

ภาคที่หก

สถาบันการเงินของรัฐ

- \* ธนาคารกรุงไทย : บนเส้นทางแห่งการแสวงหา
- \* อนาคตของธนาคารออมสิน
- \* ธนาคารออมสินในฐานะเครื่องมือนโยบายการเงิน
- \* ธกส. กับนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ
- \* ธกส. ในฐานะสถาบันการเงิน
- \* การเมืองว่าด้วย ธกส.

## ธนาคารกรุงไทย : บนเส้นทางแห่งการแสวงหา

ในที่สุดคณะกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย จำกัด ในการประชุมเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2529 ก็มีมติแต่งตั้งนายเจริญชัย ศรีวิจิตร กรรมการรองผู้จัดการใหญ่ให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการใหญ่แทนนายตามใจ ขำภโต ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม 2529 (มติชน ฉบับวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2529) และต่อมาคณะกรรมการบริหารในการประชุมเมื่อวันที่ 6 มีนาคม ศกเดียวกัน มีมติแต่งตั้งนายเจริญชัย มะระกานนท์ เป็นกรรมการรองผู้จัดการใหญ่ ทั้งยังแต่งตั้งนายประยูร ภูพัฒน์ นายประสิทธิ์ ถาวรารุช และนายรีน อินตะนง เป็นกรรมการ ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่อีกด้วย (มติชน ฉบับวันที่ 7 มีนาคม 2529)

และแล้วกระบวนการสรรหากรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด แทนนายตามใจ ขำภโต ก็จบสิ้นลงด้วยความทุลักทุเลพอสมควร

### ก่อนจะถึงวันนี้

ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509 ด้วยการควบกิจการ ธนาคารพาณิชย์ 2 ธนาคารเข้าด้วยกัน อันได้แก่ ธนาคารมณฑล จำกัด และ ธนาคารเกษตร จำกัด ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการควบธนาคารทั้งสองนั้น กิจการทั้งสองมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลถือหุ้นมากกว่า 50% ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมองย้อนหลังไปในอดีต เราจะพบว่า ในขณะที่ธนาคารมณฑล จำกัด มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง แต่ธนาคาร เกษตร จำกัดถือกำเนิดขึ้นเป็นธนาคารเอกชน หากแต่เส้นทางเดินหักเหกลับกลายเป็น รัฐวิสาหกิจในภายหลัง

### เส้นทางเดินของธนาคาร มณฑล จำกัด

ธนาคารมณฑล จำกัด ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2485 โดยใช้ชื่อในขั้นแรกว่า บริษัท ธนาคารไทย จำกัด (Thai Bank Company Ltd.) จุดประสงค์ของการตั้งธนาคารไทย จำกัด นั้น ก็เพื่อประกอบธุรกิจธนาคารทดแทนสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ เพราะ ภายหลังจากที่กองทัพญี่ปุ่นเดินทัพเข้าสู่ประเทศไทย เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2484 และต่อมา รัฐบาลไทยประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2485 บรรดาสาขา

ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย ก็ต้องหยุดการดำเนินกิจการ ซึ่งยังผลกระทบกระเทือนต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ธนาคารไทย จำกัด ถือกำเนิดมาเพื่อทำหน้าที่บางส่วนแทนสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อแก้กฏการค้าข้าวของบริษัท ข้าวไทย จำกัด

ในระยะแรกเริ่ม ธนาคารไทย จำกัด มีทุนจดทะเบียน 10 ล้านบาท แบ่งเป็น 100,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท ถือโดยกระทรวงการคลัง 50,650 หุ้น และถือโดยบริษัทข้าวไทย จำกัด 45,172 หุ้น แต่เนื่องจากบริษัทข้าวไทย จำกัดในระยะแรกเริ่มมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงเศรษฐกิจเป็นเจ้าของ ผลสุทธิก็คือ รัฐบาลถือหุ้นในธนาคารไทย จำกัด ถึงร้อยละ 95.8 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น ภายหลังการรัฐประหารปี 2490 ฐานะทางบริษัทข้าวไทย จำกัดได้ตกต่ำลง และค่อยๆแปรสภาพเป็นวิสาหกิจเอกชน กระนั้นก็ตาม ธนาคารไทย จำกัดก็ยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกระทรวงการคลังถือหุ้นถึงร้อยละ 51 ของจำนวนหุ้นรวม

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2488 ธนาคารไทย จำกัด ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารมณฑล จำกัด (The Provincial Bank Ltd.) ทั้งนี้เพื่อมิให้ชื่อซ้ำซ้อนกับธนาคารชาติ ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย ขณะเดียวกันก็เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ของธนาคารแห่งนี้ในด้านการสนับสนุนกิจการของบริษัทจังหวัดพาณิชย์ต่างๆ

ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า ธนาคารมณฑล จำกัด ถือกำเนิดขึ้นมาในฐานะที่เป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในธนาคารนี้ในระยะแรกเริ่มล้วนแต่มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับ จอมพล ป. พิบูลสงครามทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นนายวนิช ปานะนนท์ นายแนบ พหลโยธิน พระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีป) หรือนายมา บุณกุล

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2490 กลุ่มชอวยราชครูได้พยายามคืบคลานเข้าไปยึดกุมธนาคารแห่งนี้ในฐานะเศรษฐกิจ และประสบความสำเร็จในปี 2495 พล ต.ต.ลม้าย อุทยานานนท์ ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการธนาคารมณฑล จำกัด สืบต่อจากพระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร) อย่างไรก็ตาม เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารโค่นรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในปี 2500 กระทรวงการคลังก็ประกาศศักราช โดยส่ง ดร.เสริม วินิจฉัยกุล ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการแทน พล ต.ต. ลม้าย อุทยานานนท์

ธนาคารมณฑลจำกัดเป็นตัวอย่างของสถาบันการเงินในระบบทุนนิยมขุนนาง (bureaucratic capitalism) แม้ว่าธนาคารแห่งนี้จะจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเงินของแผ่นดินเป็นสำคัญ แต่ขุนนางผู้ยึดกุมอำนาจรัฐได้ใช้สถาบันการเงินแห่งนี้เป็นฐานเศรษฐกิจในการหล่อเลี้ยงและขยายอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2490-2500 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้จัดการธนาคารมณฑล จำกัด ล้วนแต่เป็นขุนนาง โดยพระยาบุรณศิริพงศ์ (ประโมทย์ บุรณศิริ) ดำรงตำแหน่งนี้จนถึงปี 2494 และ พ.อ. ช่วง เศวตศักดิ์สงคราม รับตำแหน่งต่อจนถึงปี 2500 ภายหลังจากการรัฐประหารในปี 2500 ตำแหน่งนี้ตกแก่นายอดิศร โฆวินทะ

เมื่อเริ่มก่อตั้ง ธนาคารมณฑล จำกัด ในปี 2485 นั้น ธนาคารฯได้บุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในธุรกิจการเงินการธนาคารมาร่วมงานจำนวนมาก คนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เคยเป็นพนักงานเก่าของธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ธนาคารชาร์เตอร์ด และธนาคารเมอร์แคนไต์ ธนาคารหนึ่งธนาคารใด แต่สงครามโลกครั้งที่สองทำให้ธนาคารทั้งสามต้องหยุดกิจการชั่วคราว ความรู้และประสบการณ์ของคนเหล่านี้ได้ช่วยวางรากฐานให้แก่ธนาคารฯ อย่างสำคัญ แต่รากฐานดังกล่าวนี้ก็อบหาประโยชน์อันใดมิได้ ในเมื่อชนชั้นปกครองได้ใช้ธนาคารฯเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ดังได้กล่าวแล้วว่า ธนาคารมณฑล จำกัด มีความสัมพันธ์กับบริษัทชาวไทย จำกัด อย่างแน่นแฟ้น ในยุคสมัยที่บริษัทชาวไทย จำกัด ยังมีอำนาจผูกขาดในการค้าข้าว ธนาคารมณฑล จำกัด ก็เจริญรุ่งเรือง แต่เมื่อฐานะของบริษัทชาวไทย จำกัด ทрудโทรมลง ธนาคารก็มีอาการรุ่งเรืองไว้ได้ และโดยที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองพากันรุมทั้งธนาคารแห่งนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารฯ มีฐานะอันง่อนแง่น

ฐานะอันทรุดโทรมของธนาคารมณฑล จำกัด ถูกซ่อนเร้นอำพรางไว้เป็นเวลานาน จวบจนกระทั่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีผลบังคับใช้ ความง่อนแง่นก็ปรากฏโฉมโดยชัดเจน ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ บรรดาธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายจักต้องมีวินัยทางการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะคอยควบคุมดูแลให้ธนาคารพาณิชย์ประพฤติปฏิบัติตามวินัย ดังกล่าวนี้ วินัยทางการเงินที่สำคัญ ได้แก่ การถือเงินสดสำรองตามกฎหมาย และการรักษาอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงให้ได้ระดับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ทำให้ธนาคารมณฑล จำกัด เริ่มประสบภาวะขาดทุน โดยในปี 2505 ขาดทุนถึง 5,826,792 บาท และในปี 2506 ขาดทุน 3,940,263 บาท ก่อนหน้านั้นธนาคารฯ มีกำไรมาโดยตลอด ในปีที่ผลการดำเนินงานของธนาคารฯ ตกต่ำมากๆ ดังเช่นปี 2498 และ 2502 ธนาคารฯ ก็ยังมีกำไร แม้จะต่ำกว่าแนวโน้มปกติก็ตาม

ในปี 2505 ธนาคารมณฑล จำกัด ได้เพิ่มทุนประกอบการจาก 10 ล้านบาท เป็น 30 ล้านบาท (300,000 หุ้น) โดยกระทรวงการคลังอัดฉีดเงินเข้าไปอีก เพื่อมิให้ธนาคารฯ ล้ม ผลของการอัดฉีดเงินครั้งนี้ทำให้กระทรวงการคลังถือหุ้นถึง 246,890 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 82.3 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น โดยที่บริษัทข้าวไทย จำกัด มิได้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป

การอัดฉีดเงินของรัฐบาลเข้าไปในธนาคารมณฑล จำกัด ช่วยกู้สถานการณ์ได้ไม่มากนัก เพราะมะเร็งร้ายได้เกาะกินสถาบันการเงินแห่งนี้เสียแล้ว จนในที่สุดรัฐบาลจึงได้ตัดสินใจรวมธนาคารมณฑล จำกัด เข้ากับธนาคารเกษตร จำกัดในปี 2509

### **เส้นทางเดินของธนาคาร เกษตร จำกัด**

ธนาคารเกษตร จำกัด (Agricultural Bank Ltd.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2493 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการแก่ลูกค้าที่เป็นเกษตรกรและผู้ค้าพืชผลการเกษตรทั้งหลาย ทุนจดทะเบียนในขั้นแรกมีเพียง 10 ล้านบาท แบ่งเป็น 10,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท

จากการศึกษาเอกสารในกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ทำให้เข้าใจว่า นายวิลาส โอสถานนท์ เป็นหัวแรงสำคัญในการจัดตั้งธนาคารแห่งนี้ และในขณะที่จัดตั้งก็ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ใครเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เพราะมีการกระจายหุ้นอย่างกว้างขวางระหว่างขุนนางและพ่อค้าไทยกับพ่อค้าชาวจีน อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏต่อมาว่า นายสุรียน ไรวา เป็นผู้ถือหุ้นรายสำคัญของธนาคารนี้

แม้ในช่วงแรกเริ่มจะไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ธนาคารเกษตร จำกัด เป็นฐานเศรษฐกิจของกลุ่มการเมืองกลุ่มใด ดังจะเห็นได้ว่า นายดิเรก ชัยนาม ซึ่งเป็นคนสนิทคนหนึ่งของนายปรีดี พนมยงค์ ก็มีชื่อเป็นผู้เริ่มก่อตั้งธนาคารแห่งนี้ ขุนนางหลายต่อหลายคนได้เข้ารับตำแหน่งผู้จัดการ ดังเช่นนายวิลาส โอสถานนท์ พระช่วงเกษตรศิลปการ (ช่วง โฉมฉาย) และพระยาบุรณศิริพงศ์ (ประโมทย์ บุรณศิริ) แต่ในกาลต่อมา ธนาคารเกษตร จำกัด ก็โคจรเข้าสู่อาณาจักรเศรษฐกิจของกลุ่มชอยราชครู จอมพลผิน ชุณหวันเข้ารับตำแหน่งประธาน

คณะกรรมการบริหารสืบต่อจากพระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง สุนทรระกูล) ในปลายยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม

การนำเงินฝากของประชาชนไปปรนเปรอขุนศึกกลุ่มชอยราชครู และเกื้อหนุนธุรกิจส่วนบุคคลของผู้บริหารธนาคาร ทำให้ธนาคารแห่งนี้มีฐานะอันอ่อนแอ ความมั่งคั่งดังกล่าวนี้อาจสูญหายสาบสูญอย่างแจ่มชัดภายหลังการรัฐประหาร ในปี 2500 ซึ่งทำให้กลุ่มชอยราชครูสิ้นศักดาไปพร้อมกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างปี 2500-2501 ธนาคาร เกษตร จำกัด ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาครั้งร้ายแรงจนถึงขั้นประชาชนแห่กันไปถอนเงิน แล้วธนาคารฯ ไม่มีเงินจ่ายคืนให้

ในที่สุด กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องเข้าไป ควบคุมฐานะของธนาคาร วิธีการสำคัญ ก็คือ การอัดฉีดเงินเข้าไป จนในที่สุด ธนาคาร เกษตร จำกัด ซึ่งเดิมเป็นวิสาหกิจเอกชน แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ในเดือนมิถุนายน 2502 กระทรวงการคลังถือหุ้นของธนาคารฯ ถึง 5,050 หุ้น และกระทรวงเกษตรมี 1,000 หุ้น รวมหุ้น ที่รัฐบาลถือไว้ทั้งสิ้น 6,050 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 60.50 ของจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

