

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 1 – 7 กันยายน 2540

IMF Policy Conditionalities

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 มีมติอนุมัติเงินกู้ฉุกเฉิน (Stand-By Arrangement) จำนวน 2,900 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 3,900 ล้านดอลลาร์อเมริกันแก่ประเทศไทย เพื่อใช้ในการเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศในช่วงเวลายาวนานถึง 34 เดือน (จนถึงปี 2543)

เงินกู้ฉุกเฉินที่อนุมัตินี้จะจัดสรรโดยทันที 1,200 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 1,600 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) และจะจัดสรรงวดที่สองอีก 600 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 810 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) หลังวันที่ 30 พฤศจิกายน 2540 หากผลการประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยตามเงื่อนไขของเงินกู้เป็นที่น่าพอใจ เงินกู้ฉุกเฉินส่วนที่เหลืออีก 1,100 ล้านดอลลาร์ จะจัดสรรให้เป็นรายไตรมาส โดยที่มีการประเมินการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเชกเช่นเดียวกัน

ในขณะที่ไทยมีโควต้าหรือ “ทุนเรื้อนหุ้น” ในกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพียง 573.9 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 780 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) เงินกู้ฉุกเฉินครั้งนี้จึงมีมูลค่าถึง 505% ของโควต้าที่ไทยมีอยู่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศพิจารณาเงินกู้ฉุกเฉินให้แก่ประเทศไทย โดยอาศัยกระบวนการพิเศษที่เรียกว่า Emergency Financing Mechanism ซึ่งริเริ่มให้มีขึ้นในเดือนกันยายน 2538 ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เงินเปโซในเม็กซิโก

ในการให้ได้มาซึ่งเงินกู้ฉุกเฉินจำนวนสูงเป็นประวัติการณ์ครั้งนี้ รัฐบาลไทยและประเทศไทยต้องวาง “เงินดาว” (dow payment) จำนวนมากพอสมควร “เงินดาว” ดังกล่าวนี้อธิบายในรูปของการประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 42 บริษัทเป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เพื่อเป็นการแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการปรับโครงสร้างระบบสถาบันการเงิน การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% และการลดวงเงินงบประมาณประจำปี 2541 ลง 59,000 ล้านบาท เพื่อแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการปรับลดอุปสงค์มวลรวม นอกจากนี้ ยังต้องเปิดเผยข้อมูลเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินที่ใช้ไปในการพยุงฐานะสถาบันการเงินนับตั้งแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา รวมถึงลดจนวนฐานะที่แท้จริงของทุนสำรองระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาล

ไทยและธนาคารแห่งประเทศไทยในการบริหารนโยบายการเงินอย่างโปร่งใสและเปิดเผย ‘ราคา’ ของ ‘เงินดาว’ ดังกล่าวนั้นนับว่าสูงเอากการ เพราะทันทีที่มีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่เหลือให้เห็น และเงินบาทมีค่าตกต่ำจนอยู่ใกล้อัตรา 35 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์อเมริกัน

แต่การได้มาซึ่งเงินกู้ถูกเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีประโยชน์ในการช่วยฟื้นคืนความเชื่อมั่นของสังคมเศรษฐกิจโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทย ประเทศต่างๆในเอเชียแปซิฟิกร่วมมือกันให้เงินกู้แก่ประเทศไทยเพื่อเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 10,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ญี่ปุ่น 4,000 ล้านดอลลาร์ ออสเตรเลีย ฮองกง สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ และมาเลเซีย ประเทศละ 1,000 ล้านดอลลาร์ เกาหลีใต้และอินโดนีเซีย ประเทศละ 500 ล้านดอลลาร์) นอกจากนี้ ไทยยังได้เงินกู้จากธนาคารโลก 1,500 ล้านดอลลาร์ และ ธนาคารพัฒนาเอเชีย 1,200 ล้านดอลลาร์ เพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม และจาก Bank for International Settlement อีก 3,300 ล้านดอลลาร์ เพื่อปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน

ไทยไม่เพียงต้องจ่าย ‘เงินดาว’ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้ถูกเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังถูกองค์กรโลกบาลแห่งนี้ควบคุมความประพฤติในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกด้วย เนื่องจากเงินกู้ถูกเงินมีเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) อธิบดีกรมบัญชีกลางให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ประหนึ่งว่า เงื่อนไขที่ปรากฏใน Letter of Intent ไทยเป็นฝ่ายเสนอเอง โดยปราศจากการบีบบังคับจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ การที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายบางนโยบายเพื่อเป็น ‘เงินดาว’ ก่อนการได้มาซึ่งเงินกู้ถูกเงินครั้งนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไทยได้สูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายไปบางส่วน

เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่สำคัญ ก็คือ การลดทอนอุปสงค์มวลรวมเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งตั้งเป้าไว้ว่า ไม่ให้เกิน 5% ของ GDP ในปี 2540 และเหลือไม่เกิน 3% ของ GDP หลังจากนั้น ในการนี้ จะต้องลดการขาดดุลการคลัง ซึ่งมีประมาณ 1.6% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2540 ให้กลายเป็นมีส่วนเกินดุล 1% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2541 เดิมเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการให้กำหนดเป้าหมายส่วนเกินดุลนี้สูงถึง 3% ของ GDP ในการครั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% ตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2540 และตัดทอนงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ 2541 ลง 59,000 ล้านบาท การที่รัฐบาลไทยเลือกแนวทางเช่นนี้เป็นเหตุให้ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากในฐานที่ตัดทอนงบประมาณน้อยเกินไป หากรัฐบาลยอมตัดทอนงบประมาณถึง 100,000 ล้านบาท ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมากมายถึงปานนี้

ความต้องการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการประมูลและการจัดจ้างจัดซื้อนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการตัดทอนงบประมาณน้อยเกินไป

ไม่เพียงแต่ฐานะการคลังจะต้องมีส่วนเกินดุลไม่น้อยกว่า 1% ของ GDP เท่านั้น ภาครัฐวิสาหกิจก็ต้องมีส่วนเกินดุลอย่างน้อย 1% ของ GDP ด้วย ในการนี้ภาครัฐวิสาหกิจจักต้องตัดทอนโครงการลงทุนที่มีความสำคัญน้อย ขณะเดียวกันก็ต้องถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคมนาคมและการขนส่ง และด้านการพลังงาน

การลดทอนอุปสงค์มวลรวมด้วยการตัดทอนงบประมาณรายจ่าย มักจะมีผลกระทบต่อคนยากจน เพราะคนจนมีอำนาจต่อรองน้อยในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในโลกที่สาม โครงการที่เป็นประโยชน์แต่คนจนจึงมักถูกตัดทอน ในขณะที่ไม่มีการแต่ต้องโครงการที่เป็นประโยชน์แก่นายทุนและผู้มีอำนาจทางการเมือง การตัดทอนงบประมาณตามเงื่อนไขเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงยังผลให้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เลวร้ายลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา งานวิจัยบางเรื่องพบว่า การรัดเข็มขัดทางการคลังทำให้อัตราการตายของทารกเพิ่มขึ้น เงินกู้เพื่อการปรับลดอุปสงค์มวลรวม ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงถูกกล่าวหาว่าเป็น ‘การปรับโครงสร้างที่มองไม่เห็นหน้ามนุษย์’ (Adjustment Without Human Face) ข้อโจมตีจากนักเศรษฐศาสตร์ในสังกัด Institute of Development Studies แห่ง Sussex University ดังกล่าวนี้ เป็นเหตุให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศทุ่มทรัพยากรจำนวนมากในปลายทศวรรษ 2520 ต่อเนื่องกับต้นทศวรรษ 2530 ในการศึกษาวิจัยผลกระทบที่มีต่อความยากจนและการกระจายรายได้ อันเกิดจากการดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขเงินกู้ แม้วิวาทะในประเด็นนี้จะยังไม่มีข้อยุติ แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ยอมรับว่าการตัดทอนงบประมาณ โดยไม่พิจารณาถึงโครงการที่ถูกตัดงบประมาณนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุดังนี้ในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายในเวลาต่อมา กองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงถือเป็นหลักการที่จะไม่ให้ตัดงบประมาณที่เป็นประโยชน์ต่อคนจน

การรัดเข็มขัดการคลังตามเงื่อนไขเงินกู้ฉุกเฉินปี 2540 ยึดหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้ โดยมีให้ตัดทอนงบประมาณด้านการศึกษาและการสาธารณสุขซึ่งเป็นประโยชน์ต่อคนจน และมีให้ตัดงบประมาณโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure investment) ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อความจำเป็นเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ข้อที่น่าเสียดาย ก็คือ การเจรจาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายครั้งนี้ ทั้งคณะผู้แทนฝ่ายไทยและฝ่าย IMF มิได้เจรจารายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่ไม่สมควรถูกตัด การกำหนดไม่ให้ตัดงบประมาณด้านการศึกษาและการสาธารณสุขเป็นข้อกำหนดที่กว้างเกินไป

