

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 สิงหาคม 2546

ลาก่อน IMF?

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกาศเอกราชทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลไทยชำระหนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จนหมดสิ้น เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2546 พร้อมกันนี้ นายกรัฐมนตรีเรียกร้องให้ชนชาวไทยร่วมกัน 'ซุงเพื่อชาติ' และมีความภูมิใจในความเป็นชาติ

วิกฤติการณ์การเงิน 2540 นับเป็นเหตุปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ไทยต้องพึ่งเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และตกอยู่ใต้ปวงอันรัดรั้งของเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ขององค์กรโลกบาลแห่งนี้ ความร่อยหรอของทุนสำรองระหว่างประเทศ จากระดับ 39,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เหลือเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยอยู่ในฐานะล้มละลาย แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามหลีกเลี่ยงการพึ่งเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเบื้องต้น แต่กลับต้องคลานเข้าหาองค์กรดังกล่าวอย่างศิโรราบในเบื้องปลาย

เหตุใดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 จึงอุบัติขึ้น?

นายกรัฐมนตรีเสนออรรถาธิบายชนิดรอมชอมว่า วิกฤติการณ์ดังกล่าวมิใช่ความผิดของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่เป็นเหตุปัจจัยอันก่อผลสะสมทบที่ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมิได้เรียนรู้การเปลี่ยนแปลงของโลก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะมิได้ใช้ข้อมูลอย่างชาญฉลาด

นักศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยคงให้อรรถาธิบายแตกต่างจากนายกรัฐมนตรีว่า การปล่อยให้ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัวโดยไม่คิดหยุดยั้งนับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา นับเป็นสาเหตุปฐมฐานของวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ผู้นำรัฐบาลชุดต่างๆและผู้นำข้าราชการ รวมทั้งขุนนางนักวิชาการ ต่างได้รับประโยชน์จากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ ยิ่งภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เบ่งบานมากเพียงใด ผลประโยชน์ที่ได้รับยิ่งมากเพียงนั้น ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งรัดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) โดยมิได้เตรียมความพร้อมแก่ระบบเศรษฐกิจไทย นับเป็นปัจจัยสำคัญที่นำหายนภัยมาสู่ระบบ

เศรษฐกิจไทย วิกฤติการณ์การเงิน 2540 มิได้เกิดจากความไม่เป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงิน หากเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินไป โดยปราศจากการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ผสมผสานกับความไร้เดียงสาและความไร้สมรรถภาพของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ในขณะที่เร่งรัดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน

วิกฤติการณ์การเงิน 2540 มิใช่ความผิดของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่เป็นความผิดของรัฐบาลทุกรัฐบาลนับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา จวบจนถึงปี 2540 และต้องนับเป็นความผิดของผู้นำขุนนางนักวิชาการในช่วงเวลาเดียวกันทุกคนด้วย โดยเฉพาะในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง หากปราศจากความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค วิกฤติการณ์การเงิน 2540 จะไม่รุนแรงเท่าที่เกิดขึ้นจริง

ภาวะล้มละลายของระบบเศรษฐกิจไทยในเดือนกรกฎาคม 2540 ทำให้รัฐบาลไทยไม่มีอำนาจต่อรองกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายกรัฐมนตรีเยือนเอเชียถึงวิกฤติการณ์การเงินในทศวรรษ 2520 จนต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2524 ปี 2525 และปี 2528 ด้วยเหตุที่วิกฤติการณ์การเงินทศวรรษ 2520 ไม่ร้ายแรงเท่าทศวรรษ 2540 รัฐบาลไทยมีอำนาจต่อรองพอที่จะเจรจากำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย จนได้เงื่อนไขอันผ่อนปรนพอสมควร ต่างกับวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ที่รัฐบาลสูญเสียอำนาจต่อรองจนหมดสิ้น เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินจึงรัดรั้งยิ่ง

การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยและชนชาวไทยต้องสูญเสียอธิปไตยในการดำเนินนโยบาย เพราะถูกรัดรั้งและผูกมัดด้วยเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินนั่นเอง แต่การสูญเสียอธิปไตยดังกล่าวนี้เป็นผลจากความสมัครใจในภาวะจำยอมของผู้นำรัฐบาลไทยเอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศหาได้ใช้ปืนจ่อขมับผู้นำไทยให้ลงนามในสัญญาขอเงินกู้ฉุกเฉินไม่ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ตัดสินใจขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศปลายเดือนกรกฎาคม 2540 โดยได้รับอนุมัติเงินกู้เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540 หากการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นการ 'ขาย' ชาติ และหากเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นเงื่อนไขที่ผิด รัฐบาลพลเอกชวลิตต้องมีส่วนรับผิดชอบอย่างมีอาจปฏิเสธได้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศถูกโจมตีอย่างหนักในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์การเงินเอเชียบูรพา 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการให้ 'ยา' ผิดชุด จนก่อให้เกิดวิวาทะใน

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ ผู้นำในการต่อต้านกองทุนการเงินระหว่างประเทศคนหนึ่งคือ ศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตซ์ (Joseph E. Stiglitz) กองทุนการเงินระหว่างประเทศบังคับให้ประเทศที่ขอเงินกู้ฉุกเฉินเนื่องจากวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ต้องรัดเข็มขัดทางการคลัง โดยที่รัฐบาลไทยถูกบังคับให้มีส่วนเกินดุลทางการคลังไม่น้อยกว่า 1% ของรายได้ประชาชาติ การรัดเข็มขัดทางการคลังสร้างผลกระทบซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจล่าช้ากว่าที่ควร แม้อำนาจกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะกลับลำในเรื่องนี้ในภายหลัง แต่ความเสียหายที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยอุบัติขึ้นแล้ว

แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้สร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจไทยเพียงด้วยการสั่งให้รัฐบาลไทยรัดเข็มขัดทางการคลังเท่านั้น หากยังสั่งให้รัฐบาลไทยจ่าย 'เงินดาว' (Dow Payment) ก่อนรับเงินกู้อีกด้วย 'เงินดาว' ดังกล่าวนี้อ้างอิงในรูปของการประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 42 บริษัท การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% การลดวงเงินงบประมาณประจำปี 2541 ลง 59,000 ล้านบาท การเปิดเผยข้อมูลเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และการเปิดเผยฐานะสุทธิของทุนสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย มาตรการที่ถือเป็น 'เงินดาว' เหล่านี้ ล้วนทำให้ปัญหาความไร้เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์บางท่าน ดังเช่นศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตซ์ เห็นว่า การสั่งปิดธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 42 บริษัท เป็นเรื่องเกินความจำเป็น กองทุนการเงินระหว่างประเทศสั่งการเกินกว่าหน้าที่ของตน และถือประโยชน์กลุ่มทุน Wall Street ในการอุปถัมภ์สถาบันการเงินในประเทศไทยในภายหลัง เพราะธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์บางบริษัทยังสามารถประกอบตัวอยู่ได้ เนื่องจากยังได้รับความเชื่อถือจากประชาชน เมื่อถูกสั่งปิดกิจการ แม้จะเป็นการชั่วคราว ย่อมมีผลทำลายความเชื่อถือของประชาชน บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์เหล่านี้จึงตั้งอยู่ในฐานะ 'ตายทั้งเป็น' อันเป็นการซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่อยู่ในภาวะร้ายแรงอยู่แล้ว

การบังคับให้รัฐบาลไทยขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และลดวงเงินงบประมาณประจำปี 2541 มาจากฐานความเชื่อที่ว่า วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นมีสาเหตุสืบเนื่องจากการขาดดุลการคลัง แท้ที่จริงแล้ว เกือบตลอดทศวรรษ 2530 ภาครัฐบาลมิได้มีปัญหาคารขาดดุลการคลัง การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นผลจากการขาดดุลในภาคเอกชน หาได้เกิดจากการขาดดุลในภาครัฐบาลไม่

การสั่งให้รัฐบาลไทยเปิดเผยฐานะสุทธิของทุนสำรองระหว่างประเทศ และเปิดเผยข้อมูลกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แม้จะเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในประเด็นเรื่องความโปร่งใส (Transparency) แต่จังหวะเวลาในการบังคับ

ใช้มาตรการนี้สั้นคล่องเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง ค่าเงินบาทตกต่ำอย่าง
 ฮวบฮาบ จนอัตราแลกเปลี่ยนเหลือเพียง 53 บาทต่อดอลลาร์อเมริกัน อันเกินเลยกว่าพื้นฐานที่เป็น
 จริงของระบบเศรษฐกิจไทย

กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยถ่ายโอนการผลิต
 สู่ภาคเอกชน (Privatization) ด้วยการนำรัฐวิสาหกิจออกขาย โดยที่การขายรัฐวิสาหกิจหาได้มีผล
 ในการช่วยอุดระบบเศรษฐกิจไทยออกจากภาวะวิกฤติแต่ประการใดไม่

การขาดอำนาจต่อรองเนื่องเพราะระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะล้มละลาย
 ทำให้รัฐบาลไทยต้องยอมรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ซึ่งมีผลซ้ำเติมวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ
 การวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในประเด็นการสั่ง 'ยา' ผิดพลาดปรากฏอย่างแพร่หลาย
 ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์และในนครวอชิงตัน ดีซี ในประเทศไทย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย
 กลายเป็นเป้าการโจมตี เมื่อปฏิบัติตาม Remote Control ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
 อย่างเชื่องๆ แม้รัฐบาลดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในเวลาต่อมา แต่ความ
 เสียหายที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยอุบัติขึ้นแล้ว กระแสการต่อต้านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
 พัฒนาไปเป็นกระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจ โดยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ชี้กระแสชาตินิยมเพื่อ
 สละมคะแนนนโยบายการเมืองในครั้งนี้ด้วย

นายกรัฐมนตรีกล่าวขอบคุณมิตรในยามยากที่ให้เงินกู้ประเทศไทยในยามวิกฤติ
 มิตรเหล่านี้ประกอบด้วยญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ฮังกัอง เกาหลีใต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน
 ออสเตรเลีย แคนาดาและอินโดนีเซีย นายกรัฐมนตรีย้ำการขอบคุณอินโดนีเซียเป็นพิเศษ แม้
 อินโดนีเซียจะมีอันเป็นไปก่อนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศไทย เนื่องจากเผชิญ
 วิกฤติการณ์การเงินคู่เดียวกับระบบเศรษฐกิจไทย แต่ก็แสดงน้ำใจไมตรีในฐานะมิตรในยามยาก
 ในขณะที่รัฐบาลอเมริกันมิได้คิดแม้แต่จะยื่นมือช่วยเหลือยั้งมิให้ไทยจมน้ำตาย อนึ่ง มีข้อ
 นำสังเกตว่า นายกรัฐมนตรีมิได้เอื้อนวลจกล่าวขอบคุณกองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะ
 International Lender of Last Resort แม้แต่น้อย

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ความมั่นใจแก่ชนชาวไทยว่า ประเทศไทยจะไม่กลับไป
 หากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก ความเชื่อมั่นดังกล่าวนี้อาจตีความได้เป็น 2 นัย นัยหนึ่งก็คือ
 ระบบเศรษฐกิจไทยภายใต้การกุมบังเหียนของพรรคไทยรักไทยจะไม่มีวันเผชิญวิกฤติการณ์การ
 เงิน ดังนั้น จึงไม่มีเหตุต้องกลับไปขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อีกนัย
 หนึ่งก็คือ ถึงระบบเศรษฐกิจไทยจะประสบภัยพิบัติ จะไม่คลานไปหากกองทุนการเงินระหว่าง
 ประเทศอีกแล้ว

หาก พ.ต.ท.ทักษิณ มั่นใจว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะไม่เผชิญวิกฤติการณ์การเงินอีก ต้องนับว่าเป็นความมั่นใจเกินกว่าระดับอันสมควร เพราะไม่มีใครทำนายวิกฤติการณ์การเงินได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ในประการสำคัญ ลักษณะของวิกฤติการณ์การเงินเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แบบจำลองวิกฤติการณ์เงินตรา (Models of Currency Crises) ที่เคยใช้อธิบายวิกฤติการณ์การเงินได้ดี เมื่อลักษณะของวิกฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ก็มีอาจให้อธิบายอุบัติการณ์แห่งวิกฤติการณ์การเงินใหม่ได้ ความล้าสมัยของแบบจำลองรุ่นที่หนึ่ง (First-Generation Models) นำมาซึ่งแบบจำลองรุ่นที่สอง (Second-Generation Models) จนบัดนี้กำลังมาสู่แบบจำลองรุ่นที่สาม (Third-Generation Models) อนึ่งลักษณะของวิกฤติการณ์การเงินทำให้การสร้างระบบการเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) ลำบากยากยิ่ง ด้วยเหตุดังนี้ ถึงจะบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคด้วยความระมัดระวังมากเพียงใด ก็มีอาจป้องกันวิกฤติการณ์การเงินชนิดเต็มร้อยได้ ในประการสำคัญ การยึดกุมแนวนโยบายประชานิยม (Populism) ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทำให้โอกาสที่จะพลาดพลั้งจนเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจมีอยู่สูงยิ่ง

ในระบบการเงินระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศทำหน้าที่หน่วยกู้ภัย โดยช่วยกอบกู้วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดแก่ประเทศต่างๆ กล่าวในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศทำหน้าที่ International Lender of Last Resort หาก พ.ต.ท.ทักษิณ ยืนยันที่จะไม่กลับไปหากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก ก็ต้องตอบคำถามให้ได้ว่า หากระบบเศรษฐกิจไทยเกิดวิกฤติการณ์การเงินอีก ใครหรือองค์กรใดจะทำหน้าที่ International Lender of Last Resort ช่วยเหลือไทย

Asian Monetary Fund (AMF) ดูเหมือนจะเป็นคำตอบในเรื่องนี้ ความพยายามในการจัดตั้ง AMF ในปี 2540 ประสบความล้มเหลว เนื่องจากการขัดขวางจาก IMF และรัฐบาลอเมริกัน บัดนี้ ASEAN Plus Three ซึ่งบรรจุข้อตกลง CMI (Chiangmai Initiative) กำลังขับเคลื่อนการทำข้อตกลงการเงินระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันในยามที่เกิดวิกฤติการณ์การเงิน หากข้อตกลงเหล่านี้สามารถถักทอเป็นเครือข่าย ย่อมสามารถจัดตั้ง AMF ในท้ายที่สุดได้ กระนั้นก็ตาม AMF มิใช่องค์กรที่จะทดแทน IMF ได้ หากแต่ต้องทำงานเสริมกับ IMF ในประการสำคัญ ขนาดเงินกองทุนตามข้อตกลงความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศภายใต้ CMI มีจำนวนน้อยนัก และมีอาจทำหน้าที่ International Lender of Last Resort ได้อย่างเต็มที่

การผลักดันการจัดตั้ง AMF และการเสริมความเข้มแข็งแก่ AMF นับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญก่อนที่แปลงวลี 'ลาก่อน IMF' มิฉะนั้นหากต้องคลานกลับไปหา IMF อีก ก็คงสร้างความครั่นคร้ามในชุมชนการเงินระหว่างประเทศ