

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 9 กุมภาพันธ์ 2539

## ธกส. ในฐานะสถาบันการเงิน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ประกาศกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2538 กำลังสร้างปัญหาแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เพราะประกาศดังกล่าวยังผลให้ธนาคารของรัฐทั้ง 4 แห่ง อันประกอบด้วยธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธกส. ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยในการแย่งชิงเงินฝากจากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจได้ (Financial Day ฉบับวันที่ 15 มกราคม 2539)

รัฐบาลมีนโยบายคุ้มครองสถาบันการเงินของรัฐด้วยการบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินกับสถาบันการเงินของรัฐ นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้สถาบันการเงินของรัฐไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันการแข่งขันจากสถาบันการเงินเอกชน อันทำให้ขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการ ด้วยเหตุดังนี้เอง จึงเป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่า สถาบันการเงินของรัฐมีประสิทธิภาพต่ำกว่าสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งไม่เพียงแต่ต้องแข่งขันกันเองเท่านั้น หากยังต้องแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศด้วย ความด้อยประสิทธิภาพของสถาบันการเงินของรัฐมีมูลแห่งความเป็นจริงอยู่มาก

แต่สถาบันการเงินของรัฐมิได้มีเป้าหมายหลักในการแสวงหากำไร หากแต่เป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายสาธารณะ เป็นต้นว่า ธนาคารกรุงไทยถูกสั่งให้เข้าไปคุ้มครองรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ธกส. เป็นกลไกในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ในกรณีเช่นนี้ การวัดประสิทธิภาพจากกำไรที่เกิดจากการประกอบการจึงไม่ถูกต้องนัก ด้วยเหตุนี้เอง ผู้คนจำนวนไม่น้อยจึงมีความเห็นว่า การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินไว้กับสถาบันการเงินของรัฐเป็นนโยบายที่สมเหตุสมผล

แต่เงินฝากที่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากไว้กับสถาบันการเงินของรัฐมักได้รับอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด นโยบายอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่าหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินฝากเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่สถาบันการเงินของรัฐ เพราะต้องสูญเสียรายได้ดอกเบี้ยอันพึงได้

แนวนโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ ดังที่กล่าวนี้ช่วยปกปิดซ่อนเร้นความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ และทำให้มีโอกาสประเมินประสิทธิภาพการประกอบการอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาได้ เมื่อธนาคารกรุงไทยต้องปล่อยสินเชื่อแก่องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) ตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีได้รับเงินกู้กลับคืนมาตรงต่อเวลา และมีได้รับดอกเบี้ยอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ธนาคารกรุงไทยก็ต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ การไล่บี้ให้ธนาคารกรุงไทยปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการจึงเป็นเรื่องยากกว่าปกติ ในขณะที่เดียวกัน ขสมก. ก็ไม่ถูกกดดันให้ปรับปรุงผลการประกอบการ เพราะมีรัฐบาลคอยประคับประคองอยู่ตลอดเวลา ความข้อนี้เป็นจริงในกรณีที่มีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยขนาน้ำมันเงินเชื่อแก่ ขสมก. ด้วย

แทนที่จะใช้นโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ รัฐบาลควรจะส่งเสริมให้มีการดำเนินนโยบายแบบเปิด เพื่อมิให้ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจถูกปกปิดอีกต่อไป สถาบันการเงินของรัฐจำเป็นต้องแข่งขันบนฐานอันเสมอด้วยสถาบันการเงินเอกชน หากรัฐบาลมีนโยบายการจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร รัฐบาลก็ควรจะจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. หากรัฐบาลมีนโยบายสินเชื่อการเคหะสำหรับประชาชนที่ยากจน รัฐบาลก็ควรจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และหากรัฐบาลเห็นว่า ขสมก. สมควรได้รับการเจือจางทางการเงิน รัฐบาลก็ควรจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ ขสมก. โดยตรง หากควรบังคับให้ธนาคารกรุงไทยและ ปตท. ให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแก่ ขสมก. ไม่เพราะการให้เงินอุดหนุนอย่างแอบแฝงเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ขสมก. ขาดแรงกดดันในการปรับปรุงประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังทำให้ประสิทธิภาพการประกอบการของธนาคารกรุงไทยและ ปตท. เป็นภาพที่ไม่แจ่มชัดอีกด้วย การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แทนนโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ ยังมีข้อดีในการบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสภาผู้แทนราษฎร และถือกุญแจให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการประกอบการได้มากขึ้น

แนวนโยบายของกระทรวงการคลังในการปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐแย่งชิงเงินฝากจากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจด้วยตนเอง อาจถือเป็นก้าวเล็กๆ ในการผลัดจากนโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ แต่กระทรวงการคลังมิได้หาญกล้าที่จะปล่อยให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันเงินฝากอย่างเต็มที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กระทรวงการคลังมิได้ก้าวไปไกลถึงกับปลดปล่อยให้เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเคลื่อนเข้าสู่สถาบันการเงินเอกชนได้

แต่เพียงการปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐแข่งขันกันเองในด้านนโยบายอัตราดอกเบี้ย ก็สร้างความโกลาหลหาน้อยไม่ หากมองจากมุมของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ

ในฐานะเจ้าของเงินฝาก องค์กรเหล่านี้ย่อมต้องการผลตอบแทนจากเงินฝากในอัตราสูงสุด ดังนั้นเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจย่อมเคลื่อนย้ายไปสู่สถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด สถาบันการเงินที่สูญเสียเงินฝากจึงต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการเพื่อที่จะได้เสนอให้ดอกเบี้ยในอัตราที่ทัดเทียมกันหรือสูงกว่าคู่แข่งได้

ทกส. ในฐานะสถาบันการเงินมีอาจเสนอให้ดอกเบี้ยในอัตราที่จะแข่งขันกับสถาบันการเงินของรัฐด้วยตัวเอง เพราะ ทกส. ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร เดิม ทกส. คิดดอกเบี้ยในอัตรา 11-12% ต่อปี รัฐบาลบริหาร โดยนายประภัตร โพธิสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้มีหน้าที่ดูแล ทกส. พยายามกดดันให้ ทกส. คิดดอกเบี้ยเพียง 9% ต่อปี หาก ทกส. เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตรา 9% จากเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ ทกส. สามารถจ่ายได้สูงที่สุดไม่เกิน 7% ต่อปี เมื่อเป็นเช่นนั้น ทกส. ก็มีอาจแข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นในการแย่งชิงเงินฝากได้ เพราะ ทกส. ถูกมัดมือชกด้วยนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ อย่างไรก็ตามแต่จะระดมเงินฝากเพิ่มเติมเลย แม้แต่เงินฝากที่มีอยู่เดิมก็มีอาจรักษาไว้ได้

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากเงินไว้กับ ทกส. ทำท่าจะขยับถอนเงินฝากจาก ทกส. เพื่อไปฝากสถาบันอื่น ดังเช่นธนาคารกรุงไทย ซึ่งให้ดอกเบี้ยอัตราสูงกว่า แต่ ทกส. ก็ไหวตัวทัน เรียกร้องให้กระทรวงการคลังห้ามหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจถอนเงินฝากจาก ทกส. อีกทั้งเรียกร้องให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรจากธนาคารกรุงไทยไปฝากไว้กับ ทกส. ซึ่งมีจำนวนประมาณ 30,000 ล้านบาท ข้อเรียกร้องนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้บริหารธนาคารกรุงไทยพูดไม่ออกเท่านั้น หากยังทำให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินฝากเสียผลประโยชน์ด้วย เพราะได้ผลตอบแทนจากเงินฝากน้อยลง

หากต้องการให้ ทกส. แข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นในการแย่งชิงเงินฝากบนพื้นฐานอันทัดเทียมกัน ก็ต้องปลดเปลื้องพันธนาการนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำออกไปจาก ทกส. และต้องปลดปล่อยให้ ทกส. มีเสรีภาพในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินให้กู้ยืมเต็มที่ เมื่อ ทกส. สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ทัดเทียมกับอัตราตลาดได้ ทกส. ก็จะสามารถเสนอให้ดอกเบี้ยเงินฝากทัดเทียมกับอัตราตลาดได้เช่นกัน

แต่การที่ ทกส. จัดสรรสินเชื่อการเกษตรโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราตลาด ย่อมทำให้ ทกส. มิได้แตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชน และมีใช่องค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรอีกต่อไป แต่รัฐบาลก็สามารถแก้ปัญหานี้ได้ด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่เกษตรกร

หาก ธกส. คิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ในอัตรา 15% ต่อปี รัฐบาลจักต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ย เท่ากับส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของ ธกส. กับอัตราดอกเบี้ยเป้าหมายที่รัฐบาล กำหนด ในกรณีนี้ตามตัวอย่างนี้ รัฐบาลจักต้องให้เงินอุดหนุนดอกเบี้ย 6% ต่อปี แก่ ธกส. และ ธกส. คิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ในอัตรา 9% ต่อปีตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโดย สุกฤติแล้ว ธกส. ได้ดอกเบี้ยรวม 15% ต่อปีตามต้องการ

ในอดีตที่เป็นมา ธกส. มิได้ทำหน้าที่สถาบันการเงินอย่างสมบูรณ์ เพราะ ธกส. มุ่งแต่จัดสรรสินเชื่อการเกษตร แต่ไม่สนใจระดมเงินฝาก เงินที่ ธกส. นำมาจัดสรรสินเชื่อ ประกอบด้วยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ เงินที่ได้ จากการขายตั๋วเงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและเงินกู้จากต่างประเทศ เงินฝากของประชาชน มีความสำคัญน้อยมากในโครงสร้างแหล่งเงินทุนของ ธกส. อย่างไรก็ตาม ธกส. เริ่มให้ความสำคัญในด้านการระดมเงินฝากมากขึ้นในระยะหลังนี้

ธกส. มิใช่สถาบันการเงินของรัฐเพียงแห่งเดียวที่มีได้ทำหน้าที่สถาบันคนกลาง ทางการเงิน (financial intermediary) ที่สมบูรณ์ ธนาคารออมสินก็อยู่ในข่ายเดียวกัน ต่างกัน แต่เพียงว่าธนาคารออมสินมุ่งระดมเงินฝาก แต่ไม่สนใจหาลูกค้าเพื่อจัดสรรเงินให้กู้ เพราะรัฐบาล เป็นลูกหนี้รายใหญ่ของธนาคารออมสิน เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ธนาคาร ออมสินเป็นแหล่งเงินกู้สำคัญของรัฐบาล แต่เมื่อดุลการคลังเกินดุลนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลหมดความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ ธนาคารออมสินก็ต้องตกที่นั่ง ลำบาก เพราะลูกค้ารายใหญ่หายไปชั่วพริบตา ทั้งธนาคารออมสินก็ไม่มีทักษะในการแสวงหา ลูกค้า ในช่วงเวลาเกือบทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารออมสินอยู่ในช่วงแห่งการปรับตัวอย่างสำคัญ

แม้ ธกส. จะมีได้ตกที่นั่งดุจเดียวกับธนาคารออมสิน แต่การที่ ธกส. มิได้สนใจ ระดมเงินฝากจากประชาชนเท่าที่ควร ทำให้โครงสร้างทางการเงินของ ธกส. มิได้มีการกระจาย แหล่งเงินทุนเท่าที่ควร ธกส. ต้องพึ่งการขยาลดตั๋วสัญญาใช้เงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่าง มาก และแม้เมื่อหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจพากันถอนเงินฝากจาก ธกส. ธกส. ก็ต้องเผชิญ กับปัญหาทางการเงินด้วย การระดมเงินฝากจากประชาชน นอกจากจะเป็นการกระจายแหล่งเงิน ทุนของ ธกส. แล้ว ยังมีผลในการเพิ่มการออมในระบบเศรษฐกิจไม่มากนักน้อย เท่าที่ผ่านมา ธกส. มิได้มีบทบาทในการส่งเสริมการออมของเกษตรกร ทั้ทั้งที่ ธกส. มีเครือข่ายองค์กรทั่วประเทศ ประโยชน์ที่มีความสำคัญไม่น้อยอีกประการหนึ่งก็คือ การระดมเงินฝากจากประชาชนทำให้ ธกส. มีข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับเกษตรกรเจ้าของเงินฝาก ซึ่งอาจเป็นลูกหนี้ของ ธกส. อยู่แล้ว หรือ อาจเป็นลูกหนี้ในอนาคตก็ได้ ข้อมูลเหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ในการจัดสรรสินเชื่อและการติดตาม สินเชื่อ

แต่ ธกส. จะไม่สามารถทำหน้าที่ระดมเงินฝากจากประชาชนได้ หากยังถูกพันธนาการด้วยนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำดังที่กล่าวข้างต้น ในเมื่อรัฐบาลยึดกุมนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) ก็ควรปลดปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐมีเสรีภาพในการประกอบการ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชนได้ จึงปลดปล่อย ธกส. ให้หลุดพ้นจากพันธนาการของนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ หากรัฐบาลยังคงยืนยันกรานที่จะดำเนินนโยบายนี้ต่อไป ก็จงจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่ ธกส. แทน