

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 มกราคม 2543

รัฐบาลกับการเป็นเจ้าของสถาบันการเงิน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

กิจการสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่รัฐบาลควรเข้าไปประกอบกิจการหรือไม่ ?

มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลแทรกแซงการประกอบกิจการสถาบันการเงินถึงกับจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ?

คำถามข้างต้นเป็นคำถามที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์สมควรถกอภิปรายอย่างจริงจัง

ข้อเท็จจริงที่ประชาชนชาวไทยสมควรพิจารณามีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ข้อเท็จจริงประการแรก การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของรัฐเป็นไปได้โดยง่าย รัฐบาลสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนํ้าไปในการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของรัฐได้ ตัวอย่างของความข้อนี้พิจารณาได้จากกรณีการจัดตั้งธนาคารรัตนสิน เมื่อนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีแนวนโยบายในการจัดตั้ง Good Bank เพื่อแก้ปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน ธนาคารรัตนสินจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว แต่น่าอนาคที่ Good Bank แปรสภาพเป็น Bad Bank ในเวลาอันรวดเร็ว โดยที่ธนาคารรัตนสินมิทันทำหน้าที่ Good Bank บัดนี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีนโยบายที่จะขายธนาคารรัตนสิน โดยที่ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ราคาที่ขายได้คุ้มกับทรัพยากรแผ่นดินที่สูญเสียไปหรือไม่ ความล้มเหลวของธนาคารรัตนสินมิได้เป็นเพียงสัญญาณบ่งบอกความล้มเหลวด้านนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น หากยังเป็นนิทศนุหาที่แสดงว่า การผลาญทรัพยากรของแผ่นดิน อันเกิดจากการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของรัฐได้อย่างง่ายดาย สามารถสร้างภัยอันตรายทางเศรษฐกิจได้

ข้อเท็จจริงประการที่สอง ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจทั้งโดยชอบและมิชอบในการบงการการจัดสรรสินเชื่อบริษัทและสถาบันการเงินของรัฐ หลังเดือนตุลาคม 2516 ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการจัดสรรสินเชื่อบริษัทและสถาบันการเงินของไทยมากขึ้น นับตั้งแต่ยุคสมัยที่นายตามใจ ข้ามโตดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่เป็นต้นมา แม้ในยุคสมัยของนายศิริินทร์

นิมมานเหมินท์ ก็มีโช้ยยกเว้น ในเวลาต่อมา ธนาคารออมสินถูกบงการให้จัดสรรสินเชื่อให้บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติ จำกัด และถูกสั่งการให้ช่วยอุ้มองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ด้วยการ จัดสรรสินเชื่อ 2,716 ล้านบาท เพื่อนำไปชำระหนี้ค่าน้ำมันแก๊สปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย อีกทั้งถูกสั่งการให้กู้ 10,000 ล้านบาท เพื่อให้บริษัท การบินไทย จำกัด นำไปซื้อเครื่องบิน เมื่อ วิกฤติการณ์สถาบันการเงินเริ่มปรากฏในปี 2539 ธนาคารออมสินถูกสั่งการให้จัดสรรสินเชื่อแก่ บริษัทเงินทุนที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด 3% ทำยที่สุด ธนาคารออมสินถูกบงการให้เข้าไปอุ้มบริษัท ดอนเมืองโพลีเมอร์ จำกัด

การใช้อำนาจทางการเมืองในการบงการการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่นของรัฐ ทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินของรัฐเหล่านี้ไม่สามารถประเมินฐานะ และศักยภาพของบริษัทที่ขอสินเชื่อได้ ผลกระทบสำคัญที่เกิดขึ้น ก็คือ การจัดสรรสินเชื่อเป็นไป อย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บริษัทที่มีฐานะง่อนแง่นและโครงการที่ไม่มีศักยภาพ ทางธุรกิจก็ยังได้รับการจัดสรรสินเชื่อ การใช้อำนาจทางการเมืองในการบงการการจัดสรรสินเชื่อ ของสถาบันการเงินของรัฐ นอกจากจะขัดต่อหลักการ Good Corporate Governance แล้ว ยังนำมาซึ่งระบบทุนนิยมแบบพรรคพวก (Crony Capitalism) อีกด้วย จนทำยที่สุด สถาบันการ เงินของรัฐต้องเผชิญปัญหาสินเชื่อไม่ก่อรายได้ (NPLs) ดังที่เกิดแก่ธนาคารกรุงไทยและธนาคาร ออมสิน และฐานะการเงินอาจอยู่ในภาวะวิกฤติ ดังกรณีธนาคารกรุงไทย

ข้อเท็จจริงประการที่สาม ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจในการบงการให้สถาบันการเงิน ของรัฐเข้าไปถือหุ้นในบริษัทที่มีฐานะง่อนแง่น ในยุครัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ธนาคาร ออมสินถูกบงการให้เข้าไปถือหุ้นในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งมีฐานะง่อนแง่น ในยุครัฐบาล นายชวน หลีกภัย ธนาคารออมสินและธนาคารกรุงไทยถูกบงการให้เข้าไปถือหุ้นบริษัท ปุ๋ยแห่ง ชาติ จำกัด ซึ่งมีฐานะง่อนแง่นเหมือนกัน

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายอุ้มชูให้บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯจัดตั้งโรงงาน ผลิตปุ๋ย ทั้งๆที่ศักยภาพทางธุรกิจของโรงงานดังกล่าวไม่ชัดเจน หากปราศจากการสนับสนุนและ การช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ ก็เป็นเรื่องถกเถียงกันได้ว่า โครงการโรงงานผลิตปุ๋ยจะ สามารถอยู่รอดทางธุรกิจได้หรือไม่ แต่การที่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯสามารถจัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะฝ่ายการเมืองบงการให้สถาบันการเงินและองค์การของรัฐเข้าไปร่วมถือหุ้น และจัดสรรเงินให้กู้ ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินเข้าไปเกี่ยวข้องกับบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ ตามการบัญชาของฝ่ายการเมืองด้วย เมื่อฐานะการเงินของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯง่อนแง่น จนต้อง มีการเจรจาประนอมหนี้ ด้วยการแปลงหนี้เป็นทุน พร้อมทั้งเพิ่มทุนจดทะเบียน ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสินถูกรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสั่งการให้เข้าไปถือหุ้นในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติฯ

เพิ่มขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้บรรณาธิบายว่า หากธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินไม่ยอมประนอมหนี้และถือหุ้นเพิ่มขึ้น ธนาคารทั้งสองก็ต้องสูญเสียหนี้ที่จัดสรรไปก่อนหน้านี้ บรรณาธิบายดังกล่าวนี้มีอาจรับฟังได้ ในฐานะเจ้าหนี้ ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินสามารถฟ้องล้มละลายลูกหนี้ได้ และมีส่วนแบ่งทรัพย์สินจากการดำเนินคดีล้มละลาย ในฐานะผู้ถือหุ้น ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินต้องสูญเสียเงินลงทุน หากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติล้มละลาย ทั้งนี้การเพิ่มทุนหาได้มีหลักประกันว่า บริษัทปุ๋ยแห่งชาติจะไม่ล้มละลายในอนาคต รัฐบาลนายชวน หลีกภัยพยายามอุ้มบริษัทปุ๋ยแห่งชาติ ด้วยการให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรับซื้อปุ๋ยจากบริษัทปุ๋ยแห่งชาติไปจัดสรรเป็นเงินเชื่อแก่เกษตรกรรูกหนี้ อันเป็นประพฤติกกรรมประดุจหนึ่งปลิงดูดเลือดชาวนา เพียงเพื่อให้บริษัท ปุ๋ยแห่งชาติอยู่รอด

ข้อเท็จจริงประการที่สี่ ฝ่ายการเมืองสามารถจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องตรากฎหมาย ไม่ว่ารูปแบบใดๆ เพียงด้วยการบงการให้สถาบันการเงินของรัฐเข้าไปถือหุ้น บริษัทปุ๋ยแห่งชาติเป็นกรณีตัวอย่างของความข้อนี้ เมื่อแรกก่อตั้ง บริษัทปุ๋ยแห่งชาติเป็นวิสาหกิจเอกชน เนื่องจากรัฐบาลถือหุ้นไม่เกิน 50% และแท้ที่จริงแล้ว มีนโยบายที่จะให้รัฐบาลถือหุ้นไม่เกิน 33% เพราะเชื่อต่อประสิทธิภาพการประกอบการของวิสาหกิจเอกชน อีกทั้งมีตัวอย่างบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด อันเป็นรัฐวิสาหกิจที่ล้มเหลวในอดีต แต่เป็นเพราะโครงการโรงงานผลิตปุ๋ยก่อเกิดจากแรงผลักดันทางการเมือง มิได้ก่อเกิดจากพลังธรรมชาติทางธุรกิจ โครงการดังกล่าวนี้จึงสร้างปัญหาทางการเงินแก่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติตั้งแต่ต้น เมื่อกระทรวงการคลังบงการโดยมิได้ใช้ลายลักษณ์อักษรให้ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินเข้าไปถือหุ้นในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติเพิ่มขึ้น บริษัทปุ๋ยแห่งชาติแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในท้ายที่สุด ในขณะที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีนโยบายถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) โดยอ้างเหตุผลความไร้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลเดียวกันนี้กลับแปรวิสาหกิจเอกชนที่มีฐานะง่อนแง่นมาเป็นรัฐวิสาหกิจ อะไรคือ ตรรกะของแนวนโยบายดังกล่าวนี้

ข้อเท็จจริงทั้ง 4 ประการดังที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นประเด็นที่พึงพิจารณาในการตอบคำถามว่า รัฐบาลควรเป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นหรือไม่?