

ไอเอ็มเอฟ : กลไก จักรวรรดินิยมยุค ปัจจุบัน *

เชริล เพเยอร์ เขียน
แปลและเรียบเรียงโดย
ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม

* บทความนี้เดิมชื่อ *The IMF in the 1980s: What has it learned; what have we learned about it?* จะได้ตีพิมพ์ในวารสาร "Third World Affairs" Vol. 1 NO. 1 1985 นบง บรรณาธิการได้รับต้นฉบับบทความนี้ในโอกาสที่เชริล เพเยอร์ (Cheryl Payer) ได้มาสาธตงานแลกเปลี่ยนกับสมาชิกกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมือง วันที่ 22 พฤศจิกายน 2527 ณ. สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์ (โดยอาจารย์สุธี ประชาสันต์เศรษฐีเป็นผู้ดำเนินการสัมภาษณ์)

ในเดือนพฤศจิกายน 1974 ได้มีการตีพิมพ์หนังสือ "บ่วงหนี้ : ไอเอ็มเอฟ และประเทศโลกที่สาม" (*The Debt Trap : The IMF and the Third world*) ซึ่งเป็นหนังสือเล่มแรกของผู้เขียน ขณะนั้นยังไม่ได้คิดคำว่า 'ลักษณะเงื่อนไข' (Conditionality) ขึ้นมาใช้กัน แต่ 'ลักษณะเงื่อนไข' ก็เป็นหัวข้อสำคัญในหนังสือ "บ่วงหนี้" ซึ่งเป็นหนังสือที่ได้ให้ภาพทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงการแทรกแซงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) ต่อประเทศต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญมากขึ้นในช่วง 20 ปีก่อน

เมื่อหนังสือ "บ่วงหนี้" ได้ตีพิมพ์ออกเผยแพร่ประเทศในโลกที่สามและบรรดานักวิชาการและนักเคลื่อนไหวในประเทศพัฒนาแล้วต่างได้ให้ความสนใจหนังสือเล่มนี้ทันที และนั่นก็ช่วยประจักษ์ให้หนังสือเล่มนี้มียอดขายสม่ำเสมอตลอดทศวรรษ

ได้มีคนขอให้ผู้เขียนแก้ไขหนังสือ "บ่วงหนี้" อยู่หลายครั้งหลายคราเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ปัจจุบัน การขยายตัวอย่างมากของหนี้และวิกฤตการณ์แห่งหนึ่ที่เกิดขึ้นในช่วงหลังจากที่หนังสือเล่มนี้ได้ตีพิมพ์ออกเผยแพร่นั้น ดูราวกับทำให้กรณีศึกษา (case study) ในหนังสือเล่มนี้ทันสมัยไป แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น แบบจำลองแผนการสร้างเสถียรภาพของไอเอ็มเอฟที่ผู้เขียนอธิบายไว้ยังคงถูกต้อง ซึ่งพิจารณาได้จาก การเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ของสถานการณ์เศรษฐกิจโลกในทศวรรษที่ผ่านมา จากคำวิพากษ์วิจารณ์ต่อ ไอเอ็มเอฟที่กระหน่ำมาอย่างไม่ขาดสาย และจากการที่ไอเอ็มเอฟพยายามปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและตามคำวิพากษ์วิจารณ์นั้น ๆ

โดยปกติแล้วผู้เขียนได้ปฏิเสธการแก้ไขหนังสือเล่มนี้ตามที่ผู้เสนอกัน เพราะผู้เขียนรู้สึกว่หนังสือเล่มนี้ได้ตอบปัญหาทางทฤษฎีที่น่าสนใจทั้งหมดแล้ว และในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ไอเอ็มเอฟเองก็มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก การแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียด

ของรายงานกรณีศึกษาในหนังสือ "บ่วงหนี" ให้เห็น เหตุการณ์ขั้นนั้นดูไม่ได้มีคุณค่ามากนัก งานเขียน กรณีศึกษาชุดใหม่ทั้งชุดเสียอีกที่มีความน่าสนใจ มากกว่า เพราะว่าการประยุกต์วิธีการที่ใช้ในหนังสือ "บ่วงหนี" ไปศึกษากรณีใหม่ ๆ นั้น จะทำให้เข้าใจ เจือปนไขของประเทศนั้น ๆ ขณะเดียวกัน ก็จะสามารถ ปรับปรุงแบบจำลองที่อธิบายไว้ได้ด้วย อย่างไรก็ตามนับแต่ได้พิมพ์หนังสือ "บ่วงหนี" มีรายงานกรณี ศึกษาเกี่ยวกับการแทรกแซงของไอเอ็มเอฟเพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งเนื่องจากการกระตุ้นของหนังสือ "บ่วงหนี" แต่สาเหตุหลักนั้นเนื่องมาจากประสบการณ์ของประเทศ ลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการแทรกแซงนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวแล้วนั้นผู้เขียนจึงรู้สึกว่าจะไม่มีความ จำเป็นอย่างเฉพาะเจาะจงที่ผู้เขียนจะต้องเขียนกรณี ศึกษาเหล่านั้นขึ้นด้วยตัวเองอีก หากสมควรจะไปเขียน ในหัวข้ออื่น ๆ ต่อไป เช่น การวิเคราะห์ธนาคารโลก ซึ่งเป็นสถาบันที่เคียงคู่กับไอเอ็มเอฟ (Payer 1982)

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าช่วงเวลาที่ยื่นและพิมพ์ หนังสือ "บ่วงหนี" เป็นช่วงที่คลั่งจองกับจุดหักเหี้ยว ที่แท้จริงของประวัติศาสตร์แห่งการสะสมหนี้ ใน ทศวรรษ 1960 และ 1970 วิกฤตการณ์หนี้ของประเทศ โลกที่สามเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีใครสนใจกัน นอกจาก ผู้ที่ประสบความสำเร็จจากนโยบายเศรษฐกิจที่ เข้มงวด แต่ขณะนี้วิกฤตการณ์หนี้ก็กลายเป็นข่าวพาดหัว ของหนังสือพิมพ์รายวันแล้ว ระเบิดหนี้สินกลายเป็น คู่แข่งของระเบิดนิวเคลียร์ในการคุกคามชีวิตของ ประชาชน แต่ทว่า การทำลายล้างด้วยระเบิดนิวเคลียร์ ยังเป็นเพียงเรื่องจิตวิทยา และสามารถกระทำการ ป้องกันได้ ส่วนผลจากระเบิดหนี้สินได้ปรากฏให้เห็น แล้วอย่างเป็นทางการเป็นร่าง เช่น การล้มละลายของ ธนาคาร, อัตราดอกเบี้ยที่สูงลิบลัว และสำหรับลาติน อเมริกาได้เกิดคชะเศรษฐกิจตกต่ำที่สุดนับแต่การ ตกต่ำครั้งทศวรรษ 1930 มีเหตุผลอย่างเพียงพอที่จะ เชื่อว่าวิกฤตการณ์หนี้สินที่เราประสบมาตั้งแต่

ปี 1982 เป็นการแสดงถึงจุดหักเหี้ยวที่สำคัญของ เศรษฐกิจโลก เพราะว่าเป็นวิกฤตการณ์ของเศรษฐกิจ ทุนนิยมโลก และไม่ใช่เป็นเพียงวิกฤตการณ์ของ ประเทศสองสามประเทศ ดังที่ผู้เขียนได้เคยบันทึกไว้ ในช่วงสิบปีก่อน

พัฒนาการใหม่ที่สำคัญซึ่งได้คลี่คลายมาจากที่ ผู้เขียนได้เขียนไว้ในหนังสือ "บ่วงหนี" นั่นคือการที่ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศอุตสาหกรรมเข้ามาปล่อย เงินกู้ให้ประเทศโลกที่สามในปริมาณมหาศาล พัฒ นาการใหม่ที่คลั่งจองกับการที่สินค้าวัตถุดิบที่ส่ง ออกโดยประเทศในโลกที่สามได้ขึ้นราคากันอย่าง กว้างขวาง ซึ่งทำให้บรรดาธนาคารพาณิชย์เห็นว่า ประเทศโลกที่สามเป็นลูกหนี้ที่มีอัตราเสี่ยงต่ำ และ ปล่อยเงินกู้เพิ่มมากขึ้น การที่สินค้าวัตถุดิบจากโลก ที่สามขึ้นราคา และการที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยเงินกู้ เพิ่มขึ้นนั้น ได้ช่วยผ่อนคลายนแรงกดดันของหนี้สินใน ประเทศโลกที่สาม และทำให้อำนาจบารมีของไอเอ็มเอฟ ค่อยลงไปด้วย ในปี 1974 ผู้เขียนได้กล่าวไว้ว่า ไอ เอ็มเอฟเป็น "รัฐบาลเหนือประเทศ (Supranational Government) ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในโลก" ดูเหมือน ว่าคำกล่าวนี้จะเป็นการกล่าวเกินความเป็นจริง และได้มีผู้เขียนบทความวิจารณ์หนังสือ "บ่วงหนี" ใน เชิงเสียดสีว่า "อย่างน้อยที่สุด หนังสือเล่มนี้อาจช่วย ปลอบใจคณะทำงานของไอเอ็มเอฟที่หมดกำลังใจ ทำให้พวกเขาเห็นว่ายังมีบางคนให้ความสำคัญยิ่ง แก่พวกเขา" (Choice, September 1975, p.509.)

