

บทที่ 4

อิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาของไทย ที่มีผลสืบเนื่องให้เกิดการก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูล

อิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา

จากความหมาย คุณสมบัติ และรูปแบบของอิทธิพลดังกล่าวไว้ในบทหน้านั้น สามารถนำมาพิจารณาบทบาทของธนาคารโลกในความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลกับประเทศสมาชิกโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาได้ดังที่จะกล่าวต่อไป

เครื่องมือสำคัญของธนาคารโลกในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลายก็คือเงื่อนไขในการให้เงินกู้ที่ธนาคารโลกอนุมัติให้แก่โครงการพัฒนาของประเทศเหล่านั้น ดังนั้น อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้จึงมีความสำคัญต่อธนาคารโลก คือในฐานะผู้ให้กู้ ธนาคารโลกสามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ พร้อมไปกับเงินที่ให้กู้ เพื่อให้เงื่อนไขดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์และเกิดการดำเนินการในประเทศผู้ขอกู้¹ เช่นการกำหนดเงื่อนไขให้มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจเป็นแบบเสรี เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันเองของภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือทางด้านที่ปรึกษาและ

¹ Edward S. Mason and Robert E. Asher, The World Bank since bretton woods (Washington D. C. : Brooking Institution, 1973), pp. 425-426.

ทางเทคนิคซึ่งถูกเชื่อมโยงเข้ากับการให้เงินกู้ นั่น ก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่ธนาคารโลก จะสามารถแสดงอำนาจต่อรอง และสามารถเข้าไปมีบทบาทเชิงอิทธิพลในการกำหนด นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในประเทศผู้กู้ได้ ซึ่งเงื่อนไขของการให้เงินกู้ นี้ ถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งในการเจรจาต่อรองทางเศรษฐกิจการเมือง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

กรณีการมีอิทธิพลของธนาคารโลกนั้น Edward S. Mason และ Robert E. Asher ได้กล่าวถึงอำนาจค้ำจ้ำง (leverage) ของธนาคารโลกไว้ว่า

“อำนาจค้ำจ้ำง” นั้น เป็นหนึ่งในจำนวนหลายคำที่เป็นเครื่อง แสดงถึงการคงอยู่ของการใช้อิทธิพลของผู้ให้กู้อย่างธนาคารโลกต่อ พฤติกรรมของผู้กู้ อำนาจดังกล่าวนี้สามารถเห็นได้ในรูปการให้ คำแนะนำ การชักจูงโดยการให้สิ่งตอบแทนคือการให้เงินกู้ รวมทั้ง การกำหนดเงื่อนไขพร้อมไปกับการให้เงินกู้ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการ กระทำ หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามความต้องการของธนาคาร โลก โดยทั่วไปแล้ว มักจะส่งผลกระทบต่อนโยบายทางเศรษฐกิจของ ประเทศผู้กู้²

ดังนั้น อำนาจค้ำจ้ำงนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ว่า ผู้ให้กู้ซึ่งมีอำนาจค้ำจ้ำงอันเกิดจากการมีทรัพยากรแห่งอำนาจ คือเงินกู้ที่ผู้กู้ต้องการนั้น อยู่ในสถานะเหนือผู้กู้ และด้วยเหตุที่การแสดงบทบาท ของธนาคารโลกมีผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายและพฤติกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ซึ่ง

² Ibid, pp. 425-426.

แสดงให้เห็นถึงสภาพการมีอิทธิพลของธนาคารโลก ทำให้ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับธนาคารโลก ซึ่ง Raymond F. Mikesell กล่าวว่าสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาสำหรับประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลาย ก็คืออิทธิพลของธนาคารเพื่อการพัฒนาที่มีต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศเหล่านั้น เพราะถึงแม้ทุนจากภายนอกจะเป็นเครื่องช่วยเสริมทรัพยากรภายในประเทศ แต่การที่ผู้ให้กู้สามารถมีอิทธิพลต่อการแบ่งสรรทรัพยากรการเลือกและออกแบบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตลอดจนต่อการกำหนดนโยบายของประเทศผู้รับเงินกู้นั้น ยังคงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องพิจารณา³

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินการด้านพลังงานนั้น Hugh Collier ได้กล่าวถึงอิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดนโยบายด้านพลังงานในประเทศผู้กู้ไว้ว่า ธนาคารโลกได้ใช้อิทธิพลผ่านการเขียนรายงานต่าง ๆ โดยเฉพาะรายงานการประเมินผล รายงานเหล่านี้ ไม่ใช่แค่การบรรยาย อธิบาย หรือการชี้แจงแสดงเหตุผลทางเศรษฐกิจของโครงการเท่านั้น แต่มีการวิเคราะห์สถานภาพทางการเงินและความคาดหวังในสิ่งที่จะเป็นไปได้ของหน่วยงานด้านพลังงาน ปัญหาเชิงสถาบันและการปฏิบัติงานของภาคพลังงานทั้งหมดด้วย ธนาคารโลกยังสามารถใช้อำนาจของตนในการยับยั้งเงินกู้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้ทำให้ธนาคารโลกเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและเตรียมโครงการเพื่อเป็นการประกันว่าผลในขั้นสุดท้าย

³Raymond F. Mikesell, The economics of foreign aid and self-sustaining development , pp. 45-61.

ของโครงการจะเป็นที่ยอมรับ อีกทั้งเอกสารการกู้ยืมก็ไม่ได้มีเฉพาะข้อตกลงทางการเงิน แต่ยังมีข้อตกลงเกี่ยวกับการสร้างและการดำเนินโครงการที่ประเทศผู้กู้จะต้องปฏิบัติตาม⁴

สาเหตุหนึ่งที่การวิเคราะห์ คำแนะนำ อีกทั้งเงื่อนไขเงินกู้ของธนาคารโลกสามารถก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบาย และการริเริ่มตัดสินใจกำหนดโครงการใหม่ ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายก็คือ การที่ธนาคารโลกมีอำนาจมากพอในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่จะชี้ถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศสมาชิกว่าอยู่ในระดับใด น่าเชื่อถือมากน้อยแค่ไหน ซึ่งการชี้ฐานะดังกล่าวสามารถทำให้ประเทศที่ถูกวิเคราะห์หรือถูกกำหนดสถานภาพนั้น มีผลไปตามสภาพของการกำหนดของธนาคารโลกได้ โดยเฉพาะในยุคของการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับภาพพจน์ทางเศรษฐกิจของตน นั้นหมายความว่าถ้าประเทศใดถูกธนาคารโลกจัดอยู่ในระดับที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจขยายตัวและเติบโตดี ผลก็คือจะทำให้ประเทศดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือในสายตาของนักธุรกิจต่างชาติที่ต้องการเข้ามาลงทุนและค้าขายด้วย ทำให้สภาวะของการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่หยุดชะงัก สามารถรักษาระดับการเจริญเติบโตไว้ได้ดี ทำให้มีความน่าเชื่อถือ (creditworthiness) ในสายตาของแหล่งเงินกู้อย่างธนาคารโลกที่จะให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่ประเทศดังกล่าวว่า ในที่สุดแล้วจะสามารถใช้คืนเงินกู้ให้กับธนาคารโลกได้ทั้งหมด⁵

⁴Hugh Gollier, Developing electric power : thirty years of World Bank experience (Baltimore : John Hopkins, 1984), p. 135.

⁵Edward S. Mason and Robert E. Asher, pp. 426-427.

ด้วยเหตุนี้ การที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับอำนาจการตัดสินใจของธนาคารโลก ทำให้ธนาคารโลกสามารถใช้เงื่อนไขที่กำหนด เป็นเครื่องต่อรอง และมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมของของประเทศเหล่านั้นได้ จะเห็นได้จากการที่ธนาคารโลกยกตัวอย่างประเทศไทยว่า เป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามนโยบายธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ⁶ ในการประชุมประจำปีธนาคารโลกที่กรุงเทพมหานคร ในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 (ปีพ.ศ. 2534)

จากบทบาทของธนาคารโลกในความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลกับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น นอกจากการตั้งเงื่อนไขเงินกู้ให้กับประเทศผู้กู้ เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการได้มาซึ่งเงินทุน เพื่อการดำเนินการในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าว มักจะเป็นเงื่อนไขด้านนโยบายทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศ รวมทั้งเงื่อนไขการดำเนินการโครงการพัฒนาตามความต้องการของธนาคารโลกแล้ว วิธีการที่ธนาคารโลกใช้เป็นเครื่องต่อรอง หรือแสดงถึงอำนาจค้ำจ้ำงของธนาคารโลกนั้น ยังมีในลักษณะของการชักจูงหรือการจูงใจ ที่เป็นการแสดงให้ประเทศผู้กู้เห็นว่า เป็นประโยชน์ของประเทศผู้กู้เอง ในการที่จะปฏิบัติ หรือดำเนินการตามที่ธนาคารโลกแนะนำ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงแรกที่ธนาคารโลกเข้ามามีความสัมพันธ์ในลักษณะของการให้เงินกู้ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยนั้น กรอบหรือแนวทางการพัฒนาที่ธนาคารโลกวางไว้ให้แก่วัฐบาลไทยก็คือ การเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบชาตินิยมไปสู่แนวทางเสรีนิยมซึ่งจะเกิดผลดีแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติไทย โดยจะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการพัฒนาตามแนวทางชาตินิยมที่มีอยู่เดิม และจะสามารถสร้างเศรษฐกิจของชาติไทยให้เจริญขึ้นได้ นอกจากนี้ อำนาจ

⁶ เดวิด เมอเรย์, หน้า 20.

ในการยับยั้งเงินกู้ ยังเป็นวิถีทางการลงโทษของธนาคารโลกต่อประเทศผู้กู้ในกรณีที่โครงการพัฒนาที่ได้รับเงินกู้เกิดปัญหา ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือตามเงื่อนไขที่ธนาคารโลกกำหนดไว้ หรือปัญหาที่เกิดภายในประเทศผู้กู้เอง ซึ่งเหตุดังกล่าวทำให้ธนาคารโลกเข้าไปควบคุม และมีส่วนในการวางแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้เป็นที่มั่นใจของธนาคารโลกว่า โครงการดังกล่าวจะบรรลุผลสำเร็จได้ในที่สุด ดังนั้น ด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เช่นการเจรจา การตกลงกัยั้รวมถึงการพิจารณาโครงการนั้น ล้วนแต่เป็นหนทางที่ธนาคารโลกซึ่งมีอำนาจเหนือในฐานะผู้ให้กู้ สามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางและนโยบายของประเทศผู้กู้ได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า ประเด็นหนึ่งที่สำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับประเทศกำลังพัฒนาคือ ประเด็นเรื่อง “อิทธิพล” ที่ธนาคารโลกมีต่อประเทศผู้กู้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาประเด็นดังกล่าว ด้วยการศึกษจากบทบาทของธนาคารโลกในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยศึกษากรณีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนปากมูล

อิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

เมื่อพิจารณาความหมายของ “อิทธิพล” กับพฤติกรรมของธนาคารโลกในการพัฒนาประเทศของไทยแล้ว กล่าวได้ว่าธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศนับแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ที่กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องมาจากธนาคารโลก ซึ่งมีสถานะอำนาจที่เหนือกว่าในฐานะผู้ให้เงินกู้ นั่นสามารถแสดงอิทธิพลต่อประเทศไทยในฐานะผู้กู้ ด้วยการกำหนดเงื่อนไข ซึ่งเป็นแนวทางการความต้องการของตนพร้อมกับการให้กู้ และเงื่อนไขดังกล่าวก็ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบาย และการดำเนินการตามความต้องการของธนาคารโลกได้

โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศขาดแคลนเงินทุนและมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งเงินกู้ระยะยาวจากธนาคารโลก⁷ เพื่อนำมาแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ก็ยิ่งแสดงให้เห็นภาพของการมีอิทธิพลของธนาคารโลกมากยิ่งขึ้น ในลักษณะที่ประเทศขาดอำนาจต่อรอง ขณะเดียวกัน ธนาคารโลกกลับสามารถมีอำนาจคั่งงำที่เหนือกว่า ซึ่งในที่สุดตลอดช่วงเวลาของการพัฒนาประเทศ แม้จะไม่ทั้งหมดของเงื่อนไขและข้อตกลงที่ประเทศไทยนำมาใช้และปฏิบัติ แต่โดยรวมแล้ว ในฐานะประเทศผู้กู้ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและคำชี้แนะส่วนใหญ่ของธนาคารโลก⁸ ซึ่งอิทธิพลของธนาคารโลกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยนั้น สามารถแสดงให้เห็นได้ ดังนี้

1. ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สามารถเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนแนวทางและการให้ความสำคัญกับปัจจัยต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทในการชี้แนะให้เกิดการปรับเปลี่ยนดังกล่าวขึ้น แบ่งได้ 3 ระยะ คือ

ระยะแรก เริ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2500 (ปีค.ศ.1957) นับตั้งแต่ช่วงที่ธนาคารโลกส่งคณะสำรวจเข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของไทย และได้จัดทำรายงานสภาพเศรษฐกิจพร้อมคำแนะนำและข้อชี้แนะให้ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากแนวทาง “ชาตินิยม” ไปสู่แนวทาง “เสรีนิยม” เพื่อนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

⁷ คีเรก ปัทมสิริวัฒน์, หน้า 217-219.

⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 43.

และจากข้อเสนอแนะของธนาคารโลกในครั้งนี ก่อให้เกิดสถาบันสำคัญเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นด้วย

ระยะที่สอง ประมาณปีค.ศ. 1976-1980 คือช่วงที่ธนาคารโลกเข้ามา มีบทบาทในการปรับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย จากแนวทางที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth) แต่เพียงอย่างเดียว ไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่เพิ่มความสำคัญให้กับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของการพัฒนา (redistribution with growth/growth with equilibrium)

ระยะที่สาม นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1990 เป็นต้นมาคือช่วงที่แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เข้ามามีอิทธิพลต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งการให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของธนาคารโลก เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนทำให้เกิดการมุ่งให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว

1.1 อิทธิพลของธนาคารโลกต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ
ในระยะแรก สำหรับช่วงแรกของการเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศไทยนั้น
 ถือได้ว่าข้อเสนอแนะของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกในรายงานการสำรวจ
 สภาพเศรษฐกิจที่ชื่อ “A Public Development Program for Thailand” หรือ
 “โครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย” จากการสำรวจในปีค.ศ. 1957 (ปีพ.ศ.
 2500) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ทำให้เกิด

1. การปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ
 จากเดิมที่ดำเนินแนวทาง “ชาตินิยม” ด้วยการที่รัฐบาลเข้าประกอบกิจการอุตสาหกรรม
 เอง เนื่องจากความรู้สึกชาตินิยม ด้วยเกรงว่าชาวต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ชาวจีนจะเข้ามาผูกขาดและควบคุมเศรษฐกิจไทย แต่ก็กลายเป็นการผูกขาดโดยรัฐ
 ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
 ชบเซา ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน การคอร์รัปชันเป็นต้น มาสู่
 แนวทางที่เรียกว่า “เสรีนิยม” ซึ่งเป็นแนวทางที่ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาท
 ทางเศรษฐกิจมากขึ้น ที่สำคัญก็คือการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชาวต่างชาติเข้ามา
 ลงทุนในประเทศอย่างเสรี ในขณะที่รัฐก็เลิกประกอบกิจการอุตสาหกรรมมีหน้าที่
 สร้างและอำนวยความสะดวกแก่เอกชนที่เข้ามาลงทุน ทั้งด้านกฎหมาย และการ
 ให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นแก่การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม และการ
 ติดต่อค้าขาย เพื่อเร่งนำไปสู่เป้าหมายของแนวทางดังกล่าวคือความเจริญเติบโต
 โดยธนาคารโลกเชื่อว่าการดำเนินการตามแนวทางนี้ จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคือ
 เกิดจากการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางชาตินิยมได้

2. นอกจากจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวทางและนำไปสู่การกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่แล้ว ยังส่งผลให้เกิดการก่อตั้งหน่วยงาน หรือสถาบันเพื่อทำหน้าที่วางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปตามแนวทางใหม่ด้วย คือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ซึ่งต่อมาคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั่นเอง

ด้วยเหตุที่ธนาคารโลกเป็นผู้ที่วางกรอบหรือแนวทางการพัฒนาใหม่ เสนอให้กับรัฐบาลไทย ในรูปของการกำหนดเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจำต้องปฏิบัติตาม เมื่อธนาคารโลกเสนอภาพของผลแห่งการเปลี่ยนแปลง คือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและความช่วยเหลือทางด้านเงินกู้ที่จะได้รับจากธนาคารโลก และผลของการชักจูงโดยการแสดงให้เห็นถึงผลดีของการปฏิบัติตามแนวทางของธนาคารโลกก็คือการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนา และการก่อเกิดสถาบันที่เป็นรูปธรรมชัดเจนดังที่กล่าวมาแล้วจึงถือได้ว่าองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก เป็นผู้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงแรกของการพัฒนานี้ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีผู้ให้ข้อสังเกตไว้ดังนี้

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ กล่าวว่า สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ผู้คนจำนวนน้อยนักที่จะรู้ว่าสถาบันแห่งนี้เกิดขึ้นจากการผลักดันของธนาคารโลก เมื่อคณะผู้แทนธนาคารโลกเดินทางเข้ามาสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ในปีพ.ศ. 2500 โดยมีนายพอล ที. เอลส์เวิร์ธ (Paul T. Ellsworth) เป็นหัวหน้าคณะนั้น จุดประสงค์หลัก

นอกเหนือจากการจัดตั้งองค์กรที่มีอยู่แล้วนี้ เอกสารเรื่อง “A Central Planning Organization for Thailand” ซึ่งนายเอลส์เวิร์ธเขียนขึ้น นับเป็นจุดก่อเกิดของสภาพฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในเวลาต่อมา⁹

รังสรรค์กล่าวถึงเบื้องหลังของการได้มาซึ่งเป้าหมายของธนาคารโลกว่า “ผู้บริหารของธนาคารโลกในนครวอชิงตัน ดี ซี ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2501 มีมติให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของนายเอลส์เวิร์ธ แต่ข้อเสนอดังกล่าวกลับถูกต่อต้านจากข้าราชการไทย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งมีนายฉลอง ปิงตระกูล เป็นเลขานุการ อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกได้เจรจากับผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเวลานั้น ประกอบด้วย ม.ล. เดช สนิทวงศ์ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ และพระยาปริภังค์ ยุทธกิจ ซึ่งในที่สุดได้ให้การสนับสนุนข้อเสนอของนายเอลส์เวิร์ธ และมีการประนีประนอมจนมีการจัดตั้งสภาพฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปีพ.ศ. 2502 และยุบสภาเศรษฐกิจแห่งชาติไป ด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น จึงมิใช่เรื่องน่าแปลกประหลาดใจที่สภาพฒน์มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับธนาคารโลกมาตั้งแต่ต้น¹⁰

นอกจากนี้ รังสรรค์ยังได้ให้ข้อสังเกตถึงลักษณะของการเข้ามามีบทบาทของธนาคารโลกว่า แบบแผนการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยของธนาคารโลก มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีการเข้ามามีบทบาทของรัฐบาลอเมริกัน กล่าวคือช่องทางที่เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลเป็นช่องทางที่ผ่านปัจจัยทางด้านอุปทานหรือผู้ผลิตนโยบาย โดยเฉพาะ-

⁹ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, อนิจลักษณะเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพมหานคร : คบไฟ, 2536), หน้า 67.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

อย่างยิ่ง กลุ่มขุนนางนักวิชาการ การเจรจาและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและ
 สารสนเทศระหว่างกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยกับเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก ไม่ว่าจะเป็
 ทางการหรือไม่ นับเป็นขั้นตอนสำคัญขององค์การระหว่างประเทศ ในการเข้ามา
 มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย¹¹

ส่วนดิเรก ปัทมสิริวัฒน์นั้น แม้จะให้ข้อสังเกตถึงความสัมพันธ์ระหว่าง
 ธนาคารโลกและหน่วยงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจของไทยว่า ควรระมัดระวังใน
 การกล่าวถึงหน่วยงานสภาพัฒน์ว่าถูกธนาคารโลกครอบงำทางความคิด และรับ
 ความคิดมาจากธนาคารโลก และไม่ควรสรุปว่าธนาคารโลกเป็นที่พึ่งทางความคิด
 ให้กับสภาพัฒน์ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจให้กับประเทศ แต่ท้ายที่สุดแล้ว
 ดิเรกก็ยังยอมรับว่าช่วงแรกของความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกและหน่วยงาน
 ของรัฐไทยนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการกำหนด
 นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย โดยกล่าวว่า

“เราคงจะไม่ปฏิเสธว่าประเทศไทย รัฐบาลไทย และภาค
 เอกชนไทย เคยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากต่างชาติ เคยพึ่งพาความรู้
 เงินทุน และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับ
 ความช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือการกู้ยืมที่มีเงื่อนไข ย่อมเปิดโอกาส
 ให้ต่างชาติเข้ามาชี้แนะ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติของตนได้ง่าย ผู้เขียน
 มีความเห็นว่ามีสองช่วงที่เศรษฐกิจไทยเปิดโอกาสให้มีการชี้แนะ
 จากต่างชาติค่อนข้างมาก คือช่วงแรกต้นทศวรรษ 1960 ในยุคที่
 เปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งเป็น

¹¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บท
 วิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 40.

ประสบการณ์ใหม่ของไทยกับในช่วงที่สองในปลายทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1980 เนื่องจากสถานการณ์นี้ต่างประเทศ ทำให้หน่วยงานราชการอยู่ในสภาพจำยอมต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อเสริมสภาพคล่อง”¹²

ด้วยข้อสรุปถึงความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างธนาคารโลกกับรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติดังที่กล่าวมา เพื่อเป็นข้อยืนยันถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว เอกสารบางฉบับของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีข้อความที่แสดงถึงการชักจูงโน้มน้าวของธนาคารโลก เพื่อให้เห็นข้อดีของการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของตน ซึ่งแสดงนัยยะถึงการมีอิทธิพลไว้ว่า

“รายงานเรื่อง “A Public Development Program for Thailand” ที่เกิดจากการสำรวจเศรษฐกิจของคณะสำรวจเศรษฐกิจธนาคารโลกนั้น ได้มีส่วนในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่นั้นมา โดยที่เมื่อคณะสำรวจเศรษฐกิจประเทศไทยของธนาคารโลกได้ออกรายงานดังกล่าวแล้ว คณะสำรวจก็ได้ยืนยันทันทีที่ข้อเสนอว่าด้วยสถาบันการวางแผนเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทยต่อรัฐบาล ตามบันทึกได้ชี้แจงแสดงเหตุผลว่าประเทศไทยจำเป็นต้องเพิ่มพูนการพัฒนาเศรษฐกิจให้มากยิ่งขึ้น หากประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้สถานการณ์เสื่อมทรามลงด้วยการตั้งศูนย์กลางวางแผนเศรษฐกิจขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการบริหารและการจัดการการพัฒนาที่มีอยู่ โดยที่แม้จะมีกลุ่มผู้คัดค้านความคิดของธนาคารโลก แต่จากการประชุมตกลงต่อรองกัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยนำโดยม.ล. เดช สนิทวงศ์ ประธานคณะกรรมการร่วมมือกับ

¹² ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, หน้า 216.

คณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก (กสธ.) ก็ได้้นำความเห็นดังกล่าวข้างต้นของคณะสำรวจธนาคารโลกมาพิจารณาดำเนินการ และได้ชี้แจงให้คณะสำรวจของธนาคารโลกทราบว่า ถ้าจะตั้งเป็นสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ก็จะต้องทำเป็นรูปพระราชบัญญัติ คณะสำรวจเศรษฐกิจธนาคารโลกรับทราบและประชุมร่วมกับฝ่ายไทยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และในที่สุดก็ได้ประกาศใช้ในเวลาต่อมา¹³

ประหยัด บุรณศิริ กล่าวไว้ใน “Obstacles to Effective Planning Encountered in the Thai Planning Experience” ว่าเนื้อหาของรายงานการสำรวจเศรษฐกิจประเทศไทยของคณะสำรวจธนาคารโลก ได้รวมถึงการประเมินงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาสาธารณะและได้แนะนำแบ่งงบประมาณในการให้ความสำคัญแก่ประเด็นการพัฒนาก่อนหลัง ให้สอดคล้องตามความคิดเห็นของธนาคารโลก ข้อชี้แนะจะกระทำภายใต้นโยบายที่แน่นอน และมีมาตรฐานที่คณะสำรวจเห็นว่ารัฐบาลไทยควรจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อที่จะให้เกิดผลดีแก่กระบวนการพัฒนา ไม่มีข้อสงสัยเลยว่าคณะสำรวจได้หาวิธีที่จะกระตุ้นความคิดในการวางแผนการพัฒนาและกำหนดให้มีการปรับปรุงกระบวนการวางแผนการพัฒนาของไทย¹⁴

¹³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ กับงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : บพิธจำกัด, 2518), หน้า 35-36.

¹⁴ สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, บทความทางวิชาการโดยประหยัด บุรณศิริ (กรุงเทพมหานคร : แผนภาพและการพิมพ์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2513), ไม่ปรากฏเลขหน้า.

ข้อความจริงที่ปรากฏ ทำให้เห็นถึงอิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงแรกของไทยได้ค่อนข้างชัดเจน จากขั้นตอนของการเจรจา ประชุมปรึกษา การชักจูงโดยการแสดงให้เห็นข้อดีหรือผลประโยชน์ที่จะทำให้เศรษฐกิจของไทยเจริญเติบโตขึ้น ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาให้กับประชากรที่ยากจน ที่จะเกิดจากการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ และดำเนินการตามความคิดเห็นของธนาคารโลก ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ธนาคารโลกกำหนดพร้อมเงินกู้ที่ประเทศผู้รับเงินกู้จำเป็นต้องปฏิบัติตามเพื่อแลกกับความช่วยเหลือทั้งด้านเงินกู้ ด้านเทคนิค ด้านวิชาการแก่การดำเนินการ โครงการพัฒนาที่ธนาคารโลกเห็นว่าน่าจะบังเกิดขึ้น ซึ่งได้เขียนไว้อย่างละเอียดในรายงานเรื่อง “โครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย” ปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถยืนยันข้อสรุปของรังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ได้ว่าธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงแรกของการดำเนินความสัมพันธ์

จากการศึกษายังมีข้อสังเกตถึงสาเหตุที่ธนาคารโลกสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาของไทยในยุคเริ่มแรกได้ กล่าวคือนอกเหนือจากเหตุปัจจัยสำคัญที่ตัวธนาคารโลกเอง ในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีทรัพยากรแห่งอำนาจคือ เงินทุน และเครื่องมือต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการพัฒนา ซึ่งนำไปสู่การมีขีดความสามารถที่จะเข้ามาจัดการ และดำเนินการในเชิงอิทธิพล อันก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวทางและกำหนดนโยบายตามความต้องการของธนาคารโลกได้ในฐานะที่ไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของธนาคารโลกแล้ว ก็คือเหตุปัจจัยภายในของไทยเอง กล่าวคือ

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางชาตินิยม เช่น ปัญหาสภาพเศรษฐกิจซบเซา ปัญหาด้านการคลัง และปัญหาอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมของรัฐบาลที่ต้องการการแก้ไขอย่างรีบด่วน

2. การที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนหนึ่งผ่านการศึกษาจากประเทศตะวันตก จึงได้รับอิทธิพลทางความคิดการพัฒนาประเทศตามแนวทางกระแสหลัก ทำให้คณะสำรวจเศรษฐกิจและคณะที่ปรึกษาที่ธนาคารโลกส่งมานั้นสามารถเข้ามาปรับเปลี่ยนและกำหนดนโยบายการพัฒนาของไทยได้สำเร็จอย่างไม่ยากนัก ด้วยการติดต่อสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าว เพราะถึงแม้ว่าจะมีกลุ่มบุคคลที่คัดค้านการเข้ามาของธนาคารโลก แต่กลุ่มดังกล่าวก็เป็นกลุ่มเล็กกว่า และไม่มีบทบาทมากนักที่จะกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์แห่ง “การพัฒนา” ตามความคิดของแนวทางกระแสหลักในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

1.2 อิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่สอง (เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นไป คือ ปลายทศวรรษ 1970 - ปลายทศวรรษ 1980) ผลแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางที่ปรับเปลี่ยนสู่แนวทางทุนนิยมตามเงื่อนไขและคำชี้แนะของธนาคารโลก คือความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจหรือความเจริญทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบท โดยเฉพาะระหว่างกรุงเทพฯ ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลาง ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวยังมีสภาพความเป็นอยู่ยากจนอยู่นั้น เป็นเหตุผลที่ธนาคารโลกอ้างถึงในการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทาง และนโยบายการพัฒนาประเทศในช่วงนี้

ดังนั้น ประเด็นที่ธนาคารโลกหันกลับมาให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาในช่วงนี้ก็คือ การมุ่งกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ชนบท หรือเรียกได้ว่าเป็นบริเวณชายขอบแห่งการพัฒนาที่ผลได้ของการพัฒนามักจะไปไม่ถึง ไปพร้อม ๆ กับเป้าหมายแห่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (redistribution with growth)¹⁵ ด้วยวิธีการที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชนบทมากยิ่งขึ้นในกระบวนการพัฒนาดังกล่าวคือ กำหนดให้มีแผนงานและโครงการด้านการพัฒนาชนบทมากยิ่งขึ้น เป้าหมายดังที่กล่าวมานั้น ปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ดังนี้ คือ

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ผ่านมามีได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในการเพิ่มรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ให้พ้นจาก “ความยากจน” มาเป็นลำดับ แต่ปัจจุบันก็ยังมีประชากรที่อยู่ในข่าย “ยากจน” อยู่ถึงเกือบ 1 ใน 3 ของประเทศ หรือคิดเป็นจำนวนกว่า 10 ล้าน และในจำนวนนี้ 90% อาศัยอยู่ในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ดังนั้น เป้าหมายที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 5 นั้น นอกจากจะต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแล้ว ก็จะต้องเร่งดำเนินการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ส่งเสริมความเสมอภาคทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนของคนชนบทที่ยังล้าหลัง ให้คนเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิต

¹⁵The World Bank, Rural development : World Bank experience 1965-86 (Washington D.C. : World Bank, 1988), p.1.

และการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ชัดเจนใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 นี้ ที่แตกต่างจากแผนพัฒนา ฉบับอื่นที่แล้มาแล้ว”¹⁶

ด้วยการให้เหตุผลสำคัญในเรื่องปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของ ความเจริญทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับพื้นที่ชนบทห่างไกล ในการเข้ามามี บทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยอย่างชัดเจนอีกช่วงหนึ่ง ไว้ในรายงานเศรษฐกิจชื่อ “Thailand : Toward A Development Strategy of Full Participation” ทำให้ธนาคารโลกยังคงสถานภาพของการมีอิทธิพลต่อการกำหนด นโยบายการพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980 ของไทยเรื่อยมา เพราะเมื่อพิจารณา แนวนโยบายหลักในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายส่วนใหญ่ ได้สะท้อนแนวความคิดและข้อเสนอแนะของธนาคารโลกอยู่ไม่น้อย¹⁷ อย่างเช่น แนวความคิด redistribution with growth หรือแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับ การกระจายความเจริญไปสู่ชนบท การพัฒนาชนบทเพื่อยกฐานะความยากจนของ คนในชนบท ขณะเดียวกัน เป้าหมายแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ยังเป็น เป้าหมายที่สำคัญไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ แนวความคิดเรื่อง basic need approach ก็เป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาชนบทของไทย ช่วงทศวรรษ 1980 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์¹⁸

¹⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม- แห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพัฒน์, 2525), หน้า 2-3.

¹⁷ รัชชชัย ขงกิตติกุล, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 : ภาพรวม” ใน บทความประกอบในการสัมมนาทางวิชาการปี 2525 เรื่องแผน 5 : ปฏิรูปเศรษฐกิจ ? มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 9.

¹⁸ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, หน้า 220-225.

เอกสารด้านนโยบายของธนาคารโลกในการพัฒนาประเทศไทย ได้กล่าวถึง การเปลี่ยนแปลงจุดเน้นการพัฒนาว่า ในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของ ไทยนั้น จากเดิมที่ธนาคารโลกเคยทุ่มเทเงินกู้จำนวนมากให้แก่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในแผนพัฒนาฉบับแรก ๆ เพื่อเร่งให้เกิดความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก ธนาคารโลกจึงได้หันมาเพิ่มเงินกู้แก่การพัฒนาชนบทของไทยโดยตรง เพื่อช่วยเหลือ ประชาชนที่ยังคงมีความยากจนด้วยการกำหนดเป้าหมายและกิจกรรมหลักใน การพัฒนาช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5¹⁹ มี 2 ประเด็น คือ

1. การลดความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาและรายได้ของประชาชน ที่อยู่ในเมืองและชนบท ด้วยการมุ่งดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบทเพื่อยกฐานะ ของประชาชน ด้วยการสนับสนุนให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพื่อให้มี การจ้างงานเพิ่มขึ้น และให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการ พัฒนาตามแนวทางกระแสหลักของประเทศ

2. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กล่าวคือในภาคเกษตรกรรมจะมุ่งปรับ ปรุงการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินเพื่อการเพิ่มผลผลิต ส่วนภาคอุตสาหกรรมก็เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต

¹⁹The World Bank, Thailand press tour (Washington D.C. : Information and Public Affairs Department of the World Bank, 1983), pp. 4-6.

เกี่ยวเนื่องกับประเด็นการมีอิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ หลังจากที่คณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้เข้ามาสำรวจ และรวบรวมข้อมูลเพื่อการเขียนรายงานตลอดช่วงฤดูร้อนในปีค.ศ. 1980 นั้น แม้บุคคลระดับรัฐบาลอย่างเช่นนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี และระดับผู้นำในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะกล่าวว่า ตนเป็นผู้ริเริ่มแนวทางการพัฒนาที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวด้วยตนเอง แต่เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และเทียบกับรายงานการวิเคราะห์เศรษฐกิจไทยของธนาคารโลกแล้ว ก็เป็นที่กระจ่างชัดว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ของไทยนั้น ล้วนรับเอาข้อแนะนำและข้อชี้แนะแนวทางการพัฒนา การออกแบบริเริ่มโครงการต่าง ๆ ของผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้²⁰ ด้วยการที่ธนาคารโลกอนุมัติเงินกู้ให้แก่อรัฐบาลไทย เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ และเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินกู้ดังกล่าว ธนาคารโลกยืนยันว่า รัฐบาลไทยต้องเร่งดำเนินการตามแนวทางและนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนโดยเร่งด่วน เพราะมิฉะนั้นแล้ว จะทำให้ปัญหาความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจรุนแรงยิ่งขึ้น

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้กล่าวถึงอิทธิพลด้านนโยบายของธนาคารโลกในช่วงนี้ไว้ว่าในระหว่างปีพ.ศ. 2523-2524 ขณะที่มีการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยพยายามผลักดันผ่านนายบุญชู โรจนเสถียร (รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคตามที่ธนาคารโลกต้องการ และในระหว่างปีพ.ศ. 2525-2526 ธนาคารโลกได้เสนอเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structure Adjustment Loans = SALs) ให้

²⁰ Santi Mingmongkol, "The World Bank and Thailand : new wine in an old bottle", Southest Asia chronicle (December, 1981), pp. 20-23.

กับรัฐบาลไทยในการได้มาซึ่งเงินกู้ดังกล่าวนี้ มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ (loan conditionalities) ที่รัฐบาลประเทศลูกหนี้จะต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขเหล่านี้ แม้จะเป็นข้อเรียกร้องของฝ่ายธนาคารโลก แต่ธนาคารโลกไม่เคยกำหนดไว้ในตัวสัญญาเงินกู้ (loan agreement) รัฐบาลประเทศลูกหนี้ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องแถลงเจตนารมณ์ ในการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของตนในเอกสารที่มีถึงธนาคารโลก เอกสารนี้มีชื่อเรียกว่า “Letter of Development Policy” ดังนั้น บางครั้งในทางนิตินัย เราอาจจะกล่าวหาธนาคารโลกได้ว่าแทรกแซงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศลูกหนี้ แต่ในทางพฤตินัย แนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่ปรากฏใน Letter of Development Policy นั้น เป็นข้อเรียกร้องของธนาคารโลกในระหว่างการเจรจาขอเงินกู้ และในระหว่างที่รัฐบาลไทยได้เงินกู้ SALs จากธนาคารโลกในปีพ.ศ. 2525-2526 นั้นเอง ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยก็ได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยปรับค่าบริการสาธารณสุขปโภค โดยเฉพาะค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้า ซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ²¹

ด้วยสาระดังที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จึงพอจะกล่าวได้ว่า ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยในช่วงนี้ อย่างไรก็ตามในกรณีการพัฒนาชนบทนั้น แม้เนื้อหาของนโยบายการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในหนทางที่ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาชนบท เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินจะได้ข้อสรุปว่าธนาคารโลกมีความตั้งใจที่จะพัฒนาชนบท และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในลักษณะของการเพิ่มการสนับสนุนด้านการศึกษา และด้านสังคมมากขึ้นแต่เมื่อมองในแง่ของการปฏิบัติ พบว่าพื้นฐานความคิดและนโยบายที่แท้จริงของธนาคารโลกก็ยังให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth) ดังที่ผ่านมา เพราะเมื่อคุณเนื้อหาของ

²¹ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย, หน้า 138-139.

การพัฒนาชนบทของธนาคารโลกก็ยังคงมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบทไม่ว่าจะเป็นเรื่องของพลังงานโดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้า ถนนหนทาง การชลประทาน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการส่งออก และที่สำคัญการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานก็เพื่อให้ความสะดวกและจูงใจกิจการอุตสาหกรรมให้ขยายตัวออกไปยังพื้นที่ชนบทตามแนวความคิดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคของธนาคารโลกที่ส่งมายังรัฐบาลไทย ซึ่งเชื่อว่าเป็นที่สิ้นสุดแล้ว เมื่อพื้นที่ชนบทมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิต จะทำให้ประชาชนในพื้นที่ชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เศรษฐกิจของภูมิภาคก็สามารถเจริญขึ้นทัดเทียมกับเขตเมืองได้ นั่นก็คือมีทั้งความเจริญเติบโต และความเท่าเทียมกันเกิดขึ้น (growth with equity)²² ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพัฒนาชนบทของประเทศในช่วงเวลานี้ ได้เกิดโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชนบทขึ้นหลายโครงการด้วยกัน

1.3 อิทธิพลของธนาคารโลกต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่สาม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) ได้เริ่มเป็นประเด็นสำคัญในกระแสการพัฒนาระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา และเช่นเดียวกัน ทรัพยากรมนุษย์ก็ได้กลายมาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญของยุทธศาสตร์ของธนาคารโลกในการให้ความช่วยเหลือแก่การพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา โดยมองเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ช่วยยกฐานะความยากจน และมีผลให้เกิดความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สุขอนามัยและการโภชนาการที่ดี การจัดการฝึกอบรมและการจ้างงาน

²² The World Bank, Rural Development : World Bank experience 1965-86, pp. 1-2.

ให้แก่ประชาชน ตลอดจนถึงการเพิ่มบทบาทของสตรีในการพัฒนา ดังนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงถือเป็นความคาดหวัง และเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนด ยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาของธนาคารโลก นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา²³

ด้วยการให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวข้างต้นของธนาคารโลกในการ ให้ความช่วยเหลือการพัฒนาแก่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งธนาคารโลกสามารถกำหนดเงื่อนไข ให้ประเทศผู้กู้หันมาให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสามารถ ติดตามการดำเนินการโครงการพัฒนาที่ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน และด้านอื่น ๆ ของประเทศผู้กู้ว่า ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและความต้องการด้านการ คำนึงถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือไม่ ทำให้ธนาคารโลกมีอิทธิพลอย่างมาก ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ

สำหรับประเทศไทย แม้นโยบายให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของ ประชาชนทุกด้าน กล่าวคือ การศึกษา สุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อมและสภาพสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตที่ดีนั้น จะไม่มีหลักฐานชัดเจนถึงอิทธิพลของ ธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางดังกล่าว แต่กนกศักดิ์ แก้วเทพ ได้กล่าวถึง ทิศทางใหม่ของการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของธนาคาร โลกในทศวรรษที่ 1990 ในการดำเนินการพัฒนาในประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยว่า

²³ The World Bank Annual Report, 1992, p. 50.

“เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น ธนาคารโลกได้กล่าวถึงการพัฒนาว่าหมายถึงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ซึ่งมีความหมายมากกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังต้องครอบคลุมถึงการศึกษามาตรฐานการครองชีพและสุขภาพอนามัย สภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนมีโอกาสทางเสรีภาพมากขึ้น รวมทั้งชีวิตด้านวัฒนธรรมหรือที่เรียกว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) ดังนั้น สำหรับอนาคตในทศวรรษที่ 1990 นั้น นอกจากจำเป็นที่จะต้องเพิ่มการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์มากขึ้นแล้ว ยังต้องเพิ่มคุณภาพของมนุษย์ควบคู่ไปด้วย”²⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุน นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมานั้น มักจะมีเงื่อนไขของการปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมและการคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาผลกระทบแก่ชีวิตของประชาชนในพื้นที่บริเวณโครงการด้วย เนื่องจากประเด็นปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนนั่นเอง

จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่ยืนยันภาพความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้น ยังสะท้อนให้เห็นถึงภาพการปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของธนาคารโลกในแต่ละช่วงอันเนื่องมาจากสภาพผลของการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางที่ธนาคารโลกกำหนด

²⁴ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาของธนาคารโลก” ใน วิถีใหม่แห่งการพัฒนา : วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : เอคิสันเพรสโปรดักส์, 2535), หน้า 74-75.

กรอบให้ในยุคแรก ๆ ซึ่งไม่ประสบผลตามเป้าหมายที่วางไว้หรือสภาพของการพัฒนาที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามตรรกะของแนวทางเสรีนิยมดังที่ธนาคารโลกอ้างถึงในการวางเงื่อนไขเงินกู้ให้แก่รัฐบาลไทย ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งธนาคารโลกได้ให้เหตุผลว่าการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางที่เน้นความเจริญเติบโตแต่เพียงอย่างเดียว นับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมานั้น แม้จะเกิดการขยายตัวและการเจริญเติบโตอย่างมาก แต่ผลดังกล่าวก็กระจุกอยู่ในเมือง ไม่ได้กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคของประเทศแต่อย่างใด ส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องมีการปรับแนวทางใหม่โดยมุ่งเน้นให้เกิดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคด้วย โดยกำหนดให้มีโครงการพัฒนาชนบทเพื่อให้พร้อมต่อการกระจายตัวของทุน ซึ่งจะส่งผลให้ส่วนภูมิภาคมีความเจริญทัดเทียมเท่ากับเขตเมืองได้

นอกจากสภาพผลการดำเนินการพัฒนาภายในประเทศดังกล่าวแล้ว สภาพการกดดันของกระแสความคิดการพัฒนาของโลกก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ธนาคารโลกมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในการพัฒนา ดังเช่นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เข้าสู่ช่วงทศวรรษ 1990 กระแสการพัฒนาของโลกให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จากกระแสดังกล่าว ธนาคารโลกได้รับแรงกดดันจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ระหว่างประเทศที่กล่าวถึงโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุนด้านนโยบายและเงินกู้ว่า มักจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่บริเวณก่อสร้างโครงการพัฒนาเสมอ แรงต่อต้าน

จากกลุ่มองค์กรเอกชน ทำให้ธนาคารโลกต้องให้ความสนใจกับกลุ่มดังกล่าว ด้วยการรับฟังความคิดเห็น และจำเป็นต้องปรับนโยบายของตนให้สอดคล้องกับแนวความคิด การพัฒนาระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาความคิดและนโยบายของธนาคารโลกนั้น พบว่าตัวประธานธนาคารโลกก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายของธนาคารโลกเช่นเดียวกัน ดังเช่นการปรับนโยบายการพัฒนาของธนาคารโลกในช่วงทศวรรษ 1980 หรือในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น แนวความคิดของผู้นำธนาคารโลกคือ นายโรเบิร์ต แมคนามารา ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรธนาคารโลกปรับความคิดและแนวทางเรื่องการพัฒนาของตนและนำไปกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ดังเช่น กรณีของประเทศไทย มีการเพิ่มแนวความคิดการพัฒนาชนบท และมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (SALs) ด้วย

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ธนาคารโลกเข้ามาวางกรอบและแนวทางให้ นั้น ส่งผลให้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ มากมาย สืบเนื่องมาจากแนวทางและนโยบายที่ธนาคารโลกกำหนดให้ เช่น โครงการพัฒนาชนบทที่เกิดขึ้นในช่วงปีค.ศ. 1980 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการลงทุนทางอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นโครงการที่นับได้ว่าเกิดขึ้นทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ดังเช่นกรณีของโครงการเขื่อนปากมูลในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผู้ศึกษาได้ยกขึ้นเป็นกรณีศึกษาให้เห็นถึงการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศของธนาคารโลก เพราะจากการศึกษาพบว่า โครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ธนาคารโลกเข้ามาวางกรอบการ

ปรับแนวทางการพัฒนา และมีแผนปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ประเทศไทยด้วย
คงจะได้อธิบายและแสดงให้เห็นต่อไป

บทบาทของธนาคารโลกกับความเป็นมาของการพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากธนาคารโลกจะมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมแล้ว จากการศึกษายังพบอีกว่า ธนาคารโลกได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดแผนงานการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศด้วย ทั้งด้านเศรษฐกิจและพลังงานซึ่งเป็นแผนงานย่อย อันเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่น แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และแผนพัฒนาเมืองรองในแต่ละภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และ 5 จึงถือได้ว่าธนาคารโลกเป็นองค์กรสำคัญที่เข้ามามีบทบาทในการเสนอแนะแนวทาง และให้การสนับสนุนด้านเงินทุน ด้วยการส่งคณะผู้แทนเข้ามาศึกษาและสำรวจสภาพเศรษฐกิจสังคม

จากการสำรวจดังกล่าวนั่นเอง ธนาคารโลกได้เข้าไปมีส่วนในการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาทั้งภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ธนาคารโลกมองว่ายังมีฐานะทางเศรษฐกิจยากจนโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่เป็นกรณีศึกษาเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขึ้น รวมทั้งโครงการเขื่อนปากมูล

แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง ปีค.ศ. 1961 โดยมีธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือทางการเงินที่สำคัญ เนื้อหาของ

แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือฉบับดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงฐานความคิด เรื่องการพัฒนาเพื่อตอบสนองระบบตลาดและอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งสืบเนื่อง มาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ธนาคารโลกวางกรอบและแนวทาง ไว้ให้ โดยจะเห็นได้จากรายละเอียดและข้อความที่เขียนไว้ในแผนดังนี้ คือ²⁵

1. น้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และ พลังงานไฟฟ้า ด้วยภาคนี้เคยขาดแคลนนํ้ามานาน จึงจำเป็นต้องหาวิธีกักน้ำไว้สำหรับ บริโภค และเพื่อประโยชน์แก่อำชีพราษฎร คณะกรรมการจึงเห็นควรให้สร้าง เขื่อนกักน้ำขนาดใหญ่ขึ้น 7 แห่ง เพื่อชลประทานและการไฟฟ้า และอ่างเก็บน้ำ ขนาดปานกลางอีก 10 แห่งด้วย

2. การก่อสร้างและบูรณะทางคมนาคมต่าง ๆ เป็นนโยบายสำคัญสำหรับ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เห็นควรก่อสร้างบูรณะทางหลวงแผ่นดินรวม 10 สาย เป็นระยะทางรวม 2,500 กิโลเมตร และสร้างทางรถไฟสายแก่งคอย-บัวใหญ่ ให้เสร็จทั้งสายพร้อมด้วยทางหลวงจังหวัดอีก 600 กิโลเมตร เพื่อให้การขนส่งผลผลิต มาจำหน่ายตามตลาดต่าง ๆ สะดวกยิ่งขึ้น

3. การบูรณะเศรษฐกิจในภาคนี้ คณะกรรมการมุ่งหมายที่จะเพิ่มปริมาณ การปรับปรุงคุณภาพการผลิตในด้านการเกษตร และค้นหาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ตลอดจนส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับภาคนี้ โดยจะชักชวน ให้มีการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอีกด้วย

²⁵ คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2505-2509 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 1-62.

4. ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้า รัฐบาลปล่อยให้ทำหน้าที่ของเอกชน ซึ่งเป็นผู้จัดหาทุนสร้างโรงงาน รัฐบาลพร้อมที่จะอำนวยความสะดวกและให้บริการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้น

5. ในด้านการชลประทาน การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อการชลประทานและพลังงานจากน้ำ 5 เขื่อน และเพื่อการชลประทานเฉพาะ 2 เขื่อน เป็นเนื้อที่ชลประทานทั้งหมด 7,000 ไร่ และพลังงานไฟฟ้า 5,000 กิโลวัตต์

6. ด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน สนับสนุนให้มีการสำรวจแหล่งพลังงานและความต้องการ ตลอดจนระบบการส่งไฟฟ้าทั่วทั้งภาค โดยเฉพาะในเขตลุ่มน้ำโขง จะทำการสำรวจเขื่อนผามอง และเขื่อนสำคัญอื่น ๆ ภายในประเทศให้เสร็จ โดยอาศัยการช่วยเหลือจากต่างประเทศ

เนื่องจากเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือบรรลุผลสำเร็จได้ หน่วยงานของรัฐจึงทำการสำรวจพลังงาน โดยเฉพาะในเขตลุ่มน้ำโขง วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานดังกล่าวก็คือเพื่อประมาณความต้องการพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพื่อการสาธารณสุขูปโภค และเพื่อการอุตสาหกรรม โครงการนี้สำคัญมาก เพราะกิจการอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากจะมีพลังงานที่เพียงพอในราคาถูกลง มีระบบการขนส่งที่ดีและทั่วถึง ซึ่งปัจจุบันภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งภาคใช้พลังงานไฟฟ้าเพียง 12,000 กิโลวัตต์ ในปีจุดหมายคือปีค.ศ. 1962 (ปีพ.ศ. 2519) คาดว่าความต้องการจะเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 5 เท่า คือประมาณ 60,000 กิโลวัตต์ จึงเห็นควรกำหนดจุดหมายให้สำรวจความ

ต้องการพลังงานไฟฟ้า และสำรวจแหล่งพลังงานต่าง ๆ โดยเฉพาะพลังงานทางน้ำ เพื่อใช้เป็นหลักในการสร้างเขื่อน เพื่อผลิตไฟฟ้าและกักน้ำไว้ใช้ในการชลประทาน ซึ่งการจัดทำโครงการ การเตรียมการสำรวจ คำแนะนำและการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ นั้น ได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลือจากธนาคารโลก (World Bank) และองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐอเมริกา (USOM) เป็นสำคัญ²⁶

แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการเร่งสำรวจเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นให้พร้อมสำหรับการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจเพื่อการตลาด ไม่ว่าจะ เป็นระบบการคมนาคมขนส่ง เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การขนส่งผลผลิตทั้งทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เข้าสู่ตลาด การสำรวจแหล่งพลังงาน โดยเฉพาะพลังงานจากน้ำ เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานราคาถูกในระยะยาวที่จะกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมด้วยเหตุผลแห่งการลดต้นทุนการผลิต ซึ่งนับเป็นผลประโยชน์ที่จะสามารถจูงใจนักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศให้มาลงทุนในภูมิภาคนอกเขตกรุงเทพมหานครสามารถกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและเป็นผลจากข้อเสนอแนะทางนโยบายของธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกานั้น แสดงให้เห็นถึงความต้องการและความพยายามของทั้งธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาที่จะรวมภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือในฐานะที่เป็นแหล่งวัตถุดิบเข้าสู่กระแสการพัฒนาทุนนิยมของประเทศ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-61.

นอกจากแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือฉบับแรกที่ได้กล่าวถึงแล้ว ในช่วงปีค.ศ. 1976 ธนาคารโลกยังได้เขียนรายงานและอนุมัติเงินกู้จำนวนหนึ่งแก่ โครงการพัฒนาชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ²⁷ เหตุผลของธนาคารโลกที่เข้ามา มีบทบาทในการเสนอแนะและกำหนดนโยบายในช่วงดังกล่าว ก็คือเพื่อมุ่งแก้ไข ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการแจกแจงผลได้และทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างเมือง และชนบท ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฉบับแรก ๆ นอกจากนี้ ยังมีแผนพัฒนาชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อเนื่องอีกในปีค.ศ. 1985²⁸ ที่ ธนาคารโลกจัดทำขึ้น เพื่อเสนอแนะและอนุมัติเงินกู้ให้กับโครงการดังกล่าว

จากการศึกษาแผนพัฒนาดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงพื้นฐานความคิดของ ธนาคารโลกในเรื่องการพัฒนาเพื่อมุ่งให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เห็นได้ จากโครงการที่ธนาคารโลกและรัฐบาลไทยให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทของ ภูมิภาคดังกล่าว ยังคงเป็นโครงการที่เกี่ยวกับการสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เพียงพอ และมุ่งสนองต่อความต้องการของการลงทุนภาคอุตสาหกรรม และการพาณิชย์เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงและสร้างถนนหนทางเข้าสู่ หมู่บ้านที่อยู่ห่างไกล การขยายพื้นที่การเกษตร การจัดหาแหล่งชลประทานให้เพียงพอ แก่การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งล้วนแต่เป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของ กิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการปรับปรุงเส้นทางคมนาคม

²⁷ The World Bank, Report and recommendation of the president to the executive director on a proposed loan to the kingdom of Thailand for the Northeast Thailand rural development project (Washington D.C. : World Bank, 1976), pp.2-10.

²⁸ The World Bank, Report no. 5990 project performance audit report Thailand : Northeast rural development project (Washington D.C. : World Bank, 1985), p. IV.

