

## บทที่ 4

### กระบวนการดำเนินการขอรับความช่วยเหลือจาก IMF ของฝ่ายไทย

#### 4.1 กรอบและกลยุทธ์ของIMFในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ

ภายใต้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ทำให้เกิดคำถามและข้อถกเถียงที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติที่ชัดเจนได้ว่า

เหตุใดประเทศไทยที่ครั้งหนึ่งเคยได้รับการยกย่องจากIMFการเงินระหว่างประเทศว่ากำลังพัฒนาในด้านการจัดการบริหารทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Management) อย่างดีเยี่ยม ถึงต้องประสบกับความพอลิผันอย่างรุนแรงทางเศรษฐกิจ จนถึงขั้นที่ต้องขอเข้าโครงการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของ IMF

เหตุใดประเทศในภูมิภาคแถบนี้ที่ครั้งหนึ่งเคยได้รับการยกย่องจากองค์การนาชาติว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสูงและนำมาห้ศจรรย (The Asian Economic Miracle) ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ถึงต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรง เช่นนี้<sup>142</sup>

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 1997 ที่ผ่านมานั้น นับเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่นับว่ารุนแรงมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเงินของโลก เมื่อพิจารณาจากขนาดของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นและวงเงินกู้ที่ IMF

ในปัจจุบัน คำว่า "IMF" ถือกันว่าเป็นคำที่มีผู้รู้จักและใช้กันไปทั่ว จนสามารถกล่าวได้ว่าเป็นคำยอดนิยมของทุกครัวเรือนไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนของประเทศในภูมิภาคเอเชีย

<sup>142</sup> รังสรรค์ หทัยเสรี, จุฬาลงกรณ์ปริิว. ฉบับเดือนมกราคม-มีนาคม 2541

ทั้งอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และไทย ซึ่งปัจจุบันล้วนเป็นประเทศที่อยู่ภายใต้โปรแกรมความช่วยเหลือของ IMF

หน้าที่ที่สำคัญของ IMF ประการหนึ่งคือ การผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบการเงินเพื่อไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ โดยในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ประเทศสมาชิกของ IMF จำนวน 133 ประเทศนั้น ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินที่สำคัญ 41 ครั้ง และบ่อยครั้งที่วิกฤตการณ์ทางการเงินก่อให้เกิดความเสียหายเกินร้อยละ 10 ของจีดีพีของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยครั้งนี้ก็เป็นวิกฤตการณ์ของระบบการเงินการธนาคารที่สำคัญที่จะถูกบันทึกลงในประวัติศาสตร์ของ IMF อีกบทหนึ่ง<sup>143</sup>

IMF มีหลักสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกมีอยู่ 2 ประการ คือ (1) สมาชิกต้องมีปัญหาดุลการชำระเงิน (2) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นการชั่วคราว

วิธีการให้ความช่วยเหลือของ IMF<sup>144</sup> แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การช่วยเหลือทางวิชาการและการช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) โดยจะเน้นการสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ และการพัฒนาด้านการเงินการคลัง การปรับโครงสร้างสถาบัน การควบคุมบัญชี ระบบอัตราแลกเปลี่ยน และการจัดทำสถิติต่าง ๆ รวมทั้งการอบรมบุคลากร ทั้งนี้ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือและ IMF จะร่วมกันกำหนดลำดับความสำคัญของการช่วยเหลือ และต้องสอดคล้องกับองค์กรที่มีอยู่แล้วในประเทศนั้น ๆ

ส่วนการช่วยเหลือทางการเงินของ IMF ที่สำคัญแบ่งเป็น 2 แบบ คือ<sup>145</sup>

1. การซื้อและการซื้อคืน (Purchase and Repurchase) เงินตราต่างประเทศผ่าน General Resource Account (GRA) เมื่อประเทศสมาชิกใดต้องการความช่วยเหลือ IMF จะนำเงินตราสกุลของประเทศนั้นที่มีอยู่กับ IMF ออกขายให้กับประเทศสมาชิกอื่น เพื่อให้ได้เงินตราต่างประเทศสกุลที่สมาชิกที่ต้องการความช่วยเหลือต้องการ ประเทศสมาชิกที่ขอรับความช่วยเหลือ

<sup>143</sup> Michael Mussa, *American Economic Review*, May 1997

<sup>144</sup> ส่วนวิจัยเศรษฐกิจฝ่ายวิจัยธุรกิจธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), การรับความช่วยเหลือจาก IMF, 2540

<sup>145</sup> เรื่องเดียวกัน

เหลือในลักษณะนี้จะถือว่าได้ถอนเงิน (Drawing) หรือ ซื้อ (Purchase) จาก IMF โดยผู้ถอนเงินจะต้องซื้อคืน (Repurchase) ด้วยเงินตราต่างประเทศหรือด้วย SDRs เมื่อปัญหาของประเทศบรรเทาลง แต่ไม่เกิน 3-5 ปี และต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการถอนให้แก่ IMF

2. การเปิดเครดิตไลน์เมื่อประเทศสมาชิกใดต้องการความช่วยเหลือ IMF จะเปิดเครดิตไลน์ให้ตามโควต้าที่ประเทศสมาชิคนั้นมีอยู่กับ IMF โดยปัจจุบันประเทศสมาชิกจะขอกู้ได้ในวงเงินสูงเท่ากับกู้ได้ร้อยละ 600 หรือ 6 เท่าของโควต้าใน 3 ปี และในการขอกู้ IMF จะมีโครงการการแก้ไขปัญหาประกอบการใช้เครดิตด้วย กรณีนี้ประเทศผู้ขอความช่วยเหลือซึ่งเป็นผู้กู้จะต้องดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้กับ IMF และ IMF จะประเมินผลของมาตรการต่าง ๆ เป็นประจำทุก 3 เดือน การให้ความช่วยเหลือนี้ IMF มีเครื่องมือที่จะใช้แตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาของประเทศสมาชิก ได้แก่

Stand-By Arrangements (SBA) เป็นการเปิดเครดิตไลน์สำรองไว้ให้สมาชิกผู้ ในกรณีขาดดุลการชำระเงินระยะสั้นชั่วคราว หรือขาดดุลตามวัฏจักร มีอายุการกู้ระหว่าง 12 - 16 เดือน

Extended Arrangements (EA) ใช้ในกรณีที่สมาชิกต้องแก้ปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลเนื่องจากปัญหาความยุ่งยากในโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาค มีอายุการกู้ประมาณ 3 ปี

Enhanced Structural Adjustment Arrangement (ESAA) ให้แก่ประเทศสมาชิกที่มีรายได้ต่ำและมีปัญหาดุลการชำระเงิน อายุการกู้ประมาณ 3 ปี และขอต่ออายุได้เป็นระยะ ๆ มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีระยะเวลาปลอดหนี้สั้น

ในขณะนี้ IMF มีหน้าตาต่างสำหรับให้สมาชิกผู้หลายหน้าตาต่างด้วยกัน แต่สมาชิกจะใช้หน้าตาใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหาที่เศรษฐกิจกำลังเผชิญอยู่ แต่ไม่ว่าประเทศสมาชิกจะใช้หน้าตาใด การช่วยเหลือของ IMF แก่สมาชิกจะมีลักษณะเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง คือ ต้องเป็นการกู้ยืมที่มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนแน่นอน และจะต้องมีเงื่อนไขที่ประเทศสมาชิกจำต้องดำเนินการ (Conditionality)

ตามปกติแล้ว "เงื่อนไข" ที่ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการนอกจากจะขึ้นอยู่กับชนิดของหน้าตาที่ IMF ให้กู้ยืม ยังขึ้นอยู่กับขนาดและความรุนแรงของปัญหาที่สมาชิกประสบอยู่ด้วย

เช่น ถ้าประเทศสมาชิกยังมีฐานะการเงินอยู่มากเกินไปก็อาจจะไม่เข้มงวดมากนัก แต่ถ้าประเทศที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวก็จะมีเงื่อนไขที่หนักขึ้นไปเป็นเงาตามตัว โดยสรุปแล้วเงื่อนไขที่IMFต้องการให้ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือดำเนินการ จะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการค้ำและดุลการชำระหนี้เงินทั้งสิ้น โดยในขณะเดียวกันพยายามที่จะให้มีผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะปานกลางน้อยที่สุด

ทั้งนี้ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์กรอบนโยบายของIMF ในวงกว้างในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

1. การที่IMFกำหนดให้ไทยเร่งขายทรัพย์สินให้หมดภายในปีนี้กลับสวนทางกับแนวทางที่IMFใช้กับประเทศอินโดนีเซีย ซึ่ง IMF ได้ทักท้วงแผนการขายทรัพย์สินมูลค่า 105 หมื่นล้านดอลลาร์ของอินโดนีเซีย

เพราะหากทรัพย์สินทั้งหมดถูกนำออกขายในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันรัฐบาลจะได้รับผลตอบแทนกลับมาต่ำมาก นอกจากนี้การขายทรัพย์สินดังกล่าวยังจะส่งผลกระทบต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอินโดนีเซียอีกด้วย

2. บรรดาสถาบันที่จัดตั้งขึ้นจากเบรตตันวูดส์ เหล่านี้ มีอายุ 54 ปีแล้ว และเป็นสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นในยุคที่เป็นโลกของอัตราแลกเปลี่ยนตายตัว ระบบที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้รับใช้สถานการณ์ในปัจจุบันได้ดีเท่าที่ควร

3. IMF มักเข้ามาหลังจากที่เกิดภาวะถดถอย และมีความเสี่ยงที่จะเกิดการล้มครืนของการเงินโลกอย่างชัดเจน ด้วยเหตุผลดังกล่าวการปฏิรูปสถาบันปัตยกรรมทางการเงินระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

4. ในประเทศผู้บริจาครายใหญ่ให้กับIMF เช่น สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี นั้นในส่วนของสมาชิกรัฐสภา บุคคลผู้ทรงอิทธิพล นายธนาคาร และนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ได้เริ่มตั้งคำถามว่าเงินของผู้เสียภาษีซึ่งถูกใช้ไปในการพยายามช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ล้มละลายหรือกำลังล้มละลาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาในภาคเอกชน ลูกหนี้และเจ้าหนี้เอกชนจึงควรที่จะรับภาระในผลที่ตามมาจากการตัดสินใจทางธุรกิจที่ผิดพลาดของตนด้วย

5. IMF ควรจะจำกัดบทบาทหน้าที่ของตนอยู่เพียงการดูแลปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดของชาติสมาชิกเพียงอย่างเดียว ไม่ควรมาบงการว่าประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือต้องทำการปฏิรูปในเรื่องอื่น ๆ อีก

6. สิ่งที่ IMF บงการไม่ว่ามั่นจะเป็นอะไรก็ตาม กระบวนการเช่นนี้ควรต้องปฏิเสกกันอย่างสิ้นเชิง เพราะมันได้บ่อนทำลายความชอบธรรมทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาหลายสิบประเทศ

7. กรณี IMF ถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ จากการผลักดันนโยบาย โดยไม่ได้คำนึงถึงสถานการณ์ของเกาหลีใต้

อย่างไรก็ตามการจัดทำโปรแกรมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของ IMF สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การจัดทำ Financial Program (FP) Stabilization Program (SP) และ Development Program (DP) ซึ่งโดยปกติแล้วการเตรียมหรือจัดทำโปรแกรมเหล่านี้จะมีการผสมผสานกันระหว่างการพยากรณ์ (Projection) การวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการ (Passive Program) และการเลือกใช้มาตรการในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ (Active Program) โดยที่<sup>146</sup>

Projection: เป็นการพยากรณ์ตัวแปรเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยอาศัยข้อมูลในอดีตที่ผ่านมา เช่น การประมาณการฐานะการคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

Passive Program : โดยเริ่มต้นจากการตัดสินใจกำหนดมาตรการเศรษฐกิจ และวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการดำเนินมาตรการเหล่านั้น

Active program : เริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย โดยทางการจะพิจารณาเลือกใช้นโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยทางการจะพิจารณาเลือกใช้นโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น เช่น ทางการต้องการลดการขาดดุลการชำระเงินจาก X

<sup>146</sup> สมชัย สัจจพงษ์, วารสารการเงินการคลัง, 2541

เป็น Y ล้าบาท ทางกรจะกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อนำมาปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว<sup>147</sup>

ซึ่ง FP: โดยปกติแล้ว FP ควรที่จะมีการจัดทำในทุกประเทศไม่ว่าประเทศนั้นจะประสบปัญหาวิกฤตการณ์ด้านการเงินหรือไม่ก็ตาม FP เน้นด้านการจัดสรรทรัพยากรของประเทศเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์หรือลำดับความสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ กรอบเวลาของ FP อาจจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

SP: จะเน้นแผนปฏิบัติการระยะสั้น ซึ่งจะใช้ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น โดยหวังจะให้เห็นผลในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่ามาตรการที่ได้ดำเนินการไป ไม่จัดว่าเป็นมาตรการที่ดีที่สุดในระยะกลางและระยะยาวก็ตาม ตัวอย่างเช่น รัฐบาลจัดเก็บภาษี emergency tax

DP : จะถูกจัดทำขึ้นเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ในระยะยาว เช่น การขยายตัวของเศรษฐกิจหรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของเศรษฐกิจ นอกจากนี้ มาตรการหรือนโยบายใน DP ไม่จำเป็นที่จะต้องส่งผลให้เห็นเป็นรูปธรรมในระยะสั้น

ทั้งนี้ในการจัดทำโปรแกรมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจควรคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องชัดเจน และมาตรการทั้งหมดในแผนงาน (package) จะต้องถูกกำหนดให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

2. การดำเนินมาตรการปรับโครงสร้างจะต้องเป็นที่ยอมรับจากทางการมีฉะนั้นแล้ว โครงการให้ความช่วยเหลือ (Program) จะไม่ประสบผลสำเร็จ

3. ตัวแปรทางเศรษฐกิจและการเงินต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ยกตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนกันภาคเศรษฐกิจใด ภาคเศรษฐกิจอื่นจะต้องเป็นภาคที่รับภาระนั้น

<sup>147</sup> สมชัย สัจจพงษ์, วารสารการเงินการคลัง ฉบับที่ 40, 2541

4. มาตรการต่าง ๆ ไม่จำเป็นที่จะส่งผลกระทบต่อทันทีหรือ การใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ไม่จำเป็นที่จะส่งผลทันที ยกตัวอย่างเช่น ถ้ากฎหมายลงทุนใหม่ได้รับการอนุมัติการลงทุนใหม่จะไม่เพิ่มขึ้นทันทีโดยจะเพิ่มขึ้นหลังจากการอนุมัติกฎหมายใหม่สักระยะหนึ่งแล้ว

5. การคำนวณและประมาณการต่าง ๆ จะต้องถูกทบทวนทันทีเมื่อมีพัฒนาการใหม่ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างจากที่ได้สมมติไว้แต่ต้น

ทั้งนี้ขั้นตอนแรกของการจัดทำโปรแกรมในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายใต้คำแนะนำของ IMF ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ รวมทั้งต้องตอบคำถามว่ากำลังจัดทำ Projections หรือ program หากเป็นการจัดทำ program ต้องศึกษาว่าเป็นการจัดทำที่ตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นปัจจุบันหรือไม่ เมื่อตอบคำถามข้างต้นได้แล้วให้กำหนดวัตถุประสงค์ เช่น ดุลการชำระเงิน หรืออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ หรืออัตราเงินเฟ้อ ทั้งนี้ในระยะสั้นเราไม่ควรพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ มากเกินไป เนื่องจากจะทำให้เครื่องมือด้านนโยบายเศรษฐกิจที่ทางกรมมีอยู่ใช้ได้อย่างจำกัดและไม่มีประสิทธิผลและวัตถุประสงค์ของ program จึงควรกำหนดในลักษณะที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ส่วนต่าง ๆ ของ program จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการที่หลากหลายในหลายด้านในเวลาเดียวกัน เช่น ด้านต่างประเทศ อัตราการค้า การเข้าถึงแหล่งกักตุนในต่างประเทศ หรือความต้องการสินค้าส่งออกของประเทศจากผู้ซื้อในต่างประเทศ ด้านภายในประเทศอาจพิจารณามาตรการในการกระตุ้นอุปทาน รวมทั้งผลกระทบของนโยบายบริหารด้านอุปสงค์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม IMF จะกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขภายใต้สมมติฐานหลักของ IMF โดยข้อสมมติฐานที่กำหนดภายใต้โปรแกรมของ IMF ได้แก่

1. ประเทศนั้นประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน และมีการขยายตัวด้านอุปสงค์มากเกินไป

2. การขยายตัวของอุปสงค์รวมและการขาดดุลการชำระเงินมีสาเหตุหลักมาจากการดำเนินนโยบายการคลังและการเงินที่ไม่เหมาะสม

3. ความไม่สมดุลด้านการคลังเกิดจากการที่ภาครัฐใช้จ่ายเกินตัว

4. ความไม่สมดุลด้านการเงินเกิดจากความไม่สมดุลด้านการคลัง เนื่องจากการขาดดุลการคลังของรัฐบาลทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินในตลาดการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สมดุล และเกิดแรงกดดันในระบบธนาคารและการเงินของประเทศ

ดังนั้น มาตรการที่ IMF นิยมใช้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโดยใช้ข้อสมมติฐานข้างต้น ได้แก่ การใช้มาตรการด้านการเงินและการคลังเพื่อควบคุมด้านอุปสงค์ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน โดยมาตรการด้านการคลังจะเกี่ยวข้องกับการควบคุมหรือตัดทอนงบประมาณรายจ่ายและการเพิ่มรายได้ของรัฐบาล สำหรับในส่วนของมาตรการด้านการเงินจะมีการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อภายในประเทศ และปริมาณเงินเพื่อให้สอดคล้องกับการลดอัตราเงินเฟ้อตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น จึงมีการจำกัดการขยายตัวของสินเชื่อสุทธิภายในประเทศนั่นเอง

