

คอลัมน์ “เศรษฐกิจทศวรรษเจ้าพระยา”

นิตยสารผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนมิถุนายน 2547

ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศคนใหม่

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2547 ให้นายร็อดริโก ราโต (Rodrigo Rato) ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ตำแหน่งผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่างลงเมื่อนายฮอร์สต์ โคห์เลอร์ (Horst Koehler) ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2547 เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งเยอรมนี

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรโลกบาลที่เกิดจากการประชุมที่ Bretton Woods มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ สหรัฐอเมริกา พร้อมกับธนาคารโลก องค์กรโลกบาลทั้งสองจึงมีชื่อเรียกว่า Bretton Woods Institutions (BWIs) หรือองค์กรน้องพี่แห่งเบรตตันวูดส์ นับตั้งแต่การก่อตั้งองค์กรโลกบาลทั้งสอง มีการกำหนดกติกาในหมู่ประเทศมหาอำนาจที่จะให้ชาวอเมริกันดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลก และชาวยุโรปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่ฝรั่งเศสยึดเก้าอี้นี้เป็นเวลายาวนาน

ประเทศในโลกที่สามไม่พอใจการฮั้วกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตก ดังกล่าวนี้ ความไม่โปร่งใสของกระบวนการสรรหาประธานธนาคารโลกและผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศปรากฏอย่างเด่นชัด ประเทศด้อยพัฒนาไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ ในขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก พยายามกดดันให้นานาประเทศมีธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่ธรรมาภิบาลกลับไม่ปรากฏในองค์กรโลกบาลทั้งสอง

ในการประชุมร่วมระหว่างธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งที่ 71 ณ นครวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา ในเดือนเมษายน 2547 กลุ่ม G24 อันเป็นการรวมตัวของประเทศในโลกที่สามเรียกร้องให้กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีความโปร่งใสมากขึ้น ประเทศด้อยพัฒนามีสิทธิมีเสียง มีส่วนร่วมมากขึ้น และต้องสร้างกลไกเพื่อให้ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบต่อมวลสมาชิกมากขึ้น ภายใต้โครงสร้างการบริหารในปัจจุบัน ประเทศโลกที่สามมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหารทั้งใน

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่ำกว่าสัดส่วนอันสมควร (Underrepresentation) ประเทศมหาอำนาจประพฤติปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่า องค์การโลกบาลทั้งสองเป็นสมบัติส่วนบุคคล

ในการสรรหาผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2543 นายฮอว์สต์ โคห์เลอร์ ได้ตำแหน่งด้วยอุบัติเหตุทางการเมือง สหรัฐอเมริกายอมให้สหภาพยุโรปยึดตำแหน่งนี้ ตามจารีตที่มีมาแต่ดั้งเดิม การเมืองภายในสหภาพยุโรปทำให้เก้าอี้ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศตกแก่เยอรมนี แต่สหรัฐอเมริกาไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง Caio Koch-Weser ซึ่งเป็นตัวเล็งแรกของเยอรมนี อันเป็นเหตุให้เยอรมนีต้องนำนายโคห์เลอร์ไปหาให้สหรัฐอเมริกาเห็นชอบ เมื่อสหรัฐอเมริกาให้ความเห็นชอบ นายโคห์เลอร์จึงขึ้นดำรงตำแหน่ง ทั้งๆที่ไม่มีความรู้เศรษฐศาสตร์การเงิน และไม่มีประสบการณ์ในการบริหารการเงิน

เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะลูกจ้างจำนวนไม่น้อยแสดงความไม่พอใจลักษณะไร้ธรรมาภิบาลของกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การโลกบาลแห่งนี้ นายแจ็ก บัวร์แมน (Jack Boorman) ที่ปรึกษาพิเศษสำนักผู้อำนวยการ และเดิมเคยเป็นพนักงานระดับสูง ส่ง e-mail ถึงเจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศทุกคน การณ์ปรากฏว่า พนักงานมืออาชีพกว่าหนึ่งในสามสนองตอบ e-mail ดังกล่าวนี ซึ่งเรียกร้องให้การสรรหาผู้อำนวยการเป็นไปด้วยความโปร่งใส

การถกอภิปรายคุณสมบัติผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นไปอย่างกว้างขวาง ศาสตราจารย์ซีบาสเตียน เอ็ดเวิร์ดส์ (Sebastian Edwards) นักเศรษฐศาสตร์การเงินระดับโลกแห่งมหาวิทยาลัย UCLA แสดงความเห็นว่ ในเมื่อสังคมเศรษฐกิจโลกเผชิญวิกฤติการณ์การเงินด้วยความถี่สูงยิ่ง ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศควรมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากวิกฤติการณ์ดังกล่าว ในการนี้ศาสตราจารย์เอ็ดเวิร์ดส์เสนอชื่อผู้นำ 2 คน อันได้แก่ นายเออร์เนสโต เซซิลโล (Ernesto Zedillo) อดีตประธานาธิบดีเม็กซิโก ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ Center for Globalization แห่งมหาวิทยาลัยเยล และนายอเลจานโดร ฟ็อกซ์เลย์ (Alejandro Foxley) อดีตรัฐมนตรีการคลังแห่งประเทศชิลีในทศวรรษ 2530 บุคคลทั้งสองมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปเศรษฐกิจประเทศของตน

กลุ่ม G11 อันประกอบด้วยประเทศโลกที่สาม ที่มีตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ต้องการให้ 'คนใน' ได้ตำแหน่งนี้ โดยเสนอชื่อนายสแตนเลย์ ฟิชเชอร์ (Stanley Fischer) นายแอนดรูว์ คร็อกเกตต์ (Andrew Crockett) และนายโมฮัมเหม็ด เอล-อีเรียน (Mohamed El-Erian) บุคคลทั้งสามเคยทำงานในกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาก่อน

แม้จะมีเสียงเรียกร้องมากปานใด ท้ายที่สุดกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังคงไว้ธรรมาภิบาล ในเมื่อการลงคะแนนเสียงมิได้ยึดกฎ 'หนึ่ง ประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' (One Country, One Vote) หากแต่คะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามทุน เรือนหุ้นที่แต่ละประเทศเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ปรากฏว่า สหรัฐอเมริกาถือหุ้น 17% ญี่ปุ่น 7% เยอรมนี ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร รวมกัน 17% (สหภาพยุโรปรวม 27%) ด้วยเหตุดังนี้ หากสหรัฐอเมริกาผนึกตัวกับสหภาพยุโรปและญี่ปุ่น สามารถกุมคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

ตำแหน่งผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังคงตกแก่สหภาพยุโรป ตามข้อตกลงดั้งเดิมนับตั้งแต่การสถาปนาองค์กรโลกบาลแห่งนี้ กระบวนการคัดสรรจึงขึ้นอยู่กับ การเมืองภายในสหภาพยุโรปนั่นเอง

รีออดดริโก ราโต อดีตรัฐมนตรีการคลังแห่งประเทศสเปนเสนอตัวชิงตำแหน่งนี้ ฝรั่งเศสพยายามหนุนนายจ็อง เลอเมียร์ (Jean Lemierre) ประธานธนาคารเพื่อการบูรณะและ พัฒนายุโรป (European Bank for Reconstruction and Development : EBRD) โดยขอเสียง สนับสนุนจากเยอรมนี แลกเปลี่ยนกับการที่เยอรมนีได้ตำแหน่งกรรมการยุโรปเพื่อการปฏิรูป เศรษฐกิจ (European Commission for Economic Reform) นายปาสกัล ลามี่ (Pascal Lamy) กรรมการการค้าระหว่างประเทศแห่งสหภาพยุโรป แสดงความสนใจตำแหน่งนี้ด้วย แต่มิได้รับ เสียงตอบรับจากรัฐบาลฝรั่งเศส ในขณะที่อิตาลียุบายดันนายมาริโอ ดรากิ (Mario Draghi) รองประธาน Goldman Sachs

ด้วยเหตุที่ฝรั่งเศสยึดตำแหน่งสำคัญในสหภาพยุโรปมาแล้ว ในขณะที่นาย เลอเมียร์เป็นประธาน EBRD และนายจ็อง-คล็อด ทริเชต์ (Jean-Claude Trichet) เป็นผู้ว่าการ ธนาคารกลางแห่งยุโรป (Euro-pean Central Bank : ECB) หากฝรั่งเศสได้ตำแหน่งสำคัญใน กองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก อิทธิพลของฝรั่งเศสในเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศย่อมมี มากเกินไป ด้วยเหตุดังนี้ นายเลอเมียร์จึงกลับไปดำรงตำแหน่งประธาน EBRD เป็นสมัยที่สอง และ ฝรั่งเศสหันมากดดันให้นายราโตรับนโยบายหลักของฝรั่งเศสแลกกับเสียงสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการพัฒนาแอฟริกาและการปฏิรูปกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

รีออดดริโก ราโต ได้ตำแหน่งผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยเหตุ ปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก นายราโตมีผลงานในการปฏิรูปเศรษฐกิจสเปนอย่างชัดเจน ในขณะที่ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลังระหว่างปี 2539-2547 และได้แสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ยึดมั่นใน แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม แม้พรรคการเมืองที่นายราโตสังกัดจะพ่ายแพ้การเลือกตั้งในเดือน เมษายน 2547 แต่รัฐบาลใหม่ของสเปนก็ได้ถอนการสนับสนุนนายราโต

ประการที่สอง นายราโตได้รับเสียงสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา เขาจบ MBA จาก Berkeley จักรวรรดิภาษาอังกฤษสำเนียงอเมริกัน และชอบฟังเพลง The Rolling Stones ด้วยเหตุนี้จึงพูดจากับผู้นำอเมริกันผู้รื้อเรื่อง

ประการที่สาม นายราโตเคยนั่งอยู่ในคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะผู้แทนประเทศสเปนมาก่อน จึงคุ้นเคยกับผู้นำองค์กรโลกบาลแห่งนี้

ประการที่สี่ นายราโตได้รับเสียงสนับสนุนจากกลุ่มประเทศละตินอเมริกา 17 ประเทศ อันนำโดยบราซิลและอาร์เจนตินา เกือบตลอดระยะเวลาที่ละตินอเมริกาเผชิญวิกฤติการณ์การเงินนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 ต่อเนื่องมาถึงทศวรรษ 2540 นายราโตทำหน้าที่เป็นคนกลางในการผลักดันให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศปล่อยเงินให้กู้แก่ประเทศเหล่านั้น

ในฐานะผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายราโตต้องเผชิญงานเฉพาะหน้าหลายเรื่อง นับตั้งแต่การลดส่วนขาดดุลการคลังของรัฐบาลอเมริกัน การปฏิรูปการเงินในเอเชียบูรพา การปฏิรูปเศรษฐกิจมหภาคในละตินอเมริกาและแอฟริกา และการปรับโครงสร้างในยุโรป แต่งานที่ทำทนายมากยิ่งกว่า ก็คือ การจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเพื่อลดทอนความไร้เสถียรภาพทางการเงินในสังคมเศรษฐกิจโลก

หมายเหตุ โปรดอ่าน

Sebastian Edwards, "The IMF Needs a Leader from the Emerging Countries", *Project Syndicate* (March 2004).

Joseph E. Stiglitz, "The IMF Comes to Germany", *Project Syndicate* (April 2004).

- www.project-syndicate.org/home/home.php4