

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม 2540

รัฐบาลไทยกับเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันอาทิตย์ 27 กรกฎาคม 2540 ที่กล่าวว่า รัฐบาลไทยจะขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นั้น นอกจากจะช่วยเหลือการคาดการณ์ของสาธารณชนเกี่ยวกับแผนการปฏิรูปการคลังทางเศรษฐกิจของรัฐบาลแล้ว ยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงภาวะจนตรอกของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธอีกด้วย ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะมีได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับ ‘แผนการช่วยเหลือ’ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่ก็มิใช่เรื่องยากแก่การคาดเดาว่า รัฐบาลไทยต้องการเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือที่เรียกกันในชื่อภาษาอังกฤษว่า Standby Arrangement

ภายหลังการปล่อยเงินบาทมีค่าลดตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา ทิศทางการยืนยันอย่างหนักแน่นมาโดยตลอดถึงความมั่นคงของทุนสำรองระหว่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงกับให้สัมภาษณ์ว่า ไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยถ่วงเวลาการเปิดเผยข้อมูลทุนสำรองระหว่างประเทศ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2540 นอกจากจะสร้างความไม่โปร่งใสเกี่ยวกับผลการบริหารทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Equalization Fund) แล้ว ยังก่อให้เกิดการคาดการณ์ในทางร้ายยิ่งขึ้น

การใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาท ทั้งในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2540 มิใช่ปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยโดยรวม ยิ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งเล่นงานนายยอร์จ โซรอส (George Soros) โดยเฉพาะด้วยแล้ว หากรายงานข่าวนี้เป็นจริง ย่อมแสดงถึงมิชฌาธิฐิของกลุ่มผู้กุมนโยบายการเงินอย่างเห็นได้ชัด ทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยมิได้มีไว้ให้ ‘เล่นงาน’ นักเก็งกำไรคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะหนทางที่มีประสิทธิผลที่สุดในการป้องปรามการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ก็คือ การปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อฐานะทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง และการปรับกลไกให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยใช้มาตรการควบคุมปรัวรรตเงินตราต่างประเทศด้วยการแยกตลาดเงินบาทนอกประเทศ (off-shore market) ออกจากตลาดเงินบาทในประเทศ (on-shore market) ตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคม 2540 เพื่อมิให้นักเก็งกำไรต่างชาติมีเงินบาทสำหรับการเก็งกำไร ผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงอาการลิ่งโลด หลงเข้าใจว่า ‘ชนะ’ สงครามแล้ว หนังสือพิมพ์บางฉบับดังเช่น *The Nation* ซึ่งมีส่วนด้านการปรับอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อฐานะทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง ร่วมแสดงอาการลิ่งโลดด้วย หาได้สำเหนียกว่า トラบเท่าที่ยังเดินอยู่บนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน การโจมตีเงินบาทจะยังคงมีต่อไป หากเงินบาทมิได้มีค่าตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริง ในประการสำคัญ หาได้สำเหนียกว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) โดยพื้นฐานแล้ว ชัดกับระบบเสรีนิยมทางการเงิน

ไม่มีข้อมูลสาธารณะที่บ่งบอกว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากน้อยเพียงใดในการทำสงครามเงินบาททั้งในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน และนำทุนสำรองระหว่างประเทศไปทำสัญญาขายล่วงหน้าจำนวนมากน้อยเพียงใด แต่การหมดความเชื่อถือที่มีต่อรัฐบาลไทยและต่อเงินบาท ทำให้สถานการณ์ในเดือนมิถุนายนเลวร้ายลงอย่างรวดเร็ว บัดนี้ ประชาชนชาวไทยพากันทิ้งเงินบาท และหันไปถือเงินดอลลาร์อเมริกัน พ่อค้าส่งออกเมื่อขายสินค้าได้ รั้งรอการนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ เพราะหวังประโยชน์จากอัตราแลกเปลี่ยนระดับใหม่ ทำยที่สุด บรรดาเงินกู้ต่างประเทศเมื่อครบกำหนด เริ่มมีปัญหาในการต่อสัญญาการกู้ เพราะสถาบันการเงินต่างประเทศเริ่มไม่แน่ใจในความสามารถในการชำระหนี้ ด้วยเหตุตั้งนี้เอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงประกาศให้เงินบาทมีค่าลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วยอาการจนตรอกอย่างยิ่ง

การร่อยหรอของทุนสำรองระหว่างประเทศในเดือนมิถุนายนและเดือนกรกฎาคมเป็นเรื่องคาดการณ์ได้ ในเมื่อทุนสำรองระหว่างประเทศมิได้มีโครงสร้างที่มั่นคงดังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโอ้อวด ประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เรื้อรังและรุนแรง ดังเช่นประเทศไทย จะมีทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ก็แต่โดยการมีส่วนเกินดุลในบัญชีเงินทุน (Capital Account) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เงินทุนนำเข้าส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ต่างประเทศและการลงทุนซื้อขายหลักทรัพย์ (Portfolio Investment) เงินทุนนำเข้าทั้งสองประเภทนี้มีลักษณะที่พลลงต่ำสูงยิ่ง เมื่อความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทยหมดไป เงินทุนนำเข้าเริ่มไหลออกและไม่หวนกลับมา ซึ่งกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศอย่างสำคัญ