กรณีประเทศไทยนั้นแนวทางที่ได้ตกลงกับ IMF จะมุ่งเน้นที่การแก้ปัญหาเสถียรภาพของเศรษฐกิจเป็นสำคัญ นโยบายและมาตรการต่าง ๆ มีจุดมุ่งหมายในการลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดด้วยการลดการใช้จ่ายของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะมีผลในการชะลอการขยายตัวของเศรษฐกิจ ในส่วนของปัญหาภาคการเงินซึ่งถือเป็นวิกฤตหลักนั้น แนวทางของ IMF เน้นที่การแก้ปัญหาในระบบสถาบันการเงินทั้งระบบให้มั่นคงด้วยหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดโปร่งใสเพื่อให้ได้มาตรฐานสากลโดยครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาหนี้สินของเจ้าหนี้และผู้ฝากเงินรวมทั้งให้ธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ทั้งนี้ในกระบวนการจัดการระบบสถาบันการเงินทั้งหมดนี้ต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมาก จึงต้องเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างประเทศเข้ามาซื้อทรัพย์สินหรือกิจการในประเทศหรือเข้าร่วมกิจการกับธุรกิจในประเทศซึ่ง ทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทยอันจะทำให้ฟื้นจากวิกฤตไปได้

## 4.2 กระบวนการขอรับความช่วยเหลือจาก IMF ของฝ่ายไทย

4.2.1 กระบวนการของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในขั้นตอนของการตอบรับในหลักการและการจัดทำร่างแนวนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ (Inception and Blueprint)

หลักการของกระบวนการขอรับความช่วยเหลือฯ จะเริ่มจากขั้นตอนของการรับหลักการ (Inception) และจัดทำร่างแนวนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ (Blueprint) กล่าวคือเมื่อประเทศ



สมาชิกประเทศวิกฤตเศรษฐกิจ IMF จะส่งเจ้าหน้าที่มาเพื่อร่วมหารือกับประเทศสมาชิกที่เป็นฝ่ายร้องขอไป โดยจะปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินนโยบายการเงิน ซึ่งการดำเนินในช่วงแรก จะดำเนินการโดยทางลับ<sup>148</sup> เนื่องจากเป็นประเด็นที่มีความเปราะบาง มีผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศได้โดยง่าย ทั้งนี้หากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของประเทศสมาชิก เห็นว่ามีความจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือ ผู้มีอำนาจนั้นก็จะแจ้งความจำนง ไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ที่รับผิดชอบ หรือ ระดับผู้บริหารของIMF โดยจะดำเนินการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวาจาก็ได้<sup>149</sup> เมื่อมีการร้องขอแล้วเจ้าหน้าที่ของIMF จะจัดทำร่างแผนนโยบาย (Blueprint) เพื่อแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้น โดยอาศัยข้อมูลจากการกำกับดูแลในภาวะปกติ ถึงการประเมินผลเบื้องต้นของสาเหตุของความไม่สมดุลที่อยู่เบื้องหลังของการทำลายดุลชำระเงินของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่IMF จะต้องทำข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับประเภทของการจัดการด้านการเงิน ของเงินกู้ยืมของ IMF และระยะเวลาการจ่ายเงินซึ่งจะต้องสอดคล้องกับความต้องการทางการเงินของประเทศที่ร้องขอ

ซึ่งแนวร่างนโยบาย (Blueprint) นี้จะถูกเตรียมและแจกจ่ายไปปรับการตีพิมพ์ จากฝ่ายต่าง ๆ ของ IMF เมื่อร่างแผนนโยบาย (Blueprint) ที่ได้รับการทบทวนแล้วจากทุกฝ่าย ก็จะถูกเสนอต่อฝ่ายบริหารของIMF

เมื่อผู้รับผิดชอบของภาครัฐเห็นว่ารัฐบาลมีความจำเป็นและกำลังเตรียมการกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อนำมาชดเชยวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ ก็จะมีการส่งสัญญาณบางอย่างให้ประชาชนได้รับทราบ โดยสังเกตจากกระแสข่าว, คำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล เป็นต้น อันได้แก่

- กระแสข่าวว่าขณะนี้ไทยได้รับการติดต่อให้เงินกู้ระยะยาวมูลค่า 10,000 ล้านดอลลาร์ จากวานิชธนกิจหลายแห่ง แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการ เป็นเพียงการศึกษาเท่านั้น<sup>150</sup>

- รายงานข่าวว่าขณะนี้ไทยได้ดำเนินการติดต่อกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศไปแล้วประเทศหนึ่ง และกำลังดำเนินการติดต่อรายอื่นต่อไป ซึ่งมีทั้งจีน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และอาจจะติดต่อขอเงินจาก IMF ด้วย ซึ่งการดำเนินการนี้ยังถือเป็นความลับอยู่<sup>151</sup>

<sup>148</sup> International Monetary Fund, *IMF Working paper*, 1999

<sup>149</sup> Ibid

<sup>150</sup> ผู้จัดการรายวัน, 10 กรกฎาคม 2540

<sup>151</sup> ผู้จัดการรายวัน, 10 กรกฎาคม 2540

ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า แม้จะมีท่าทีหรือสัญญาณเกี่ยวกับการเตรียมขอกู้เงินจากต่างประเทศของกระทรวงการคลังออกมาบ้างแล้วก็ตาม แต่สิ่งที่สังเกตเห็นในเบื้องต้นก็คือ การเตรียมการเพื่อขอกู้เงินจากต่างประเทศ เป็นเรื่องที่ยืดเยื้อและเป็นความลับ โดยจำกัดผู้รับรู้เพียงในระดับนโยบายและผู้ที่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจขั้นต้นก่อนเท่านั้น แม้ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งโดยปกติในทางการเมืองจะเป็นบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน หรือเป็นที่ไว้วางใจอย่างมากของนายกรัฐมนตรี น่าจะได้มีการแจ้งด้วยวาจา ให้นายกรัฐมนตรีได้ทราบในเบื้องต้น โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญ และอาจมีผลกระทบต่อรัฐบาล ทำให้เชื่อได้ว่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีการหารือ หรือขออนุมัติในหลักการเพื่อไปดำเนินการขอกู้เงินจากต่างประเทศแล้ว

ทั้งนี้ทาง IMF ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาและพบกับผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 2540 ตามคำเชิญของรัฐบาลไทย<sup>152</sup> โดยมีจุดประสงค์ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ใน 2 ด้าน คือ ด้านการดูแลตลาดเงินและนโยบายการเงิน หลังจากการเปลี่ยนระบบมาเป็นเงินบาทลอยตัว เพราะ IMF มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ รวมทั้งการให้เงินกู้จาก IMF อีกด้านหนึ่ง คือ ด้านการดูแลและแก้ไขสถานการณ์การเงินไทย<sup>153</sup>

ในส่วนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศสมาชิกของ IMF IMF ในฐานะเป็นองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลให้เกิดเสถียรภาพกับระบบการเงินของโลกนั้น ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญ เข้าไปยังประเทศนั้น ๆ เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยไม่รอช้า ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไทยประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และ IMF ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาในวันที่ 10 กรกฎาคม 2540 แสดงให้เห็นว่า IMF ได้มีการติดตามสถานการณ์ของประเทศสมาชิกอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา และมีความพร้อมที่จะเข้าช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว อีกประการหนึ่ง จากการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศทั้งจากกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้บริหารเหล่านั้นจะไม่ให้สัมภาษณ์ หรือประกาศออกมา ก่อนล่วงหน้าอย่างชัดเจน ในประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อตลาดการเงิน ตลาดทุนหรือต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เพราะจะก่อให้เกิดความหวั่นไหว ความไม่แน่ใจ ตลอดจนการคาดเดาหรือตื่นตระหนกเกินสมควรของนักธุรกิจ ประชาชน อันจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความมั่นใจในระบบตลอด

<sup>152</sup> ผู้จัดการรายวัน, 18 กรกฎาคม 2540

<sup>153</sup> ผู้จัดการรายวัน, 11 กรกฎาคม 2540

จนการกระทำโดยมิชอบบางประการ เช่น การเก็งกำไร โดยเฉพาะเรื่องการปรับเพิ่มลดดอกเบี้ย ค่าเงิน และภาษี ซึ่งจะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะไม่มีการประกาศ หรือเปิดเผยหรือรั่วไหลออกมาจากผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ เป็นอันขาด ดังนั้นแม้แต่เรื่องการเงินจากต่างประเทศ ภาครัฐเองไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องจนกว่าจะมีความชัดเจนถึงระดับหนึ่ง จึงจะให้ภาคเอกชนได้รับรู้หรือเตรียมการบางประการได้บ้าง แต่จะไม่มีการประกาศให้ทราบล่วงหน้าอย่างแน่นอน เพราะแม้การประชุมคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเงิน วาระประชุมดังกล่าวก็มักจะเสนอเพื่อพิจารณาเป็นวาระจร โดยไม่มีการแจ้งล่วงหน้า แม้แต่คณะรัฐมนตรีเอง ก็จะได้รับทราบข้อมูลและพิจารณากันในขณะนั้น และตัดสินใจเป็นมติคณะรัฐมนตรี ในที่ประชุมนั้นเลย

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง ที่น่าจะติดตามเกี่ยวกับวิธีการหรือรูปแบบการหาข้อมูลหรือรับทราบความเห็นของสังคมหรือของประชาชน ก่อนการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ นั้น รัฐบาลมักจะใช้วิธีที่เรียกว่า “โยนหินถามทาง” กล่าวคือ ในกรณีการกู้เงินจากต่างประเทศ เมื่อผู้บริหารระดับสูงภาครัฐได้กล่าวในเชิงไม่ปฏิเสธ แต่ไม่ตอบรับหรือยืนยันในประเด็นดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็น การถกเถียงถึงผลดีผลเสียในเรื่องนั้น ๆ ในสังคมวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง นักวิชาการ นักธุรกิจ กลุ่มองค์กรเอกชน โดยเฉพาะสื่อมวลชน (ซึ่งรัฐบาลมักจะทำให้ความสนใจกับความคิดเห็นของสื่อมวลชนค่อนข้างมาก เพราะสื่อมวลชนเหล่านี้จะสามารถส่งผ่านข้อมูล ความคิดไปยังชนชั้นกลางประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ให้เกิดความรู้สึกคล้อยตามได้ อันจะเป็นอุปสรรคในการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลดังกล่าวที่ว่า “คนต่างจังหวัดเป็นผู้ตั้งรัฐบาล แต่คนกรุงเทพฯเป็นผู้ล้มรัฐบาล” ซึ่งประเด็นการขอเงินจากต่างประเทศนี้ ก็ได้มีความคิดเห็นที่หลากหลายทั้งจากฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กลุ่มที่เห็นด้วยกับการกู้เงินจากIMFนั้น ระบุว่าจะทำให้ต่างชาติมั่นใจเศรษฐกิจไทยมากขึ้น<sup>154</sup> และหากเป็นเงินกู้จากIMF จะดีกว่าเพราะIMF จะให้กู้แบบมีเงื่อนไข สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยนั้นเห็นว่าการกู้เงินมาเก็บไว้ในสำรองจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับประเทศ การสร้างความเชื่อมั่นไม่ได้อยู่ที่การกู้เงิน<sup>155</sup>

ต่อมาในวันที่ 16 กรกฎาคม 2540 นั้น คณะเดินทางฝ่ายไทย ประกอบด้วยนายทองพิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่าง

<sup>154</sup> ผู้จัดการรายวัน, 15 กรกฎาคม 2540

<sup>155</sup> เรื่องเดียวกัน

ประเทศ นายเร็กซ์ มะระกานนท์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ดร.ศิริ การเจริญดี ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล ปลัดกระทรวงการคลัง นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต อธิบดีกรมบัญชีกลาง (ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านเงินกู้) รวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่น โดยมีจุดประสงค์เพื่อขอให้ญี่ปุ่นเข้ามาเป็นแกนนำ เพื่อช่วยเหลือค่าเงินบาทรวมถึงการสร้างความมั่นใจให้กับเอกชนญี่ปุ่นรวมทั้งขอความร่วมมือไม่ให้ชะลอการลงทุนในประเทศไทย<sup>156</sup>

นายทองได้แถลงในที่ประชุมรัฐสภาในภายหลังว่าถึงเหตุของการไปเยือนญี่ปุ่นว่า"ทางเลือกที่เรามี 2 ทาง ทางเลือกที่ 1 มีประเทศประเภทพันธมิตรทางเศรษฐกิจที่ให้เรากู้ยืม ยังมั่นใจเราหรือถ้าไม่มั่นใจอีกต่อไป เราควรจะทำอย่างไร ทางเลือกทางที่ 2 เราคงจะต้องเริ่มเจ็บปวด ผมเตรียมใจไว้ตลอดเวลาว่าจะต้องเข้าไปโปรแกรมIMFอีก"

เมื่อกลับมาจากประเทศญี่ปุ่นนายทองได้โทรศัพท์คุยกับIMF ทันที และขอคำปรึกษาหารือในแนวทางในการฟื้นฟูว่ามีอะไรบ้างที่เราต้องทำ<sup>157</sup> IMFได้ส่งผู้แทนมาทันที 5 โดยเป็นผู้แทนระดับสูงที่มาให้คำปรึกษา

อย่างไรก็ตามจะเห็นว่ารัฐบาลไทยพยายามจะหาแหล่งเงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ ก่อนที่จะเลือกกู้กับIMF ด้วยเหตุผล<sup>158</sup> คือ

1. หากกู้กับIMF จะต้องยอมรับเงื่อนไขการกู้ที่เข้มงวด ตามกรอบมาตรฐานของIMF
2. กระบวนการขั้นตอนในการกู้จากแหล่งอื่น ๆ จะมีความยุ่งยากซับซ้อนน้อยกว่า
3. การกู้จากแหล่งอื่น ไม่ต้องประสบกับปัญหาการต่อต้านจากฝ่ายการเมือง (ฝ่ายค้าน) เพราะรัฐบาลอาจถูกกล่าวหาว่า เป็นผู้นำประเทศไทยไปจำนำจำนอง (คำเปรียบเทียบกับ) กับ IMF ทำให้สูญเสียเอกราชอำนาจอธิปไตยทางการเงินให้กับต่างชาติ

<sup>156</sup> ผู้จัดการรายวัน, 16 กรกฎาคม 2540

<sup>157</sup> ผู้จัดการรายวัน, 29 สิงหาคม 2540, หน้า 4

<sup>158</sup> ผู้จัดการรายวัน, 26-27 กรกฎาคม 2540, หน้า 2

4. การเลือกเจรจาเงินจากประเทศญี่ปุ่นก่อน เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีสัดส่วนการลงทุนในไทยสูงมาก และเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการชักชวนให้ประเทศอื่นร่วมให้ความช่วยเหลือแก่ไทย รวมไปถึงการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของไทยจบการศึกษาจากประเทศญี่ปุ่น ย่อมทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับญี่ปุ่นเป็นอย่างดี และอาจเป็นประโยชน์ในการติดต่อกับบุคคลต่าง ๆ ที่คุ้นเคยกันในญี่ปุ่นมาก่อน

ต่อมาในวันที่ 28 กรกฎาคม 2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเพื่อขออนุมัติให้กระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ร่วมดำเนินงานกับIMF ในการสร้างแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย ซึ่งยังไม่ใช่เรื่องการกู้เงิน เพราะการกู้เงินจะมาโดยอัตโนมัติเมื่อจำเป็น<sup>159</sup>

โดยก่อนหน้านั้นได้มีการร่วมประชุมวาระพิเศษระหว่างพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี และพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและการต่างประเทศ ที่บ้านซอยราชครู โดยมีแกนนำรัฐบาลคนสำคัญเข้าร่วมด้วย ได้แก่ นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (เลขาธิการพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาล) นายโภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ดูแลงานด้านกฎหมายของรัฐบาล และเป็นที่ปรึกษาที่พล.อ.ชวลิต ให้ความไว้วางใจค่อนข้างมาก) นายกร ทัพพะรังสี รองนายกรัฐมนตรี (รองหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา) นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (เลขาธิการพรรคชาติพัฒนา) นายบุรินทร์ หิรัญบุรณะ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งถือว่าเป็นคนสนิทของนายเสนาะ) โดยนายทอง ได้มาชี้แจงให้นายกรัฐมนตรีและพล.อ.ชาติชายรับทราบว่าได้พูดคุยอะไรกับIMF<sup>160</sup> โดยมีเนื้อหาโดยสรุปว่า

ซึ่งนายทอง ได้หารือกับผู้แทนIMF มาประมาณ 1 เดือนแล้วโดยเจ้าหน้าที่ของIMF ได้เข้ามาพบปะผู้บริหารของไทยตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 2540 และได้พูดคุยกับผู้แทนIMF ในไทย ซึ่งมีอยู่จำนวน 5 คน และเมื่อผู้แทนชุดใหม่ของIMF ได้เดินทางมาสมทบอีก 5 คน จึงได้มีการหารือกันอีกครั้ง<sup>161</sup> ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยหรือแนวนโยบายของการแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ

<sup>159</sup> ผู้จัดการรายวัน, 28 กรกฎาคม 2540

<sup>160</sup> ผู้จัดการรายวัน, 28 กรกฎาคม 2540, หน้า 1

<sup>161</sup> ผู้จัดการรายวัน, 28 กรกฎาคม 2540, หน้า 2

ซึ่งก่อนที่จะนำเรื่องการร่วมกับ IMF ในการจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยเข้าที่ประชุม คณะรัฐมนตรี ในวันอังคารที่ 29 กรกฎาคม 2540 พล.อ.ชวลิต ได้ร่วมหารือกับนักธุรกิจจำนวน 15 คน ซึ่งนำโดยนายอุเทน เตชะไพบูลย์ ประธานกรรมการธนาคารศรีนคร นายวิเชียร เตชะไพบูลย์ ประธานสภาหอการค้าไทย นายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ นายยอดยิ่ง เอื้อวัฒนากุล ที่สนามกอล์ฟบางปู ในเรื่องการกู้เงินจากIMF<sup>162</sup> ก่อนอีกด้วย

