

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 24 มีนาคม 2538

กองทุนสุวรรณภูมิ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำลังจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในอินโดจีนและพม่า การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้กระทำ โดยการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเสนอต่อรัฐสภาในโอกาสอันใกล้นี้

หลักการพื้นฐานของกองทุนสุวรรณภูมิมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก กองทุนสุวรรณภูมิเป็นกองทุนเงินหมุนเวียน โดยการนำเงินคงคลัง จำนวน 5,000 ล้านบาท มาเป็นทุนประเดิม เงินจำนวนดังกล่าวจะนำไปลงทุนในกิจการที่ไม่มี ความเสี่ยง เพื่อนำดอกผลไปจัดสรรเป็นเงินช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้คาดว่าเงิน ช่วยเหลือดังกล่าวจะตกประมาณปีละ 300-500 ล้านบาท

ประการที่สอง กองทุนสุวรรณภูมิมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งบริหารงานโดย ข้าราชการจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ และธนาคารแห่งประเทศไทย

ประการที่สาม เงินช่วยเหลือที่จัดสรรแก่ประเทศเพื่อนบ้านจากกองทุน สุวรรณภูมิเป็นเงินกู้ระยะยาว ที่เสียดอกเบี้ยอัตราต่ำ ระยะเวลาของเงินกู้นานถึง 20 ปี อัตรา ดอกเบี้ย 1.5-4.0% ต่อปี

ประการที่สี่ เงินกู้จากกองทุนสุวรรณภูมิเป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขสองชั้น (double tying) กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับโครงการที่ใช้เงินกู้ (project tying) และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดจ้างจัดซื้อ (procurement tying) เงินกู้จากกองทุนสุวรรณภูมิจะต้องนำไปลงทุนใน โครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) และในการจัดจ้างจัดซื้อนั้น จะต้องจัดจ้างจัดซื้อจากบริษัทคนไทยไม่น้อยกว่า 50% ของเงินกู้

นอกเหนือจากหลักการพื้นฐาน 4 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว รัฐบาลไทยยังได้ กำหนดมาตรการควบคุมอีก 2 มาตรการ คือ

มาตรการแรก ได้แก่ การจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) ควบคู่กับการประกอบธุรกิจวิเทศธนกิจ (BIBF) เพื่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน

มาตรการที่สอง ได้แก่ การอนุญาตให้บริษัทที่มีธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้านจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนได้ เพียงแต่ต้องเป็นบริษัทที่มีคนไทยเป็นเจ้าของเท่านั้น

รัฐบาลไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในปีงบประมาณ 2534 การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ หรือที่รู้จักกันในชื่อเดิมว่า "กองทุนอินโดจีน" นับเป็นการประกาศอย่างเป็นทางการว่า บัดนี้ไทยได้เขยิบฐานะเป็นมหาอำนาจน้อยในแหลมทองแล้ว แต่การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิมีนัยทางการเมืองที่พึงพิจารณาอย่างรอบคอบ

แต่เดิมการจัดสรรเงินช่วยเหลือต่างประเทศปรากฏในงบประมาณแผ่นดินของกรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อย่างน้อยที่สุด กรมวิเทศสหการต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสภาผู้แทนราษฎรในการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งมีนัยสำคัญว่า มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจการคลังระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระดับหนึ่ง แต่การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิได้ทำลายดุลอำนาจดังกล่าวนี้ เพราะกองทุนสุวรรณภูมิเป็นกองทุนเงินหมุนเวียน แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติขออนุญาตรัฐสภาเบิกจ่ายเงินคงคลังมาจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ แต่พลังที่พระราชบัญญัติกองทุนสุวรรณภูมิผ่านรัฐสภา กองทุนสุวรรณภูมิก็จะกลายเป็นเงินนอกงบประมาณ การใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวนี้มีจำต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไป หากแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งประกอบด้วยขุนนางข้าราชการจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสำคัญ อีกทั้งสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนอย่างใกล้ชิดดังปังก่อน

หากจะวิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้ว การนำเงินคงคลังมาจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ มีผลเสมือนหนึ่งการถ่ายโอนอำนาจการใช้ทรัพยากรทางการคลังไปสู่กลุ่มพลังอำนาจชาติไทย เพราะการบริหารเงินกองทุนตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มพลังอำนาจชาติไทย คณะกรรมการบริหารมีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลผู้ใช้อำนาจบริหารเท่านั้น หากมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่ การถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหมดสิ้นไปในกรณีนี้

