

ทางออกของกองทุนฟื้นฟู

บทความพิเศษ

ดร.รุ่งเรือง พิทยศิริ

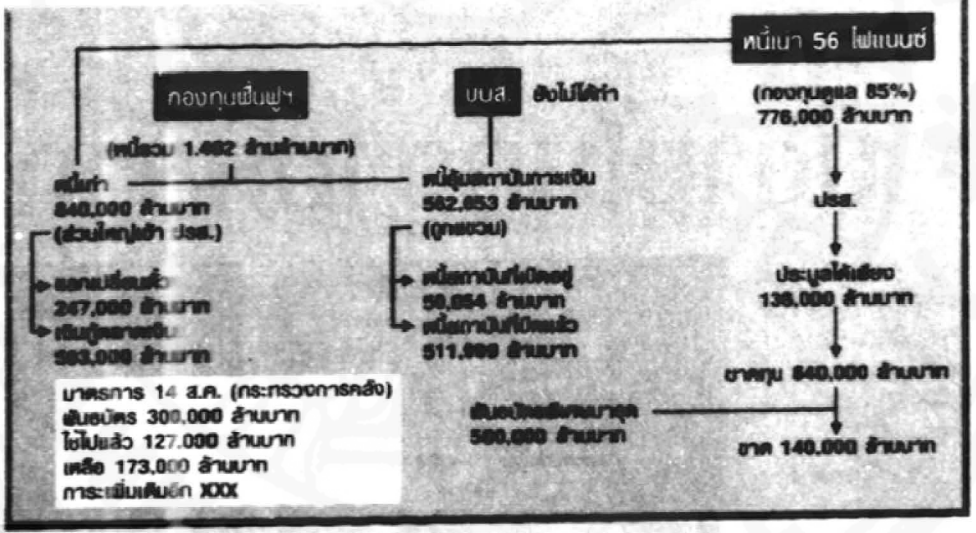
ทุกคนคงจะทราบว่ามีปัญหากองทุนฟื้นฟูฯ และพัฒนาระบบสถาบันการเงินในธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกลไกทุนที่สำคัญที่สุดในการแทรกแซงฐานะการเงินของสถาบันการเงินทั้งที่ปิดกิจการไปแล้ว 58 แห่ง และที่ยังเปิดดำเนินการอยู่ นับตั้งแต่การก่อตั้งกองทุนฟื้นฟูฯ ขึ้นในปี พ.ศ. 2522 กองทุนฟื้นฟูฯ มีสภาพทุนจากการสนับสนุนของสถาบันการเงินเพื่อเป็นเงินกองกลางในการช่วยเหลือสถาบันการเงินซึ่งรัฐต้องค้ำประกันเงินฝากในกรณีฉุกเฉิน แต่เมื่อสถาบันการเงินมีปัญหาหนี้เสียทั้งระบบกองทุนฟื้นฟูฯ ได้เริ่มเปลี่ยนบทบาทและวิธีการระดมทุนแต่นั้นมา เงินสนับสนุนกลายเป็นเงินของภาครัฐที่มีขนาดสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และปัจจุบันกองทุนฟื้นฟูฯ มีภาระหนี้สินทั้งสิ้นกว่า 1.4 ล้านล้านบาท และดูเหมือนว่าหนี้สินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเนื่องจากหนี้เสีย (NPL) ยังไม่หยุดขยายตัว และมีการปิดสถาบันการเงินเพิ่มเติมดังกรณีของ บง.มหาสมุทร และเป็นไปได้ว่า บง.ภัทรธนกิจ (มหาชน) จะถูกปิด และการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินที่สมัครเข้ากองทุนฟื้นฟูฯ ที่หนึ่งยังไม่เรียบร้อย รวมทั้งการเพิ่มทุนในธนาคารของรัฐเช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก

ภาระของกองทุนฟื้นฟูฯ จะหยุดเมื่อไร ถ้าหากเทียบกับบัญชีเงินกู้ทั่วไปการก่อหนี้น่าจะหยุดเมื่อหนี้อยู่ในระดับเดียวกับสินทรัพย์ แต่กองทุนฟื้นฟูฯ ไม่มีสินทรัพย์ในการค้ำประกันเพราะการค้ำประกันเป็นเครดิตของรัฐ การพิจารณาจึงน่าจะพิจารณาระดับหนี้ของภาครัฐซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ ดูแลถึงเกือบ 50% และระดับเท่าใดรัฐบาลจึงจะทบทวนบทบาทของกองทุนฟื้นฟูฯ หรือจะเพิ่มหน้าภาครัฐต่อไปอีกเพื่อให้สัดส่วนหนี้ในกองทุนฟื้นฟูฯ ลดลง รัฐบาลเคยพูดว่าอยากให้บทบาทของกองทุนฟื้นฟูฯ ลดลงเนื่องจากการแทรกแซงเช่นนี้ไม่ได้กระตุ้นให้ระบบสถาบันการเงินพยายามแก้ไขปัญหานี้เสียด้วยกลไกของระบบเศรษฐกิจเสรี ซึ่งจะไม่ทำให้สถาบันการเงินที่เหลืออยู่ปล่อยกู้ต่อภาคเศรษฐกิจจริงให้มากขึ้น เพราะสถาบันการเงินที่มีสภาพคล่องล้นก็ต้องการที่จะซื้อพันธบัตรของกองทุนและหารายได้จากส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยกู้และเงินฝากโดยไม่จำเป็นต้องปล่อยกู้เศรษฐกิจจึงพัฒนาอย่างต่อเนื่องมา รวมทั้งจะทำให้หน้าภาครัฐเพิ่มขึ้นจนทำให้ระดับความน่าเชื่อถือของรัฐบาลลดลงและยากแก่การก่อหนี้ใหม่ที่มีจำเป็นต่อภาวะระดับขึ้นใน