ในบทสุดท้ายของหนังสือ "บ่วงหนี" ผู้เขียนได้ ให้ความเห็นสั้น ๆ ต่อปรากฏการณ์ใหม่นี้ว่า "เงินกู้ เหล่านี้เป็นเสมือนกับสินค้าส่งออกที่มีราคาแพง ใน ขณะที่ช่วยผ่อนคลายนสถานการณ์การชำระหนี้สินเป็น การชั่วคราว แต่ก็ไม่ใช่การแก้ปัญหา และจะกลับเป็น อีกด้านหนึ่งของปัญหา รัฐบาลที่หลวมเหลวของประเทศ ลูกหนี้จะลงเงินกู้โดย ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ ยาวไกลแก่เศรษฐกิจและประชาชนของประเทศนั้น ๆ" (p. 209-10)

ในยุคที่เฟื่องฟูซึ่งมีสภาพคล่องตัวเต็มที่นั้น ทั้งธนาคารพาณิชย์และประเทศที่สามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ต่างไม่สนใจกับไอเอ็มเอฟ เมื่อไอเอ็มเอฟพยายามเตือนธนาคารพาณิชย์บางแห่งว่าได้ปล่อยเงินกู้แก่ประเทศอินโดนีเซียเกินขีดจำกัดที่ไอเอ็มเอฟกำหนดไว้แล้ว ไอเอ็มเอฟก็ถูกตำหนิกลับว่าเตือนอย่างผิด ๆ ทั้งธนาคารพาณิชย์และประเทศลูกหนี้ต่างวางเฉยต่อความเป็นห่วงของไอเอ็มเอฟ ไอเอ็มเอฟเคยเสนอว่าวิธีที่จะทำให้บัญชีเดินสะพัดได้คุณนั้น ก็คือการดึงดูดให้ทุนเอกชนไหลเข้าประเทศ ถ้าหากนักเรียนน้อยประเทศลูกหนี้ของไอเอ็มเอฟจะเรียนรู้บทเรียนนี้ได้เป็นอย่างดีว่าพวกเขาไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลัก ‘ของคุณครู (ไอเอ็มเอฟ)’ อีกต่อไป ความเป็นจริงที่ว่าไอเอ็มเอฟให้ยารักษาด้วยการทำให้ทุนเอกชนไหลเข้าประเทศ นั้นไม่ได้ทำให้ประเทศที่รับการรักษานั้นดีขึ้นได้เลย รัฐบาลที่หนุนหลังไอเอ็มเอฟก็ไม่ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนให้ทุนในประเทศของตนไหลเข้าประเทศโลกที่สาม ในระยะยาวการที่ทุนไหลเข้าประเทศอย่างไม่สมดุลโดยหวังจะหารายได้ด้วยเงินต่อเงินนั้นจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ เป้าหมายที่จะให้ทุนเอกชนไหลเข้าประเทศเป็นเรื่องที่จะประสบความสำเร็จได้อย่างไร?

ในทางทฤษฎีนั้น การคาดหมายว่า การลงทุนที่ให้กำไรอย่างต่อเนื่องจากดอกเบี้ยและการผ่อนชำระหนี้ จะทำให้ได้รับการสนับสนุนด้านสินเชื่อย่างง่ายดาย สมมติฐานที่สำคัญนี้ก็คือว่า อัตรารายได้จากการลงทุนจะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ย แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นที่ชัดเจนว่าสมมติฐานนี้ไม่เป็นจริง และแม้แต่ในการคาดการณ์ล่วงหน้า ก็ยังมีข้อกังขาต่อสมมติฐานนี้ แต่การที่ประเทศลูกหนี้สามารถกู้เงินได้อย่างไม่จำกัด ทำให้ความสงสัยนี้ถูกละเลย เพราะว่าการชำระหนี้เงินกู้ไม่ได้ขึ้นต่ออัตราค่าใด แต่ขึ้นกับอำนาจในการเก็บภาษีของรัฐบาล และเนื่องจากว่ารัฐบาลเก็บภาษีจากคนรวยได้น้อยจนเป็นที่รู้กันทั่วไป ทำให้รัฐบาลเหล่านี้ยังต้องการให้เงินทุนไหล

เข้าประเทศ กล่าวได้ว่าบรรดาธนาคารพาณิชย์ได้ดำเนินกิจการบนเครือข่ายที่คุ้มครองโดยรัฐบาลของประเทศตน ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจมากในการเก็บภาษี

ขณะเดียวกัน ไอเอ็มเอฟก็ปล่อยเงินกู้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมหาศาล ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจอันเนื่องมาจากปัญหาน้ำมันครั้งแรกนั้น ไอเอ็มเอฟพูดแต่เพียงว่าจะ “ช่วยเหลือทางการเงิน” สำหรับการขาดดุลย์ของคุณการชำระหนี้ โดยไม่พูดถึงเรื่องการปรับตัวทางเศรษฐกิจเลย ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ต่างแย่งกันไปกู้เงินจากประเทศที่ร่ำรวย (“market worthy” countries) ไอเอ็มเอฟเองก็เข้าร่วมในเกมการหมุนเงินโดยการกู้เงินจากประเทศที่ส่งออกน้ำมันแล้วนำมาปล่อยกู้ โดยไม่มีเงื่อนไขแก่ประเทศที่ไม่สนใจในการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์

ด้วยเวลาไม่นานนัก บรรดานายธนาคารต่างรู้สึกว่าคุณต้องการความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟในท้ายที่สุด เมื่อประเทศซาอ์ประสบปัญหาการชำระหนี้ บรรดานายธนาคารที่ปล่อยเงินกู้ให้ประเทศซาอ์ต่างก็เรียกร้องให้ไอเอ็มเอฟ เข้าช่วยเหลือ ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม พวกธนาคารก็ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือ เมื่อเออร์วิน บลูเมนธอล (Erwin Blumenthal) ได้รับการแต่งตั้งเป็นตัวแทนทางไอเอ็มเอฟในธนาคารกลางแห่งซาอ์ แต่ความเชื่อที่ว่า ไอเอ็มเอฟจะ “เข้ารับช่วงการบริหารประเทศ” (“taken over the country”) ซาอ์นั้นเกิดขึ้นก่อนเวลาอันสมควร ดังนั้นหากบลูเมนธอลสามารถประสบความสำเร็จในภาระหน้าที่ของเขา ก็เท่ากับว่าเขาได้ปฏิบัติประเทศซาอ์แล้ว แต่เพราะเขาไม่บรรลุผลสำเร็จจนในที่สุด ก็ต้องถอนตัวออกจากหน้าที่นี้ไป³

ขณะที่ประเทศเปรูเจรจาขอให้ธนาคารพาณิชย์เปลี่ยนแปลงโครงสร้างหนี้สินโดยที่ไม่ต้องการให้ไอเอ็มเอฟเข้ามาเกี่ยวข้อง ต่อมาเมื่อธนาคารพาณิชย์พยายามบีบให้ประเทศเปรูใช้นโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวด เพื่อหาเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้ ชาว

ปฏิเสธพบว่าพวกธนาคารพาณิชย์ก็ไม่ได้เป็นที่ประทับใจมากกว่าไอเอ็มเอฟ (Stallings 1979)

แม้ว่าในกลางทศวรรษ 1970 บารมีของไอเอ็มเอฟจะค่อยลงไปเป็นการชั่วคราว แต่ในที่สุดแล้วการที่ธนาคารพาณิชย์ได้ปล่อยเงินกู้ให้ประเทศโลกที่สามอย่างมหาศาล ได้ไปเสริมบทบาทอันสำคัญยิ่งของไอเอ็มเอฟ ในฐานะที่เป็นผู้ร่างไว้ซึ่งระเบียบกฎหมายของเครือข่ายสินเชื่อระหว่างประเทศ ในปี 1975 ได้มีหลักการทั่วไปว่าในข้อของการกู้เงินจากธนาคารนั้นจะต้องระบุว่าประเทศลูกหนี้ต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ติดกับไอเอ็มเอฟ และหลังจากที่ประสบความยุ่งยากบางอย่าง ได้มีการแก้ไขหลักการให้เป็นที่ว่า หากประเทศใดทำการประกาศยกเลิกข้อตกลงขอกู้เพิ่มหรือข้อตกลงสำรองเงินกู้กับไอเอ็มเอฟ ก็ให้ถือว่าประเทศประกาศงดชำระเงินไปเลย