แต่ดูเหมือนว่า การอัดฉีดเงินของกระทรวงการคลังในครั้งแรกนี้จะไม่เพียงพอ ฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด กระทั่งขึ้นไม่มากนัก ในปี 2505 ธนาคารฯ จึงเพิ่มทุน จดทะเบียนจาก 10 ล้านบาทเป็น 45 ล้านบาท และต่อมาเพิ่มเป็น 50 ล้านบาท และ 75 ล้านบาทในปี 2507 และ 2508 ตามลำดับ ทุกครั้งที่มีการเพิ่มทุนจดทะเบียน กระทรวงการคลัง ต้องอัดฉีดเงินเข้าไปทุกครั้ง การเพิ่มทุนจดทะเบียนดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งก็เพื่อเสริมฐานะ ของธนาคารให้มั่นคงแข็งแรงขึ้น อีกส่วนหนึ่งก็เพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ในการดำรงอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยง

แม้ว่าทุนจดทะเบียนของธนาคารเกษตร จำกัด จะเพิ่มขึ้นเป็น 75 ล้านบาท ในปี 2508 แต่ทุนที่ชำระแล้วมีเพียง 51.418 ล้านบาท ในจำนวนนี้ ถือโดยรัฐบาล 47,382 หุ้น (เท่ากับ 92.15%) และเอกชน 4,036 หุ้น

ผลการอัดฉีดเงินของกระทรวงการคลังช่วยให้ฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด มั่นคงขึ้นเป็นอันมาก กระทรวงการคลังเองเริ่มเข้าไปยึดกุมการบริหารภายในธนาคารแห่งนี้

โดยส่ง ม.จ. ทองประเทาศรี ทองใหญ่ เข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหาร และแต่งตั้ง นายจำรัส จตุรภัทร นักการธนาคารมืออาชีพ ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ

### กำเนิดธนาคารกรุงไทย จำกัด

เมื่อมองย้อนกลับไปในปี 2508 เราจะเห็นได้ว่า ในขณะนั้นรัฐบาลมีธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ถึง 2 ธนาคาร คือ ธนาคารมณฑล จำกัด และธนาคารเกษตร จำกัด ธนาคารทั้งสองมีภูมิหลังที่คล้ายคลึงกันในข้อที่ว่าต่างก็เป็นเครื่องมือของระบบทุนนิยมขุนนางในการสร้างฐานอำนาจของกลุ่มชอยราชครุ ครั้นเมื่อกลุ่มชอยราชครุสิ้นอำนาจไป หลังการรัฐประหารในเดือนกันยายน 2500 ความซบเซาภายในธนาคารทั้งสองก็ปรากฏตัวอย่างแจ่มชัด ต่างกันแต่เพียงว่า ธนาคารเกษตร จำกัด ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ในทันทีที่กลุ่มชอยราชครุสิ้นอำนาจ แต่การอัดฉีดเงินของกระทรวงการคลังในเวลาต่อมาได้ช่วยรื้อฟื้นฐานะของธนาคารให้กลับมีความมั่นคงใน ปี 2508 ในขณะที่ธนาคารมณฑล จำกัด นั้น แม้จะประคองตัวอยู่รอดได้เมื่อแรกที่กลุ่มชอยราชครุสิ้นอำนาจ แต่กลับต้องเผชิญวิกฤติการณ์หลังปี 2505

รัฐบาลในเวลานั้นมองไม่เห็นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพาณิชย์ของรัฐถึง 2 ธนาคาร ด้วยเหตุนี้เอง คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2508 จึงมีมติว่า รัฐบาลต้องการให้มีธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลถือหุ้นใหญ่เพียงธนาคารเดียว คณะกรรมการบริหารธนาคารทั้งสองจึงเรียกประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อสนองรับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ แม้มติของคณะกรรมการบริหารธนาคารทั้งสองจะออกมาตามที่รัฐบาลต้องการเนื่องจากรัฐบาลถือหุ้นเกินกว่า 50% ทั้งสองธนาคาร แต่ดูเหมือนว่า ผู้ถือหุ้นฝ่ายเอกชนในธนาคารเกษตร จำกัด ไม่สู้ยินดีนักที่ต้องไปรวมกิจการกับธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งในขณะนั้นเป็นเรือที่กำลังร่วมในการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ 1/2508 ของผู้ถือหุ้น บริษัท ธนาคารเกษตร จำกัด เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2508 ผู้ถือหุ้นคนหนึ่ง (คุณสุภัทรา สิงหลหกะ) ถึงกับกล่าวว่า

“---เป็นที่ทราบกันดีอยู่ในขณะนี้แล้วว่า ธนาคารเกษตร จำกัด อยู่ในฐานะมั่นคงและกิจการกำลังเจริญก้าวหน้า แต่ธนาคารมณฑล จำกัด ฐานะไม่ดี การที่จะควบกิจการของทั้งสองธนาคารนี้เข้าด้วยกันจะทำให้ฐานะของธนาคารเกษตร จำกัด ทరుกลง อันจะเป็นผลให้บรรดาผู้ถือหุ้นที่เป็นเอกชนเสียประโยชน์---” (เอกสารกรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์)



อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ยืนยันว่าจะรวมธนาคารพาณิชย์ทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยที่ผู้ถือหุ้นฝ่ายเอกชนมีอาจตัดทานได้ จึงในที่สุด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ก็ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509

เมื่อแรกเริ่มก่อตั้ง ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มีสินทรัพย์ 4,582.13 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นของธนาคารเกษตร จำกัด 3,295.64 ล้านบาท (71.9%) มีสาขารวม 79 สาขา โดยรับโอนจากธนาคารเกษตร จำกัด 59 สาขา (74.7%) และจากธนาคารมณฑล จำกัด 20 สาขา (25.3%) และมีพนักงานรวมทั้งสิ้น 1,247 คน โดยรับโอนจากธนาคารเกษตร จำกัด 870 คน (69.8%) และจากธนาคารมณฑล จำกัด 377 คน (30.2%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในขณะที่รวมตัวกันเป็นธนาคารกรุงเทพ จำกัดนั้น ธนาคารเกษตร จำกัด มีฐานะค่อนข้างมั่นคง แต่ธนาคารมณฑล จำกัด กลับมีฐานะระง่อนแง่น ปัญหาหนี้สูญของธนาคารมณฑล จำกัด ได้ตกเป็นมรดกถึงธนาคารกรุงเทพ จำกัด และสร้างปัญหาแก่ธนาคารฯ ในระยะแรกไม่น้อย อย่างไรก็ตาม ด้วยความสามารถของนายจำรัส จตุรภัทร ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการคนแรก ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ก็มีฐานะอันมั่นคงและเจริญรุ่งเรืองขึ้นตามลำดับ

ในระยะแรกเริ่มที่ก่อตั้ง ธนาคารกรุงเทพ จำกัดนั้น ธนาคารฯ มีทุนจดทะเบียน 105 ล้านบาท แบ่งเป็น 1,050,000 หุ้น ในจำนวนนี้ถือโดยกระทรวงการคลัง 922,970 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 87.90 ของหุ้นทั้งสิ้น ในปี 2529 ธนาคารฯมีทุนจดทะเบียน 1,200 ล้านบาท ถือโดยส่วนราชการ 11,256,634 หุ้น (93.80%)ของหุ้นรวม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ 300,000 หุ้น (2.50% ของหุ้นรวม) นอกนั้นถือโดยเอกชน

### การเติบโตของธนาคารกรุงเทพ จำกัด

ในปี 2510 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มีเงินฝากของประชาชน 4,333 ล้านบาท ปริมาณเงินฝากได้เพิ่มขึ้นเป็น 71,949 ล้านบาท เมื่อสิ้นปี 2528 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเวลาประมาณ 18 ปี ปริมาณเงินฝากของประชาชนในธนาคารแห่งนี้ได้เพิ่มขึ้นเกือบ 17 เท่าตัว (ดูตารางที่ 2)

ในปี 2510 ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มีสินทรัพย์ 5,100 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 92,875 ล้านบาทเมื่อสิ้นปี 2528 แสดงให้เห็นว่า สินทรัพย์ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 18 เท่าตัว (ดูตารางที่ 2)

ไม่เพียงแต่ปริมาณเงินฝากและสินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัด จะเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่าจำนวนพนักงานก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย ในปี 2509 ธนาคารกรุงไทย จำกัด รับโอนพนักงานจากธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด รวม 1,247 คน ในปี 2525 จำนวนพนักงานเพิ่มขึ้นเป็น 8,541 คน และในปี 2529 มีพนักงานมากกว่า 10,000 คน

เมื่อแรกเริ่มที่ก่อตั้ง ธนาคารกรุงไทย จำกัด ในปี 2509 นั้น ธนาคารมีสาขาเพียง 81 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 112 แห่งในปี 2516 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ธนาคาร มีสาขาครบ 72 จังหวัด ในปี 2529 ธนาคาร มีสาขา 216 แห่ง เป็นสาขาในกรุงเทพ 38 แห่ง (17.6%) และต่างจังหวัด 178 แห่ง (82.4%) ทั้งยังมีสาขาต่างประเทศ ณ นครนิวยอร์ก ซึ่งเปิดดำเนินการมาตั้งแต่เดือนกันยายน 2525 อีกด้วย

แต่การพิจารณาการเติบโตของธนาคารกรุงไทย จำกัด แต่โดยลำพังย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือ ธนาคารมีผลปฏิบัติการเช่นไร เมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งที่เป็นธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน

หากพิจารณาจากการเติบโตของเงินฝาก เราจะเห็นได้ว่า อัตราการเติบโตของเงินฝากในธนาคารกรุงไทย จำกัด ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 อันดับแรก (อันได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด) ในทุกช่วงเวลา และแม้เมื่อเทียบกับอัตราการเติบโตเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ การเติบโตของเงินฝากในธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็ยังเชื่องช้ากว่าในช่วงเวลาส่วนใหญ่ (ดูตารางที่ 3)

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเติบโตของสินทรัพย์ ก็แจกเช่นเดียวกับการเติบโตของเงินฝาก กล่าวคือ อัตราการเติบโตของสินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัด ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคาร ในทุกช่วงเวลา ยกเว้นช่วงปี 2520-2525 ที่อัตราการเติบโตของธนาคารกรุงไทย จำกัด เมื่อพิจารณาจากสินทรัพย์ มีอัตราต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ยกเว้นช่วงปี 2520-2525 ที่มีอัตราการเติบโตสูงกว่า (ดูตารางที่ 3)

### ยักษ์หลับแห่งกรุงไทย

เมื่อแรกก่อตั้ง ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่เป็นอันดับสอง รองจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด ไม่ว่าขนาดของธนาคารจะพิจารณาจากปริมาณ

เงินฝากหรือมูลค่าของสินทรัพย์ แต่ในช่วงเวลาประมาณ 18 ปีที่ผ่านมา ฐานะของธนาคารฯ กลับตกต่ำลง ธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ รั้งผลอยอยู่อันดับสาม โดยถูกธนาคารกสิกรไทย จำกัดฯ ช้างชิงอันดับสองไป

หากพิจารณาจากปริมาณเงินฝาก ในปี 2510 สัดส่วนเงินฝากของประชาชน ในธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ มีถึงร้อยละ 22.2 ของปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด นับเป็นธนาคารพาณิชย์ไทยที่มีเงินฝากมากเป็นอันดับสอง รองจากธนาคารกรุงเทพ จำกัดฯ ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดถึง 23.6% แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนของเงินฝากประชาชนในธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ มีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จนเหลือเพียง 13.1% เมื่อสิ้นปี 2528 ในขณะที่ธนาคารกสิกรไทย จำกัดฯ สามารถช่วงชิงตำแหน่งยักษ์ใหญ่อันดับสองจากธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ ได้สำเร็จ (ดูตารางที่ 4)

หากพิจารณาจากสินทรัพย์ ในปี 2510 สินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 20.0 ของสินทรัพย์ธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ นับเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่เป็นอันดับสอง รองจากธนาคารกรุงเทพ จำกัดฯ ซึ่งมีสินทรัพย์มูลค่าร้อยละ 27.4 ของสินทรัพย์ไทยทั้งระบบ ในขณะที่ธนาคารยักษ์ใหญ่อันดับสาม คือ ธนาคารกสิกรไทย จำกัดฯ มีสัดส่วนสินทรัพย์เพียง 6.0% เท่านั้น ธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ จึงมีสินทรัพย์มากกว่า ธนาคารกสิกรไทย จำกัดฯ ถึง 3.3 เท่า (5,100 ล้านบาทเทียบกับ 1,545 ล้านบาท) แต่สถิติเมื่อสิ้นปี 2528 กลับปรากฏว่า ธนาคารกสิกรไทย จำกัดฯ สามารถช่วงชิงอันดับสองไปครองได้ โดยที่ธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ ตกไปอยู่อันดับสาม (104,509 ล้านบาทเทียบกับ 92,875 ล้านบาท) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5

หากประพฤติกรรม (conduct) และผลปฏิบัติการ (performance) ยังคงเป็นไปตามแนวโน้มในอดีต ภายในระยะเวลา 5 ปี ธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ อาจร่วงผลอยไปอยู่อันดับที่สี่ โดยถูกธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัดฯ ช้างชิงอันดับสามไปครองโดยไม่ยากลำบากนัก

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใด ธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ จึงกลายเป็นยักษ์หลับที่ไร้ประสิทธิภาพเช่นนี้ ?

### วิสาหกิจไร้เจ้าของ วิสาหกิจไร้วิญญาณ

ธนาคารกรุงไทย จำกัดฯ ก็ดุจดังรัฐวิสาหกิจทั้งหลายที่มีปัญหาอันเกิดจากการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control) ในวิสาหกิจ

เอกชนส่วนใหญ่ เจ้าของมักจะมีอำนาจในการควบคุมจัดการวิสาหกิจนั้น วิทยุอาณแห่งการแข่งขันจึงมีอยู่โดยธรรมชาติ พลังการแข่งขันในตลาดย่อมผลักดันให้วิสาหกิจเอกชนต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ไม่เพียงแต่เพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจเท่านั้น หากยังเพื่อความเติบโตในอนาคตอีกด้วย การเติบโตใหญ่ของธนาคารกรุงเทพ จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้

แต่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มีลักษณะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนโดยนิதிய ประชาชนชาวไทยเป็นเจ้าของธนาคารแห่งนี้ บรรดาพนักงานระดับผู้บริหารก็ล้วนมีส่วนเป็นเจ้าของด้วย หากแต่คนเหล่านี้ไร้จิตสำนึกในความเป็นเจ้าของ ดังนั้น จึงมิได้ใส่ใจเท่าที่ควรต่อผลปฏิบัติงานของธนาคาร มีหน้าซำการสรรหากรรมการผู้จัดการ และตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงอื่นๆ ก็เป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งประชาราษฎร์ไม่เพียงแต่มิได้มีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังไม่มีสิทธิในการกำกับอีกด้วย

ในสภาวะที่พนักงานระดับผู้บริหารไร้จิตสำนึกในความเป็นเจ้าของและไร้จิตสำนึกในการเห็นแก่ผลประโยชน์ของสาธารณชน จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ว่า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มีประพฤติกรรมอันไม่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนโดยทั่วไปในข้อที่เป็น *ปลิงดูดเลือดสังคมไทย* เหมือนกัน

*ประการแรก* ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีบทบาทในการดูดซับเงินออมของประชาชนจากส่วนภูมิภาคเข้ามาหล่อเลี้ยงการเติบโตของกรุงเทพมหานคร โดยมีได้สนใจจัดสรรเงินให้กู้แก่ส่วนภูมิภาค คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มีประพฤติกรรมอันแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปหรือไม่ คำตอบก็คือ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด หาได้มีนโยบายอันเด่นชัดในเรื่องนี้ และมีประพฤติกรรมอันไม่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนแต่ประการใด

*ประการที่สอง* ธนาคารพาณิชย์เอกชนจัดสรรเงินให้กู้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของเอกชน (private benefits) เป็นสำคัญ โดยมีได้ให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ของสังคม (social benefits) ด้วยเหตุนี้เอง เงินให้กู้ที่จัดสรรให้แก่กิจการด้านการเกษตรจึงมีอยู่เพียงน้อยนิดซึ่งมีส่วนทำให้การจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่นแตกต่างกันมากขึ้น หากจะถามว่า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด มีประพฤติกรรมอันแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนในข้อที่ช่วยผลักดันการเติบโตของภาคเกษตรกรรมเป็นพิเศษหรือไม่ เราก็จะพบคำตอบอันน่าผิดหวังเฉกเช่นเดียวกัน

*ประการที่สาม* ธนาคารพาณิชย์เอกชนมักจะจัดสรรเงินให้กู้แก่กิจการที่ นายธนาคารมีผลประโยชน์ร่วมด้วยหรือมีส่วนเป็นเจ้าของเป็นพิเศษ ในยามที่ธุรกิจส่วนบุคคล เหล่านี้ยังมีฐานะอันมั่นคง ธนาคารก็ยังมีเสถียรภาพอยู่ได้ แต่เมื่อธุรกิจของนายธนาคาร พาณิชย์ต้องเผชิญมรสุมเศรษฐกิจ ฐานะของธนาคารพาณิชย์นั้นๆ ก็พลอยสั่นคลอนไปด้วย กรณีดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ดังกรณีธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ในช่วงระหว่างปี 2500-2508 กรณีธนาคารไทยพัฒนา จำกัด ในช่วงปี 2510-2515 และกรณีธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด ในช่วงหลังปี 2525 เป็นต้น แต่ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็หาได้อยู่นอกวงวนแห่งความฉ้อฉลดังกล่าวนี้ไม่ ทั้งนี้ปรากฏว่า ผู้บริหารธนาคารของรัฐแห่งนี้ ได้ จัดสรรเงินให้กู้แก่ธุรกิจบางกลุ่มบางเหล่ามากเป็นพิเศษโดยไม่สมควร จนสร้างปัญหาแก่ฐานะ และความมั่นคงของธนาคารในปัจจุบัน

ในเมื่อธนาคารกรุงไทย จำกัด มิได้มีประพฤติกรรมอันแตกต่างจากปลิงดูดเลือด สังคมโดยทั่วไป เราก็น่าจะพบว่า ธนาคารแห่งนี้มีผลปฏิบัติการอันไม่แตกต่างจากธนาคาร พาณิชย์โดยทั่วไป แต่การกระทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ ผลปฏิบัติการโดยทั่วไปของธนาคารต่ำกว่าระดับ เฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ และเทียบไม่ได้เลยกับธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ ดังเช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด ไม่ว่าจะพิจารณาจากการเติบโตของเงินฝาก หรือการเติบโตของสินทรัพย์

ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีข้อได้เปรียบธนาคารพาณิชย์เอกชนทั่วไป ในข้อที่สามารถรับเงินฝากของส่วนราชการต่างๆได้ ในขณะที่ทางราชการได้วางระเบียบ มิให้ส่วนราชการฝากเงินกับสถาบันการเงินเอกชน แม้จะไม่มีข้อมูลสถิติอันแน่ชัด แต่เป็นที่เชื่อกันว่า เงินฝากของส่วนราชการที่มีอยู่ในธนาคารกรุงไทย จำกัด นั้น มีอยู่น้อยไม่ แต่แทนที่ธนาคารจะใช้ข้อได้เปรียบดังกล่าวนี้ในการสร้างความรุ่งเรือง กลับยึดเกาะแต่เงินฝาก ของส่วนราชการ โดยไม่ชวนชววยในการแสวงหาเงินฝากเท่าที่ควร ในขณะที่ปริมาณเงินฝาก ในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ย 21.0% ต่อปี แต่เงินฝากในธนาคารกรุงไทย จำกัด เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยปีละ 17.5% ในระหว่างปี 2510-2528 โดยที่ในระยะเวลาเดียวกัน อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากในธนาคารกรุงเทพ จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด ตกปีละ 23.1% และ 26.4% ตามลำดับ ความไม่สนใจแสวงหาเงินฝากย่อมบ่งชี้ให้เห็นถึงความ ไร้ประสิทธิภาพในการทำงานของสถาบันการเงินของรัฐแห่งนี้ได้เป็นอย่างดี

แต่ธนาคารกรุงไทย จำกัด ก็มีข้อเสียเปรียบธนาคารพาณิชย์เอกชน ทั้งนี้ เพราะเหตุที่ธนาคารฯต้องเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาล อีกทั้งยังตกอยู่ภายใต้กรอบระเบียบราชการต่างๆ ขีดจำกัดในการบริหารจึงมีอยู่มากกว่า ข้อจำกัดที่สำคัญ ก็คือ การที่ธนาคารฯต้องปล่อยเงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาทางการเงิน โดยที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้บางแห่ง ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถชำระคืนเงินต้นเท่านั้น หากยังไม่สามารถชำระดอกเบี้ยอีกด้วย ดังกรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นอาทิ ข้อจำกัดเหล่านี้ย่อมทำให้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีอัตราผลตอบแทนจากการประกอบการต่ำกว่าที่ควร แต่การดำเนินงานอย่างไรวิญญูณแห่งความเป็นเจ้าของและอย่างไรประสิทธิภาพ ยังผลให้อัตรากำไรยิ่งต่ำลงไปอีก

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด สามารถนำกำไรส่งรัฐด้วยจำนวนอันน้อยนิด ในปีงบประมาณ 2510 กำไรที่นำส่งรัฐมีเพียง 3.096 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 13.459 และ 69.176 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2515 และ 2520 ตามลำดับ และตกประมาณปีละ 100 ล้านบาทในปัจจุบัน

### ชายคนนั้นชื่อตามใจ

นับตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมาธนาคารกรุงไทย จำกัด มีกรรมการผู้จัดการมาแล้วรวม 3 คน คือ

(1) นายจำรัส จตุรภัทร เดิมเป็นกรรมการผู้จัดการของธนาคารเกษตร จำกัด ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูฐานะของธนาคารแห่งนั้น และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการของธนาคารกรุงไทย จำกัด ตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2509 ในขณะที่ตระเตรียมการก่อตั้งจนถึงวันที่ 1 มกราคม 2518

(2) นายเกษิ์ สวามิภักดิ์ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 21 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 15 กันยายน 2518

(3) นายตามใจ ขำภโต ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี 2518 จนถึงกลางเดือนมกราคม 2529

ดังได้กล่าวแล้วว่า การสรรหากรรมการผู้จัดการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นกระบวนการทางการเมือง การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการของนายตามใจ ขำภโต

ก็โดยผ่านกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ด้วยการผลักดันของนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปี 2518 การจากไปของนายตามใจในเดือน มกราคม 2529 ก็ด้วยกระบวนการทางการเมืองเช่นเดียวกัน

รายงานข่าวจากกระทรวงการคลัง แจ้งว่า นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังเริ่มรู้สึกไม่พึงพอใจในผลงานของธนาคารกรุงไทย จำกัด มากขึ้นตามลำดับ จนถึงขั้นที่จะพิจารณาเปลี่ยนตัวกรรมการผู้จัดการ แต่ทุกครั้งที่กระทรวงการคลังจะเดินเครื่อง ในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งแทนนายตามใจ ข้าภโต พลังกระทุไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ถูกยื่นเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยกลุ่มสยามประชาธิปไตย ทุกคราไป มีหน้าซ้ำในบางโอกาสก็มีโทรศัพท์จากผู้นำทหารระดับสูง ร้องขอให้นายตามใจ อยู่ในตำแหน่งต่อไป

ความไร้ประสิทธิภาพในการประกอบการของธนาคารกรุงไทย จำกัด ภายใต้การนำของนายตามใจ ได้ปรากฏโฉมอย่างชัดเจน เมื่อธนาคารฯ ถูกบริษัทพิพัตร์ ประกันภัย จำกัด ยื่นฟ้อง แล้วแพ้ความตามคำตัดสินของศาลชั้นต้น เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2526 แต่ธนาคารฯ ได้ละเลยการดำเนินจนเป็นเหตุให้สาขานครปฐมของธนาคารฯ ถูกเจ้าหน้าที่บังคับคดีเข้ายึดทรัพย์เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 ผลการดำเนินคดีในเวลาต่อมา ปรากฏว่า ธนาคารฯ แพ้ความทั้งในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (มติชน ฉบับวันที่ 19 ธันวาคม 2528) กรณีดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพอย่างถึงที่สุดของธนาคารกรุงไทย จำกัด ในประวัติศาสตร์การธนาคารไทย ยังไม่เคยปรากฏการณ์ที่ธนาคารของรัฐถูกเจ้าหน้าที่บังคับคดียึดทรัพย์สินดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นนี้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการคลังไม่พอใจ ผลงานของนายตามใจ ก็คือ การที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด จัดสรรเงินให้กู้ยืมอยู่เฉพาะ กลุ่มธุรกิจเพียง 3 กลุ่มมากจนเกินไป กลุ่มธุรกิจทั้งสามนี้ ได้แก่ กลุ่มศรีกรุงพัฒนาของนายสว่าง เลหาทัย กลุ่มธุรกิจของพันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ และกลุ่มธุรกิจของนายสุระ จันทร์ศรีชวาลา ทั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเงินกู้ที่ให้แก่มูลนิธิทั้งสามนี้มีจำนวนมากน้อยเพียงใด เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยกล่าวว่า อยู่ระหว่าง 6,000 ถึง 10,000 ล้านบาท หากเงินกู้จำนวนนี้ต้องกลายเป็นหนี้สูญ ย่อมจะมีผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของ ธนาคารกรุงไทย จำกัด อย่างมาก

ประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือ อำนาจในการให้เงินกู้ของกรรมการผู้จัดการนั้น มีอยู่โดยจำกัด หากนายตามใจอนุมัติเงินให้กู้เกินกว่าอำนาจที่ตนมีอยู่ ก็หน้าที่กระทรวง การคลังชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป รายงานข่าวจาก กระทรวงการคลังแจ้งว่า การเอาผิดนายตามใจทางกฎหมายนั้นทำได้ยาก เนื่องจากการ อนุมัติเงินให้กู้แก่กลุ่มธุรกิจทั้งสามนั้นได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการธนาคารทั้งสิ้น หากนายตามใจมีความผิดในเรื่องนี้ คณะกรรมการก็ควรที่จะมีความผิดร่วมด้วย แต่โดยเหตุที่ กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับผู้บริหารจากหน่วยราชการต่างๆ ดังเช่นสำนักงาน คณะกรรมการการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง คนเหล่านี้ไม่เคยแสดงความรับผิดชอบ ต่อการดำเนินงานอันผิดพลาดของธนาคารกรุงไทย จำกัด และจะยังไม่รับผิดชอบต่ออนาคต

โดยเหตุที่มีปัญหาอันสั่นคลอนฐานะและความมั่นคงของธนาคารกรุงไทย จำกัด ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ บรรดาผู้ที่นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หมายตาให้รับตำแหน่งแทนนายตามใจ ข้ากโต ต่างก็พากันปฏิเสธ ซึ่งทำให้กระบวนการสรรหา เป็นไปด้วยความทุลักทุเลยิ่งและต้องกินเวลามากกว่าที่ควร (โปรดดูรายงานข่าวเรื่อง “ยุทธการ หน่ำยก้าอี้ในแบงก์กรุงไทย” มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2529) ทั้งๆ ที่ตำแหน่งนี้ มีใช้ตำแหน่งหมาเมิน

การตัดสินใจแต่งตั้งนายเจียรชัย ศรีวิจิตร ซึ่งเป็นพนักงานระดับอาวุโส ของธนาคารกรุงไทย จำกัด ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ พร้อมกับนั้นก็ถึงพนักงาน ธนาคารแห่งประเทศไทย 2 คน มายึดกุมตำแหน่งสำคัญ คือ นายเจียรชัย มะระกานนท์ ดำรงตำแหน่งกรรมการรองผู้จัดการ และนายประยูร ภูพัฒน์ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยกรรมการ ผู้จัดการ นับเป็นการตระเตรียมเพื่อถ่ายเทอำนาจอย่างเหมาะสม ในด้านหนึ่งนั้นการที่ลูกหม้อ อย่างนายเจียรชัย ศรีวิจิตร ได้รับตำแหน่งกรรมการผู้จัดการนั้น ย่อมเป็นการดับเพลิงแต่ต้นลม เพราะช่วยปราบเสียงคัดค้านจากพนักงานภายในธนาคารได้โดยราบคาบ โดยที่ในอีกด้านหนึ่ง การแต่งตั้งนายเจียรชัย มะระกานนท์ ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้จัดการนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการปูทาง ให้นายเจียรชัยเดินไปสู่ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการในอนาคตเท่านั้น หากทว่ากระทรวงการคลัง ยังสามารถยื่นมือเข้าไปกำกับการบริหารภายในธนาคารฯ ได้มากขึ้นอีกด้วย



## บนเส้นทางแห่งการแสวงหา

แต่การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารธนาคารกรุงไทย จำกัด เพียงโสดเดียว ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้สถาบันการเงินของรัฐแห่งนี้มีบทบาทที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย ส่วนรวม ประพฤติกรรมของธนาคารแห่งนี้จะไม่แปรเปลี่ยนไปจากเดิม หากยังไม่แปรเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินงาน

บัดนี้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจักต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้ว่า รัฐบาลต้องการธนาคารพาณิชย์แห่งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ประการใด ทั้งนี้รัฐบาลมีทางเลือกอย่างน้อย 3 ทาง กล่าวคือ

(1) หากรัฐบาลต้องการธนาคารพาณิชย์ไว้เพียงเพื่อเป็นเครื่องมือหารายได้ รัฐบาลก็ต้องคอยกำกับให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งธนาคารพาณิชย์เอกชน คอยกระตุ้นให้ผู้บริหารธนาคารมีสำนึกและวิญญานแห่งความเป็นเจ้าของ และอุดหนุนช่วยเหลือต่างๆ แท้ที่จริงนั้น หากรัฐบาลต้องการเพียงรายได้เข้าคลังแผ่นดิน รัฐบาลไม่มีความจำเป็นในการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ด้วยตนเองให้เป็นที่ยุ่งยาก รัฐบาลอาจหารายได้ด้วยการเก็บภาษีกิจการธนาคารพาณิชย์เป็นการพิเศษโดยเฉพาะ หรือรัฐบาลอาจให้สัมปทานแก่เอกชนในการประกอบธุรกิจธนาคารกรุงไทย จำกัด โดยมีรายได้ในรูปค่าสัมปทานและค่าเช่า ยิ่งรัฐบาลใช้วิธีการประมูลในการให้สัมปทาน ดังที่ใช้ในกรณีโรงงานสุรา ก็จะมีรายได้มากยิ่งขึ้นกว่าที่ได้รับจากธนาคารกรุงไทย จำกัด ในปัจจุบันหลายเท่าตัว

(2) หากรัฐบาลต้องการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด ไว้เพียงเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการค้าจุนบรรดารัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาทางการเงิน วิธีการค้าจุนดังกล่าวนี้ก็มีผลไม่แตกต่างจากการนำรายได้จากภาษีอากรมาเจือจุนการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ เพราะภาระการค้าจุนในที่สุดแล้วก็ตกแก่ประชาราษฎร์เหมือนกัน คำถามพื้นฐานมีอยู่แต่เพียงว่า เหตุใดรัฐจึงต้องมีธนาคารพาณิชย์ของตนเองเพียงเพื่อใช้เป็นเครื่องมือระคับระคองบรรดารัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาทางการเงิน เหตุใดรัฐบาลจึงไม่แก้ปัญหาที่ต้นตอ คือ การลดหรือขจัดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเสีย

(3) หากรัฐบาลต้องการธนาคารพาณิชย์ของตนเองเพื่อให้มีบทบาทในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนแปลงพื้นฐานการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวนี้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด จักต้องดำเนินการดูดซับเงินออมจาก

กรุงเทพมหานคร เพื่อนำไปจัดสรรหล่อเลี้ยงการลงทุนในส่วนภูมิภาค การจัดสรรเงินให้กู้ยืมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ สินเชื่อการเกษตรจำเป็นต้องมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น และมีมากกว่าการจัดสรรของธนาคารพาณิชย์เอกชนอย่างเห็นได้ชัด ธนาคารฯ จำต้องเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ และปัญหาความไม่สมดุลของการจำนองเติบโตทางเศรษฐกิจ การประเมินความสำเร็จของธนาคารฯ ได้ถึงพิจารณาจากอัตรากำไรที่ได้หรือจำนวนกำไรที่สามารถนำส่งคลังแผ่นดิน หากแต่พิจารณาจากบทบาทของธนาคารในการแก้ปัญหาของสังคมเศรษฐกิจโดยรวมดังกล่าวนี้

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง และพนักงานระดับผู้บริหารของธนาคารกรุงไทย จำกัด จำกัดต้องตัดสินใจโดยแจ่มชัดว่า ในบรรดาทางเลือกอย่างน้อย 3 เส้นทางที่กล่าวข้างต้นนี้จะเลือกเส้นทางใด ? ช่วงเวลาหนึ่งปีข้างหน้าจะเป็นยุคแห่งการแสวงหาของธนาคารกรุงไทย จำกัด โดยแท้

### ตารางที่ 1

การควบธนาคารเกษตร จำกัด เข้ากับธนาคารมณฑล จำกัด เป็น ธนาคารกรุงไทย จำกัด  
เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2509

	ธนาคารเกษตร จำกัด	ธนาคาร มณฑล จำกัด	รวมเป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด
1. สินทรัพย์ (ล้านบาท)	3,295.64	1,286.49	4,582.13
2. จำนวนสาขา (แห่ง)	59	20	79
3. จำนวนพนักงาน (คน)	870	377	1,247

ที่มา หนังสือที่ระลึกในโอกาสเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (26 พฤศจิกายน 2525)

### ตารางที่ 2

เงินฝากในและสินทรัพย์ของธนาคารกรุงไทย จำกัด

สิ้นปี	เงินฝาก (ล้านบาท)	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	ดัชนี (ปี 2510 = 100 )	
			เงินฝาก	สินทรัพย์
2510	4,333	5,100	100	100
2515	8,637	9,925	199	195
2520	21,593	25,343	498	497
2525	52,469	68,818	1,211	1,349
2528	71,949	92,875	1,660	1,821

ที่มา ธนาคารกรุงไทย จำกัด

### ตารางที่ 3

อัตราการเติบโตถัวเฉลี่ยต่อปี ของเงินฝากและสินทรัพย์ในธนาคารพาณิชย์ไทย  
(%)

	กรุงเทพฯ	ธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคาร	ธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด
<b>1. อัตราการเติบโตของเงินฝาก</b>			
2510-2515	14.8	23.9	21.2
2515-2520	20.1	23.9	22.8
2520-2525	19.4	21.3	19.2
2525-2528	14.7	16.4	20.7
<b>2. อัตราการเติบโตของสินทรัพย์</b>			
2510-2515	14.2	21.5	19.6
2515-2520	20.6	25.4	23.9
2520-2525	22.1	22.1	21.1
2525-2528	10.5	14.6	17.3

**ที่มา** ธนาคารแห่งประเทศไทย

**หมายเหตุ** ธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด และธนาคารกสิกรไทย จำกัด

**ตารางที่ 4**

เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคารแรก  
เทียบเป็นร้อยละของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด  
ปี 2510 - 2528  
(%)

ธนาคาร	2510	2515	2520	2525	2528
1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	23.6	33.2	37.7	37.2	32.4
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด	22.2	16.9	15.1	15.3	13.1
3. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	6.4	8.1	11.1	13.9	14.1
4. ธนาคารอื่น ๆ	47.8	41.8	39.1	33.6	40.4
5. รวมธนาคารพาณิชย์ไทย	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ สถิติเมื่อสิ้นปีปฏิทิน

### ตารางที่ 5

สินทรัพย์รวมของธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุด 3 ธนาคารแรก  
 เทียบเป็นร้อยละของสินทรัพย์รวมในธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งหมด  
 ปี 2510 - 2528  
 (%)

ธนาคาร	2510	2515	2520	2525	2528
1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	27.4	33.9	37.1	36.9	33.9
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด	20.0	15.8	13.9	14.4	12.1
3. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	6.0	7.9	10.2	12.6	13.6
4. ธนาคารอื่น ๆ	46.6	42.4	38.8	36.1	40.4
5. รวมธนาคารพาณิชย์ไทย	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย  
 หมายเหตุ สถิติเมื่อสิ้นปีปฏิทิน

## อนาคตของธนาคารออมสิน

ผู้คนในรุ่นราวคราวเดียวกับผมมักจะมีประสบการณ์ในการฝากเงินกับธนาคารออมสิน แต่ไม่มีประสบการณ์ใดที่น่าตื่นเต็นไปกว่าตอนที่ไม่สามารถถอนเงินออกมาใช้ได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงลายมือ กว่าจะพิสูจน์ตัวตนเพื่อถอนเงินฝากของตนเองได้ ก็สร้างความโกลาหลวุ่นวายไม่น้อย เงินฝากที่ตกค้างอยู่ในธนาคารออมสิน เรื่องจากเจ้าของเงินฝากมิได้เบิกถอน เข้าใจว่ามีอยู่เป็นอันมาก

ปรากฏการณ์ที่เด็กนักเรียนฝากเงินกับธนาคารออมสินในปัจจุบันมิได้แพร่หลายดังปางก่อน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะธนาคารออมสินไม่สามารถขยายบริการให้เท่าทันการเติบโตของประชากร อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะคุณภาพบริการของธนาคารออมสินเอง ภาพการทำงานของพนักงานธนาคารออมสินที่เต็มไปด้วยความอึดอาดล่าช้าและไม่มีความสะดวกหรือฉันทันในการให้บริการลูกค้าเป็นภาพที่ติดตาตรึงใจลูกค้าเกือบทุกผู้ทุกนาม

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารพาณิชย์เอกชนเติบโตใหญ่กล้าแข็งเป็นอันมาก หลายธนาคารขยายบริการเพื่อแย่งชิงเงินออมจากเด็กนักเรียนนักศึกษา เงินฝากเพื่อการศึกษานานาประเภทผุดขึ้นเป็นอันมาก ในขณะที่เกือบไม่มีนวัตกรรมด้านเงินฝากจากธนาคารออมสินเลย ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ไม่น่าประหลาดใจที่ผู้ปกครองหันไปเปิดบัญชีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ให้ลูกหลาน ยิ่งเมื่อธนาคารพาณิชย์ให้บริการ ATM โดยที่ธนาคารออมสินก้าวตามไม่ทันด้วยแล้ว ลูกค้าที่เป็นเด็กโตตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาไปจนถึงอุดมศึกษา จึงหันไปเปิดบัญชีที่ธนาคารพาณิชย์แทน เจ้าของเงินฝากไม่มีปัญหาว่าจะเบิกถอนเงินมิได้ และไม่ต้องเผชิญกับพนักงานธนาคารที่หน้าอบบงกชไม่รับ

ลักษณะการทำงานเข้าขามเย็นขามของธนาคารออมสินเป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อไม่ปรากฏตัวตนผู้เป็นเจ้าของ ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประชาชนชาวไทยทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารออมสินโดยนิตินัย แต่ความสำนึกในความเป็นเจ้าของโดยพฤตินัยหาไม่มี ธนาคารออมสินจึงกลายเป็นแหล่งเสพสุขของข้าราชการกระทรวงการคลัง เมื่อการจัดสรรตำแหน่งภายในกระทรวงดังกล่าวไม่ลงตัว ข้าราชการระดับสูงที่ใกล้เกษียณอายุ มักจะถูกเตะไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ในยุคที่รัฐบาลนักเลือกตั้ง แรงกดดัน

ทางการเมืองทำให้กระทรวงการคลังจำต้องโอนอ่อนรับคนนอกมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ แต่กระนั้นก็ตามธนาคารออมสินก็ยังคงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของข้าราชการกระทรวงการคลัง อยู่ดี เพียงแต่ต้องแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้แก่เหล่านักเลือกตั้งบ้างเท่านั้น

สถาบันการเงินที่ไร้เจ้าของดังเช่นธนาคารออมสิน ย่อมไม่มีแรงกดดัน ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน ในเมื่อไม่มีผู้ถือหุ้นที่เป็นปัจเจกบุคคล ย่อมไม่มีการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี และไม่มีผู้ถือหุ้นคอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในเมื่อกระทรวงการคลัง ซึ่งถือหุ้นธนาคารออมสินในนามของรัฐ ปฏิบัติต่อธนาคารออมสิน เยี่ยงที่พักร้อนของข้าราชการที่ใกล้เกษียณ จึงมิได้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในนาม ของประชาชน ไม่มีการกำหนดเป้าหมายการทำงานของฝ่ายบริหาร และไม่มีการลงโทษ ฝ่ายบริหารที่ย่อนสมรรถภาพและไม่สามารถทำงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในสภาพการณ์ ดังกล่าวนี้ ย่อมมีอาหวังได้ว่า จะมีนวัตกรรมทางการเงินเกิดขึ้นในธนาคารออมสิน

บทบาทหน้าที่ของธนาคารออมสินตามจารีตที่เป็นมามีส่วนทำลายธนาคาร ออมสินเอง ธนาคารออมสินก่อตั้งขึ้นเพื่อระดมเงินออมและปลูกฝังอุปนิสัยประหยัดมัธยัสถ์ แก่ประชาชนคนไทย แต่เดิมเงินฝากเกือบทั้งหมดของธนาคารออมสินปล่อยกู้แก่รัฐบาล ธนาคารออมสินจึงเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่คนกลางทางการเงิน (financial intermediary) เพียง ด้านเดียว คือ ด้านการระดมเงินออม โดยไม่ต้องสนใจหาลูกค้าเงินกู้ เพราะมีรัฐบาล เป็นหมู่อวยที่ เป็นลูกค้ารายใหญ่ ด้วยเหตุที่ธนาคารออมสินไม่ต้องดิ้นรนหาลูกค้าหรือ แสวงหาโครงการเพื่อปล่อยเงินกู้เอง ธนาคารออมสินจึงไม่รู้จักให้บริการลูกค้าในกมลสันดาน การเอาใจลูกค้าไม่อยู่ในสารบบของธนาคารออมสิน ไม่น่าประหลาดใจที่ธนาคารออมสิน แลดูล้มล้างในเมื่อสถาบันการเงินเอกชนมีแต่รุดหน้าไปข้างหน้า ในขณะที่ธนาคารออมสิน อย่างเก่งที่สุดก็ย่ำเท้าอยู่กับที่

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลนับเป็นอนิจลักษณะของสังคม เศรษฐกิจโดยแท้ ธนาคารออมสินสามารถพึ่งรัฐบาลเป็นลูกค้ารายใหญ่ต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อ รัฐบาลดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล เมื่อรายได้รัฐบาลไม่พอใช้จ่าย รัฐบาลก็ต้อง ก่อหนี้สาธารณะ และหนทางที่รัฐบาลนิยมเลือกก็คือ การกู้เงินจากธนาคารออมสิน แต่แล้ว วิมานของผู้บริหารธนาคารออมสินต้องพังทลาย เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุลนับตั้งแต่ ปี 2531 เป็นต้นมา ในขั้นแรกรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารออมสินน้อยลง จนท้ายที่สุดไม่กู้เลย ในเมื่อรายได้รัฐบาลท่วมรายจ่าย ย่อมไม่มีเหตุที่รัฐบาลต้องกู้เงิน



การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการบริหารงานของธนาคารออมสินอย่างมาก ด้วยเหตุที่ธนาคารออมสินที่รัฐบาลเป็นลูกค้ารายใหญ่อยู่ตลอดเวลา เมื่อรัฐบาลเลิกกู้เงินจากธนาคารออมสิน รายได้ดอกเบี้ยของธนาคารออมสินย่อมมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ภาระรายจ่ายดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายแก่เจ้าของเงินฝากมิได้ลดลงตามไปด้วย การลดลงของหนี้คงค้างของรัฐบาล ยังมีนัยอีกด้วยว่า เงินฝากที่ธนาคารออมสินไม่สามารถปล่อยกู้มีจำนวนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลจึงสร้างปัญหาในการบริหารการเงินแก่ธนาคารออมสิน ซึ่งโดยพื้นฐานนับเป็นเรื่องดี เพราะช่วยปลูกให้ธนาคารออมสินตื่นตัวในการปรับปรุงตนเอง

ธนาคารออมสินต้องปรับตัวด้วยการหาลูกค้าที่มีใช้รัฐบาลมากขึ้น และได้บทเรียนสำคัญว่า ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน แม้แต่รัฐบาลก็ไม่สมควรคิดพึ่งพิง การแสวงหาลูกค้าที่มีใช้รัฐบาลยังผลให้โครงสร้างสินทรัพย์ของธนาคารออมสินแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ในปี 2532 เงินที่ธนาคารออมสินให้กู้แก่รัฐบาลสูงถึง 99,964 ล้านบาท (สถิติเมื่อสิ้นปี) คิดเป็นร้อยละ 79.5 ของสินทรัพย์รวม ครั้นเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2539 เงินที่ธนาคารออมสินให้กู้แก่รัฐบาลคงเหลือเพียง 32,386 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.9 ของสินทรัพย์รวมเท่านั้น

ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้แก่ภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งตามสถิติเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2539 มียอดรวม 126,400.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 58.0 ของสินทรัพย์รวม ในจำนวนนี้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเอกชนกลายเป็นลูกค้ารายใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตด้วยว่า เงินที่ให้กู้แก่ภาครัฐวิสาหกิจมียอดรวมสูงกว่าที่ให้รัฐบาลกู้เสียอีก

การเปลี่ยนแปลงฐานะการคลังของรัฐบาลยังผลให้ธนาคารออมสินต้องปรับตัวไปเป็นสถาบันการเงินที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น ไม่จำเพาะแต่การระดมเงินออมเท่านั้น หากยังต้องทำหน้าที่จัดสรรเงินให้กู้อีกด้วย แต่พัฒนาการดังกล่าวนี้ทำให้ธนาคารออมสินขาดเอกลักษณ์ของตนเอง เพราะบนเส้นทางที่ธนาคารออมสินเดินอยู่นี้หาได้ทำให้ธนาคารออมสินแตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชนไม่

เมื่อมีความดำริในระบบราชการที่จะจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทคู่เคียงกับประเทศในโลกที่สามที่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ ดังเช่นบังคลาเทศ มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงสถาบันการเงินของรัฐให้ทำหน้าที่นี้ ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย กระทรวงการคลังดำริที่จะแก้กฎหมายเพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรปรับเปลี่ยนเป็น

ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท แต่มีเสียงทักท้วงว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะมีผลในการเร่งการล่มสลายของภาคเกษตรกรรม เพราะเปิดช่องให้ ธกส.จัดสรรสินเชื่อที่มีใช้การเกษตรมากขึ้น ในที่สุดจึงหันมาเลือกธนาคารออมสินแทน โดยที่แนวความคิดในเรื่องนี้แปรเปลี่ยนจากการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทมาเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชน อันเป็นการขยายขอบข่ายหน้าที่จากการจัดสรรสินเชื่อชนบทมาครอบคลุมถึงการจัดสรรสินเชื่อแก่ชุมชนในภาคตัวเมืองได้ด้วย

แต่การจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาชุมชนค้างคาจนสิ้นรัฐบาลชวน โดยที่ มีการสานต่อเพียงเล็กน้อยในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และมีดำริที่จะจัดตั้งในรูปบริษัท เพื่อการพัฒนาชุมชนแทนที่จะเป็นรูปธนาคาร ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ องค์การพัฒนาเอกชน อยู่เบื้องหลังการผลักดันนโยบายการคลังและนโยบายการเงินเพื่อสังคม

การเปลี่ยนโฉมธนาคารออมสินให้เป็นธนาคารหรือบริษัทเพื่อการพัฒนาชุมชน นับเป็นนโยบายอันพึงสนับสนุนยิ่ง เพราะทำให้ธนาคารออมสินมีความหมายในสังคมมากขึ้น เพียงแต่ต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภายในอย่างขนานใหญ่เท่านั้น

แต่ในช่วงที่การแปรโฉมธนาคารออมสินยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกำลังลากธนาคารออมสินไปสู่หุบเหวแห่งหายนภัย ด้วยการให้ธนาคารออมสินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงิน เมื่อรัฐบาลเลิกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล และงดการกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสินนั้น ธนาคารออมสินได้ปรับตัวมาจัดสรรสินเชื่อระหว่างธนาคาร (inter-bank loan) และมีบทบาทไม่น้อยในการบรรเทาปัญหาสภาพคล่องในตลาดการเงิน ภายหลังจากที่มีข่าวลือเกี่ยวกับการล้มละลายของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์หลายบริษัทในเดือนสิงหาคม 2539 กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง (Financial Day ฉบับวันอังคารที่ 17 กันยายน 2539)

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันที่ 5-6 ตุลาคม 2539) รายงานว่า นับตั้งแต่ต้นปี 2539 เป็นต้นมา ธนาคารออมสินถูกกระทรวงการคลังลากไปประกอบกุดกรรมหลายกรรมหลายวาระ คิดเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท นับตั้งแต่การให้กู้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ 2,716 ล้านบาท เพื่อนำไปชำระหนี้ค่าน้ำมันแก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การปล่อยกู้ 10,000 ล้านบาทแก่การบินไทยเพื่อซื้อเครื่องบิน การจัดตั้งกองทุนเสริมสภาพคล่อง

ตลาดหลักทรัพย์ 10,000 ล้านบาท การถูกบังคับให้ซื้อหุ้นการบินไทยจากกระทรวงการคลัง ในราคาตลาด มูลค่า 3,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังนำรายได้ไปโอบอุ้ม บริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด และท้ายที่สุด อาจถูกลากให้ไปประกอบกุศลกรรมด้วยการโอบอุ้มธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน)

กระทรวงการคลังกระทำการซ้ำเราธนาคารออมสิน ดูจะเดียวกับที่เคยซ้ำเราธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) บัดนี้ธนาคารกรุงไทยต้องการตีตัวเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดี กระทรวงการคลังจึงหันมา 'โถม' ธนาคารออมสินแทน โดยมีได้เห็นหัวอกพนักงานธนาคารออมสินที่ต้องการให้หน่วยงานของตนเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นดีบ้าง

กว่าที่ธนาคารออมสินจะแปรโฉมเป็นธนาคาร/บริษัทเพื่อการพัฒนาชุมชน อาจเหลือเพียงซาก

## ธนาคารออมสินในฐานะเครื่องมือโยบายการเงิน

ธนาคารออมสินซึ่งมีหน้าที่หลักมาแต่แรกก่อตั้งในด้านการระดมเงินออมและการปลูกฝังอุปนิสัยการประหยัดมัธยัสถ์แก่ประชาชนกำลังถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นเครื่องมือของนโยบายการเงินอย่างไม่สมควร

หน้าที่ใหม่ในประการแรกของธนาคารออมสิน ได้แก่ การอุ้มชูรัฐวิสาหกิจด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรเงินให้กู้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (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 ก็ใช้วิธีซื้อน้ำมันเงินเชื่อจาก ปตท. และอาศัยเงินกู้จากธนาคารกรุงไทยมาหล่อเลี้ยงการประกอบกิจการ โดยที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นครั้งคราว เมื่อ ปตท. ต้องการเงินทุนในการขยายกิจการ ปตท. จึงเร่งรัดให้ ขสมก. ชำระหนี้ค่าน้ำมัน กระทรวงการคลังรู้เห็นเป็นใจให้ ขสมก. กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปชำระหนี้ ปตท. แต่องค์กรที่ไร้ฐานะทางการเงินอันมั่นคงดุจดั่ง ขสมก. มิอาจชำระหนี้ดอกเบี้ยที่ทบทวีได้ จนบางครั้งกระทรวงการคลังต้องขอให้ธนาคารกรุงไทยลดหย่อนดอกเบี้ยให้ ครั้นเมื่อธนาคารกรุงไทยต้องการเชยิบฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจขั้นดี การปล่อยกู้โดยที่ไม่มีความหวังว่าจะได้เงินต้นและดอกเบี้ยคืนเช่นนี้ย่อมบั่นทอนฐานะการเงินของธนาคารกรุงไทยเอง ด้วยเหตุดังนี้ กระทรวงการคลังจึงกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินให้กู้แก่ ขสมก. เพื่อเอื้ออำนวยให้ธนาคารกรุงไทยปรับปรุงฐานะการเงินได้

แนวนโยบายการโอบอุ้ม ชสมก. ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ จะเรียกว่าเหมาะสม ย่อมมิได้ เพราะเป็นนโยบาย 'เตี้ยอุ้มค่อม' หากธนาคารออมสินต้องโอบอุ้ม ชสมก. ต่อไป มีข้ามนานธนาคารออมสินก็ต้องเผชิญปัญหาทางการเงินเอง หนทางการแก้ปัญหาอันดีเลิศ (First Best) ก็โดยการปล่อยให้ ชสมก. มีเสรีภาพในการปรับอัตราค่าโดยสาร หากรัฐบาลเกรงว่าคนจนจะเดือดร้อน ก็ต้องจัดระบบการให้ความช่วยเหลือคนจนโดยตรง นโยบายการกำหนดค่าโดยสารอัตราต่ำ ไม่เพียงแต่คนจนได้ประโยชน์เท่านั้น ผู้โดยสารที่มีได้มีฐานะยากจนและชาวต่างประเทศก็ได้ประโยชน์ด้วย หากการแก้ปัญหาด้วยมรรควิธีอันดีเลิศ มิอาจเป็นไปได้ ก็ต้องหันไปใช้มรรควิธีดีเลิศลำดับสอง (Second Best) นั่นก็คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน การบังคับให้ธนาคารออมสินโอบอุ้ม ชสมก. เป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะมองไม่เห็นต้นทุนการโอบอุ้มที่แท้จริง แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากช่วยให้เห็นต้นทุนการอุดหนุนแล้ว ยังเปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกด้วย

การบังคับให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้ให้แก่การบินไทยเป็นวิธีการ 'เตี้ยอุ้มค่อม' เช่นเดียวกัน ดังเป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่า ฐานะการเงินของการบินไทยไม่สู้ดีนัก อีกทั้งยังมีปัญหาการชำระหนี้ค้างหวงและการประพัตติมิชอบเป็นอันมาก หากการบินไทยไม่สามารถชำระหนี้ได้ กระทรวงการคลังก็ต้องให้ธนาคารออมสินรอมชอม ไม่เร่งรัดการเรียกชำระคืนเงินกู้ หากการบินไทยมีฐานะการเงินอันมั่นคง การบินไทยย่อมสามารถระดมเงินทุนและขอกู้เงินจากตลาดการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศโดยไม่ยากลำบากนัก แต่เป็นเพราะความอ่อนแอของการบินไทยเอง บรรดาสถาบันการเงินที่คิดปล่อยเงินกู้ให้แก่การบินไทยล้วนกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ ในเมื่อการบินไทยกลายเป็นบริษัทมหาชนและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว จะยังให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการ การบังคับให้ธนาคารออมสินปล่อยเงินกู้แก่การบินไทยนั้นเป็นวิธีการที่ไม่โปร่งใส เพราะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ในรูปแอบแฝง ในเมื่อเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่างเป็นรัฐวิสาหกิจด้วยกัน แต่การดำเนินนโยบายเช่นนี้ นอกจากจะไม่มีผลดีต่อสุขภาพของธนาคารออมสินเองแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมความไร้ประสิทธิภาพให้ดำรงอยู่ในการบินไทยต่อไปอีกด้วย

หน้าที่ใหม่ในประการที่สองของธนาคารออมสิน ได้แก่ การเป็นเครื่องมือและกลไกในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์การเงิน นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุล และมีจำเป็นต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลอีกต่อไป รัฐบาลก็สิ้นฐานะลูกค้ำรายใหญ่ของธนาคารออมสิน ธนาคารออมสินจำต้องปรับตัวในการดำเนินกิจการเมื่อลูกค้ำรายใหญ่หายวับในพริบตา หนทางการปรับตัวหนทางหนึ่ง ได้แก่ การปล่อยสินเชื่อ

ในตลาดระหว่างธนาคาร จนภาคเอกชนกลายเป็นลูกค้ารายใหญ่แทนรัฐบาล ภายหลังจากเดือนสิงหาคม 2539 เมื่อมีข่าวลือเกี่ยวกับการล้มละลายของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวนมาก กระทรวงการคลังกำหนดนโยบายให้ธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่อแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด 3% ในช่วงที่มีวิกฤติการณ์ทางการเงิน นโยบายดังกล่าวนี้นอกจากทำให้ธนาคารออมสินแย่งงานจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีผลเท่ากับการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาความผิดพลาดในการบริหาร การให้ธนาคารออมสินมีบทบาทในการแก้ปัญหาสภาพคล่องในตลาดการเงิน ด้วยการจัดสรรสินเชื่อผ่านตลาดระหว่างธนาคาร มิใช่ประเด็นที่น่ากังขา ข้อที่น่ากังขาก็คือ ธนาคารออมสินไม่ควรมีหน้าที่โอบอุ้มสถาบันการเงินเอกชน ในยามที่สถาบันการเงินเอกชนมีกำไร สถาบันเหล่านั้นไม่เคยแบ่งปันกำไรให้แก่ธนาคารออมสิน เหตุใดเมื่อมีปัญหาในการดำเนินการ จึงต้องให้ธนาคารออมสินโอบอุ้มด้วยการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำด้วยเล่า?

หากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีปัญหาในการบริหาร วิธีการอันดีเลิศก็คือ การให้ธุรกิจเหล่านั้นช่วยเหลือกันเอง ด้วยการลงขันจัดตั้งกองทุนกอบกู้สถาบันการเงิน

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

หน้าที่ใหม่ในประการที่สี่ของธนาคารออมสิน ได้แก่ การช่วยกู้หน้ารัฐบาล ในฐานะที่ประกอบการณ์อันสามัญ ตัวอย่างของการปฏิบัติหน้าที่นี้ ก็คือ การที่ธนาคารออมสินถูกกระทรวงการคลังบังคับให้ซื้อหุ้นบริษัทการบินไทยจากกระทรวงการคลังในราคาตลาด ในวงเงิน 3,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังถือหุ้นเพิ่มทุนในบริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ตัดสินใจเข้าไปโอบอุ้มโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ด้วยมาตรการนันทนาการ มาตรการหนึ่งได้แก่ การเพิ่มทุนของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ เพื่อให้มีเงินทุนในการชำระหนี้เงินกู้ ในการนี้ กระทรวงการคลังถูกกำหนดให้เข้าไปถือหุ้น 3,000 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังไม่มีเงินทุนของตนเอง จึงคิดขายหุ้นบริษัทการบินไทย ซึ่งถืออยู่ถึง 92.96% ออกไปบางส่วน เพื่อให้ได้เงิน 3,000 ล้านบาทสำหรับการเข้าไปถือหุ้นในบริษัท

ดอนเมืองโทลล์เวย์ การนำหุ้นการบินไทยออกขายในตลาดหลักทรัพย์ย่อมมีผลกระทบต่อราคา และอาจก่อปฏิกิริยาในตลาดที่ไม่พึงปรารถนา กระทรวงการคลังจึงบังคับขายแก่ธนาคารออมสิน โดยคิดราคาตลาดซึ่งตกประมาณหุ้นละ 45 บาท แต่ผู้บริหารธนาคารออมสินต้องการซื้อในราคาพาร์ คือ 10 บาท

นายบดี จุณณานนท์ รัฐมนตรีกระทรวงการคลังในขณะนั้นยื่นกรณที่จะขายในราคาตลาด โดยอ้างเหตุผลว่า กระทรวงการคลังจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์จากการลงทุนของตนเอง (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 5-6 ตุลาคม 2539) การอ้างเหตุผลเช่นนี้นับเป็นการอ้างเหตุผลชนิดเห็นแก่ได้ฝ่ายเดียวโดยแท้ โดยที่ธนาคารออมสินถูกมัดมือชก หากการบินไทยมีผลการประกอบการอันไม่น่าพึงพอใจ และไม่สามารถจ่ายเงินปันผลหรือจ่ายได้ในอัตราที่ธนาคารออมสินก็ต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ หรือหากธนาคารออมสินต้องการขายหุ้นการบินไทยในตลาดหลักทรัพย์ และหุ้นนั้นมีราคาตกต่ำลง ธนาคารออมสินก็ต้องขาดทุนจากการถูกบังคับให้ซื้อหุ้นการบินไทย

ธนาคารออมสินกำลังถูกแปรเปลี่ยนมาเป็นเครื่องมือและกลไกของนโยบายการเงินอย่างไม่สมควร ความดำริที่จะแปรโฉมธนาคารออมสินให้เป็นธนาคาร/บริษัทเพื่อการพัฒนาชุมชนมิได้มีความรุดหน้าอีกเลย กระทรวงการคลังมีทางเลือกที่จะดำเนินนโยบายอย่างโปร่งใส ด้วยการใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่กระทรวงการคลังเลือกที่จะกระทำซ้ำเราต่อธนาคารออมสิน เพราะเป็นวิธีการบริหารที่ซ่อนเร้นและไม่ปรากฏต้นทุนในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน

แต่การลากรธนาคารออมสินให้เข้าไปรับภาระในด้านต่างๆอย่างไม่สมควรเช่นนี้มิได้มีผลต่อฐานะการเงิน และต่อสวัสดิการของพนักงานธนาคารออมสินเท่านั้น หากยังมีผลต่อประชาชนอีกด้วย ประชาชนเจ้าของเงินฝากควรจะได้รับทราบข้อมูลที่สมบูรณ์ว่า กระทรวงการคลังกระทำการซ้ำเราธนาคารออมสินอย่างไร และธนาคารออมสินสูญเสียผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด เพราะการสูญเสียประโยชน์ของธนาคารออมสินมีผลต่อโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารออมสินเอง ประชาชนเจ้าของเงินฝากอาจต้องสูญเสียประโยชน์ในอนาคตหากธนาคารออมสินไม่สามารถให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเสมอด้วยสถาบันการเงินเอกชน

## ธกส. กับนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธกส.) ปรับเปลี่ยนนโยบายที่สำคัญ 2 เรื่อง เรื่องแรกได้แก่ การยืดเวลาการชำระหนี้ของเกษตรกรลูกหนี้ในฤดูการผลิต 2538/2539 ออกไป 3 ปี เรื่องที่สอง ได้แก่ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

ภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนปี 2538 สร้างความเสียหายแก่การผลิตทางการเกษตรอย่างร้ายแรง เกษตรกรจำนวนมากไม่ยอมหมดเนื้อหมดตัวเพราะภาวะน้ำท่วมครั้งนี้ สำหรับเกษตรกรเหล่านี้ การชำระคืนสินเชื่อเป็นเรื่องพันวิสัย การที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง(นายประภัทร โพธิสุธน) ผลักดันให้ ธกส. ยืดเวลาการชำระหนี้ของเกษตรกรลูกหนี้ จึงนับเป็นเรื่องอันควรแก่การสนับสนุน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลดอัตราดอกเบี้ยของ ธกส. ปฏิบัติของสาธารณชนแตกต่างกันอย่างมาก มีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวในขั้นแรกว่า รัฐบาลต้องการให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง 4% รายงานข่าวในเวลาต่อมา กลับเป็น 2% เกษตรกรยอมยินดีปรีดาที่ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง เพราะช่วยลดภาระหนี้ของเกษตรกรเอง รัฐบาลย่อมได้รับเสียงแซ่ซ้องหากมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจน และถึงรัฐบาลจะหวังคะแนนนิยมทางการเมืองจากการลดอัตราดอกเบี้ยก็มีใช้เรื่องเสียหาย เพราะเป็นธรรมชาติของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่ต้องมีประพฤติกรรมเช่นนี้ ขอแต่เพียงให้การกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมเท่านั้น

การลดอัตราดอกเบี้ยย่อมมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการของ ธกส. โดยตรง เงินที่ ธกส. นำมาจัดสรรสินเชื่อส่วนหนึ่งเป็นเงินฝากของประชาชน ซึ่ง ธกส. ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด ส่วนที่สองเป็นเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ เมื่อธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถจัดสรรสินเชื่อชนบทครบถ้วนตามเป้าหมายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยร้องขอ ธนาคารพาณิชย์จะนำเงินสินเชื่อส่วนที่ขาดมาฝากไว้กับ ธกส. เพื่อให้ ธกส. ทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่อแทน โดยธนาคารพาณิชย์ที่ฝากเงินกับ ธกส. ได้ดอกเบี้ยเท่ากับ



อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระยะเวลา 1 ปี แหล่งเงินสองแหล่งแรกนี้จึงเป็นแหล่งที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด อย่างไรก็ตาม ธกส. สามารถแสวงหาเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศ และจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ แต่หาใช้แหล่งที่สามารถระดมเงินทุนอย่างปราศจากข้อจำกัดไม่

เท่าที่ผ่านมา ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. เรียกเก็บจากเกษตรกรลูกหนี้ กับอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ต้องจ่ายแก่เจ้าของเงิน ตกประมาณ 1-2% เท่านั้น ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับ 5-6% ในกรณีธนาคารพาณิชย์ แต่ ธกส. ก็สามารถบริหารการเงินอย่างมีประสิทธิภาพจนมีกำไร แม้จะเป็นอัตราน้อยนิดก็ตาม การลดอัตราดอกเบี้ยจากระดับ 10.50-11.50% ต่อปี เหลือเพียง 9% ต่อปีครั้งนี้ จึงมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบการอย่างแน่นอน แต่ ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐ จำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ทางออกที่เป็นไปได้และเป็นหนทางที่ ธกส. เลือก ก็คือ การขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการขยาลดตัวสัญญาใช้เงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาด

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นับตั้งแต่ก่อตั้งมา ธกส. ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลเลย เมื่อรัฐบาลสั่งให้ ธกส. ลดดอกเบี้ย รัฐบาลก็ไม่เคยจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่เป็นเงินอุดหนุนดอกเบี้ย เพื่อให้ ธกส. สามารถจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้ เงินที่ ธกส. ใ้รับจากรัฐบาลมีเพียงกรณีการขาดทุนจากโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น การสั่งให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ย จึงเป็นการสั่งโดยปราศจากความรับผิดชอบ เพราะเพียงแต่อาศัยลมปาก โดยมีได้พิจารณาแม้แต่น้อยว่า องค์กรที่รับคำสั่งสามารถปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

การลดอัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อภาระดอกเบี้ยของ ธกส. โดยมีพักต้องสงสัย ในอดีตที่เป็นมา ธกส. ในฐานะสถาบันสินเชื่อการเกษตรเฉพาะด้าน (Specialized Farm Credit Institution) เน้นภารกิจหลักในการจัดสรรสินเชื่อ โดยมีได้สนใจระดมเงินออม ธกส. จึงมิได้มีบทบาทในการพัฒนาตลาดการเงินในระบบ (organized financial market) และส่งเสริมการออมในชนบทเท่าที่ควร ในระยะหลังๆ ธกส. เริ่มสนใจระดมเงินฝากมากขึ้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อสิ้นเดือนสิงหาคม 2538 ธกส. มีเงินฝาก 75,119 ล้านบาท แต่การที่ ธกส. จะระดมเงินฝากจากประชาชนได้นั้น ธกส. จำต้องสามารถจ่ายดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด หาก ธกส. จ่ายดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่นๆ เงินฝากย่อมเคลื่อนย้ายออกจาก ธกส. ไปสู่

สถาบันการเงินที่จ่ายดอกเบี้ยอัตราสูงกว่า นโยบายการลดอัตราดอกเบี้ยจึงกระทบโดยตรงต่อบทบาทในการระดมเงินออมของ ธกส. เพราะเมื่ออัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ต่ำ ย่อมเป็นการยากที่จะจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราสูง หากการณ์เป็นเช่นนี้ เงินฝากของประชาชนจะค่อยๆ ลดความสำคัญลงในโครงสร้างการเงินของ ธกส. และผลักดันให้ ธกส. ต้องพึ่งแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถช่วยเหลือ ธกส. อย่างปราศจากขอบเขต ในที่สุดแล้วหากรัฐบาลยังคงยืนยันที่จะให้ ธกส. ยึดถือนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป ก็ไม่พ้นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อเป็นเงินอุดหนุนดอกเบี้ย มิฉะนั้น ธกส. อาจต้องประสบภาวะล้มลุกคลุกคลานทางการเงิน ซึ่งจะเป็นเรื่องเศร้าอย่างยิ่ง

นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำกระทบต่อการจัดสรรสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ด้วย ธนาคารพาณิชย์ไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งกับ ธกส. ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้ เพราะธนาคารพาณิชย์ระดมเงินฝากด้วยการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราตลาด จึงไม่สามารถจัดสรรสินเชื่อโดยเก็บดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด หาก ธกส. สามารถจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำโดยไม่จำกัดจำนวน ธนาคารพาณิชย์ก็จะหมดบทบาทในการจัดสรรสินเชื่อการเกษตร เพราะใครๆ ก็สามารถกู้จาก ธกส. โดยเสียดอกเบี้ยอัตราต่ำได้ แต่เป็นเพราะ ธกส. มีความสามารถในการจัดสรรสินเชื่อโดยจำกัด ธนาคารพาณิชย์จึงยังคงมีบทบาทอยู่บ้าง แต่ไม่สามารถขยายบทบาทในด้านนี้ได้ซึ่งเป็นเรื่องที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องการอยู่แล้ว หากธนาคารแห่งประเทศไทยบังคับให้ธนาคารพาณิชย์จัดสรรสินเชื่อการเกษตรต่อไป ธนาคารพาณิชย์ก็เพียงแต่นำเงินไปฝากให้ ธกส. จัดสรรแทนโดยไม่ต้องเสียประโยชน์มากนัก เพราะได้ดอกเบี้ยในอัตราเดียวกับบัญชีเงินฝากระยะเวลา 1 ปี

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรจริงละหรือ ?

ในการพิจารณาเรื่องนี้ จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ (stated rate of interest) กับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาวะ (effective rate of interest) แม้อัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ประกาศจะอยู่ในระดับต่ำ แต่อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาวะของเกษตรกรอาจอยู่ในระดับสูงได้

ด้วยเหตุที่ ธกส. จำเป็นต้องอยู่รอดทางการเงิน เมื่อถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ธกส. จึงหาทางลดต้นทุนด้วยการผลักภาระค่าเสียหาย (transaction cost) ไปให้แก่เกษตรกรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เกษตรกรผู้เป็นลูกหนี้ ธกส. มิได้จ่ายเฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น หากยังมีค่าเสียหายหรือต้นทุนปฏิบัติการในการได้มาซึ่งเงินกู้อีกด้วย ค่าเสียหายเหล่านี้ได้แก่

- (1) รายจ่ายในการเดินทางเพื่อติดต่อกับ ธกส.
- (2) รายจ่ายในการเตรียมเอกสาร
- (3) ค่าธรรมเนียมต่างๆ
- (4) เวลาที่ต้องสูญเสียไปในการติดต่อกับ ธกส. และเวลาที่ต้องสูญเสียไปในการรอคอยการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ธกส.
- (5) สินบนที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ ธกส.

ค่าเสียหายเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ดังกล่าวข้างต้นนี้ ต้องถือเป็นต้นทุนของเงินกู้ด้วยเหตุนี้ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระจึงสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระครอบคลุมทั้งดอกเบี้ยที่ต้องเสียและรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ด้วย งานวิจัยบางชิ้นพบว่า ทั่วๆ ที่ ธกส. เรียกเก็บดอกเบี้ยเพียง 9-12% ต่อปี แต่อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระแก่เกษตรกรสูงมากกว่า 20% ต่อปี

การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศ หากแต่ขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระ หาก ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้ของ ธกส. เอง ธกส. อาจหาทางลดต้นทุนด้วยการผลักค่าเสียหายไปเป็นภาระแก่เกษตรกรลูกหนี้เพิ่มขึ้น ในกรณีเช่นนี้ อัตราดอกเบี้ยที่เป็นภาระแก่เกษตรกรอาจมีได้ลดลงหรืออาจสวนทางกับอัตราดอกเบี้ยที่ประกาศก็ได้ หากเกษตรกรต้องจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ ธกส. เพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้

ด้วยเหตุที่ ธกส. ตระหนักถึงความสามาถอันจำกัดของตน การลดอัตราดอกเบี้ยครั้งนี้จึงจำกัดเฉพาะเกษตรกรที่มีรายได้น้อย ซึ่งกู้เงินไม่เกิน 30,000 บาท การกำหนดนโยบายเช่นนี้จึงเป็นวิธีการสนองตอบนโยบายของรัฐบาลที่ชาญฉลาด เพราะสร้างภาระทางการเงินแก่ ธกส. ไม่มากนัก เนื่องจาก ธกส. ไม่ผู้ได้จัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกรที่ยากจนนั่นเอง ลูกหนี้ส่วนใหญ่ของ ธกส. เป็นเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง การที่ ธกส. มิได้จัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกร

ที่ยากจนเท่าที่ควร เป็นเพราะเกรงปัญหาหนี้สูญ หากรัฐบาลต้องการให้ ธกส. ขยายสินเชื่อไปสู่เกษตรกรที่ยากจน รัฐบาลจำเป็นต้องยอมให้ ธกส. มีหนี้สูญเพิ่มขึ้น และจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยสำหรับเกษตรกรที่ยากจนด้วย

ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แต่ผู้นำ ธกส. จะต้องมีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการคัดค้านนโยบายที่ไม่ถูกต้อง มิฉะนั้น ธกส. อาจต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ในอนาคต

## ธกส. ในฐานะสถาบันการเงิน

ประกาศกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2538 กำลังสร้างปัญหาแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เพราะประกาศดังกล่าวยังผลให้ธนาคารของรัฐทั้ง 4 แห่ง อันประกอบด้วยธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธกส. ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยในการแข่งชิงเงินฝากจากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจได้ (Financial Day ฉบับวันที่ 15 มกราคม 2539)

รัฐบาลมีนโยบายคุ้มครองสถาบันการเงินของรัฐด้วยการบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินกับสถาบันการเงินของรัฐ นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้สถาบันการเงินของรัฐไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันการแข่งขันจากสถาบันการเงินเอกชน อันทำให้ขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการ ด้วยเหตุตั้งนี้เอง จึงเป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่า สถาบันการเงินของรัฐมีประสิทธิภาพต่ำกว่าสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งไม่เพียงแต่ต้องแข่งขันกันเองเท่านั้น หากยังต้องแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศด้วย ความด้อยประสิทธิภาพของสถาบันการเงินของรัฐมีมูลแห่งความเป็นจริงอยู่มาก

แต่สถาบันการเงินของรัฐมิได้มีเป้าหมายหลักในการแสวงหากำไร หากแต่เป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายสาธารณะ เป็นต้นว่า ธนาคารกรุงไทยถูกสั่งให้เข้าไปคุ้มครองรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ธกส. เป็นกลไกในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ในกรณีเช่นนี้การวัดประสิทธิภาพจากกำไรที่เกิดจากการประกอบการ จึงไม่ผู้ถูกต้องนัก ด้วยเหตุนี้เอง ผู้คนจำนวนไม่น้อยจึงมีความเห็นว่า การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินไว้กับสถาบันการเงินของรัฐเป็นนโยบายที่สมเหตุสมผล

แต่เงินฝากที่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากไว้กับสถาบันการเงินของรัฐมักได้รับอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาด นโยบายอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่าหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินฝากเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่สถาบันการเงินของรัฐ เพราะต้องสูญเสียรายได้ดอกเบี้ยอันพึงได้

แนวนโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ ดังที่กล่าวนี้ช่วยปกปิดซ่อนเร้นความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ และทำให้มีอาจประเมินประสิทธิภาพการประกอบการอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาได้ เมื่อธนาคารกรุงไทยต้องปล่อยสินเชื่อแก่องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) ตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีได้รับเงินกู้กลับคืนมาตรงต่อเวลา และมีได้รับดอกเบี้ยอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ธนาคารกรุงไทยก็ต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ การไล่เบียดให้ธนาคารกรุงไทยปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการจึงเป็นเรื่องยากกว่าปกติ ในขณะที่เดียวกัน ขสมก. ก็ไม่ถูกกดดันให้ปรับปรุงผลการประกอบการ เพราะมีรัฐบาลคอยประคับประคองอยู่ตลอดเวลา ความข้อนี้เป็นจริงในกรณีที่มีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ขายน้ำมันเงินเชื่อแก่ ขสมก. ด้วย

แทนที่จะใช้นโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ รัฐบาลควรจะส่งเสริมให้มีการดำเนินนโยบายแบบเปิด เพื่อมิให้ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจถูกปกปิดอีกต่อไป สถาบันการเงินของรัฐจักต้องแข่งขันบนฐานอันเสมอด้วยสถาบันการเงินเอกชน หากรัฐบาลมีนโยบายการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร รัฐบาลก็ควรจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. หากรัฐบาลมีนโยบายสินเชื่อการเคหะสำหรับประชาชนที่ยากจน รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และหากรัฐบาลเห็นว่า ขสมก. สมควรได้รับการเจือจางทางการเงิน รัฐบาลก็ควรจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่ ขสมก. โดยตรง หากควรบังคับให้ธนาคารกรุงไทยและ ปตท. ให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแก่ ขสมก. ไม่เพราะการให้เงินอุดหนุนอย่างแอบแฝงเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ ขสมก. ขาดแรงกดดันในการปรับปรุงประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังทำให้ประสิทธิภาพการประกอบการของธนาคารกรุงไทยและ ปตท. เป็นภาพที่ไม่แจ่มชัดอีกด้วย การจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แทนนโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ ยังมีข้อดีในการบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสภาผู้แทนราษฎร และเกื้อกูลให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการประกอบการได้มากขึ้น

แนวนโยบายของกระทรวงการคลังในการปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐแย่งชิงเงินฝากจากหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจด้วยตนเอง อาจถือเป็นก้าวเล็กๆ ในการผลัดจากนโยบาย ‘เตี้ยอุ้มค่อม’ แต่กระทรวงการคลังมิได้หาญกล้าที่จะปล่อยให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันเงินฝากอย่างเต็มที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กระทรวงการคลังมิได้ก้าวไปไกลถึงกับปลดปล่อยให้เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเคลื่อนเข้าสู่สถาบันการเงินเอกชนได้

แต่เพียงการปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐแข่งขันกันเองในด้านนโยบายอัตราดอกเบี้ย ก็สร้างความโกลาหลหาน้อยไม่ หากมองจากมุมมองของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ในฐานะเจ้าของเงินฝาก องค์กรเหล่านี้ย่อมต้องการผลตอบแทนจากเงินฝากในอัตราสูงสุด ดังนั้น เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจย่อมเคลื่อนย้ายไปสู่สถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด สถาบันการเงินที่สูญเสียเงินฝากจึงต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบการ เพื่อที่จะได้เสนอให้ดอกเบี้ยในอัตราทัดเทียมกันหรือสูงกว่าคู่แข่งได้

ธกส.ในฐานะสถาบันการเงินมีอาจเสนอให้ดอกเบี้ยในอัตราที่จะแข่งขันกับสถาบันการเงินของรัฐด้วยตนเอง เพราะ ธกส. ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร เดิม ธกส.คิดดอกเบี้ยในอัตรา 11-12% ต่อปี รัฐบาลบรรหาร โดยนายประภัตร โพธิสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้มีหน้าที่ดูแล ธกส. พยายามกดดันให้ ธกส. คิดดอกเบี้ยเพียง 9% ต่อปี หาก ธกส.เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตรา 9% จากเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ ธกส. สามารถจ่ายได้สูงที่สุดไม่เกิน 7% ต่อปี เมื่อเป็นเช่นนี้ ธกส. ก็มีอาจแข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นๆ ในการแย่งชิงเงินฝากได้ เพราะ ธกส.ถูกมัดมือชกด้วยนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ อย่างไรก็ตามแต่จะระดมเงินฝากเพิ่มเติมเลย แม้แต่เงินฝากที่มีอยู่เดิม ก็มีอาจรักษาไว้ได้

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากเงินไว้กับ ธกส. ทำท่าจะขยับถอนเงินฝากจาก ธกส. เพื่อไปฝากสถาบันอื่น ดังเช่นธนาคารกรุงไทย ซึ่งให้ดอกเบี้ยอัตราสูงกว่า แต่ ธกส. ก็ไหวตัวทัน เรียกร้องให้กระทรวงการคลังห้ามหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจถอนเงินฝากจาก ธกส. อีกทั้งเรียกร้องให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรจากธนาคารกรุงไทยไปฝากไว้กับ ธกส. ซึ่งมีจำนวนประมาณ 30,000 ล้านบาท ข้อเรียกร้องนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้บริหารธนาคารกรุงไทยพูดไม่ออกเท่านั้น หากยังทำให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเจ้าของเงินฝากเสียผลประโยชน์ด้วย เพราะได้ผลตอบแทนจากเงินฝากน้อยลง

หากต้องการให้ ธกส.แข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นๆในการแย่งชิงเงินฝากบนพื้นฐานอันทัดเทียมกัน ก็ต้องปลดเบ็ดล้อมพันธนาการนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำออกไปจาก ธกส. และต้องปลดปล่อยให้ ธกส.มีเสรีภาพในการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินให้กู้ยืมเต็มที่ เมื่อ ธกส. สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ทัดเทียมกับอัตราตลาดได้ ธกส.ก็สามารถเสนอให้ดอกเบี้ยเงินฝากทัดเทียมกับอัตราตลาดได้เช่นกัน

แต่การที่ ธกส.จัดสรรสินเชื่อการเกษตรโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราตลาด ย่อมทำให้ ธกส.มิได้แตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชน และมีข้อจำกัดที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกร อีกต่อไป แต่รัฐบาลก็สามารถแก้ปัญหานี้ได้ด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่เกษตรกร หาก ธกส.คิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ในอัตรา 15% ต่อปี รัฐบาลก็ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ย เท่ากับส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของ ธกส.กับอัตราดอกเบี้ยเป้าหมายที่รัฐบาล กำหนด ในกรณีตามตัวอย่างนี้ รัฐบาลก็ต้องให้เงินอุดหนุนดอกเบี้ย 6% ต่อปี แก่ ธกส. และ ธกส. คิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้ในอัตรา 9% ต่อปีตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโดย สุทธิแล้ว ธกส.ได้ดอกเบี้ยรวม 15% ต่อปีตามต้องการ

ในอดีตที่เป็นมา ธกส.มิได้ทำหน้าที่สถาบันการเงินอย่างสมบูรณ์ เพราะ ธกส. มุ่งแต่จัดสรรสินเชื่อการเกษตร แต่ไม่สนใจจะดมเงินฝาก เงินที่ ธกส.นำมาจัดสรรสินเชื่อ ประกอบด้วยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ เงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ เงินที่ได้ จากการขายตั๋วเงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินกู้จากต่างประเทศ เงินฝากของประชาชน มีความสำคัญน้อยมากในโครงสร้างแหล่งเงินทุนของ ธกส. อย่างไรก็ตาม ธกส. เริ่มให้ความสำคัญในด้านการระดมเงินฝากมากขึ้นในระยะหลังนี้

ธกส.มิใช่สถาบันการเงินของรัฐเพียงแห่งเดียวที่มีทำหน้าที่สถาบันคนกลาง ทางการเงิน (financial intermediary) ที่สมบูรณ์ ธนาคารออมสินก็อยู่ในข่ายเดียวกัน ต่างกัน แต่เพียงว่าธนาคารออมสินมุ่งระดมเงินฝาก แต่ไม่สนใจหาลูกค้าเพื่อจัดสรรเงินให้กู้ เพราะ รัฐบาลเป็นลูกหนี้รายใหญ่ของธนาคารออมสิน เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินกู้สำคัญของรัฐบาล แต่เมื่อดุลการคลังเกินดุลนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลหมดความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ ธนาคารออมสิน ก็ต้องตกที่นั่งลำบาก เพราะลูกค้ารายใหญ่หายไปชั่วพริบตา ทั้งธนาคารออมสินก็ไม่มีทักษะ ในการแสวงหาลูกค้า ในช่วงเวลาเกือบทศวรรษที่ผ่านมา ธนาคารออมสินอยู่ในช่วงแห่งการปรับ ตัวอย่างสำคัญ

