

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 ตุลาคม 2541

โลกบาล 2541

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมเรียกธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศและองค์การการค้าโลกว่า องค์การ 'โลกบาล' ผมใช้คำว่า "โลกบาล" ในความหมายที่เป็นองค์การที่มีหน้าที่บริหารโลก ดูคล้ายกับที่รัฐบาลเป็นผู้บริหารรัฐ นักวิชาการบางคน ดังเช่น ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (ผู้บัญญัติศัพท์ "ธรรมรัฐ" จาก Good Governance) ช่วยแปลคำนี้เป็นภาษาอังกฤษว่า World Governance

เวลาเขียนประจักษ์ติดปีก ไม่น่าเชื่อว่า ผมใช้คำว่า "โลกบาล" มาเป็นเวลากว่า ครึ่งทศวรรษแล้ว ผมจำได้ดีว่า เมื่อมีการประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งที่ 46 ณ กรุงวอชิงตัน ในปี 2534 นั้น ผมใช้คำว่า "โลกบาล" แล้ว แต่จำไม่ได้แน่ชัดว่าเริ่มใช้คำนี้เมื่อใด

การประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งที่ 53 ณ นครวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2541 จบลงด้วยความน่าผิดหวังอย่างยิ่ง ในขณะที่โลกเคลื่อนตัวไปสู่ปากหุบเหวของ The Greater Depression ผู้คนในภูมิภาคต่างๆของโลกพากันคาดหวังว่า การประชุมองค์การโลกบาลทั้งสองในครั้งนี้น่าจะมีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมอันปฏิบัติได้ในการเหนี่ยวรั้งมิให้ระบบเศรษฐกิจโลกจมสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ แต่การประชุมกลับจบลงอย่างชนิดที่มองไม่เห็นทิศทางของระบบเศรษฐกิจโลก

นับตั้งแต่ระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) พังทลายในเดือนสิงหาคม 2514 ระบบทุนนิยมโลกปราศจากระเบียบการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Order) นานาประเทศเลือกใช้ระบบการเงินระหว่างประเทศตามใจปรารถนา บางประเทศเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System) แต่บางประเทศยังคงยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ตามระบบเบรตตันวูดส์ดั้งเดิม

ถึงระบบทุนนิยมโลกหลังปี 2514 จะยังไม่มีระเบียบการเงินระหว่างประเทศ แต่ด้วยอิทธิพลของ Washington Consensus นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ประเทศ

ต่างๆที่เป็นภาคีกองทุนการเงินระหว่างประเทศถูกผลักดันให้เดินสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน การควบคุมและกำกับการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศผ่อนคลายลง ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ตลาดการเงินของประเทศต่างๆเชื่อมสัมพันธ์จนเกือบเป็นตลาดอันหนึ่งอันเดียวกัน

บัดนี้ เงินทุน ซึ่งมีลักษณะที่พจรลงเท้า ยাত্রาเข้าไปสั่นคลอนตลาดหลักทรัพย์ และตลาดปริวรรตต่างประเทศในประเทศต่างๆ จนก่อให้เกิดภาวะโลกาจลาจล และชุดระบบเศรษฐกิจโลกสู่ภาวะตกต่ำ ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ผู้คนย่อมคาดหวังว่า องค์การโลกบาลจะต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อยับยั้งภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัวปกแผ่ทั่วโลก หากต้องการแก้ปัญหาในขั้นรากฐาน ก็ต้องผลักดันให้มีการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเสียใหม่

ในการประชุมครั้งนี้ เยอรมนีเสนอให้ใช้ Exchange-Rate Target Zones โดยพยายามรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลสำคัญภายใน Target Zones ในขณะที่กลุ่มประเทศ G-22 เสนอให้มีการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในทางที่มีการควบคุมและกำกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ ซึ่งขัดกับแนวทางเสรีนิยมทางการเงินตามข้อเสนอนี้จะไม่ปล่อยให้กองทุนระหว่างประเทศมีเสรีภาพในการเก็งกำไรอย่างปราศจากขอบเขต โดยที่บรรดา Hedge Funds ทั้งหลายจักต้องเปิดเผยข้อมูลการลงทุนในต่างประเทศให้รัฐบาลของตนได้รับทราบเป็นอย่างน้อย ข้อเสนอของกลุ่ม G-22 ยังครอบคลุมประเด็นการเพิ่มความเข้มงวดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ด้วยการกำหนดมาตรฐานสากลให้สถาบันการเงินต่างๆถือปฏิบัติ รวมทั้งมีข้อเสนอด้วยว่า ประเทศที่เผชิญวิกฤติการณ์การเงินอย่างรุนแรงอาจดชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ต่างประเทศเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องปรามสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มักจัดสรรสินเชื่อโดยปราศจากความระมัดระวัง

สหรัฐอเมริกาเสนอให้มีกองทุนฉุกเฉิน (Contingency Fund) ภายใต้การดูแลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่เผชิญวิกฤติการณ์การเงิน แม้ว่าในปัจจุบันกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะมีเงินกู้ฉุกเฉินที่เรียกว่า Stand-by Arrangement (SBA) แต่ SBA จัดสรรเมื่อวิกฤติการณ์การเงินที่รุนแรงเกิดขึ้นแล้ว มีหน้าซ้ำยังมีกระบวนการในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ที่ยาวนานอีกด้วย กองทุนฉุกเฉินที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังจะเผชิญวิกฤติการณ์การเงิน เพื่อให้สามารถหลบเลี่ยงวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้ การจัดสรรเงินทุนฉุกเฉินตามข้อเสนอนี้กระทำก่อนที่จะมีวิกฤติการณ์การเงิน โดยที่ตัดทอนกระบวนการ

กำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายด้วย เพื่อให้สามารถหลบเลี่ยงวิกฤติการณ์การเงินได้อย่างทันการณ์

แม้ว่ากลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-7 จะให้การสนับสนุนข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา แต่ปัญหาสำคัญมีอยู่ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศอยู่ในภาวะใกล้จะแตก แม้บรรดาภาคีที่เป็นประเทศมหาอำนาจจะตกลงที่จะลงขันให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีเงินทุนในการดำเนินการเพิ่มขึ้น แต่ติดขัดที่สหรัฐอเมริกา กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีแผนที่จะขอเพิ่มทุนการดำเนินการอีก 90,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้ ขอจากรัฐบาลอเมริกัน 18,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน แต่รัฐสภาอเมริกันยังไม่ยอมอนุมัติเงินก้อนนี้ ข้อเสนอของประธานาธิบดีคลินตันในการจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินดังกล่าวนี้จึงเปรียบประดุจการถ่มน้ำลายรดฟ้า

ความเชื่อซึ่งใช้ในการแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินระหว่างประเทศ ซึ่งกำลัง 'พัฒนา' เป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่นี้ มิใช่เรื่องน่าประหลาดใจนัก เพราะโครงสร้างของการเมืองโลกแปรเปลี่ยนไปในทางที่ปราศจากผู้นำที่แท้จริง โดยที่ระบบ 'จำวโลก' ลื่นสุดลง และโลกกำลังก้าวสู่ระบบ 'ไตรอภิวรัฐพิภพ' (Tripolarity) ในทางเศรษฐกิจและระบบ 'พหุอภิวรัฐพิภพ' (Multipolarity) ในทางการเมือง ในสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ ไม่มีประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งประเทศใดได้รับเป็นฐานะหรือยอมแบกภาระในการจัดระเบียบระหว่างประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองว่าจำเพาะเหตุการณ์เฉพาะหน้า ผู้นำสหรัฐอเมริกาคุงตั้งประธานาธิบดีคลินตันมีอาจทำหน้าที่เป็นผู้นำโลกที่ทรงประสิทธิภาพ ในเมื่อความน่าเชื่อถือถูกกัดเซาะจากการเมืองภายในประเทศ

ในประการสำคัญ ความสมานฉันท์ในหมู่ผู้นำประเทศมหาอำนาจมลายหายไปเป็นอันมาก อันเป็นเหตุให้การประชุมกลุ่มประเทศ G-7 มีอาจมีฉันทามติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินได้ การประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศ G-7 เป็นเวทีในการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ แต่ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทำให้ G-7 มีอาจมีมติที่มีประสิทธิผลได้ ความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป เริ่มปรากฏภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 รายละเอียดเกี่ยวกับความขัดแย้งเหล่านี้ปรากฏในรายงานวิจัยเรื่อง *Global Economic Leadership and the Group of Seven* (Institute for International Economics, 1996) เขียนโดย C. Fred Bergsten และ C. Randall Henning

ชุมชนการเงินระหว่างประเทศคาดหวังว่า กลุ่มประเทศ G-7 จะมีฉันทามติเกี่ยวกับการลดอัตราดอกเบี้ย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเหนี่ยวรั้งการร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่ง The Greater Depression แม้แต่มติในการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยร่วมกันซึ่งดูเหมือนมิใช่

เรื่องยาก ยังมีอาจผลักดันเป็นมติของกลุ่ม G-7 ได้ โดยที่การประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งนี้ก็ขึ้นความสามารถในการผลิตมติเช่นนี้ด้วย ชุมชนการเงินระหว่างประเทศ'ต้อนรับ'สภาวะไร้การนำขององค์กรโลกบาลด้วยการทำให้ดัชนีของตลาดหลักทรัพย์สำคัญร่วงหล่นตามๆกัน

ธนาคารโลกเป็นองค์กรโลกบาลองค์กรเดียวที่ออกมาชี้้นำการลดอัตราดอกเบี้ย ศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตส์ (Joseph Stiglitz) รองประธานธนาคารโลก ไม่รับรองที่จะชี้ นำเรื่องนี้ ศาสตราจารย์สติกลิตส์เคยวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศมาก่อนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ IMF บังคับให้ประเทศต่างๆในเอเชียรัดเข็มขัดทางการคลัง ในขณะที่ ศาสตราจารย์สติกลิตส์ไม่รับรองการชี้ นำการลดอัตราดอกเบี้ย กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ไม่รับรองที่จะเล่นงานศาสตราจารย์สติกลิตส์ นายมิเชล กัมเดสซุส (Michel Camdessus) ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ผู้ที่ออกมาผลักดันให้ผ่อนคลายเข้ม ขัดทางการเงินด้วยการลดอัตราดอกเบี้ย คงกำลังสูบอะไรที่ไม่ถูกกฎหมาย(กัญชา)

ความสมานฉันท์ระหว่างธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่ง ครั้งหนึ่งเคยผลักดันให้มี Washington Consensus จนกลายเป็นนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของ ประเทศต่างๆเกือบทั่วโลก กำลังก้าวสู่ภาวะคลอนแคลน ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้น ไม่เพียงแต่สิ้นคลอน Washington Consensus เท่านั้น หากยังสร้างความร้าวฉานในความ สมานฉันท์ระหว่างองค์กรโลกบาลทั้งสองอีกด้วย ในเมื่อผู้ยึดกุมฐานวิชาการในองค์กรโลกบาล ทั้งสองนี้ยึดกุมกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ที่แตกต่างกัน