เมื่อรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) เรียกร้องเมื่อวันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540 ให้พ่อค้าส่งออกนํ้ารายได้จากการส่งออกเข้าประเทศ เพื่อให้ตลาดเงินตราต่างประเทศในประเทศไทยมีเสถียรภาพ (*The Nation*, July 26, 1997) อาการวิกฤตของทุนสำรองระหว่างประเทศก็ปรากฏสู่สาธารณชนเป็นครั้งแรก หากทุนสำรองระหว่างประเทศมีฐานะมั่นคงดังที่อวดอ้าง ย่อมไม่มีเหตุที่จะขอร้องให้พ่อค้าส่งออกนํ้าเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ

ทั้งที่สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญวิกฤติการณ์การเงินครั้งที่ร้ายแรงที่สุดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามหลีกเลี่ยงการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งที่สามารถต่อสายโดยตรงได้ การหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแสดงออกอย่างชัดเจน ด้วยการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พร้อมด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและคณะ เดินทางไป 'จัมก้อง' รัฐมนตรีการคลังญี่ปุ่นเมื่อกลางเดือนกรกฎาคม 2540 โดยมีเสียงร่ำลือว่า รัฐบาลไทยขอกู้เงินจำนวน 20,000 ล้านดอลลาร์ พรรคฝ่ายค้านตีปลาหน้าไซ ด้วยการคัดค้านการกู้เงินเพื่อพยุงฐานะของสถาบันการเงิน และเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่อง หาได้ตระหนักว่า เจตนาารมณ์ของการกู้เงินอยู่ที่การเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ แต่แล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะกลับจากญี่ปุ่น โดยมีได้เงินกู้ติดมือกลับมา

อาการลงใจของรัฐบาลไทยในการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สร้างความหงุดหงิดใจแก่ผู้บริหาร IMF อย่างยิ่ง

เหตุใดคอยแล้วไม่มา ?

นี่มิใช่คำร่ำฟุ้งของศาสตราจารย์สแตนลีย์ ฟิชเชอร์ (Stanley Fischer) หากแต่เป็นคำถามผ่านสื่อมวลชน ซึ่งกระจายข่าวไปทั่วพิภพภายในเวลาไม่กี่ชั่วโมง

ศาสตราจารย์สแตนลีย์ ฟิชเชอร์ มีสถานะอยู่สองสถาน สถานหนึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์เรื่องนาม อดีตอาจารย์แห่ง Massachusetts Institute of Technology ผู้เชี่ยวชาญเศรษฐศาสตร์มหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐศาสตร์การเงิน แต่อีกสถานหนึ่งเป็นรองผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

ในฐานะนักวิชาการ ศาสตราจารย์ฟิชเชอร์ทราบแก้ไขดีว่า ประเทศไทยบาดเจ็บสาหัสจากการทำสงครามเงินบาทมากเพียงใด ไม่มีประเทศที่เร่งรัดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงินโดยยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ประเทศใดที่สามารถรอดพ้นวิกฤติการณ์ทางการเงินไปได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศในความรับ

ผิดชอบของศาสตราจารย์พิชเชอร์ เพียรพยายามเตือนธนาคารแห่งประเทศไทยซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่คำแนะนำที่เต็มเปี่ยมด้วยความหวังดีนี้ไม่มีความหมาย เรื่องที่น่าเศร้าก็คือ ศิษย์เก่า M.I.T. ในประเทศไทยเป็นฝ่ายกดดันธนาคารแห่งประเทศไทยมิให้ละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และมีให้ลดค่าเงินบาท ทั้ง ๆ ที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation)

ในฐานะรองผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ศาสตราจารย์พิชเชอร์พร้อมที่จะอ้าแขนโอบอุ้มและช่วยเหลือธนาคารแห่งประเทศไทย และรอคอยให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ ในอดีตที่เป็นมา เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน และไม่สามารถรับมือได้คราใด ก็ต้องวิ่งเข้าขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศครานั้น แต่คราวนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยสร้างความประหลาดใจแก่ผู้บริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยการหลีกเลี่ยงหน้า ไม่เข้าพบผู้บริหาร IMF เพื่อขอความช่วยเหลือดังที่เป็นมาในอดีต และนี่เองที่ทำให้ศาสตราจารย์พิชเชอร์หงุดหงิดใจ จะไม่ให้หงุดหงิดใจได้อย่างไร ในเมื่อฟิลิปปินส์ซึ่งเผชิญวิกฤติการณ์เงินเปโซหลังจากที่ไทยเผชิญวิกฤติการณ์เงินบาทวิ่งเข้าหากองทุนการเงินระหว่างประเทศ จนสามารถตกลงแผนการช่วยเหลือได้แล้ว แต่ยังไม่มีเงาของผู้บริหารนโยบายการเงินของไทย

