

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 กุมภาพันธ์ 2542

Side Letter

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมได้ยินเรื่อง Side Letter ตั้งแต่ปลายปี 2540 ภายหลังจากที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

คงเป็นที่จำกันได้ว่า เมื่อมีการเจรจาเรื่องเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน นายทง พิทยะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะผู้แทนประเทศไทยที่เจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีอธิบดีกรมธนารักษ์อีกด้วย เมื่อนายวีรพงษ์ รามางกูรรับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา มีรายงานข่าวที่น่าเชื่อถือได้ว่า นายวีรพงษ์มีปัญหาในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเวลานั้น มีเสียงร่ำลือว่า ฝ่ายไทยได้ทำข้อตกลงข้างเคียง ที่เรียกว่า Side Letter นอกเหนือจากเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง เสียงร่ำลือยังมีอีกว่า อธิบดีกรมธนารักษ์ที่ร่วมเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้เก็บ Side Letter ดังกล่าวนี้นี้ ข่าวลือประการหลังนี้ไม่มีข้อมูลยืนยัน

เมื่อแรกที่ผมได้ยินเรื่อง Side Letter นั้น ผมรู้สึกประหลาดใจอย่างยิ่ง ในฐานะนักวิชาการที่สนใจศึกษาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงมานานนับสิบปี ผมมีปัญหาในการได้มาซึ่งจดหมายแสดงเจตจำนงในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถ้าฟังแต่หนังสือแสดงเจตจำนงกว่าจะได้มาก็ยากเย็นแสนเข็ญอยู่แล้ว หากยังมี Side Letter อีก ความยากลำบากในการศึกษาวิจัยย่อมมีมากขึ้น ผมสนใจศึกษา IMF Conditionality ทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย แต่ต้องยอมรับว่าไม่เคยพบเรื่อง Side Letter แม้แต่ในงานวิจัยด้านกฎหมายที่ดีที่สุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังเช่น *Law and Policy of IMF Conditionality* (Kluwer 1996) ของ Erik Denters ก็หาได้มีอธิบายเกี่ยวกับ Side Letter ไม่

ผมเชื่อว่า Side Letter มีจริง พัฒนาการของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาก็ยืนยันความข้อนี้

เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันศุกร์ที่ 29 มกราคม 2542 นายจาตุรนต์ ฉายแสง ส.ส. จังหวัดฉะเชิงเทรา พรรคความหวังใหม่ อภิปรายเรื่อง Side Letter แต่นายธานินทร์ นิมมานเหมินท์ปฏิเสธเรื่องนี้ในสภาผู้แทนราษฎร จนหนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2542 พาดหัวว่า “อ้างสัญญาฉบับไอเอ็มเอฟข่มขู่คนคลัง ธารินทร์ได้ทันทีไม่จริง” แต่แล้วนายธารินทร์กลับมายอมรับนอกสภาว่า Side Letter มีจริง (มติชน ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2542) ครั้นเมื่อถูกนายวีรพงษ์ รามางกูรกดดันให้เปิดเผยสาระของ Side Letter นายธารินทร์นอกจากจะยืนยันไม่เปิดเผยแล้ว ยังได้ตอบว่า Side Letter มีมาตั้งแต่ นายวีรพงษ์ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีแล้ว (มติชน ฉบับวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542)

สำหรับผู้ที่ยังมีความทรงจำอันดี คงจะจำกันได้ว่า เมื่อแรกรับตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเดือนพฤศจิกายน 2540 นายธารินทร์แสดงความกระหึ่มกระหือหรือที่จะเปิดเผยเจตนาแสดงเจตจำนงที่ยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อให้สาธารณชนรับทราบ ทั้งนี้เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสของการดำเนินนโยบาย วิญญูชนพากันแสดงความชื่นชมนายธารินทร์ ทั้งที่รัฐบาลพลเอกชวลิตได้เปิดเผยเจตจำนงฉบับที่หนึ่งต่อสาธารณชนไปแล้วตั้งแต่กลางเดือนสิงหาคม 2540 (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 20 สิงหาคม 2540 และ Bangkok Post, August 22, 1997) แต่หาได้มีเสียงชื่นชมรัฐบาลพลเอกชวลิตในเรื่องนี้ไม่ เนื่องจากสยามรัฐนาวาในเวลานั้นกำลังจมสู่หุบเหวทางเศรษฐกิจ การเปิดเผยหนังสือแสดงเจตจำนงจึงเป็นเพียงการสืบทอดจารีตที่เริ่มต้นในยุครัฐบาลพลเอกชวลิต ในเวลานั้นสาธารณชนมิได้รับทราบที่ รัฐบาลพลเอกชวลิตเปิดเผยข้อมูลไม่หมด ตัวพลเอกชวลิตเองจะทราบความข้อนี้หรือไม่ยังเป็นข้อกังขา กระนั้นก็ตาม ไม่มีใครคาดว่า นายธารินทร์จะเป็น ‘อีแอบ’ ด้วยการซ่อนเร้น Side Letter

หากนายธารินทร์มีเจตจำนงอันมั่นคงและบริสุทธิ์ใจในการดำเนินนโยบายด้วยความโปร่งใส นายธารินทร์ย่อมอยู่ในฐานะและมีอำนาจในการเปิดเผยเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ทั้งปวงที่ผูกพันกับองค์กรที่ให้เงินกู้ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นับตั้งแต่ นายธารินทร์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ทั้งปวงกลายเป็นข่าวสารสาธารณะ (public information) ที่มีความสมบูรณ์มากกว่าเดิมหรือไม่

