

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 8 สิงหาคม 2540

## เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF ?

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เหตุใดรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)? นี่เป็นคำถามพื้นฐานที่อยู่ในใจประชาชนชาวไทยจำนวนมาก

ความจำเป็นในการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ ประโยชน์ของการกู้เงินดังกล่าวมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ

*ประการแรก* การสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย นับเป็นเหตุจำเป็นปฐมฐาน วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ทั้งภาวะเศรษฐกิจถดถอยและวิกฤติการณ์ทางการเงินได้ทำลายความเชื่อมั่นของสังคมเศรษฐกิจโลกและชุมชนการเงินระหว่างประเทศที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและความพิการของกลไกทางการเงินมีส่วนซ้ำเติมปัญหาการขาดความเชื่อมั่น เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดที่มีขนาดการเปิดประเทศอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังยึดกุมเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ การขาดความเชื่อมั่นไม่เพียงแต่จะทำให้เงินทุนจากต่างประเทศไม่ไหลเข้าเท่านั้น เงินทุนที่มีอยู่ภายในประเทศเดิมทั้งที่เป็นของชาวต่างประเทศและของชาวไทย จะไหลออกนอกประเทศด้วย ซึ่งซ้ำเติมวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว

การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยได้ เพราะกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีฐานะเป็นองค์กรโลกบาล ซึ่งมีหน้าที่จัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ และดูแลให้โลกมีเสถียรภาพทางการเงิน ในประการสำคัญในการให้เงินกู้ฉุกเฉิน กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ในประวัติศาสตร์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ประเทศที่ได้รับเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างจากองค์กรโลกบาลแห่งนี้ส่วนใหญ่มุ่งประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีเพียงส่วนน้อยที่ล้มเหลว ด้วยเหตุดังนี้ การที่รัฐบาลไทยตัดสินใจขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศ จึงช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสังคมเศรษฐกิจโลกที่มีต่อเศรษฐกิจไทยได้ระดับหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดก็เชื่อมั่นว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะกลับคืนมา

*ประการที่สอง* การเสริมสร้างฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศนับเป็นเหตุจำเป็นอีกประการหนึ่งในการขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ชุมชนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากในการทำสงครามปกป้องค่าเงินบาทตั้งแต่ต้นปี 2540 โดยที่อาจมีการทำสัญญาขายเงินตราต่างประเทศในตลาดซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งกำหนดชำระในช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายน นอกจากนี้ประชาชนชาวไทยจำนวนไม่น้อยหันไปถือเงินตราต่างประเทศแทนเงินบาท อีกทั้งพ่อค้าส่งออกเมื่อขายสินค้าได้ ไม่ยอมนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ โดยหวังประโยชน์จากความตกต่ำของค่าเงินบาท การขาดความเชื่อมั่นที่มีต่อเศรษฐกิจไทยจึงกระทบต่อฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ

การขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่จะได้เงินกู้จากองค์กรโลกบาลแห่งนี้เท่านั้น หากยังได้รับเงินกู้จากสถาบันอื่นอีกด้วย หนังสือพิมพ์ *Nihon Keisai Shimbun* รายงานข่าวในสัปดาห์ก่อนหน้านี้อันว่า EXIM Bank of Japan จะให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยร่วมกับ IMF จำนวน 8,000 ล้านดอลลาร์ โดยแบ่งกันฝ่ายละครึ่ง นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ในสหรัฐอเมริกา ยุโรปและญี่ปุ่น จะร่วมกันให้เงินกู้อีก 5,000 ล้านดอลลาร์ การที่เงินกู้ในลักษณะนี้ช่วยเหลือนี้นี้หลังไหลเข้ามา ก็เพราะเชื่อว่า ไทยสามารถชำระหนี้คืนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามาจัดการให้รัฐบาลไทยแก้ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

*ประการที่สาม* ความช่วยเหลือทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นเรื่องจำเป็น ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายการเงิน ซึ่งมีผลซ้ำเติมวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นความอ่อนด้อยทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดนโยบายการเงิน และความอ่อนด้อยประสบการณ์ในการจัดการวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเงินและเศรษฐศาสตร์การคลัง อีกทั้งมีการศึกษาวิจัยปัญหาเสถียรภาพทางการเงินอย่างกว้างขวางและลุ่มลึก นอกจากนี้ ยังมีประสบการณ์ในการแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินในประเทศต่างๆอีกด้วย การขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากจะได้เงินกู้แล้ว ยังได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการด้วย

