

## บทที่ 4

### วิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยกับการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในช่วงเวลาที่จะเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคนี้ได้รับคำชมเชยอย่างมากจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลกว่าเป็นประเทศที่เป็นตัวอย่างของการจัดการบริหารทางเศรษฐกิจมหภาคที่ดีเลิศ<sup>1</sup> สมควรจะเป็นตัวอย่าง (model) ของการพัฒนาเศรษฐกิจแก่บรรดาประเทศโลกที่สามหรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก มีทุนสำรองระหว่างประเทศสูงติดอันดับที่ 19 จากจำนวนสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศทั้งหมดในขณะนั้น (พ.ศ. 2530) ซึ่งมีอยู่ 152 ประเทศ<sup>2</sup>

มีการกล่าวยกย่องกันทั่วไปว่า ประเทศไทยกำลังจะเป็นเสือตัวที่ 5<sup>3</sup> ของเอเชียซึ่งแผ่ขยายว่าประเทศเรามีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งเสมอเท่าเทียมกับชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเอเชียในเวลานั้นซึ่งหมายถึง ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และสิงคโปร์ โดยลำดับ ประเทศไทยกำลังพัฒนาเข้าสู่ความเป็นนิคส์ (NICS) หรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่<sup>4</sup> และความใฝ่ฝันอันสูงสุดให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The financial

<sup>1</sup> Robinson David and others "Thailand's adjusting to success : current policy issues," Occasional Paper No. 85 (Washington, D.C. : IMF, 1991) อ้างถึงในรังสรรค์ หทัยเสรี, "วิกฤตเศรษฐกิจไทย : ที่มาของปัญหา ผลกระทบและแนวโน้ม," Chulalongkorn Review, 10 ฉบับที่ 38 (มกราคม - มีนาคม 2541) : 20

<sup>2</sup> ชัยชาญ วิมลศิลป์, เจาะวิกฤตสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอราวัณการพิมพ์, 2541) , หน้า 89

<sup>3</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, วิกฤตเศรษฐกิจและวัฒนธรรมนิยม, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2542), หน้า 15

<sup>4</sup> วรพล พรหมมิกบุตร, "โลกาภิวัตน์", กรุงเทพธุรกิจ (26 พฤศจิกายน 2541) : 16

hub)<sup>5</sup> ด้วยความเชื่อมั่นว่าจุดมุ่งหมายนี้จะสำเร็จด้วยพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีในช่วงทศวรรษ 2530

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดได้กลายเป็นอดีต และสร้างความกังขาในจิตใจของคนไทย จำนวนมากกว่า เกิดอะไรขึ้นกับประเทศไทยที่พลิกผันจากประเทศที่มั่งคั่งสมบูรณ์ กลายเป็น ประเทศที่มีภาวะหนี้สินมหาศาลและต้องจำยอมเข้าโปรแกรมความช่วยเหลือของ IMF ในชั่ว พริบตา ซึ่งก่อนหน้านั้นแม้จะมีบทความของนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันที่มีชื่อว่า พอล ครุกแมน ได้เขียนบทความลงในนิตยสาร Foreign Affair โดยระบุว่า ความมหัศจรรย์ทาง เศรษฐกิจของเอเชีย (Asia's Economic Mirecle) ไม่ได้มีจริง แท้จริงเป็นเพียงนิทานที่แต่งขึ้น (Myth)<sup>6</sup> ทั้งนี้เพราะการขยายตัวและเติบโตของเอเชียตั้งอยู่บนฐานของการพึ่งพาและไหลเข้า ของเงินทุนจากต่างประเทศ<sup>7</sup> ซึ่งไม่ได้มีความยั่งยืนในตัวของมันเอง แต่ก็มีผู้ใดพึ่งคำ ทำนายถึงวิกฤตเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นใหม่ จนในที่สุดคำทำนายของเขาก็เป็นความจริง โดยเกิดขึ้นที่ประเทศไทยของเราเป็นชาติแรกในเอเชีย

#### 4.1 สาเหตุวิกฤตเศรษฐกิจไทย

ปรากฏการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเกิดวิกฤตทาง เศรษฐกิจก็คือ ไม่มีนักเศรษฐศาสตร์ไทยผู้ใดออกมาเตือนล่วงหน้าจนเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทาง เศรษฐกิจแล้วจึงค่อยมีผู้อธิบายถึงที่มาและสาเหตุของปัญหาดังกล่าวอย่างละเอียด ซึ่งตรงนี้ผู้ วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่น่าสังเกตสำหรับกรณีการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยว่า จริง ๆ แล้ว เป็นเรื่องที่ไม่มีนักเศรษฐศาสตร์ไทยคาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดวิกฤตขึ้น และการ อธิบายที่ตามมาหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ก็เป็นแค่เพียงการฉลาดหลังเกิดเหตุการณ์แล้วเท่านั้น (wise after event) ใช่หรือไม่

<sup>5</sup> Busaba Kunasirin, "Thailand financial crisis : causes and effects on structural changes" in Financial crisis in thailand : adjustment of local companies eds. Samart Chiasakul and Kenji Koike (Tokyo : Institute of Developing Economies, 1998), p.1

<sup>6</sup> Paul Krugman, "The myth of east asia's miracle" , Foreign Affairs (November - December 1994): 62-78.

<sup>7</sup> พิศาล มุกตาร์คีมี, โจรเศรษฐกิจ พอล ครุกแมน ชี้อธิบายเส้นทางที่พันตัวยังอีกยาวไกล, ตลกเม็ย, 17 ฉบับที่ 217 (กันยายน 2542) : 35

#### 4.1.1 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในสัดส่วนที่สูงขึ้น

การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน นับเป็นสัญญาณเตือนภัยที่สำคัญประการหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของเศรษฐกิจไทย<sup>8</sup> ดังจะเห็นได้ว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยมีสัดส่วนที่สูงขึ้นมาก โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยเกือบร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product หรือ GDP) ในปี 2538 และ 2539<sup>9</sup> ซึ่งในด้านหนึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างการออมกับการลงทุน (Saving Investment Gap) ที่ทรงตัวอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปีเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตลอดช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา และอีกด้านหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าการใช้จ่ายภายในประเทศมีการขยายตัวในอัตราที่สูงจนเกินควร (Overspending) กล่าวอีกโดยนัยหนึ่ง ภาคเอกชนมีการใช้จ่ายเกินตัวเมื่อเทียบกับความสามารถในการสร้างรายได้ที่แท้จริง ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมการใช้จ่ายของคนไทยบางกลุ่มที่นิยมใช้ของนอก ชอบเดินทางท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าราคาแพง ๆ จากต่างประเทศ<sup>10</sup>

การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (Current account deficit) นั้น ได้มีการศึกษาและเป็นที่ยอมรับกันว่า การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ยั่งยืน (sustainable) และที่ยอมรับได้นั้นต้องไม่เกินร้อยละ 3.5 ของ GDP<sup>11</sup> แต่ประเทศไทยเราปล่อยให้ขาดดุลถึงร้อยละ 8 ของ GDP ในปี 2538 และ 2539 และยังเป็น การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ที่สะสมต่อเนื่องเป็นเวลา 10 ปี มาแล้ว โดยในปี พ.ศ. 2537 (1994) ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยขาดดุลร้อยละ 5.6 ของ GDP ซึ่งเป็นการขาดดุลอันดับที่ 5 ของโลกในปีนั้น<sup>12</sup>

<sup>8</sup> รังสรรค์ นัยเสรี, "วิกฤตเศรษฐกิจไทย ที่มาของปัญหา ผลกระทบและแนวโน้ม,"

*Chulalongkorn Review*, 10 ฉบับที่ 38 (มกราคม - มีนาคม 2541) : 23-24.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>10</sup> สมชัย ฤชุพันธุ์, *เศรษฐกิจประเทศไทย : IMF กับทางรอดของเศรษฐกิจไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปัญญา, 2542), หน้า 23-27.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน

#### 4.1.2 การส่งออกที่ชะลอตัวลง

ในขณะเดียวกัน การส่งออกที่ได้ขยายตัวอยู่ในเกณฑ์สูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งครั้งหนึ่งเราเคยชื่นชมและเฉลิมฉลองกันมาแล้วกับตัวเลขมูลค่าการส่งออกของประเทศ เมื่อถึงหลักล้านล้านบาท<sup>13</sup> กลับมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงอย่างฮวบฮาบในปี 2539 จนเหลือเพียงร้อยละ 0<sup>14</sup> ซึ่งนับเป็นสัญญาณเบื้องต้นที่บ่งบอกถึงว่าเศรษฐกิจไทยเริ่มมีปัญหา เนื่องจากการส่งออกเป็นปัจจัยที่เป็นพลังหลักในการผลักดัน (Diving Force) ให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวในระดับสูง (Engine for Growth)<sup>15</sup> มาอย่างช้านาน โดยเฉพาะในช่วงปี 2537 ถึง 2538 ซึ่งเป็นช่วงก่อนหน้าที่จะเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ขึ้น การส่งออกของไทยมีการขยายตัวที่สูงมากเฉลี่ยกว่าร้อยละ 23 ต่อปี<sup>16</sup> อัตราการขยายตัวของการส่งออกที่ลดลง นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญค่อนข้างมาก ในบรรดาปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ขึ้น

การชะลอตัวลงอย่างมากของการส่งออกในช่วงปี พ.ศ. 2539 ต่อเนื่องมายังปี 2540 เกิดจากการชะลอตัวของความต้องการจากประเทศคู่ค้า การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมใช้แรงงานสูง (Labor Incentives) ประกอบกับการกีดกันทางการค้าเป็นตัวกระตุ้น<sup>17</sup> ซึ่งการสูญเสียขีดความสามารถในการส่งออกของไทยที่ลดลงไปดังกล่าวมีรากฐานส่วนหนึ่งมาจากการที่เงินบาทมีค่าแข็งขึ้นตามค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ โดยแข็งค่าขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจนทำให้อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (Real Effective Exchange Rate)

<sup>13</sup> อวีวรรณ สายบัว, วิกฤตเศรษฐกิจไทย : คำอธิบายสถานการณ์ปัญหา, สุทธิ-ปริทัศน์ 12 ฉบับที่ 35 (ตุลาคม - ธันวาคม 2540) : 90.

<sup>14</sup> รังสรรค์ นัยเสรี, "วิกฤตเศรษฐกิจไทย ที่มาของปัญหาผลกระทบ และแนวโน้ม"

Chulalongkorn Review: 24

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>17</sup> "รากเหง้าของปัญหา", การเงินธนาคาร (เฉพาะกิจ) รวมแผน กอบกู้เศรษฐกิจไทย :

ของค่าเงินบาททรงตัวอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเงินของประเทศคู่แข่งที่สำคัญของไทยในช่วงปี 2538 - 2539<sup>18</sup>

#### 4.1.3 การพึ่งพาเงินกู้ระยะสั้นจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงมาก

นักเศรษฐกิจและนักวิเคราะห์จำนวนมากไม่นับยกกลับให้น้ำหนักของสาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤตของเศรษฐกิจครั้งนี้ว่า เศรษฐกิจไทยมีการพึ่งพิงเงินกู้ยืมจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะเงินกู้ระยะสั้น (short - term loans) โดยนับตั้งแต่มีการเปิดเสรีทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุญาตให้ธุรกิจเอกชนสามารถกู้ยืมเงินจากต่างประเทศโดยผ่านกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities: BIBFs) ในเดือนมีนาคม 2536 เป็นต้นมา ทำให้การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น การเปิดเสรีทางการเงินดังกล่าว ประกอบกับส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยในประเทศกับต่างประเทศมีระดับที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด รวมทั้งการที่ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพค่อนข้างมาก จึงมีผลทำให้มีเงินทุนเคลื่อนย้ายจากต่างประเทศเข้ามาในระบบเศรษฐกิจไทยเป็นจำนวนมาก โดยมีสัดส่วนราวร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในช่วงปี 2537 - 2539 (หรือเฉลี่ยราว 3 แสนล้านบาทต่อปี)<sup>19</sup>

การไหลเข้าของเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะที่ผ่าน BIBF หรือกิจการวิเทศธนกิจ ทำให้สินเชื่อโดยรวมขยายตัวในเกณฑ์ที่สูง ทำให้เกิดการใช้จ่ายและการลงทุนที่เกินตัว โดยเฉพาะในการลงทุนธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์<sup>20</sup> และภาคที่ไม่ใช่การผลิตจริง อันเป็นตัวเร่งให้เศรษฐกิจแบบฟองสบู่แตกตัวเร็วยิ่งขึ้น เมื่อฟองสบู่แตก จึงก่อให้เกิดปัญหาความตกต่ำของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการปรับตัวลดลงอย่างรุนแรงของดัชนีราคาตลาดหลักทรัพย์

<sup>18</sup> Hataiseree Rungsun, "Purchasing power parity and the behaviour of the real exchange rate: some evidence from thailand," *Thammasat Economic Journal*, Vol. 14 No.2 (1996): 5-52.

<sup>19</sup> รังสรรค์ หทัยเสรี, วิกฤตเศรษฐกิจไทย ที่มาของปัญหาผลกระทบและแนวโน้ม, *Chulalongkorn Review*: 25.

<sup>20</sup> "รากเหง้าของปัญหา", *การเงินธนาคาร (เฉพาะกิจ) ฉบับรวมแผนกอบกู้เศรษฐกิจไทย* : 10

#### 4.1.4 ปัญหานี้เสียของสถาบันการเงิน

ปัญหานี้เสียของสถาบันการเงินและความอ่อนแอของสถาบันการเงินมีสาเหตุมาจากสถาบันการเงินดังกล่าวขาดสภาพคล่อง (liquidity) และมีหนี้เสีย (non-performing loan) เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการปล่อยกู้ให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่สถาบันการเงินต่างเร่งปล่อยสินเชื่อโดยมิได้คำนึงถึงคุณภาพของสินเชื่อเท่าที่ควร โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง (boom) และมีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับสูง โดยสังเกตได้จากกรณีที่สินเชื่อธนาคารพาณิชย์มีอัตราการขยายตัวสูงถึงเกือบร้อยละ 30 ในปี 2538 และ 2539<sup>21</sup> นอกจากนี้การปล่อยสินเชื่อยังกระจุกตัวในภาคเศรษฐกิจมากเกินไป โดยเฉพาะธุรกิจที่มีได้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว อาทิ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ สินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค (บัตรเครดิต) การที่สถาบันการเงินหลายแห่งได้อนุมัติสินเชื่อให้กับภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องนัก เพราะเป็นการอนุมัติโดยขาดการวิเคราะห์ด้านการเงินที่ดีพอ ตัวอย่างเช่น<sup>22</sup> การอนุมัติสินเชื่อในบริษัทเงินทุนนั้นแตกต่างจากการอนุมัติสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) มาก ในกรณี ธกส. พนักงานที่พิจารณาคำขอเงินกู้ต้องวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ยื่นขอกู้อย่างเคร่งครัด การอนุมัติเงินกู้โดยมิได้สำรวจฐานะครอบครัว หรือไปถึงบ้านเกษตรกรผู้ขอกู้เงิน ถือเป็นความผิดที่ค่อนข้างร้ายแรง แต่กระบวนการอนุมัติเงินกู้ของบริษัทเงินทุนไม่มีการวิเคราะห์โครงการอย่างเคร่งครัด ประพฤติกรรมเช่นนี้เองมีส่วนนำมาซึ่งวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปว่า ปัญหานี้เสียของสถาบันการเงินไทยมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ บั่นทอนความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ เนื่องจากรายได้และกำไรจากการประกอบการตกต่ำลง ภาวะเศรษฐกิจถดถอยจึงซ้ำเติมปัญหานี้สูญของสถาบันการเงิน

ประการที่สอง ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อมูลค่าตามราคาตลาดของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ เนื่องจากราคาลงหลักทรัพย์ตกต่ำลง หลักทรัพย์ที่เคยมีมูลค่าคุ้ม

<sup>21</sup> รังสรรค์ นัยเสวี, "วิกฤตเศรษฐกิจไทย ที่มาของปัญหา ผลกระทบและแนวโน้ม", *Chulalongkorn Review*: 27.

<sup>22</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2541), หน้า 33.

กับเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนจัดสรรเริ่มไม่คุ้มค่า หากภาวะเศรษฐกิจถดถอยรุนแรง เงินกู้ที่ปล่อยไป อาจแตกต่างจากหลักทรัพย์ที่ค้ำประกันมาก

ประการที่สาม ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ทำให้เจ้าหน้าที่ต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความสามารถในการชำระหนี้ของระบบเศรษฐกิจไทย จนถึงขั้นต้องทบทวนการปล่อยสินเชื่อแก่สถาบันการเงินในประเทศไทย สถาบันการเงินระหว่างประเทศจึงชะลอการให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินในประเทศไทย ซึ่งซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินเหล่านั้น

#### 4.1.5 การโจมตีค่าเงิน

ภาวะขาดความมั่นใจในเศรษฐกิจของประเทศที่ได้เสื่อมลงอย่างรวดเร็วในปี 2539 เป็นต้นมา เนื่องจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่สูงมากเกินไปและปัญหาอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทที่ถูกตรึงค่าเป็นแบบคงที่มาเป็นเวลานานโดยไม่ได้สัมพันธ์กับค่าเงินบาทที่แท้จริง จนทำให้ค่าเงินบาทมีค่าสูงเกินความเป็นจริง (over value)

ปัญหาทั้งสองดังกล่าวได้เริ่มส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในช่วงครึ่งแรกของปี 2540 ดังจะเห็นได้จากการที่ค่าเงินบาทถูกโจมตีอย่างรุนแรงหลายครั้งในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ และ พฤษภาคม 2540 ซึ่งทางธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ใช้เงินทุนสำรองเพื่อปกป้องค่าเงินบาทสูงถึง 23,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 819,000 ล้านบาท<sup>23</sup> ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนสภาพคล่องเริ่มชัดเจนขึ้น เนื่องจากเงินทุนต่างประเทศได้ทยอยไหลออกอย่างต่อเนื่องจากความไม่มั่นใจในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการเงินของสถาบันการเงินไทย โดยมีนักวิเคราะห์ 2 กลุ่ม ซึ่งให้เห็นปัจจัยของการถูกโจมตีค่าเงินบาทไว้<sup>24</sup> ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เงินบาทมีค่าแข็งเกินควร (Over-valuation)

กลุ่มที่ 2 เห็นว่า ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ค่าเงินบาทของไทยถูกโจมตี เนื่องจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในสัดส่วนที่สูงมาก ดังกล่าวทำให้เกิดการคาดการณ์ของบรรดานักเก็งกำไร โดยเฉพาะนักเก็งกำไรต่างประเทศว่าไทยจะต้องลดค่า

<sup>23</sup> "ประกาศมาตรการฉุกเฉิน! ทนง ขอมรับ ในเวทีโลกเศรษฐกิจไทย จะเลวร้ายลงอีก", ไทยรัฐ (23 กันยายน 2540) : 8

<sup>24</sup> รังสรรค์ นัยเสรี, "วิกฤตเศรษฐกิจไทย ที่มาของปัญหาผลกระทบ และแนวโน้ม," Chulalongkorn Review : 28.