ศาสตราจารย์พิชเชอร์พร่ำพร้อยคำที่ไม่เป็นมงคลว่า ผู้บริหารรัฐบาลไทยกำลังมีพฤติกรรมที่แสดงถึงความโง่เง่าเต่าตุ่นด้วยการไม่ขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF พร้อมทั้งลำทับว่าหากปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินยัดเยี่ยวยาวนานมากเพียงใด ความยากลำบากในการแก้ปัญหา ยิ่งมีมากเพียงนั้น ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ถ้อยคำที่ไม่เป็นมงคลเหล่านี้ต้องการส่งถึงผู้คนในวังบางขุนพรหมโดยตรง ศาสตราจารย์พิชเชอร์มิได้ต้องการดอกเบี้ยเงินกู้มากไปกว่าความต้องการเห็นเสถียรภาพทางการเงินคืนสู่อาเซียนตะวันออกโดยเร็ว

ธนาคารแห่งประเทศไทยเพ่งยื่นข้อเสนอการกู้เงินฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2540 ภายหลังจากที่การเจรจาขอความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นล้มเหลว ทั้งนี้ตามคำให้สัมภาษณ์ของอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันอังคารที่ 29 กรกฎาคม 2540) ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ความพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเบื้องต้นเป็นความต้องการของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเป็นความต้องการของรัฐบาล คำให้สัมภาษณ์ของที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ บ่งบอกว่า รัฐบาลเป็นฝ่ายต้องการหลีกเลี่ยงการยืมยืมความผิดพลาดในการบริหารนโยบายการเงิน บทสัมภาษณ์ศาสตราจารย์พิชเชอร์ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ *The Washington Post* ในเวลาไล่เลี่ยกัน รวมทั้งการผลักดันของ

นักวิชาการไทยและพรรคฝ่ายค้านอาจมีผลไม่มากนัก เพราะถึงตอนนั้นรัฐบาลอยู่ในภาวะจนตรอกแล้ว

อะไรจะเกิดขึ้น หากรัฐบาลไทยขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ?

ประการแรก ประเทศไทยจะสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย เพราะกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ประเทศผู้กู้ต้องปฏิบัติ หรือที่เรียกกันว่า Policy Conditionalities ในทางปฏิบัติ เงื่อนไขการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ มิได้กำหนดด้วยวิธีการสั่งการจากกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. มายังกรุงเทพฯ หากแต่เกิดจากการเจรจาร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย เมื่อมีข้อตกลงเกี่ยวกับแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ชัดเจนแล้ว ฝ่ายไทยจะเป็นฝ่ายแจ้งความจำนงว่าจะดำเนินมาตรการทางนโยบายอะไรบ้าง ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีอากล่าวหาโดยนิตินัยว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศละเมิดอธิปไตยในการกำหนดนโยบายของภาคีสมาชิก อย่างไรก็ตาม หากประเทศผู้กู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ซึ่งจะมีการทบทวนเป็นระยะๆ กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็จะตัดเงินที่ให้กู้โดยทันที ดังที่เคยตัดเงินกู้ฉุกเฉินที่ให้แก่ไทยในปี 2525 มาแล้ว

ประการที่สอง เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่มาพร้อมกับเงินกู้ฉุกเฉินนี้ ส่วนใหญ่มักเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างอุปสงค์มวลรวม (Demand-Side Structural Adjustment) การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงมีผลเท่ากับการยืมมือ IMF ให้เล่นงานนักการเมืองให้มีวินัยทางการคลัง และเล่นงานธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีวินัยทางการเงิน บรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนการขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF ล้วนมีเป้าประสงค์ดังกล่าวนี้ โดยไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นการสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย

ประการที่สาม ความน่าเชื่อถือของเศรษฐกิจไทยในสังคมเศรษฐกิจโลกมีมากขึ้น ตลาดการเงินระหว่างประเทศให้ความเชื่อถือ IMF ในฐานะองค์กรโลกบาลทางการเงินระหว่างประเทศ เมื่อ IMF เข้ามาดูแลเศรษฐกิจไทย ก็เป็นที่เชื่อถือกันว่า IMF จะช่วยแก้วิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศไทยได้ การกู้เงินจากญี่ปุ่น หรือประเทศหรือองค์กรอื่นใด จะไม่ช่วยสร้างความน่าเชื่อถือได้มากเท่า IMF

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยต้องจารึกไว้ว่า รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องปล่อยเงินบาทให้ลอยตัวด้วยความจนตรอกเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเวลาต่อมาด้วยอาการจนตรอกไม่แตกต่างกัน ในฐานะนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิตมีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้