสินเชื่อชนบทมาครอบคลุมถึงการจัดสรรสินเชื่อแก่ชุมชนในภาคตัวเมืองได้ด้วย

แต่การจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชนต่างจากเงินต้นรัฐบาลชน โดยที่มีการสานต่อเพียงเล็กน้อยในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และมีดำริที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทเพื่อการพัฒนาชุมชนแทนที่จะเป็นธนาคาร ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ องค์การพัฒนาเอกชนอยู่เบื้องหลังการผลักดันนโยบายการคลังและนโยบายการเงินเพื่อสังคม

การเปลี่ยนโฉมธนาคารออมสินให้เป็นธนาคารหรือบริษัทเพื่อการพัฒนาชุมชนนับเป็นนโยบายอันพึงสนับสนุนยิ่ง เพราะทำให้ธนาคารออมสินมีความหมายในสังคมมากขึ้น เพียงแต่ต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภายในอย่างขนานใหญ่เท่านั้น

แต่ในช่วงที่การแปรโฉมธนาคารออมสินยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกำลังลากธนาคารออมสินไปสู่หุบเหวแห่งหายนภัย ด้วยการใช้นโยบายออมสินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงิน เมื่อรัฐบาลเลิกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล และงดการกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสินนั้น ธนาคารออมสินได้รับตัวมาจัดสรรสินเชื่อระหว่างธนาคาร (inter-bank loan) และมีบทบาทไม่น้อยในการบรรเทาปัญหาสภาพคล่องในตลาดการเงิน ภายหลังจากที่มีข่าวลือเกี่ยวกับการล้มละลายของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์หลายบริษัทในเดือนสิงหาคม 2539 กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง (*Financial Day* ฉบับวันอังคารที่ 17 กันยายน 2539)

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันที่ 5-6 ตุลาคม 2539) รายงานว่า นับตั้งแต่ต้นปี 2539 เป็นต้นมา ธนาคารออมสินถูกกระทรวงการคลังลากไปประกอบกุศกรรมหลายกรรมหลายวาระ คิดเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท นับตั้งแต่การให้กู้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 2,716 ล้านบาท เพื่อนำไปชำระหนี้ค่าน้ำมันแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การปล่อยกู้ 10,000 ล้านบาทแก่การบินไทยเพื่อซื้อเครื่องบิน การจัดตั้งกองทุนเสริมสภาพคล่องตลาดหลักทรัพย์ 10,000 ล้านบาท การถูกบังคับให้ซื้อหุ้นการบินไทยจากกระทรวงการคลัง ในราคาตลาด มูลค่า 3,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังนำรายได้ไปโอบอุ้มบริษัทดอนเมือง

โพลล์เวย์จำกัด และท้ายที่สุด อาจถูกลากให้ไปประกอบคุณธรรมด้วยการโอบอุ้มธนาคาร
กรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน)

กระทรวงการคลังกระทำการซ้ำเราธนาคารออมสิน ดูๆเดียวกับที่เคยซ้ำเรา
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บัดนี้ธนาคารกรุงไทยต้องการถือตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี
กระทรวงการคลังจึงหันมา 'โถม' ธนาคารออมสินแทน โดยมีได้เห็นหัวอกพนักงานธนาคาร
ออมสินที่ต้องการให้หน่วยงานของตนเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดีบ้าง

กว่าที่ธนาคารออมสินจะแปรโฉมเป็นธนาคาร/บริษัทเพื่อการพัฒนาชุมชน
อาจเหลือเพียงซาก