ในที่สุดผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในวันจันทร์ที่ 28 กรกฎาคม 2540 ว่า คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการดำเนินการขอความช่วยเหลือทางการเงินจากIMF ซึ่งเมื่อรัฐบาลเห็นชอบก็จะขอวงเงินจากIMF ที่เรียกว่า Stand by Credit ซึ่งเป็นวงเงินที่เตรียมไว้ และจะเรียกใช้เมื่อมีความจำเป็นต่อไป

ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นการขอวงเงินกู้จากIMF ได้ขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม ที่ผ่านมา และได้ส่งแผนการกู้เงินไปยังIMF หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองท่านทันที<sup>163</sup>

แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจที่จะขอเงินจาก IMF ก่อนหน้านี้แล้วคือ ประมาณ 1 - 2 สัปดาห์แล้วปรับลดยตัวค่าเงินบาท โดยมอบหมายผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการเตรียมเรื่องเกี่ยวกับการเจรจากับIMF ว่าต้องมีกระบวนการอย่างไร ติดต่อกับใคร เมื่อกลับจาก ญี่ปุ่น (21 กรกฎาคม 2540) วันรุ่งขึ้นก็เสนอรัฐมนตรีพิจารณาทันที<sup>164</sup>

ขั้นตอนสำคัญ ขั้นตอนหนึ่งซึ่งเป็นขั้นตอนของการเริ่มต้นการเตรียมการ ขอเงินจากIMF แต่กลับเพิ่งได้รับการเปิดเผย จากกระทรวงการคลังในภายหลัง กล่าวคือในการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงานเศรษฐกิจ หรือคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจซึ่งมีพล.อ.ชวลิต นายกรัฐมนตรี เป็นประธานเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2540 ที่ประชุมยอมรับข้อเสนอของธนาคารโลก ที่ขอให้รัฐบาลไทยได้กู้เงินจำนวน 25 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยข้อเสนอดังกล่าวนี้ ธนาคารโลกได้ยื่นต่อฝ่ายไทยในวันที่ 29 สิงหาคม ที่ผ่านมา ข้อเสนออันนั้นคือ การต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก (World Bank) ในการศึกษาจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไทยทั้งระบบ เงินที่ใช้เพื่อการนี้

<sup>162</sup> ผู้จัดการรายวัน, 28 กรกฎาคม 2540, หน้า 2

<sup>163</sup> ผู้จัดการรายวัน, 29 กรกฎาคม 2540, หน้า 2

<sup>164</sup> ผู้จัดการรายวัน, 18 กรกฎาคม 2540, หน้า 2

จำนวน 25 ล้านเหรียญสหรัฐ จะเป็นเงินให้กู้จากธนาคารโลกเอง และข้อเสนอดังกล่าวเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไทยต้องยอมรับหากต้องการที่จะรับความช่วยเหลือทางการเงิน จากธนาคารโลก จำนวน 1,500 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อนำไปเสริมสภาพคล่อง และฟื้นฟูอุตสาหกรรมการผลิตและการเงิน<sup>165</sup>

สาเหตุที่สำคัญยิ่งที่เกี่ยวกับการขอกู้เงินจากIMF คือ IMFกำหนดเงื่อนไขก่อนที่จะให้กู้แก่ประเทศไทย ให้ต้องมีการศึกษาวางแผนทางเพื่อกอบกู้เศรษฐกิจมหภาค แก้ไขปัญหาด้านระบบสถาบันการเงิน โดยต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้ศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดมากพอสมควร โดยมี เงื่อนไขที่กำหนดให้มีคณะที่ปรึกษาเป็นเรื่องปกติของผู้ที่จะให้กู้เงินที่ก่อนจะให้กู้ก็ต้องทำโครงการเพื่อเสนอขอกู้ ซึ่งธนาคารโลกแตกต่างจากIMFตรงที่ธนาคารโลกคิดค่าธรรมเนียมการเป็นที่ปรึกษา และจะต้องเข้าร่วมจัดทำโครงการกับผู้ขอกู้แต่ IMF ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการศึกษาเรื่องนี้จึงต้องไปจ้างธนาคารโลกดำเนินการ ซึ่งการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ และสถาบันการเงินดังกล่าว เกิดขึ้นก่อนที่ไทยจะทำหนังสือแจ้งความจำนง เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากIMF หรือประมาณเดือนมิถุนายน<sup>166</sup> นั่นเอง

สำหรับสาเหตุความล่าช้าของการรับความช่วยเหลือจากIMF พอจะอนุมานได้จากคำให้สัมภาษณ์ของพล.อ.ชวลิต ที่กล่าวว่า "ผมในฐานะดูแลเรื่องนี้อยู่ ซึ่งปัญหาเกิดขึ้นมานานและรัฐบาลก็ดูปัญหานี้มานานหลายเดือน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องตกลงเงื่อนไขIMF คงจะออกมาเร็ว ๆ นี้ โดยคำนึงว่ารัฐบาลต้องการอะไร เราต้องการอะไร จึงเร่งดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เข้ามา ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงนักธุรกิจที่อาจจะเจ็บปวดในเรื่องนี้มาก"<sup>167</sup>

มูลเหตุอีกประการหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้ คือ ม.ร.ว.จตุรนต์ ฉายแสง ปลัดกระทรวงการคลังได้แสดงความไม่เห็นด้วย ในการที่จะให้รัฐบาลกู้เงินจากIMF และได้ทำเรื่องคัดค้านไป เนื่องจากเห็นว่า หนี้ของรัฐบาลได้ลดจำนวนลง แต่หนี้ส่วนใหญ่จะเป็นของเอกชนมากกว่า ซึ่งการกู้ครั้งนี้เป็นที่หวังกันว่าอาจดำเนินการเพื่อพวกพ้องของตน หรือเพื่อประโยชน์ของคนเพียงบางกลุ่ม เพราะเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองหรือมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับนักการเมือง

<sup>165</sup> ผู้จัดการรายวัน, 2 กันยายน 2540, หน้า 2

<sup>166</sup> ผู้จัดการรายวัน, 2 กันยายน 2540, หน้า 4

<sup>167</sup> ผู้จัดการรายวัน, 29 กรกฎาคม 2540, หน้า 4

#### 4.2.2 กระบวนการเจรจา (Negotiation) ในการจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement)

หลักการสำคัญในขั้นตอนนี้คือ ภายหลังจากที่ร่างแนวนโยบาย (Blueprint) ได้รับการอนุมัติแล้ว คณะทำงานจะเดินทางตรวจเยี่ยมสมาชิก บางครั้งการเจรจาอาจจัดขึ้นที่สำนักงานของIMF (Fund head quarter) ปกติแล้ว สิ่งแรกที่คณะทำงาน ทำคือทบทวนการคาดการณ์ของความสูญเสียดุลยภาพของเศรษฐกิจ และการคาดการณ์ของความไม่สมดุลย์ของเศรษฐกิจมหภาพที่อยู่เบื้องหลัง และการประเมินผลว่า ความพยายามในการปรับเปลี่ยนที่มีอยู่ในร่างแนวนโยบาย (Blueprint) ยังคงมีเพียงพอหรือไม่อย่างไร

การเจรจาดกกลางในรายละเอียดที่สำคัญของโปรแกรม สามารถโต้แย้งได้โดยแทบจะไม่มี การเผชิญหน้ากันอย่างเปิดเผย<sup>168</sup> การเจรจาดกกลางบ่อยครั้ง จะเกิดขึ้นในการดำเนินการของหลาย ๆ คณะทำงานทั้งสองฝ่าย ตามปกติ เมื่อการเจรจาดำเนินต่อไป (ปกติก็จะทำเช่นนั้น) สถานการณ์ของประเทศอาจจะเลวร้ายลงอย่างมากก็จะมีทำการทบทวนร่างแนวนโยบาย (blueprint) เมื่อผู้มีอำนาจเจรจาของประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือและคณะผู้แทนของ IMF สามารถตกลงกันได้ในเรื่องนโยบายที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมความพยายามในการแก้ไขวิกฤตการณ์แล้ว การเจรจาก็จะมีลักษณะเป็นเชิงเทคนิคมากขึ้นต่อไป ลักษณะเหล่านี้เป็นการประนีประนอมในการตรวจตราภายใต้การจัดการ ได้แก่ มาตรฐานการปฏิบัติด้านเศรษฐกิจมหภาพและด้านโครงสร้าง, ความสัมพันธ์ระหว่างข้อกำหนดในการปฏิบัติงานและบทบัญญัติในการช่วยเหลือทางการเงินของIMF

ผลของการเจรจาจะสรุปอยู่ใน "หนังสือแจ้งความจำนง (Letter of intent)" ซึ่งจะแสดงถึงวัตถุประสงค์หลักของโปรแกรมช่วยเหลือ การดำเนินการและการปฏิรูปทางนโยบายซึ่งผู้มีอำนาจของประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะได้ดำเนินการและตั้งใจที่จะดำเนินการภายใต้การจัดการนี้ (โดยเฉพาะในปีแรก) ที่ลงนามโดยผู้มีอำนาจของรัฐที่ถือว่าเป็นคำร้องขออย่างเป็นทางการในการขอความช่วยเหลือทางการเงินและเป็นเครื่องหมายแสดงการสิ้นสุดขั้นตอนการเจรจาดกกลาง (เบื้องต้น)

สำหรับในทางปฏิบัติจริงภายหลังจากที่รัฐบาลไทยได้อนุมัติให้กระทรวงการคลังดำเนินการขอวงเงินกู้จากIMF แล้ว ซึ่งวงเงินดังกล่าวมีความจำเป็นในการดูแลค่าเงินบาท สถาบันการเงินรวมถึง

<sup>168</sup> International Monetary Fund, *IMF Working paper*, 1999



เพื่อเรียกความมั่นใจของนักลงทุนกลับมา ขั้นตอนต่อไป คือ การหารือกับคณะผู้บริหารระดับสูงจากIMF อีก 5 คน ที่เดินทางมาสมทบในการให้คำปรึกษา ถึงแนวทางทั้งหมดของมาตรการที่ดำเนินการมาแล้ว รวมทั้งเรื่องอื่นที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติม หลังจากหารือแล้ว ก็คือจัดทำเป็นโปรแกรมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจทั้งระบบเสนอให้กับรัฐบาลต่อไป<sup>169</sup>

สำหรับจำนวนวงเงินกู้ยืมนั้นจะต้องรอให้เจ้าหน้าที่IMF มาพิจารณาข้อมูลเศรษฐกิจจริงและคำนวณความต้องการที่แท้จริง โดยยังไม่มีกำหนดว่าเป็นจำนวนเท่าไร การกู้ครั้งนี้ทางIMF จะดำเนินการโอนลงบัญชีให้เงินกู้สนับสนุนไทยตามความจำเป็นใช้แล้วแต่สถานการณ์<sup>170</sup>

ซึ่งขั้นตอนการเจรจาจัดทำเอกสารจองวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand by document) เริ่มต้นเมื่อรัฐบาลไทยตัดสินใจที่จะขอความช่วยเหลือจาก IMF พร้อมทั้งการวางแผนแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการช่วยเหลือในรูปของ Stand by Arrangement หรือ Stand by Credit (เงินกู้ระยะสั้นที่สมาชิกของIMF สามารถกู้เงินมาสำรองการขาดดุลชำระเงิน หรือสภาพคล่องทั่วไป) ทั้งนี้มีเงื่อนไขว่า รัฐบาลไทยจะต้องเข้าโปรแกรมการแก้ปัญหาเศรษฐกิจตามที่ได้ตกลงร่วมกับIMF<sup>171</sup>

ทั้งนี้ตลอด 2 สัปดาห์ที่ผ่านมา (ช่วงวันที่ 15 - 30 กรกฎาคม 2540) เจ้าหน้าที่IMFได้ร่วมหารือกับคณะทำงานของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีนายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นแกนนำในการจัดการประชุมเพื่อวางกรอบแนวทางที่จะนำมาปฏิบัติได้<sup>172</sup>

ขั้นตอนการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่ทางการไทยและเจ้าหน้าที่ของ IMF ได้แบ่งออกเป็น 2 ชุด โดยชุดแรกจะไปหารือที่กระทรวงการคลัง และเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งก็จะหารือกับผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย หลังจากที่ประชุมในกลุ่มย่อยเสร็จแล้วเจ้าหน้าที่ทั้งหมดจะมารวมประชุมใหญ่ที่เรือนมัจฉา ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะมีการหารือร่วมกันแทบทุกวัน โดยจะมีการพูดคุยในเรื่องแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่ง IMF จะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจมหภาคที่มีความเข้มงวดมากในเรื่องการรักษาวินัยทางการเงินและการคลัง<sup>173</sup>

<sup>169</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 29 กรกฎาคม 2540

<sup>170</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>171</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 31 กรกฎาคม 2540

<sup>172</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>173</sup> วารสารข่าวการเงินการธนาคาร ฉบับพิเศษ, กรุงเทพฯ, 2541, หน้า 63

ในวันที่ 1 สิงหาคม 2540 ที่เรือนมัจฉา ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้มีการหารือถึงเงื่อนไขการกู้เงินจากIMF เพื่อจัดทำเป็นเอกสารจองวงเงินกู้ล่วงหน้าร่วมกันระหว่างนายทอง พิทยะ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกับเจ้าหน้าที่IMF กว่า 4 ชั่วโมง

ต่อมาในช่วงค่ำของวันที่ 3 สิงหาคม 2540 บรรดาแกนนำสำคัญของพรรคร่วมรัฐบาล ได้เดินทางไปที่บ้านพักชอยราชครูของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฯ เพื่อรอฟังผลการประชุมระหว่างนายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและตัวแทนจากIMF โดยผู้ที่มารอรับรายงานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แก่ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายเสนาะ เทียนทอง นายโกคิน พลกุล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกร ทัพพรังสี นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ นายมนตรี พงษ์พานิช และนายสมักร สุนทรเวช ยกเว้นพรรคเสรีธรรม

โดยตัวแทนฝ่ายไทยที่เข้าเจรจาต่อรองในครั้งนี้ ประกอบด้วย นายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต อธิบดีกรมบัญชีกลาง นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>174</sup>

จนกระทั่งเวลา 19.00 น. นายทอง ก็ยังไม่สามารถเดินทางมารายงานผลได้ เนื่องจากยังประชุมไม่เสร็จ โดยนายทอง ได้โทรศัพท์เข้ามาที่ประชุมเพื่อรายงานผลและขอความเห็นจากที่ประชุมตลอดเวลาลับกับการหารือของแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล โดยในการติดต่อทางโทรศัพท์เมื่อตอนค่านั้นนายกรัฐมนตรี้ได้ขอให้นายทอง เจรจาอย่างเต็มที่ สิ่งใดที่IMF ต้องการให้ผูกพันเป็นมติคณะรัฐมนตรีก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนำเข้าสู่คณะรัฐมนตรีได้ทันที<sup>175</sup>

ในระหว่างการร่วมหารือของบรรดาแกนนำรัฐบาล และการเจรจาของนายทองกับเจ้าหน้าที่IMFนั้น นายทอง ต้องโทรศัพท์เข้ามาที่โทรศัพท์เคลื่อนที่ของนายโกคิน พลกุล รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

การประชุมที่บ้านชอยราชครูได้ยุติลงเมื่อเวลา 21.30 น. โดยที่ประชุมได้มอบหมายให้นายกร เป็นผู้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชน สรุปสาระสำคัญของการประชุมได้ว่า “ที่ประชุมได้หารือเรื่อง

<sup>174</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 2-3 สิงหาคม 2540

<sup>175</sup> ผู้จัดการรายวัน, 4 สิงหาคม 2540

นโยบายเศรษฐกิจ พร้อมทั้งรับทราบแนวทางที่นายทอง ได้ดำเนินการในระหว่างการเจรจากับIMF แนวทางทุกขั้นตอนรัฐบาลยืนยันที่จะให้การสนับสนุนทั้งหมดโดยการเจรจาได้ข้อตกลงเบื้องต้นแล้ว” ซึ่งนายทองคงจะได้มีการสรุปผลการเจรจาต่อรองให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจได้รับทราบต่อไป

ทั้งนี้ในที่ประชุมแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลยังมีความกังวล เรื่องเงื่อนไขการขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ในที่สุดก็ยอมรับ โดยก็เห็นว่าอัตราภาษีนั้นขึ้นขึ้นได้ลงได้ อันจะเป็นแนวทางบรรเทาแรงกดดันทางการเมือง โดยฝ่ายการเมืองก็พร้อมที่แสดงความเป็นเอกภาพในการยอมรับเงื่อนไขของIMF เนื่องจากเป็นห่วงสถานการณ์ค่าเงินบาทที่เลวร้ายลง

อย่างไรก็ตาม พล.อ.ชวลิต นายกรัฐมนตรีได้นำนายทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชัยวัฒน์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และกราบทูลถวายรายงานสถานการณ์เศรษฐกิจที่กำลังมีปัญหาในขณะนั้น โดยมีพล.อ.มณฑล อัมพรพิสิทธิ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดร่วมคณะด้วย ในช่วงค่ำของวันที่ 7 สิงหาคม 2540