เงินบาท (devaluation) อย่างแน่นอน เพราะประเทศไทยไม่อาจปล่อยให้การขาดดุลขยายปริมาณออกไปมาก ๆ ได้เพราะจะกระทบทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง (ทุนสำรองจำเป็นต้องมีไว้เพื่อการชำระหนี้รายการแลกเปลี่ยนทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ และเพื่อความมั่นคงของค่าเงินบาทที่ออกมาหมุนเวียนให้ใช้กันในระบบเศรษฐกิจ)<sup>25</sup>

และผลของการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะในสมัยนายเริงชัย มหะระกานนท์ เป็นผู้ว่าการฯ ได้ใช้ทุนสำรองของประเทศจำนวนมหาศาลดังกล่าว เพื่อต่อสู้กับการโจมตีค่าเงินบาท จึงทำให้ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศเข้าขั้นวิกฤต และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตกเป็นจำเลยของสังคมนับตั้งแต่นั้นมา ซึ่งทางรัฐบาลโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2540) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีของการปกป้องค่าเงินบาท โดยมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า "คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.)"<sup>26</sup>

ในส่วนทางการไทยได้มีการมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังโดยกองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจทำการศึกษาและรายงานการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไทยภายใต้การขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยในรายงานฉบับดังกล่าว ได้ทำการศึกษาถึงสาเหตุของวิกฤติการณ์เงินต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF ให้ 6 ประการคือ<sup>27</sup>

1) การเปิดเสรีภาคการเงินโดย ขาดมาตรการรองรับและขาดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในแผนพัฒนาระบบการเงินของรัฐบาล ในอดีตได้ระบุว่าจะพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค แต่การดำเนินธุรกรรมของวิเทศธนกิจไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2) การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนที่ผิดพลาด อัตราดอกเบี้ยในประเทศถูกกำหนดให้อยู่ในระดับที่สูงกว่าต่างประเทศมาก รวมทั้งการผูกค่าเงินบาทไว้กับเงิน

<sup>25</sup> อวีวรรณ สายบัว, "วิกฤตเศรษฐกิจไทย : คำอธิบายสถานการณ์ปัญหา", สุทธิ-ปริทัศน์ : 90

<sup>26</sup> "ตั้งบอร์ดผ่าแบ่งชาติ นฤต อดีตผู้ว่านำทีม", ผู้จัดการรายวัน (17 ธันวาคม 2540) : 13.

<sup>27</sup> "มาตรการรัฐไล่กวัดปัญหาไม่ทันยิ่งแก้งบ้านปลายน", ประชาชาติธุรกิจ, 22 ฉบับที่ 3023 (31 ธันวาคม 2541 - 3 มกราคม 2542) : 11



ดอลลาร์สหรัฐ ก่อให้เกิดการนำเข้าเงินต้นทุนต่ำ ความเสี่ยงน้อยจำนวนมากของเอกชนที่เข้ามาเก็งกำไร เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ทำให้หนี้ระยะสั้นมีสัดส่วนมากกว่า 50% ของจำนวนหนี้ต่างประเทศทั้งหมด

3) การแก้ไขปัญหาลูกหนี้เงินไม่เค็ดขาด ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ได้แก่ ปัญหาธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การที่ไม่ได้รับการแก้ไขให้ทัน่วงที่ก่อให้เกิดปัญหาลูกหนี้กับผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้และลูกหนี้นี้มีคุณภาพดีเป็นอย่างมาก

ปัญหาการขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินเริ่มเลวร้ายลงไปอีก เมื่อรัฐบาลสั่งระงับการดำเนินกิจการชั่วคราวบริษัทเงินทุนจำนวน 16 แห่ง เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 และประกาศต่อสาธารณชนว่าจะไม่มีการสั่งระงับการดำเนินการสำหรับสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ แต่เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 รัฐบาลก็ได้ประกาศระงับการดำเนินกิจการชั่วคราวบริษัทเงินทุนเพิ่มอีก 42 แห่ง

4) การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูงมาก การขาดดุลการค้าในระดับสูงและการขาดดุลรายได้จากการลงทุนจำนวนมาก โดยเกิดจากการไหลออกของเงินตราต่างประเทศที่ต้องถูกนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่ภาคเอกชนไทยไปกู้มาจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ดุลบริการมีขนาดของการเกินดุลลดลง ทั้งนี้เนื่องจากคนไทยเดินทางออกนอกประเทศเพิ่มขึ้น ทั้งในส่วนของ การส่งบุตรหลานไปศึกษาต่อต่างประเทศ และการเดินทางท่องเที่ยวในต่างประเทศ

ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนี้ถือว่าเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือของต่างประเทศ อาทิ MOODY's S&P และ JBRI ใช้เป็นเหตุผลในการปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือเศรษฐกิจไทย และ

5) การขาดเสถียรภาพและความเชื่อมั่นในรัฐบาลและการเมืองไทย ซึ่งเห็นได้จากการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยบ่อยครั้งในสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ยงใจยุทธ และการตัดงบประมาณปี 2541 ถึง 4 ครั้ง<sup>28</sup> และมีผู้กล่าวว่าด้วยสาเหตุนี้เองที่ทำให้รัฐบาล พลเอกชวลิตต้องยอมรับความช่วยเหลือจาก IMF เพราะประชาชนทั้งประเทศ นักลงทุน นักธุรกิจทั้งไทยและต่างประเทศหมดความเชื่อมั่นในตัวผู้นำประเทศ<sup>29</sup>

<sup>28</sup> "บีบีซี กับ 10 เดือนที่ล้มเหลวเปิดโพยชักฟอกตัวการทำเศรษฐกิจไทยล่มสลาย", ไทยรัฐ (24 กันยายน 2540) :8

<sup>29</sup> คู่แข่งรายลับปาดาร์, (25-31 สิงหาคม 2540): 25

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจไทยมาจากปัญหาการจัดการนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่เหมาะสม มีการลงทุนและใช้จ่ายที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นผลให้เศรษฐกิจภายในประเทศมีลักษณะการขยายตัวแบบฟองสบู่ (Bubble Economies)<sup>30</sup> ประกอบกับปัญหาขาดความเชื่อมั่นในทางการเมืองและสถาบันการเงินจึงส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างรุนแรง

#### 4.2 ประเทศไทยกับการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF. ภายใต้โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า (2540-2543)

แม้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอาจมองไม่เห็นเค้าลางของวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 มาก่อน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เสื่อมถอยมาช้านานแล้ว ซึ่งตามรายงานการวิจัยของนายมอริส โกลด์สไตน์เจ้าหน้าที่ IMF ได้เสนอผลการศึกษาฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในเอเชียตะวันออก 6 ประเทศคือ เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ไว้เมื่อเดือน 2539 ว่าได้พบสัญญาณบางประการที่บ่งบอกว่ามีบางประเทศในกลุ่มนี้เกิดอาการ"เศรษฐกิจป่วย" โดยเฉพาะให้จับตามองประเทศไทยมากที่สุด ซึ่งสัญญาณประการหนึ่งที่บ่งบอกก็คืออัตราแลกเปลี่ยน ของประเทศไทย<sup>31</sup>

และการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดมั่นในการรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาทโดยผูกค่าเงินบาทติดกับตะกร้าเงินที่ให้น้ำหนักส่วนใหญ่มากกับเงินดอลลาร์สหรัฐ<sup>32</sup> ประกอบกับการเปิดเสรีภาคการเงินในปี 2536 ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ จนต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF.

<sup>30</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "จุดเริ่มต้นและจุดจบของเศรษฐกิจแบบฟองสบู่", สารคดี, 13 ฉบับที่ 152 (ตุลาคม 2540) :106-117.

<sup>31</sup> ธมกร อาราศรีสุทธิ, "เศรษฐกิจไทยวันนี้ค่าเงินบาทจะลอยไปถึงไหน", นกบินราว, 17 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2540) : 77

<sup>32</sup> ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย "การศึกษาเรื่อง Financial Volatility และ Currency Speculation" เสนอต่อกรมเศรษฐกิจกระทรวงการต่างประเทศ (พฤศจิกายน 2540), หน้า 6.

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นการอธิบายความสัมพันธ์ของอัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นค่าเดือนจาก IMF ถึงประเทศไทยก่อนเกิดวิกฤตเป็นลำดับแรก ลำดับที่สองกล่าวถึงการเข้าสู่โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าของประเทศไทย

#### 4.2.1 อัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่เหมาะสม : ค่าเดือนจาก IMF ถึงประเทศไทยก่อนเกิดวิกฤต

ดังที่ได้กล่าวมาข้างแล้วว่าจากการศึกษาของเจ้าหน้าที่ IMF ได้พบสัญญาณความผิดปกติของเศรษฐกิจประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ อัตราแลกเปลี่ยนของไทย ซึ่งก่อนจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ IMF ได้เตือนทางการไทยโดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานานอย่างต่อเนื่องแต่ปฏิกิริยาของธนาคารแห่งประเทศไทยกลับไม่ใส่ใจเท่าที่ควรต่อค่าเดือนดังกล่าว

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้วิธีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาทจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (Fixed Exchange Rate) พัฒนามาสู่ระบบตะกร้าเงิน (Basket of Currencies) โดยลำดับดังนี้ คือ<sup>33</sup>

1. ในปี พ.ศ.2506-2521 ประเทศไทยได้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (Fixed Exchange Rate) ตามพันธกรณีกับ IMF ในเวลานั้นคือประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดค่าเสมอภาคหรือ Par Value โดยเทียบกับทองคำและดอลลาร์สหรัฐฯ
2. ปี พ.ศ.2521-2524 ใช้ระบบกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนรายวัน (Daily Fixing System) โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2521 โดยตัวแทนของธนาคารพาณิชย์ต่างๆ และเจ้าหน้าที่ของกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนจะพบปะกันตอนเช้าของทุกวันทำการ เพื่อร่วมกันกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน เงินบาทโดยพิจารณาจากอุปสงค์และอุปทานของดอลลาร์สหรัฐฯ
3. ปี พ.ศ.2524-2527 ใช้ระบบอัตราที่กำหนดโดยกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้มอบอำนาจให้กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพอุปสงค์และอุปทานในตลาดเงินต่างประเทศทั้งภายในและภายนอกประเทศในแต่ละวัน โดยกองทุนรักษาระดับอัตราและเปลี่ยนแปลงได้กำหนดอัตราซื้อและอัตราขายระหว่างเงินบาท และดอลลาร์สหรัฐฯโดยประกาศเป็นรายวัน

<sup>33</sup> วัฏจักรรายวัน ,(3 กรกฎาคม 2540) : 11

4. ปี พ.ศ.2527-มิถุนายน พ.ศ.2540 ใช้การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนโดยอิงกับเงินตราหลายสกุลหรือระบบตะกร้าเงิน (Basket of Currency หรือ Composite Peg System) เนื่องจากปลายปี พ.ศ.2526 ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกครั้ง ทางกรมมองเห็นว่าการผูกค่าเงินบาทไว้กับดอลลาร์สหรัฐฯเพียงสกุลเดียวมีผลดี เพราะไทยไม่ได้ติดต่อดำขายเฉพาะกับสหรัฐฯเท่านั้น แต่ยังติดต่อดำขายกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะคู่ค้าที่สำคัญ อันได้แก่ ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในตลาดร่วมยุโรป การปรับค่าเงินบาทในสัดส่วนเดียวกับการเปลี่ยนแปลงของค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์กับประเทศคู่ค้าสำคัญอื่น ๆ ดังนั้น ทางกรมจึงเห็นควรกำหนดค่าเงินบาทไว้กับ "กลุ่มสกุลเงิน" หรือ "ตะกร้าเงิน" (Basket of Currencies) ที่เป็นประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย อันได้แก่ ญี่ปุ่น , เยอรมันนี, อังกฤษ, ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนจึงกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนกลาง (Middle Rate) ระหว่างเงินบาทกับดอลลาร์สหรัฐฯ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ 3 ประการดังนี้

- (1) กำหนดกลุ่มสกุลเงินตรา และการถ่วงน้ำหนักของแต่ละสกุลเงินดังนี้ โดยไม่เปิดเผยว่าการถ่วงน้ำหนักของแต่ละสกุลเงินใน "ตะกร้า" จะมีสัดส่วนเท่าไร
- (2) ปริมาณการซื้อขายดอลลาร์สหรัฐฯ ที่ผ่านมา
- (3) ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะการส่งออกการนำเข้า และระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปภายในประเทศ

แต่จากการที่ประเทศไทยโดยธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามรักษาอัตราแลกเปลี่ยนโดยผูกค่าเงินบาทไว้กับดอลลาร์สหรัฐฯอย่างแนบแน่นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแม้การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในราคาเงินบาท ทางธนาคารแห่งประเทศไทยโดยกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนก็จะรีบเข้าแทรกแซงค่าเงินบาทโดยทันที ทำให้ค่าเงินบาทไทยเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ จึงเคลื่อนไหวอย่างคงที่อยู่ที่ 25-26 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นเวลานานหลายปี แม้จะส่งผลดีกับเศรษฐกิจของไทย ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาและติดตามข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่กับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อของเจ้าหน้าที่ IMF ในช่วงปี ค.ศ.1960-1990 พบว่า<sup>34</sup> ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบผูกค่าเงินไว้กับเงินสกุลอื่น มีความสัมพันธ์กับอัตราเงินเฟ้อ โดยทำให้ระดับ

<sup>34</sup> นวจิตต์ บุณยรัตพันธุ์, "ระบบอัตราแลกเปลี่ยนมีความสำคัญต่ออัตราเงินเฟ้อและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่? อย่างไร?" *การเงินการคลัง*, 14 ฉบับที่ 41 : 43-48.

อัตราเงินเฟ้อ อยู่ในระดับต่ำคือเฉลี่ย ร้อยละ 8 ต่อปี ซึ่งมีผลสำคัญ 2 ประการคือ(1.)ผลด้านการมีวินัย (Discipline effect) หมายถึงภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ กระแสการไหลของเงินทุนจะไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมากนัก ทำให้รัฐบาลมีอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังได้อย่างเต็มที่เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งส่งผลดีต่อระบบราคาในประเทศ และ (2) ผลด้านความเชื่อมั่น (Confidence effect)หมายถึงภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่เท่ากับรัฐบาลได้มีข้อผูกมัดอย่างชัดเจนต่อประชาชนในการกำหนดระดับอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจและยินดีที่จะถือเงินสกุลของประเทศ มากกว่าการถือสินทรัพย์หรือเงินสกุลต่างประเทศ เมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจก็สามารถดำเนินไปได้ อย่างมีเสถียรภาพ

2) สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างระบบอัตราแลกเปลี่ยนกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่า ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบผูกค่าเงินไว้กับสกุลใดสกุลหนึ่งจะจูงใจให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น เพราะนักลงทุนจากต่างประเทศไม่ต้องกังวลในเรื่องของความผันผวนของค่าเงิน แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้การขยายตัวของผลผลิตต่ำลงไป แต่โดยสุทธิแล้วการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวเพียงเล็กน้อย

อย่างไรก็ตาม ทาง IMF. เองได้เห็นสัญญาณอันตรายทางเศรษฐกิจในเรื่องของอัตราแลกเปลี่ยนทางการของไทย ซึ่งไม่เหมาะสม โดยได้เตือนมาก่อนเกิดวิกฤตถึง 2 ปีคือในปี พ.ศ.2538 ได้เตือนมา 2 ครั้ง ครั้งแรกให้เร่งควบคุมการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดให้ลดลงให้ได้ และได้ย้ำเตือนว่าเงินบาทมีค่าเกินความเป็นจริง (Over-Value) เพราะเศรษฐกิจของไทยไม่เหมือนกับเศรษฐกิจของสหรัฐ ฯ ที่มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเมื่อเทียบโดยสัดส่วนแล้วจะน้อยกว่าไทย และครั้งที่ 2 เตือนให้เห็นว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเกิน 8% ของGDP. เป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจไทย จะต้องพยายามลดลงให้ได้<sup>35</sup> และเสนอให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่หากตลาด (การเงิน)ยังไม่พร้อมก็ควรพิจารณาให้ค่าเงินบาทแข็งขึ้น (Step appreciation) แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่พร้อมที่จะรับข้อเสนอนี้ เพราะเกรงว่าจะส่งผลเสียต่อการส่ง

<sup>35</sup> "ปัญหาจากการจัดสรรทรัพยากรผิดพลาด - ใช้เงินผิดประเภท" ผู้จัดการรายวัน (26 กันยายน 2540) : 11

ออก<sup>36</sup> จึงเลือกที่จะผิดเวลาที่จะใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอย่างจริงจังออกไปเรื่อย ๆ แม้ว่าทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นคือ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย จะได้เห็นชอบกับการเพิ่มความยืดหยุ่นของช่วงขึ้นลงของค่าเงินบาท (Widening band) เพื่อลดการเก็งกำไรค่าเงินและเตรียมการไว้เรียบร้อยแล้วโดยตกลงกับ IMF ว่า จะดำเนินการประมาณกลางปี พ.ศ.2539 โดยมีสูตรให้ยืดหยุ่นตั้งแต่ 4 สตางค์ ถึง 10 สตางค์ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้ยกเลิกแผนการขยายช่วงขึ้นลงของค่าเงินบาทนั้นเสีย ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากผู้นำรัฐบาลไม่กล้าตัดสินใจ<sup>37</sup> และรัฐมนตรีส่วนใหญ่ในรัฐบาลก็ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านต่อนโยบายดังกล่าวอย่างชัดเจน<sup>38</sup> ซึ่งถ้าทำตามที่ดร.สุรเกียรติ์ ได้เห็นชอบไว้ตั้งแต่กลางปี 2539 ปัญหาเรื่องค่าเงินบาทก็คงไม่วิกฤตอย่างรุนแรงดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2539 ทางIMF ก็ได้เตือนประเทศไทยอีกครั้ง โดยให้ปรับลดค่าเงินและแก้หนี้เสียอสังหาริมทรัพย์ ให้ความสำคัญสินเชื่อสถาบันการเงินอย่างเข้มงวด และเร่งให้แก้ไขปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด<sup>39</sup> และท้ายที่สุด ปี พ.ศ. 2540 IMF ก็ได้เตือนมาอีกหลายครั้งทั้งการมีจดหมายจากนาย Michel Camdessus เขียนถึงรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (นายอานวย วีรรณ) เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2540 และการส่งคณะผู้แทน ของ IMF (IMF mission) มาสำรวจภาวะเศรษฐกิจไทยในเดือน มีนาคม 2540 ซึ่งเป็นกิจวัตรประจำปีตามพันธะข้อ 4 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ โดยทั้งสองเหตุการณ์ก็ได้เตือนในเรื่องเดียวกันคือ การปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

<sup>36</sup> คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2542), หน้า 30.

<sup>37</sup> ชาน สีทอง , เศรษฐกิจฟองสบู่แตก! (กรุงเทพฯ : ก.พลพิมพ์ 2541) , หน้า 74-75

<sup>38</sup> คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) , รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2542), หน้า 26

<sup>39</sup> "ปัญหามาจากการจัดสรรทรัพยากรผิดพลาด ใช้เงินผิดประเภท" , ผู้จัดการรายวัน (26 กันยายน 2540) : 11.

(to introduce greater exchange rate flexibility)<sup>40</sup> แต่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังคงจุดยืนเดิมว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาชั่วคราว (cyclical nature) เท่านั้น<sup>41</sup> จนท้ายที่สุดก็ได้เกิดการปกป้องค่าเงินบาท ที่นำมาซึ่งความสูญเสียอย่างมหาศาลของทุนสำรองระหว่างประเทศ และนำมาซึ่งการจำยอมต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในที่สุด ซึ่ง ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ ได้สรุปว่า การที่รัฐบาลลอยตัวค่าเงินบาทนั้นไม่ใช่เป็นเพราะว่ารัฐบาลเห็นว่าระบบลอยตัวมีความเหมาะสมแต่อย่างไร แต่เป็นเพราะรัฐบาลจําแนกต่อเหตุผลและจําแนกต่อภาวะเศรษฐกิจมากกว่า<sup>42</sup>

และจากการที่นโยบายการเงินในการดูแลอัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่ถูกต้องทำให้นักธุรกิจใช้ประโยชน์จากเงินกู้ต่างประเทศผ่านทางธุรกิจวิเทศธนกิจ (BIBF) อย่างไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน เพราะเกิดจากความมั่นใจว่าตะกร้าเงินที่ประเทศไทยใช้อยู่จะมั่นคงตลอดไปและไม่มีวันเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่มีการป้องกันความเสี่ยงมากพอ ประมาณครึ่งหนึ่งของเงินที่นำเข้ามาไม่มีการป้องกันความเสี่ยงเลย<sup>43</sup> ซึ่งเท่ากับว่าธนาคารแห่งประเทศไทยให้ส่งสัญญาณที่ผิดพลาดแก่นักธุรกิจไทย (misguided policies)<sup>44</sup> และถือว่าเป็นการบิดเบือนการคำนวณต้นทุนการนำเงินต่างประเทศเข้ามาในประเทศประกอบกับความสามารถในการส่งออกของประเทศที่ลดลงในขณะที่เงินตราที่สามารถกู้ยืมได้จากต่างประเทศยังทำได้สะดวกอยู่ทำให้นักลงทุนหันเหการทำธุรกิจโดยนำเงินมาลงทุนในภาคที่ไม่ต้องแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งก็คือ

<sup>40</sup> คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ , หน้า 46-48.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

<sup>42</sup> "ลำดับเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจไทย", วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2 ฉบับที่ 5 (เมษายน - มิถุนายน 2541) : 94

<sup>43</sup> "ปัญหามาจากการจัดสรรทรัพยากรผิดพลาดใช้เงินผิดประเภท", ผู้จัดการรายวัน (26 กันยายน 2540) : 11

<sup>44</sup> Ammar Siamwalla, "Trying to figure out how Thailand got into such a mess", *The Nation* (November 12, 1997) : A.5.

ธุรกิจจำพวกอสังหาริมทรัพย์<sup>45</sup> และนำไปสู่การทำให้ภาคอสังหาริมทรัพย์ปรับราคาสูงขึ้น และทำให้เกิด over supply และฟองสบู่ของเศรษฐกิจก็แตกในที่สุด เพราะในช่วงที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู นักธุรกิจมีความเข้าใจผิดอย่างมหันต์ว่า ราคาที่ดินมีอาจตกต่ำได้ ทั้งนี้ด้วยตรรกะที่ว่า ที่ดินมีจำนวนจำกัด ในขณะที่จำนวนประชากรมีแต่จะเพิ่มขึ้น โดยมีได้มีความเข้าใจว่าบทวิเคราะห์จะถูกต้องต่อเมื่อราคาที่ดินเป็นไปตามพื้นฐานแห่งผลิตภาพ (productivity) ของที่ดินนั้น มิใช่จากการเก็งกำไรและบั้นราคาที่ดินจนสูงเกินกว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ที่ดินจะให้ได้<sup>46</sup> ทั้งหมดนี้เป็นเหตุผลที่สืบเนื่องจากกลไกตลาดถูกบิดเบือนไปเพราะถ้าหากไม่มีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ค่าธรรมเนียมของการทำการธุรกรรมประกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนจะเป็นสัญญาณที่คอยเตือนนักลงทุนถึงค่าความเสี่ยงตลอดเวลาและจะเป็นกลไกในการปรับค่าเงินให้สมดุลในที่สุด<sup>47</sup>

กล่าวโดยสรุปว่า การขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนอย่างมหาศาลของนักธุรกิจไทย ภายหลังทางการไทย ประกาศลอยตัวค่าเงินบาท เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นความผิดของทั้งภาคเอกชนไทยและของทางธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ดูแลเรื่องระบบอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ กล่าวคือ ในส่วนของภาคเอกชนไทยขาดความระมัดระวังในการซื้อเครื่องมือทางการเงินเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน<sup>48</sup> เช่น Outright Forward หรือการซื้อขายล่วงหน้า Options หรือ Swaps ทั้งที่มีต้นทุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากต่างประเทศ เช่น Libor อยู่ประมาณ ร้อยละ 4-5 เมื่อบวกค่าธรรมเนียม (premium) ในเวลานั้นซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2-3 เท่ากับต้นทุนการกู้เงินมีอยู่เพียง ร้อยละ 8 ซึ่งนับว่าถูกมาก แต่ที่นักธุรกิจไทยส่วนใหญ่ไม่ทำการซื้อเครื่องมือดังกล่าวก็เพราะเชื่อมั่นในคำมั่นของทางการไทยที่จะตรึงค่าเงินบาทไว้อยู่ที่ 25 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือเป็นนโยบายที่ผิดพลาดของทาง

<sup>45</sup> "แฉต้นตอวิกฤติเศรษฐกิจเปิดเสรีแต่ไม่ปรับค่าเงิน," การเงินธนาคาร, 17 ฉบับที่ 192 (เมษายน 2541) : 34-39.

<sup>46</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2541), หน้า 21-26.

<sup>47</sup> "แฉต้นตอวิกฤติเศรษฐกิจเปิดเสรีแต่ไม่ปรับค่าเงิน," การเงินธนาคาร, 17 ฉบับที่ 192 (เมษายน 2541) : 37-39

<sup>48</sup> วิจักขณ์ ศิริเนตร์, การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนภายใต้ระบบลอยตัว (กรุงเทพฯ : ไอโอนิค อินเตอร์เทรต รีซอสเซส จำกัด, 2540), หน้า 113-157.



ธนาคารแห่งประเทศไทยที่ส่งสัญญาณที่ผิดพลาดดังกล่าวแก่นักลงทุนไทยซึ่งในทางความเป็นจริง ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ ฉบับปี ค.ศ.1978 ได้ให้สิทธิในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนของค่าเงินรัฐสมาชิก โดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละรัฐเองอยู่แล้ว แม้จะต้องมีการปรึกษารวบรวมกับ IMF ก่อนก็ตาม<sup>49</sup> ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงพันธกรณีตามมาตรา 4 เดิม ที่เป็นระบบค่าเสมอภาค (Par value system) มาเป็นระบบกำหนดค่าโดยใช้ดุลพินิจ (Discretionary system) ตามความเหมาะสมของแต่ละรัฐ แต่ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม การที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่เปลี่ยนแปลงระบบกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนจนวินาทีสุดท้าย<sup>50</sup> ได้กลายเป็นค่าใช้จ่ายของสังคมไทยจำนวนมาก

#### 4.2.2 โครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าของประเทศไทย

ภายหลังจากการปกป้องค่าเงินบาทในเดือนพฤษภาคม ซึ่งมีการนำเงินสำรองต่างประเทศจำนวนมากเข้าพยุงค่าเงินบาทไว้ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ตลอด จนต้องประกาศเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน เป็นแบบลอยตัว (Managed Float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 โดยหวังว่าค่าเงินบาทจะปรับค่าตามสภาพอุปสงค์และอุปทาน และสามารถหาค่าเสถียรภาพได้ในไม่ช้า<sup>51</sup> แต่ปรากฏว่าหลังจากค่าเงินบาทลอยตัวแล้วค่าเงินบาทลดค่าลงอย่างต่อเนื่อง และยังคงมีความผันผวนจนไม่สามารถหาค่าที่แท้จริงได้ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าการลงทุนโดยทั่วไป โดยสินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้นมากตามค่าเงินบาทที่ลดลง โดยเฉพาะราคาน้ำมัน ด้านการส่งออกที่คาดว่าจะได้รับผลดีจากการที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลง ก็ไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะได้ เพราะค่าเงินบาทที่ผันผวนยากต่อการกำหนดราคาขาย และผู้นำเข้ายังริรอที่จะตกลงซื้อ นอกจากนี้ภาวะตลาดเงินก็มีสภาพคล่องที่ตึงตัว เนื่องจากมีเงินทุนไหลออกและความต้องการถือเงินตราต่างประเทศยังมีมาก เพราะความจำเป็นในการชำระหนี้เงินกู้

<sup>49</sup> ศักดา ธนิตกุล, "มิติทางกฎหมายระหว่างประเทศของระบบเงินบาทลอยตัว และ Stand - by Arrangement", วารสารกฎหมาย, 18 , ฉบับที่ 3 (กันยายน 2541) : 89-90:

<sup>50</sup> สุพจน์ จุฬอนันตธรรม, อัญญา ชันชวิทย์ และสถาปนะ เลี้ยวประไพ, "การวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่อการบริหารการเงินธุรกิจ", บริหารธุรกิจ ฉบับที่ 75 (กรกฎาคม - กันยายน 2540) : 13

<sup>51</sup> เบญจมาศ ขจรคำ, "การรับความช่วยเหลือจาก IMF ของประเทศไทยและผลกระทบ," รายงานเศรษฐกิจธนาคารกรุงไทย จำกัด มหาชน (ตุลาคม 2540) : 47-48.

ต่างประเทศ และความไม่มั่นใจในค่าเงินบาท ทำให้รัฐบาลไม่สามารถเข้าแทรกแซงค่าเงินบาท ได้มากนัก ทั้งที่ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Managed Float) นี้ทางการอาจเข้ามาซื้อขายเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ได้เป็นครั้งคราวในอัตราที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เงินบาทมีความเคลื่อนไหวในลักษณะที่ผันผวนมากจนเกินไปในระยะสั้น<sup>52</sup> เพราะทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของไทยลดลงอย่างมากหลังการเข้าแทรกแซงค่าเงินบาทก่อนการประกาศลอยตัว โดยวันที่ 26 มิถุนายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รายงานเศรษฐกิจรายเดือนพฤษภาคม 2540 ว่า ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง เหลือ 33,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือเทียบเท่า 5.8 เดือน ของมูลค่าการนำเข้าซึ่งลดลงจากเดือนก่อนที่ระดับ 37,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เนื่องจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงินบาท<sup>53</sup> ประกอบกับความผันผวนทางการเมืองและความไม่ใส่ใจในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของรัฐบาลโดยเฉพาะประเด็นการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับ สสร.<sup>54</sup> และประเด็นควรจะเป็นหรือไม่เปลี่ยนรัฐบาล<sup>55</sup> ความยุ่งยากทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่ดูจะแก้ไขได้ยากลำบากยิ่งขึ้น และเกินวิสัยที่รัฐบาลจะแก้ได้โดยอาศัยเพียงความสามารถของรัฐบาลและทรัพยากรของประเทศ ทำให้ในที่สุดรัฐบาลต้องตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือจาก IMF โดยนายทง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แถลงที่ทำเนียบรัฐบาลถึงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทย กับ IMF ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540<sup>56</sup> และทาง IMF ได้อนุมัติโครงการจองวงเงินกู้ล่วงหน้าของไทย (Stand - by Arrangement) เป็นวงเงินจำนวน 2,900 ล้านดอลลาร์ SDR หรือเทียบเท่าประมาณ 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นปริมาณของ Stand - by credit ในครั้งนี้เท่ากับร้อยละ 505 ของ

<sup>52</sup> รังสรรค์ หทัยเสรี, "อัตราแลกเปลี่ยนระบบลอยตัว : ก้าวที่สำคัญของระบบการเงินไทย และนัยต่อการบริหารธุรกิจ", *บริหารธุรกิจ*, ฉบับที่ 75 (กรกฎาคม - กันยายน 2540) : 4

<sup>53</sup> "จุดหักเหลอยค่าบาท", *การเงินธนาคาร (เฉพาะกิจ) รวมแผนกอนุสัญญาเศรษฐกิจไทย* (2541): 59

<sup>54</sup> "บิกจิว กับ 10 เดือนที่ล้มเหลว เปิดโพยชั๊กฟอก ตัวการทำเศรษฐกิจไทยล่มสลาย", *ไทยรัฐ* (24 กันยายน 2540): 8

<sup>55</sup> "ทางรอดเศรษฐกิจไทยต้องชิมรสความเป็นจริง", *ผู้จัดการ* (28 พฤศจิกายน 2540) : 3

<sup>56</sup> "สรุปสาระสำคัญของแผนการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ)", *สวมิตสาร* (กรกฎาคม - สิงหาคม 2540) : 107

ปริมาณโควต้า ในสิทธิการถอนเงินพิเศษ ของไทยในIMF<sup>57</sup> โดยในการอนุมัติ Stand-by credit ตามคำขอของไทยในครั้งนี้ IMF ได้นำเอากระบวนการซึ่งจัดทำขึ้นภายใต้กลไกการเงินฉุกเฉิน Emergency Financing Mechanism (EFM)<sup>58</sup> ซึ่งประกาศใช้เมื่อเดือน กันยายน 2538 มาใช้ โดยกลไกดังกล่าวทำให้ IMF สามารถสนองตอบต่อประเทศที่เผชิญกับวิกฤตการณ์การเงินจากภายนอกและร้องขอความช่วยเหลือจาก IMF เพื่อสนับสนุนโปรแกรมการปรับตัวด้านเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด เป็นระยะเวลาตลอดโครงการ 34 เดือน (ครบกำหนด ระยะเวลา 34 เดือน ในเดือนมิถุนายน 2543) นอกจากนั้นยังมีประเทศต่าง ๆ ให้อุปถัมภ์อีกดังนี้<sup>59</sup> ออสเตรเลีย ชองกง มาเลเซีย สิงคโปร์ประเทศละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ ประเทศละ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ประเทศญี่ปุ่น 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จีนให้กู้ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเงินกู้จากธนาคารโลก 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมวงเงินทั้งสิ้น 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>57</sup> "Press Release No. 97/37, August 20, 1997 Thailand : Stand-by, IMF SURVEY (September 17, 1997): 283.

<sup>58</sup> "คำแถลงอนุมัติเงินกู้ต่อไทยของไอเอ็มเอฟ", มติชนรายวัน (22 สิงหาคม 2540) : 7

<sup>59</sup> "หนมตทางเลียงตองฟิงไอเอ็มเอฟ", การเงินธนาคาร (เฉพาะกิจ) รวมแผนกอบกู้เศรษฐกิจไทย (2541) : 64-65.

## วงเงินกู้รวมของประเทศไทย

ประเทศ/องค์กรผู้ให้กู้	จำนวนเงินให้กู้ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)
1. ออสเตรเลีย	1,000
2. จีน	1,000
3. ฮองกง	1,000
4. อินโดนีเซีย	500
5. ญี่ปุ่น	4,000
6. เกาหลี	500
7. มาเลเซีย	1,000
8. สิงคโปร์	1,000
9. บรูไน	500
10. IMF	4,000
11. ธนาคารโลก	1,500
12. ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย	1,200
รวม	17,200

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : ต่อมาประเทศเกาหลีใต้และอินโดนีเซียก็ประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศไทย จึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศไทย โดยมีประเทศอื่น ได้แก่ แคนาดา และนิวซีแลนด์ ได้ให้เงินกู้ทดแทนประเทศทั้งสองดังกล่าว รายละเอียด โปรดดูในภาคผนวกที่ 5 หน้า 197.

ตารางการเบิกจ่ายเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ  
จำนวน 2,900 ล้านดอลลาร์<sub>s</sub> หรือ 4,000 ล้านดอลลาร์<sub>s</sub>.

วันที่	จำนวนเงินกู้	
	ล้าน SDR <sub>s</sub>	ล้านดอลลาร์ <sub>s</sub>
31 ต.ค. 2540	1,200	1,655.3
20 พ.ย. 2540	400	827.6
28 ก.พ. 2541	200	275.9
31 พ.ค. 2541	200	275.9
30 พ.ย. 2541	100	137.9
28 ก.พ. 2542	100	137.9
31 พ.ค. 2542	100	137.9
31 ต.ค. 2542	100	137.9
30 พ.ย. 2542	100	137.9
28 ก.พ. 2542	100	137.9
รวม	2,700	4,000

ที่มา : เบญจมาศ ขจรคำ, “การรับความช่วยเหลือจาก IMF ของประเทศไทยและผลกระทบ”, รายงานเศรษฐกิจธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), (ตุลาคม 2540) : 56.

หมายเหตุ : เงินกู้งวดแรกจำนวน 1,200 ล้านดอลลาร์<sub>s</sub> หรือ 1,655.3 ล้านดอลลาร์<sub>s</sub>. (gold tranche / first credit tranche) IMF อนุมัติให้ประเทศไทย เบิกได้ทันที ส่วนในงวดต่อไปจะให้เบิกได้ เมื่อมีการประเมินผลว่า ประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการบรรลุตตามเกณฑ์ปฏิบัติหรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent)

ภายใต้โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) ของไทยในครั้งนี้ได้กำหนดหลักการและเป้าหมายดังนี้<sup>60</sup> คือ มีเป้าหมายหลักในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเงินและการคลังของประเทศไทยให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหา ประกอบด้วย<sup>61</sup>

1. ปัญหาเศรษฐกิจ การเงินการคลัง ที่ต้องแก้ไขเร่งด่วน คือการฟื้นฟูรักษาเสถียรภาพ การเงินการคลังของประเทศไทยให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งได้แก่

1) การรักษาสถาบันการเงินตราของประเทศให้อยู่ในระดับไม่น้อยกว่ามูลค่าการนำเข้า 3 เดือนครึ่งหรือน้อยกว่า 25,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐโดยเร็วที่สุด

2) การแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ในระบบการเงินและสถาบันการเงินในประเทศไทย โดยเฉพาะการขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินในประเทศ ทำให้มีการถอนเงินฝากระดับ 15,000 - 20,000 ล้านบาททุกสัปดาห์ และการแก้ไขฐานะกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในระบบในวงเงินที่สูงเกินควร เพื่อลดภาระภาครัฐ

วิกฤติการณ์ทั้งสองด้านดังกล่าว หากคงไว้ต่อไป จะยังผลให้ระบบสถาบันการเงินระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราฐานะทุนสำรองเงินตราของประเทศ และระบบการชำระเงินประสบภาวะวิกฤติอย่างยิ่ง จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการแก้ไขทุกด้าน โดยมีแผนปฏิบัติการ ขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการที่ครบถ้วนสมบูรณ์

2. เค้าโครงของแนวนโยบายและแผนปฏิบัติการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ระบบสถาบันการเงิน และมาตรการที่เกี่ยวข้องในระดับมหภาค

1) การลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ดุลเงินออมและลงทุนจากอัตราร้อยละ 8 ของ GDP ในปี 2539 เป็นร้อยละ 5 ในปี 2540 และร้อยละ 3 ในปี 2541

2) การรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราประมาณ ร้อยละ 3-4 ในปี 2540 และ 2541 เพื่อให้เป็นฐานการขยายตัวเข้าสู่ระดับปกติในปี 2542 เป็นต้น

<sup>60</sup> "สรุปสาระสำคัญของแผนการขอความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟ", มติชนรายวัน (6 สิงหาคม 2540) : 8

<sup>61</sup> "สรุปสาระสำคัญของแผนการขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ)", สยามิตสาร (กรกฎาคม - สิงหาคม 2540) : 107 - 108.

- 3) การรักษาระดับเงินเฟ้อในอัตราไม่เกินร้อยละ 8-9
- 4) การรักษาเสถียรภาพการเงินการคลังโดยดำเนินนโยบายควบคุมรายรับ-รายจ่าย ให้สมดุลและครอบคลุมถึงภาระผูกพันในการปฏิรูประบบสถาบันการเงินและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
- 5) การดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของระบบและตลาดการเงินต่างประเทศ โดยการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ และสถาบันการเงินในตลาดเงินทุนต่างประเทศ

มาตรการที่สำคัญยิ่งในแผนปฏิบัติการ<sup>82</sup>

(1) การปฏิรูประบบสถาบันการเงินภายในประเทศเพื่อแก้ปัญหาของบริษัทเงินทุน หรือสถาบันการเงินอื่น ที่ประสบปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จตามมาตรฐานและวิธีการที่ชัดเจน โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ โดยการควบคุมบริษัทหรือสถาบันที่อ่อนแอทันที และในช่วงของการแก้ไขสมควรให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กองทุนฟื้นฟู ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ยังมีประสิทธิภาพ และตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด เพื่อประกันความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ทุจริต และในระยะยาวจะทดแทนด้วย ระบบสถาบันประกันเงินฝากและองค์กรเพื่อกำกับ และปฏิรูประบบสถาบันการเงินเพื่อดูแลสร้างความแข็งแกร่งและประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงินภายในประเทศ

(2) การปรับปรุงด้านการคลัง เพื่อให้เกิดดุลยภาพในระดับการคลัง ทั้งในส่วนของปริมาณแผ่นดิน และในส่วนที่จะต้องครอบคลุมภาระผูกพันอันเกิดจากการปฏิรูประบบการเงิน

(3) มาตรการภาษีอากร ได้แก่ การปรับปรุงการเพิ่มอัตราภาษีอัตรามูลค่าเพิ่มจาก อัตราร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 ในปีงบประมาณ 2541 โดยในส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นให้ปรับลดงบประมาณตามวงเงินที่ได้รับจากส่วนแบ่งของภาษีในสวนเงินอุดหนุน หรือเงินรายจ่ายที่รัฐบาลกลางเคยลงทุนแทนท้องถิ่น การปรับปรุงภาษีสรรพสามิตบางประเภท และการปรับปรุงด้านภาษีเงินได้ นอกจากนี้ให้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงตามสมควร

<sup>82</sup> กระทรวงการคลัง , "มาตรการฟื้นฟูความมั่นคงและเสถียรภาพ ของระบบเศรษฐกิจไทย, โดยพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดร. ทนง พิทยะ," 5 สิงหาคม 2540

แต่ต่อมาก็ได้มีการเจรจากับ IMF ขอลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 กลับมาเป็นร้อยละ 7 เหมือนเดิม เพราะภาวะเศรษฐกิจไทยยังซบเซาและยังไม่มีการฟื้นตัว

(4) ในด้านงบประมาณรายจ่าย มีข้อกำหนดให้รักษาระดับรายจ่ายของรัฐให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับความสามารถในการจัดหารายได้ แต่ไม่ควรตัดงบประมาณด้านการศึกษา สาธารณสุขและการลงทุนในโครงการพื้นฐานและสวัสดิการสังคม ส่วนในด้านอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ ควรให้มีการปรับราคาให้สอดคล้องกับต้นทุนและความจำเป็นในการลงทุน และให้ใช้รายได้ของตนเองลงทุนตามเงื่อนไขมาตรฐานที่ตกลงกับธนาคารโลก โดยไม่มีการแทรกแซงตรึงราคาด้วยเหตุผลทางการเมือง

(5) สำหรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทย จะคงเป็นระบบ "Managed Float" ทั้งนี้คาดว่า เมื่อแผนปฏิรูปการเงินการคลังเริ่มดำเนินการแล้ว ระดับอัตราแลกเปลี่ยนจะมีเสถียรภาพขึ้น

(6) นโยบายการเงิน ยังคงต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดระยะหนึ่ง และการสนับสนุนสภาพคล่อง โดยกองทุนฟื้นฟูฯ หรือธนาคารแห่งประเทศไทย จะให้เฉพาะสถาบันที่ได้รับการค้ำประกันและสถาบันที่ดูแลด้านผู้ฝากเงินหรือเป็นแกนในการรวมกิจการเพื่อสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินส่วนระดับอัตราดอกเบี้ยคงปล่อยให้ลดลงได้ เมื่อมีการประกาศตามมาตรการและดำเนินการตามแผนปฏิบัติการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเรียบร้อยแล้ว

ประเด็นสำคัญก็คือเงินกู้หรือความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวของ IMF ที่ให้แก่ประเทศไทย จำนวน 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสริมฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย<sup>53</sup> ซึ่งหมายความว่า เงินกู้จำนวนนี้ประเทศไทยจะต้องรักษาเก็บไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่สามารถเบิกถอนเพื่อนำมาใช้จ่ายแบบเงินงบประมาณไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ทั้งสิ้น

เมื่อประเทศไทยเข้าโครงการกองทุนถ่วงหน้าของ IMF แล้ว สิ่งหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องกระทำเพื่อขออนุมัติวงเงินกู้ดังกล่าวก็คือ การทำหนังสือแสดงความจำนง (Letter of Intent) เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารของ IMF ซึ่งประเทศไทยได้จัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงทั้งสิ้น จำนวน 8 ฉบับ และ ประกาศที่จะไม่ทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 9 ภายหลังมี

<sup>53</sup> ทิมพีเจ สิริโพธิประภาณ, "IMF กับการฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย" วารสารเศรษฐกิจธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (กันยายน 2540) :9



การทบทวนการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของไทยตามหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 เสร็จแล้ว และเจ้าหน้าที่ IMF เห็นว่าสภาพเศรษฐกิจของไทยฟื้นวิกฤตแล้ว<sup>64</sup>

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยขอเสนอมุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับ การจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงของไทยที่ผ่านมาว่า ในตอนแรกที่ประเทศไทยจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนงนั้น เราไม่ค่อยมีการเจรจาต่อรองกับ IMF เท่าที่ควรทั้งที่จริงแล้ว เรามีสิทธิที่จะเจรจาต่อรองภายใต้การปรึกษาหารือ (Consultation) อยู่ซึ่งระบุอยู่ในมาตรา 5 อนุมาตรา 4 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ เหตุนี้เองทำให้เกิดการวิพากษ์อย่างกว้างขวางว่า เหตุใดประเทศไทยจึงยอมจำนนที่จะรับยาขมที่รุนแรงเพื่อแลกกับเงินกู้จำนวนไม่มากจาก IMF และทำให้ประเทศไทยต้องประสบความลำบากในการดำเนินการตามนโยบายที่ตนได้ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1-2 โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณประจำปี ให้มีรายจ่ายเกินดุลร้อยละ 1 และการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 ทั้งที่เศรษฐกิจของไทยอยู่ในสภาพขบเซา ซึ่งเป็นการเกินวิสัยที่รัฐบาลจะทำได้ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว คำตอบที่พอจะรับฟังได้ก็คือ การขาดข้อมูลที่จำเป็นในการพิจารณานโยบายเศรษฐกิจในอนาคตและขาดนักเศรษฐศาสตร์ผู้มีความสามารถเป็นที่ยอมรับและนักกฎหมายที่มีความรู้ทางกฎหมาย เศรษฐกิจระหว่างประเทศและกฎหมายของ IMF เข้าไปร่วมเจรจาและหารือกับทางคณะเจ้าหน้าที่ของ IMF ที่มาร่วมร่างหนังสือแสดงเจตจำนงกับประเทศไทย ซึ่งเรื่องการขาดข้อมูลที่จำเป็นในการพิจารณานโยบายเศรษฐกิจในอนาคตนี้ อาจารย์อัมมาร สยามวาลา ได้แสดงความเห็นว่า "ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบข้อมูลล้าหลัง ที่สุดในโลก มีการใช้ข้อมูลที่ยกเมฆเป็นส่วนใหญ่ หรือตกแต่งตัวเลขเท่านั้น นี่คือนโยบายการจัดการเกี่ยวกับตัวเลขข้อมูล จนธนาคารโลกและไอเอ็มเอฟต้องบังคับรัฐบาลไทยต้องมีข้อมูลเหล่านี้"<sup>65</sup> ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่อดีตนายกรัฐมนตรี ชวลิต ยงใจยุทธ กล่าวกับคณะอาจารย์สอนเศรษฐศาสตร์ ในการพบปะกันครั้งหนึ่งว่า "ตอนไทยไปเจรจา กับ IMF นั้น เราไม่มีอะไรอยู่ในมือเลย เขาว่าอะไรมาเราก็ต้องยอมเขาหมด"<sup>66</sup> ส่วนกรณีของการขาดนักเศรษฐศาสตร์ผู้มีความสามารถและนักกฎหมายที่มีความรู้เกี่ยวกับ กฎหมายเศรษฐกิจระหว่าง

<sup>64</sup> "ไอเอ็มเอฟประกาศปลดแอกให้ไทยแล้ว," มติชนรายวัน (8 กุมภาพันธ์ 2543) : 9

<sup>65</sup> กุลฤดี ฉันทนา, "สัมภาษณ์ ดร. อัมมาร สยามวาลา นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)", สรรพากรศาสตร์, 45 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2541) : 12

<sup>66</sup> กำชัย ลายสมิต, "วิสัยทัศน์นักเศรษฐศาสตร์" (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิรูแจ้ง, 1998), หน้า 198.

ประเทศ ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีผู้มองว่า ประเทศไทยขาดการเจรจาต่อรองเงินบาทที่ดีกับ IMF จนกระทั่งมีการเปรียบเทียบว่า ประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่ไร้นักเศรษฐศาสตร์ (economy without economist)<sup>67</sup> ไชหรือใหม่

เหตุการณ์ที่อาจถือได้ว่าประเทศไทยเริ่มมีการเจรจากับ IMF เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยบุคคลสำคัญที่เข้าไปร่วมเจรจาดูแลกับทาง IMF ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ที่เดินทางไปสหรัฐอเมริกา เพื่อพบกับเจ้าหน้าที่ IMF เพื่อปรึกษาหารือความเป็นไปได้ในการต่อรองผ่อนปรนเงื่อนไขตามทีระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1-2<sup>68</sup> ซึ่งผลของการเจรจาได้ทำให้ประเทศไทย ได้รับการผ่อนปรนให้สามารถจัดทำงบประมาณเป็นแบบขาดดุลงบประมาณ 1.6 และร้อยละ 2.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 และ 4 ตามลำดับ<sup>69</sup> ทั้งนี้มีการวิเคราะห์กันว่า การที่เจ้าหน้าที่ IMF ยอมรับการเจรจาเพื่อขอผ่อนปรนเงื่อนไขโดยนาย ธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ก็เพราะ "จุดเด่นในการเจรจา มีตัวเลขรองรับและพูดภาษาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นภาษาเดียวกันทำให้ง่ายต่อการเข้าใจของเจ้าหน้าที่ IMF"<sup>70</sup> ซึ่งเป็นการรองรับความคิดเห็นของผู้วิจัยว่า การมีนักเศรษฐศาสตร์ที่เข้าใจปัญหาไป ปรึกษารัฐบาลกับ IMF ย่อมจะได้ประโยชน์มากกว่าการไม่ยอมเจรจาดูแลและรับเงินบาทโดยดุษฎี

แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ายังเป็นข้อที่น่าปรับปรุงในการเจรจาดูแลกับ IMF ก็คือ ควรที่จะมีนักกฎหมาย ที่มีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศร่วมอยู่ในคณะผู้แทนฝ่ายไทยเพื่อประโยชน์ในการเจรจาดูแลด้วย

สำหรับสาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนงทั้ง 8 ฉบับที่ประเทศไทยยื่นเสนอต่อ IMF มีดังต่อไปนี้ คือ

สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 197

<sup>68</sup> ฐานเศรษฐกิจ, 18 ฉบับที่ 1,248 (29-31 มกราคม 2541)

<sup>69</sup> "ชวนนำทีมเจรจา IMF", กรุงเทพธุรกิจ (10 กรกฎาคม 2541) : 1,4

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน

กรอบนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2540 เน้นเรื่องแก้ไขปัญหาการดุลบัญชีเดินสะพัด การแก้ปัญหาสถาบันการเงิน การสร้างความเชื่อมั่นจากผู้ลงทุนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อหยุดการไหลออกของเงินทุน

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับแรกตั้งเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 2-3 ในปี 2540 - 2541 ให้เป็นร้อยละ 6-7 ในระยะปานกลาง และจะดูแลอัตราเงินเฟ้อในระยะ 2 ปี แรกเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 7-8 ให้อยู่ในระดับร้อยละ 4-5 ในระยะถัดไปนอกจากนั้นจะลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดให้เหลือติดลบร้อยละ 5 ในปี 2540 และติดลบร้อยละ 3 ในปี 2541<sup>71</sup>

เครื่องมือในการรักษาอัตราเงินเฟ้อและเสถียรภาพของค่าเงินจะใช้การควบคุมทางด้านคลังของรัฐบาล โดยกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายเกินดุล เพิ่มรายรับของรัฐบาลด้วยการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และตัดรายจ่ายด้านการลงทุนของรัฐลงจำนวนมาก ส่วนทางด้านนโยบายการเงินจะใช้มาตรการตรึงอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับสูง ผลของนโยบายดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างรวดเร็ว

สำหรับการแก้ปัญหาสถาบันการเงินนั้น อยู่ในช่วงเริ่มจัดการแก้ปัญหาทั้งระบบ มีการประกาศปิดกิจการสถาบันการเงิน เพื่อแยกแยะของดีของเสียในระบบการเงินออกจากกันให้ชัดเจน

## สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2

เดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน (2540) หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ได้วางแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อเนื่องจากฉบับที่แล้ว แต่มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายบางประการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป อาทิ ปรับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากร้อยละ 2.5 เหลือเพียงร้อยละ 0.6 ในปี 2540 และจากร้อยละ 3.5 เป็นร้อยละ 0 ถึง 1 ในปี 2541 ปรับดุลบัญชีเดินสะพัดจากขาดดุลร้อยละ 5 เป็นขาดดุลร้อยละ 3.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน ประเทศในปี 2540 และจากขาดดุลร้อยละ 3.0 เป็นร้อยละ 1.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 2541 ซึ่งสะท้อนถึงการที่เศรษฐกิจชะลอตัวมากกว่าที่คาดไว้และความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจยังไม่กลับคืนมาแม้ว่าดุลบัญชีเดินสะพัดจะปรับตัวดีขึ้นก็ตาม

<sup>71</sup> ธัญญา ศิริเวทิน, "การฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย ภายใต้กรอบความช่วยเหลือของ IMF", การเงินการคลัง, 12 ฉบับที่ 37 (กันยายน 2540) : 27-28

ด้วยเหตุนี้เอง . ความเคร่งครัดในการรักษาวินัยการเงินการคลังจึงยังคงดำเนินต่อไป โดยตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินบาท และควบคุมฐานะการคลังให้เกินดุลร้อยละ 1 ต่อจีดีพี เหมือนเดิม

นอกจากนั้น หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้ยังเน้นการแก้ไขและเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน โดยการเร่งขบวนการจัดการกับของเสียได้แก่ การประกาศผลการพิจารณาแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะกิจการบริษัทลงทุน 58 แห่ง มีการกำหนดการดำเนินงานขององค์กรที่จะแก้ปัญหาลูกสถาบันการเงินและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินให้เป็นรูปธรรม มีเงื่อนไขเกี่ยวกับเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนทั้งขององค์กรปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.)

