

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม 2542

จากธนาคารกรุงไทยถึงธนาคารออมสิน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ฐานความมั่นคงของธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นปัญหาค้างคาใจสาธารณชน ไม่มีใครทราบแน่ชัดว่า ปัญหาหนี้เสียของธนาคารของรัฐแห่งนี้มีมากน้อยเพียงใด และมีการขอลดทุจريت หรือประพฤติมิชอบหรือไม่

ไม่ว่าหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ (NPLs) จะอยู่ในระดับ 80% หรือ 50% ของสินเชื่อที่จัดสรรทั้งหมด ก็ล้วนแล้วแต่เป็นอัตราที่สูงทั้งสิ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุไฉนธนาคารกรุงไทยฯ จึงมีเงินให้กู้ที่ไม่ก่อรายได้มากมายเช่นนี้ ความง่อนแง่นทางการเงินเป็นผลจากความผิดพลาดในการบริหาร การทุจريتและประพฤติมิชอบ การจัดสรรสินเชื่อตามแรงกดดันทางการเมือง หรือว่าเกิดจากนโยบายของรัฐบาล

ผมรู้สึกไม่สบายใจทุกครั้งที่รัฐบาลสั่งให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าไปอุ้มกิจการต่างๆ แม้ว่าธนาคารกรุงไทยฯ เป็นกลไกของรัฐในการชื้อนนโยบายการเงิน แต่นโยบายที่ธนาคารกรุงไทยฯ สมควรทำหน้าที่ชื้อนนำควรจำกัดเฉพาะนโยบายอัตราดอกเบี้ย ไม่ควรบังคับให้ธนาคารกรุงไทยฯ จัดสรรสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมและธุรกิจเฉพาะประเภท เพราะเมื่อรัฐบาลกำหนดให้ธนาคารกรุงไทยฯ จัดสรรสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรม และธุรกิจบางธุรกิจ ความง่อนแง่นย่อมมาเยือนธนาคารกรุงไทยฯ ได้โดยง่าย ในด้านหนึ่ง การแทรกแซงการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารกรุงไทยฯ ย่อมทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ มีอาจประเมินโครงการที่ชื้อกู้เงินได้โดยเคร่งครัด ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายการเมืองย่อมเข้ามาแทรกแซงให้ธนาคารกรุงไทยฯ จัดสรรสินเชื่อให้แก่อุตสาหกรรมและธุรกิจที่เป็นฐานการเมืองของตน ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงไม่แน่ใจว่า ความง่อนแง่นของธนาคารกรุงไทยฯ ในขณะนี้ เป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด

เมื่อองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง รัฐบาลสั่งให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าไปอุ้ม ในเวลานั้นผมไม่รู้สึกลสบายใจ และได้แสดงความไม่สบายใจให้ปรากฏต่อสาธารณชน ช้อเท็จจริงปรากฏต่อมา ขสมก. ไม่มีปัญญาชำระหนี้ธนาคารกรุงไทยฯ คู่เดียวกับที่ ไม่สามารถชำระค่าน้ำมันที่ชื้อเงินเชื่อจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)

ความไม่สามารถชำระหนี้ของ ชสมก. กระทบต่อฐานะการเงินของทั้ง ปตท. และธนาคารกรุงไทยฯ จนท้ายที่สุด กระทรวงการคลังต้องแอบตั้งงบประมาณเพื่อให้ ชสมก. สามารถชำระหนี้ได้

การสั่งให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าไปอุ้ม ชสมก. เป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะรัฐสภา และสาธารณชนมีโอกาสตรวจสอบได้ หากการดำเนินนโยบายเป็นไปด้วยความโปร่งใส ก็ต้องใช้วิธีการตั้งงบประมาณอุดหนุน ชสมก. จากงบประมาณแผ่นดิน ด้วยวิธีการเช่นนี้ สภาผู้แทนราษฎร สามารถถกอภิปรายได้ว่า สมควรที่จะใช้ทรัพยากรของแผ่นดินค่าชู้ ชสมก. หรือไม่ เพียงใด และเหตุใด ชสมก. จึงประสบการขาดทุนและขาดสภาพคล่อง การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน ชสมก. แทนการสั่งให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าไปค้ำ ชสมก. นอกจากเป็นวิธีการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้แล้ว ยังไม่กระทบต่อฐานะการเงินของธนาคารกรุงไทยฯ อีกด้วย ทั้งสาธารณชนสามารถประเมินได้อย่างเที่ยงตรงว่า ฝ่ายบริหารธนาคารกรุงไทยฯ มีประสิทธิภาพในการทำงานมากน้อยเพียงใด

เมื่อธนาคารกรุงไทยฯ มีฐานะอ่อนแอ มีอาจทำหน้าที่เสาหลักในการค้ำกิจการต่างๆ ได้ คุณธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบัน หันไปใช้ธนาคารออมสินเป็นกลไกของรัฐแทน ผมเกรงว่า ธนาคารออมสินจะย้ายอยู่ในรอยเดียวกับธนาคารกรุงไทยฯ จึงต้องแสดงความเห็นคัดค้านให้ปรากฏ

ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่อแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด ผมไม่ทราบแน่ชัดว่า ธนาคารออมสินตัดสินใจจัดสรรสินเชื่อนี้เองหรือกระทำตามใบสั่งของรัฐบาลชุดใด ต่อมาบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ ลื่นความสามารถในการชำระหนี้ สินเชื่อที่ธนาคารออมสินจัดสรรให้แก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ ในที่สุด ต้องมีการเจรจาประนอมหนี้ ผลการเจรจาตกลงให้แปลงหนี้เป็นทุน ธนาคารออมสินจึงกลายเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ โดยภาวะจำยอม นิยายเรื่องนี้สมควรถึงตอนจบเพียงเท่านี้ แต่เรื่องกลับไม่จบง่ายๆ เมื่อคุณธารินทร์ สั่งให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่อเพิ่มเติมแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ โดยอ้างว่าเป็นนโยบายของรัฐบาล

คณะกรรมการบริหารธนาคารออมสินรู้สึกไม่สบายใจอย่างยิ่งที่ต้องจัดสรรสินเชื่อเพิ่มเติมแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ ทั้งๆ ที่ทราบแก่ใจดีว่า ฐานะการเงินของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ ไม่มั่นคง สถาบันการเงินที่มีการบริหารที่ดี หรือมี Good Corporate Governance ไม่สมควรจัดสรรสินเชื่อแก่กิจการที่มีฐานะไม่มั่นคง ยิ่งธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินของรัฐด้วยแล้ว หากการจัดสรรสินเชื่อแก่กิจการที่ไม่มั่นคงมีผลบั่นทอนความมั่นคงทางการเงินของธนาคารออมสินย่อมสร้างภาระแก่แผ่นดินและแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรในภายหลัง คุณธารินทร์ ท่องคาถา Good Corporate Governance อยู่บ่อยๆ แต่การสั่งให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่อแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ ทั้งๆ ที่มีฐานะการเงินไม่มั่นคงเป็น Good Corporate Governance ในความหมายของคุณธารินทร์กระนั้นหรือ

คุณธารินทร์อ้างว่า ธนาคารออมสินยังมีฐานะมั่นคงอยู่สมควรเข้าไปโอบอุ้มบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ข้ออ้างดังกล่าวนี้ทำให้กรรมการธนาคารออมสินคนหนึ่งอดรนทนมิได้ และเขียนบันทึกตอบโต้ สถาบันการเงินที่มี Good Corporate Governance ควรจะจัดสรรสินเชื่อจากการประเมินฐานะการเงินของลูกค้านี้ มิใช่ปล่อยสินเชื่อจากการประเมินฐานะของตนเอง ผมอดสงสัยมิได้ว่า เมื่อคุณธารินทร์เป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) คุณธารินทร์ตัดสินใจปล่อยสินเชื่อด้วยการดูฐานะของธนาคารไทยพาณิชย์ฯ โดยไม่ประเมินฐานะการเงินของผู้ที่เป็นลูกหนี้กระนั้นหรือ

