

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 ธันวาคม 2542

## จากธนาคารกรุงไทยถึงธนาคารออมสิน (2)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เมื่อบทความเรื่อง “จากธนาคารกรุงไทยถึงธนาคารออมสิน” ของผมตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม 2542 ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ถูกกระทรวงการคลังเรียกให้ไปชี้แจงสื่อมวลชน พร้อมกันนั้น กระทรวงการคลังออกแถลงข่าว ฉบับที่ 146/242 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2542 ขณะเดียวกัน ผมได้รับคำชี้แจงจากผู้บริหารและกรรมการธนาคารออมสินบางท่านว่า ธนาคารออมสินมิได้จัดสรรเงินเชื่อเพิ่มเติมให้แก่บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) หากแต่ถูกกระทรวงการคลังผลักดันให้ลงทุนถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวเพิ่มขึ้น

ผมยอมรับและขอภัยท่านผู้อ่านที่ได้ข้อมูลคลาดเคลื่อน ส่วนสำคัญเป็นเพราะความไม่โปร่งใสในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ไม่มีหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่นใดระแคะระคายว่า คุณธำรินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผลักดันให้ธนาคารออมสินถือหุ้นในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติเพิ่มขึ้น แต่ข้อมูลที่ผมได้มาอย่างคลาดเคลื่อนมิได้เลวร้ายมากเท่าความเป็นจริงที่กระทรวงการคลังพยายามชี้แจง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สิ่งที่เกิดขึ้นจริงเลวร้ายกว่าที่ผมเข้าใจมากนัก

ธนาคารออมสินจัดสรรเงินเชื่อให้แก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ ต่อมาบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯสิ้นความสามารถในการชำระหนี้ สินเชื่อที่ธนาคารออมสินจัดสรรให้แก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯกลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯขอเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับบรรดาเจ้าหนี้ รวมทั้งธนาคารออมสินด้วย ผลการเจรจาทกลงที่จะแปลงหนี้เป็นทุน โดยที่บรรดาเจ้าหนี้ตกลงที่จะอัดเงินลงทุนเพิ่มเติมให้แก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ ด้วย

คณะกรรมการธนาคารออมสินมีความเห็นแตกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้ธนาคารออมสินเข้าไป ‘อุ้ม’ บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯร่วมกับเจ้าหนี้อื่น อีกฝ่ายหนึ่งแสดงอาการลังเล เพราะเกรงว่า เงินที่จะลงทุนอาจต้องสูญโดยไม่ได้รับผลตอบแทนใดๆ ฝ่ายนี้ต้องการให้รัฐบาลแถลงนโยบายปุ๋ยที่เป็นรูปธรรมเพื่อประกอบการตัดสินใจว่า ธนาคารออมสินสมควรที่จะลงทุนในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังมิได้ตอบคำถามเกี่ยวกับ

นโยบายปู้ย เพียงแต่แจ้งให้ธนาคารออมสินให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ของบริษัทปู้ยแห่งชาติฯ

เหตุผลที่กระทรวงการคลังใช้อำนาจในการผลักดันให้ธนาคารออมสินลงทุนในบริษัทปู้ยแห่งชาติฯ เพิ่มขึ้น จนถึงบัดนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

*ประการแรก* บริษัทปู้ยแห่งชาติฯเป็นรัฐวิสาหกิจ หากธนาคารออมสินไม่เข้าไปโอบอุ้ม บริษัทปู้ยแห่งชาติฯก็จะมีปัญหาในการปรับโครงสร้างหนี้ การให้ธนาคารออมสินเข้าไปโอบอุ้ม มีสภาพเสมือนหนึ่งรัฐวิสาหกิจโอบอุ้มกันเอง

*ประการที่สอง* ธนาคารออมสินมีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนการเพิ่มทุนของบริษัทปู้ยแห่งชาติฯ

*ประการที่สาม* บริษัทปู้ยแห่งชาติฯประกอบการผลิตที่เป็นประโยชน์แก่ภาคเกษตรกรรม หากมีอันเป็นไป ภาคเกษตรกรรมจะเสียประโยชน์

เมื่อแรกก่อตั้ง บริษัทปู้ยแห่งชาติฯเป็นวิสาหกิจเอกชน รัฐบาลถือหุ้นไม่ถึง 50% ด้วยเหตุที่ปู้ยเป็นสินค้าเอกชน (Private Good) ย่อมไม่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสนับสนุนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อผลิตปู้ย แต่ต่อมาบริษัทปู้ยแห่งชาติฯแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจด้วยอุบัติเหตุและภาวะจำยอม เนื่องจากบริษัทปู้ยแห่งชาติฯสิ้นความสามารถในการชำระหนี้ จนต้องมีการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ด้วยการแปลงหนี้เป็นทุน กระบวนการดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีส่วนเป็นเจ้าของเพิ่มขึ้น ประกอบกับธนาคารนครหลวงไทยแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ หน้าที่ธนาคารนครหลวงไทยถือในบริษัทปู้ยแห่งชาติฯ จึงกลายเป็นหุ้นของรัฐบาลด้วย ด้วยเหตุที่บริษัทปู้ยแห่งชาติฯเป็นรัฐวิสาหกิจโดยอุบัติเหตุและภาวะจำยอม มิใช่รัฐวิสาหกิจโดยเจตนากรณี ข้ออ้างที่ว่า รัฐวิสาหกิจต้องอุ้มซึ่งกันและกันจึงคลายความหนักแน่น เพราะโดยเนื้อแท้ดั้งเดิม บริษัทปู้ยแห่งชาติฯเป็นวิสาหกิจเอกชน ในขณะที่กระทรวงการคลังพยายามถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ตามใบบังของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้โดยอ้างความไร้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นเหตุผล แต่กระทรวงการคลังกลับดำเนินการให้บริษัทปู้ยแห่งชาติฯแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ มิหนำซ้ำยังผลักดันให้ธนาคารออมสินลงทุนในบริษัทดังกล่าวเพิ่มขึ้น ซึ่งสวนทางกับแนวนโยบาย Privatization เพราะทำให้รัฐเป็นเจ้าของกิจกรรมการผลิตเพิ่มขึ้น

ข้อกล่าวอ้างที่ว่า ธนาคารออมสินยังมีฐานะการเงินมั่นคง ดังนั้น จึงต้องเข้าไปโอบอุ้มบริษัทปู้ยแห่งชาติฯ เป็นข้อกล่าวอ้างที่ขัดกับหลักการ Good Corporate Governance การตัดสินใจในการลงทุนควรจะต้องตัดสินใจโดยพิจารณาศักยภาพในการประกอบกิจการที่จะเข้าไปลงทุน หากใช้พิจารณาจากฐานะการเงินของผู้ลงทุนไม่ ไม่มีนักลงทุนที่ดีคนใดที่ตัดสินใจ

ในการลงทุน โดยพิจารณาแต่เพียงว่าตนมีฐานะดี และมีได้พิจารณาผลการประกอบการและศักยภาพของบริษัทที่จะเข้าไปลงทุน ในประเด็นนี้ กรรมการธนาคารออมสินท่านหนึ่งแสดงความเห็นทักท้วง

ข้อกล่าวอ้างที่ว่า บริษัทปุ๋ยแห่งชาติประกอบกิจการมีเป็นประโยชน์แก่ภาคเกษตรกรรม ดังนั้น จึงมีเหตุผลที่จะสั่งการให้ธนาคารออมสิน ‘อุ้ม’ บริษัทดังกล่าว เป็นข้อกล่าวอ้างที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า สังคมเศรษฐกิจไทยไม่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) ในการผลิตปุ๋ย ถึงจะมีการผลิตปุ๋ยภายในประเทศก็หาได้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรไม่ หากเกษตรกรสามารถซื้อปุ๋ยจากต่างประเทศในราคาถูกและคุณภาพดีกว่า ในอดีตกาล รัฐบาลไทยเคยตั้งโรงงานผลิตปุ๋ย และดำเนินนโยบายปกป้องและอุ้มชูจนสร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่เกษตรกรมาแล้ว ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงไม่เชื่อคำโฆษณาชวนเชื่อที่ว่าเกษตรกรไทยได้ประโยชน์จากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ และผมเชื่อว่า การบังคับให้ธนาคารออมสินเข้าไปร่วม ‘อุ้ม’ บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ครั้งนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการ ‘อุ้ม’ ที่จะตามมาอีกหลายครั้ง

*คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า บริษัทปุ๋ยแห่งชาติเป็นกิจการที่ธนาคารออมสินสมควรลงทุนถือหุ้นหรือไม่*

ในวงการธุรกิจเอกชน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ มีฐานะการเงินง่อนแง่น อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาทตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา แม้จะได้รับการเสริมฐานะการเงินจากการปรับโครงสร้างหนี้ แต่ศักยภาพในการประกอบการในระยะยาวก็มีข้อกังขาอย่างมาก โครงการโรงงานผลิตปุ๋ยอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานมาตั้งแต่ต้นเริ่มจากปัญหาความขัดแย้งกับ Hyundai บรรษัทยักษ์ใหญ่แห่งเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นผู้ก่อสร้าง มีหน้าซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยปัญหากระบวนการผลิต ด้วยเหตุดังนี้ นักลงทุนที่ไม่มีประพดติกรรม สุ่มเสี่ยงยอมหลักเลี้ยงการลงทุนในบริษัทนี้ การที่คุณธารินทร์ผลักดันให้ธนาคารออมสินลงทุนในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติจึงเป็นการชักพาดธนาคารออมสินไปสู่ภาวะสุ่มเสี่ยง อันอาจมีผลบั่นทอนฐานะทางการเงินของธนาคารออมสินได้ หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติไม่สามารถฟื้นคืนจากภาวะล้มลุกคลุกคลาน

คำถามยังมีอีกว่า ทั้งๆที่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติมีฐานะการเงินง่อนแง่นและโครงการลงทุนมีโอกาสล้มเหลวสูงมาก เหตุใดเจ้าหน้าที่จึงยอมประนอมหนี้และยอมเพิ่มทุน ปมเงื่อนของคำถามนี้อยู่ที่สถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่เชื่อมั่นว่า รัฐบาลจะไม่ทิ้งบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจ ความเชื่อมั่นนี้จะยังมีมากขึ้นไปอีกหากธนาคารออมสินร่วมหัวจมท้ายด้วย ดังนั้น การผลักดันให้ธนาคารออมสินเพิ่มทุนในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ จึงเป็นปมเงื่อนสำคัญที่จะทำให้บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ มีชีวิตดำรงอยู่ต่อไปได้

เหตุผลที่เจ้าหน้าที่ยอมประนอมหนี้และยอมเพิ่มทุนยังมาจากการมีหลักประกันเกี่ยวกับขนาดของตลาด ด้วยเหตุที่กระทรวงการคลังบังคับบัญชาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กระทรวงการคลังจึงอำนวยความสะดวกให้บริษัทปุ๋ยแห่งชาติขายปุ๋ยผ่าน ธกส. ข้อเท็จจริงที่พึงสำเหนียกประการหนึ่ง ก็คือ บริษัทปุ๋ยแห่งชาติเป็น 'ของเล่น' ของผู้คนในกระทรวงการคลังมาตั้งแต่ต้น ความล้มเหลวของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ก็เกิดจาก 'ฝีมือ' ของผู้คนในกระทรวงการคลังเกือบทั้งสิ้น ในกรณีนี้ สาธารณชนจะไม่ได้ยินกระทรวงการคลังเอื้อนเอ่ยวาทะว่า จะดำเนินการแปรรูปบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ เพราะทราบแก่ใจดีว่า ถึงจะพยายามขายอย่างไร ก็คงจะขายไม่ได้

ธกส. จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร แต่ ธกส.มีนโยบายจัดสรรสินเชื่อในรูปสิ่งของ (credit in kind) ดังเช่นปุ๋ย ยากำจัดศัตรูพืช และเครื่องมือการเกษตร อันเป็นวิธีการกำกับการใช้สินเชื่อของเกษตรกร เพราะเกรงว่า หากจัดสรรสินเชื่อเป็นเงินสด เกษตรกรอาจมิได้นำไปใช้ประโยชน์ในการผลิต ระบบการจัดสรรสินเชื่อในรูปสิ่งของของ ธกส. เกือบประโยชน์บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ โดยบริษัทปุ๋ยแห่งชาติขายปุ๋ยให้ ธกส. เพื่อนำไปจัดสรรเป็นสินเชื่อให้เกษตรกรอีกทอดหนึ่ง กระทรวงการคลังยอมรับว่า ปริมาณปุ๋ยที่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติขายให้แก่ ธกส. ตกประมาณ 50% ของกำลังการผลิตของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ

ระบบการมัดมือให้เกษตรกรต้องซื้อปุ๋ยจากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ โดยผ่านระบบการจัดสรรสินเชื่อ ธกส. ดังกล่าวข้างต้นนี้ ลิดรอนเสรีภาพในการเลือกของเกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ ธกส. อีกทั้งไม่มีหลักประกันว่า จะได้ปุ๋ยที่มีคุณภาพและราคาอันสมควร ในเมื่อกระบวนการมัดมือชก ดังกล่าวนี้นี้ไม่โปร่งใสและขาดการแข่งขัน เกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ ธกส. ร้องเรียนซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่าปุ๋ยและสินค้าอื่นๆ ที่ได้จากร้านค้า ธกส. มีคุณภาพต่ำ

แต่การมัดมือให้เกษตรกรต้องซื้อปุ๋ยจากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ โดยผ่านกระบวนการจัดสรรสินเชื่อของ ธกส. เป็นการให้หลักประกันเกี่ยวกับขนาดของตลาด และนี่เองที่ทำให้บรรดาเจ้าหน้าที่มีความหวังว่า บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ จะอยู่รอดทางธุรกิจ แต่การอยู่รอดทางธุรกิจของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ จะสร้างภาระแก่เกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ ธกส. หรือไม่ เป็นประเด็นที่สาธารณชนพึงจับตามอง

การผลักดันให้ธนาคารออมสินเพิ่มทุนในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติเป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส แม้กระทรวงการคลังจะอ้างว่าเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ข้ออ้างนี้มีข้อกังขาผมนั้นไม่พบเอกสารหลักฐานว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย แถลงนโยบายเรื่องการ 'อุ้ม' บริษัทปุ๋ยแห่งชาติ อย่างน้อยที่สุดไม่ปรากฏในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา หากต้องการ 'อุ้ม' บริษัทปุ๋ยแห่งชาติอย่างโปร่งใส ก็ต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้กระทรวงการคลังนำไปซื้อหุ้นรัฐสภาจะได้มีโอกาสพิจารณางบประมาณ และตรวจสอบบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ

เมื่อธนาคารออมสินเป็นเจ้าของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติไม่สามารถชำระหนี้ได้ ธนาคารออมสินสามารถดำเนินคดีฟ้องล้มละลาย เพื่อนำทรัพย์สินของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติออกขาย และนำรายได้จากการขายทรัพย์สินมาชำระหนี้คืนได้ แต่เมื่อธนาคารออมสินเปลี่ยนฐานะมาเป็นผู้ถือหุ้น ธนาคารออมสินจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผลการประกอบการของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติมีกำไร ธนาคารออมสินย่อมได้รับส่วนแบ่งเงินปันผลในฐานะผู้ถือหุ้น แต่ถ้าบริษัทปุ๋ยแห่งชาติขาดทุน ธนาคารออมสินก็ต้องร่วมรับภาระการขาดทุน โดยที่อาจต้องสูญเสียเงินลงทุน หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติต้องปิดกิจการหรือล้มละลาย

ธนาคารออมสินลงเงินไปในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ แล้ว 650 ล้านบาท ให้กู้อีก 150 ล้านบาท และจะต้องลงทุนอีกประมาณ 321 ล้านบาท

ผมใคร่ขอบันทึกคำถามเป็นหลักฐานว่า หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติมีอันต้องล้มละลาย และธนาคารออมสินต้องสูญเสียเงินลงทุนในบริษัทดังกล่าว คุณธนรินทร์จะรับผิดชอบต่อความสูญเสียของแผ่นดินดังกล่าวนี้หรือไม่?

**หมายเหตุ** บทความนี้เขียนขึ้นโดยมิได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณสัมพันธภาพของกระทรวงการคลัง