ทุกวันนี้ ผู้ที่ต้องการข้อมูล เมื่อเข้าสู่ web site ของธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องพานพบความล้าหลังทางเทคโนโลยีของ ‘เต่าล้านปีแห่งบางขุนพรหม’ จนต้องล่าถอย เมื่อเข้าสู่ web site ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จะมีข้อมูลเจตนาแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2-6 ไม่มี

ฉบับที่หนึ่ง และเมื่อเข้าสู่ web site ของธนาคารโลก จะมีข้อมูล Letter of Development Policy ของประเทศอื่น แต่ไม่มีของประเทศไทย

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์การเงินปี 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยนอกจากกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว ยังกู้เงินจากธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชียด้วย เงินกู้จากองค์กรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย หรือที่เรียกว่า Policy Conditionalities ทั้งสิ้น ในกรณีการขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan = SAL) จากธนาคารโลก รัฐบาลไทยต้องยื่นหนังสือแสดงนโยบายการพัฒนา (Letter of Development Policy) ในทำนองเดียวกับการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

นายธารินทร์ ผู้ซึ่งพยายามวาดภาพให้สาธารณชนเห็นว่า เป็นผู้รักความโปร่งใส มิได้ใช้ความพยายามแม้แต่อย่างหนึ่งที่จะเปิดเผยข้อมูลเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย แม้ว่าข้อตกลงบางเรื่องกระทำก่อนรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่ถ้านายธารินทร์รักความโปร่งใสจริง ก็อยู่ในฐานะและมีอำนาจที่จะเปิดเผยข้อมูลได้ นายธารินทร์รัฐอยู่เต็มอกว่ามี Side Letter ตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชวลิต แต่นายธารินทร์ไม่เคยเอ่ยถึงเรื่องดังกล่าว เพียงเพราะต้องการปกปิด Side Letter ที่ตนแอบทำ

ถึงนายธารินทร์รอดพ้นมติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรมาได้ แต่นายธารินทร์ต้องสูญเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิจากเรื่อง Side Letter อย่างปราศจากข้อกังขา สาธารณชนเคยเห็นนายธารินทร์เป็นสุภาพบุรุษ แต่ภาพลักษณ์ความเป็นสุภาพบุรุษกำลังเลือนจากสายตาสาธารณชนจำนวนมาก สุภาพบุรุษต้องไม่ปกปิดประชาชน และต้องไม่โกหกประชาชน

เหตุผลที่นายธารินทร์ใช้ในการปกปิด Side Letter ยิ่งทำลายศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของนายธารินทร์ เมื่อกล่าวว่า “... (Side Letter) เป็นเพียงข้อมูลข้างเคียง แต่เหตุที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งโดยปกติเปิดเผยไม่ได้อยู่แล้ว ...” (มติชน ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2542) เมื่อนายวีรพงษ์ รามางกูรตอบได้ว่า ในเมื่อประเทศไทยปล่อยให้เงินบาทมีค่าลอยตัวตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นมา เรื่องอัตราแลกเปลี่ยนไม่ควรเป็นความลับอีกต่อไป แต่นายธารินทร์ยังคงยืนยันนโยบายปกปิด Side Letter โดยอ้างว่า “... แม้อัตราแลกเปลี่ยนจะลอยตัว แต่บางครั้งต้องแทรกแซงบ้าง ...” (มติชน ฉบับวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542)

ในขณะที่นายธารินทร์อ้างความจำเป็นในการแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเหตุผลในการปกปิด Side Letter นายวีรพงษ์สันนิษฐานว่า อาจเป็นเพราะมีข้อตกลงนโยบายเงินบาทแข็งตัว จึงต้องมีการปกปิด Side Letter ไม่ว่าเหตุจูงใจในการปกปิด Side Letter จะเป็นประการใด แต่เจ้าหน้าที่และกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีโอกาสดำเนิน

Side Letter คนเหล่านี้มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street การแสวงหาประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าวนี้จึงมีไขว่เรื่องยาก การปกปิด Side Letter จึงเป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นายถาวรินทร์จะอธิบายได้อย่างไรว่า เหตุใดประชาชนคนไทยจึงไม่มีสิทธิในการรับรู้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลไทย ในขณะที่ชาวต่างชาติจำนวนหนึ่งกลับมีสิทธิรับรู้ นโยบายนี้ การปกปิด Side Letter ยังก่อให้เกิดข้อกังขาในใจสาธารณชนได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากข้อมูลที่ปรากฏใน Side Letter หรือ ในเมื่อมีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงินอย่างแน่นแฟ้น หากมีการเปิดเผย Side Letter ข้อกังขาท่านองนี้ย่อมไม่เกิดขึ้น ในเมื่อทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจไทยได้รับทราบข้อมูลนี้โดยเสมอหน้า

ผมมีความเห็นส่วนตัวมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า Letter of Intent ก็ดี Letter of Development Policy ก็ดี หรือ Policy Conditionalities ที่ผูกติดกับเงินกู้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พันธะการดำเนินนโยบายเหล่านี้อาจสร้างความทุกข์เข็ญแก่ประชาชนบางภาคส่วน ไม่สมควรบังคับทำข้อตกลงโดยปราศจากการถ่วงดุล ยิ่งในสังคมประชาธิปไตยที่กำลังอยู่ในช่วงของการปฏิรูปการเมืองดังเช่นสังคมไทย ไม่ควรให้ 'อีแอบ' แอบเขียน Side Letter อีกต่อไป นอกจากนี้ เงื่อนไขการดำเนินนโยบายเหล่านี้จักต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นข้อมูลสาธารณะอีกด้วย