อนาคต การแก้ปัญหาในระบบสถาบันการเงินตอนนี้จึงอยู่ที่ว่าเมื่อไรสถาบันการเงินจะตั้งสำรองหนี้เสียได้ครบ และเมื่อสำรองครบสถาบันการเงินจะต้องถูกเร่งรัดให้ปล่อยกู้เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวและมีสภาพคล่องเพียงพอในภาคเศรษฐกิจจริง เพื่อที่จะสามารถตั้งสภาพคล่องที่ขยายตัวส่วนหนึ่งมาทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นสถาบันการเงินเอกชนขนาดใหญ่ถูกจูงใจโดยภาครัฐได้ยาก เนื่องจากการเพิ่มทุนที่ผ่านมารัฐบาลได้เข้าไปมีบทบาทและสถาบันการเงินเหล่านั้นมีพฤติกรรมเป็นผู้ตามมากกว่าเป็นผู้นำ สถานการณ์ปัจจุบันรัฐบาลจึงต้องหาผู้นำ ซึ่งผู้นำที่ดีที่สุดนั้นก็คือธนาคารของรัฐและธนาคารที่รัฐยึดมาเนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมได้และฐานเงินฝากของธนาคารเหล่านี้มีถึงเกือบ 40% ของฐานเงิน

หรือทุนภูมิสิทธิของผู้ลงทุนรายย่อยเช่นในรูปของ CAPS หรือ SLIPS รัฐบาลควรเป็นผู้ค้ำประกันซึ่งจะทำให้ธนาคารเหล่านี้ขยายตัวได้ง่ายขึ้นและนักลงทุนก็จะสนใจมาลงทุนมากกว่าการลงทุนในตลาดหุ้นที่มีความเสี่ยงสูง ในขณะที่เดียวกันมีความเป็นไปได้ไม่น้อยกว่าสถาบันการเงินเหล่านี้จะต้องถูกปิด ดังนั้น ก็จะไม่เป็นการเพิ่มหน้าภาครัฐและสามารถลดบทบาทของกองทุนฟื้นฟูฯ และร่วมทำการฟื้นฟูหนี้ที่รัฐบาลได้ค้ำประกัน แนวทางที่แนะนำจึงเป็นเพียงรูปแบบการค้ำประกันซึ่งรัฐบาลก็ค้ำประกันเงินฝากในปัจจุบันอยู่แล้วและยังสามารถลดผลกระทบจากภาวะดอกเบี้ยค่าได้ด้วย

อย่างไรก็ดี การทำเช่นนี้เป็นภาระเพิ่มต้นทุนให้กับสถาบันการเงินเอกชน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรดำเนินการผลักดันการขยายสินเชื่อในส่วนธนาคารของรัฐก่อน และรอจนสภาพการปล่อยสินเชื่อดีขึ้นและเริ่มดำเนินการ



ฝากทั้งหมด การที่จะกระตุ้นให้มีการขยายสินเชื่อเพิ่มเติมเพียง 8% ต่อเดือนก็จะสามารถทำให้สินเชื่อทั้งระบบเพิ่มขึ้นได้ถึง 3% ซึ่งนับว่าน่าพอใจ การที่รัฐบาลมุ่งเน้นการขายธนาคารที่รัฐยึดมาจึงเป็นการลดกำไรของตัวเอง และยังขายไม่ได้ราคาอีกด้วย ซ้ำร้ายนักลงทุนที่ต้อง การซื้อธนาคารเหล่านี้ยังจะเรียกร้องให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบหนี้เสียในสัดส่วนที่สูงซึ่งคาดว่าจะประมาณ 85% เหมือนในกรณีของธนาคารนครพนม อันจะทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มภาระหนี้โดยปริยาย **รัฐบาลจึงควรถามหาหน้การขายธนาคารที่ยึดมาโดยตัว**

ส่วนธนาคารพาณิชย์เอกชนรัฐบาลควรควรการสนับสนุนให้ธนาคารที่มีศักยภาพและเคยเพิ่มทุนด้วยตัวเองได้ไปบางส่วนแล้วให้คงรูปแบบเดิม แต่สำหรับการเพิ่มทุนในอนาคตซึ่งอาจเป็นรูปแบบการออกหุ้นกู้