เป็นเวลาหลายปีที่บราซิลพยายามที่จะขัดขืนแรงกดดันที่บีบให้เข้าหาไอเอ็มเอฟ ด้วยการเสนอนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวดเสียเองและเสนอผลตอบแทนที่สูงแก่นายธนาคารเพื่อให้เงินทุนไหลเข้าประเทศ แต่ในที่สุดบราซิลจำเป็นต้องยอมอ่อนข้อต่อแรงกดดันนั้น แม้ว่านายธนาคารจะรู้สึกว้าไอเอ็มเอฟเองก็ไม่ได้รู้ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาดุลชำระเงินของประเทศลูกหนี้ แต่เมื่อประสบกับความยุ่งยากบรรดานายธนาคารก็บิดสะไปให้ไอเอ็มเอฟมากกว่าที่จะดำเนินการเอง เพราะเสี่ยงต่อการที่ผู้ถือหุ้นธนาคารจะไม่พอใจ (การบริหารหรือดำเนินการ)'

วิกฤตการณ์หนี้สินของเม็กซิโกและบราซิลในปี 1982 ไอเอ็มเอฟได้แสดงบทบาทใหม่ ในข้อที่แม้ว่าไอเอ็มเอฟอาจเต็มใจที่จะช่วยบีบให้ไปทำตามสัญญาเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ แต่ไอเอ็มเอฟก็มีเงินไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ธนาคารพาณิชย์หลุดพ้นจากสภาพยากลำบากนี้ และมีข้อกังขาว่าการดำเนินงานของไอเอ็มเอฟเช่นนี้ จะเสี่ยงต่อการที่รัฐสภาสหรัฐฯจะไม่ยอมอนุมัติการเพิ่มเงินทุนแก่ไอเอ็มเอฟหรือไม่ ดังนั้นผู้อำนวยการฝ่ายจัดการของไอเอ็มเอฟ เจอ

ลาโรซิเออร์ (De Larosiere) จึงได้คิดแผนการเฉพาะหน้าสำหรับการให้หลักประกันแก่ธนาคารพาณิชย์ เช่น กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อย "เงินกู้ก้อนใหม่" แก่เม็กซิโก และบราซิล ด้วยจำนวนที่คิดเป็นร้อยละของทรัพย์สินธนาคารในอัตราที่ตายตัว ข้อตกลงทางการเงินสำหรับการช่วยเหลือในทศวรรษ 1980 นั้นมีลักษณะสลัดซับซ้อนและสุกเอาเผากิน (jerry-built) มากขึ้น ข้อตกลงนี้จะอาศัยเงินทุนจากกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของกระทรวงการคลัง (The Treasury's Exchange Stabilization Fund) บริษัทคอมโมดิตีเครดิต (The Commodity Credit Corporation) ธนาคารกลางของประเทศยุโรปโดยผ่านธนาคารเพื่อการแก้ไขปัญหานี้สินระหว่างประเทศ (The Bank for International Settlements) และแม้กระทั่งโดยประเทศลูกหนี้อื่น ๆ (เช่นกรณีอาร์เจนตินา ในเดือน เมษายน 1984) แต่ข้อตกลงต่าง ๆ เหล่านี้มุ่งไปหวังพึ่งไอเอ็มเอฟกันทั้งสิ้น เพราะมีภาวะที่น่ากลัวว่าโครงสร้างทางการเงินระหว่างประเทศอันแปรปรวนนี้อาจพังทะลายลง หากทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ในการจัดสำรองเงินกู้ให้แก่ประเทศลูกหนี้

ในปีที่แล้ว นายธนาคารบางคนยังคงยกประโยชน์ด้วยความสงสัยให้แก่ประเทศเวเนซุเอลาและอาร์เจนตินา โดยการปล่อยเงินกู้ที่ไอเอ็มเอฟไม่ได้เข้าเกี่ยวข้อง ธนาคารชาติของสหรัฐฯวิจารณ์การปล่อยเงินกู้เช่นนี้อย่างรุนแรง โดยกล่าวว่า การปล่อยเงินกู้แก่ประเทศต่าง ๆ โดยหลบออกนอกขอบข่ายของไอเอ็มเอฟ จะประสบปัญหาอย่างหนักเมื่อผู้ควบคุมทำการประเมินจัดอันดับหนี้สินที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้'

นับเป็นการประชดอย่างรุนแรงที่กล่าวว่า การเพิ่มทุนของไอเอ็มเอฟ เป็นของขวัญจากรัฐบาลแทนทั้งที่ก่อนจะเข้ารับหน้าที่นั้นรัฐบาลเรแกนได้ตำหนิไอเอ็มเอฟ การคัดค้านการเพิ่มทุนของไอเอ็มเอฟอย่างรุนแรงก็มาจากพันธมิตรที่แปลกประหลาด

ระหว่างชาย-ขวาในรัฐสภาสหรัฐฯซึ่งส่วนใหญ่มาจากพรรคอนุรักษนิยมรีพับลิกัน ในระหว่างการศึกษาการเพิ่มทุนของไอเอ็มเอฟ ขบวนการของตัวแทนจากสถาบันการเงินตั้งแต่ พอล ไวลเกอร์ (Paul Volcker เป็น ผู้ว่าการธนาคารชาติของสหรัฐฯ-ผู้แปล) และโรนัลด์ รีแกน (Ronald Regan เป็น รัฐมนตรีการคลังสหรัฐฯ-ผู้แปล) ตลอดจนเฟรด เบอร์กสเทน (Fred Bergsten) และ เฟลิกซ์ โรฮาทิน (Felix Rohatyn) ซึ่งว่าการเพิ่มทุนของไอเอ็มเอฟเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการรักษาระบบการเงินระหว่างประเทศให้คงอยู่ต่อไป แม้ว่ารัฐสภาสหรัฐฯจะอนุมัติการเพิ่มทุนของไอเอ็มเอฟ แต่การโต้แย้งก็เป็นไปอย่างดุเดือด รัฐสภาสหรัฐฯไม่เต็มใจเพิ่มเงินสนับสนุนแก่ไอเอ็มเอฟในการช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ และเป็นที่ยอมรับว่า การเพิ่มทุนให้ไอเอ็มเอฟไม่สามารถทำให้วิกฤติการณ์ของระบบการเงินระหว่างประเทศสิ้นสุดลง แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าสหรัฐฯ จะมีความสงสัยอย่างมากต่อไอเอ็มเอฟ รัฐสภาสหรัฐฯก็ยังผ่านกฎหมายที่สนับสนุนให้หน่วยงานที่ควบคุมธนาคารทำการ "ขีดเส้นแดง" ต่อประเทศซึ่งไม่ปฏิบัติตามโครงการของไอเอ็มเอฟ

ดังนั้นไอเอ็มเอฟก็กลายเป็นถึงขยะสำหรับบรรดานายธนาคาร เพื่อปลดเปลื้องภาระที่ต้องไปคิดกันว่าโลกของเขา กำลังจะหมุนไปทางไหนกัน ดังนั้นจึงเป็นที่ชัดเจนกว่าเดิมว่าอำนาจที่แท้จริงไม่ได้อยู่ที่ เดอ ลาโรซิเออร์ (De Larosiere ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการของไอเอ็มเอฟ) และคณะทำงานของเขา แต่อยู่ที่การตัดสินใจด้านนโยบายของรัฐบาลสหรัฐฯที่เป็นตัวชักใยไอเอ็มเอฟอยู่

เนื่องจากไอเอ็มเอฟได้รับมอบหมายบทบาทอันสำคัญยิ่งเช่นนี้ ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ไอเอ็มเอฟจะดำเนินบทบาทในทางใด ไอเอ็มเอฟตระหนักอะไรบ้างจากคำวิจารณ์ที่ตั้งข้อสังเกตต่อไอเอ็มเอฟว่าจะไม่รู้ตัวเลขถึงสิ่งที่ตนกำลังทำอะไรไว้ในโลกที่สามอย่างแท้จริง? ไอเอ็มเอฟมีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับ

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกที่ไอเอ็มเอฟตรวจสอบอยู่หรือไม่? ไอเอ็มเอฟจะสามารถนำประเทศต่าง ๆ ให้หลุดพ้นจากวิกฤติการณ์หนี้สินได้หรือไม่?