ในที่สุดแม้รัฐบาลจะบรรลุข้อตกลงตามแผนปฏิบัติการฟื้นฟูระบบการเงิน การคลังของประเทศกับIMF แล้วก็ตาม แต่ตัวแทนของIMF ยังคงไม่สามารถเดินทางกลับสำนักงานใหญ่ที่กรุงวอชิงตัน เพื่อนำแผนเสนอให้คณะกรรมการบริหารชุดใหญ่รับรองได้ เนื่องจากการตกลงในบางรายการ โดยเฉพาะความมั่นคงของสถาบันการเงินยังไม่จบสิ้นลงอย่างเบ็ดเสร็จ โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ระบุว่า เป็นผลมาจากกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันแถลงข่าวสั่งปิดไฟแนนซ์เพิ่มเติมอีก 42 แห่ง จึงทำให้ตัวแทนจากIMF เกิดความไม่มั่นใจว่าปฏิบัติการสั่งปิดไฟแนนซ์ที่ขาดความมั่นคงทางการเงิน จะยุติลงแล้วอย่างแท้จริงหรือไม่ และจะมีการประกาศเพิ่มขึ้นอีกหรือไม่

ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการเจรจากำหนดวงเงินกู้ โดยกรอบการกำหนดวงเงินกู้จะต้องเป็นระบบและเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยเริ่มต้นจากการเดินทางไปเยือนญี่ปุ่นอีกครั้งในระหว่างวันที่ 10 - 12 สิงหาคม 2540 ของนายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะ ซึ่งประกอบด้วยนายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต อธิบดีกรมบัญชีกลาง ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นางพรรณี สถาวโรดม ผู้เชี่ยวชาญด้านเงินกู้ นายสมชัย สัจจพงษ์

เศรษฐกร ระดับ 6 นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ดร.ศิริ การเจริญดี ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และนางธัญญา ศิริเวทิน<sup>176</sup>

การเดินทางไปเยือนญี่ปุ่นครั้งนี้ จะมีการเข้าพบนายฮิโรชิ มิซุซุกะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารกลางของญี่ปุ่น กรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (เอ็กซิมแบงก์) ของญี่ปุ่น ตัวแทนภาคเอกชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่สำคัญ เช่น นิกโก้ ซิเคียวริตี้ส์ ไดวาแบงก์ มิตซูบิชิแบงก์ โนมูระ รวมทั้งกลุ่มนักธุรกิจไดคังเรน โดยในการเยือนครั้งนี้ สองนี้ ก็ยังไม่มีการลงทุนเซ็นสัญญาเงินกู้ แต่จะเป็นการเตรียมการเจรจา และรับทราบเงื่อนไข ก่อนที่จะมีการกู้เงิน โดยการพบปะครั้งนี้ จะมีการอธิบายถึงภาพรวมเศรษฐกิจไทย รวมทั้งการรับฟังถึงเงื่อนไขการกู้เงินอัตราดอกเบี้ย ซึ่งจะมีการขอกู้ในอนาคต เนื่องจาก IMF ที่ไทยจะประกาศเข้าระบบได้เตรียมความช่วยเหลือในด้านการเงินไว้แล้ว โดยจะใช้แหล่งเงินกู้ส่วนหนึ่งจากญี่ปุ่น โดยเฉพาะเอ็กซิมแบงก์ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องไปเยือนญี่ปุ่นอีกครั้ง

จึงได้เกิดการประชุม Tokyo Meeting เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2540 เป็นการปูทางของแผนการช่วยเหลือด้านการเงินจาก IMF และประเทศพันธมิตร หลังจากนั้นรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพิ่มเติมเพื่อแสดงความตั้งใจจริงที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตามข้อ 2 ข้างต้น<sup>177</sup> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 รัฐบาลไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายทอง พิทยะ) และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) ได้ลงนามในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินและวิชาการจาก IMF ฉบับที่ 1 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 17.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ

<sup>176</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 8 สิงหาคม 2540

<sup>177</sup> IMF ได้แนะนำเชิงบังคับให้รัฐบาลไทยดำเนินมาตรการ 2 ประการ ก่อนที่ทาง IMF จะอนุมัติการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน (Front-Load Measures) ทั้งนี้เพื่อแสดงให้กับประชาคมโลกเห็นว่า ประเทศไทยมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างจริงจังภายใต้การดูแลของ IMF มาตรการดังกล่าว ได้แก่

1. การปฏิรูประบบสถาบันการเงินภายในประเทศ โดยจะต้องแบ่งแยกสถาบันการเงินที่อ่อนแอกับสถาบันการเงินที่ดีออกจากกัน และเข้าควบคุมสถาบันการเงินที่อ่อนแอ ส่วนสถาบันการเงินที่ดีให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟูฯ) รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันความตื่นตระหนกในการแห่ถอนเงินของประชาชน

2. มาตรการภาษีอากร โดยการปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ทั้งนี้ รัฐบาลได้ประกาศขึ้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 สิงหาคม 2540

สำหรับเงินให้ความช่วยเหลือที่ได้จาก IMF ในรูป Stand-by Arrangement เป็นระยะเวลา 34 เดือน (สิงหาคม 2540 – 31 พฤษภาคม 2543) จำนวน 2.9 ล้าน SDR (Special Drawing Right) หรือเทียบเท่ากับ 4,000 ล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อรวมกับความช่วยเหลือจากประเทศพันธมิตรอีก 9 ประเทศ กับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียและธนาคารโลก ทำให้วงเงินความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงิน 17.2 ล้านเหรียญสหรัฐ ดังนี้

1.ออสเตรเลีย	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
2.จีน	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
3.ฮ่องกง	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
4.อินโดนีเซีย (ต่อมาขอถอนตัว)	500	ล้านเหรียญสหรัฐ
5.ญี่ปุ่น	4,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
6.เกาหลี (ต่อมาขอถอนตัว)	500	ล้านเหรียญสหรัฐ
7.มาเลเซีย	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
8.สิงคโปร์	1,000	ล้านเหรียญสหรัฐ
9.บรูไน	500	ล้านเหรียญสหรัฐ
(แสดงความจำนงหลังจากวันที่ 11 กรกฎาคม 2540)		
10.ธนาคารโลก	1,500	ล้านเหรียญสหรัฐ
11.ธนาคารพัฒนาเอเชีย	1,200	ล้านเหรียญสหรัฐ

การเบิกจ่ายเงินกู้จะเบิกจ่ายเป็นงวดทั้งหมด 12 งวด ซึ่งประเทศพันธมิตรจะเบิกจ่ายตามสัดส่วนการให้กู้ตามการเบิกจ่ายของ IMF หรือตามการเจรจาตกลงการเบิกจ่ายแบบทวิภาคี โดยการเบิกจ่ายจาก IMF ครั้งแรก เป็นจำนวน 1,000 ล้าน SDR ครั้งที่สอง 600 ล้าน SDR งวดที่สาม 200 ล้าน SDR และที่เหลืออีก 9 งวด ครั้งละ 100 ล้าน SDR แต่ละงวดของการเบิกจ่ายห่างกัน 3 เดือน

เงินกู้ในข้อ 1 – 9 ข้างต้น รวมทั้งจาก IMF จะนำมาใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ นอกจากนำมาดำรงเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น สำหรับเงินกู้ในข้อ 10 และ 11 รัฐบาลสามารถนำมาใช้เพื่อการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อแผนการปฏิรูปเศรษฐกิจได้ แต่ห้ามนำมาใช้ทดแทนหรือเป็นเงินงบประมาณของรัฐบาล<sup>178</sup>

<sup>178</sup> กระทรวงการคลัง, วารสารการเงินการคลัง ฉบับพิเศษ ปี 2541, กรุงเทพฯ, 2541

ภายหลังจากการเจรจาเป็นผลสำเร็จนายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของไทยได้โทรศัพท์มายังสำนักโฆษก ทำเนียบรัฐบาลเพื่อแจ้งผลการเจรจาร่วมกับIMFและประเทศผู้ปล่อยกู้กับนายวราเทพ รัตนากร โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีโดยได้แจ้งให้บรรดาสื่อมวลชนเข้ารับฟังการสนทนาพร้อมซักถามโดยใช้เวลาประมาณ 20 นาที โดยมีใจความสำคัญดังนี้คือ

หลังจากเข้าร่วมประชุมกับประเทศสมาชิกทำให้ทราบว่าประเทศที่เข้าร่วมประชุมนั้นให้การสนับสนุนกับโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือผ่านทางบอร์ดIMF สำหรับประเทศที่เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยออสเตรเลีย อินโดนีเซีย ฮังการี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส แคนาดา และ ADB โดยที่ประชุมได้รับทราบถึงโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือและเข้าใจว่าไทยจะผ่านพ้นวิกฤตไปได้ภายใน 2-3 ปี ฉะนั้นทุกประเทศก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือทั้งนี้วงเงินกู้ที่เราจะได้นั้นสูงเกินกว่าที่เราประมาณการไว้ ซึ่งเพียงพอกับการที่จะทำให้อัตราดอกเบี้ยช่วยเหลือประสบความสำเร็จได้<sup>179</sup>

ผลจากการหารือในครั้งนี้จะนำไปสู่การประชุมคณะกรรมการIMFอีกครั้งในวันที่ 21 สิงหาคม เพื่ออนุมัติความช่วยเหลือทางการเงินนี้ อย่างไรก็ตามขณะนี้ถือว่าสำเร็จไปแล้ว 90% ที่เหลืออีก 10% คือการอนุมัติของกรรมการบริหารซึ่งเป็นการหารือครั้งสุดท้าย

สำหรับในประเด็นค่าธรรมเนียมนั้น สมาชิกที่ขอกู้เงินจะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของIMF ปัจจุบันผู้กู้ต้องเสียค่าบริการและค่าธรรมเนียมราว 0.5 หรือ 1% ของจำนวนเงินที่ขอกู้ พร้อมกับดอกเบี้ย 4% โดยสมาชิกของIMFจะได้รับผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ยตามโควตาของเงินอุดหนุน ก็ต่อเมื่อมีสมาชิกรายอื่นกู้ยืมเงินสกุลของตนจากIMF

สำหรับในกรณีของประเทศไทย อัตราดอกเบี้ยจะคิดตามหน่วย SDRs ที่นำอัตราดอกเบี้ยของ 5 ประเทศใหญ่มาเฉลี่ย ซึ่งอยู่ที่ระดับ 4.75% แต่อัตรานี้จะมีการปรับทุกไตรมาส

<sup>179</sup> เอกสารข่าวทำเนียบรัฐบาล สำนักโฆษก สำนักนายกรัฐมนตรี

### 4.2.3 การพิจารณาในส่วนของคณะรัฐมนตรี

ตามหลักการในพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับIMFการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 มาตรา 5 เบญจ ให้ “ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณาเรื่องต่างๆ ในการใช้สิทธิออกเสียงและดำเนินการตามข้อตกลงว่าด้วยIMFการเงินเกี่ยวกับบัญชีทั่วไป แล้วเสนอผลของการนั้นให้รัฐมนตรีทราบ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญอื่น ๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน” แต่ในทางปฏิบัติ จะต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลทางการเมือง

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีการพิจารณาเรื่องนี้หลายวาระด้วยกัน ดังนี้

ครั้งที่ 1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2540 อนุมัติให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เจรจาทำความตกลงขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ธนาคารกลางของประเทศต่าง ๆ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการเงินการคลัง การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน การปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และองค์การทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศนั้น ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้แต่งตั้งคณะผู้แทนไทยในการเจรจากับIMF ซึ่งได้แต่งตั้งคณะผู้แทนมาเจรจากับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ระหว่างวันที่ 28 กรกฎาคม 2540 ถึงวันที่ 8 สิงหาคม 2540

ครั้งที่ 2 วันที่ 5 สิงหาคม 2540 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติอนุมัติในหลักการและเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือจากIMF ซึ่งรวมทั้งการกู้เงินในวงเงิน 12-15 พันล้านเหรียญสหรัฐ และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ลงนามร่วมกับIMF ในการขอรับความช่วยเหลือดังกล่าวต่อไป

ครั้งที่ 3 วันที่ 19 สิงหาคม 2540 คณะรัฐมนตรีมีมติ รับทราบผลการเจรจากำหนดกรอบและรายละเอียดเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากIMF และการลงนามในหนังสือขอแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือ

ครั้งที่ 4 วันที่ 15 กันยายน 2540 กระทรวงการคลังเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ สาระสำคัญของหนังสือแจ้งความจำนง ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากIMF

ทั้งนี้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 15 กันยายน 2540 นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้เป็นการประชุมลับเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้น

สำหรับรายละเอียดในหนังสือแจ้งความจำนงนี้ จะจัดทำเป็นภาษาอังกฤษก่อน แล้วแปลเป็นภาษาไทย ก่อนนำเข้าพิจารณาในส่วนของคณะรัฐมนตรี และเมื่อผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จะดำเนินการเผยแพร่รายละเอียดในหนังสือแจ้งความจำนงให้กับสื่อมวลชนและประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้จะได้เผยแพร่ผ่านทาง Internet ของแต่ละหน่วยงานด้วย โดยที่การแปลหนังสือแจ้งความจำนงนั้น ในฉบับแรก ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทย จะเป็นผู้รับผิดชอบการแปล ในฉบับต่อมา กระทรวงการคลัง จะเป็นผู้รับผิดชอบการแปล

#### 4.2.4 กระบวนการพิจารณาในส่วนของ IMF

หลักการของการพิจารณา จะเริ่มจากคณะทำงานจะเตรียม "Staff Report" กำหนดถึงเรื่องที่ได้หารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจในนโยบายที่จะตกลงกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในรัฐนั้น ใน report จะประกอบไปด้วย กรอบการทำงานทางเศรษฐกิจมหภาพในรายละเอียด ซึ่งปกติจะรวมถึงการวางโครงการทั้งหมดของ การพิจารณาดุลย์การชำระเงิน, งบประมาณและด้านการเงิน ซึ่งจะครอบคลุมอย่างน้อย 1 ปีแรก ภายใต้โครงการ IMF รวมถึงช่วงระยะเวลาระยะกลางในการแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของโครงการความช่วยเหลือที่จะต้องเผชิญตลอดเวลา 5 ปี ทั้งนี้ในรายงานจะรวมถึงการประเมินผลโดยคณะทำงานด้วย

Staff Report และหนังสือแจ้งความจำนง จะถูกส่งต่อเพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ area-department ได้ทำคำติชม ซึ่ง non-area departments จะเป็นผู้ตรวจสอบโปรแกรมที่เสนอมายังคงสอดคล้องกับแนวนโยบาย (Blueprint) ในส่วนของความพยายามในการปรับตัว การบรรลุถึงจุดมุ่งหมายพื้นฐานโปรแกรม และการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF ฝ่ายต่าง ๆ (Departments) เหล่านี้จะเสนอความเห็นของตน เกี่ยวกับความเสี่ยงของการจัดการซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความเห็นของ area department ก็ได้

ข้อมูลความเห็นทั้งหลายนี้จะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งในทางปฏิบัติ หากหนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent) ได้ผ่านการร่วมกันพิจารณาในระดับเจ้าหน้าที่คณะผู้แทน IMF เป็นอย่างดีแล้ว คณะกรรมการบริหารมักจะให้ความ



เห็นชอบตามที่ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือได้เสนอมาโดยคณะกรรมการบริหารได้มีมติเห็นชอบหนังสือแจ้งความจำนงของไทยด้วยความเรียบร้อยราบรื่น

#### 4.2.5 การติดตามผลการปฏิบัติตามโครงการ (Monitoring and Revision)

การตรวจสอบติดตามเป็นขั้นตอนที่ยาวนานที่สุดและเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด การตรวจสอบติดตามจะนำมาซึ่งการประเมินผลของการพัฒนาในประเทศผู้ยืมและการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักของโปรแกรม โดยคณะผู้แทน IMF จะกำหนดถึงการปฏิบัติตามโปรแกรมอย่างตรงเวลาตามที่ได้ตกลงไว้กับผู้มีอำนาจของประเทศผู้ขอความช่วยเหลือ

การตรวจสอบอย่างเป็นทางการที่เรียกว่า "test dates" ซึ่งปกติจะถูกกำหนดเป็นไตรมาส (arrangements บางประเภทใช้ test date เป็นรายเดือน) โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ณ เวลาที่การปฏิบัติได้ถูกประเมินผลในลักษณะพิจารณาย้อนหลัง ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เป็นตัวเลข และ ณ เวลาซึ่งกำหนดถึงการเสร็จสิ้นของการทบทวนผลของโปรแกรมอย่างพึงพอใจ

เงื่อนไข (conditionality) โดยตัวของมันเองแล้วไม่ใช่สิ่งใหม่ หากแต่เป็นลักษณะมาตรฐานของเงินกู้ที่ธนาคารให้กับผู้กู้ทั้งที่เป็นบุคคลหรือสถาบันในประเทศ เงื่อนไขชนิดแรก (first type conditionality) โดยปกติแล้วจะประกอบด้วยข้อกำหนดพันธะทางกฎหมายที่จะให้ผู้กู้จะต้องส่งมอบสินทรัพย์ลงทุนที่เปลี่ยนมือได้ (negotiable capital asset) ให้แก่ผู้ให้กู้ในกรณีที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้

การกำหนดเงื่อนไขชนิดที่สอง (second type conditionality) เป็นกลไกที่ถูกใช้เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ที่จะได้รับการชำระเงินกู้คืนให้มากที่สุด

เงื่อนไขชนิดที่สามซึ่งเพิ่งจะเกิดขึ้นไม่นานมานี้ ในขณะที่ IMF ปลดปล่อยเงินกู้ระยะสั้นสำหรับใช้เป็นมาตรการทางนโยบายเพื่อการลดอุปสงค์ (แต่ธนาคารโลกและองค์การพัฒนาด้านให้เงินกู้สำหรับการพัฒนาระยะยาวซึ่งเป็นมาตรการทางนโยบายสำหรับการเพิ่มอุปทาน) เช่นการเพิ่มราคาอาหารและพลังงานและการลดมาตรการปกป้องทางการค้า อันเป็นเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างกลไก (เงื่อนไข) และเป้าหมายที่อาจมีอยู่อย่างหลวมๆ

ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1 กำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนโครงการสามครั้งด้วยกันในปีแรกของโครงการ (โดยทบทวนเป้าหมายของเดือนกันยายน 2540 เดือนธันวาคม 2540 และเดือนมิถุนายน 2541) ซึ่งจะเน้นเรื่องตลาดเงินตราต่างประเทศ การฟื้นฟูภาคการเงินและนโยบายการคลัง เพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างเป็นขั้นตอน หลังจากนั้นจะมีการทบทวนปีละ 2 ครั้ง (โดยทบทวนเป้าหมายของสิ้นเดือนธันวาคม 2541 สิ้นเดือนมิถุนายน 2542 และสิ้นเดือนธันวาคม 2542)

โดยสรุปสาระการประเมินของIMF จะเป็นการทบทวนภาคเศรษฐกิจอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ แนวนโยบายการเงิน นโยบายการคลังที่เหมาะสม การปรับปรุงกฎเกณฑ์กรอบกฎหมายต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้จะนำมารวม ในการพิจารณาในหนังสือแจ้งความจำนง

หลังจากที่รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่ IMF ได้ร่วมกันจัดทำเอกสารการจูงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Document) และได้รับความเห็นชอบจากIMF เป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น กระบวนการขั้นตอนต่อไปของการกำกับดูแลให้เป็นไป เงื่อนไข (Conditionity) ที่ได้ตกลงไว้ก็คือ การติดตามผลการปฏิบัติการของโครงการ (Monitoring) ซึ่งจะมีกระบวนการและรูปแบบที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางของการกำกับดูแล (Supervision) ได้ชัดเจนอีกขั้นตอนหนึ่ง รูปแบบที่ใช้ได้แก่ การแนะนำ การปรึกษาหารือ การเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นระหว่างกัน โดยใช้ระยะเวลาประมาณ 1-2 สัปดาห์ แล้วแต่สถานการณ์

ขั้นตอนจะเริ่มต้นด้วยคณะเจ้าหน้าที่ของIMF จะเดินทางมาที่ประเทศไทย เพื่อหาข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ และเอกชน รวมกับนักวิชาการ ตลาดเงินตลาดทุน เพื่อให้ทราบตลาดหรือผู้เกี่ยวข้อง ผู้ปฏิบัติการ ผู้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง ตามเงื่อนไขตามเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) และเกณฑ์ชี้แนะ (Indicative Criteria) ว่ามีความคิดเห็นอย่างไร ผลการดำเนินการเงื่อนไขเป็นอย่างไร มีข้อดีข้อเสีย อย่างไร ในช่วงที่ปฏิบัติมาตลอดระยะเวลาประมาณ 3 เดือน หลังจากที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับก่อนหน้านี้ และจะใช้ข้อมูลเหล่านี้ไปประกอบการจัดทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับต่อไป และใช้เป็นฐานในการติดตามทบทวน ผลการปฏิบัติการของโครงการในครั้งต่อไป

ซึ่งต้องมาพิจารณาว่ามีอะไรบ้างที่เป็นประเด็นที่สำคัญ ที่ต้องทำเป็นหนังสือแจ้งความจำนงหรือไม่ ถ้าไม่มีอะไรเป็นพิเศษ ก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องเขียนฉบับใหม่ขึ้นมา<sup>180</sup> การเข้าพบหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยนั้น ในการทบทวนครั้งแรก ๆ เจ้าหน้าที่ IMF จะเข้าพบเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลัก ในการทบทวนครั้งต่อไป จึงเริ่มไปพบหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ในการทบทวนครั้งที่ 3 เพื่อจัดทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 4 เจ้าหน้าที่ IMF ได้ขอพบกรมการค้าภายใน ในฐานะที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับราคาสินค้า ในวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 เพื่อตรวจสอบถึงวิธีการควบคุมอัตราเงินเฟ้อ และใช้วิธีอะไรในการคุมราคาสินค้า มีการปิดเบือนกลไกตลาดหรือไม่<sup>181</sup> และได้ขอร่างกฎหมาย 2 ฉบับ เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 4 ด้วย ได้แก่ ร่างกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และร่างกฎหมายราคาสินค้าและบริการ<sup>182</sup>

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือกรณีที่เจ้าหน้าที่ IMF ได้ร่วมหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อร่วมกันประมาณการเศรษฐกิจในปี 2542 โดยมีการตั้งสมมติฐานการประมาณการในการขยายตัวของเศรษฐกิจปี 2542 ทั้งปี รวมถึงปัจจัยที่เชื่อว่า จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจ ปรับตัวดีขึ้นจากการขยายตัวดีดลป เพื่อจัดทำเป็นหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 6<sup>183</sup> ต่อไป

ในการเจรจาประเมินผลและทบทวนเงื่อนไข โดย IMF จะพิจารณาว่าทางการไทยสามารถดำเนินการ (on-track) ตามเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงแจ้งความจำนง เจ้าหน้าที่ IMF จะตรวจสอบติดตาม (Monitoring) ใน 2 ลักษณะ คือ แบบตัวเลข นั่นคือการตรวจสอบติดตามใน ส่วนที่เป็นเกณฑ์ปฏิบัติ (Performance Criteria) โดยเป็นลักษณะมองย้อนหลังว่าไทยได้ทำอะไรเสร็จไปแล้วบ้างตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ รวมทั้งจะมีการใช้ข้อมูลที่ได้จากการพบปะหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา โดยมองไปข้างหน้าว่าควรจะได้กำหนดเงื่อนไขใดเพิ่มเติม และมีเงื่อนไขอะไรบ้างที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ อย่างสมเหตุสมผลเจ้าหน้าที่ IMF ก็จะได้มีการเจรจาปรับเงื่อนไขที่เป็นไปได้ หรือปรับปรุงตัวเลขหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว ในฉบับก่อน ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งถ้าประเมินว่าไทยสามารถผ่านตามเกณฑ์ปฏิบัติได้และเจรจาเงื่อนไขใหม่สำเร็จลุล่วง ทาง IMF ก็จะอนุมัติให้เบิกเงินกู้งวดต่อไปให้ แต่ ถ้าไม่สามารถทำตามเงื่อนไขได้ หรือเจรจาใหม่ไม่สำเร็จ ก็จะมีผลตามกฎหมายของ IMF ดังจะได้

<sup>180</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 30 เมษายน 2541

<sup>181</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>182</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 7 พฤษภาคม 2541

<sup>183</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 23 พฤศจิกายน 2541

กล่าวมาแล้ว แต่ผลที่เกิดขึ้นค่อนข้างเร็ว และทันที ได้แก่ เกิดความปั่นป่วนในตลาดหุ้น ตลาดเงิน ของประเทศนั้น ๆ เพราะนักลงทุนอาจเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ เพราะIMFเป็นเสมือนตราประทับเพื่อรับรองความมั่นใจของนักลงทุน

ในส่วนของประเทศไทย การเจรจาประเมินทบทวนผลการปฏิบัตินั้น ในระยะแรก ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ต่อมาในการทบทวนเงื่อนไขครั้งที่ 3 เพื่อจัดทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 4 ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2541 นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้กำกับนายธารินทร์ ถึงเรื่องการเจรจาเงื่อนไขในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 4 ที่จะเสนอ IMF ว่า ต้องเจรจาเพื่อให้ข้อเสนอของไทยสอดคล้องกับสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ธุรกิจมีปัญหา<sup>184</sup>

ท่าทีในครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่นายกรัฐมนตรีได้แสดงอย่างชัดเจนว่า จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การกำกับดูแลการเจรจากับ IMF อาจเป็นผลมาจากความเห็นของที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งนำโดยนายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดนายชวนมากที่สุด โดยคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเห็นว่า นายธารินทร์ ยอมตามข้อเสนอของ IMF มากเกินไป<sup>185</sup>

ต่อมาในช่วงการเจรจาข้อตกลงความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินระหว่างรัฐบาลไทยและIMF เพื่อจัดทำหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 5 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้วางแนวทางว่า รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสำหรับหนังสือแจ้งความจำนงฉบับนี้ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้เข้าใจและรับทราบดีถึงสถานการณ์ที่เกิดกับประเทศ<sup>186</sup>

ดังนั้นในการเจรจาทบทวนครั้งที่ 4 เพื่อร่างหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 5 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2541 เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนจากIMF ประกอบด้วย นายอนุป ซิงห์ รองผู้อำนวยการ ฝ่ายเอเชีย-แปซิฟิก นายรังกิจ เตชะ หัวหน้าส่วนงาน ซึ่งรับผิดชอบประเทศไทยและนายริชา โมคคัม ผู้แทนสำนักงานIMF ประจำประเทศไทย ได้เข้าเยี่ยมคารวะและหารือนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาลด้วย

<sup>184</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 15 พฤษภาคม 2541

<sup>185</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>186</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 7 กรกฎาคม 2541

รวมทั้งการจัดทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6 โดยวันที่ 20 พฤศจิกายน นายอนุป ชิงห์ รองผู้อำนวยการฝ่ายเอเชีย-แปซิฟิก ของIMF ได้นำคณะเข้าพบนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี โดยมีนายธารินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้นำพบเป็นเวลานานประมาณ 1 ชั่วโมง เพื่อหารือกับนายกรัฐมนตรี ในการทบทวนการทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6<sup>187</sup>

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นายรัฐมนตรีได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาทบทวนตามโครงการให้ความช่วยเหลือของ IMF สำหรับเหตุผลในการที่ IMF ยอมผ่อนปรนหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3 ได้แก่การที่ IMF มองว่าเศรษฐกิจไทยได้ผ่านพ้นจุดอันตรายไปแล้วและมีโอกาสที่จะฟื้นตัวอีก 6 เดือน จุดอันตรายในความเห็นของ IMF คือช่วงก่อนหน้านี้ที่เศรษฐกิจไทยเติบโตมารัฐบาลไทยใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สร้างความไม่เชื่อมั่นให้กับนักลงทุนต่างชาติ อันเป็นสิ่งที่IMF ต้องเข้ามาจัดการปัญหานี้ให้ได้<sup>188</sup> ซึ่งภายใต้การผ่อนปรนนั้นจำเป็นต้องผสมผสานมาตรการเศรษฐกิจ เป็นอย่างดีเพื่อให้เกิดความสมดุลและยังสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ชาวต่างชาติต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นเรื่องใหญ่”

นอกจากการประสานงานกับ IMF ตามปกติแล้ว ประเทศไทยยังดำเนินการในลักษณะอื่นอีกเป็นการสนับสนุนและเพิ่มน้ำหนักในการเจรจาทบทวนฯ กับทางIMF ได้แก่

1. การที่นายธารินทร์ ได้นำนายเจอร์รัล คอร์ริแกน (Mr. Gerrald Corrigan) กรรมการผู้จัดการบริษัทโกลด์แมน แซค (Goldman Sachs) เข้าเยี่ยมคารวะนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการเชิญนายคอร์ริแกนเข้ามาเป็นที่ปรึกษาส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีในการทำงานเพื่อหารือเกี่ยวกับแนวคิดและมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงด้านเงินตราต่างประเทศ โดยจะทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการคลัง<sup>189</sup> ส่วนการทำงานในฐานะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีครั้งนี้ คงไม่ใช่มาประจำอยู่ในประเทศไทย แต่จะเป็นการหารือโดยทางโทรศัพท์<sup>190</sup> ซึ่งบริษัทโกลด์แมน แซค ซึ่งเป็นต้นสังกัดของนายคอร์ริแกนนั้น ถือว่ามีความใกล้ชิดกับนายโรเบิร์ต รูบิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ เนื่องจากนายรูบิน ก็เคยเป็นผู้บริหารของบริษัทนี้มาก่อน

<sup>187</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 6 สิงหาคม 2541

<sup>188</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2541

<sup>189</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 12 ธันวาคม 2540

<sup>190</sup> เรื่องเดียวกัน

2. การที่นายแม็กซ์ โบคัส วุฒิสมาชิกจากพรรคเดโมแครต (พรรคการเมืองเดียวกับประธานาธิบดีสหรัฐฯ นายบิล คลินตัน) จากมลรัฐมอนทานา สหรัฐฯ พร้อมนักธุรกิจ 12 คน ได้เข้าเยี่ยมคารวะนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในโอกาสที่เดินทางมาเยือนประเทศในเอเชีย โดยฝ่ายไทยได้เสนอให้สหรัฐฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทยมากขึ้น<sup>191</sup>

3. การที่นายคาร์ล แจ็คสัน ประธานสภาธุรกิจสหรัฐฯ - ไทย ได้เข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี เพื่อหารือถึงความร่วมมือระหว่างสภาธุรกิจสหรัฐฯ - ไทย ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของไทย โดยนายแจ็คสัน ได้เสนอว่า สิ่งใดที่สภาธุรกิจสหรัฐฯ - ไทย จะช่วยเหลือประเทศไทยได้ ตนยินดีที่จะช่วยผลักดันและดำเนินการอย่างเต็มที่ และพร้อมที่จะขอความร่วมมือไปยังผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมถึงสถาบันการเงินของสหรัฐฯ และของญี่ปุ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีอยู่ เพื่อสนับสนุนแนวทางการแก้ปัญหาของไทยต่อไป<sup>192</sup>

4. กรณีที่นายบิล คลินตัน ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ได้ตัดสินใจส่งผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาล คือ นายลอว์เรนซ์ ซัมเมอร์ส รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เดินทางมาเยือนภูมิภาคเอเชีย และได้เข้าพบหารือกับนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี โดยภายหลังการเข้าพบ นายซัมเมอร์ส ได้แถลงร่วมกับนายธารินทร์ โดยสรุปว่า การที่ประธานาธิบดี สหรัฐฯ ได้ส่งผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลเดินทางเยือนประเทศในภูมิภาคนี้ แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของประเทศสหรัฐฯ ที่พร้อมจะตอบสนอง และช่วยแก้ไขปัญหาในภูมิภาคเอเชียอย่างเต็มที่กำลังต่อไป<sup>193</sup>

5. การที่นายธารินทร์ ได้เดินทางไปเยือนกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. สหรัฐอเมริกา เพื่อพบกับผู้บริหารของIMF เจรจากับIMF และในการผ่อนปรนเงื่อนไขบางประการอันนำไปสู่การยกเลิกการแบ่งตลาดเงินบาทออกเป็นในและต่างประเทศ ที่ทำให้ค่าเงินบาทมี 2 ค่า โดยการดำเนินการดังกล่าว ได้มีการหารือร่วมกับIMF แล้ว เมื่อครั้งการเดินทางไปเยือนสหรัฐฯ เมื่อกลางเดือนมกราคมที่ผ่านมา และมั่นใจว่า การประกาศรวมตลาดอัตราแลกเปลี่ยน จะเป็นประโยชน์ ในการเพิ่มความยืดหยุ่นในการหารือร่วมกันเพื่อปรับแผนเศรษฐกิจกับIMF ที่จะมาเยือนไทยในวันที่ 2-14 กุมภาพันธ์ 2541 นี้ และเป็นภาพลักษณ์ที่ดีที่จะนำไปสู่การตกลงในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 3<sup>194</sup>

<sup>191</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 13-14 ธันวาคม 2540

<sup>192</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 13-14 ธันวาคม 2540

<sup>193</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 15 มกราคม 2541

<sup>194</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 31 มกราคม 2541

6. นายชวน หลีกภัย และคณะได้เดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการและนายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปยังอาคาร TIME & LIFE Building เพื่อสนทนาหารือกับบรรณาธิการนิตยสาร TIME และ FORTUNE โดยได้ตอบข้อซักถามถึงแนวทางการแก้ปัญหา วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต<sup>195</sup>

หลังจากนั้นได้ไปกล่าวสุนทรพจน์ต่อกลุ่มนักธุรกิจในงานเลี้ยงรับรองที่สำนักงาน Council On Foreign Relation ซึ่งมีนายจอร์จ ไชโรส เป็นประธาน

7. นายโรเบิร์ต รูบิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เข้าพบ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ที่ทำเนียบรัฐบาล โดยนายรูบินระบุว่าได้นำคำมั่นที่แข็งขันจาก นายบิล คลินตัน ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาว่า พร้อมช่วยเหลือภูมิภาคนี้ในทุกทางที่สามารถทำได้<sup>196</sup>

ซึ่งก่อนหน้านี้ เมื่อนายรูบิน เดินทางมาถึงประเทศไทยก็ได้มีการพูดคุยหารือถึงความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของไทย ระหว่างคณะของนายรูบินกับนายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายธารินทร์ โดยได้หารือถึงการปฏิบัติตามกรอบของIMF การปฏิรูประบบสถาบันการเงินการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การคืนสิทธิ จีเอสพี สินค้าไทย 4 รายการซึ่งเป็นสิ่งที่สหรัฐฯกำลังดำเนินการอยู่ด้วย

8. นายธารินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ลงนามในหนังสือแต่งตั้งให้ Dr. Takatoshi Ito เป็นที่ปรึกษาพิเศษรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดย Dr. Takatoshi เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างดี เคยร่วมงานที่IMFด้วย

กิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นนี้เป็นความพยายามของรัฐบาลไทยในการเพิ่มศักยภาพในการเจรจาทบทวนเงื่อนไขของ IMF ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ภายในของประเทศไทยยิ่งขึ้น ซึ่งในสภาพความเป็นจริงในสังคมนั้น บุคคลต่าง ๆ มักจะมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่าย เพื่อให้เกิดการยอมรับและประสบความสำเร็จในการเจรจา