*ประการที่สี่* วินัยทางการคลังและวินัยทางการเงินเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นต่อการฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่วินัยทั้งสองด้านของรัฐบาลและระบบราชการหย่อนยาน

ภายใต้ระบบนักเลือกตั้ง นักเลือกตั้งต้องการทุ่มเทการใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ส่วนหนึ่งเพื่อดูดซับส่วนเกินจากกระบวนการประมูลและการจัดซื้อจัดจ้าง อีกส่วนหนึ่งเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง แต่นักเลือกตั้งไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ ระบบนักเลือกตั้งโดยธรรมชาติจึงมีลักษณะเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล หรือ Democracy in Deficit และวินัยทางการคลังหย่อนยาน ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งคอยบอกให้ผู้อื่นในสังคมมีวินัยและต้องรัดเข็มขัด กลับไร้ซึ่งวินัยทางการเงินเสียเอง การนำเงินนอกงบประมาณไปค้ำจุนสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอ เนื่องจากความผิดพลาดในการบริหารและ/หรือการฉ้อฉลก็ดี และการจัดสรรเงินซื้ออัตรากำลังประจำแก่ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ตามแรงกดดันทางการเมืองก็ดี มีผลในการทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจขยายตัวมากกว่าปกติ การแทรกตัวเข้ามาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะช่วยกดดันให้วินัยทางการคลังและวินัยทางการเงินกลับคืนมา เพราะเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่สำคัญ ก็คือ การลดอุปสงค์มวลรวม เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งคลุมทั้งการตัดทอนรายจ่ายรัฐบาลและการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชน

*ประการที่ห้า* ความไร้ประสิทธิภาพของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบกับความพิการของกลไกทางการเมือง รวมทั้งภาวะการขาดผู้นำทางการเมือง ทำให้มีความจำเป็นต้องยืมมือกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาช่วยปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาเรื้อรังมาเป็นเวลานาน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังไม่สามารถผลักดันมาตรการทางนโยบายในการแก้ปัญหานี้อย่างเป็นทางการ ฝ่ายการเมืองมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าประชาชนโดยทั่วไปมิได้รู้สึกเดือดร้อนจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด จึงไม่มี 'ใจทก' ที่จะกดดันให้มีการแก้ปัญหามากกว่าปัญหาเศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ ดังเช่นปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาการว่างงาน ซึ่งมี 'ใจทก' ผู้ประสบความเดือดร้อนที่ชัดเจน

การขอเงินฉุกเฉิน ที่เรียกว่า Standby Arrangement จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2540 มีใช้ครั้งแรก รัฐบาลไทยเคยขอเงินกู้ฉุกเฉินลักษณะนี้มาก่อนแล้วในปี 2524 2526 และ 2528 โดยที่เป็นการกู้เงินเพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ และเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเฉกเช่นเดียวกัน น่าอานานักที่รัฐบาลไทยมิได้เรียนรู้บทเรียนจากอดีต เพียงชั่วเวลาทศวรรษเศษภายหลังจากความช่วยเหลือครั้งล่าสุด รัฐบาลไทยก็ต้องบากหน้ากลับไปหากองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก เพื่อให้ช่วยแก้ปัญหาเดิม แต่คราวนี้ร้ายแรงกว่าเดิม ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยมีการใช้จ่ายอย่าง

เกินตัว ต่างกันแต่เพียงว่า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดดุลของภาคเอกชน กระนั้นก็ตาม รัฐบาลมีโอกาสปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ในเมื่อรัฐบาลมีเครื่องมือทางการคลังและการเงินในการลดทอนการใช้จ่ายและในการส่งเสริมการออม

ประเทศไทยได้สูญเสีย 'พรหมจรรย์' ทางเศรษฐกิจไปนานแล้ว และต้องสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหลายต่อหลายครั้ง การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียอธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง ใครเป็นผู้ทำลายอธิปไตยของไทยครั้งนี้? คำตอบคงอยู่ที่ผู้นำทางการเมือง ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ผู้นำในภาคเศรษฐกิจการเงิน และกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงินและกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์บางคน การสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นการชั่วคราวเป็นต้นทุนที่ต้องยอมเสีย เพื่อมีโอกาสเรียนรู้บทเรียนบทใหม่ ดีกว่าปล่อยให้ประเทศอยู่ในภาวะล้มละลาย หากไม่เร่งฟื้นฟูความเชื่อมั่นที่สังคมเศรษฐกิจโลกมีต่อเศรษฐกิจไทย ด้วยการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจไทยอาจไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ต่างประเทศทั้งหมดได้