รวมทั้งยังกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเร่งการจัดขึ้นสินเชื่อของสถาบันการเงินให้เข้มงวด โดยกำหนดให้ต้องกันสำรองสำหรับสินเชื่อทุกประเภท ที่ค้างชำระ และไม่ให้นำดอกเบี้ยที่ค้างชำระเกินกว่า 6 เดือนไปคิดเป็นรายได้มีการเร่งรัดให้สถาบันการเงินเพิ่มทุนตลอดจนให้มีการปรับปรุงระบบบัญชีและการเปิดเผยข้อมูลของสถาบันการเงินที่เป็นมาตรฐาน

ส่วนเรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้น มีการระบุว่า จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายบังคับหลักประกัน รวมถึงการเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในสถาบันการเงินได้ โดยอนุญาตให้ถือหุ้นข้างมากได้เป็นเวลา 10 ปี

### สาระสำคัญของหนังสือเจตจำนงฉบับที่ 3

ปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2541 หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 แล้วเสร็จ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ สาระสำคัญในฉบับนี้ยังคงมีการประเมินภาวะเศรษฐกิจใหม่ เนื่องจากการลดลงของอุปสงค์และอุปทานของประเทศ ขณะที่เงินลงทุนจากต่างประเทศ ยังไม่เพียงพออันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของภูมิภาคที่ทวีความรุนแรงขึ้น

มีการปรับปรุงตัวเลขภาพรวมเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ การปรับอัตราขยายตัวของเศรษฐกิจจากร้อยละ 0.6 เป็นติดลบร้อยละ 0.4 ในปี 2540 และจากร้อยละ 0-1 เป็นติดลบร้อยละ 3-3.5 ในปี 2541 การปรับตัวเลขอัตราเงินเฟ้อจากร้อยละ 6.0 เป็นร้อยละ 5.6 ในปี 2540 และจากร้อยละ 10.0 เป็นร้อยละ 11.6 ในปี 2541 ขณะที่การปรับดุลบัญชีเดินสะพัดจากขาดดุลร้อยละ 3.9 เป็นขาดดุลร้อยละ 2.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 2541 ส่วนตัวเลขเงินทุนสำรองระหว่างประเทศปรับจาก 23.0 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มเป็น 27.0

พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 2540 และจาก 24.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 23-25 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 2541

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้ได้ปรับปรุงแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปเนื่องจากค่าเงินที่อ่อนตัวลงและยังไม่มีเสถียรภาพจากวิกฤติการณ์ค่าเงินของภูมิภาค และยังคงคำนึงถึงเศรษฐกิจที่ตกต่ำกว่าที่คาดการณ์เอาไว้มาก จึงมีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายฐานะการคลังให้รัฐบาลขาดดุลการคลังได้ ร้อยละ 1.6 ของจีดีพี

นอกจากนั้นในส่วนของนโยบายการเงิน ได้ผ่อนคลายให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น คือเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและแข็งตัวขึ้น ทางธนาคารสามารถปรับอัตราดอกเบี้ยลงได้ อีกทั้งยังให้มีการจัดสรรสินเชื่ออย่างเพียงพอแก่ธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจส่งออก

ในหนังสือฉบับนี้ยังคงเน้นการปฏิรูประบบสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินอย่างเป็นขั้นตอน มีกำหนดเวลาที่ชัดเจน เช่น กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เข้าประมูลซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพภายในวันที่ 15 มีนาคม 2541 กำหนดให้ขั้นตอนการอนุมัติและแนวทางในการเลือกประมูลสินทรัพย์ต้องแล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคม 2541 เป็นต้น

สำหรับธนาคารพาณิชย์ 4 แห่งที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารและถูกสั่งให้ลดทุนก่อนที่จะเพิ่มทุนทันที โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ นั้น ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้กำหนดให้จัดทำวิธีการลดสัดส่วนการถือหุ้นและแปรรูปสถาบันการเงินดังกล่าวให้เสร็จภายใน 30 มิถุนายน 2541

พร้อมกับการปรับแผนที่เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเสถียรภาพของค่าเงิน ยังมีการระบุถึงแนวทางควบคุมและบรรเทาผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจ โดยร่วมกับธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชียและกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ใพันทะเล จัดทำโครงการความช่วยเหลือ คนจนและคนว่างงาน โครงการด้านการศึกษา และฝึกอบรมและสาธารณสุขพื้นฐาน

ส่วนเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น มีการกำหนดกรอบเวลาและระบุรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายต้องแปรรูปอย่างชัดเจน อาทิ บริษัทการบินไทย บริษัทบางจากปิโตรเลียม บริษัทผลิตไฟฟ้า จะต้องถูกแปรรูปให้แล้วเสร็จภายใน ปี 2541

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยจะต้องถูกแปรรูปภายในปี 2542 รวมไปถึงการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล ได้แก่

การจัดตั้งสำนักงานเลขานุการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูปกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และพัฒนากรอบกฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค เป็นต้น<sup>72</sup>

อาจกล่าวได้ว่า หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 มีความละเอียดมากที่สุด มีการระบุมาตรการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุด และหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 ยังมีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นแผนหรือมาตรการเพื่อรองรับจุดต่ำสุดทางเศรษฐกิจประมาณเดือนพฤษภาคม ถึง เดือนกรกฎาคม 2541 ตามการคาดการณ์ของ IMF<sup>73</sup>

#### สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 ได้ออกมาในอีกสามเดือน (วันที่ 26 พฤษภาคม 2541) ตัดมา สะท้อนถึงความห่วงใยในปัญหาที่เกิดจากการหดตัวของเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยมีการเริ่มผ่อนคลายมาตรการทางการคลังหรือการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายปี 2541 จาก ร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 3 ของจีดีพี ซึ่งจะมีเม็ดเงินอัดฉีดเข้าสู่ระบบได้ประมาณ 5 หมื่นล้านบาท นอกจากนี้ยังระบุให้นำเงินครั้งหนึ่งที่ได้เพิ่มเติมจากการขาดดุลงบประมาณหรือราว 2.5 หมื่นล้านบาท มาใช้ในโครงการบรรเทาผลกระทบทางสังคมอีกด้วย

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้ยังระบุถึงมาตรการของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขความบิดเบือนของกลไกในตลาดเงินระยะสั้น อันเกิดขึ้นจากการระดมเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาลระดมเงินทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ เพื่อนำมาเสริมสภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐและตัดวงจรดูดเงินของกองทุนฟื้นฟูออกไป

รายละเอียดอื่น ๆ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก อาทิ การปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้ของภาคเอกชน ทั้งกฎหมายล้มละลายและกฎหมายบังคับหลักประกัน การกำหนดให้เปิดเสรีและลดข้อจำกัดการลงทุนของต่างประเทศในภาคธุรกิจที่สำคัญ

<sup>72</sup> เมธาวิ ระเบียบัญญา, "หนังสือแสดงเจตจำนง 5 ฉบับ กับ 14 เดือน ได้เงาไอเอ็มเอฟ", บรรพชากรสาร 45 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2541) : 26-42.

<sup>73</sup> ชาน สีทอง, เศรษฐกิจทองแดง! (กรุงเทพฯ : ก.พลพิมพ์, 2541), หน้า 98

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้ยังมุ่งสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนต่างชาติเป็นหลัก โดยเฉพาะมาตรการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการเพิ่มทุน เพื่อสร้างความแข็งแกร่ง และอิงหลักเกณฑ์การสำรวจทรัพย์สินและหนี้สินจัดชั้นตามมาตรฐานสากล

กล่าวได้ว่าหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้เริ่มส่งสัญญาณเป็นครั้งแรกว่าทางการจะให้ความสำคัญกับการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มากขึ้น เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดต่ำลงกว่าที่คาดการณ์มากจนเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงและสังคมโดยรวม

### สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 (25 สิงหาคม 2541) ยังคงผ่อนคลายมาตรการทางการคลังเพิ่มเติมจากฉบับก่อนโดยยินยอมให้มีการขาดดุลการคลังเพิ่มเป็นร้อยละ 3.5 ของจีดีพี เนื่องจากคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจจะหดตัวถึง 7% โดยหวังว่าเศรษฐกิจไทยจะถึงจุดต่ำสุดในปลายปี 2541 อีกทั้งปัจจัยของภูมิภาคที่มีความผันผวนอีกระลอก ทำให้การประเมินหรือคาดการณ์ตัวเลขทางเศรษฐกิจหลายตัวต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปอีก

จุดแตกต่างในหนังสือฉบับนี้คือการที่ไอเอ็มเอฟ ยอมให้รัฐบาลไทยสามารถยืดหยุ่นนโยบายและมาตรการได้ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับความรุนแรงของภาวะการณ์ในภูมิภาค และมองเห็นร่วมกันว่าปัจจัยภายในประเทศ ที่จะพ่วงไม่ให้เกิดเศรษฐกิจไทยตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่มี 2 ประการหลัก ได้แก่ การเร่งให้ภาคเอกชนมีการปรับโครงสร้างหนี้ให้เร็วขึ้น และทำให้สถาบันการเงินสุดที่อ่อนแอสามารถเพิ่มทุนได้ อย่างพอเพียงต่อการปล่อยสินเชื่อก้อนใหม่แก่ภาคธุรกิจ

ด้วยเหตุนี้ เนื้อหาที่สำคัญและมีรายละเอียดชัดเจนมากกว่าส่วนอื่น ๆ จึงได้แก่ มาตรการที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการระดมหนี้เพื่อเร่งกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ให้เร็วที่สุด และรายละเอียดของการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังเพิ่งประกาศไปเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ก่อนหน้าที่จะนำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพียงประมาณสองสัปดาห์

ส่วนจุดเด่นอีกประการหนึ่งได้แก่รายละเอียดของแนวทางดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ ซึ่งมีการแจกแจงอย่างละเอียดทั้งรูปแบบวิธีการและกรอบเวลาที่จะดำเนินการแปรรูป

### สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6

1. การใช้นโยบายขาดดุลงบประมาณ กระตุ้นเศรษฐกิจ แต่สร้างภาระทางการคลัง ในภาวะที่การส่งออกของไทยในปี 2542 ยังคงมีแนวโน้มที่ไม่สดใสต่อไป เนื่องจากการแข็งตัวของค่าเงินบาท การถดถอยของความต้องการในตลาดโลก และการลดลงของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลก รวมทั้ง การหดตัวของการลงทุนและการปิดสถาบันการเงินในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลกระทบให้เกิดการว่างงานเพิ่มมากขึ้น ภาคเอกชนจึงมีกำลังซื้อหดตัวลงมาก การใช้จ่ายภาครัฐจึงกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ

ดังนั้น การที่รัฐบาลเพิ่มรายจ่าย หรือดำเนินนโยบายขาดดุลมากขึ้น ตามหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 นี้ จะช่วยกระตุ้นการใช้จ่ายและก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นได้ ซึ่งก็จะเป็นตัวแปรสำคัญให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ในระดับหนึ่ง โดยเม็ดเงินใช้จ่ายภาครัฐที่เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2 ของจีดีพีนั้น ประมาณได้ว่าเป็นจำนวนเงินประมาณ 1 แสนล้านบาท

อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายการคลังขาดดุลก็มีต้นทุนอันเกิดจากการหาเงินเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นภาระที่จะเกิดขึ้นในเวลาถัดไปภายหน้า

2. การชดเชยการขาดดุล ไม่ว่าจะจากการกู้ในหรือนอกประเทศ ล้วนมีผลกระทบสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายขาดดุลติดต่อกัน ทำให้ต้องชดเชยส่วนขาดดุล ซึ่งฐานะเงินคลังที่มีจำนวนเพียงประมาณแค่ 144,395.5 ล้านบาท ณ สิ้นปี งบประมาณ 2540/41 ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องหาเงินมาชดเชยเพื่อมาชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณปี 2541/42 ร้อยละ 5 ของจีดีพี หรือตกประมาณ 2.5 แสนล้านบาท ซึ่งหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 ไม่ได้ระบุไว้ว่าทางการจะมีวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลนี้ด้วยวิธีใด

ทั้งนี้ พบว่าทางการมีแนวทางในการแก้ปัญหาโดยจะออกตั๋วเงินคลัง การออกพันธบัตร รวมทั้งการกู้จากต่างประเทศ ซึ่งในปีงบประมาณ 2542 เพดานการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลได้กำหนดไว้ที่ 7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 280,000 ล้านบาท) เท่ากับในปี 2541

การชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยการก่อหนี้มีผลที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) การออกตั๋วเงินคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาล อาจส่งผลให้มีการดึงสภาพคล่องส่วนเกินส่วนหนึ่งจากระบบสถาบันการเงิน (Crowding-out Effect) ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและขนาดของการออก ทั้งนี้คาดว่ารัฐบาลจะออกตั๋วเงินคลังหรือพันธบัตรในวงเงินไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาท

2) การออกตั๋วเงินคลังหรือพันธบัตร อาจทำให้นักการพาณิชย์ที่มีสภาพคล่องเหลือมาก หันมาลงทุนในตั๋วเงินคลังและพันธบัตรแทน เพราะมีความเสี่ยงต่ำและสามารถใช้สำรอง



สภาพคล่องรายบัญชีได้ด้วย ซึ่งก็จะทำให้บิดเบือนบทบาทของธนาคารพาณิชย์ ในการเป็นตัวกลางทางการเงินเพื่อระดมเงินฝากและปล่อยสินเชื่อแก่ภาคธุรกิจ ดังนั้นความพยายามให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ระบบก็อาจจะไม่มีประโยชน์อันใดหากธนาคารหันมาลงทุนในตั๋วเงินคลังและพันธบัตรแทน

3) หากทางการเลือกที่จะลดรายชดเชยส่วนขาดดุลด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศ ก็จะส่งผลดีในการเพิ่มปริมาณทุนสำรองระหว่างประเทศ ทำให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพในขณะที่มีการเบิกเงินกู้และไม่ก่อให้เกิดผลทางลบต่อสภาพคล่องในระบบ อย่างไรก็ตาม ก็อาจมีผลเสียในระยะต่อไป คือ ทำให้เกิดภาระหนี้ต่างประเทศแก่ประชาชนรุ่นต่อไป ซึ่งหากเศรษฐกิจไม่ดีขึ้นพอที่จะให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้มาชดเชยส่วนขาดดุลได้แล้ว อาจกดดันให้รัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อหาเงินมาชำระหนี้คืน และปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เกิดขึ้น จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของค่าเงินบาทได้ รวมทั้งเมื่อถึงเวลาชำระหนี้คืน ก็จะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องในระบบสถาบันการเงินด้วย

3. ภาระทางการคลังจากการปรับโครงสร้างหนี้ควรชดเชยโดยเร่งแปรรูปสถาบันการเงินที่รัฐเข้าโอบอุ้ม

ในส่วนของภาระดอกเบี้ยอันเกิดจากปรับโครงสร้างสถาบันการเงินที่ทางการประมาณไว้ที่ร้อยละ 3 ของ จีดีพี (ประมาณ 150,000 ล้านบาท) และจะเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินในปี 2541 /42 ร้อยละ 1.5 ของจีดีพี (ประมาณ 75,000 ล้านบาท) นั้น นับเป็นภาระดอกเบี้ยจำนวนมาก อันสะท้อนถึงวงเงินภาระทั้งหมดของกองทุนฟื้นฟูฯ ที่ทางการประเมินได้ว่าน่าจะมีจำนวนสูงมาก (อาจถึง 1.5 ล้านล้านบาท หากให้อัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ระดับร้อยละ 10)

เรื่องนี้กองทุนฟื้นฟูฯ ควรแจกแจงรายละเอียดภาระของกองทุนฟื้นฟูฯ ทั้งหมด ที่นำมาซึ่งภาระดอกเบี้ยร้อยละ 3 ของจีดีพีดังกล่าว ในหนังสือแสดงเจตจำนงด้วย เนื่องจากเป็นวงเงินภาระจำนวนมาก

นอกจากนี้ ภาระดังกล่าวยังอาจมีผลต่อการดำเนินนโยบายการคลังในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ด้วย ทางการจึงน่าจะชี้แจงรายละเอียดแผนการ และกรอบระยะเวลาที่จะปลดภาระทางการคลังดังกล่าว

หากพิจารณาถึงภาระที่เกิดขึ้นแล้ว จากการออกพันธบัตรของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา โดยตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2541 ที่ผ่านมากะทบวงการคลังออกพันธบัตรระยะเวลา 1 ปี จำนวน 1.5 แสนล้านบาท (จากจำนวน 5 แสนล้านบาท เพื่อชำระหนี้แก่กองทุนฟื้นฟูฯ อันเนื่องมา

จากการปิด 56 ไฟแนนซ์ และการลดทุนของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม มีอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 13.0 ต่อปี ซึ่งมีจำนวนประมาณ 125,250 ล้านบาท จะครบกำหนดไถ่ถอนภายในปีงบประมาณ 2541/42 ซึ่งหมายถึงว่าในปีงบประมาณ 2541/42 นี้ รัฐบาลมีการค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจำนวนประมาณ 16,282.50 ล้านบาท และมีภาระในการไถ่ถอนพันธบัตรอีก 125,250 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการภาระดอกเบี้ยคงไม่มีปัญหา เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายในปี 2541/42 เพียงพอสำหรับภาระดอกเบี้ยแต่ในส่วนของเงินต้น จำนวน 1.25 แสนล้านบาท ที่พันธบัตรจะครบกำหนดไถ่ถอนภายในปีงบประมาณ 2541/2542 นั้น ยังไม่ได้ระดมไปอย่างชัดเจนว่าจะหาเงินจากส่วนไหนมาเพื่อรองรับภาระส่วนนี้

เป็นที่คาดว่า รัฐบาลน่าจะดำเนินการ Roll-over นี้เมื่อครบกำหนด ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในปีงบประมาณ 2541/42 นี้เท่านั้น แต่ภาระหนี้ก็ยังคงอยู่ต่อไปในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรที่จ่ายไป แต่ก็ขึ้นอยู่กับว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวหรือไม่ หากเศรษฐกิจดีขึ้นรัฐบาลอาจจัดเก็บรายได้มาชดเชยภาระหนี้ได้ส่วนหนึ่ง แต่ถ้าเศรษฐกิจไม่ฟื้นตัวอาจจะกลายเป็นปัญหาแก่รัฐบาลที่ต้องหาทางจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อชำระหนี้

ดังนั้น เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลนี้ลงรัฐบาลควรเร่งแปรรูปสถาบันการเงินที่ทางการเข้าไปโอบอุ้มไว้ให้เร็วที่สุดรวมทั้งเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีรายได้ส่วนหนึ่งมาชดเชยการขาดทุนของกองทุนฟื้นฟูฯ จากการเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงิน จึงจะเป็นการแก้ปัญหได้อย่างแท้จริง มิเช่นนั้นรัฐบาลอาจจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลในที่สุด

#### 4. การพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ยังขาดความชัดเจนเรื่องกรอบระยะเวลา

ในบันทึกแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ตามหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาอันเป็นเกณฑ์ปฏิบัติที่ชัดเจน อย่างเช่นที่กำหนดในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ทั้งยังได้ยกเลิกเงื่อนไขในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ที่กำหนดเกณฑ์ปฏิบัติทั้งยังได้ยกเลิกเงื่อนไขในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ที่กำหนดเกณฑ์ปฏิบัติในการแก้ไข พ.ร.บ. ส้มละลายให้เสร็จภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 และแม้ว่าในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 รัฐบาลจะได้แสดงความมั่นใจว่าสภาผู้แทนราษฎรจะให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ส้มละลาย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หลังจากนั้นรัฐบาลจะร่วมมือกับวุฒิสภาให้กฎหมายดังกล่าวผ่านการอนุมัติใน

สมัยประชุมนี้ (ซึ่งจะสิ้นสุดลงในวันที่ 23 มีนาคม 2542) ก็ตามก็ไม่ได้เป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติให้ได้ในช่วงกรอบเวลาหนึ่งดังที่เคยระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 ในขณะที่กระแสต่อต้านการออกกฎหมายที่อาจเอื้อประโยชน์ให้เจ้าหนี้ (โดยเฉพาะเจ้าหนี้ต่างประเทศ) มีความรุนแรงขึ้นและกลายเป็นประเด็นในทางการเมือง

คาดว่าขั้นตอนในการออกกฎหมายล้มละลาย และกฎหมายบังคับหลักประกัน คงจะต้องใช้เวลานานขึ้นกว่าที่คาดไว้เดิม กว่าที่จะออกมาเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้และอาจมีความพยายามแก้ไขเนื้อหาในร่างกฎหมายเดิมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการแล้วอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายบังคับหลักประกัน ซึ่งจนถึงขณะนี้ยังคงร่างกฎหมายเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ความล่าช้าในการออกร่างกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ อาจส่งผลกระทบต่อการขายตัวของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในภาคสถาบันการเงิน ซึ่งอาจจะไม่ลดลงในปี 2542 อย่างที่เคยคาดการณ์ ซึ่งก็จะเป็นข้อจำกัดให้สถาบันการเงิน ไม่สามารถขยายสินเชื่อได้ตามกลไกปกติ อันอาจส่งผลกระทบต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจได้

นอกจากนี้ หากกฎหมายล้มละลายและกฎหมายบังคับหลักประกันมีความล่าช้าแล้ว การแปรรูปสถาบันการเงินที่ทางการเข้าช่วยเหลือก็อาจติดขัดไปด้วย เพราะนักลงทุนที่เข้ามาถือหุ้นในสถาบันการเงินดังกล่าวจะไม่สามารถบริหาร NPL หรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็จะส่งผลให้การหารายได้จากการแปรรูปสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อมารองรับภาระทางการคลังของรัฐบาลไม่อาจกระทำได้ทันต่อการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ

#### 5. การปรับโครงสร้างหนี้ ไม่สามารถใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 ได้ระบุชัดเจนว่าจะมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้ให้ครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ โดยหลักการสำคัญที่เริ่มมีผลบังคับใช้สิ้นเดือนธันวาคม 2541 จะครอบคลุมในส่วนของ การสนับสนุนให้มีการยอมรับกระบวนการอนุญาโตตุลาการระหว่างสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ เพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2530 นั้นไม่มีผลบังคับให้ใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการได้ หากไม่มีการระบุไว้ในสัญญาตั้งแต่แรก ซึ่งโดยส่วนใหญ่สัญญาคู่เงินของธนาคารจะไม่ได้ระบุไว้แต่แรก ทำให้ต้องมีการพิจารณาแก้ไข พ.ร.บ.อนุญาโตตุลาการ ฉบับ พ.ศ.2530 ใหม่ เพื่อให้สามารถใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการนี้ในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเจ้าหนี้ได้ ในกรณีที่ไม่ได้ทำสัญญาไว้ล่วงหน้า

ดังนั้นด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่ขณะนี้ ทำให้ต้องมีการพิจารณากฎ ฎ.ร.บ. อนุญาตโตตุลาการ นี้ใหม่ ซึ่งจะทำให้กระบวนการปรับโครงสร้างหนี้มีความล่าช้าออกไป แต่ กระนั้นทางการอาจมีทางเลือกโดยสามารถออกเป็นพระราชกำหนด หากเห็นว่ามี ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม การแก้ไขกฎหมายก็อาจเผชิญกับแรงกดดัน ทางการเมืองและกระแสต่อต้านจากกลุ่มลูกหนี้ที่เกรงว่าจะสูญเสียประโยชน์หรือได้รับผล กระทบจากการตัดสินใจพิพาทระหว่างเจ้าหนี้<sup>74</sup>

### สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตนาจําแนงฉบับที่ 7

หนังสือแสดงเจตนาจําแนงฉบับที่ 7 ที่ออกมาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 อาจสรุปสาระ สำคัญได้ดังนี้คือ<sup>75</sup>

#### 1) ด้านนโยบายการคลัง

ในหนังสือแสดงเจตนาฉบับที่ 7 รัฐบาลได้เพิ่มเป้าหมายของการขาดดุลการคลังของ รัฐบาลในมืงบประมาณ 2542 อีกประมาณร้อยละ 1 ของ GDP เป็นขาดดุลร้อยละ 6 ของ GDP (ไม่รวมภาระดอกเบี้ยจากการปรับโครงสร้างภาคการเงิน) เพื่อรองรับมาตรการภาษีซึ่งได้ ประกาศเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 เพื่อช่วยเพิ่มอุปสงค์ของผู้บริโภคและภาคธุรกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดหาเงินกู้จากต่างประเทศจากรัฐบาลญี่ปุ่นและธนาคารโลก จำนวน 53,000 ล้าน บาท เพื่อใช้กระตุ้นเศรษฐกิจโดยผ่านโครงการใช้จ่ายของรัฐบาลแบบเร่งด่วนอีกด้วย

#### 2) ด้านนโยบายการเงิน

ในช่วงการจัดทำหนังสือเจตนาฉบับที่ 6-7 ค่าเงินบาทก็ยังคงมีเสถียรภาพจนเป็นที่ น่าพอใจ อัตราดอกเบี้ยทั้งเงินกู้และเงินฝากมีการปรับลดลงมาเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ตามช่วง ห่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากยังสูงเกินไป เนื่องจากสถาบันการเงินยังมีภาระ หนี้สินมากมายจึงทำให้การปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ทำได้ช้ากว่าการปรับลดอัตราดอกเบี้ย เงินฝาก

<sup>74</sup> "LOI 6 กระตุ้นเศรษฐกิจ แก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน?" ดอกเบี้ย, 16 ฉบับที่ 211 (มกราคม 2542) : 56

<sup>75</sup> พีรเมศร์ วุฒิสวเนติรักษ์, รพีพรรณ ทองมา และวันวิสาห์ บุญชู "พัฒนาของการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจของไทย ตามหนังสือแสดงเจตนาฉบับ 1-7", การเงินการคลัง, 14 ฉบับที่ 42 (2542): 75-83.

### 3) ด้านการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน

รัฐบาลได้ดำเนินการให้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOUs) กับสถาบันการเงินที่จำเป็นต้องเพิ่มทุนและรัฐบาล จะเพิ่มทุนให้กับธนาคารของรัฐ 2 แห่งคือ ธนาคารกรุงไทย และไทยธนาคาร (เดิมคือสหธนาคาร) เพื่อเตรียมการแปรรูปธนาคารดังกล่าวในระยะปานกลาง ส่วนธนาคารที่รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงจะมีการแปรรูปให้เป็นสถาบันการเงินเอกชนในที่สุด นอกจากนี้รัฐบาลได้ร่างกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับสถาบันการเงินเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน ร่างพระราชบัญญัติประกันเงินฝาก ทั้งนี้รัฐบาลได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องรายงานความคืบหน้าของการปฏิบัติงานให้กระทรวงการคลังทราบเป็นระยะเพื่อแก้ไขความล่าช้าในการตัดสินใจ

### 4) ด้านการปรับโครงสร้างหนี้ภาคเอกชน และการปฏิรูปกฎหมาย

สำหรับหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 นี้ มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้มีความคืบหน้ามาก และรัฐบาลได้จัดจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ในกระบวนการเจรจาต่อรอง การปรับโครงสร้างหนี้ นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลายและกฎหมายเพื่อให้มีการจัดตั้งศาลล้มละลายเรียบร้อยแล้ว และยังมี การปรับปรุงกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ง่ายขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอาชญากรรม พระราชบัญญัติการเช่าสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

### 5) ด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 แผนการปฏิรูปได้รับการอนุมัติหลายโครงการได้แก่ การให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในโรงไฟฟ้าราชบุรี การขายหุ้นที่รัฐบาลถืออยู่ของบริษัทบางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ที่ปรึกษาที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ยังได้ทำการศึกษาวิธีการประมูลขายหุ้นในบริษัท เอสโซ่ ประเทศไทย บริษัทการบินไทย และมีแผนการในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการประสานครุหลวง การประปาภูมิภาค และองค์การจัดการน้ำเสีย ซึ่งในการแปรรูปดังกล่าวจะต้องกำหนดระเบียบข้อบังคับและปรับโครงสร้างค่าธรรมเนียมใหม่ให้เกิดความเหมาะสมด้วย

6) ด้านโครงการลดผลกระทบทางสังคม

สำหรับหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 และ 7 โครงการและมาตรการบรรเทาผลกระทบทางสังคมยังมีรายละเอียดคล้ายคลึงกับ ฉบับที่ 5 โดยรายจ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ของ GDP นั้นจะเป็นการบรรเทาผลกระทบทางสังคมและกระตุ้นอุปสงค์ทางด้านการบริหาร การจัดการ โดยมาตรการดังกล่าวจะครอบคลุมการช่วยเหลือด้านประกันสังคม การจ้างงานชั่วคราวทั้งในระดับแรงงานที่มีฝีมือและไม่ฝีมือ ตลอดจนการเพิ่มเงินทุนสำหรับโครงการจัดหา แหล่งน้ำและชลประทานด้วย

สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8

ถ้าพิจารณาจากเงื่อนไข หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 ที่ไทยทำไว้กับ IMF จะพบว่านอกจากการปรับอัตราภาษีขายตัวทางเศรษฐกิจเสียใหม่จากที่คิดว่าขายตัวประมาณ 1% ตาม หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 เป็นร้อยละ 4 กับการประกาศหยุดเบิกเงินกู้ที่เหลืออีก 4 งวด จำนวน 3,730 ล้านดอลลาร์สหรัฐแล้ว มาตรการด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการกระตุ้น เศรษฐกิจ โดยการใช้นโยบายขาดดุลการคลัง และมาตรการแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน ก็ยังเป็นมาตรการเดิม ๆ ไม่แตกต่างจากหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 และ 7 มากนัก

อาจกล่าวได้ว่า สาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 8 อยู่ที่การใช้นโยบาย การขาดดุลการคลัง และการแก้ไขปัญหานี้เอ็นพีแอลหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ก็ไม่ผิดนัก ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จาก IMF ได้เข้ามาประเมินผลการดำเนินงานตามเงื่อนไขที่ประเทศไทยทำไว้กับ IMF ครั้งที่ 8 เมื่อเดือนสิงหาคม 2542 ที่ผ่านมาและเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2542 คณะ รัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ คลัง ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงนามในหนังสือแสดงเจต- จำนงฉบับที่ 8 ที่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ร่วมกันจัดทำขึ้นตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ IMF นั้น มีสาระสำคัญดังนี้<sup>78</sup>

1. หลังจากที่รัฐบาลได้ออกมาตรการทางด้านการคลังออกมาเพื่อเพิ่มความแข็งแกร่ง ให้กับกระบวนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในหลายด้าน ในขณะที่มาตรการดังกล่าวเริ่มส่งผลที่ดี

<sup>78</sup> ญัฐพล หวังทรัพย์, " LOI - 8 สร้างภาพสวย เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว," *ดอกเบี้ย*, 17 ฉบับที่ 220 (ตุลาคม 2542) : 84-89.

ในทางปฏิบัติ ส่งผลให้ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจหลายตัวดีขึ้น ประกอบกับฐานะด้านต่างประเทศที่ปรับตัวดีขึ้น และคาดว่าดุลการชำระเงินยังคงอยู่ในระดับที่แข็งแกร่งต่อไป การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดจะลดลงในปี 2542 ซึ่งเป็นผลมาจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ แต่ดุลเงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิที่ปรับตัวดีขึ้น และเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่สูงกว่าที่คาดไว้จะส่งผลให้เงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับ 32-34 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นไปตามที่ประมาณการ

รัฐบาลไทยจึงคาดว่าจะไม่เบิกจ่ายเงินกู้ที่เหลืออีก 4 งวด จำนวน 3,730 ล้านบาท จาก IMF อีก นอกจากสถานการณ์ภายนอกประเทศจะเลวร้ายลง

2. จากการศึกษาที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวชัดเจนมากขึ้น จึงต้องทบทวนภาพรวมเศรษฐกิจมหภาคใหม่จากการพิจารณาในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลไทยคาดว่าจะอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี 2542 จะอยู่ที่ระดับร้อยละ 3-4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งสูงกว่าที่ประมาณ ใน หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 ซึ่งสูงกว่าประมาณในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 ร้อยละ 1 ของ GDP ส่วนกรอบนโยบายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจรวมถึงมาตรการรายจ่ายเพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมอย่างต่อเนื่อง

ในขณะเดียวกันก็จะสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ลดปริมาณหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) เพื่อฟื้นฟูระบบสินเชื่อ

3. แนวนโยบายด้านการคลังเพื่อให้ให้นโยบายการคลังมีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลได้ออกมาตรการเพิ่มเติมในหลายมาตรการ ส่งผลให้งบประมาณในปี 2542 ขาดดุลร้อยละ 5.5 ของ GDP แต่ถ้ารวมภาระดอกเบี้ยที่เกิดจากการปรับโครงสร้างการเงินแล้ว จะทำให้รัฐบาลขาดดุลร้อยละ 7.2 ของ GDP

ส่วนงบประมาณในปี 2543 ได้กำหนดเป้าหมายฐานะการคลังของภาครัฐให้ขาดดุลร้อยละ 5 ของ GDP เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่านโยบายการคลังจะสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง หากการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมาย แต่รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเนื่องจากเศรษฐกิจฟื้นตัวมากกว่าที่คาดการณ์ไว้รายได้ในส่วนนี้จะถูกเก็บไว้เพื่อลดการขาดดุล เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งของฐานะการคลัง

4. นโยบายการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ขณะนี้รัฐบาลได้ผ่อนคลายนโยบายการเงินจนทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินอยู่ในระดับต่ำที่สุดในรอบทศวรรษ ส่งผลให้โครงสร้างของดอกเบี้ยโดยรวมปรับตัวลดลงตามกลไกตลาดซึ่งจะส่งผลไปยังภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงอย่างเต็มที่ แต่จะขึ้นอยู่กับการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนโดยรวมด้วย

6. การเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน การดำเนินการขายธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงคืนแก่ภาคเอกชน และเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกรอบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีความคืบหน้าเป็นอย่างมาก แต่การแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ยังประสบกับอุปสรรคบางประการส่งผลต่อการทำงาน ของระบบสินเชื่อตามปกติ ดังนี้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลมีแผนที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- การลดปริมาณหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยการสนับสนุนให้แบงก์พาณิชย์ต่าง ๆ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (AMC) ของตัวเองขึ้น เพื่อเร่งการปรับโครงสร้างหนี้และลดปริมาณหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยรัฐบาลจะแก้ไขอุปสรรคด้านกฎหมายและภาษีที่เกี่ยวข้องกับ AMC และการดำเนินงานของ AMC นอกจากนี้คณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ จะสนับสนุนกระบวนการเจรจาต่อรองในกรณีของหนี้ที่มีผิดนัดชำระให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

- การขายคืนธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงคืนให้แก่ภาคเอกชนและปรับปรุงธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาล ขณะนี้ขั้นตอนการขายคืนธนาคารพาณิชย์ของรัฐทั้งหมดให้กับภาคเอกชนถูกกำหนดไว้ชัดเจน และคาดว่าจะในไตรมาสสุดท้ายของปี 2542 จะสามารถขายธนาคารพาณิชย์ของรัฐได้ทั้งหมด

- กรอบกฎหมาย รัฐบาลจะนำร่างกฎหมายสถาบันการเงินฉบับใหม่รวมถึงร่างแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตราสำรองระหว่างประเทศ (ซึ่งจะทำให้การบริหารเงินทุนสำรองระหว่างประเทศมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในขณะที่ยังดำเนินการหมุนหลังพันธบัตรด้วยเงินตราต่างประเทศอยู่) ต่อรัฐสภาในไตรมาสสุดท้ายของปี 2542

6. การลดภาษีศุลกากรในหลายรายการในเดือนสิงหาคม 2542 มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในระยะปานกลาง ซึ่งในขณะนี้อัตราภาษีศุลกากรที่ถูกปรับเพิ่มในช่วงแรกของโครงการเงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ถูกปรับลดก่อนกำหนด

สำหรับรายการอื่น ๆ ที่เหลืออยู่จะดำเนินการภายในสิ้นปีนี้ (2542) ในระยะต่อไปรัฐบาลจะยังคงดำเนินการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรให้เหมาะสม รวมถึงการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรให้สอดคล้องกับข้อผูกพันภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) โดยรัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะปรับโครงสร้างอัตราภาษีศุลกากรให้สอดคล้องกับประเทศอื่น ๆ ในระยะปานกลาง

7. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่จะดำเนินการในระยะเวลาดังกล่าว คือ

7.1 การให้กู้โดยมีหลักประกัน รัฐบาลคาดว่าจะร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรื่องการขาดนัดพิจารณาจะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรในไม่ช้า และจะนำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป และเพื่อให้มีการขยายประเภท



ของสินทรัพย์ที่นำมาใช้เป็นหลักประกัน ซึ่งจะเชื่ออำนวยความสะดวกการปล่อยสินเชื่อจะมีการนำเสนอร่างกฎหมายหลักประกันทางธุรกิจฉบับใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีในสิ้นปี 2542

7.2 การดำเนินการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการลงทุนจากต่างประเทศ ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และกำลังเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา

#### 4.3 การจูงเงินกู้ล่วงหน้ากับมุมมองของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

แม้ผู้วิจัยจะได้กล่าวมาบ้างแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 ว่า เอกสาร Stand - by documents อันประกอบด้วย 1) หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) และ 2) เอกสารอนุมัติโครงการจูงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) ไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่ประเด็นนี้ก็ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญสำหรับกรณีของประเทศไทยในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยถูกพรรคฝ่ายค้านซึ่งมีพรรคความหวังใหม่เป็นแกนนำ ได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) พิจารณาว่า "หนังสือแสดงเจตจำนงหรือหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึง IMF โดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสองหรือไม่" และคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้เสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาและสุดท้ายประธานรัฐสภาก็ได้ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความตามกลไกของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ดังนั้น หนังสือแสดงเจตจำนงหรือหนังสือแจ้งความจำนงจึงได้กลายเป็นวาระทางการเมืองไปในที่สุด แม้ก่อนหน้าที่ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ทางรัฐบาลจะได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำสนธิสัญญาของประเทศ กล่าวคือ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ (นายวสินทร์ วีระเวชญาณ) มาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2541<sup>77</sup> เนื่องจากนายไพศาล กุศลยวิสัย วุฒิสมาชิกออกมากล่าววิจารณ์ว่าการทำหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ของรัฐบาลขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรค 2 เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งทางอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายก็ได้ชี้แจงความเห็นของตนว่า หนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 224 วรรค 2 ซึ่งอยู่ในข่ายจะต้องเสนอ

<sup>77</sup> "คลังยืนยันหนังสือ LOI 6 ไม่เข้าข่ายสนธิสัญญา", ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2541) : 7.

ขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>78</sup> โดยให้เหตุผลโดยละเอียดดังนี้ "หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือแสดงเจตจำนงฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทยถึงนายกองเดอซูลส์ และฝ่ายไทยลงนามในหนังสือเพียง 2 คน คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยผู้แทนของไอเอ็มเอฟไม่ได้ลงนามด้วย เพราะฉะนั้นจึงไม่ได้เป็นข้อผูกมัดกับไอเอ็มเอฟ ดังนั้น จึงไม่ใช่หนังสือสัญญาแต่เป็นลักษณะของจดหมายที่ในรายละเอียดยังใช้คำว่า วี (We) ซึ่งหมายถึงเราสองคน ไม่รวมถึงนายกองเดอซูลส์ ดังนั้นกระทรวงการต่างประเทศจึงเห็นว่า หนังสือดังกล่าวไม่ใช่หนังสือตามรัฐธรรมนูญ เพราะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงหนังสือที่ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภามีด้วยกัน 2 ประการคือ 1. ต้องเป็นหนังสือสัญญา 2. ต้องเป็นหนังสือสัญญาที่อนุวัติการตามนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้แล้ว จึงไม่ใช่หนังสือสัญญาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และไม่จำเป็นต้องนำเข้าสู่สภา"

นอกจากนั้น กระทรวงการคลังก็ได้ออกมายืนยันถึงเรื่องดังกล่าวอีกครั้งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2541<sup>79</sup> โดยอ้างถึงความเห็นของอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายที่ว่า หนังสือแจ้งความจำนงไม่ใช่สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีทางพรรคฝ่ายค้านก็ยังคงยืนยันที่จะนำเอาประเด็นนี้เป็นประเด็นเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี โดยปักใจเชื่อว่า การทำหนังสือแจ้งความจำนงของรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 224 วรรคสองดังกล่าวเพราะผูกมัดว่าจะต้องออกกฎหมายต่าง ๆ ตามมา พร้อมกับเสนอให้มีการถอดถอนคณะรัฐมนตรีออก<sup>80</sup> แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนั้น พรรคฝ่ายค้านไม่ประสบความสำเร็จในการถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกได้ ต่อมาจึงมีการรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 126 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาดังกล่าว เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2541

เมื่อได้ทราบความเป็นมาของการเป็นวาระทางการเมืองของหนังสือแจ้งความจำนงแล้ว ลำดับถัดไปผู้วิจัยจะขออธิบายถึงหลักการและข้อกฎหมายในเรื่องนี้เสียก่อนที่จะเข้าสู่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นลำดับต่อไป

<sup>78</sup> "ชวนดำน้ำกู้ฉะฉาน", ไทยรัฐ (2 ธันวาคม 2541) : 12 .

<sup>79</sup> "คลังยืนยันหนังสือ LOI 6 ไม่เข้าข่ายสนธิสัญญา", ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2541) : 7.

<sup>80</sup> "เกมการเมืองขามวิกฤติ", ไทยรัฐ (5 ธันวาคม 2541) : 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 บัญญัติว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสัญญาสงบศึกและสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ วรรคที่หนึ่ง ก็คือ รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจหน้าที่การทำสนธิสัญญาให้กับคณะรัฐมนตรี แม้ด้วยคำในบทบัญญัติจะทำให้เห็นว่าเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในความเป็นจริง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขของชาติ ซึ่งจะทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ดังนั้น เมื่อบทบัญญัตินี้อยู่ในหมวดของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจหน้าที่การทำสนธิสัญญาให้กับคณะรัฐมนตรี<sup>81</sup>

สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 224 วรรคสองก็คือ การกำหนดให้หนังสือสัญญาบางประเภท แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ที่จะดำเนินการได้เองก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ซึ่งหนังสือสัญญาดังกล่าวได้แก่

- 1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- 2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ และ
- 3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

ในประเด็นที่อยู่ในขอบข่ายของการวิจัยในหัวข้อนี้ก็คือ 3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งสาระสำคัญและนัยทางกฎหมายของหนังสือสัญญาประเภทนี้คือ

(1) เนื่องจากอำนาจในการออกกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของรัฐสภา เมื่อสนธิสัญญาฉบับใดจะต้องออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญา ก็จะต้องทราบเสียก่อนว่ารัฐสภาจะเห็นด้วยหรือไม่ ที่จะออกกฎหมายอนุวัติการให้ ฉะนั้นเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาแล้วก็เท่ากับเป็นการผูกพันรัฐสภาที่จะออกกฎหมายอนุวัติการให้ด้วย<sup>82</sup>

<sup>81</sup> สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, "กฎหมายสนธิสัญญาไทย", สรวณมย์, 31 ฉบับพิเศษ (10 กุมภาพันธ์ 2524) : 143

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน.

(2) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องตรากฎหมายอนุวัติการตามสนธิสัญญานั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยึดถือทฤษฎีกฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกว่า ระบบทวินิยม (Dualism) กล่าวคือ สนธิสัญญาไม่มีผลเป็นกฎหมายภายใน จะมีผลผูกพันก็แต่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเท่านั้น หากมีผลบังคับโดยตรงแก่ประชาชนไม่ จนกว่าจะได้ตราเป็นกฎหมายบังคับ การให้เป็นไปตามสนธิสัญญานั้น ๆ เสียก่อน<sup>83</sup>

(3) เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อจะทำความตกลงกับต่างประเทศที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้สามารถอนุวัติการตามพันธกรณี ในความตกลงกับต่างประเทศได้นั้น ก็เพราะตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจะอ้างความขัดข้องตามกฎหมายภายในของตนเป็นข้ออ้างในการไม่ถือปฏิบัติตามสนธิสัญญาไม่ได้ (อนุสัญญากรุงเวียนนา ข้อ 27) ดังนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติไว้ก็จะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาจทำความตกลงระหว่างประเทศผูกมัดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมายอนุวัติการตามที่ฝ่ายบริหารต้องการก็ได้<sup>84</sup>

(4) หนังสือสัญญาซึ่งจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการที่จะแปลงรูป (transform) กฎหมายระหว่างประเทศ (ซึ่งกรณีนี้ได้แก่สนธิสัญญา ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะกับรัฐบาลในฐานะผู้แทนของประเทศกับภาคีอื่น ๆ ) ให้มีสภาพเป็นกฎหมายภายในอันจะมีผลให้มีอำนาจบังคับเสมือนเป็นกฎหมายภายในฉบับหนึ่ง

วิธีการที่จะแปลงรูปสนธิสัญญาให้เป็นกฎหมายภายในนี้ มีชื่อที่ใช้เรียกต่าง ๆ กัน คือ ตำราบางเล่มก็ใช้คำว่า ออกพระราชบัญญัติทับสนธิสัญญา บางแห่งใช้คำว่า ออกกฎหมายรับรองสนธิสัญญา บางแห่งก็ใช้คำว่า ตรากฎหมายอนุวัติการตามสนธิสัญญา ทั้งหมดนี้น่าจะมีความหมายเช่นเดียวกันคือกระบวนการภายในซึ่งจะทำให้สนธิสัญญามีผลใช้บังคับได้ในประเทศนั่นเอง<sup>85</sup>

<sup>83</sup> บรรณา ธงวิวัฒน์, "กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศทางปฏิบัติของประเทศไทย," อัยการ (มกราคม 2534) : 8

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน : 9

<sup>85</sup> นพนิธิ สุริยะ , Lecture Notes 1 : กฎหมายระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 120

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติโดยแจ้งชัดว่าจะต้องขอความเห็นชอบก่อนจะทำความตกลง หรือจะต้องขอความเห็นชอบในภายหลังกการทำสนธิสัญญาแล้ว แต่เมื่อพิจารณาจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น น่าจะต้องขอความเห็นชอบก่อนลงนามในสนธิสัญญา แต่การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุให้ชัดเจนนี้ เข้าใจว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมีทางออกในกรณีที่ได้ทำสนธิสัญญาไปโดยเข้าใจว่าสนธิสัญญานั้นไม่ต้องออกกฎหมายรับรองและไม่ต้องอยู่ในข่ายของมาตรา ๖๖ แต่หากมาพบภายหลังว่าสนธิสัญญาที่ทำไปนั้น ต้องออกกฎหมายรับรองรับอีกชั้นหนึ่ง ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ก็อาจขอความเห็นชอบภายหลังทำสนธิสัญญาไปแล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบเสมอไป<sup>๘๖</sup>

ประเด็นต่อไปที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนูญก็คือ คำว่า "หนังสือสัญญา" ซึ่งไม่มีการกำหนดคำนิยามไว้ เป็นการเฉพาะในกฎหมายไทย ดังนั้นจึงต้องอาศัยคำจำกัดความในกฎหมายระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง ค.ศ. 1986 ซึ่งบัญญัติคำนิยามของคำว่า สนธิสัญญา ว่าหมายถึง "ความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับ ผนวกเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร" จากคำนิยามดังกล่าวการเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้จำเป็นต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการดังนี้ คือ<sup>๘๗</sup>

- 1) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ที่ก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย
- 2) ความตกลงนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร
- 3) ทำขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน
- 4) อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่าตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา (Law of Treaties) สนธิสัญญามีได้มีรูปแบบที่ตายตัว ดังนั้นหากความตกลงใดเป็นความตกลงระหว่างบุคคล

<sup>๘๖</sup> บรรณา ธงวิวัฒน์, "กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศทางปฏิบัติของประเทศไทย," วิทยากร : 9

<sup>๘๗</sup> "เอกสารแนบหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนที่ ๓๓ ที่ กต. 0606 /103 ลงวันที่ 14 มกราคม 2542," หน้า 1

ระหว่างประเทศ (Subjects of International Law) นั่นคือ รัฐและองค์การระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีระหว่างภาคีของความตกลง นั้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ถือได้ว่าเป็นสนธิสัญญาทั้งสิ้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใดและเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม เช่น สนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) กฎบัตร (Charter) กติกา (Pact) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) บันทึกความตกลง หรือข้อตกลง (Memorandum of Agreement or Arrangement) หรือแม้แต่แถลงการณ์ร่วม (Joint Communique) ฯลฯ ก็ได้<sup>88</sup>

ประเด็นสุดท้ายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง ก็คือ เราจะใช้หลักใดในการตัดสินว่า สนธิสัญญาใดจะต้องออกกฎหมายรองรับหรืออนุวัติการหรือไม่ จากการวิจัยพบว่า โดยทั่วไปแล้วใช้หลักว่า บทบัญญัติของสนธิสัญญาใดที่ผูกพันเฉพาะรัฐบาลหรือเพียงแต่รัฐบาลเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น ก็ไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ แต่ถ้าหากบทบัญญัติของสนธิสัญญาใดที่กระทบกระเทือน ถึงสิทธิของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ประชาชน หรือขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ก็จะต้องมีกฎหมายรองรับหรือแก้กฎหมายที่มีอยู่<sup>89</sup>

เหตุผลที่ประธานรัฐสภาจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็เพราะว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยกรณี ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่อันสำคัญในอันที่จะพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญคือ การควบคุมมิให้ร่างกฎหมายและกฎหมายขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ<sup>90</sup> ซึ่งองค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย<sup>91</sup> ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจาก (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน

<sup>88</sup> กอบชัย เจริญวิมลกุล, "ผลผูกพันในแต่ละขั้นตอนของการทำสนธิสัญญา"  
"นิติศาสตร์", 30 ฉบับที่ 2 (กันยายน 2533) : 133.

<sup>89</sup> สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, "กฎหมายสนธิสัญญา", *สภามุขมนตรี* : 145

<sup>90</sup> "ศาลรัฐธรรมนูญ", *ศาลรัฐธรรมนูญ*, 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2542) : 7

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน : 9

5 คน (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน สำหรับการทำความวินิจฉัย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 267 กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะทุกคนต้อง<sup>82</sup>

(1) จัดทำความวินิจฉัยในส่วนของตน เพื่อแสดงให้เห็นสาธารณชนได้ทราบว่าตุลาการฯ แต่ละท่านมีดุลยพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างไรซึ่งจะรวมไว้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยตุลาการฯ ทุกคนที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีจะต้องจัดทำความวินิจฉัยในส่วนของตน

(2) การแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อแสดงการวินิจฉัยในส่วนของตุลาการฯ แต่ละคน เป็นการแจ้งให้ที่ประชุมคณะตุลาการฯ ได้ทราบว่าตุลาการฯ แต่ละคนวินิจฉัยคดีอย่างไรภายหลังการแถลงด้วยวาจาจะมีการลงมติว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีมติในเรื่องที่วินิจฉัยเป็นประการใด ซึ่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จะออกวาระประชุมให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ก่อนวันลงมติ

(3) การลงมติ หากตุลาการฯ ที่เป็นองค์คณะมาประชุมในวันแถลงด้วยวาจา ไม่ครบองค์คณะที่ประชุมจะเลื่อนการลงมติหรือไม่ จะได้มีการพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ประธานและตุลาการฯ ทุกคนต้องลงคะแนนเสียงตามที่มีการขอมติทุกครั้ง การงดออกเสียงในประเด็นที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาจะกระทำไม่ได้

ในที่สุดหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ระยะเวลารวบรวมข้อมูลและพิจารณาไตร่ตรองเป็นระยะเวลา ประมาณ 5 เดือน (ยื่นคำร้องฯ เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2541 - วินิจฉัยเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542 โดยองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ วินิจฉัยว่า "หนังสือแจ้งความจํานงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีชื่อ "หนังสือสัญญา" ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับกองทุนฯ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศเพราะขาดลักษณะของการเป็นความตกลงระหว่างประเทศ"

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจํานงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว"

<sup>82</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลรัฐธรรมนูญ: 17

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้วิจัยตั้งประเด็นพิจารณาดังนี้คือ

1. ในความเห็นส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่าน อาจแบ่งแยกได้เป็น 3 กลุ่มคือ

1.1 กลุ่มแรก เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

1.2 กลุ่มที่สอง เห็นว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ

1.3 กลุ่มที่สามไม่รับวินิจฉัยให้ โดยยกคำร้อง โดยให้เหตุผลว่าคำร้องนั้นไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ

1.1 กลุ่มแรก เห็นว่าหนังสือแจ้งความจำนงไม่เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสองรัฐธรรมนูญ

กลุ่มนี้เป็นเสียงส่วนใหญ่ที่ลงมติในคำวินิจฉัยกลางดังกล่าวว่าหนังสือแจ้งความจำนงมิใช่หนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 วรรคสอง ซึ่งมีจำนวน 6 ท่าน โดยให้เหตุผลที่ใกล้เคียงกับความเห็นของอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายกล่าวคือ "หนังสือแจ้งความจำนงมีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทย หากประเทศไทยปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกันตามกฎหมาย และกองทุนฯก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงที่ทั้งสองฝ่ายต้องการให้เกิดพันธผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ"<sup>83</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า หนังสือแจ้งความจำนงคือ การกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral Act) ที่ขาดเจตนาที่จะผูกพันและก่อให้เกิดพันธกรณีต่อกันระหว่างประเทศไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

<sup>83</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2542, เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ .



1.2) กลุ่มที่สองเห็นว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่จะได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนุญ

ในกลุ่มนี้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 2 ท่านที่มีความเห็นว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา อันได้แก่ นายมงคล สระแก้ว และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช โดยให้เหตุผลกล่าว โดยสรุปได้ว่า

(1) แม้ว่าหนังสือแจ้งความจำนงจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว แต่ก็อาจเป็นคำมั่นหรือประกาศเจตนาฝ่ายเดียวที่ไม่ใช่สนธิสัญญา แต่อาจมีผลตามกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่ก่อผลผูกพันได้ และไม่ยอมรับว่าข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศรวมถึงมติและตลอดจนกฎหมายและระเบียบต่างๆของกองทุนฯเป็นหลักเกณฑ์หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันให้ประเทศไทยต้องยอมรับหลักเกณฑ์หรือข้อตกลงดังกล่าว (นายมงคล สระแก้ว)

(2) การเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสอง ไม่ได้อยู่ที่การเข้าชายของสนธิสัญญาระหว่างประเทศตามองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อ ที่ระบุในหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ และไม่เกี่ยวกับกระบวนการทำสนธิสัญญา แต่อยู่ที่ข้อเท็จจริงว่าข้อตกลงที่รัฐบาลทำกับองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในรูปใดนั้น มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นหรือไม่ และเมื่อหนังสือแจ้งความจำนงมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต้องดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่ารัฐบาลได้ก่อให้เกิดพันธกรณีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงเข้าชายของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสอง (นายชัยอนันต์ สมุทวณิช)

โดยความเคารพ ผู้วิจัยขออนุญาตที่จะแสดงความไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยลำดับดังนี้

ในข้อที่ (1) อาจแยกได้เป็น 2 ประเด็นนี้

ประเด็นที่ 1 : หนังสือแจ้งความจำนงเป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่อาจมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ผู้วิจัยเห็นว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หลักการหรือทฤษฎีที่เป็นรากฐานและกำหนดความสัมพันธ์ของบรรดารัฐและองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายก็คือ ทฤษฎีความยินยอม (Theory of Consent) ซึ่งกล่าวโดยสาระสำคัญได้ว่า การกระทำใด ๆ ก็ตามในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะมีผลผูกพันรัฐอย่างน้อยแค่ไหนเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความยินยอม

(consent) ของรัฐเป็นสำคัญ หากการกระทำใดของรัฐนั้นมิได้ยินยอมเห็นชอบด้วยแล้ว ในทางกฎหมายระหว่างประเทศก็จะบังคับให้รัฐนั้นต้องยอมผูกพันหาได้ไม่ ดังนั้นในกรณีของหนังสือแจ้งความจำนงก็เช่นกัน เมื่อรัฐมิได้มีเจตนาที่จะเข้าทำสัญญา (animus contrahendi) แล้วก็ย่อมหมายความว่า รัฐนั้นมิได้ยินยอม (consent) ที่จะผูกพันตามหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว และแม้ว่าหนังสือแสดงเจตจำนงจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral Act) แต่การจะผูกพันตามการกระทำนั้นหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาเจตนาเช่นเดียวกัน เมื่อการทำหนังสือแจ้งความจำนงขาดเจตนาที่จะเข้าทำสัญญา (animus contrahendi) แล้ว ก็ย่อมหมายความว่า การทำหนังสือแสดงเจตจำนงก็หามีความประสงค์ถึงผลผูกพันทางกฎหมายใด ๆ ไม่

ประเด็นที่ 2 : ไม่ยอมรับว่าข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) รวมตลอดถึงมติและกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ของกองทุนฯ เป็นหลักเกณฑ์หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันให้ประเทศไทยต้องยอมรับหลักเกณฑ์หรือข้อตกลงดังกล่าว

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2492<sup>94</sup> โดยผูกพันภายใต้ข้อตกลงก่อตั้งกองทุนฯ ที่เรียกว่า Articles of Agreement และได้มีการตรากฎหมายอนุวัติการตามข้อตกลงดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ.2594 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ (Articles of Agreement) หรือในคำวินิจฉัยดังกล่าวใช้คำว่า 'ข้อกำหนดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ' จึงมีสถานะเป็นสนธิสัญญา ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าเป็นที่มาประการหนึ่งในสี่ของกฎหมายระหว่างประเทศ (Sources of International Law) โดยได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 38 (l) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ข้อ (a) ซึ่งใช้คำว่า

<sup>94</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2485-2535 (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2535), หน้า 206

international conventions<sup>95</sup> ซึ่งก็หมายถึงสนธิสัญญานั้นเอง เพราะความเป็นสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ สาระสำคัญมิได้ดูที่ชื่อเพียงประเภทเดียว

แม้ว่าคำที่ใช้เรียกสนธิสัญญาจะมีหลายคำ แต่คำทั้งหมดนั้นได้อ้างถึงธุรกรรมอันเดียวกันก็คือ การสร้างข้อตกลงในลักษณะลายลักษณ์อักษรที่รัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคียอมผูกพันตนเองในทางกฎหมายที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือก่อตั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วยกัน โดยชุดของเงื่อนไขและความตกลงที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาจะก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐภาคีให้ต้องปฏิบัติตาม<sup>96</sup>

ดังนั้นเมื่อข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ คือสนธิสัญญาก็ย่อมมีฐานะเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่วางหลักเกณฑ์ให้รัฐภาคีผูกพันและปฏิบัติตามได้โดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งข้อมติและกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากข้อตกลงนี้ย่อมมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศได้ ซึ่งย่อมต้องมีผลผูกพันรัฐให้ต้องยอมรับหลักเกณฑ์ของมติกฎหมายต่าง ๆ ของกองทุนฯ

ในข้อที่ (2) มีประเด็นที่สำคัญคือ ไม่สนใจว่าหนังสือแจ้งความจำนงจะเข้าข่ายของสนธิสัญญาตามองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อหรือไม่ก็ตามเมื่อก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศไทย ต้องออกกฎหมายตามหนังสือแจ้งความจำนงก็ถือว่าเข้าข่ายสนธิสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาว่า การออกกฎหมายตามหนังสือแจ้งความจำนงเป็นพันธกรณีที่ไทยต้องจำยอมปฏิบัติตามนั้น ออกจะขัดแย้งกับความเป็นจริงที่ว่า หนังสือแจ้งความจำนงเมื่อไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศแล้ว ก็ย่อมไม่มีพันธกรณีใดให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม แต่การที่ประเทศไทยต้องออกกฎหมายตามหนังสือแจ้งความจำนงก็เพราะประเทศไทย เป็นผู้ประกาศเจตนาด้วยตนเองฝ่ายเดียว (Unilateral

<sup>95</sup> Article 38(I) of the Statute of the International Court of Justice provides for the following:

"the Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply :

(a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognised by the contending states ;....."

<sup>96</sup> Malcolm N. Shaw, International law (Great Britain : Hodder and Stoughton Ltd., 1977), p. 80.

Declaration) ที่จะออกกฎหมายดังกล่าว เพื่อต้องการจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของตนโดย IMF เป็นผู้สนับสนุนโดยให้ความช่วยเหลือตามแผนการณ์และนโยบายที่ประเทศไทยประกาศไว้เท่านั้น หากประเทศไทยปฏิบัติตามไม่ได้ IMF ก็มีได้บังคับแต่ประการใดและบ่อยครั้งที่ IMF แสดงเจตนาผ่อนปรนเงื่อนไขดังกล่าวให้ไทยอยู่บ่อยครั้ง เช่น กรณีประเทศไทยมีความล่าช้าในการออกกฎหมายล้มละลาย โดยเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง IMF ก็เข้าใจปัญหาและยอมผ่อนปรนให้แก่ประเทศไทย สิ่งสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งก็คือ หนังสือแจ้งความจำนงรัฐบาลเป็นคนเขียนขึ้นมาเองและนำมาเสนอให้ IMF ว่าจะทำอย่างไรกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่และหากรัฐบาลไม่สามารถทำตามสิ่งที่ตนเขียนมาได้ ฝ่ายที่รับผิดชอบควรเป็นรัฐบาลเอง ไม่ใช่อ้างว่าเป็นพันธกรณีจากการตกลงเงื่อนไขกับ IMF

1.3 ) กลุ่มที่สาม ไม่วินิจฉัยคำร้องของประธานรัฐสภา และยกคำร้องฯ โดยให้เหตุผลว่า คำร้องนั้นไม่เข้าเงื่อนไขตาม มาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ

กลุ่มนี้ประกอบด้วยคำวินิจฉัยของนายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมนิชย์ นายสุวิทย์ สีรพงษ์ และนายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ โดยสาระสำคัญของความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ก็คือ (1) การที่คณะผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกที่เข้าชื่อร่วมกันยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภามีข้อองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงไม่ถือว่าปัญหาที่ยื่นคำร้อง ต่อประธานรัฐสภาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 และ (2) ปัญหาว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสองหรือไม่ เป็นปัญหาของการตีความรัฐธรรมนูญ โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมให้อำนาจตีความดังกล่าวได้

2. ในคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเห็นในข้อ 1.1) ได้ยอมรับและใช้บทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement) และข้อมติที่ 6056 - (79/38) ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1979 ของคณะกรรมการบริหาร IMF เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวด้วย ซึ่งหมายความว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มนี้ยอมรับว่าบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนฯ และข้อมติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

3. ในคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลุ่มที่ 1.3) เป็นการวินิจฉัยโดยล่วงรู้ถึงสาระแอบแฝง (Hidden Agenda) หรือเกมการเมืองของพรรคฝ่ายค้านที่ต้องการอาศัยคำวินิจฉัย

ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่ชอบธรรมในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือสร้างความไม่ชอบธรรมในการบริหารประเทศของคณะรัฐบาลปัจจุบัน (ซึ่งมีนายฯ ชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล) ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ ตอนหนึ่งที่ว่า

"...การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาอันจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่นั้น ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็จะพ้นจากข้อกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง การขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก็จะยุติลง ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาไม่อาจมีมติถอดถอนได้ แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีผลผูกพันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ให้ต้องถือตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 224 วรรคสอง ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาก็จะเหลืออำนาจเพียงแค่วินิจฉัยว่า ในการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจดังกล่าวนั้นมีพฤติกรรมส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยไปในทางใดก็จะเป็นการตัดอำนาจของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจโดยเฉพาะของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตามบทเฉพาะการของรัฐธรรมนูญ มาตรา 322 วรรคสอง..."<sup>97</sup>

ซึ่งประเด็นดังกล่าวมาข้างต้น สื่อมวลชนก็ได้รับทราบว่าเป็นประเด็นทางการเมืองมากกว่าการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความเพียงอย่างเดียว และยังอ้างถึงคำกล่าวของนายโกคิน พลกุล ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (สมัยนายฯ พลเอก

<sup>97</sup> "คำวินิจฉัยของศาลตรวจาจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542", 25 พฤษภาคม 2542, หน้า 5.

ชาลิต ยงใจยุทธ) ถึงเรื่องหนังสือแจ้งความจำนงว่า "หนังสือแจ้งจำนงเป็นคำเสนอจากประเทศไทยไปยัง IMF ไม่ใช่เรื่องที่ 2 ฝ่ายมาตกลงกัน"<sup>88</sup> ซึ่งเท่ากับเป็นการยืนยันว่า หนังสือแจ้งความจำนงมิใช่หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสอง แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลเป็นสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นายโกศล พลกุล ได้กล่าวถึงหนังสือแจ้งความจำนงแตกต่างจากคำกล่าวเดิมของตนว่า "...ตนตอบไปแค่ครั้งเดียว ซึ่งถ้าพูดต่อไปก็จะบอกว่า เมื่อไอเอ็มเอฟอนุมัติหนังสือแสดงเจตจำนงแล้วถึงจะเป็นสัญญา แต่ไม่มีการออกกฎหมายตาม ดังนั้น หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 1 จึงไม่ได้ใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรค 2 แต่อย่างใด"<sup>89</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การที่นายโกศล พลกุล หยิบยก เรื่องนี้ขึ้นมาเท่ากับเป็นการเสนอคำถามถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองเคยพูดไว้ในเงื่อนไขหนึ่ง สถานการณ์หนึ่ง เหตุใดเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนและเงื่อนไขเปลี่ยน จึงไม่มีการตรวจสอบความรับผิดชอบตามคำพูดอันเคยเป็นประเด็นปัญหาของตน

ผู้วิจัยขอแสดงความเห็นว่า เมื่อสถานะทางกฎหมายของหนังสือแจ้งความจำนงคือ คำประกาศฝ่ายเดียว (Unilateral Declaration) ซึ่งปราศจากเจตนาเข้าทำสัญญา (animus contrahendi) แล้ว แม้ทางคณะกรรมการบริหารของ IMF จะอนุมัติก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศได้ เพราะในบทบัญญัติมาตรา 30 (b) ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศระบุไว้ชัดว่าการอนุมัติดังกล่าวเป็นเพียงการตัดสินใจ (Unilateral decision) ฝ่ายเดียวของ IMF และในข้อมติของคณะกรรมการบริหารที่ 6056 (79/38) ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1979 ก็ยืนยันว่า แผนการให้ความช่วยเหลือที่เรียกว่า Stand-by arrangement ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ไม่ว่าจะหนังสือแจ้งความจำนง (Letter of Intent) ฉบับใด ๆ ก็ตามสถานะทางกฎหมายย่อมไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เช่นเดียวกับสัญญาคู่ยืม ที่ไม่ว่าใครจะเป็นคู่สัญญา และทำเมื่อไหร่ก็ตามสัญญาคู่ยืมนั้นก็ย่อมมีสถานะทางกฎหมาย เหมือนเดิมทุกประการ ไม่อาจเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายไปด้วยเงื่อนไขของคู่สัญญา และเวลาทำสัญญา ดังนั้น หนังสือแจ้งความจำนงฉบับที่ 1 เมื่อมิใช่สัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำหนังสือดังกล่าวอีกกี่ฉบับและรัฐบาลใดเป็นผู้ทำขึ้น ก็ไม่อาจ

<sup>88</sup> กรณีของหนังสือแสดงเจตจำนง "คม" แห่งมิตที่สะบัดกวัดแกว่งมีโอกาสขาดได้ทั้ง 2 ฝ่าย บาดทั้งตนเองและปรปักษ์, มติชนรายวัน (9 ธันวาคม 2541) : 3.

<sup>89</sup> "บิ๊กจิว" สั่งเดินหน้ายื่นหนังสือถอดถอนคณะรัฐมนตรี ไทยรัฐ (5 ธันวาคม 2541) :

จะเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของหนังสือดังกล่าวได้ ผู้วิจัยจึงขอสรุปว่าการยื่นคำร้องของพรรคฝ่ายค้านให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 วรรคสองนั้น เป็นเกมการเมืองหรือวาระซ่อนเร้น (Hidden Agenda) ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลนั่นเอง

#### 4.4 ผลที่มีใช้ผลทางสัญญา (Non contractual effect) ของการจูงวงเงินกู้ล่วงหน้า

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยหมายถึงผลที่นอกเหนือจากที่ประเทศผู้ขอใช้ทรัพยากรจะได้รับประโยชน์นอกเหนือจากการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจาก IMF ภายใต้โครงการจูงวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand - by Arrangement) ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยถึงผลดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ

4.4.1 เป็นตราประทับของ IMF ให้กับประเทศผู้ใช้ทรัพยากร (Seal of approval)

4.4.2 การได้รับเงินกู้จำนวนใหม่จากประเทศเจ้าหนี้ (Parallel financing)

4.4.1 เป็นตราประทับของ IMF ให้กับประเทศผู้ใช้ทรัพยากร (Seal of approval)

ประโยชน์ของการเข้าโครงการจูงวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) ที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ เป็นการเรียกความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ต่างประเทศของประเทศที่มีปัญหาดุลการชำระเงินให้กลับคืนมา เนื่องจากสภาพการณ์ของประเทศที่มีปัญหาดุลการชำระเงินส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกันก็คือ เจ้าหนี้ต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในความสามารถชำระหนี้ของประเทศนั้น จึงมักเกิดสภาวะเงินทุนไหลออกอย่างรุนแรงและรวดเร็ว เจ้าหนี้ต่างประเทศไม่ยอมต่ออายุหนี้ให้ (Roll-over) หรือไม่ยอมเลื่อนกำหนดเวลาชำระหนี้ของลูกหนี้ (Rescheduling) ซึ่งส่งผลให้สภาพคล่องระหว่างประเทศ (Liquidity) ของประเทศนั้นขาดแคลนอย่างรุนแรง อันเป็นการซ้ำเติมสภาพปัญหาให้หนักหน่วงยิ่งขึ้น

แต่เมื่อประเทศผู้ประสบปัญหาขาดดุลการชำระเงินได้เข้าสู่โครงการจูงวงเงินกู้ล่วงหน้าแล้วผลที่ตามมาประการหนึ่งก็คือ การเรียกความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ต่างประเทศให้กลับคืนมา การเจรจาต่อรองเลื่อนกำหนดเวลาชำระหนี้ออกไป (Rescheduling) หรือการต่ออายุหนี้ (Roll-over) ย่อมทำได้ง่ายและประสบผลสำเร็จ เพราะความน่าเชื่อถือของ IMF ซึ่งได้ชื่อว่า มี

ความเข้มงวดในการดูแลตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูของประเทศลูกหนี้<sup>100</sup> ดังนั้นการอนุมัติโครงการเงินกู้ IMF จึงเสมือนเป็นตราประทับ (seal of approval) ที่ให้ความเชื่อมั่นแก่ประเทศเจ้าหนี้และตลาดว่าผู้กู้จะสามารถชำระหนี้คืนได้ ดังนั้น การอนุมัติโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าจึงเป็นเทคนิคที่จะดึงดูดเงินจำนวนมากมาสู่ประเทศสมาชิกผู้ใช้ทรัพยากร The stand - by technique can make resources of great magnitude available to the member)<sup>101</sup> ซึ่งหมายถึงเงินหรือทรัพยากรจาก IMF และเงินภาครัฐบาลและเอกชนของประเทศอื่น ๆ ที่ให้ความมั่นใจต่อตราประทับของ IMF นี้ ดังจะเห็นได้ว่า จำนวนเงินกู้ของ IMF ที่ให้กับประเทศไทยมีเพียง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบสัดส่วนกับการให้เงินช่วยเหลือสมทบจากประเทศอื่น ๆ นั้นหมายถึงว่าประเทศอื่น ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ต่างประเทศมีความมั่นใจว่ารัฐบาลไทยจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างจริงจังและในแนวทางที่ถูกต้องและจะสามารถชำระหนี้คืนได้ภายใต้โครงการของ IMF

#### 4.4.2 การได้รับเงินกู้จำนวนใหม่จากประเทศเจ้าหนี้ (Parallel financing)

ผลที่ตามมาจากการเข้าโครงการของ IMF ก็คือ ทำให้เจ้าหนี้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างประเทศมีความมั่นใจในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยยอมปล่อยเงินกู้เข้ามาใหม่อีก (parallel financing)<sup>102</sup>

ซึ่งจะส่งผลให้ภาคเอกชนของไทยมีสภาพคล่องที่จะลงทุนหรือดำเนินการทางธุรกิจต่อไปได้ภายใต้สภาวะการณ์เงินดิ่งตัวในประเทศ และจะนำไปสู่การชำระหนี้ของประเทศต่อไปข้างหน้า

ในทางปฏิบัติ สัญญาผู้ของเจ้าหนี้ต่างประเทศที่จะให้เงินกู้แก่ประเทศที่ยากจนหรือประเทศโลกที่สาม มักกำหนดเงื่อนไขว่า ประเทศผู้กู้ต้องรักษาสมาชิกภาพใน IMF ในระดับดี (in good standing) หรือกำหนดเงื่อนไขว่าการละเมิดเงื่อนไขของโครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้าถือเป็นการผิดสัญญาผู้ ("a breach of the conditions of a stand-by arrangement shall be a

<sup>100</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, "IMF กับประเทศไทย", รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 32 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2540) : 17.

<sup>101</sup> Richard W. Edward, Jr., *International monetary collaboration*, p.276.

<sup>102</sup> ศักดา ธนิตกุล, "IMF : หนังสือแสดงเจตจำนง เป็นสัญญาทาสจริงหรือ", ระเบียบ'42 จัดทำโดยคณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 51, หน้า 140.



default under the loan agreement”<sup>103</sup> ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวที่ประเทศเจ้าหนี้ตั้งขึ้นก็โดยความเข้าใจผิดและทึกทักไปเอง (based on the mistaken assumption) ว่า โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) คือ ข้อตกลงระหว่างประเทศและไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ปฏิบัติจะนำไปสู่การระงับสิทธิในการเบิกถอนเงินเพราะเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีในลักษณะของสัญญา ซึ่งในความเป็นจริงดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 และ 3 มาแล้วว่า โครงการของวงเงินกู้ล่วงหน้ามิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศจึงไม่อาจก่อให้เกิดพันธกรณีใด ๆ ได้ การที่ประเทศเจ้าหนี้เข้าใจผิดเช่นนั้นแท้จริงเป็นการสร้างความมั่นใจหรือหลักประกันแก่ตนเองว่าประเทศลูกหนี้จะมีความสามารถชำระหนี้ให้แก่ตนได้



## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>103</sup> Joseph Gold, The legal character of the fund's stand-by arrangements and why it matters, p.41.