ผมอดสงสัยต่อไปมิได้ว่า เมื่อธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่อเพิ่มเติมแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติตามคำสั่งคุณธารินทร์ หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติไม่สามารถชำระหนี้ได้อีก คุณธารินทร์จะแสดงความรับผิดชอบด้วยการชำระหนี้แทนบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ หรือไม่

บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ เมื่อแรกก่อตั้งเป็นวิสาหกิจเอกชน เพราะรัฐบาลถือหุ้นไม่ถึง 50% หากรัฐบาลต้องการให้บริษัทนี้เป็นรัฐวิสาหกิจก็คงจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ต้นแล้ว แต่ทั้งๆที่บริษัทนี้เป็นวิสาหกิจเอกชนก็ยังสามารถใช้ชื่อบริษัทโดยมีคำว่า “แห่งชาติ” ห้อยท้าย โดยที่รัฐบาลมิได้หักท้วง แต่การจัดตั้งบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ เพื่อลงทุนสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีได้รับการคัดค้านจากวงวิชาการ นักเศรษฐศาสตร์การเกษตรและผู้ชำนาญการเรื่องปุ๋ยต่างทราบแก่ใจดีว่า หากมีการสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมี ซึ่งวัตถุดิบสำคัญต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ลงท้ายก็ต้องมีการปกป้องโรงงานแห่งนี้ ด้วยการตั้งกำแพงภาษีปุ๋ย ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในอดีต โดยมีผลเสียตกแก่เกษตรกรผู้ใช้ปุ๋ย ซึ่งต้องซื้อในราคาแพงกว่าราคาตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม แรงกดดันทางการเมืองทำให้บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ก่อเกิดขึ้น และมีความพยายามที่จะให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ผมได้แสดงความเห็นคัดค้านเรื่องนี้มาโดยตลอด โดยยึดหลักการว่า รัฐบาลไม่ควรค้ำประกันหนี้เอกชน (Private Debt) ผมไม่แน่ใจว่า เวลานี้บริษัทปุ๋ยแห่งชาติแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วหรือไม่ เมื่อรวมหุ้นที่ถือโดยธนาคารออมสิน แต่ผมมั่นใจว่า กระทรวงการคลังมีอาจค้ำประกัน เงินกู้ของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ได้ เพราะพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 มีบทบัญญัติว่า บริษัทจำกัดที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้ได้ รัฐบาลต้องถือหุ้นตั้งแต่ 70% ขึ้นไป

เมื่อรัฐบาลสั่งให้ธนาคารกรุงไทยฯ อุ้มชู ชสมก. มีสภาพเสมือนหนึ่งรัฐวิสาหกิจ อุ้มชูกันเอง แต่เมื่อรัฐบาลสั่งให้ธนาคารออมสินค้ำจุนบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ มีสภาพเสมือนหนึ่งการนำทรัพยากรของแผ่นดินไปค้ำจุนธุรกิจเอกชน หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ก็เป็นการแปรสภาพโดยภาวะจำยอม เพราะเป็นการแปลงหน้าที่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ไม่สามารถชำระได้มาเป็นหุ้นของธนาคารออมสิน โดยที่ธนาคารออมสินมิได้สมัครใจที่จะถือ

หากคุณธารินทร์ต้องการค้าจุนบริษัทป๋วยแห่งชาติ วิธีการที่โปร่งใส ก็คือ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กระทรวงการคลังเข้าไปซื้อหุ้นเพิ่มทุนในบริษัทดังกล่าว เพราะด้วยวิธีนี้เท่านั้นที่รัฐบาลและสาธารณชนสามารถถกอภิปรายได้ว่า บริษัทป๋วยแห่งชาติสมควรได้รับการค้าจุนโดยใช้ทรัพยากรของแผ่นดินหรือไม่

หมายเหตุ บทความนี้เขียนขึ้นโดยมิได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณของประชาสัมพันธ์ของกระทรวงการคลัง