<sup>195</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 31 มกราคม 2541

<sup>196</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 31 กรกฎาคม 2541

ในการเจรจาบททบทวนผลการปฏิบัติตามโครงการฯ นั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง มักจะพยายามเสนอข้อมูลและขอมีส่วนร่วมในการเจรจากำหนดเงื่อนไขต่างๆ ด้วย ดังเช่นในกรณี ของตัวแทนธนาคารพาณิชย์ขอเข้าพบผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย สืบเนื่องจากเงื่อนไขตามหนังสือแจ้งความจำนง ซึ่งได้ทำไว้กับIMF เมื่อเดือนสิงหาคม 2540 นั้นได้ออกกฎเข้มงวดในการควบคุมสถาบันการเงิน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจใน 5 เรื่อง ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 1 เรื่องคือการเปลี่ยนเกณฑ์การหยุดรับรู้อย่างได้ทำให้เกิดยอดหนี้ด้อยคุณภาพ (NPL) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ยังมีอีก 4 เรื่อง ซึ่งธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ทันกำหนดที่ธนาคารแห่งประเทศไทย มีคำสั่งใหม่ให้แล้วเสร็จภายในปีนี้ (2542) จากคำสั่งเดิมที่ให้เวลาถึงสิ้นปี 2543

แม้กระทั่งในระหว่างการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงฯ นั้นIMF อาจมีการเสนอขอแนะนำบางประการมาถึงทางการไทยได้ เช่นในกรณีที่ฝ่ายกฎหมายของIMF (Legal Department) มีหนังสือถึงนายสรรเสริญ ไกรจิตติ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญว่าทางฝ่ายกฎหมายของIMF เชื่อว่าคณะกรรมการของไทย จะพิจารณากฎหมายนี้โดยอาศัยคำแนะนำจากบันทึกช่วยจำของ IMF ซึ่งจะช่วยให้กฎหมายมีความรัดกุมยิ่งขึ้น<sup>197</sup>

ทั้งนี้เมื่อได้มีการทบทวนครบถ้วนตามระยะเวลาของโปรแกรมความช่วยเหลือ เมื่อออกจากโปรแกรมประเทศไทยก็กลับไปมีพันธกรณีในเรื่องการกำกับดูแลในภาวะปกติ คือจะมีการปรึกษาหารือประจำปีตามข้อ 4 ของข้อตกลง IMF ต่อไป

#### 4.3 องค์กรที่รับผิดชอบและประสานงานกับIMF

ภายหลังที่รัฐบาลไทยยื่นหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 1 ต่อIMF แล้วกระทรวงการคลังได้เห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิรูปและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงินการคลังและการส่งออก ภายใต้ข้อตกลงกับIMF เรียกว่า คณะกรรมการกำกับแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจตามเงื่อนไขของIMFการเงินระหว่างประเทศ (กผฟ.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่รับมอบหมายเป็นประธานและผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

<sup>197</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 21-22 กุมภาพันธ์ 2541



ในส่วนกระทรวงการคลัง หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานทางวิชาการทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน นโยบายเงินกู้ นโยบายตลาดทุน และนโยบายเศรษฐกิจด้านมหเศรษฐศาสตร์เพื่อให้งานด้านเศรษฐกิจการคลังของกระทรวงการคลังดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย<sup>198</sup>

สำหรับด้านนโยบายการเงิน จะศึกษา ติดตาม วางแผนและเสนอแนะนโยบายการเงินของประเทศ การชำระเงินระหว่างประเทศ ติดตามประสานงานและให้ความร่วมมือทางการเงิน และการธนาคารระหว่างประเทศ กำกับควบคุมสถาบันการเงินและการเงินนอกระบบ ตลอดจนตรวจสอบดำเนินการของสถาบันการเงินของรัฐ<sup>199</sup>

สำหรับด้านนโยบายเงินกู้จะกำกับควบคุม วางแผน และดำเนินนโยบายกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ติดต่อ ประสานงานและดำเนินการเจรจากู้เงินกับรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินเอกชนในตลาดเงินทุนต่างประเทศ ตลอดจน ติดตามดูแลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

ทั้งนี้ในช่วงที่ประเทศไทยเข้าสู่โปรแกรมของ IMF สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้จัดตั้งกองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญของ ส.ศ.ค. ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานด้านต่าง ๆ กับ IMF ในการหามาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้ดีที่สุด<sup>200</sup> โดยมี ดร.สมชัย สัจจพงษ์ เป็นผู้อำนวยการ กองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ

หน้าที่หลักของหน่วยงานนี้มี 2 ประการ คือ 1. จัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ, ผลกระทบต่อสังคมและมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตลอดจนเสนอแนวทางในการเจรจาให้กับรัฐบาล หน่วยงานนี้ยังต้องประสานงานในเรื่องข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจกับหน่วยงานอื่น ๆ ของทางรัฐบาล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานปรมาณู, กรมบัญชีกลาง, สำนักงาน

<sup>198</sup> [www.MOF.GO.TH/DETAIL2.VISITED](http://www.MOF.GO.TH/DETAIL2.VISITED) 27/1/43

<sup>199</sup> [www.MOF.GO.TH/DETAIL2.VISITED](http://www.MOF.GO.TH/DETAIL2.VISITED) 27/1/43

<sup>200</sup> สมชัย สัจจพงษ์,วารสารการเงินการคลัง, ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2542, หน้า 129

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำเอาตัวเลขทางด้านเศรษฐกิจมาศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่มีการเชื่อมต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงานเศรษฐกิจหลักทั้ง 4 เพื่อจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลให้มีความถูกต้องและครบถ้วนตลอดจนมีความสะดวกรวดเร็วในการนำข้อมูลต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ

ส่วนหน้าที่อีกประการ เป็นงานด้านวิชาการ ทำหน้าที่วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจระดับมหภาคและจัดทำเอกสารวิชาการเผยแพร่ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป เช่น เรื่อง อัตราภาวะเงินเฟ้อรายเดือน, การค้าระหว่างประเทศรายเดือน หรือปกิณกะเศรษฐกิจวิเคราะห์รายเดือน ในจุลสารเศรษฐกิจการคลัง

รวมทั้งทำหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้มาตรการที่ได้ตกลงกับIMFให้เป็นไปตามเป้าหมาย เพราะหากปฏิบัติไม่ได้ก็อาจจะมีผลต่อการเบิกจ่ายเงินกู้ยืมต่อ ๆ ไป ซึ่งจะส่งผลเสียหายกับประเทศต่อไปในภายหลัง

ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ฝ่ายวิชาการ (ในช่วงแรก) โดยมีนางเกสสิยวทอง เหวตระกูล เป็นผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการและฝ่ายต่างประเทศ ตามลำดับ แต่ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนระบบงานใหม่โดยโอนบางหน่วยงานของฝ่ายวิชาการมาไว้ที่ฝ่ายต่างประเทศ และจะเพิ่มบทบาทใหม่ในการทำงานโดยร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น IMFการเงินระหว่างประเทศ<sup>201</sup> ธนาคารโลกและองค์กรอื่น ๆ

โดยฝ่ายต่างประเทศจะต้องเข้าไปดูแลตัวเลขดุลการชำระเงิน ดุลบัญชีเดินสะพัด ทุนสำรองทางการระหว่างประเทศและข้อมูลทางการส่งออกซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของฝ่ายวิชาการ" เพื่อประสานงานกับIMFต่อไป

ทั้งนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ประสานกับเจ้าหน้าที่IMF เพื่อทำการนัดหมายวันเวลาในการหารือ เสร็จจัดทำหนังสือแจ้งความจำนง และเมื่อได้กำหนดนัดหมายแล้ว ก็

<sup>201</sup> แนวนอนวันที่ 9 กันยายน 2541

โทรศัพท์แจ้มายังฝ่ายเลขานุการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อประสานมายังกองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไป<sup>202</sup>

ในส่วนของ IMF มีผู้แทนประจำประเทศไทยจากฝ่ายต่าง ๆ (Department) ดังนี้

Mr. Anoop Singh	Deputy Director Asia-Pacific Department, IMF
Mr. Reza Moghadam	IMF Resident Representative Department, IMF
Mr. Ranjit Teja	Division Chief Asia-Pacific Department, IMF
Mr. Mats Josefsson	Senior Financial Sector Advisor
Mr. Lorenzo Giorgianni	Economist Asia-Pacific Department, IMF
Mr. Reint Gropp	Dconomist Asia-Pacific Department, IMF

#### 4.4 ความสามารถของรัฐบาลไทยและกระบวนการเจรจาต่อรองกับ IMF เพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข

สิทธิในการเจรจาต่อรองระหว่างทางการไทยกับ IMF อาศัยฐานจากมติของคณะกรรมการบริหารของ IMF ว่าด้วยแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ของ IMF มติที่ 6056–(79/38) ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1979 ข้อ 9 ระบุว่า

“The number and content of performance criteria may vary because of the diversity of problems and institutional arrangements of members. Performance criteria will be limited to those that are necessary to evaluate implementation of the program with a view to ensuring the achievement of its objectives. Performance criteria will normally be confined to (l) macroeconomic variables, and... “

ถือว่า IMF ให้สิทธินี้แก่ประเทศสมาชิกโดยผ่านแนวทางฯ (Guidelines) ข้างต้นที่จะปรับปรุงเกณฑ์ปฏิบัติที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ผ่าน ๆ มา<sup>203</sup> ทางการไทยจึงได้ดำเนินการเจรจาต่อรองเงื่อนไขต่าง ๆ กับ IMF มาโดยตลอด โดยอาศัยอำนาจตามมติข้างต้น โดยในทางปฏิบัติเมื่อถึงกำหนดเวลาที่จะทำการตรวจสอบทบทวนเงื่อนไข เจ้าหน้าที่ IMF จะเดิน

<sup>202</sup> สมชัย สัจจพงษ์ ดร., บทสัมภาษณ์

<sup>203</sup> เรื่องเดียวกัน

ทางเข้ามายังประเทศไทย โดยใช้เวลาในสัปดาห์แรก เพื่อเก็บข้อมูลตัวเลขเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อมาประกอบการพิจารณาว่า ทางกรไทยได้มีความพยายามในการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือไม่ อย่างไร หลังจากนั้นสัปดาห์ที่ 2 เจ้าหน้าที่ IMF จะได้เข้าพบเจรจากับทางการไทยอันประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหลัก โดยจะยึดหลักการว่า ให้มีผู้เข้าร่วมประชุมน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นโดยพิจารณาประกอบด้วยว่าในวันนั้นมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดก็จะเชิญมาเข้าร่วมด้วยเช่น ถ้าเป็นเรื่องกฎหมาย จะเชิญนายเกริก วณิชกุล ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย หากเป็นประเด็นเรื่องงบประมาณ ก็จะเชิญ นายอิสระพันธ์ รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ IMF จะเสนอร่างหนังสือแจ้งความจำเป็นเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่มีชั้นความลับ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเสนอให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อใช้เป็นฐานในการเจรจาทบทวน ซึ่งทางการไทย สามารถแก้ไขได้ทุกอย่างค่า โดยอาศัยเหตุผล ประกอบข้อมูลต่าง ๆ โดยการหารือนี้ จะใช้ห้องประชุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นสถานที่หารือเป็นหลัก

การประชุมหารือจะมีขึ้นทุกวัน เมื่อได้มีการเจรจายื่นข้อเสนอต่าง ๆ แก่กัน ก็จะมี ความพยายามที่จะประนีประนอมกันและยอมกันในที่สุด ทั้งนี้การประชุมในแต่ละวันจะไม่มีรายงานการประชุม โดยอาจถือว่าร่างหนังสือแจ้งความจำเป็นที่มีความคืบหน้าในแต่ละวันเป็นรายงานการประชุมก็อาจเป็นได้ หากมีประเด็นใดไม่สามารถตกลงกันได้เจ้าหน้าที่ IMF ก็จะโทรศัพท์หารือขอความเห็นชอบจากนายพิชเชอร์ รองกรรมการผู้จัดการคนที่ 1 ชาวอเมริกัน ซึ่งที่ผ่านมามีสามารถหาข้อยุติได้ดีเสมอมา

ในระยะแรกในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจยังคงมีวิกฤตที่ค่อนข้างรุนแรง หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ IMF ที่เดินทางมาทำการทบทวน จะเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสค่อนข้างมาก เช่น ระดับผู้อำนวยการ ต่อมาเมื่อสถานการณ์คลี่คลายแล้ว IMF ก็จะส่งหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ระดับรอง ๆ ลงมาเพื่อมาทำการเจรจา

ทั้งนี้หากผ่านขั้นตอนของกระทรวงการคลังไปแล้วทางการไทยยังสามารถขอแก้ไขเงื่อนไขได้อีก ในการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากมีข้อแก้ไขก็จะนำมาหารือกับเจ้าหน้าที่ IMF ในขณะประชุมเลยถ้าเจ้าหน้าที่ IMF ตัดสินใจไม่ได้ จะโทรศัพท์ไปหารือกับตัวแทนของ IMF ที่ประจำอยู่ประเทศไทยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งหากตัดสินใจไม่ได้ก็อีก ก็จะโทรศัพท์ติดต่อไปยังสำนักงาน IMF ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป

อย่างไรก็ตาม นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังได้มีการโทรศัพท์หารือในบางประเด็นกับนายโรเบิร์ต รูบิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ ด้วย

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งในการเจรจากำหนดเงื่อนไขในหนังสือแจ้งความจำนง คือ IMF ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้ทางการไทยออกกฎหมายภายใต้กรอบเวลานั้น ๆ ได้ ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับ พรบ.ล้มละลาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปว.281 เป็นต้น โดยรัฐสภาจะเป็น ผู้พิจารณาไม่ใช่ต้องให้ความเห็นชอบตามที่ IMF กำหนด IMF ไม่มีอำนาจในการแทรกแซงนโยบาย ภายในของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับ บทบัญญัติ มาตรา 1 ของกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ ของรัฐทางเศรษฐกิจ (Charter of Economic Rights and Duties of States) ความว่า “รัฐทุกรัฐ ย่อมมีอำนาจอธิปไตยและสิทธิอันมิอาจแบ่งแยกได้ ในการเลือกระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ระบบสังคมและวัฒนธรรมซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในรัฐ โดยปราศจากการ แทรกแซงจากภายนอก รัฐ การชู้ญหรือการคุกคามไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม” (“Every State has the sovereign andinalienable right to choose its economic system as well as its political, social and cultural systems in accordance with the will of its people, without outside interference, coercion or theat in any form whatsoever”)

#### 4.5 พัฒนาการของหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1-8

##### 4.5.1 นโยบายการคลังในเรื่องงบประมาณ

ในชั้นแรก รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541 ซึ่งกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ 982,000 ล้านบาท ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้มี มติรับหลักการเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจยังคงชะลอตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจากปี 2539 อันเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สะสมมา การส่งออกที่ถดถอย ซึ่งทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มสูงขึ้นประกอบกับผลจากการปรับปรุง ระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นแบบลอยตัว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ที่มีความผันผวนใน ระยะของการปรับตัว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นอีกทั้งในด้านของแรงกดดันต่อ ระบบเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นอีกทั้งในด้านของแรงกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อ ภาระหนี้ต่างประเทศของภาค

รัฐและเอกชนสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินของธุรกิจ การบริโภคและการลงทุน ทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวมากยิ่งขึ้น<sup>204</sup>

ดังนั้น ก่อนที่ปัญหาทางเศรษฐกิจจะขยายตัวรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลได้ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากIMF เพื่อเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งภายใต้กรอบความร่วมมือที่ได้แสดงไว้ในหนังสือ ฉบับแรก นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐให้เป็นไปอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมทั้งต้องจัดหารายได้ในจำนวนที่เหมาะสม และต้องรักษาฐานะการคลังให้มีฐานะเกินดุล อันจะเป็นการสำรองเพื่อรองรับภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจในกรณีจำเป็นรวมทั้งเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายอันจะเกิดขึ้นจากการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินของประเทศ

ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1 IMFกำหนดให้รัฐบาลต้องมีงบประมาณเกินดุลในปีงบประมาณ 2541 เป็นจำนวนประมาณร้อยละ 1 ของจีดีพี โดยรัฐบาลจะปรับปรุงฐานะการคลังจากที่ขาดดุลร้อยละ 1.6 ในปีงบประมาณ 2540 ทั้งนี้เพื่อรองรับรายจ่ายด้านดอกเบี้ย ที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างระบบการเงินที่คาดว่าจะอยู่ในระดับร้อยละ 1 โดยคาดว่าจะรักษาระดับการเกินดุลนี้ไว้ในระยะกลาง และตั้งเป้าว่าจะทำให้การเกินดุลสูงขึ้น หากในท้ายที่สุด ค่าใช้จ่ายในการปรับโครงสร้างภาคการเงินมีจำนวนสูงกว่าที่คาดไว้

เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ ดังนั้นจำเป็นต้องเตรียมมาตรการด้านการคลัง เพื่อช่วยให้ฐานะการคลังดีขึ้น โดยการปรับปรุงให้รายได้เพิ่มขึ้น โดยการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตและภาษีนำเข้า และตัดงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการเบิกจ่าย และควบคุมการใช้งบผูกพัน

แผนการช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินของ IMF ได้กำหนดให้รัฐบาลไทยต้องปรับปรุงระบบวิธีจัดทำและบริหารงบประมาณแผ่นดินใหม่ เพื่อให้อยู่บนพื้นฐานตามกระแสเงินสดภาครัฐอย่างแท้จริง รวมทั้งรัฐบาลไทยต้องยกเลิกวิธีจัดทำงบประมาณแบบผูกพันข้ามปีทั้งหมด หรือพยายามลดสัดส่วนการเบิกจ่ายเหลืออมปีให้น้อยที่สุด<sup>205</sup>

<sup>204</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1

<sup>205</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 25 กันยายน 2540

สำหรับหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 2 ยังคงดำเนินมาตรการการเงินการคลังที่เข้มงวดต่อไปในอัตราเดิม ทั้งให้รัฐบาลไทยได้รับความยากลำบากมากในการที่จะดำเนินตามมาตรการที่ระบุไว้ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเกินดุลงบประมาณของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2541<sup>206</sup>

