

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันศุกร์ที่ 18 - 24 สิงหาคม 2540

เงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF กับอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund = IMF) ในปี 2540 แตกต่างจากการขอเงินกู้ฉุกเฉินก่อนหน้านี้ ทั้งในปี 2524 2525 และ 2528 อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การขอเงินกู้ฉุกเฉินในปี 2540 เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลไทยอยู่ในภาวะจนตรอก ภายหลังจากที่ไม่สามารถแสวงหาแหล่งเงินกู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากญี่ปุ่น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอให้รัฐบาลขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 และรัฐบาลให้ความเห็นชอบในอีก 5 วันต่อมา วิกฤติการณ์การเงินรุนแรงเกิดขึ้นแล้ว ตรงกันข้ามกับการขอเงินกู้ฉุกเฉินในปี 2524 2525 และ 2528 ที่รัฐบาลไทยขอเงินกู้แต่เนิ่นๆ เมื่อเริ่มปรากฏว่ามีปัญหาทุนสำรองระหว่างประเทศและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด รัฐบาลไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้แสดงอาการลังเลในการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในขณะที่อาการลังเลปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 จนกระทั่งศาสตราจารย์สแตนลีย์ ฟิชเชอร์ (Stanley Fischer) รองผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องออกมาปรามประพฤติกรรมอัน ‘โง่งมแต่ดูดี’ ของผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินของไทย

ประการที่สอง การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ของเงินกู้ฉุกเฉินในปี 2524 2525 และ 2528 เป็นไปอย่างปิดลับ ไม่มีแม้แต่รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ แต่การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายของเงินกู้ฉุกเฉินปี 2540 แม้จะไม่ปรากฏรายละเอียดของการประชุม แต่ก็ปรากฏภาพทางสื่อมวลชน โดยที่สามารถเจาะข่าวได้บางส่วน ประชาชนมีโอกาสรับทราบการเจรจาต่อรองระหว่างเทคโนโลยีกับเทคโนโลยีฝ่าย IMF สะท้อนให้เห็นลักษณะที่โปร่งใสมากขึ้นของกระบวนการกำหนดนโยบาย ลักษณะโปร่งใสดังกล่าวนี้อาจเกิดจากแรงกดดันของสังคมเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนการเงินระหว่างประเทศ ในเมื่อวิกฤติการณ์การเงินในประเทศไทยส่งผลกระทบต่อเพื่อนบ้านในเอเชีย จึงเป็นที่สนใจกันว่า ไทยจะฝ่าวิกฤติการณ์การเงินครั้งนี้ได้อย่างไร

เมื่อรัฐบาลไทยยื่นขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย จะจัดทำเอกสารและประมวลเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องปฏิบัติ เพื่อให้ได้เงินกู้ดังกล่าวนี้ หลังจากนั้นจึงมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้รัฐบาลไทยยอมรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเหล่านั้น การเจรจาดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองทั้งสองฝ่าย หากวิกฤติการณ์การเงินรุนแรง กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจยื่นเงื่อนไขที่เข้มงวดและรัดกุม โดยที่ประเทศผู้ขอเงินกู้มีอำนาจต่อรองน้อย เมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงเงื่อนไขการดำเนินนโยบายได้แล้ว เจ้าหน้าที่ IMF ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะจัดทำเอกสารสนับสนุนการให้เงินกู้ เพื่อให้ผู้บริหารพิจารณา ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยจะต้องจัดทำหนังสือร้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน หนังสือนี้เรียกว่า Letter of Intent รัฐบาลไทยต้องเป็นฝ่ายแถลงว่า จะดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์เศรษฐกิจจะอย่างไรบ้าง โดยที่เจตจำนงดังกล่าวนี้มาจากผลการต่อรองที่มีกับเจ้าหน้าที่ IMF นั่นเอง ดังนั้น จึงมีอาจกล่าวหาโดยนิตินัยได้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ครอบงำการดำเนินนโยบายของภาคีสมาชิก ในเมื่อมีลายลักษณ์อักษรที่แสดงว่า รัฐบาลไทยเป็นฝ่ายแสดงความจำนงในการดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขเงินกู้เสียเอง

เงินกู้ฉุกเฉิน หรือที่เรียกว่า Standby Arrangement (SBA) เป็นเงินกู้ระยะสั้นปกติมีระยะเวลา 12 -18 เดือน ซึ่งต่างจาก Extended Fund Facility (EEF) Structural Adjustment Facility (SAF) Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) และ Systemic Transformation Facility (STF) อันเป็นเงินกู้ระยะปานกลาง 3 - 4 ปี

การอนุมัติเงินกู้เป็นอำนาจของ Executive Board ตามปกติเมื่อมีการถนัดรองคำร้อง ประกอบกับเงื่อนไขการดำเนินนโยบายมาอย่างดีแล้ว Executive Board มักจะอนุมัติเงินกู้ตามคำร้องขอ ส่วนหนึ่งเพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างภาคีสมาชิก เมื่อ Executive Board อนุมัติเงินกู้แล้ว ประเทศผู้กู้จะได้รับเงินกู้เป็นก้อนทั้งหมด ในกรณีเงินกู้ฉุกเฉิน SBA เงินกู้จะถูกแบ่งซอยเป็นก้อนย่อยๆ เพื่อให้เบิกเป็นงวดตามรายไตรมาส เมื่อสิ้นระยะเวลาแต่ละไตรมาส กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะประเมินว่า รัฐบาลประเทศผู้กู้ได้ดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขที่ปรากฏใน Letter of Intent หรือไม่ หากรัฐบาลประเทศผู้กู้ยังมิได้ดำเนินนโยบายตามสัญญา กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจจะรับการเบิกจ่ายเงินกู้ส่วนที่เหลือทั้งหมด ดังที่เคยระงับเงินกู้ให้แก่รัฐบาลไทยในปี 2524 หลังจากมีการเบิกจ่ายเงินกู้เพียงบางงวด เมื่อปรากฏว่า รัฐบาลไทยมิได้ดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลังอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม กองทุนการเงินระหว่างประเทศยินยอมให้รัฐบาลไทยเบิกจ่ายเงินกู้งวดถัดๆ มาในปี 2525 เมื่อปรากฏว่า รัฐบาลไทยปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้

การดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขที่แถลงไว้ใน Letter of Intent ไม่จำเป็นต้องกระทำทั้งหมด ประเทศผู้กู้อาจเลือกดำเนินนโยบายเพียงบางนโยบาย และละเลยบางนโยบายขอแต่ให้ปรากฏภาพรวมว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ บางนโยบายอาจแสดงความพยายามในการดำเนินการ ถึงจะไม่สัมฤทธิ์ผล กองทุนการเงินระหว่างประเทศมักจะยกประโยชน์ให้ ทั้งนี้ไม่เคยปรากฏว่า ประเทศผู้กู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายครบถ้วน 100 %

แต่การละเว้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศถือเป็นเงื่อนไขสำคัญอันมีผลต่อการฟื้นคืนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มิอาจกระทำได้ในกรณีเช่นนี้ ประเทศผู้ขอกู้มีความเสี่ยงที่จะถูกตัดขาดจากเงินกู้ การทยอยเบิกจ่ายเงินให้กู้เป็นรายไตรมาสจึงเป็น 'ไม้ตะพด' ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศใช้ 'ลงแฉับ' ให้ประเทศผู้ขอกู้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้ และดูเหมือนว่า 'ไม้ตะพด' นี้จะทรงอิทธิฤทธิ์และประสิทธิผลพอสมควร

ในกรณีของไทย การละเว้นไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายของเงินกู้ในช่วงไตรมาสแรก จะสร้างหายนภัยแก่ระบบเศรษฐกิจไทยอย่างสุดพรรณนา หากต้องถูกตัดขาดเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เงินกู้จากแหล่งอื่นๆอาจต้องชะงักงัน ในประการสำคัญความน่าเชื่อถือทางการเงินของประเทศไทยจะหมดสิ้นไป และความหวังที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจไม่เหลืออีกเลย

นักสังคมศาสตร์บางหมู่บางเหล่าไม่พอใจที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมาชี้แจงให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายที่กำหนดเป็นเงื่อนไขของเงินกู้ และถือเป็นการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย นักสังคมศาสตร์อีกบางหมู่เหล่านี้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงว่า ไทยมีทางเลือกที่จะไม่ทำตามนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด ด้วยการไม่ขอเงินกู้จากเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยหันไปแสวงหาแหล่งเงินกู้อื่น รัฐบาลไทยแสวงหาทางเลือกนี้ในเบื้องต้น แต่ไม่มีแหล่งเงินกู้โดยยอมให้กู้ เพราะไม่แน่ใจในความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศไทย หากปราศจากการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยเหตุตั้งนี้เอง รัฐบาลไทยจึงต้องบากหน้าไปหากองทุนการเงินระหว่างประเทศในท้ายที่สุด

นักสังคมศาสตร์บางคนชี้ให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายมิใช่กระบวนการสั่งการจากนครวอชิงตัน ดี.ซี. มายังกรุงเทพฯ หากแต่เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างเทคโนโลยีในแครต IMF กับเทคโนโลยีในแครตไทย ดังนั้น จึงไม่น่าจะถือเป็นการสูญเสียอธิปไตย กระนั้นก็ตาม แม้ว่าการต่อรองนี้มีอยู่จริง แต่เป็นการต่อรองภายในกรอบที่ IMF เป็น

ฝ่ายกำหนด ฝ่ายไทยมีโอกาสต่อรองนอกกรอบได้ ด้วยเหตุดังนี้ การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีผลในการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายโดยมีพิกัดต้องสงสัย

แนวความคิดว่าด้วยอธิปไตยมาพร้อมกับการก่อเกิดของรัฐประชาชาติ (Nation State) ในยุคสมัยที่กระบวนการโลกาภิวัตน์เชื่อมโยงภูมิภาคต่างๆเข้าด้วยกันอย่างแน่นแฟ้น จนดินแดนของประเทศต่างๆ ไร้พรมแดน และรัฐประชาชาติเริ่มเป็นแนวความคิดที่ล้าสมัย สำหรับประเทศที่เลือกเดินแนวทางเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ยึดถือยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) ทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ ตลาดนโยบายเศรษฐกิจและตลาดการเมืองย่อมเป็นตลาดที่ไร้พรมแดนด้วย องค์การโลกดาวดังเช่นธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก รวมตลอดจนรัฐบาลประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศ ล้วนเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้

ประเทศไทยนับเป็นตัวอย่างอันดีของความข้างต้นนี้