ได้มีการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของไอเอ็มเอฟ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวบางประการ ไอเอ็มเอฟก็แถลงผ่านสื่อมวลชนเอง บางอย่างก็ต้องอาศัยการสังเกตเอาจากพฤติกรรมของไอเอ็มเอฟตามความเป็นจริงเอง การสังเกตจากความเป็นจริงนี้มักจะเกิดปัญหาว่า พฤติกรรมที่สังเกตได้นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงของตัวไอเอ็มเอฟเองในไม่ช้าไม่นานนี้ หรือว่าเป็นเพราะว่าปัจจุบันนี้สามารถติดตามพฤติกรรมของไอเอ็มเอฟได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม

ในการเปลี่ยนแปลงของไอเอ็มเอฟที่ประกาศเป็นทางการก็คือในปี 1974 ไอเอ็มเอฟเริ่มเสนอแผนการช่วยเหลือเงินกู้แบบขยาย (Extended Fund Facility program) ซึ่งมีระยะเวลาการกู้ 3 ปี แทนการให้กู้แบบข้อตกลงสำรองเงินกู้ (stand-by arrangements) ซึ่งมีระยะเวลาการกู้ 1 ปีเป็นอย่างสูง แผนการช่วยเหลือเงินกู้แบบขยายนี้ เป็นแผนการที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศลูกหนี้ ซึ่งดีกว่าแผนการแคบ ๆ ตามแนวนโยบายการเงินที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักมาแล้ว ขณะเดียวกันในปี 1974 ไอเอ็มเอฟ ประกาศแผนการช่วยเหลือด้านน้ำมัน ("Oil Facility" program) ซึ่งเป็นแผนการที่ไอเอ็มเอฟกู้เงินจากประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเพื่อมาปล่อยกู้ให้แก่ประเทศที่ต้องเพิ่มรายจ่ายเนื่องจากราคาน้ำมันตลาดโลกถีบตัวสูงขึ้น (แผนการนี้เช่นเดียวกับการหมุนเงินของธนาคารพาณิชย์ แตกต่างกันแต่เพียงว่า ไอเอ็มเอฟปล่อยเงินกู้ให้แก่ประเทศที่มีเครดิตต่ำกว่า ซึ่งยังคงต้องพึ่งพาต่อแผนการความช่วยเหลือทางการเงินอยู่ ปี 1977 ไอเอ็มเอฟกู้เงินใหม่อีกเพื่อสนับสนุนแผนการช่วยเหลือด้านเงินกู้เสริม (Supplementary Financing Facility) ปี 1979 หลังจากที่ เดอ ลาโรซิเออร์ ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการฝ่ายจัดการไม่นานนัก ไอเอ็มเอฟได้บทวนนโยบายลักษณะเงินไข

ของการปล่อยเงินกู้ และรับว่าจะคำนึงถึงความสำคัญ ก่อนหลังทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศผู้กู้เงิน อีกมาอีก 2 ปี นักสังเกตการณ์เชื่อว่าไอเอ็มเอฟได้ระงับลักษณะไปลงมาก (Williamson 1983; Killick 1984 b : 207) การทดลองนี้ได้สิ้นสุดลงในปี 1981 และในปีเดียวกันคณะกรรมการบริหารของไอเอ็มเอฟได้อนุมัติแผนการขยายเงินกู้ (Enlarged Access program) ซึ่งเป็นแผนการที่ให้สมาชิกของไอเอ็มเอฟผู้กู้เงินไอเอ็มเอฟในลักษณะสะสมได้ถึง 6 เท่าของโควต้า ต่อมาปี 1983 ไอเอ็มเอฟ ได้ลดเปอร์เซ็นต์การกู้เงินดังกล่าวลงมาเมื่อมีการประกาศเพิ่มโควต้าขึ้นในปี 1983

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ดูเหมือนว่าจะเป็นการโอนอ่อนผ่อนตามคำวิจารณ์ที่มีต่อลักษณะเงื่อนไขที่ทารุณ แต่โครงสร้างของข้อตกลงสำรองเงินกู้ (stand-by arrangement) ยังคงเหมือนเดิม คิลลิก (Killick 1984 b: 209-10) ตั้งข้อสังเกตว่า แผนการช่วยเหลือเงินกู้แบบขยายในทางปฏิบัติได้กลายเป็นแผนการสำรองเงินกู้ที่มีระยะเวลา 3 ปี ผู้เขียนเคยกล่าวถึงมาตรการเหล่านี้มาแล้วเมื่อปี 1974 (ซึ่งได้มีการอ้างถึงอย่างกว้างขวาง) ดังนี้ (Payer 1975 a: 34)

(1) การยกเลิก หรือ การเปิดเสรี ในการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและยกเลิกการควบคุมการนำเข้า⁷

(2) ลดค่าของเงิน

(3) แผนการแก้ภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ ได้แก่

(ก) ควบคุมสินเชื่อของธนาคาร ขึ้นอัตราดอกเบี้ย และบางครั้งก็กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์รักษาปริมาณเงินสำรองเพิ่มขึ้น

(ข) ควบคุมการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล จำกัดการใช้จ่ายของรัฐบาลเก็บภาษีเพิ่มขึ้นและขึ้นราคาสาธารณูปโภค ยกเลิกเงินอุดหนุนสำหรับผู้บริโภค

(ค) ควบคุมการขึ้นค่าจ้าง ภายใต้ขอบเขตอำนาจของรัฐบาล

(ง) ยกเลิกการควบคุมราคาสินค้า

(4) ต้องรับการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น

ในเวลาล่วงเลยมาหนึ่งทศวรรษแล้ว ก็ยังไม่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนคำพูด ในมาตรการเหล่านี้ สิ่งหนึ่งที่สามารถเพิ่มเติมเข้าไป ก็คือ การลดจำนวนเงินค้างชำระในยอดการ ชำระเงินกู้ทั้งหมด (ซึ่งเป็นประเด็นโต้แย้งกันในการเจรจาที่ยึดอยู่กับอาร์เจนตินา) ความเป็นจริงดังที่ผู้เขียนชี้ไว้ในหนังสือ "บ่วงหนี้" ก็คือว่า แผนการของไอเอ็มเอฟทั้งหมดมีขึ้นเพื่อเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่งอาจเป็นการเปลี่ยนจาก "การลงทุนของต่างประเทศ" เป็น "การไหลเข้าของทุนระหว่างประเทศ" ซึ่งเป็นแนวคิดที่กว้างกว่าเดิมเพราะรวมถึงเงินกู้จากธนาคารต่างชาติและการส่งผลกำไรกลับประเทศ

เราได้เรียนรู้ว่า เงื่อนไขของการกู้เงินจากไอเอ็มเอฟนั้นมีมากมาย และมีแต่จะเพิ่มขึ้น เช่น การลดค่าของเงินไม่เพียงแต่ใช้เพื่อกระตุ้นการส่งออกดังที่ผู้เขียนเคยเขียนไว้ในปี 1974 แต่ไอเอ็มเอฟยังจงใจใช้มาตรการลดค่าของเงิน เพื่อลดค่าจ้างที่แท้จริงในภาวะเงินเฟ้อที่ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินสูงขึ้นโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากปัญหาทางการเมือง ทำนองเดียวกัน การลดการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐบาลก็จะเป็นประโยชน์ต่อการขยายสินเชื่อของภาคเอกชน และการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงให้สูงขึ้นก็จะดึงดูดให้มีการไหลเข้าของเงินจากต่างประเทศเพื่อแก้ภาวะขาดดุลของบัญชีเดินสะพัดในระยะสั้น

เราได้เรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องมืออันเป็นเงื่อนไขที่ไอเอ็มเอฟนำมาใช้ในปลายทศวรรษ 1970 นักเศรษฐศาสตร์ชาวจาไมก้าตั้งข้อสงสัยว่า ประเทศจาไมก้าถูกชักนำไปสู่ "บ่วง" อย่างจงใจ โดยใช้ข้อตกลงที่แสดงต่อภายนอกว่าเป็นข้อตกลงที่ ต็มไปด้วยเมตตาเป็นเหยื่อล่อ (Girvan et al. 1980 : 123-32)

นี่เป็นการเตือนให้เราระมัดระวังต่อแบบฉบับนี้ ซึ่งได้มีนักสังเกตการณ์อื่น ๆ ย้ำเตือนไว้

แบบฉบับนี้ก็ถือว่า ขณะนี้รัฐบาลจำนวนมากได้ตระหนักถึงอันตรายของลักษณะเงื่อนไขของไอเอ็มเอฟ อาจเนื่องจากบทความต่าง ๆ ที่วิจารณ์ไอเอ็มเอฟ หรือประสบการณ์อันเข้มข้นจากการติดต่อกับไอเอ็มเอฟ ดังนั้นไอเอ็มเอฟจำเป็นต้องฝ่าฝืนกับปัญหา “การต่อต้านจากผู้ซื้อ” ไอเอ็มเอฟจึงเสนอต่อรัฐบาลต่าง ๆ ด้วยสิ่งที่เราอาจเรียกว่า “การเสนอแนะพิเศษ” (special introductory offers) กล่าวคือสำหรับข้อตกลงขั้นต้นระหว่างไอเอ็มเอฟกับประเทศที่ไม่เต็มใจติดต่อกับไอเอ็มเอฟ และยังไม่อยู่ในภาวะเข้าตาจน เงื่อนไขในข้อตกลงก็จะอ่อนและดูมีเหตุผล ดังนั้นตัวแทนเจรจาของรัฐบาลเช่นว่านี้ จึงสามารถแสดงความยินดีกับตัวเองในผลของการต่อรองที่มีความลึกซึ้งและหนักแน่น และเชื่อว่าตัวเองสามารถที่จะชนะไอเอ็มเอฟด้วยสติปัญญา (รัฐมนตรีจากประเทศหนึ่งที่ยังไม่มีประสบการณ์จากแผนการของไอเอ็มเอฟพูดกับผู้เขียนว่า “เราชินเสียแล้วกับการอยู่ร่วมกับเสือ”) เมื่อได้รับการอนุมัติจากไอเอ็มเอฟ รัฐบาลเหล่านี้ก็จะเพิ่มการกู้เงินจากต่างประเทศต่อไปอีก

“เงี้ยวของเบ็ด” อยู่ที่มาตรฐานที่จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งได้แก่เป้าหมายที่เป็นตัวเลขดัชนีสำคัญ ๆ เช่น สินเชื่อภายในประเทศ ระดับปริมาณทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ อัตราเงินเฟ้อ ซึ่งดัชนีเหล่านี้รัฐบาลมักปฏิบัติไม่ได้ เมื่อปฏิบัติไม่ได้เงินกู้แบบเตรียมพร้อมไว้ให้เบิกถอน หรือข้อตกลงสำรองเงินกู้ก็จะถูกระงับไว้ก่อน ประเทศเหล่านี้ก็จะถูกบีบให้เจรจาทำสัญญาฉบับใหม่การเจรจาในรอบที่สองประเทศเหล่านี้ไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่นแล้วนอกจากต้องเข้าหาไอเอ็มเอฟ เพราะว่าประเทศเหล่านี้มีหนี้สินพอกพูนมากขึ้น และข้อตกลงฉบับที่สองก็จะเป็นแบบที่ทารุณมากขึ้น ตัวอย่างเช่นในจาไมกา และแทนซาเนียในปลายทศวรรษ 1970 บราซิลในปี

1983 และอินเดียในปี 1981 (แม้ว่ากรณีของอินเดียนั้นยังเป็นระดับที่ไม่เป็นปัญหา และบ่งยังไม่กระตุกรัวขึ้น)

กิลลิก (Killick 1984 b : 189-98) เสนอให้แบ่ง “ลักษณะเงื่อนไข” ของไอเอ็มเอฟออกเป็นสามส่วน ได้แก่ เงื่อนไขล่วงหน้า, มาตรฐานที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา และ “เงื่อนไขอื่น ๆ” เงื่อนไขล่วงหน้าเป็นมาตรการที่รัฐบาลเหล่านี้ต้องดำเนินการก่อนที่จะเริ่มการเจรจากับไอเอ็มเอฟ หรือก่อนที่ไอเอ็มเอฟจะอนุมัติข้อตกลงนั้น ‘เงื่อนไขล่วงหน้า’ อาจประกอบด้วยข้อปฏิบัติตามแบบจำลองที่กล่าวไว้ข้างต้น ได้แก่ การลดค่าเงิน การปรับอัตราดอกเบี้ย การชำระดอกเบี้ยให้ทันกำหนดการเปลี่ยนแปลงการลงทุน การเก็บภาษี และกฎหมายแรงงาน (เช่นกฎหมายค่าจ้างเป็นต้น ในเดือนพฤศจิกายน 1983) รัฐสภาของบราซิลถูกบีบให้ต้องอนุมัติ ‘มาตรฐานที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา’ จะเป็นเป้าหมายที่เป็นดัชนีตัวเลขดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ส่วนเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วยนโยบายที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ในจดหมายแสดงเจตน์จำนง (Letter of Intent)

การแบ่งแยก “ลักษณะเงื่อนไข” ออกเป็นสามประการดังกล่าว นับว่าถูกต้องดีแล้ว กิลลิกกล่าวว่า “เงื่อนไขอื่น ๆ” มักจะเป็นที่สนใจและวิพากษ์วิจารณ์กัน แต่โดยแท้จริงแล้วมีความสำคัญน้อยที่สุดในสามประการนี้ เพราะว่าไม่สามารถบีบบังคับได้ แต่ “เงื่อนไขล่วงหน้า” และ “มาตรฐานที่ต้องปฏิบัติตาม” สามารถบีบบังคับได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการฝ่าฝืน “มาตรฐานที่ต้องปฏิบัติตาม” ไอเอ็มเอฟอาจจะเว้นในการเรียกร้อง ในงานวิจัยของกิลลิกได้แสดงให้เห็นว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าวมากกว่าการปฏิบัติตาม ผู้เขียนขอแย้งว่าการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันต่อประเทศลูกหนี้สามารถสังเกตได้อย่างชัดเจน จากการใช้ดุลยพินิจของไอเอ็มเอฟในการเลือกปฏิบัติต่อประเทศลูกหนี้ โดยละเว้นการใช้สิทธิเรียกร้องตาม “มาตรฐานที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา” ต่อบางประเทศ ขณะเดียว



กันก็พยายามบีบบังคับอย่างแข็งกร้าวต่อบางประเทศ เป็นไปได้ใหม่ว่า การตัดสินใจว่าจะใช้วิธีทหารรุนแรง หรือ เมตตาในการบีบบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่เป็นเป้าหมายทางตัวเลข ส่วนหนึ่งขึ้นกับว่าประเทศลูกหนี้มีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ไม่สามารถบังคับได้ที่ให้ไว้ในจดหมายแสดงเจตน์จำนง

ถึงแม้ว่าจะเป็นจริงดังเช่นที่ว่านั้นก็ตาม แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดในการเลือกปฏิบัติต่อประเทศลูกหนี้ นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่ารัฐบาลประเทศลูกหนี้ นั้นมีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับรัฐบาลสหรัฐฯ อย่างไร เช่น ไอเอ็มเอฟใช้ทำที่ที่เมตตาปราณีต่อระบบมาร์กอสของฟิลิปปินส์ ทั้งที่มาร์กอสล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในสัญญาของแผนการช่วยเหลือเงินกู้แบบขยาย ปี 1976-1979 ไอเอ็มเอฟใช้ทำที่ที่เมตตาอ่อนโยนต่อรัฐบาลฝ่ายขวาของเอล ซัลวาเดอร์ และ รัฐบาลควาลิเออร์ของประเทศไฮติ (Duvalier's Haiti) และใช้ "การจัดการที่ดีด้วย

ความเข้าใจในปัญหาที่รัฐบาล (ทหาร) เเชิฃญอยู่" ในบราซิล (1965) อาร์เจนตินา (1968) และชิลี (1974-75) และขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะละเว้นการใช้สิทธิตามข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลสังคมนิยมที่เป็นแบบฉบับตัวเองของแมนเลย์ (Manley) ในจาไมก้า และไนเฃร์เวในแทนซาเนีย⁸

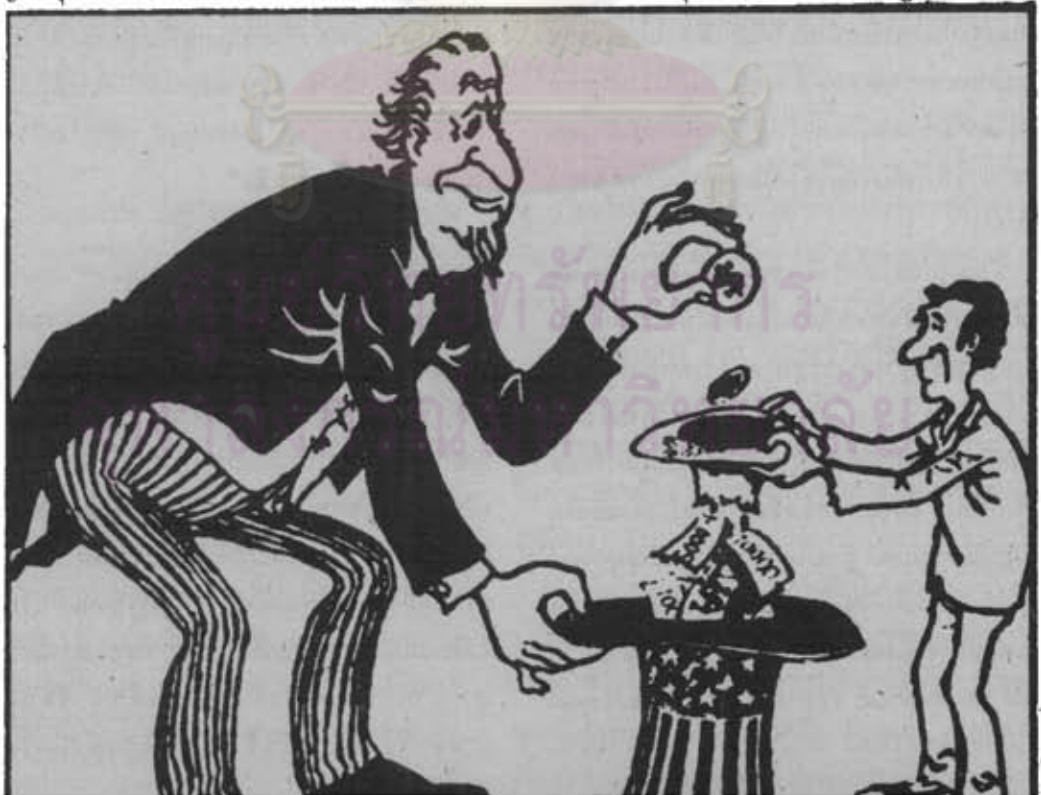
เราได้เรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินตามแผนการสร้างเสถียรภาพของไอเอ็มเอฟในทศวรรษที่ผ่านมาค่อนข้างมาก และได้มีรายงานกรณีศึกษามากมาย ทั้งจากนักวิจารณ์ฝ่ายรากัดล และฝ่ายลัทธิฝ่ายกลาง และทั้งจากลูกจ้างของไอเอ็มเอฟและผู้ปกป้องไอเอ็มเอฟ เป็นที่น่าประหลาดใจในการอธิบายถึงแผนการสำรองเงินกู้ของไอเอ็มเอฟและภาวะที่ตามมาทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนั้น ทุกวันนี้ผู้เขียนแทบไม่ต้องเปลี่ยนแปลงคำอธิบายนั้นเลยทั้ง ๆ ที่งานเขียนนี้ล่วงเลยมากกว่าทศวรรษแล้ว ในฟิลิปปินส์ บราซิล และยูโกสลาเวีย ได้คิบนหน้าเข้าสู่วิกฤตการณ์นี้ครั้งใหม่

ดังที่ผู้เขียนได้เคยทำนายไว้ในรายงานการศึกษาในหนังสือ "ปวงหนี่" อินโดนีเซียก็ผ่านวิกฤตการณ์หนี่ครั้งใหม่เรียบร้อยแล้ว (การกู้เงินมากเกินไปของเปอร์ตามินา Pertamina ได้นำไปสู่การผิดผ่อนการชำระหนี้ในปี 1975) และต่อมาอินโดนีเซียพยายามระมัดระวังมากขึ้น

กรณี "ยกเว้นพิเศษ" ได้แก่เวียดนามในภาวะสงครามได้พิสูจน์ให้เห็นแบบฉบับของการดำเนินงานของไอเอ็มเอฟมากกว่าที่ผู้เขียนคาดคิดไว้ (เปรียบเทียบกับ เงินกู้ที่ไอเอ็มเอฟ ให้กับ โซโมซาของประเทศนิการากัว ในฤดูใบไม้ผลิปี 1979 และ เอส ซัลวาดอร์ ปี 1982) ในช่วงหลังสงครามเวียดนาม ไอเอ็มเอฟพยายามบ่อนทำลาย ระบบเศรษฐกิจของเวียดนาม ดังที่ได้ทำกับเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของยูโกสลาเวีย แต่ฝ่ายรัฐบาลเวียดนามก็พยายามต่อต้าน (Bello 1983) แต่ที่น่าประหลาดใจ ก็คือ อินเดียสามารถแก้ปัญหาดุลชำระเงินและสามารถรักษาความเป็น

อิสระในระดับที่สูงพอสมควร ในขณะที่กู้เงินจากไอเอ็มเอฟได้เป็นจำนวนมาก แผนการเงินกู้ระยะ 3 ปีของไอเอ็มเอฟอาจเป็นสิ่งที่แสดงถึงการเริ่มต้นของการถลำลึกเข้าสู่วิกฤตการณ์หนี่ แต่ผู้เขียนไม่ปฏิเสธว่า ขบวนการนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เพราะว่าชาวอินเดียจำนวนมากได้แคลงใจในวิถีทางที่เดินตามไอเอ็มเอฟและตระหนักถึงภัยอันตรายนี้ (West Bengal 1981, Makajhani 1982, Gwin 1983)

แม้ว่า 10 ปีที่ผ่านมา ไอเอ็มเอฟได้มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก แต่สภาพการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างมาก ในต้น ทศวรรษ 1970 ผู้เขียนเน้นว่ารัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย ไม่สามารถเข้ากันได้โดยพื้นฐานกับเรื่องการกีดกันสินค้าต่างประเทศ (เปรียบเทียบจากการทำสัญญาหนี้สิน อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลประชาธิปไตยจะถูกโจมตีง่ายกว่ารัฐบาลประเภทอื่น ๆ) ประชาธิปไตยที่หลงเหลืออยู่ในประเทศโลกที่สาม มีอันตรายที่จะถูกทหารเข้ายึดอำนาจ หรือมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือประกาศกฏอัยการศึก แต่



ประเทศสำคัญ ๆ ในละตินอเมริกา เช่น บราซิล อาร์เจนตินา และชิลี ซึ่งได้รับความเสียหายภายใต้การปกครองอันยาวนานของทหารนั้นมีสถานการณ์ใหม่ที่สำคัญเกิดขึ้น

ในประเทศเหล่านี้และประเทศอื่น ๆ บางประเทศ ผู้ปกครองที่เป็นทหารได้พิสูจน์อย่างเต็มที่แล้วว่าสามารถทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรืองได้เช่นเดียวกับผู้ปกครองคนก่อน ๆ และไม่สามารถวางตัวได้อีกว่าพวกเขาเป็นพลังที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจ ต้นเหตุประการใดก็ตาม ในระยะเริ่มต้นของสมัยการปกครองของผู้ปกครองทหารอาจมีการสนับสนุนจากมหาชนหรือชอบด้วยกฎหมาย แต่ในปัจจุบันสิ่งเหล่านี้ไม่มีอีกแล้ว ในการที่ทางเลือกของรัฐบาลทหารเคยใช้ได้ผลนั้นหมดไปแล้วเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งสำหรับวอชิงตัน ซึ่งเป็นผู้วางแผนวิถีทางของเศรษฐกิจโลก^๑

ปัญหาที่น่าเป็นห่วงพอ ๆ กันสำหรับชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบายก็คือว่า การควบคุมเศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ถ้าระบบเศรษฐกิจนี้ระบอบตัวอยู่ได้ สันเชื่อที่ไหลเข้าประเทศเหล่านี้จะยังคงมีปริมาณมากกว่าการไหลออกของเงินในรูปของกำไรที่ส่งกลับประเทศเจ้าของทุนและการชำระดอกเบี้ยระบบเศรษฐกิจนี้ขึ้นอยู่กับกระแสเงินเชื่อจากประเทศอุตสาหกรรมในปริมาณที่มากกว่าเดิม และเมื่อ 3 ปีที่แล้วระบบเศรษฐกิจนี้ได้เข้าสู่วิกฤตการณ์หนี้สิน เพราะไม่สามารถหาเงินได้อีกต่อไป นับเป็นเรื่องตลกที่นายธนาคารพาณิชย์ผู้ยากที่จะถูกจูงจูง ในที่สุดก็กลับเข้ามาพัวพันกับวิกฤตการณ์หนี้สินกันจนได้ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าแม้แต่ในกลางทศวรรษ 1970 พวกเขาเข้ามาร่วมปล่อยสินเชื่อให้ประเทศโลกที่สาม โดยคาดหวังว่ารัฐบาลของพวกเขาจะเข้ามาช่วยหากมีปัญหาร้ายแรงเกิดขึ้น แต่ความจริงแล้วรัฐบาลคลอจจนองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ พยายามชักชวนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วม เพื่อปิดบัง