เพราะงบประมาณด้านการศึกษาหลายโครงการไม่เพียงแต่ไม่เป็นประโยชน์แก่คนจนเท่านั้น หากยังไม่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของชาติด้วย การทุ่มงบประมาณเพื่อจัดซื้อคอมพิวเตอร์แก่ระบบโรงเรียนในขอบเขตทั่วประเทศ เป็นที่ทราบแก่ใจในหมู่นักการศึกษาว่ามีเป้าประสงค์ในการดูซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากระบบการจัดซื้อเป็นหลักมากกว่าที่จะมุ่งปฏิรูปการศึกษา ในการเจรจารอบแรกๆ นั้น มีรายงานข่าวว่า ทางฝ่าย IMF ต้องการให้ตัดทอนงบประมาณในด้านการสงเคราะห์/ช่วยเหลือเกษตรกร อันเป็นงบ 'พยุง' ราคาสินค้าเกษตรที่แจกจ่ายแก่หัวคะแนนของผู้ทรงอำนาจทางการเมือง โดยมีได้มีผลต่อราคาสินค้าเกษตรอย่างแท้จริง แต่เงื่อนไขดังกล่าวนี้ก็หลุดออกไปจาก Letter of Intent ความข้อนี้รวมถึงบ.ส. ด้วย

การปกป้องคนจนให้ปลอดภัยจากผลกระทบในทางลบที่เกิดจากเงินกู้ฉุกเฉินครั้งนี้ ปรากฏอย่างบางเบา นอกเหนือจากข้อกำหนดมิให้ตัดทอนงบประมาณด้านการศึกษาและการสาธารณสุขแล้ว ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ อีก ดังเช่น การป้องกันมิให้พ่อค้าฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้า การเก็บค่าโดยสารรถประจำทางและรถไฟในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการประกอบการ การให้บริการสังคมโดยมีกลุ่มคนจนทั้งในเมืองและชนบทเป็นเป้าหมาย การขยายระบบการประกันสังคมให้เกือบประโยชน์แก่คนจน การจัดการฝึกอบรมพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ถูกกระทบจากการปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจ และการขยายการมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา เงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้กำหนดขึ้นเพียงเพื่อให้เห็นว่ามีมาตรการถึงผลกระทบที่มีต่อคนจน การที่ไม่มีรายละเอียดของเงื่อนไขทำให้ชวนเข้าใจว่า เงื่อนไขในส่วนนี้เป็นส่วนที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

เงื่อนไขเกี่ยวกับการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ดูเหมือนจะเป็นการให้ความชอบธรรมแก่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการถ่ายโอนดังกล่าวนี้ การถ่ายโอนกระทำได้ด้วยวิธีการให้สัมปทานในรูปแบบ B.O.T. (=Build, Operate, and Transfer) การประกอบธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) กับเอกชน และการขายรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองสามารถอ้างเงื่อนไขเงินกู้ฉุกเฉินของ IMF ในการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน เพียงเพื่อหวังดูซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้สนใจว่า การถ่ายโอนการผลิตดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์แก่สังคมไทยโดยส่วนรวมหรือไม่ ในขณะที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งบรรษัทระหว่างประเทศ ได้ประโยชน์จากเงื่อนไขข้อนี้ ประชาชนคนไทย ซึ่งต้องซื้อบริการสาธารณูปโภคในราคาแพงขึ้น ไม่น่าว่าจะได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้นด้วย

แม้ว่า Letter of Intent มิได้เอ่ยถึงการปรับค่าบริการสาธารณูปโภค แต่ข้อกำหนดให้ภาครัฐวิสาหกิจมีส่วนเกินดุลไม่น้อยกว่า 1% ของ GDP มีนัยอยู่ในตัวแล้วว่า จะต้องมีการปรับค่าบริการดังกล่าว

การปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจการเงิน (Financial Sector Restructuring) นับเป็นเงื่อนไขสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ภายใต้เงื่อนไขนี้ รัฐบาลไทยยืนยันที่จะแก้ปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน โดยไม่ใช้เงินของแผ่นดินในการช่วยเหลือบริษัทเงินทุนและผู้ฝาก หากแต่จะมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และการปรับปรุงกลไกการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน พร้อมกันนั้นจะยื่นหยุดปกป้องสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ ในการนี้ จะมีการปรับอัตราเงินสมทบที่สถาบันการเงินส่งมอบแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็น 0.15% ของเงินฝากในครึ่งหลังของปี 2540 0.2% ในครึ่งแรกของปี 2541 และ 0.4% ในครึ่งหลังของปี 2541

การเผยแพร่ข้อมูลเศรษฐกิจและการเงินรายปักษ์ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสของการบริหารนโยบายการเงิน เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ทั้งนี้ ข้อมูลที่เผยแพร่จะยึดมาตรฐานของ IMF ที่เรียกว่า Special Data Dissemination Standards (SDDS) โดยประกอบด้วยข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ทั้งในด้านโครงสร้างความเป็นเจ้าของ ความพอเพียงของทุน และการจัดชั้นหนี้ประเภทต่างๆ

ประเทศไทยต้องสูญเสียอธิปไตยในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่เคยสูญเสียมาแล้วในปี 2524 2525 และ 2528 บัดนี้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นเป้าหมายที่อยู่เหนือเป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ การสืบคลานเข้ามาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยไม่มีพื้นที่สำหรับเป้าหมายการกระจายรายได้และความยากจน