แต่ด้วยเหตุที่กองทุนสุวรรณภูมิกำหนดเงื่อนไขในการใช้เงินกู้ว่าจะต้องนำไปจัดจ้างจัดซื้อจากบริษัทคนไทยไม่น้อยกว่า 50% ของเงินกู้ คณะกรรมการบริหารกองทุนย่อมอยู่ในฐานะที่จะแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรเงินกู้ได้ เพราะจะมีบริษัทคนไทย

ที่มีประโยชน์ได้เสียจากกระบวนการจัดสรรเงินกู้นี้ กรณีที่มีความเป็นไปได้สูงยิ่งก็คือ กรณีที่กลุ่มทุนไทยเสนอโครงการสาธารณูปโภคต่อรัฐบาลพม่าหรือประเทศต่างๆในอินโดจีน แล้วมาวิ่งเต้นขอเงินกู้จากรัฐบาลไทย พร้อมทั้งขอสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในกรณีเช่นนี้มีมากพอที่จะจ่ายเงินได้ไต่ะไต่ะได้ ยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดวงเงินกู้ และอัตราดอกเบี้ย (ตั้งแต่ 1.5% จนถึง 4.0%) ด้วยแล้ว อำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวย่อมใช้ไปในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ หากต้องการ

ในอารยประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านาน การจัดสรรเงินช่วยเหลือต่างประเทศจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้งรัฐบาลยังต้องรายงานการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือเหล่านั้นต่อรัฐสภาด้วย ในกรณีของสหรัฐอเมริกาการขออนุมัติเงินช่วยเหลือต่างประเทศเป็นวาระการประชุมที่สำคัญที่รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหาร การณ์ปรากฏอยู่เนืองๆว่า รัฐสภามีได้อนุมัติเงินช่วยเหลือแก่บางประเทศตามคำขอของรัฐบาล

การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ แม้จะมีข้อดีในการเอื้ออำนวยให้การบริหารเงินกู้ต่างประเทศมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็มีข้อเสียอย่างสำคัญในการทำลายดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งยังเปิดช่องให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรเงินกู้โดยปราศจากการตรวจสอบเท่าที่ควร

ในประวัติศาสตร์การคลังไทย การจัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนขยายตัวอย่างรวดเร็วภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองได้หาประโยชน์จากกองทุนเงินหมุนเวียนเหล่านี้ เมื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามสถาปนาวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงิน การลดทอนกองทุนเงินหมุนเวียนเป็นเป้าหมายหนึ่งในการนี้ เพราะการใช้จ่ายเงินกองทุนหมุนเวียนปราศจากการควบคุมเท่าที่ควรบุคคลสำคัญที่มีบทบาทผลักดันให้ลดทอนกองทุนเงินหมุนเวียน ก็คือ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และนายประพนธ์ บุญนาถ (อดีตรอธิบดีกรมบัญชีกลาง)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 กระแสการจัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนหวนกลับมาอีกครั้งหนึ่ง กองทุนสำคัญที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรก ได้แก่ กองทุนน้ำมัน (2517) และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (2517) แต่การขยายตัวในการจัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนเกิดขึ้นในยุครัฐบาลนายธานินทร์ ปันยารชุน (2534-2535) กองทุนที่จัดตั้งขึ้นในช่วงนี้ ได้แก่ กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (2534) กองทุนสิ่งแวดล้อม (2535) กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (2535) กองทุนพัฒนาชุมชนเมือง (2535) กองทุนสนับสนุนการวิจัย (2535) เป็นต้น

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มขุนนางนักวิชาการพยายามลดทอนกองทุนเงินหมุนเวียนเพื่อสร้างวินัยทางการคลัง แต่ครั้งเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กลุ่มขุนนางนักวิชาการกลับเป็นผู้ผลักดันให้จัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนเสียเอง ทั้งนี้ด้วยการอ้างเหตุผลว่า กระบวนการงบประมาณตามปกติขาดความยืดหยุ่น และไม่เอื้ออำนวยให้มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ กองทุนสุวรรณภูมิจะมีใช้กองทุนเงินหมุนเวียนกองทุนสุดท้าย กองทุนลักษณะเดียวกันนี้จะยังผุดขึ้นอีกในอนาคต เพราะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้องการความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรทางการคลังเช่นเดียวกัน ในแง่นี้ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมิได้มีพฤติกรรมแตกต่างจากรัฐบาลของกลุ่มพลังอำนาจคณาธิปไตย จะมีก็เฉพาะแต่นักการเมืองฝ่ายค้านเท่านั้นที่ต้องการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ นักการเมืองที่กุมอำนาจฝ่ายบริหารไม่ต้องการการถ่วงดุลเช่นว่านี้

การขยายตัวของกองทุนเงินหมุนเวียนไม่เพียงแต่ทำลายอำนาจการถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น หากยังสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยอิสระ การควบคุมหรือกำหนดระดับการใช้จ่ายของภาครัฐบาลจึงมีอาจกระทำไม่ได้ หากกองทุนเงินหมุนเวียนทั้งปวงมีขนาดยิ่งใหญ่มาเพียงใด การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะยังมีปัญหามากเพียงนั้น

เมื่อกล่าวทศวรรษที่แล้ว ธนาคารโลกแสดงความกังวลในประเด็นที่ว่า การใช้จ่ายของกองทุนเงินหมุนเวียนทั้งปวงจะบั่นทอนประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายการคลัง จนถึงกับผลักดันให้กระทรวงการคลังศึกษาเรื่องนี้ บัดนี้แม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมากกว่าทศวรรษ แต่กระทรวงการคลังหาได้ผลักดันให้ลดทอนจำนวนกองทุนเงินหมุนเวียนอย่างจริงจังไม่ ตรงกันข้ามกลับสมยอมให้มีการจัดตั้งกองทุนประเภทนี้เพิ่มขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิเป็นแนวความคิดที่ไม่ควรสนับสนุน เพราะจะสร้างปัญหาการบริหารการคลังในระยะยาว ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และในด้านการทำลายวินัยทางการคลัง หากถึงที่สุดแล้วมีอาจหัดทานการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ได้ สภาผู้แทนราษฎรสมควรพิจารณากำหนดหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 ประการในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ กล่าวคือ

ประการแรก การจำกัดอายุของกองทุนสุวรรณภูมิมิให้เกิน 5 ปี เมื่อครบกำหนด 5 ปี คณะกรรมการบริหารกองทุนจักต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรควรแต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนสุวรรณภูมิ รายงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒิจะใช้เป็นฐานในการพิจารณาว่า รัฐสภาจะต่ออายุกองทุนนี้ต่อไปหรือไม่ แม้รัฐสภาจะมีมติให้ต่ออายุกองทุน การต่ออายุทุกครั้งจักต้องมีมาตรการจำกัดอายุกองทุนเช่นเดิม

ประการที่สอง การลดทอนอำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารกองทุน แต่การลดทอนอำนาจดังกล่าวนี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อร่างกฎหมายกองทุนสุวรรณภูมิ มีบทบัญญัติในรายละเอียด บทบัญญัติที่สำคัญได้แก่ การกำหนดสัดส่วนเงินกู้ที่จัดสรรแก่พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนามตลอดอายุกองทุน การกำหนดลักษณะโครงการที่อยู่ในข่ายได้รับเงินกู้ การกำหนดเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาของเงินกู้ ระยะปลอดภาระหนี้ (grace period) และอัตราดอกเบี้ย เพื่อมิให้คณะกรรมการบริหารกองทุนสามารถใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากขอบเขต

แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิเป็นเรื่องอันไม่สมควรสนับสนุน แต่การช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่ด้อยพัฒนาเป็นเรื่องอันควรแก่การสนับสนุน การช่วยเหลือดังกล่าวนี้ควรยึดพื้นฐานด้านมนุษยธรรม หากควรเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากเกินไป หลักการของกองทุนสุวรรณภูมิที่กำหนดว่า ประเทศลูกหนี้จะต้องใช้เงินกู้ไม่น้อยกว่า 50% ในการจัดจ้างหรือจัดซื้อสินค้าจากบริษัทคนไทย เป็นหลักการที่ต้องการให้ประโยชน์แก่กลุ่มทุนไทยมากกว่า การช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่ด้อยพัฒนา ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า เงื่อนไขการกำหนดโครงการที่ใช้เงินกู้ (project tying) ก็ดี และเงื่อนไขการจัดจ้างจัดซื้อ (procurement tying) ก็ดี ยังผลให้เงินกู้นั้นไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศลูกหนี้เท่าที่ควร หากปราศจากเงื่อนไขเหล่านี้ ประเทศลูกหนี้สามารถนำเงินกู้ไปใช้จ่ายในโครงการที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมมากกว่าโครงการที่ถูกบังคับใช้จ่าย อีกทั้งสามารถว่าจ้างหรือจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์จากประเทศอื่นที่มีคุณภาพดีกว่าและราคาถูกลงกว่าจากบริษัทคนไทย

หากวิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้ว กองทุนสุวรรณภูมิมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่ด้อยพัฒนา หากแต่เป็นกองทุนสงเคราะห์กลุ่มทุนไทย