ความยุ่งยากลำบากในการระดมเรียกเก็บเงินภาษีอากรมาให้ก็ยังมีต่างหาก

ตัวแทนของผู้เสียภาษีในรัฐสภาสหรัฐฯ ได้ทำการต่อสู้อย่างพร้อมเพรียงกันต่อการที่รัฐบาลสหรัฐฯกระทำกรอย่างลับ ๆ เพื่อช่วยธนาคารพาณิชย์ให้หลุดพ้นจากปัญหาล้มละลาย โดยอาศัยข้ออ้างว่าต้องการเพิ่มโควตาของไอเอ็มเอฟ ฝ่ายบริหารล้มเหลวในการเพิ่มเงินจำนวนมากที่จำเป็นสำหรับการผูกมัดให้ประเทศลูกหนี้เข้าอยู่ในระบบต่อไป อันเป็นการแสดงถึงจุดหักเหของเศรษฐกิจโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ปัญหาสำคัญนั้นอยู่ที่ว่า ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานนี้ยากที่จะยอมรับความล้มเหลวนี้ ชนชั้นนำทั้งฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ (คือฝ่ายประเทศพัฒนาและฝ่ายโลกที่สาม-ผู้แปล) มีชีวิตยืนยาวอยู่ภายใต้ระบบที่คลุมขำระเงินขาดดุลย์มาอย่างไม่หยุดหย่อนและระบบที่ทุนไหลไปทางเดียว จนพวกเขาไม่สามารถจินตนาการระบบอื่นได้นอกจากระบบนี้ ซึ่งเป็นระบบที่กำลังทำลายตัวเองต่อหน้าต่อตาพวกเขา เนื่องจากในสายตาของผู้นำเหล่านี้ไม่มีทางเลือกอื่น ๆ เราจึงถูกยึดเย็ดเข้าสู่ยุคใหม่ที่ยุ่งเหยิงและไร้แผนการ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบในขั้นรากฐานที่สภาพการณ์ใหม่ต้องการนั้นจะทำลายอิทธิพลในการปกครองโลกที่สามของชนชั้นนำ พวกเขาจึงไม่สามารถมองเห็นโอกาสที่สัมผัสได้และยื่นให้ประเทศของเขาอยู่ในขณะนี้ นั่นคือโอกาสในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจตามแนวทางที่เป็นตัวของตัวเองมากขึ้น และสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างฝ่ายเหนือ-ฝ่ายใต้ แต่ในที่ประชุมต่าง ๆ พวกเขาได้แต่เสนอสิ่งที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ แต่การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมาว่าจะเกิดขึ้นนั้นได้เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้แล้วอย่าง ไม่ใช่เพราะว่าพวกเขาต้องการหรือวางแผนไว้ หรือมองเห็นล่วงหน้า แต่เป็นเพราะว่าปัจจุบันนี้ ประเทศฝ่ายเหนือขาดแคลนเงินที่จะป้องกันกาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตามที่เพ็งกล่าวถึงนี้

ขณะเดียวกัน ไอเอ็มเอฟก็ไม่สามารถคิดอะไรที่ดีไปกว่าการให้คำแนะนำประเทศต่าง ๆ ว่า สถานการณ์หนี้สินยังไม่เข้าตาจน และให้ประเทศเหล่านี้ใช้เงินให้หมดกระเป๋าและกู้เงินเพิ่มขึ้น ทำให้ประเทศเหล่านี้ก้าวไปตามเส้นทางแห่งการล้มละลายที่บุกเบิกโดยบราซิล เม็กซิโก และอาร์เจนตินา สิ่งที่แสดงถึงความเปลี่ยนแปลงของไอเอ็มเอฟ ได้แก่การที่องค์กรนี้ทำที่แสดงความเห็นห่วงต่อสภาพที่มีเงินทุนไม่เพียงพอสำหรับไหลเข้าประเทศต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็มีพฤติการณ์ที่แสดงว่า ไม่มีประเทศใดอีกแล้วที่ดีไปกว่าอินเดียและจีน สำหรับการปล่อยเงินกู้ ประเทศทั้งสองมีระบบการเมืองที่ไม่เหมือนกัน แต่มีลักษณะที่เหมือนกันในแง่ที่มีเศรษฐกิจเลี้ยงตัวเองอย่างสัมพัทธ์และอัตราส่วนระหว่างปริมาณการค้าต่างประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ (GNP) ต่ำ ทั้งสองประเทศมีนโยบายอนุรักษ์นิยมในการกู้เงินจากต่างประเทศและการจัดการเกี่ยวกับเงินสำรอง ดังนั้นจึงเป็นการท้าทายต่อแบบจำลองที่ใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยของไอเอ็มเอฟ ในทางตรงข้ามจะเห็นว่าในรายงานการพัฒนาารอบโลก (World Development Report) ปี 1983 ของธนาคารโลก ยอมรับว่าเศรษฐกิจเลี้ยงตัวเองทำให้อินเดียและจีน สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เลวร้ายอันเนื่องจากการค้าของโลกซบเซาลงในทศวรรษ 1980

อย่างไรก็ตาม แทนที่จะชมเชยการจัดการเงินตราต่างประเทศที่รับผิดชอบ และเหมาะสมเช่นนี้ ไอเอ็มเอฟและ ธนาคารโลกกลับพร่ำบ่นไม่หยุดว่าทั้งสองประเทศควรใช้จ่ายมากขึ้นและกู้เงินมากขึ้น (ไอเอ็มเอฟทำเช่นนี้มาแล้วที่ แทนซาเนีย ในปี 1977 ซึ่งนำไปสู่การระบายออกของทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของแทนซาเนียทันที และนำไปสู่วิกฤตการณ์เงินตราต่างประเทศที่เรื้อรังจนถึงปัจจุบัน..... (Payer 1983) อินเดียได้ทำตามคำแนะนำของไอเอ็มเอฟไปบ้างแล้ว

ดังที่ผู้เขียนกล่าวไว้ในหนังสือ "บ่วงหนี้" ไอเอ็มเอฟไม่สามารถแก้วิกฤตการณ์หนี้สินได้ ไม่ว่าจะ เป็นวิกฤตการณ์ในขอบเขตของโลก หรือวิกฤตการณ์ในประเทศใดประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นประเทศเล็กหรือใหญ่ เพราะว่าการจัดการเศรษฐกิจโลกของไอเอ็มเอฟเป็นสาเหตุทำให้เกิดวิกฤตการณ์ การที่ไอเอ็มเอฟกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อผันถ่วงการไหลเข้าของทุนที่ทำให้ประเทศอยู่รอดได้ ได้นำไปสู่ความไม่อยู่รอดของชีวิตจริง และนำไปสู่การพังทลายของระบบสินเชื่อ (ไอเอ็มเอฟเร่งรัดประเทศต่าง ๆ ด้วยการแนะนำให้ใช้จ่ายและกู้เงินกินตัว) "นักทฤษฎีเพลิง" ของวงการการเงินโลกทำ "การวางเพลิง" เสียเอง เป็นการแน่นอนว่าจะทำให้เกิดความต้องการในบริการของ "นักทฤษฎีเพลิง" (ทางการเงิน) และขยายความสำคัญของพวกเขา นอกจากนี้ก็เป็นการจัดหาตลาดการ สำหรับผู้ส่งออกสินค้าหรือเงินกู้จากประเทศอุตสาหกรรม แต่ขณะนี้ "ไฟ" (แห่งปัญหา) ลุกเจิดจ้ามากแล้วในหลาย ๆ แห่ง "ไฟ" ลุกสามอย่างหนักแล้ว และแม้จะมีการเพิ่มโควตาของไอเอ็มเอฟเมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็จะไม่สามารถทำให้เกิดสภาพคล่องพอที่จะแก้ปัญหานี้ได้.



