

กองทุนการเงินเอเซีย ความท้าทายของภูมิภาค

โดย วันวลิต ธารไทรทอง

นักวิจัยสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

อย่างน้อยก็ด้วยเหตุผล 4 ประการที่ทำให้ผมเชื่อว่า บรรยากาศเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน เป็นเงื่อนไขที่เหมาะสมในการผลักดันให้เกิดกองทุนการเงินเอเซีย (Asian Monetary Fund, AMF)

ประการแรก เงินสำรองระหว่างประเทศกว่า 4 ล้านล้านเหรียญสหรัฐอยู่กับประเทศในเอเซีย ทรัพยากรทางการเงินมหาศาลเช่นนี้ช่วยหนุนให้การระดมเงินทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนการเงินเอเซีย สะดวกมากขึ้น

ประการที่สอง เมื่อเห็นวิกฤตการเงินของสหรัฐและยุโรปในเวลานี้ ยิ่งตระหนักชัดมากขึ้น ทุกที่ว่า โลกเสรีทางการเงินเป็นบ่อเกิดของความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วิกฤตการเงินของสหรัฐและยุโรปยังแสดงให้เห็นประจักษ์ด้วยว่า จำเป็นต้องมีเครื่องมือและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการกอบกู้เสถียรภาพและอัดฉีดสภาพคล่องเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในยามเกิดปัญหา

ประการที่สาม จากท่าทีต่อปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) ในหลายๆ ครั้งที่ผ่านมามีหลายมาตรฐานในการจัดการกับปัญหา การจัดการกับวิกฤตการณ์การเงินที่ไม่คงเส้นคงวาได้สร้างข้อก้ำกัฏการทำงานของไอเอ็มเอฟ ที่น่าเศร้ากว่านั้นก็คือ ในโครงสร้างปัจจุบัน ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกของไอเอ็มเอฟ ไม่สามารถผลักดันนโยบายใด ๆ ได้เลยถ้าสหรัฐไม่เห็นด้วย บรรยากาศของการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ขยายขึ้น อีกทั้งอำนาจต่อรองของประเทศต่างๆ มีน้อยจนไร้ความหมาย ฉะนั้นเอเซียจึงไม่ควรฝากผีฝากไข้ไว้กับไอเอ็มเอฟอีกต่อไป

ประการที่สี่ สังคมเศรษฐกิจการเมืองโลกดำรงอยู่ในพลวัตการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ สหรัฐกำลังติดอยู่ในวังวนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่รื้อรังและหนี้สินล้นพ้นตัว ขณะที่วิกฤตการเงินยุโรปสั่นสะเทือนระบบเศรษฐกิจเกือบทั้งหมดของยุโรปอย่างถึงรากถึงโคน ในทางตรงกันข้าม ประเทศในเอเซียกำลังประสบความสำเร็จด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างงดงาม ภาวะเช่นนี้ปฏิเสธไม่ได้ว่า อำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองกำลังถูกส่งผ่านมายังเอเซียมากขึ้น

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผมเห็นว่า นี่เป็นทั้งความจำเป็น และเป็นทั้งโอกาสอันดีที่จะเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเซีย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงินเอเซีย

ว่ากันตามจริงแล้ว การเสนอจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเมื่อตอนเกิดวิกฤตการเงินเอเชีย 2540 ญี่ปุ่นเสนอให้จัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียทันที แต่น่าเสียดายที่ข้อเสนอไม่ประสบความสำเร็จด้วยเหตุผลง่ายๆ ที่ว่า ไอเอ็มเอฟและสหรัฐไม่เห็นด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวในการก่อตั้งกองทุนการเงินเอเชียครั้งนั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีความพยายามอื่นในการริเริ่มความร่วมมือทางการเงิน เพราะ 3 ปีต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2543 ณ จังหวัดเชียงใหม่ อาเซียนตกลงให้มีความริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiatives: CMI) เพื่อเป็นแนวทางการสนับสนุนสภาพคล่องทางการเงินแก่ประเทศในอาเซียน ในยามที่เกิดปัญหาเศรษฐกิจ ต่อมาในปี 2549 ขยายเพิ่มเป็นอาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้) โดยใช้ชื่อว่าความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (Chiang Mai Initiatives Multilateralization : CMIM) และในต้นปี 2554 รัฐมนตรีคลังอาเซียน+3 เห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจมหภาคอาเซียน+3 (ASEAN+3 Macroeconomic Research Office: AMRO) เพื่อติดตามภาวะเศรษฐกิจและสนับสนุนการดำเนินงานของความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (CMIM)

แน่นอนว่า การที่อาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้) ได้ตกลงให้มีความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (CMIM) และการจัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจมหภาคอาเซียน+3 (AMRO) ยังไม่เพียงพอที่จะสร้างกองทุนการเงินเอเชียได้

จากรูปแบบที่มีอยู่เราเห็นปัญหาได้ไม่ยากสองประการ ประการแรก เงินทุนตามกรอบริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคีก็มีเพียง 120,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือว่าน้อยมาก ประการที่สอง การที่ความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (CMIM) และสำนักงานเศรษฐกิจมหภาคอาเซียน+3 (AMRO) แยกออกจากกันย่อมทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ ข้อเสนอของสำนักงานเศรษฐกิจมหภาคอาเซียน+3 มีผลต่อการตัดสินใจของภาคีความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคีน้อยมากหรืออาจไม่มีผลเลย อีกทั้งโครงสร้างของความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (CMIM) และสำนักงานเศรษฐกิจมหภาคอาเซียน+3 (AMRO) อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ข้อเสนอและการตัดสินใจใด ๆ จึงง่ายต่อการถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง

ที่สำคัญ ระบบการลงคะแนนของความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคีว่า จะสนับสนุนสภาพคล่องระยะสั้นแก่ประเทศที่มีปัญหาสภาพคล่องหรือไม่นั้น ถูกมองว่าโดนครอบงำจากประเทศ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจทางเศรษฐกิจหรือการสนับสนุนสภาพคล่องจึงง่ายต่อการสอดแทรกข้อต่อรองประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เศรษฐกิจด้วย ประเทศขนาดใหญ่บางประเทศอาจจับจิบสรูปกันเอง เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกัน ดังนั้น トラบเท่าที่โครงสร้างยังมีลักษณะเช่นนี้ มีโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งรุนแรงได้ทุกเมื่อ กระทั่งอาจสร้างอุปสรรคต่อความร่วมมือทางการเงินของภูมิภาค

ผมจึงเห็นว่า โครงสร้างและกลไกเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อความร่วมมือทางการเงินของภูมิภาค ในระยะยาว เราควรนำกรอบความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี (CMIM) และสำนักงานเศรษฐกิจมหภาค อาเซียน+3 (AMRO) มาต่อยอดพัฒนาขึ้นเป็นกองทุนการเงินเอเชีย โดยจะต้องออกแบบให้กองทุนการเงินเอเชียมีเงินกองทุนเป็นของตนเอง และมีอิสระจากอำนาจของรัฐบาลประเทศต่างๆ เท่าที่จะเป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม การอยู่พ้นจากอำนาจของรัฐบาลประเทศต่างๆ ไม่จำเป็นต้องมีฐานะหรือ บทบาทที่ขัดแย้งกับการพัฒนาความเสรีทางการเงินตามกรอบความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนและระบบการเงินเสรีของเอเชีย ในทางตรงกันข้าม กองทุนการเงินเอเชียจะดำเนินการ ร่วมกับรัฐบาลประเทศต่างๆ ในเอเชียชนิดที่ยังเป็นประโยชน์ต่อความร่วมมือทางการเงินอาเซียน และเอเชีย รวมถึงจะมีบทบาทสำคัญต่อการกอบกู้ความมีเสถียรภาพในยามที่เกิดความไร้เสถียรภาพ และความตกต่ำทางเศรษฐกิจ

มีข้อเสนอให้ใช้รูปแบบของไอเอ็มเอฟเป็นตัวอย่างในการตั้งกองทุนการเงินเอเชีย ซึ่งแน่นอนว่า แนวทางที่ไอเอ็มเอฟได้ทำมาเป็นแนวทางที่มีคุณค่า และไม่ผิดที่กองทุนการเงินเอเชียจะเรียนรู้ จากไอเอ็มเอฟ

แต่ต้องไม่ลืมว่า โครงสร้างการบริหารจัดการของไอเอ็มเอฟไม่ใช่รูปแบบที่สมบูรณ์ หากแต่ เป็นแนวทางที่จะต้องนำมาเรียนรู้และปรับใช้ เพื่อไม่ให้กองทุนการเงินเอเชียถูกครอบงำจากประเทศใดประเทศหนึ่ง และไม่มีหลายมาตรฐานในการปฏิบัติต่อประเทศภาคี ที่สำคัญต้องสร้างหลักประกัน ที่มั่นคงปลอดภัยว่า ผลประโยชน์ของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคีของกองทุนการเงินเอเชียจะได้รับ การคุ้มครอง และเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีทุกประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในความสัมพันธ์ทางอำนาจ อย่างเท่าเทียมไม่ว่าจะเป็นประเทศเล็กหรือใหญ่

โดยย่อคือ ต้องสร้างกติกาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายขึ้นใหม่ โดยพยายามตัดวงจรของ การครอบงำจากประเทศขนาดใหญ่และสร้างเกาะคุ้มกันให้แน่นหนาที่สุดเท่าที่จะทำได้ด้วย

หากเราสามารถผลักดันให้เกิดกองทุนการเงินแห่งเอเชียตามแนวทางนี้ได้ กองทุนการเงิน เอเชียจะช่วยให้ประเทศในเอเชียหลุดออกจากการครอบงำด้านการเงินของไอเอ็มเอฟและสหรัฐ และจะเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนความร่วมมือทางการเงินในภูมิภาคเอเชียอย่างยั่งยืน

บทความนี้เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน สถาบันไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป