

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 25 - 31 สิงหาคม 2540

IMF ปีศาจหรือนักบุญ ?

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

รองนายกรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาคกล่าวถึง กองทุนการเงินระหว่างประเทศประดุจหนึ่งเทพเจ้าที่รัฐบาลไทยต้องเคารพและเชื่อฟัง รวมตลอดจนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉิน (Stand-By Arrangement) ที่ให้แก่รัฐบาลไทย นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจำนวนมาก เห็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็น ‘อัครวิณม้าขาว’ ที่เข้ามาปกป้องเศรษฐกิจไทยให้รอดพ้น จากวิกฤติการณ์ที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน อย่างน้อยที่สุดช่วยฟื้นคืนความเชื่อมั่นของสังคมทุนนิยมโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทย

นักสังคมศาสตร์ฝ่ายซ้าย ผู้นำขบวนการประชาชนและปัญญาชนเสรีนิยม ชี้ให้เห็นความเลวร้ายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และผลักดันมิให้รัฐบาลไทยกู้เงินจาก องค์การโลกบาลแห่งนี้ ในทัศนะของผู้คนในฝ่ายนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิใช่ ‘นักบุญ’ หากแต่เป็น ‘ปีศาจ’ ที่สร้างความทุกข์เข็ญแก่ประชาชนคนยากคนจนจำนวนมาก

วงวิชาการมองกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างไร? และอธิบายกระบวนการ กำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย อันผูกติดกับเงินกู้ยืมนั้นอย่างไร?

แบบจำลองที่ให้อธิบายเกี่ยวกับประพฤติกรรมของกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศอาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง มองว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่าง ประเทศที่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางการเงิน ปราศจากอุดมการณ์ทางการเมือง โดยที่พนักงาน กองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากแต่มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอย่าง ชัดเจน และปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย ซึ่งผูกติดกับเงินให้กู้มีเจตจำนงเพียงเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินและฟื้นคืน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่มีเป้าหมายแอบแฝงอื่นๆ และเงื่อนไขเหล่านี้มาจากการ วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินและข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ พื้นฐานทางทฤษฎีที่ใช้ในการ วิเคราะห์มาจากแบบจำลองที่พัฒนาโดย แจ็กส์ โปลาก (Jacques J. Polak) ผู้อำนวยการ

Research Department ของ IMF ตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ตามแบบจำลองดังกล่าวนี้ การขาดดุล การชำระหนี้ระหว่างประเทศสามารถแก้ไขได้ด้วยการจำกัดอุปสงค์มวลรวม ทั้งนี้โดยการปรับเปลี่ยนค่าของเครื่องมือทางการเงินควบคู่กับเครื่องมือทางการคลัง ไม่ว่าจะเป็นอัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย การขยายตัวของสินเชื่อ และส่วนขาดดุลงบประมาณ

เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยแบบจำลองที่พัฒนาภายในองค์กรแล้ว ก็จะเสนอเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาตามลำดับขั้น ด้วยเหตุที่แบบจำลองที่ใช้ในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายมาจากรากฐานเดียวกัน ความขัดแย้งทางความคิดภายในองค์กรจึงมีไม่มาก ด้วยเหตุดังนี้ เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กำกับเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างอุปสงค์ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศจัดสรรให้แก่ประเทศต่างๆมักจะละม้ายคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันไม่มาก เงื่อนไขเหล่านี้มีความเข้มงวดและรัดกุมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของปัญหาที่ประเทศผู้ขอกู้เผชิญ

ในฐานะเทคโนโลยีในเครือขององค์กรโลกบาล เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศสนองตอบต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์ และปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียต่างๆที่เกิดขึ้น ในทศวรรษ 2520 เมื่อมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่มุ่งลดการขาดดุลทางการคลัง ข้ำเติมปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาการตายของทารกในโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา เพราะการปรับลดงบประมาณรายจ่ายมักจะมุ่งไปที่โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อคนจน เนื่องจากคนจนไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ทุ่มทรัพยากรจำนวนมากในการศึกษาวิจัยว่า เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างของ IMF มีผลกระทบต่อความยากจนและการกระจายรายได้อย่างไรบ้าง แม้ผลการศึกษาจะออกมาในทางที่เข้าข้าง IMF แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ระมัดระวังในการกำหนดเงื่อนไขการกำหนดนโยบายมากขึ้น

กลุ่มที่สอง มองว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นกลไกของประเทศมหาอำนาจในการแผ่ขยายอิทธิพลและการครอบงำของระบบทุนนิยม เนื่องจากระบบการลงคะแนนเสียงใน IMF มิได้ยึดถือหลักการ 'หนึ่งประเทศหนึ่งคะแนนเสียง' (One Country, One Vote) หากแต่คะแนนเสียงแตกต่างกันไปตาม 'เงินบริจาค' หรือ 'เงินเรือนหุ้น' ที่แต่ละประเทศให้แก่องค์กรโลกบาลแห่งนี้ โดยที่ปริมาณเงินช่วยเหลือขึ้นอยู่กับขนาดของระบบเศรษฐกิจประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ย่อมสามารถให้เงินบริจาคได้มาก ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้งห้า อันประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร เยอรมนี และฝรั่งเศส จึงยึดกุมคะแนนเสียงในสัดส่วนสำคัญ หากประเทศมหาอำนาจเหล่านี้พร้อมใจกันผลักดันนโยบายบางนโยบายหรือพร้อมใจกันขัดขวางมติบางมติ ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะ

ทำได้ กลไกการตัดสินใจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอยู่ที่ Executive Board ซึ่งถูกรวบอำนาจโดยประเทศมหาอำนาจ และประเทศมหาอำนาจใช้ IMF เป็นหัวหอกในการขยายปริมาณของระบบทุนนิยมโลก ระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ IMF พยายามสร้างขึ้นล้วนเป็นประโยชน์ต่อประเทศมหาอำนาจ

ตาม ‘แบบจำลอง’ ของกลุ่มที่สอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้มีความเป็นตัวของตัวเองในการกำหนดนโยบาย เพราะผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่แท้จริงคือ ประเทศมหาอำนาจ ด้วยระบบตรรกะดังกล่าวนี้ IMF Conditionalities มิได้ก่อเกิดภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยเอกเทศ หากแต่ก่อเกิดในประเทศมหาอำนาจ แล้วส่งผ่านเข้ามาในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

นักสังคมศาสตร์บางคนชี้ให้เห็นว่า เหตุที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศยึดนโยบายตามแนวทางของลัทธิการเงินนิยม (Monetarism) ในทศวรรษ 2520 ก็เพราะกระบวนทัศน์ดังกล่าวนี้กำลังมีอิทธิพลในประเทศมหาอำนาจ ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศมหาอำนาจทั้งห้า ยกเว้นญี่ปุ่น ดำเนินนโยบายตามกระบวนทัศน์การเงินนิยม นอกจากนี้ การที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศผลักดันให้ภาคีสมาชิกดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalism) นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ก็เพื่อผลประโยชน์ของธนาคารและธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ

กลุ่มที่สาม ไม่เชื่อว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่ปราศจากอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง และไม่เชื่อว่าเป็นองค์กรที่ปราศจากผลประโยชน์ ดังบทวิเคราะห์ของกลุ่มที่หนึ่ง อีกทั้งไม่เชื่อว่า ประเทศมหาอำนาจสั่งการกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเป็นกลไกประดุจหนึ่งหุ่นยนต์ ดังบทวิเคราะห์ของกลุ่มที่สอง

ในทัศนะของกลุ่มที่สาม กระบวนการกำหนดนโยบายภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นกระบวนการต่อรอง (bargaining process) คณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศล้วนมีชีวิตจิตใจ มีอุดมการณ์ส่วนบุคคล และมีความเห็นแก่ตัว การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายภายในกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงต้องพิจารณาด้านที่มีความเป็นมนุษย์ขององค์กรด้วย กองทุนการเงินระหว่างประเทศประกอบด้วยหน่วยงานหลายหน่วย นอกจากคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) แล้ว ยังมีพนักงานอาวุโส (Senior Staff) มีแผนกที่ติดตามสถานการณ์ของภาคีสมาชิกในภูมิภาคต่างๆ ที่เรียกว่า Area Departments มีแผนกที่ดูแลด้านปริวรรตเงินตราและการค้า (Exchange and Trade Relations Department) และมีหัวหน้าคณะผู้แทนกองทุนฯ ที่เข้าไปเจรจากับภาคีสมาชิก (Mission Chiefs) กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการต่อรองระหว่างหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้

แม้ว่าภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศมหาอำนาจมีอิทธิพลต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่ภาคีสมาชิกในโลกที่สามก็มีอิทธิพลด้วย มีกรณีปรากฏอยู่ไม่น้อยที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของโลกที่สาม ยิ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์จากชุมชนวิชาการด้วยแล้ว ปรากฏอยู่เนืองๆว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อตอบข้อวิพากษ์วิจารณ์ หรือได้ผลการวิจัยจากชุมชนวิชาการ งานวิจัยบางเรื่องพบว่า ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย องค์การโลกบาลทั้งสองมีความสัมพันธ์ค่อนข้างแน่นแฟ้น

ในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย อันเป็นข้อผูกพันของเงินให้กู้ เงื่อนไขเหล่านี้มิได้เกิดจากการสั่งการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หากแต่เกิดจากการต่อรองระหว่างประเทศผู้ขอกู้กับเจ้าหน้าที่กองทุนฯ หากวิกฤติการณ์การเงินไม่รุนแรง ประเทศผู้ขอกู้จะมีอำนาจต่อรองในระดับหนึ่งเพื่อให้ได้เงื่อนไขที่ผ่อนปรน ส่วนประเทศที่ขอความช่วยเหลือจากกองทุนฯ เมื่ออยู่ในภาวะจนตรอก จะได้เงินกู้ด้วยเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่รัดรั้งและเข้มงวด

ภาคีสมาชิกส่วนใหญ่คุ้นเคยกับแนวความคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อเทคโนโลยีของทั้งสองฝ่ายพบปะเพื่อการเจรจากำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย การปรับแนวคิดเข้าหากัน จึงมิใช่เรื่องยาก ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในหลายต่อหลายกรณี นโยบายที่ถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขของเงินกู้เป็นนโยบายที่ประเทศผู้ขอกู้กำลังดำเนินการอยู่แล้ว หรือมีฉันทันทีเป็นนโยบายที่มีดำริว่าจะดำเนินการมาก่อน

แบบแผนการวิเคราะห์ประพฤติกรรมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศของนักสังคมศาสตร์ในกลุ่มที่หนึ่ง เรียกว่า Functionalism Model กลุ่มที่สองเรียกว่า Political Dominance Model และกลุ่มที่สามเรียกว่า Neo-Functionalism Model

กองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะองค์การโลกบาลได้ทำหน้าที่หัวหอกในการเผยแพร่ความคิดและผลักดันนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo-Liberalism) แนวนโยบายดังกล่าวนี้ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการ ที่เรียกกันว่า Four-ations อันได้แก่ แนวทางเสรีนิยมทั้งทางด้านการค้า การลงทุน การผลิต และการเงิน (Liberalization) แนวทางการลดการกำกับและควบคุม (Deregulation) แนวทางการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และแนวทางการเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization)

หลักการ Four-ations ดังกล่าวนี้นั้น แม้ในหลายต่อหลายกรณีเป็นประโยชน์ต่อภาคีสมาชิกในโลกที่สาม แต่มีอาจปฏิเสธได้ว่าเกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศอย่างยิ่ง ในโลกที่มีได้มีความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ประเทศ

ที่อ่อนแอกว่ามิได้รับประโยชน์จากแนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร เพราะมีอาจแข่งขันกับ
บรรษัทระหว่างประเทศของโลกที่หนึ่งได้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศผลักดันให้ภาคีสมาชิกดำเนินนโยบายเสรีนิยม
ทางการเงิน โดยมีได้มีความรู้อันสมบูรณ์ว่า ประเทศที่มีปัญหาเชิงโครงสร้างหากเลือกเดินแนวทาง
นี้ จำต้องเผชิญปัญหาอะไรบ้าง เมื่อโลกที่สามมีอาจทนแรงกดดันของกองทุนการเงินระหว่าง
ประเทศได้ กลับต้องเผชิญวิกฤติการณ์การเงินระลอกแล้วระลอกเล่า

ไม่มีข้อกังขาว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคม
ทุนนิยมโลก ระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ผลักดันก็เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ประเทศมหาอำนาจ
และบรรษัทระหว่างประเทศ ซึ่งแข็งแกร่งกว่าและมีอำนาจต่อรองมากกว่า แต่ประเทศมหาอำนาจ
หาได้ครอบงำกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเบ็ดเสร็จไม่ เพราะภายในองค์กรโลกบาลแห่งนี้
ประกอบด้วยผู้คนหลากหลายเชื้อชาติที่มีชีวิตจิตใจ มีกิเลสมีตัณหา และมีอุดมการณ์ส่วนบุคคล
ในประการสำคัญมีความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) ด้วยเหตุดังนี้ ในบางโอกาส พลโลก
ได้ยื่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศพิจารณาปรับนโยบายเศรษฐกิจประเทศมหาอำนาจ