แม้ ธกส.จะมีได้ตกที่นั่งดูเดียวกับธนาคารออมสิน แต่การที่ ธกส.มิได้สนใจ ระดมเงินฝากจากประชาชนเท่าที่ควร ทำให้โครงสร้างทางการเงินของ ธกส.มิได้มีการกระจาย แหล่งเงินทุนเท่าที่ควร ธกส.ต้องพึ่งการขายลดตั๋วสัญญาใช้เงินแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างมาก และแม้เมื่อหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจพากันถอนเงินฝากจาก ธกส. ธกส.ก็ต้อง เผชิญกับปัญหาทางการเงินด้วย การระดมเงินฝากจากประชาชน นอกจากจะเป็นการกระจาย



แหล่งเงินทุนของ ธกส. แล้ว ยังมีผลในการเพิ่มการออมในระบบเศรษฐกิจไม่มากนักน้อย เท่าที่ผ่านมา ธกส.มิได้มีบทบาทในการส่งเสริมการออมของเกษตรกร ทั้งๆที่ธกส.มีเครือข่ายองค์กรทั่วประเทศ ประโยชน์ที่มีความสำคัญไม่น้อยอีกประการหนึ่งก็คือ การระดมเงินฝากจากประชาชนทำให้ ธกส.มีข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับเกษตรกรเจ้าของเงินฝาก ซึ่งอาจเป็นลูกหนี้ของ ธกส. อยู่แล้ว หรืออาจเป็นลูกหนี้ในอนาคตก็ได้ ข้อมูลเหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ในการจัดสรรสินเชื่อและการติดตามสินเชื่อ

แต่ ธกส.จะไม่สามารถทำหน้าที่ระดมเงินฝากจากประชาชนได้ หากยังถูกพันธนาการด้วยนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำดังที่กล่าวข้างต้น ในเมื่อรัฐบาลยึดกุมนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) ก็ควรปลดปล่อยให้สถาบันการเงินของรัฐมีเสรีภาพในการประกอบการ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชนได้ จึงปลดเปลื้องธกส.ให้หลุดพ้นจากพันธนาการของนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ หากรัฐบาลยังคงยืนกรานที่จะดำเนินนโยบายนี้ต่อไป ก็จงจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่ ธกส.แทน

## การเมืองว่าด้วย ธ.ก.ส.

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือที่เรียกย่อๆ ว่า ธกส. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 ระดับ ในด้านหนึ่ง พนักงาน ธกส. มักจะมีบทบาทในการเป็นหัวคะแนนในฤดูกาลเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่พนักงาน ธกส. มีหน้าที่ในการจัดสรรสินเชื่อให้แก่เกษตรกร จึงต้องติดต่อสัมพันธ์กับเกษตรกร เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้กลายเป็นสิ่งมีค่าในฤดูกาลเลือกตั้ง ยิ่งพนักงาน ธกส. มีอำนาจในการจัดสรรสินเชื่อมากเพียงใด บารมีในการเป็นหัวคะแนนก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ในอีกด้านหนึ่ง ธกส. กลายเป็นองค์กรที่เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองของรัฐบาลนักเลือกตั้ง บทบาทของ ธกส. ในการจัดสรรสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นับเป็นรัฐบาลแรกที่ดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่รังรอที่จะใช้ ธกส. เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง นายประภัตร โพธิสุธน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังซึ่งรับผิดชอบดูแลองค์กรแห่งนี้ ถึงกับไปนั่งทำงานในสำนักงานใหญ่ของ ธกส. เพื่อดูแลและสั่งงานอย่างใกล้ชิด ซึ่งสร้างความอึดอัดใจแก่ผู้บริหาร ธกส. อย่างมาก จนมีเสียงซุบซิบนินทาว่านายประภัตรกำลังลดตำแหน่งตนเอง จากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังมาเป็น Super Manager ของ ธกส. ด้วยเหตุที่กลุ่มทุนการเงินและสื่อมวลชนมุ่งสั้นเก้าอี้ของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย และนายเนวิน ชิดชอบ นายประภัตรจึงไม่ปรากฏเป็นข่าวมากนัก

นายประภัตรปรากฏเป็นข่าวในด้านดี เมื่อสั่งการให้ ธกส. บรรเทาภาระหนี้สินแก่เกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติจากภาวะน้ำท่วม แต่ความพยายามของนายประภัตรในการกดดันให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้และขยายการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากวงวิชาการ และได้รับการต่อต้านจากพนักงาน ธกส.

เมื่อแรกรับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายประภัตรต้องการให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยลง 4% แต่เมื่อเผชิญกับภาวะความเป็นจริงใน ธกส. แรงกดดันนี้

เหลือเพียง 2% ผู้บริหาร ธกส. ประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการทำให้นายประภัตรยอมรับว่า การลดอัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของ ธกส. ดังนั้น สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจะ จัดสรรเฉพาะแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน ซึ่งกู้เงินจาก ธกส. ไม่เกิน 30,000 บาทเท่านั้น

แต่นายประภัตรยังไม่พอใจทำที่อันผ่อนปรนของผู้บริหาร ธกส. เพียงเท่าที่ปรากฏ นี้ จึงรู้สึกบีบให้ ธกส. ลดอัตราดอกเบี้ยต่อไป คราวนี้เลือกกลุ่มเกษตรกรที่กู้เงินจาก ธกส. 30,000-60,000 บาทเป็นเป้าหมาย ในปัจจุบันเกษตรกรกลุ่มนี้เสียดอกเบี้ยในอัตรา 11.75-12.25% โดย นายประภัตรต้องการให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้เหลือเพียง 9% ต่อปี

ธกส. เสนอประมาณการว่า การลดอัตราดอกเบี้ยแก่กลุ่มเกษตรกรที่กู้เงิน ธกส. ไม่เกิน 30,000 บาท ทำให้ ธกส. สูญเสียรายได้ประมาณ 388 ล้านบาท หากขยายกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มที่กู้เงินไม่เกิน 60,000 บาท ธกส. จะสูญเสียรายได้ในรูปดอกเบี้ยประมาณ 924 ล้านบาท (*Financial Day* ฉบับวันศุกร์ที่ 26 มกราคม 2539) ซึ่งกระทบต่อฐานะการเงินของ ธกส. อย่างสำคัญ และนี่เองที่ทำให้พนักงาน ธกส. ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เพราะนโยบายดังกล่าวนี้กระทบต่อโบนัสที่พนักงานพึงได้รับ

นายประภัตรหาทางออกด้วยการหารายได้จากเกษตรกรที่มีฐานะดี ในปัจจุบัน เกษตรกรที่กู้เงิน ธกส. ตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป เสียดอกเบี้ยในอัตรา 13.25-14.75% นายประภัตรต้องการคิดดอกเบี้ยจากเกษตรกรกลุ่มนี้ในอัตราสูงขึ้น พร้อมทั้งขยายวงเงินสินเชื่อแก่เกษตรกร ในปัจจุบัน สินเชื่อ ธกส. ที่จัดสรรแก่เกษตรกรที่มีฐานะดีตกประมาณ 10% ของวงเงินสินเชื่อรวม (หรือเท่ากับ 9,000 ล้านบาท) นายประภัตรต้องการเพิ่มสินเชื่อที่ให้แก่เกษตรกรที่มีฐานะดีเป็น 15-20% ของวงเงินสินเชื่อรวม โดยหวังที่จะดูดเงินจากเกษตรกรที่มีฐานะดีไปแจกจ่ายแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจนกว่า แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับยุทธวิธีดังกล่าวนี้ มิใช่เพราะเหตุว่า ยุทธวิธีนี้จะทำให้ ธกส. แปรสภาพจากสถาบันการเงินสำหรับเกษตรกรที่ยากจนมาเป็นสถาบันการเงินสำหรับเกษตรกรที่มีฐานะดี หากแต่ด้วยเหตุผลที่ว่า การทำร้ายเกษตรกรที่มีฐานะดีด้วยการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่แพงขึ้นจะมีผลกระทบต่อฐานะของพรรคชาติไทย ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

ในปัจจุบัน เงินทุนที่ ธกส.ระดมมาจัดสรรสินเชื่อต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราตัวเฉลี่ย 10.5% ต่อปี (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539) เมื่อเป็นเช่นนี้ ธกส.ย่อมมีโอกาสปล่อยกู้โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่า 10.5% ต่อปีได้ เพราะต้องขาดทุน

นายประภักตร์พยายามผลักดันให้ ธกส. แสวงหาเงินทุนที่เสียดอกเบี้ยต่ำ แต่การที่ ธกส. จะจัดสรรสินเชื่อโดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 9% ต่อปีได้นั้น ธกส. ต้องมีแหล่งเงินทุนที่เสียต้นทุนไม่เกิน 7% ต่อปี ซึ่งยากที่จะแสวงหาได้ ในปัจจุบัน ธกส.พยายามระดมเงินทุนที่เสียต้นทุนต่ำด้วยมาตรการต่างๆ อย่างน้อย 5 มาตรการ

*มาตรการที่หนึ่ง* การกู้เงินจากต่างประเทศ 590 ล้านดอลลาร์อเมริกัน จากสถาบันการเงินที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาชนบทในโลกที่สาม

*มาตรการที่สอง* การขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทยให้นำงบประมาณตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 10,030 ล้านบาท มาฝากไว้กับ ธกส.

*มาตรการที่สาม* การขอให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับให้นำเงินกองทุนและเงินหมุนเวียนฝากไว้กับ ธกส. ดังเช่นกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกร 8,000 ล้านบาท และกองทุนพัฒนาการเกษตรและชนบท 9,540 ล้านบาท

*มาตรการที่สี่* การขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามตัวสัญญาใช้เงิน จำนวน 4,650 ล้านบาท จากร้อยละ 3.5-4.0 ต่อปี เหลือ 0.5% ต่อปี โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่ต้นปี 2538 เป็นระยะเวลา 1 ปี

*มาตรการที่ห้า* การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เคยฝากเงินกับ ธกส. ห้ามถอนเงินฝากจาก ธกส. เพื่อโอนไปฝากกับสถาบันการเงินอื่น และทำที่สุดอาจขอให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฝากไว้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ มาฝากไว้กับ ธกส.

มาตรการต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของแผ่นดินทั้งสิ้น การบังคับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจฝากเงินกับ ธกส. ย่อมทำให้หน่วยงานเหล่านี้เสียผลประโยชน์ เพราะ ธกส. จะจ่ายดอกเบี้ยได้ไม่เกินอัตรา 7% ต่อปี ในเมื่อเงินฝากเหล่านี้จะนำไปจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพียง 9% ต่อปี หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวว่า

ธกส. วางแผนที่จะจ่ายดอกเบี้ยเพียง 5% ต่อปีเท่านั้น ส่วนการบังคับให้โอนเงินฝากของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจจากสถาบันการเงินอื่นของรัฐไปฝากไว้กับ ธกส. ย่อมมีผลกระทบต่อฐานะการประกอบกิจการของธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยมีพักต้องสงสัย

การขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะดี โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาด เพื่อนำรายได้ดอกเบี้ยไปชดเชยรายได้ส่วนที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกรที่ยากจนนั้นแล้ว ย่อมทำให้ ธกส. แปรโฉมจากสถาบันการเงินของเกษตรกรที่ยากจนไปเป็นสถาบันการเงินของเกษตรกรที่มีฐานะดีในที่สุด

หากรัฐบาลยืนหยัดที่จะดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำต่อไป หนทางที่ง่ายที่สุดก็คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. โดยกำหนดเป้าหมายอย่างแน่ชัดว่า ธกส. จำต้องจัดสรรสินเชื่อแก่เกษตรกรในกลุ่มเป้าหมายใดจำนวนกี่ครัวเรือน ภายในวงเงินสินเชื่อจำนวนเท่าใด ด้วยวิธีการเช่นนี้ การดำเนินนโยบายก็จะเป็นไปด้วยความโปร่งใส เพราะเมื่อ ธกส. รับเงินอุดหนุนดอกเบี้ยจากรัฐบาล ธกส. ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและสภาผู้แทนราษฎร และสามารถรักษาภาพลักษณ์ในฐานะสถาบันการเงินของคนจนต่อไปได้ หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินอื่นของรัฐ มิได้รับผลกระทบกระเทือนจากการดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำของ ธกส. ทั้ง ธกส. เองก็ไม่ต้องถูกลั่นคอลบนทางการเงินและพนักงาน ธกส. ก็ไม่ต้องเสียผลประโยชน์ในด้านเงินโบนัส

แม้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. จากงบประมาณแผ่นดินจะเป็นวิธีการที่ตรงไปตรงมา และมีได้ก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียง แต่ดูเหมือนรัฐบาลบริหารจะมีได้สนใจวิธีการที่ตรงไปตรงมาเช่นนี้ แม้รัฐบาลผสมจะมีอายุสั้น แต่รัฐบาลบริหารมีเวลาพอเพียงที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. ในงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2539 หรือแม้แต่งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2540 ที่กำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้ ก็มีเวลาเหลือเฟือ ธกส. ถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำมาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ แต่รัฐบาลไม่เคยใส่ใจที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. แม้แต่น้อย

เหตุผลประการเดียวที่รัฐบาลนักเลือกตั้งไม่ต้องการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ยแก่ ธกส. จากงบประมาณแผ่นดินก็คือ รัฐบาลไม่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามาตรวจสอบการทำงานของ ธกส. อย่างใกล้ชิด

มาตรการที่รัฐบาลบริหารใช้ในการระดมเงินทุน เพื่อจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำที่กำลังผลักดันอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะทำให้ ธกส.ไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังเกื้อกูลให้ ธกส.กลายเป็นกลไกทางการเมืองของรัฐบาลได้โดยง่าย

ในอนาคตอันไม่ไกลนักนี้ สินเชื่อ ธกส. อาจกระจุกอยู่ในจังหวัดสุพรรณบุรีเกินกว่าสัดส่วนอันสมควร

ใครจะกล้ายืนยันได้ว่า คำคาดการณ์เช่นนี้จะไม่เป็นจริง