

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 25 ตุลาคม 2539

ธนาคารออมสินในฐานะเครื่องมือโยบายการเงิน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ธนาคารออมสินซึ่งมีหน้าที่หลักมาแต่แรกก่อตั้งในด้านการระดมเงินออมและการปลูกฝังอุปนิสัยการประหยัดมัธยัสถ์แก่ประชาชนกำลังถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินอย่างไม่สมควร

หน้าที่ใหม่ในประการแรกของธนาคารออมสิน ได้แก่ การอู่ัฐวิสาหกิจด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรเงินให้กู้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน 2,716 ล้านบาท เพื่อให้ ขสมก. นำไปชำระหนี้ค่าน้ำมันแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ในอีกกรณีหนึ่ง ได้แก่ การจัดสรรเงินให้กู้จำนวน 10,000 ล้านบาทแก่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อนำไปซื้อเครื่องบิน ทั้งสองกรณีนี้ไม่มีรายงานข่าวแน่ชัดว่า ธนาคารออมสินคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ผ่อนปรนหรือไม่ หากมีการให้สินเชื่อโดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงแก่ลูกหนี้

ขสมก. มีปัญหาการเงินมาตั้งแต่แรกก่อตั้ง แม้จะมีความพยายามปรับปรุงองค์กร แต่ก็ยังมีปัญหาการขาดทุนเรื้อรัง แรงกดดันทางการเมืองทำให้ ขสมก. มิอาจปรับอัตราค่าโดยสารได้ ทั้งที่ต้นทุนค่าน้ำมันและต้นทุนอื่นๆถีบตัวสูงขึ้นไปมากแล้ว เมื่อ ขสมก. มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง ก็ใช้วิธีขื่อน้ำมันเงินเชื่อจาก ปตท. และอาศัยเงินกู้จากธนาคารกรุงไทยมาหล่อเลี้ยงการประกอบกิจการ โดยที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นครั้งคราว เมื่อ ปตท. ต้องการเงินทุนในการขยายกิจการ ปตท. จึงเร่งรัดให้ ขสมก. ชำระหนี้ค่าน้ำมัน กระทรวงการคลังรู้เห็นเป็นใจให้ ขสมก. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปชำระหนี้ ปตท. แต่องค์กรที่ไร้ฐานทางการเงินอันมั่นคงดุจดั่ง ขสมก. มิอาจชำระหนี้ดอกเบี้ยที่ทบทวีได้ จนบางครั้งกระทรวงการคลังต้องขอให้ธนาคารกรุงไทยลดหย่อนดอกเบี้ยให้ ครั้นเมื่อธนาคารกรุงไทยต้องการขยายฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นดี การปล่อยกู้โดยที่ไม่มีควมหวังว่าจะได้เงินต้นและดอกเบี้ยคืนเช่นนี้ ย่อมบั่นทอนฐานะการเงินของธนาคารกรุงไทยเอง ด้วยเหตุดังนี้ กระทรวงการคลังจึงกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินให้กู้แก่ ขสมก. เพื่อเอื้ออำนวยให้ธนาคารกรุงไทยปรับปรุงฐานะการเงินได้

แนวนโยบายการโอบอุ้ม ชสมก. ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ จะเรียกว่าเหมาะสม ย่อมมิได้ เพราะเป็นนโยบาย 'เตี้ยอุ้มค่อม' หากธนาคารออมสินต้องโอบอุ้ม ชสมก. ต่อไป มิช้านานธนาคารออมสินก็ต้องเผชิญปัญหาทางการเงินเอง หนทางการแก้ปัญหาอันดับเลิศ (First Best) ก็โดยการปล่อยให้ ชสมก. มีเสรีภาพในการปรับอัตราค่าโดยสาร หากรัฐบาลเกรงว่าคนจนจะเดือดร้อน ก็ต้องจัดระบบการให้ความช่วยเหลือคนจนโดยตรง นโยบายการกำหนดค่าโดยสาร อัตราค่า ไม่เพียงแต่คนจนได้ประโยชน์เท่านั้น ผู้โดยสารที่มีได้มีฐานะยากจนและชาวต่างประเทศก็ได้ประโยชน์ด้วย หากการแก้ปัญหาด้วยมรรควิธีอันดับเลิศมิอาจเป็นไปได้ ก็ต้องเห็นไปใช้ มรรควิธีดีเลิศลำดับสอง (Second Best) นั่นก็คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน การบังคับให้ธนาคารออมสินโอบอุ้ม ชสมก. เป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะมองไม่เห็นต้นทุน การโอบอุ้มที่แท้จริง แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากช่วยให้เห็นต้นทุน การอุดหนุนแล้ว ยังเปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกด้วย

การบังคับให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้ให้แก่การบินไทยเป็นวิธีการ 'เตี้ยอุ้มค่อม' เช่นเดียวกัน ดังเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่า ฐานะการเงินของการบินไทยไม่สู้ดีนัก อีกทั้งมีปัญหาการชำระหนี้ล่าช้าและการประพฤตินิยมชอบเป็นอันมาก หากการบินไทยไม่สามารถชำระหนี้ได้ กระทรวงการคลังก็ต้องให้ธนาคารออมสินรอมชอม ไม่เร่งรัดการเรียกชำระคืนเงินกู้ หากการบินไทยมีฐานะการเงินอันมั่นคง การบินไทยย่อมสามารถระดมเงินทุนและขอเงินจากตลาดการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศโดยไม่ยากลำบากนัก แต่เป็นเพราะความอ่อนแอของการบินไทยเอง บรรดาสถาบันการเงินที่คิดปล่อยเงินกู้ให้แก่การบินไทยล้วนกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ ในเมื่อการบินไทยกลายเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว จะยังให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการ การบังคับให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้แก่การบินไทยนั้นเป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ในรูปแบบแอบแฝง ในเมื่อเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ต่างเป็นรัฐวิสาหกิจด้วยกัน แต่การดำเนินนโยบายเช่นนี้นอกจากจะไม่มีผลดีต่อสุขภาพของธนาคารออมสินเองแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมความไร้ประสิทธิภาพให้ดำรงอยู่ในการบินไทยต่อไปอีกด้วย

หน้าที่ใหม่ในประการที่สองของธนาคารออมสิน ได้แก่ การเป็นเครื่องมือและกลไกในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์การเงิน นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุล และมีจำเป็นต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลอีกต่อไป รัฐบาลก็ตั้งฐานะลูกค้ารายใหญ่ของธนาคารออมสิน ธนาคารออมสินจำเป็นต้องปรับตัวในการดำเนินกิจการ เมื่อลูกค้ารายใหญ่หายวับในพริบตา หนทางการปรับตัวหนทางหนึ่ง ได้แก่ การปล่อยสินเชื่อในตลาดระหว่างธนาคาร จนภาคเอกชนกลายเป็นลูกค้ารายใหญ่แทนรัฐบาล ภายหลังเดือนสิงหาคม

2539 เมื่อมีข่าวลือเกี่ยวกับการล้มละลายของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวนมาก กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่อแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด 3% ในช่วงที่มีวิกฤติการณ์ทางการเงิน นโยบายดังกล่าวนี้นอกจากทำให้ธนาคารออมสินแย่งงานจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีผลเท่ากับการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาความผิดพลาดในการบริหาร การให้ธนาคารออมสินมีบทบาทในการแก้ปัญหาสภาพคล่องในตลาดการเงินด้วยการจัดสรรสินเชื่อผ่านตลาดระหว่างธนาคาร มิใช่ประเด็นที่น่ากังขา ข้อที่น่ากังขาก็คือ ธนาคารออมสินไม่ควรมีหน้าที่โอบอุ้มสถาบันการเงินเอกชน ในยามที่สถาบันการเงินเอกชนมีกำไร สถาบันเหล่านั้นไม่เคยแบ่งปันกำไรให้แก่ธนาคารออมสิน เหตุใดเมื่อมีปัญหาในการดำเนินการ จึงต้องให้ธนาคารออมสินโอบอุ้มด้วยการจัดสรรสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยต่ำด้วยเล่า?

หากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาในการบริหาร วิธีการอันดีเลิศก็คือ การให้ธุรกิจเหล่านั้นช่วยเหลือกันเอง ด้วยการลงขันจัดตั้งกองทุนกอบกู้สถาบันการเงิน

หน้าที่ใหม่ในประการที่สามของธนาคารออมสิน ได้แก่ การอัดฉีดตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ด้วยการจัดตั้งกองทุนเสริมสภาพคล่องตลาดหลักทรัพย์ฯ วงเงิน 10,000 ล้านบาท เพื่อรับจำนำหุ้นที่ถูกบังคับขาย (รายละเอียดดู มติชน ฉบับวันที่ 14 กันยายน 2539)

หน้าที่ใหม่ในประการที่สี่ของธนาคารออมสิน ได้แก่ การช่วยกู้หนักรัฐบาลในฐานะที่ประกอบกิจการอันสามานย์ ตัวอย่างของการปฏิบัติหน้าที่นี้ ก็คือ การที่ธนาคารออมสินถูกกระทรวงการคลังบังคับให้ซื้อหุ้นบริษัทการบินไทยจากกระทรวงการคลังในราคาตลาดในวงเงิน 3,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังถือหุ้นเพิ่มทุนในบริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาตัดสินใจเข้าไปโอบอุ้มโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ด้วยมาตรการนานัปการ มาตรการหนึ่งได้แก่ การเพิ่มทุนของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ เพื่อให้มีเงินทุนในการชำระหนี้เงินกู้ ในการนี้ กระทรวงการคลังถูกกำหนดให้เข้าไปถือหุ้น 3,000 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังไม่มีเงินทุนของตนเอง จึงคิดขายหุ้นบริษัทการบินไทย ซึ่งถืออยู่ถึง 92.96% ออกไปบางส่วน เพื่อให้ได้เงิน 3,000 ล้านบาทสำหรับการเข้าไปถือหุ้นในบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ การนำหุ้นการบินไทยออกขายในตลาดหลักทรัพย์ย่อมมีผลกระทบต่อราคาและอาจก่อปฏิกิริยาในตลาดที่ไม่พึงปรารถนา กระทรวงการคลังจึงบังคับขายแก่ธนาคารออมสิน

โดยคิดราคาตลาดซึ่งตกประมาณหุ้นละ 45 บาท แต่ผู้บริหารธนาคารออมสินต้องการซื้อในราคาพาร์ คือ 10 บาท

นายบดี จุณณานนท์ รัฐมนตรีกระทรวงการคลังในขณะนั้นยืนยันกรานที่จะขายในราคาตลาด โดยอ้างเหตุผลว่า กระทรวงการคลังจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์จากการลงทุนของตนเอง (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 5-6 ตุลาคม 2539) การอ้างเหตุผลเช่นนี้นับเป็นการอ้างเหตุผลชนิดเห็นแก่ได้ฝ่ายเดียวโดยแท้ โดยที่ธนาคารออมสินถูกมัดมือชก หากการบินไทยมีผลการประกอบการอันไม่น่าพึงพอใจ และไม่สามารถจ่ายเงินปันผลหรือจ่ายได้ในอัตราต่ำ ธนาคารออมสินก็ต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ หรือหากธนาคารออมสินต้องการขายหุ้นการบินไทยในตลาดหลักทรัพย์ และหุ้นนั้นมีราคาตกต่ำลง ธนาคารออมสินก็ต้องขาดทุนจากการถูกบังคับให้ซื้อหุ้นการบินไทย

ธนาคารออมสินกำลังถูกแปรเปลี่ยนมาเป็นเครื่องมือและกลไกของนโยบายการเงินอย่างไม่สมควร ความดำริที่จะแปรโฉมธนาคารออมสินให้เป็นธนาคาร/บริษัทเพื่อการพัฒนาชุมชนมิได้มีความรุดหน้าอีกเลย กระทรวงการคลังมีทางเลือกที่จะดำเนินนโยบายอย่างโปร่งใสด้วยการใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่กระทรวงการคลังเลือกที่จะกระทำซ้ำเราต่อธนาคารออมสิน เพราะเป็นวิธีการบริหารที่ซ่อนเร้นและไม่ปรากฏต้นทุนในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน

แต่การลากธนาคารออมสินให้เข้าไปรับภาระในด้านต่างๆอย่างไม่สมควรเช่นนี้มิได้มีผลต่อฐานะการเงิน และต่อสวัสดิการของพนักงานธนาคารออมสินเท่านั้น หากยังมีผลต่อประชาชนอีกด้วย ประชาชนเจ้าของเงินฝากควรจะได้รับทราบข้อมูลที่สมบูรณ์ว่า กระทรวงการคลังกระทำการซ้ำเราธนาคารออมสินอย่างไร และธนาคารออมสินสูญเสียผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด เพราะการสูญเสียประโยชน์ของธนาคารออมสินมีผลต่อโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารออมสินเอง ประชาชนเจ้าของเงินฝากอาจต้องสูญเสียประโยชน์ในอนาคตหากธนาคารออมสินไม่สามารถให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเสมอด้วยสถาบันการเงินเอกชน