ต่อมาในหนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 3 เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตรการการคลังอย่างเข้มงวด และได้ปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขในช่วงวิกฤตการณ์ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจที่ถดถอยและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท ส่งผลให้รายรับของรัฐบาลคาดว่าจะต่ำกว่าเป้าหมายประมาณร้อยละ 2 ของจีดีพี รายจ่ายคาดว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ของจีดีพี ซึ่งอาจทำให้ขาดดุลการคลังร้อยละ 2 ของจีดีพี แต่ตามเกณฑ์ปฏิบัติให้รัฐบาลต้องเกินดุลร้อยละ 1 ทั้งที่รัฐบาลได้เพิ่มมาตรการจัดเก็บรายได้ จากการเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้อีกประมาณ 0.25 ของจีดีพี จึงได้มีการเจรจาต่อรองให้ปรับเกณฑ์ปฏิบัติในปีงบประมาณ 2541 เป็นขาดดุลร้อยละ 1.5 (เกณฑ์ปฏิบัติใหม่ภายใต้หนังสือแจ้งความจำนง)<sup>207</sup>

การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขครั้งนี้ถือเป็นการแก้ไขเกณฑ์ปฏิบัติที่สำคัญเป็นครั้งแรก หลังจากผ่านการเจรจาบทลงผลการปฏิบัติตามโครงการ ในช่วงการจัดทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 2 อันเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่า ทางกรไทยสามารถเจรจาต่อรองขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขได้จริง โดยอาศัย Guideline on Conditionality

อย่างไรก็ตาม เพื่อแลกกับการผ่อนปรนเงื่อนไขจากการเกิดดุลเป็นการขาดดุลในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3 รัฐบาลมีภาระที่จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยให้กับ IMF เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นไป<sup>208</sup>

คณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน ได้พิจารณาแนวโน้มทางด้านการคลังด้วยความวิตก ทั้งนี้เพราะในขณะนี้ มีทำที่ว่างงบประมาณรายจ่ายจะขาดดุลถึง 130,000 ล้านบาท เป็นอย่างน้อย แต่การที่แนวโน้มของการจัดเก็บภาษีอากรอาจตกต่ำมากกว่าที่คาดการณ์ไว้และรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรที่กำหนดเพิ่มขึ้นในรอบสุดท้ายจะได้รับไม่ถึง 10,000 ล้านบาท ทางกรจึงน่าจะหาวิธีปรับปรุงการใช้จ่ายเพื่อลดภาระทางด้านงบประมาณโดยเฉพาะ

<sup>206</sup> กองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การเงินการคลัง, 1998, หน้า 29

<sup>207</sup> สุนิตตรา สิทธิเสฏฐพงศ์ และกนกพรพรณ เหล่าอารยะ, การเงินการคลัง, 1998, หน้า 59

<sup>208</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64

ทางการควรพิจารณาเปลี่ยนการใช้เงินงบประมาณมาใช้เงินกู้แทนเท่าที่จะสามารถทำได้ สำหรับแผนงาน งาน/โครงการ ในหลาย ๆ ด้านเช่นของกระทรวงคมนาคมและกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น การใช้เงินกู้นอกจากจะทำให้มีเงินตราต่างประเทศไหลเข้ามาแล้วยังเป็นการหลีกเลี่ยงความจำเป็นที่ทางราชการจะต้องมีมาตรการจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มเติมและชดเชยความกดดันที่จะทำให้ อัตราดอกเบี้ยต้องอยู่ในระดับสูงเป็นปัญหาต่อการประกอบธุรกิจด้วย<sup>209</sup>

ผลจากการดำเนินนโยบายที่เข้มงวด ทำให้ปัญหาเศรษฐกิจได้ลุกลามไปในทุกสาขา เศรษฐกิจภายในประเทศ ปัญหาสภาพคล่องรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่า รัฐบาลควรจะดำเนินนโยบายแบบผ่อนคลายเป็นระดับที่เหมาะสม<sup>210</sup>

หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 4 ฐานะการคลังภาครัฐโดยรวมจะยังคงขาดดุลประมาณ ร้อยละ 3 ของจีดีพี โดยได้ร่วมการขาดดุลของรัฐบาลร้อยละ 1 ของจีดีพี แล้ว ซึ่งเป้าหมายการขาดดุลการคลังสำหรับปีงบประมาณ 2540/41 ตามการทบทวนแผนการฟื้นฟู ครั้งที่แล้วยังคงมีความเหมาะสม โดยตั้งใจให้การขาดดุลดังกล่าวเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ในการเพิ่มอุปสงค์ในประเทศ ด้วย นอกจากนั้นทางรัฐบาลเห็นควรที่จะเร่งการใช้จ่ายโครงการ เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อสังคมให้เร็วขึ้นกว่าเดิม<sup>211</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลเพิ่งเริ่มใช้นโยบายนี้เมื่อกลางปีงบประมาณ 2541 เมื่อมองเห็นชัดเจนแล้ว่วาวิธีการทางด้านนโยบายการเงินและสถาบันการเงินไม่ได้ผล ทำให้การเตรียมการต้องใช้เวลากว่าสภาพคล่องจะเข้าตลาดตามจำนวนขาดดุลงบประมาณ จึงมีจำนวนเพียงประมาณ 18.7 พันล้านบาท ในระยะ 8 เดือนแรก และหากจะให้งบประมาณได้ครบทั้งร้อยละ 100 ก็จะทำให้เหลือจำนวนขาดดุลที่จะต้องนำออกใช้จ่ายอีกเกือบ 100,000 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังคาดว่า จะใช้เวลาประมาณ 5-6 เดือน สภาพคล่องจากมาตรการส่วนนี้จึงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจล่าช้า และน้อยกว่าที่คาดหวังไว้<sup>212</sup>

สำหรับหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 5 รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจโดยดำรงฐานะการคลังของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2542 ไว้ที่ขาดดุล

<sup>209</sup> รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ฉบับที่ 1, มีนาคม 2541

<sup>210</sup> รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ฉบับที่ 2, สิงหาคม 2541

<sup>211</sup> หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 4

<sup>212</sup> รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ฉบับที่ 2, สิงหาคม 2541



ร้อยละ 3 ของจีดีพี โดยอยู่ระหว่างการกำหนดแนวทางการเพิ่มรายจ่ายของรัฐอย่างระมัดระวังผ่านรัฐบาลกลาง และรัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนของโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการสนับสนุนการจ้างงาน รวมทั้งการปฏิรูประบบภาษี เพื่อให้เกิดผลต่อภาคเศรษฐกิจจริง และช่วยบรรเทาผลกระทบทางสังคม<sup>213</sup>

ในปีงบประมาณ 2542 รัฐบาลได้เพิ่มจำนวนงบประมาณขาดดุลจาก 25,000 ล้านบาท เป็นจำนวนขาดดุล 170,000 ล้านบาท (รวมการขาดดุลในภาครัฐวิสาหกิจ) แต่น่าจะยังเป็นจำนวนที่ไม่มากพอที่จะมีผลชดเชยการขาดสภาพคล่องและช่วยกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ เมื่อเทียบกับจำนวนสินเชื่อที่ต่ำกว่าเป้าหมายและจำนวนสภาพคล่องที่ไหลออกไปยังต่างประเทศ<sup>214</sup>

มาตรการทางการคลัง เพื่อช่วยเพิ่มสภาพคล่องในระบบการผลิตเพื่อกระตุ้นภาคเศรษฐกิจจริง ตามปกติต้องใช้ระยะเวลาอันกว่าจะได้ผลในทางปฏิบัติจริง การวางแผนทางการคลังจึงควรพิจารณาแต่เนิ่น ๆ ให้ทันการ และควรมีจำนวนที่สอดคล้องกับปัญหาทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการทางการคลังต้องกระทำด้วยความรอบคอบ เพราะจะมีผลในการเพิ่มหนี้สาธารณะโดยได้ผลไม่คุ้มค่า<sup>215</sup>

ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6 รัฐบาลจะเน้นการดำเนินนโยบายการคลังมากขึ้น เพื่อกระตุ้นอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจ โดยจะปรับเป้าหมายฐานะการคลังของภาครัฐในปีงบประมาณ 2542 ไว้ที่ขาดดุลร้อยละ 5 ของจีดีพี เพิ่มขึ้นจากการประเมินในครั้งก่อนอีกร้อยละ 2 ของจีดีพี โดยรัฐบาลมั่นใจว่า ขนาดของการขาดดุลการคลังนี้จะมีการปรับปรุงไปในทิศทางที่ดีขึ้นโดยเร็ว เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว ซึ่งเป็นการรักษาความแข็งแกร่งด้านฐานะการคลังของรัฐบาลในระยะปานกลาง

ความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังเพิ่มเติม ซึ่งคาดว่าจะรวมถึงการผ่อนคลายทางด้านภาษีอากรเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชน และจะบรรจุอยู่ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 7 อาจมีความจำเป็นในขั้นนี้ เพื่อจะทดแทนมาตรการอื่น ๆ เป็นจำนวนมากในแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล ที่ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติจริงหรือมีการปฏิบัติที่ต่ำกว่าเป้าหมายมาก<sup>216</sup>

<sup>213</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 5

<sup>214</sup> รายงานคณะกรรมการธิการภาคคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา. ฉบับที่ 3

<sup>215</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>216</sup> รายงานคณะกรรมการธิการภาคคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา. ฉบับที่ 4

ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 7 รัฐบาลคาดว่าภาระค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงินจะลดลงจากที่ประมาณการไว้เบื้องต้น ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถออกมาตรการทางภาษีและภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจได้เพิ่มเติม จึงได้เพิ่มเป้าหมายการขาดดุลการคลังอีกร้อยละ 1 ของจีดีพี เป็นการขาดดุลการคลังของปีงบประมาณ 2542 เป็นร้อยละ 6 อีกทั้งการลดลงของรายจ่ายจะทำให้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลมีผลลดลงเพียงให้มาตรการการคลังยังคงเป็นเครื่องมือกระตุ้น และกระบวนการปฏิบัติที่มีอยู่ของIMF ในการกำกับดูแลอีกทั้งIMF คงไม่กล้าพอที่จะปล่อยให้เศรษฐกิจไทย นั้นต้องล้มละลายไป เพราะที่ผ่านมาไทยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัดแม้จะต้องประสบปัญหาการหดตัวของเศรษฐกิจอย่างรุนแรงก็ตามเศรษฐกิจของรัฐบาลช่วงต่อไป จึงต้องเพิ่มเป้าหมายดังกล่าว

เมื่อพิจารณาภาพรวมของเศรษฐกิจ ที่คณะกรรมการฯ ยอมรับว่ามีการปรับตัวที่ดีขึ้นในหลายจุด อาทิ มีการฟื้นตัวของการผลิต การบริโภค และการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมสมัยใหม่บางประเภท รวมทั้งมีภาวะที่มั่นคงมากขึ้นทางด้านเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะอัตราส่วนหนี้ต่างประเทศระยะสั้นลดลงมาก ในขณะที่ฐานะเงินสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นมากถึง 30.6 พันล้านดอลลาร์ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 (ส่วนใหญ่จากการกู้ยืมสถาบันการเงินระหว่างประเทศ<sup>217</sup>)

ความจำเป็นต้องใช้มาตรการการคลังกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไปอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ภาระหนี้ของภาครัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็ว จนเป็นภาระหนักอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนต่อประเทศชาติ และอนุชนรุ่นหลัง ๆ นอกจากนั้นแนวนโยบายหลายประการที่กำลังดำเนินการอยู่ จะทำให้ภาคธุรกิจสำคัญและภาคการเงินถูกรอบงำโดยชาวต่างประเทศอย่างแน่นอน<sup>218</sup>

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาหยุดกู้เงินจากIMF เนื่องจากเงินทุนสำรองระหว่างประเทศมีเสถียรภาพพอสมควรแล้วและเพื่อที่จะไม่ต้องทำหนังสือซึ่งมีเงื่อนไขและพันธะกรณีที่เคร่งครัดจนเกินไป อันทำให้รัฐบาลไม่มีความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ<sup>219</sup>

<sup>217</sup> รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ฉบับที่ 5,กรกฎาคม 2542

<sup>218</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>219</sup> รายงานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ วุฒิสภา ฉบับที่ 4 ,กรกฎาคม 2542

พัฒนาการในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการคลังที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะเป็นการแสดงให้เห็นว่าเกณฑ์ปฏิบัติ ในเงื่อนไขของIMF สามารถที่จะมีการเจรจาต่อรองเปลี่ยนแปลงได้ มิได้มีการผูกมัดที่จะต้องเป็นตามที่กำหนดตกลงไว้แต่ต้น แต่ทั้งนี้การจะเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องปรากฏความก้าวหน้า ตลอดจนความพยายามที่เห็นได้ชัดว่า ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์อย่างเต็มที่แล้ว IMF ย่อมจะผ่อนปรนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีต่อIMF มาเป็นแรงผลักดันสนับสนุนได้บ้าง เพราะโดยลึก ๆ แล้วIMF คงไม่กล้าที่จะใช้มาตรการรุนแรงเด็ดขาดกับประเทศไทยแน่ เพราะประเทศไทยเป็น"เด็กดี"ของIMF มาตลอด และกรณีของประเทศไทยจะเป็นบทพิสูจน์ความสำเร็จหรือล้มเหลวของIMFในการดำเนินนโยบายตามกรอบของIMF

#### 4.5.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1 (15 กันยายน 2540) ได้ระบุว่าจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาพลังงาน การขนส่งและโทรคมนาคม โดยในปีงบประมาณ 2541 (สิ้นสุดกันยายน 2541) ประเทศไทยมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาไฟฟ้า โทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายร่วมทุน (Corporatization law)<sup>220</sup>

ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 2 ระบุว่าจะสามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่จำเป็นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ได้แปรรูปเป็นบริษัทจำกัด ภายในเดือนมิถุนายน 2541

ต่อมาในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3 ได้กำหนดว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (Corporatization Law) และการจัดทำกรอบในการกำกับดูแลการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2541<sup>221</sup>

โดยในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 4 ได้กล่าวสรุปว่ารัฐบาลกำลังเจรจากับพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจูงใจให้เห็นพ้องกันในการแปรรูปดังกล่าว ทั้งนี้แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่ง จะต้องแล้วเสร็จภายในการประเมินผลครั้งหน้า (ประมาณ 3 – 17 สิงหาคม 2540) โดยระบุว่าจะตราพระราชบัญญัติแปรสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท โดยจะผ่านความเห็นของของคณะรัฐมนตรี ภายในวันที่ 9 มิถุนายน 2541 และคาดว่าจะผ่านการพิจารณา

<sup>220</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1

<sup>221</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3

ของรัฐสภา ภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 และพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้ครบถ้วน เพื่อให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในสาขาหลัก ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2541<sup>222</sup> ซึ่งในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 5 ในประเด็นเดียวกันนี้กลับกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 30 กันยายน 2541<sup>223</sup> และในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6 ก็ยังได้กำหนดระบบเวลาของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รายสาขา และรายรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดไว้เป็นภายใน 30 พฤศจิกายน 2541 ไปจนถึงภายในครึ่งปีหลัง ปี 2542<sup>224</sup> ด้วยซ้ำไป

#### 4.5.3 การปฏิรูปกฎหมาย

ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3 (24 กุมภาพันธ์ 2541) กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขกฎหมายล้มละลายและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระบวนการพิจารณาในคดีฟ้องบังคับหลักประกันเสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยกฎหมายล้มละลายจะให้มีผลบังคับใช้ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2541 และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใน 31 ตุลาคม 2541<sup>225</sup> ซึ่งในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6 รัฐบาลได้เจรจาขอปรับระยะเวลา โดยอ้างเหตุผลว่า รัฐบาลยังคงยึดมั่นในการดำเนินมาตรการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อปรับโครงสร้างธุรกิจและสถาบันการเงินและสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ แต่การแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาต้องใช้เวลาใช้ระยะเวลานานกว่าที่คาดหมายไว้ เนื่องจากมีร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ จำนวนมากอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์ปฏิบัติที่มีกำหนดให้เสร็จภายใน 31 ตุลาคม 2541 รัฐบาลจึงขอยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว แต่จะคงเจตนาที่จะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายโดยคาดว่า รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบภายหลังจากการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในกลางปี 2542<sup>226</sup>

<sup>222</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 4

<sup>223</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 5

<sup>224</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6

<sup>225</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3

<sup>226</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6

ทั้งนี้การขอยกเว้นเกณฑ์ปฏิบัติเรื่องกฎหมายล้มละลายนี้ ผู้แทนสหรัฐฯ ในคณะกรรมการบริหารไม่เห็นด้วยเพราะการกระทำดังกล่าวจะเป็นตัวอย่างไม่ดีต่อไป แต่ก็มีแรงสนับสนุนบ้าง เพราะประวัตินผลงานในอดีตของไทยในการปฏิบัติตามเงื่อนไขค่อนข้างน่าประทับใจ<sup>227</sup>

#### 4.5.4 การดำเนินการจำหน่ายหรือโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุน 56 แห่งที่ถูกปิดกิจการ

กล่าวคือ ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 2 กำหนดให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) จำหน่ายหรือโอนสินทรัพย์ทั้งหมดของบริษัทเงินทุน **ให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปี 2541**<sup>228</sup> ซึ่งในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3 ก็ยังคงหลักการนี้ไว้ โดยในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 6 คาดว่าจะมีการประมูลขายสินทรัพย์เหล่านั้นภายในกลางเดือนธันวาคม ซึ่งเมื่อเปิดประมูลผลปรากฏว่าไม่สามารถจำหน่ายสินทรัพย์ได้หมดตามที่คาดการณ์ไว้ ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 7 ทางกรไทยจึงได้ขอเลื่อนเวลาจำหน่ายให้แล้วเสร็จ **ภายในกลางปี 2542**<sup>229</sup>