เชิงอรรถ

- (1) รวมรายงานกรณีศึกษา ได้แก่ Aronson (1979), (5) คู่มือความของ S.Karene Witcher ใน **Wall Street Journal**: "On Argentina," June 11, November 1980; Cline and Weintraub (1981), **Counterspy** special issue Sept.-Nov. 1982, **Development Dialogue** special issue 1980 : 2, Latin American Bureau (1983), Killick (1984 a), Thorp and Whitehead (1980), Torrie (1984), และ Williamson (1983 b).
- ส่วนรายงานกรณีศึกษากรณีเดี่ยว ๆ ได้แก่ Bello (1982-83), Bello (1983), Bello et. al. (1982), Bernal (1982), Jose (1982), Payer (1975 b), Payer (1984), Payer (1983), Ponnambalam (1980), และ West Bengal (1981).
- โดยที่งานเขียนเหล่านี้เป็นเพียงยอดภูเขาน้ำแข็ง เพราะว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะรวบรวมรายชื่อรายงานกรณีศึกษาทั้งหมดในหนังสือพิมพ์ วารสาร และสิ่งพิมพ์ทั้งในภาคภาษาอังกฤษและในภาษาอื่น ๆ ที่มีมากกว่าภาษาอังกฤษ
- (2) นอกจากโฆษณาของไอเอ็มเอฟ ยังรวมทั้ง Guitian (1981) และ Dale (1983) ได้เน้นถึงความจำเป็นของการไหลของทุนอย่างต่อเนื่อง ส่วนผู้เขียนได้เน้นถึงการที่ไอเอ็มเอฟ สนับสนุนการไหลเข้าของทุนต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาที่ดุลการชำระเงินขาดดุลเรื้อรังในหนังสือ "บ่วงหนี้" (**Debt Trap**, p. 39.)
- (3) เกี่ยวกับไอเอ็มเอฟในประเทศซาอุดี, ดู Delamaide (1984 : 57-60).
- (4) บรรดาธนาคารพาณิชย์ได้แสดงความสงสัยในประสิทธิภาพของไอเอ็มเอฟ (O' Brien 1982 : 152-53; **Institutional Investor : International Edition** September 1983 : 156, 162)
- (6) International Monetary Fund, **Annual Report** (หลาย ๆ ปี) และ Dale, (1983 : 9-14)
- (7) กิลลิก (Killick 1984b) คัดค้านว่า ข้อแรกนี้ไม่ใช่ข้อที่จำเป็นสำหรับทุก ๆ แผนการของไอเอ็มเอฟ แต่นี่อาจเป็นเพราะว่าเงื่อนไขข้อนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้ในสถานการณ์ที่ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอย่างรุนแรง กิลลิกยอมรับว่าทุก ๆ แผนการของไอเอ็มเอฟมีเงื่อนไขว่าจะไม่มีการตั้งมาตรการใหม่ ๆ สำหรับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ปัจจุบันนี้ไอเอ็มเอฟยอมรับการปรับส่วนเงินตราต่างประเทศ บางทีอาจยกเว้นในกรณีที่เป็นการชำระหนี้ต่างประเทศ
- (8) เกี่ยวกับฟิลิปปินส์, ดู **Asian Wall Street Journal**, August 15, 1979; เกี่ยวกับจาไมกา ดู Girvan et.al. (1980 : 124-32); เกี่ยวกับแทนซาเนียดู Payer (1983); เกี่ยวกับบราซิล, ฮาร์เจเนตินาและชิลี Marshall et.al. (1983); เกี่ยวกับเอส ซัลวาดอร์ และไฮติดู Bello (1983 : 24-25).
- (9) ความเป็นจริงที่ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยมีความไม่มั่นคงที่จะบอกปิดการชำระหนี้และปฏิเสธไอเอ็มเอฟมากกว่ารัฐบาลทหาร ดังที่ปรากฏในประเทศอาร์เจนตินาได้เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดสำหรับการเปลี่ยนเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่งของรัฐบาลอย่างในประเทศบราซิล และประเทศชิลีที่มีรัฐบาลทหารปกครองประเทศอยู่ก่อน

บรรณานุกรม

Angell, Alan, and Rosemary Thorp, "Inflation, Stabilization and Attempted Redemocratization in Peru, 1975-1979." **World Development** 8:865-886, November 1980.

Aronson, Jonathan, ed., **Debt and the Less Developed Countries**, Westview, 1979.

Bello, Walden, "Haiti: IMF or Duvalier-Choice Between Two Evils." **Counterspy**, 7:13-16, Dec 1982 - Feb 1983.

Bello, Walden, "IMF Moves to Roll Back Socialism in Vietnam." **Counterspy**, 7:23-27, March - May 1983.

Bello, Walden, David Kinley, and Elaine Elinson, eds, **Development Debacle: the World Bank in the Philippines**, Institute for Food and Development Policy, 1982.

Bernal, Richard, "Transnational Banks, the International Monetary Fund and External Debt of Developing Countries." **Social and Economic Studies**, 31:71-101, 1982.

Canitrot, Adolfo, "Discipline as the Central Objective of Economic Policy: An Essay on the Economic Programme of the Argentine Government Since 1976." **World Development**, 8:913ff, November 1980.

Cline, William R. and Sidney Weintraub, eds, **Economic Stabilization in Developing Countries**, Brookings 1981, (includes case studies of Mexico, Peru, Tanzania, and Pakistan).

Counterspy, Special issue on World Bank and IMF (Includes articles on El Salvador, Nicaragua, India, South Korea, Philippines), Vol 7,37-58, Sept.-Nov. 1982.

Dale, William B., "Financing and Adjustment of Payments Imbalances." in Williamson, ed., **IMF Conditionality**, 1983, pp. 3-16.

Delamaide, Darrell, **Debt Shock: The Full Story of the World Credit Crisis**, Doubleday & Co., 1984.

Dell, Sidney, "On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality." **Essays in International Finance**, no. 144, Princeton University 1981.

Dell, Sidney and Roger Lawrence, **The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries**, Pergamon Press, 1980.

Feinberg, Richard, "The International Monetary Fund and Basic Human Needs," in Margaret Crahan, ed., **Human Rights and Basic Needs in the Americas**, Georgetown University Press, 1982.

Foxley, Alejandro, "Stabilization Policies and Stagflation: The Cases of Brazil and Chile," **World Development**, 8:887-912, November 1980.

Girvan, Norman, Richard Bernal, and Wesley Hughes, "The IMF and the Third World: the Case of Jamaica." **Development Dialogue**, 1980:2 pp. 114-155 (see also rest of this special issue on the IMF).

Guitian, Manuel, **Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices**, International Monetary Fund Pamphlet Series no. 38, 1981.

Gwin, Catherine, "Financing India's Structural Adjustment: The Role of the Fund," in Williamson, ed., **IMF Conditionality**, 1983, pp. 511-532.

Jose, Vivencio, ed., **Mortgaging the Future: The World Bank and IMF in the Philippines**, Quezon City, Philippines: Foundation for Nationalist Studies, 1982.

Kelly, John and Walden Bello, "Banking on El Salvador and Against Nicaragua." **Counterspy**, 7:42-46, Sept.-Nov. 1982.

Killick, Tony, ed., **The IMF and Stabilisation: Developing Country Experience**, St. Martin's Press, 1984a (case studies of Jamaica, Indonesia, Kenya, Chile, and Peru).

Killick, Tony, ed., **The Quest for Economic Stabilization: The IMF and the Third World**, St. Martin's Press, 1984b.

Killick, Tony, ed., **Adjustment and Financing in the Developing World: The Role of the International Monetary Fund**, International Monetary Fund and Overseas Development Institute, 1982.

Latin American Bureau, **The Poverty Brokers: the IMF and Latin America**, London, 1983.

Makhijani, Arju, "Indira Gandhi's Voluntary Debt Trap," **Counterspy**, Sept.-Nov. 1982, pp. 46-49.

Marshall, Jorge, Jose Luis Mardones S., and Isabel Marshall L., "IMF Conditionality: the Experiences of Argentina, Brazil, and Chile," in Williamson, ed., **IMF Conditionality**, 1983,

Nowzad, Bahram, "The IMF and Its Critics," **Essays in International Finance** no. 146, Princeton University, 1981.

O'Brien, Richard, "Roles of the Euromarket and the International Monetary Fund in Financing Developing Countries," in Killick, **Adjustment and Financing**, 1982 pp. 136-54.

Payer, Cheryl, **The Debt Trap: the IMF and the Third World**, Monthly Review Press, 1975a. (First published in England in 1974).

Payer, Cheryl, "The Politics of Intervention: the Italian Crisis of 1976," in **Rethinking Marxism: Struggles in Marxist Theory**, Essays for Harry Magdoff and Paul Sweezy, ed. Stephen Resnick and Richard Wolff, Autonomedia, 1984.

Payer, Cheryl, "Pushed into the Debt Trap: South Korea's Export 'Miracle'," **Journal of Contemporary Asia** 5:153-64, 1976b.

Payer, Cheryl, "Tanzania and the World

Bank," **Third World Quarterly**, 5:791-813, October 1983.

Payer, Cheryl, **The World Bank: a Critical Analysis**, Monthly Review Press, 1982.

Ponnambalam, Satchi, "Sri Lanka: The Economics of Capitulation," **Race and Class**, vol 22, Autumn 1980.

Stallings, Barbara, "Peru and the U. S. Banks: Privatization of Financial Relations" in **Debt and the Less Developed Countries**, ed. Jonathan Aronson, 1979, pp. 225-251.

Thorp, Rosemary and Laurence Whitehead, eds, **Inflation and Stabilization in Latin America**, Holmes & Meier, 1980.

Torrie, Jill, ed., **Banking on Poverty: The IMF, World Bank and the Global Economy**, Toronto: Between the Lines, 1984. (Includes case studies of the Phillippines, Nicaragua, Tanzania and Jamaica).

West Bengal, Government of, **The IMF Loan: Facts and Issues** November 1981.

Whitehead, Laurence, "Mexico from Bust to Boom: a Political Evaluation of the 1976-1979 Stabilization Programme," **World Development**, 8:843-64, November 1980,.

Williamson, John, "The Lending Policies of the International Monetary Fund," in Williamson, ed., 1983a, 605-659.

Williamson, John, ed, **IMF Conditionality**, Institute for International Economics, 1983b, (includes case studies of Jamaica, Peru, Argentina, Brazil, Chile, Tanzania, Kenya, the United Kingdom, Italy, Portugal, India, and Turkey).