การในสถาบันการเงินเอกชนก่อนช่วงที่สภาวะเศรษฐกิจเอื้อให้มีการขึ้นดอกเบี้ยเพียงเล็กน้อย เพื่อมิให้ภาวะดอกเบี้ยที่สูงขึ้นกระทบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ อันจะทำให้สินเชื่อสามารถกลับหดตัวต่ออีกครั้งได้ **รัฐบาลจึงยังไม่มีความจำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์เอกชนยึดถือกับมาตรการ 14 สิงหาคม ในขณะนี้และหากเป็นไปได้รัฐบาลน่าจะยกเลิกมาตรการดังกล่าวและทำทบทวนใหม่ดังที่ได้กล่าวมา**

หากดูตั้งแต่การที่แนบจะเห็นว่าภาระปัจจุบันจากการปิดสถาบันการเงิน 58 แห่ง สินทรัพย์ส่วนใหญ่ได้ถูกจัดประมูลโดย ป.ร.ส. ซึ่งรัฐบาลได้คืนเพียง 136,000 ล้านบาทจากสินทรัพย์ทั้งสิ้น 776,000 ล้านบาทซึ่งขาดทุนไปประมาณ 640,000 ล้านบาทและรัฐบาลได้นำพันธบัตรที่ออกกรณีพิเศษจำนวน 500,000 ล้านบาท มาชดเชย

จึงทำให้บัญชีของป.ร.ส. ยังมีหนี้ค้างอยู่อีก 140,000 ล้านบาท ส่วนพันธบัตรที่ได้ออกไปกระทรวงการคลังประมาณ 300,000 ล้านบาท ขณะนี้ได้ถูกนำไปเพิ่มทุนให้แก่ธนาคารทหารไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงไทย และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยทิพย์ ทำให้พันธบัตรส่วนนี้ถูกใช้หมดแล้วแต่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มทุนธนาคารไทยให้พอเพียงอีกไม่น้อยกว่า 150,000 ล้านบาท และบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดไปแล้วเพิ่มเติมเช่น บง.มหาสมุทรและที่อาจถูกปิดเช่น บง.ภัทรธนกิจ จึงทำให้ภาระปัจจุบันกองทุนฟื้นฟูฯ ยังขาดสภาพคล่องเพื่อการเพิ่มทุนอีกไม่น้อยกว่า 300,000 ล้านบาท

ขณะนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องระดมทุนเพิ่มเติมอีกประมาณ 300,000 ล้านบาท เพื่อการดังกล่าว และน่าจะเป็นการระดมทุนครั้งสุดท้ายต่อการแก้ปัญหาสถาบันการเงินหากที่รัฐบาลทำถูกวิธี ถึงแม้ว่าจะไม่ยุติที่จะระดมทุนขนาดที่กล่าวมา แต่หากภาครัฐมีสภาพคล่องปัจจุบันจะมีอยู่ในธนาคารพาณิชย์เอกชนอยู่ถึงประมาณ 400,000 ล้านบาทและอยู่ที่กองทุนต่างๆ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อีกหลายแสนล้านบาท รวมทั้งสิ้นประมาณ 900,000 ล้านบาท ตรงนี้เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลต้องเจรจาและเงินส่วนนี้ควรถูกนำมาใช้กับการแก้ปัญหาภายในประเทศ มากกว่าการอนุญาตให้บริษัทต่างชาติมาถลุงโอกาสตรงนี้โดยการออกพันธบัตรขายในประเทศอย่างเช่นที่ จีอีแคปิตอลกำลังขออนุญาตออกพันธบัตร 40,000 ล้านบาท เพราะบริษัทต่างชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการประมูลป.ร.ส. ที่ผ่านมามีความต้องการตั้งสภาพคล่องส่วนนี้มาชดเชยเงินที่ใช้ในการประมูลป.ร.ส. หรือมาชดเชยกับการเข้าซื้อกิจการบางอย่างที่ได้ทำไปแล้ว การตั้งสภาพคล่องที่มีค่าอันสุดท้ายอันเป็นไปเพื่อเสริมกำไรของพอร์ตต่างชาติและไม่ได้เป็นไปเพื่อช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจจริงเช่นการแก้ปัญหาหนี้เสียที่ตัวนั้น จะทำให้ประเทศไทยหมดหนทางในการฟื้นตัว

แนวทางที่กล่าวมาเป็นข้อเสนอที่จะเปลี่ยนจากคำวางต้น เป็นทางออกให้แก่กองทุนฟื้นฟูฯ และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และเปลี่ยนจากแนวโน้มที่เคยเห็นสินเชื่อเริ่มติดลบที่ 13% มาติดลบน้อยลงและเริ่มติดบวก อันเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกวิธี จากสภาพหนี้ท่วมเอกชนแปลงมาอยู่ในภาครัฐและรัฐได้ช่วยนำทุนที่แปลงจากหนี้มากระตุ้นให้เกิดรายได้คืนสู่ภาคเอกชนต่อไป จึงขอให้รัฐบาลเปิดใจให้กว้างและไม่เร่งรีบดำเนินการ ■

ดร.รุ่งเรือง พิทยศิริ : อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยมหิดล และกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร.