

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 กันยายน 2541

การเมืองว่าด้วยธนาคารกรุงไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ศึกแย่งชิงอำนาจในธนาคารกรุงไทยจบลงด้วยชัยชนะของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อนายศิริรินทร์ นิมมานเหมินท์ประกาศเมื่อวันจันทร์ที่ 7 กันยายน 2541 ลาออกจากตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ตั้งแต่วันที่ 15 มกราคม 2542 เป็นต้นไป (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 8 กันยายน 2541)

ธนาคารกรุงไทยก่อเกิดจากอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ ด้วยการผนวกธนาคารมณฑลเข้ากับธนาคารเกษตร ในประวัติศาสตร์ธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารมณฑลเป็นธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวที่รัฐบาลจงใจจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นกลไกของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ส่วนธนาคารพาณิชย์อื่นที่แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในภายหลัง ล้วนแล้วแต่เป็นผลของวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเกือบทั้งสิ้น ธนาคารเกษตรจัดอยู่ในกลุ่มหลังนี้ เพราะเมื่อแรกจัดตั้ง ธนาคารเกษตรมีฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์เอกชน แต่เป็นเพราะผู้บริหารธนาคารเกษตรนำเงินฝากของประชาชนไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล เมื่อธุรกิจของผู้บริหารมีปัญหา ธนาคารเกษตรก็ต้องเผชิญกับปัญหาการขาดสภาพคล่อง จนถึงขั้นมีอาจจ่ายคืนเงินฝากแก่เจ้าของเมื่อทวงถามได้ ท้ายที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าไปโอบอุ้มด้วยการอัดฉีดเงินเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง จนธนาคารเกษตรแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ

ในขณะที่จัดตั้งธนาคารกรุงไทยในปี 2509 นั้น ธนาคารเกษตรฟื้นคืนฐานะจนค่อนข้างมั่นคงแล้ว แต่ธนาคารมณฑลซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ดั้งเดิม กลับมีฐานะง่อนแง่นเนื่องจากการฉ้อฉลของฝ่ายบริหารและการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

ธนาคารกรุงไทยเป็นฐานผลประโยชน์ของกระทรวงการคลังมาตั้งแต่แรกก่อตั้ง เพียงแต่การแสวงหาผลประโยชน์ในระยะแรกมีอาจกระทำได้มากนัก เนื่องจากฐานะยังไม่มั่นคง แต่อย่างน้อยที่สุด กระทรวงการคลังสามารถส่งข้าราชการไป ‘กินเมือง’ ได้ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 กระทรวงการคลังสามารถรวบรวมอำนาจการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่ง ตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจกลายเป็นบำเหน็จที่แจกจ่ายกันในหมู่ข้าราชการระดับสูง โดยที่ผู้ได้รับ ‘บำเหน็จ’ ได้ประโยชน์ในรูปเงินประจำตำแหน่ง

เบี้ยประชุม โบนัส และผลประโยชน์รายทางอื่นๆ ทั้งนี้ไม่เคยปรากฏว่า มีการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นข้าราชการเหล่านี้

ในเมื่อขุนนางข้าราชการเห็นช่องทางในการได้ประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจ เหตุใดผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งจึงมองไม่เห็นช่องทางเดียวกันนี้ได้เล่า พลันที่พรรคกิจสังคมในยุคนายบุญชู โรจนเสถียรเป็น 'ซาร์เศรษฐกิจ' ยึดกุมอำนาจการบริหารกระทรวงการคลังได้ นายตามใจ ขำภโต ก็ถูกส่งไปเป็นกรรมการผู้จัดการธนาคารกรุงไทยตั้งแต่ปี 2518 จนพ้นจากตำแหน่งในเดือนมกราคม 2529 และติดบ่วงกรรมต้องโทษจำคุกในเวลาต่อมา ในฐานะที่ใช้อำนาจจัดสรรสินเชื่อนำทางมิชอบ

ตลอดช่วงเวลาที่มิประพฤติกกรรมอันชั่วช้า จนธนาคารกรุงไทยมีฐานะง่อนแง่นนี้ ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการคลังนั่งเป็นกรรมการบริหารของสถาบันการเงินแห่งนี้อย่าง อุณหภูมิผัดผัดยิ่ง ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า คนเหล่านี้ได้ใช้อำนาจในการควบคุมฝ่ายจัดการอย่าง ที่ควรจะให้หรือไม่ แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ความไร้ประสิทธิภาพในการประกอบการของธนาคารกรุงไทยสะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพของบรรดาข้าราชการที่นั่งเป็นกรรมการบริหารด้วย กระนั้นก็ตาม กระทรวงการคลังไม่เคยคิดปฏิรูปโครงสร้างคณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย ซึ่งมีอาจคิดเป็นอย่างอื่น นอกจากไม่ต้องการทาบ 'หม้อข้าว' ของตนเอง

การขยายฐานที่มั่นของธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปในธนาคารกรุงไทย ชนิดค่อยเป็นค่อยไป ทำให้โครงสร้างความเป็นเจ้าของธนาคารกรุงไทยแปรเปลี่ยนไป ผู้ถือหุ้นใหญ่มิใช่กระทรวงการคลังอีกต่อไป หากแต่กลายเป็นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน การผนวกธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การและธนาคารมหานครเข้ากับธนาคารกรุงไทยตามแผนการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ทำให้สัดส่วนหุ้นของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูในธนาคารกรุงไทยเพิ่มขึ้น เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ทั้งในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การและธนาคารมหานคร มิใช่ต้องกล่าวว่าธนาคารกรุงไทยอาศัยเงินหล่อเลี้ยงจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูด้วย

ข้อที่ต้องจารึกในประวัติศาสตร์ ก็คือ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดฐานที่มั่นในธนาคารกรุงไทยได้นั้นเป็นเพราะความไร้ประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน จนเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ครั้นเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็อาศัยเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูในการประคองมิให้สถาบันการเงินล้ม เมื่อหมดแรงที่จะประคองต่อ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็สั่งสถาบันการเงินเหล่านั้นลดทุน พร้อมทั้งแปลงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นหุ้น ด้วยมรรควิธดังกล่าวนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจึงกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของสถาบันการเงินจำนวนมาก

แต่ความเป็นเจ้าของดังกล่าวนี้ได้มาจากความรู้ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ในทันทีที่โครงสร้างความเป็นเจ้าของแปรเปลี่ยนไป ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ลังเลที่จะรุกคืบเข้าไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารในธนาคารกรุงไทย โดยผลักดันให้นายมีชัย วีระไวทยะเป็นประธานคณะกรรมการธนาคาร และนายอัศวิน คงสิริเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร หนังสือพิมพ์บางฉบับเสนอการวิเคราะห์ว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการ ‘ล้างแค้น’ ของท่านผู้ว่าการฯ ในข้อที่ต้องการขยับดันปลดกระทรวงการคลังคู่ปรับเก่าออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการ พลันที่มีข่าวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการธนาคารกรุงไทย ก็มีรายงานข่าวว่า กระทรวงการคลังอาจพิจารณาดำเนินคดีทางแพ่งกับ ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล และนายกิตติ พัฒนพงศ์พิบูล ในฐานะที่ทำความเสียหายแก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในขณะที่บุคคลทั้งสองดำรงตำแหน่งประธานและผู้จัดการสถาบันการเงินดังกล่าว

แม้ นายศิริรินทร์ นิมมานเหมินท์ จะยังคงดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการธนาคารกรุงไทยตามมติของคณะกรรมการชุดใหม่ แต่ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ทำให้นายศิริรินทร์มีโอกาสยึดกุมเก้าอี้ต่อไป

ในทันทีที่นายมีชัย วีระไวทยะนั่งเก้าอี้ประธานคณะกรรมการเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 หนังสือพิมพ์อย่างน้อยหนึ่งฉบับพาดหัวข่าวว่า ‘มีชัยประกาศปิดกวาดกรุงไทย’ (มติชน ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2541) หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Loans = NPLs) เป็นข้ออ้างอันดีสำหรับการ ‘ปิดกวาด’ ครั้งนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทยมี NPLs มูลค่าประมาณ 220,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 32 ของสินเชื่อกทั้งหมด หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันที่ 8 กันยายน 2541) รายงานว่า เหตุหนึ่งที่ทำให้นายศิริรินทร์มีโอกาสยึดเก้าอี้ไว้ เพราะมีอาจทนฟังเสียงแตกดันเกี่ยวกับ NPLs ของธนาคารกรุงไทยได้ อีกทั้งต้องการแสดงความรับผิดชอบต่อผลของการบริหารด้วย

หากพิจารณาด้วยความเที่ยงธรรม การประเมินผลงานของกรรมการผู้จัดการธนาคารกรุงไทยเป็นเรื่องยากยิ่ง ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ธนาคารกรุงไทยเป็นกลไกของรัฐ ซึ่งต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล บางครั้งถูกสั่งให้เข้าไป ‘อุ้ม’ กิจการซึ่งในสภาวะปกติไม่สมควรจะอุ้ม บางครั้งถูกสั่งให้จัดสรรสินเชื่อแก่กิจการอันไม่สมควรได้รับสินเชื่อ ธนาคารกรุงไทยถูกสั่งให้เข้าไปโอบอุ้มองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพเพื่อช่วยแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่อง โดยที่มิได้รับชำระหนี้คืนตามวงจรถูกปกติ บางครั้งถูกสั่งให้จัดสรรสินเชื่อแก่บริษัทการบินไทย จำกัด สำหรับซื้อเครื่องบิน อีกบางครั้งถูกสั่งให้เข้าไป ‘อุ้ม’ ธุรกิจส่งออกธัญพืชและธุรกิจการส่งออก รวมตลอดจนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการแก้ไขวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

หากธนาคารกรุงไทยแยกระบบบัญชีให้ชัดเจน ระหว่างธุรกรรมตามปกติของธนาคารกับธุรกรรมที่เกิดจากนโยบายของรัฐ ก็จะสามารถวิเคราะห์ผลประกอบการของธุรกรรมทั้งสองส่วนได้โดยชัดเจน โดยที่สามารถวินิจฉัยความสามารถของฝ่ายบริหารได้ตรงต่อความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น แต่เป็นเพราะมิได้จำแนกระบบบัญชียังดั่งกล่าวนี การประเมินประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารจึงมีอาจกระทำได้เพียงด้วยการพิจารณาตัวเลขกำไรขาดทุน หรือข้อมูล NPLs

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า NPLs จำนวน 220,000 ล้านบาทของธนาคารกรุงไทย จำนวนมากน้อยเพียงใดเกิดจากความผิดพลาดในการบริหาร จำนวนมากน้อยเพียงใดเป็นผลจากความตกต่ำทางเศรษฐกิจ และจำนวนมากน้อยเพียงใดเกิดจากนโยบายของรัฐ

การใช้ธนาคารกรุงไทยเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐบาลเป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะไม่เพียงแต่อำพรางต้นทุนของการดำเนินนโยบายเท่านั้น หากทว่ายังรอดพ้นจากการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย หากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินนโยบาย แทนการสั่งการให้ธนาคารกรุงไทยจัดสรรสินเชื่อก็จะสามารถวิเคราะห์ต้นทุนของการดำเนินนโยบายได้โดยชัดเจน สาธารณชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์นโยบายด้วยข้อมูลที่โปร่งใส และรัฐสภาสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้โดยตรง