#### 4.6 องค์กรอื่น ๆ ที่มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นในการเจรจากับ IMF

องค์กรหลักที่ได้มีบทบาทอย่างต่อเนื่องและเต็มที่ในการติดตามการทำงานของรัฐบาลในการเจรจากับ IMF คือ

1. วุฒิสภา โดยวุฒิสมาชิกได้มีบทบาท และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจหลายประการ โดยผ่านทางคณะกรรมการของวุฒิสภา ได้แก่ คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาพิจารณาและติดตามการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีนายจิรายุทธ์ วสุรัตน์ เป็นประธาน โดยได้ทำหนังสือถึงประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้วุฒิสภามีมติให้คณะกรรมการฯ ชุดนี้มีระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ตลอดอายุของวุฒิสภาหลังจากที่ก่อนหน้านี้วุฒิสภาให้ระยะเวลาปฏิบัติงาน 360 วัน

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยวิธีจัดการวิกฤตการณ์แบบเร่งด่วน (Crisis Management) โดยให้มีการรวมศูนย์การพิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการ

<sup>227</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ 15 ธันวาคม 2541

<sup>228</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 2

<sup>229</sup> หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 7

แก้ไขต่าง ๆ และติดตามผลการดำเนินการอย่างใกล้ชิด ให้ทันต่อความจำเป็นในการแก้ไขทั้งนี้ เพราะการใช้กลไกบริหารราชการในระบบปกติมาแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความรุนแรง และมีผลกระทบอย่างกว้างขวางครั้งนี้ จะเกิดความล่าช้าทำให้ปัญหาขยายตัวร้ายแรงมากขึ้น ยากที่จะแก้ไขได้

ความคิดเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ ต่อแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ได้มีการนำเสนอต่อรัฐบาลในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งสิ้น 5 ฉบับ โดยมีเนื้อหาสาระครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของค่าเงินบาท การเพิ่มสภาพคล่องทางการเงิน การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน การแก้ไขปัญหานโยบายการเกษตร และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นผลกระทบสืบเนื่อง จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น<sup>230</sup>

ทั้งนี้ยังได้มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การเข้าพบ ม.ร.ว.จตุรมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นว่าควรจะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับวิธีการขอมาตรการ เบ้าหมายที่ยังบกพร่องเพื่อเจรจากับIMF โดยเฉพาะเรื่องกฎหมายล้มละลาย ที่จะทำให้มีผลกระทบต่อประเทศไทยน้อยที่สุด<sup>231</sup>

รวมถึงการที่ได้เดินทางไปประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อพบปะกับตัวแทนของ IMF กระทรวงการคลังสหรัฐฯ นักธุรกิจ ธนาคารโลก<sup>232</sup> โดยคณะกรรมการวิสามัญได้พบกับตัวแทนกระทรวงการคลังสหรัฐฯ และเสนอรายงานของคณะกรรมการวิสามัญที่เสนอต่อวุฒิสภาทั้ง 3 ฉบับ ทั้งได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอีกด้วย

คณะกรรมการวิสามัญ ได้พบปะกับนายสแตนเลย์ ฟิชเชอร์ (Stanley Fisher) รองกรรมการผู้อำนวยการ IMF และนายฮูเบิร์ต ไนซ์ (Hubert Neiss) ผู้อำนวยการภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ในวันที่ 25 มกราคม 2542 การพบปะสนทนาเป็นไปด้วยบรรยากาศที่เป็นมิตรและเข้าใจซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี โดยนายจิรายุทธ์ วสุรัตน์ ประธานคณะกรรมการ

<sup>230</sup> กองบรรณาธิการเฉพาะกิจ. มุมมองคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาเจาะมาตรการแก้วิกฤตเศรษฐกิจ.

กรุงเทพฯ, 2543, หน้า 23

<sup>231</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 6 มกราคม 2542

<sup>232</sup> ผู้จัดการรายวัน, วันที่ 29 มกราคม 2542

วิสามัญฯ ได้แนะนำกรรมการฯ และวัตถุประสงค์ของการเดินทางในครั้งนี จากนั้นนายอดิศักดิ์ โปธารามิก กรรมการฯ ได้ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ IMF

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้สรุปสภาพเศรษฐกิจไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาไว้ในรายงานฉบับที่สามเสนอต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มอบรายงานฉบับดังกล่าว ซึ่งได้แปลเป็นภาษาอังกฤษให้แก่เจ้าหน้าที่ของ IMF ด้วย

นายพีชเชอร์ ได้แสดงความสนใจต่อรายงานของคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็นอย่างมาก และเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าวในหลายประเด็น<sup>233</sup>

คณะกรรมการที่สำคัญมากอีกคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการคลังการธนาคาร และสถาบันการเงิน ซึ่งมี ดร.สุธี สิงห์เสน่ห์ เป็นประธาน นายวีรพงษ์ รามางกูร เป็นรองประธาน และนายวิจิตร สุพินิจ เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ โดยได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาถึงมาตรการและแนวทางในการฟื้นฟู เสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศ โดยมุ่งเน้นให้มีความทันสมัยต่อเหตุการณ์และเอื้ออำนวยประโยชน์ในการมีส่วนร่วมในการให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>234</sup> โดยได้จัดทำรายงานการพิจารณาถึง 6 ฉบับ เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อส่งต่อไปยังรัฐบาลด้วย

2. คณะกรรมการระดมแนวคิดแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่ง TDRI ได้ให้คำเสนอแนะบางส่วนเพิ่มเติมแก่รัฐบาล เพื่อให้นำไปประกอบการเจรจาและประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจกับ IMF โดยเป็นภาพรวมและผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ ที่จะไปเจรจากับ IMF

นอกจากนี้ยังมีสมาคมธนาคารไทยและบริษัทเงินทุนร่วมให้ความเห็นในบางโอกาส

<sup>233</sup> กองบรรณาธิการเฉพาะกิจ. มุมมองคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภาจะมาตรการแก้วิกฤตเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ, 2543, หน้า 34

<sup>234</sup> รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน ฉบับที่ 6, 18 มกราคม 2543

#### 4.7 ข้อสังเกตและบทเรียนจากการดำเนินนโยบายตามเงื่อนไขในหนังสือแจ้งความจำนง

เมื่อได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF มาระยะหนึ่งก็เริ่มมีเสียงเรียกร้องจากหลายฝ่าย ทั้งจากเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงระหว่างประเทศและในประเทศอีกหลายคน รวมทั้งภาคธุรกิจเอกชน ถึงข้อบกพร่อง เกี่ยวกับกรอบการแก้ไขของรัฐบาล เสียงคัดค้านเหล่านี้มองว่าการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล แม้ว่าจะเริ่มต้นเพราะความจำเป็นก็จริงอยู่แต่ก็มีต้นทุนต่อระบบเศรษฐกิจในระยะเวลาดังกล่าวอย่างมาก กล่าวคือ แนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดความตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยเฉพาะการหดตัวของภาคเศรษฐกิจที่ทำการผลิต เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมากและยังก่อให้เกิดความไม่สงบทางสังคมเพิ่มขึ้น นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังบางท่านมองว่า IMF ดำเนินการเกินกว่าขอบเขตของตัวเอง เช่นการพยายามเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูประบบการเงินของประเทศเหล่านั้นในระยะเวลาดังนั้นเกินไป และไม่ใช่วิธีที่เหมาะสม เสียงคัดค้านเหล่านี้มองว่า ภาวะการตกต่ำของระบบเศรษฐกิจที่กำลังมีปัญหา รวมทั้งความไม่แน่นอนและไม่เด็ดขาดของการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ทำให้การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศไม่เกิดขึ้นตามที่รัฐบาลและ IMF คาดไว้<sup>235</sup>

จึงก่อให้เกิดข้อสังเกตบางประการที่น่าจะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการเจรจาต่อรองหรือทบทวนเงื่อนไขกับ IMF ได้ดังนี้

1. การประมาณการตัวเลขเศรษฐกิจที่คลาดเคลื่อน กล่าวคือ ประมาณการเติบโตของเศรษฐกิจปี 2541 ตั้งแต่หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 1 ซึ่งคาดว่าเศรษฐกิจปี 2541 จะเติบโตในอัตราร้อยละ 3.5 ต่อมา หนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 2 ประมาณว่าจะลดลงร้อยละ 1 แต่ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมยังคงทรุดตัวลงอย่างรุนแรง ในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 3 และ 4 จึงได้ประมาณการไว้ว่าจะลดลง ร้อยละ 3.5 และร้อยละ 5.5 ตามลำดับ จนในที่สุดหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ 5 คาดว่าจะหดตัวถึงร้อยละ 6 – 7 แสดงให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลา 15 เดือน รัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและมาตราต่าง ๆ อย่างครบถ้วน โดยหนังสือแจ้งความจำนงแต่ละฉบับ คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจจะหดตัวน้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยในฉบับแรกคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 3 แต่ในฉบับที่ 5 กลับคาดว่าจะหดตัวร้อยละ 6 – 7 ซึ่งเป็นประมาณการที่ต่างกันเกินกว่าร้อยละ 10 ทั้งนี้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตต่ำกว่าร้อยละ 5 ย่อมถือว่าอยู่ในอัตราที่ถดถอย ความ

<sup>235</sup> กองบรรณาธิการเฉพาะกิจ. มุมมองคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภาเจาะมาตรการแก้วิกฤตเศรษฐกิจ.



หวังที่จะแก้ไขปัญหาหลักต่าง ๆ ควรเกิดขึ้นได้ยาก และจะเป็นปัญหาต่อไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงของสถาบันการเงิน ปัญหาสภาพคล่อง ปัญหาตลาดหลักทรัพย์ ปัญหาการว่างงาน ฯลฯ<sup>236</sup>

ทั้งนี้สาเหตุที่แนวโน้มของเศรษฐกิจถดถอยรุนแรงกว่าที่ประมาณการไว้ ส่วนใหญ่ น่าจะเป็นเพราะมีการคาดคะเนสถานการณ์ที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Optimistic) และ/หรือภาวะการณ์ภายนอกเลวร้ายกว่าที่ประเมินไว้ หรือมาตรการที่นำมาใช้ไม่ได้ผลตามที่มุ่งประสงค์เพราะทางการเล็งผลเลิศเกินไป

ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของคณะกรรมการบริหาร IMF โดยที่ประชุมเห็นพ้องกันว่าเศรษฐกิจไทยถึงจุดต่ำสุดแล้ว แต่ช่วงก้าวของการฟื้นตัวยังไม่ชัดเจนประมาณการเศรษฐกิจปีหน้านั้น กรรมการหลายท่านเห็นว่าค่อนข้างดูดีเกินไป เพราะยังมีความเสี่ยงอยู่หลายด้าน การส่งออกมีแนวโน้มไม่สดใส สินเชื่อหดตัว<sup>237</sup>

ดังนั้นการประเมินภาวะเศรษฐกิจต้องสมจริง มิฉะนั้นการกำหนดแนวนโยบายชนิดและน้ำหนักของมาตรการ จะไม่สามารถกระทำได้อย่างสอดคล้องกับปัญหา และมักจะมีน้ำหนักอ่อนเกินไป เพราะหากมีการนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้เพิ่มเติมก็อาจจะยังไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในอนาคตได้

2. นโยบายและปัจจัยที่จะมากระตุ้นการฟื้นตัวของเศรษฐกิจทำงานได้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก ได้แก่ รายได้จากการส่งออก การท่องเที่ยว และเงินทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งออกลดลงกว่าที่ประมาณการไว้มาก เนื่องจากภาวะตลาดในภูมิภาคยังไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งออกของไทย ประกอบกับค่าเงินเยนของญี่ปุ่นลดลงด้วย ซึ่งเป็นตลาดส่งออกสำคัญของไทย ประกอบกับเงินทุนเอกชนยังคงไหลออกอย่างต่อเนื่องใน 4 เดือนแรกของปี 2541 ส่วนการใช้จ่ายภาครัฐเพิ่งเริ่มใช้เมื่อกลางปี 2541 หลังจากเห็นว่แนวนโยบายการเงินและสถาบันการเงินไม่ได้ผล ประกอบกับเม็ดเงินที่อัดฉีดเข้าสู่ระบบยังมีอัตราส่วนที่น้อยกว่าที่คาดไว้ รวมถึงการที่ธนาคารพาณิชย์ไม่ปล่อยสินเชื่อ เพราะเกรงปัญหาสินเชื่อด้วยคุณภาพ (NPL – Non-Performing Loan)

<sup>236</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 3

<sup>237</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ 15 ธันวาคม 2541

ตามกฎเกณฑ์ใหม่<sup>238</sup> ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพของผู้ประกอบการ ซึ่งการที่เศรษฐกิจไทยจะสามารถฟื้นตัวได้อย่างถาวรหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นหลักทั้งหมดว่าจะสามารถทำงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้น<sup>239</sup> หลักทั้งหมดว่าจะสามารถทำงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ หากนโยบายเหล่านั้นทำงานไม่ได้ครบถ้วน โอกาสที่เศรษฐกิจจะฟื้นตัวได้อย่างถาวร คงต้องใช้เวลาอีกนานหลายปี เพราะเศรษฐกิจจะตกต่ำมากเกินไปกว่าที่จะฟื้นตัวโดยง่าย<sup>240</sup>

ทั้งนี้การที่เกิดผลดังกล่าวข้างต้น อาจเป็นเพราะการคาดการณ์สภาพเศรษฐกิจที่คลาดเคลื่อนกว่าที่เป็นจริง แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า หากมาตรการใดเมื่อนำมาใช้แล้วไม่เกิดผลหรือเกิดผลน้อยกว่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ ควรต้องรีบทำการประเมินและทบทวนมาตรการนั้นโดยไม่รอช้า เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการเจรจาทบทวนเงื่อนไขกับ IMF ในครั้งต่อไป

3. รัฐบาลทำการแก้ไขปรับปรุงมาตรการบางอย่างซ้ำเกินไป แม้จะได้มีการเตือนจากฝ่ายอื่นแล้ว ตัวอย่างเช่น ชำเสนอกที่ต้องการให้รัฐบาลเน้นนโยบายฟื้นฟูภาคเศรษฐกิจจริงให้มากขึ้น แทนการดำเนินนโยบายทางการเงิน และสถาบันการเงินเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว จึงควรใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณเพื่อกระจายสภาพคล่องสู่มือประชาชนโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกลไกของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะได้ผลเร็วที่สุด<sup>241</sup> เพราะในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในขณะนี้ มาตรการการคลังเป็นความหวังประการเดียวในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ<sup>242</sup> แต่รัฐบาลก็ได้ดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณในที่สุด แต่ก็อาจจะไม่ทันการแล้วก็ได้ เพราะภาคเศรษฐกิจได้ปิดกิจการหรือได้ล้มหายตายจากไปแล้ว ยากที่จะเยียวยาให้ฟื้นคืนได้อีก ทั้งนี้หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงิน

<sup>238</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 2

<sup>239</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 3

<sup>240</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 5

<sup>241</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 2

<sup>242</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 4

เพิ่มเติม รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการกู้เงินจากต่างประเทศเพราะจะเป็นภาระของประเทศและประชาชนตลอดจนอาจกระทบต่อความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศในอนาคต<sup>243</sup>

ข้อเสนอดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อย หากรัฐบาลจะได้นำไปประกอบการพิจารณาในการกำหนดเงื่อนไขกับ IMF

4. การแก้ปัญหาโดยอาศัยหลักการปฏิรูปในขณะที่ประเทศไทยกำลังอ่อนแอ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการทำงานของสถาบันการเงินให้เข้าสู่มาตรฐานสากลในช่วงเวลาอันจำกัด ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วไป ทั้งในภูมิภาคและระดับโลกจากระดับต่ำกว่าสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการรับรู้รายได้จาก 6 เดือน มาเป็น 3 เดือน<sup>244</sup> หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสินเชื่อต่อคุณภาพ (NPL) ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อต้องการดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศมาซื้อหุ้นหรือกิจการแต่การกำหนดเกณฑ์ NPL ในช่วงเศรษฐกิจซบเซา จะทำให้ตัวเลข NPL เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้สถาบันการเงินต้องตั้งเงินสำรอง และเพิ่มทุนอย่างไม่หยุดหย่อน<sup>245</sup> สถาบันการเงินอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ไม่กล้าปล่อยสินเชื่อทำให้ระบบธนาคารไม่ทำงานเป็นปกติหรือเป็นธรรมชาติตามที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ธนาคารสามารถรับฝากเงินเข้ามา และปล่อยเงินกู้ออกไป และมีรายได้จากสวนต่างดอกเบี้ย นักธุรกิจมีเงินกู้จากธนาคารเพื่อการลงทุนผลิตสินค้าและบริการ ผู้บริโภคทำให้วงจรธุรกิจสามารถหมุนเวียนได้เป็นปกติ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าจะขอพิจารณาอย่างรอบคอบว่า ควรจะมีการปรับตัวสู่สากลในขณะที่ประเทศไทยกำลังอ่อนแอหรือไม่อย่างไร

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงข้อสังเกตบางประการที่สะท้อนให้เห็นถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้น หากประเทศไทยไม่สามารถใช้กลไกที่มีกฎหมาย (Guideline on Conditionality) รองรับในการเจรจาปรับปรุงเงื่อนไขกับ IMF ในทางตรงข้ามหากรัฐบาลไทยสามารถต่อรองยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

<sup>243</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 4

<sup>244</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 1

<sup>245</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงินวุฒิสภา ฉบับที่ 3

เงื่อนไขที่อาจกระทบต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยได้ ย่อมจะส่งผลดีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว  
ต่อไปด้วย