เชื่อมโยงพื้นที่ต่าง ๆ ของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการขนส่งสินค้าเข้าสู่ตลาดที่นอกเหนือไปจากการให้ความสำคัญกับเรื่องของพลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นสิ่งที่ธนาคารโลกผู้ให้กู้หลักของไทยให้ความสำคัญอย่างมาก ในขณะที่โครงการพัฒนาทางด้านสังคม เช่น การศึกษาและสาธารณสุขของประชาชนนั้น ได้รับความสนใจน้อยมากเมื่อเทียบกับโครงการพัฒนาในสาขาเศรษฐกิจ²⁹ และโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับเงินกู้เพื่อโครงการด้านการจัดหาพลังงาน ดังจะเห็นได้จากหลักฐานการกู้เงินจากต่างประเทศ ในส่วนของธนาคารโลกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงตั้งแต่ปีค.ศ. 1961-1979 ธนาคารโลกอนุมัติเงินกู้จำนวน 464.10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้กับโครงการด้านคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร จำนวนประมาณ 338.000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้แก่โครงการด้านพลังงาน ในขณะที่ด้านพัฒนาสังคม การศึกษา และสาธารณสุขนั้น ธนาคารโลกอนุมัติเงินกู้ให้เพียง 21.00, 108.90 และ 33.10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ³⁰

เหตุผลหลักที่ธนาคารโลกให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาขาเศรษฐกิจในภูมิภาค นอกเหนือจากที่ความต้องการรวมภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดแล้ว ก็คือเหตุผลทางด้านความมั่นคง เนื่องจากสหรัฐอเมริกา ประเทศที่มีฐานะร่ำรวยที่สุดในองค์การธนาคารโลกกลัวการเผยแพร่ของลัทธิคอมมิวนิสต์จากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกฝ่ายคอมมิวนิสต์ปกครองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้าสู่ประเทศไทยโดยผ่านทางพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงได้ทุ่มเทความช่วยเหลือโดยตรงทางการทหารและการเงิน อีกทั้งความช่วยเหลือที่ส่งผ่านมาในสาขาเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาภูมิภาคดังกล่าวให้เจริญเติบโต โดยหวังให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่าย

²⁹ Chattip Natsupa, pp. 99-111.

³⁰ Ibid, pp. 111-112.

คอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศไทย และกลายเป็นตัวแสดง (actor) ที่สำคัญในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านการพัฒนานับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

จากบทบาทของธนาคารโลกที่ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐขึ้นหลายโครงการ นับแต่ที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทและมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันนั้น ได้แสดงนัยยะสำคัญต่อการศึกษา และทำความเข้าใจถึงสภาพการณ์อิทธิพลของธนาคารโลกต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยโดยผ่านทางความช่วยเหลือด้านเงินกู้ และการให้คำแนะนำปรึกษาเป็นสำคัญ ดังที่ได้แสดงให้เห็นภาพดังกล่าวจากการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันก่อให้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโครงการเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า โครงการก่อสร้างระบบคมนาคมขนส่ง และโครงการพัฒนาลุ่มน้ำเพื่อการชลประทาน ภายใต้ฐานความคิดของธนาคารโลกที่เชื่อว่า การพัฒนาโครงการเหล่านั้น เป็นหนทางที่จะนำไปสู่การเจริญเติบโต ซึ่งในที่สุดแล้วก็จะนำไปสู่การมีชีวิตที่ดีของประชาชน

ธนาคารโลกกับการสร้างเขื่อนปากมูลเพื่อการพัฒนา

เขื่อนปากมูลเป็นโครงการพัฒนาเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่คณะรัฐมนตรีสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้การอนุมัติโดยมติ 330512 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 (ปีค.ศ. 1990) โดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลขึ้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ โดยมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งสิ้น 3,580 ล้านบาท

ใช้จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศเป็นเงิน 1,940 ล้านบาท เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินรายได้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นเงิน 1,751.2 ล้านบาท และเงินงบประมาณสมทบ 188.8 ล้านบาท โดยที่ประโยชน์ของโครงการปากมูลก็คือ³¹

1. ด้านพลังงาน เพิ่มกำลังผลิตติดตั้งกับระบบไฟฟ้าอีก 136 เมกกะวัตต์ ซึ่งสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าเฉลี่ยปีละ 280 ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมง
2. ด้านการชลประทาน เพิ่มผลผลิตด้านการเกษตรในพื้นที่ชลประทาน 35,000 ไร่ในระยะแรก และ 160,000 ไร่ในระยะต่อไป
3. ด้านการประมง เพิ่มผลผลิตด้านการประมงในลำน้ำเหนือเขื่อนประมาณ 35 กิโลกรัม/ไร่/ปี
4. ด้านอื่น ๆ เป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเนื่องจากพื้นที่ตั้งของเขื่อนปากมูลนั้น ตั้งอยู่ในเขตอำเภอบึงสามพัน จังหวัดอุบลราชธานี เป็นเขื่อนที่สร้างขึ้นเพื่อกั้นลำน้ำมูล ซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญสายหนึ่งของภูมิภาคดังกล่าว และบริเวณที่ตั้งโครงการนั้นอยู่ห่างจากปากทางลงสู่แม่น้ำโขงประมาณ 5 กิโลเมตร จึงมีภูมิทัศน์สวยงามเหมาะสมเป็นสถานที่ท่องเที่ยว

³¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และกัลยา อุดมวิทิต, มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2533) (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 497.

ในส่วนของโครงการเขื่อนปากมูลนี้ จากการศึกษาพบว่า ธนาคารโลก เข้ามามีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องดังนี้คือ

1. อิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนา ส่งผลให้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งโครงการเขื่อนปากมูลขึ้น กล่าวคือด้วยการวิเคราะห์และการให้ข้อเสนอแนะแนวทาง หรือสิ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อรักษาเสถียรภาพของความเจริญเติบโต และรักษาระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจของตนในสายตาของธนาคารโลก ส่งผลให้รัฐบาลนำมากำหนดไว้เป็นนโยบายและเป็นข้อปฏิบัติสำหรับการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

รายงานการสำรวจและวิเคราะห์สถานภาพทางเศรษฐกิจของไทย ที่คณะสำรวจของธนาคารโลกได้จัดทำขึ้นก็คือ รายงานที่ชื่อว่า “Thailand : Toward A Development Strategy of Full Participation” ซึ่งธนาคารโลกได้วิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจของไทยได้ว่า

“ในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาและช่วงปีของการสำรวจสภาพเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าสถานภาพทางเศรษฐกิจของไทยจะอยู่ในขั้นดี มีการขยายตัวและการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผลของการขยายตัวดังกล่าว ก็เนื่องมาจากนโยบายของรัฐในการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิต การสนับสนุนให้เกิดการลงทุนของเอกชนในภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ แต่ผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว ก็ไม่ได้ถูกแจกจ่ายให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มของสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะประชาชนที่ยังยากจนในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น งานที่รัฐบาลจะต้องเร่งทำก็คือการดำเนินการที่ให้ความมั่นใจว่าประชาชนทุกส่วน

ของสังคมจะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ด้วยการพยายามดึงประชาชนในชนบทที่ถูกขจัดเลยจากการดำเนินการพัฒนาที่ผ่านมา ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก หรือเศรษฐกิจแบบตลาด โดยวิธีการมุ่งเน้นการลงทุนในส่วนโครงสร้างพื้นฐานและที่อยู่อาศัยในเมืองภูมิภาค เพื่อที่จะกระตุ้นให้เกิดการกระจายตัวของอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากส่วนกลาง และปัจจัยหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดผลดังที่กล่าวก็คือรัฐบาลจะต้องเพิ่มการลงทุนในส่วนของพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น 11 เปอร์เซ็นต์ ที่เป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม รวมทั้งเพิ่มการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้กับชนบทจาก 10 เปอร์เซ็นต์ เป็น 90 เปอร์เซ็นต์ ในปีค.ศ. 1990 แต่เนื่องจากแหล่งพลังงานปิโตรเลียมมีราคาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยจึงควรมหาแหล่งพลังงานที่ยังมีศักยภาพที่จะพัฒนาได้และราคาถูก คือการเพิ่มการลงทุนในการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังน้ำ ซึ่งก็คือพลังงานไฟฟ้าที่จะได้มาจากการสร้างเขื่อนนั่นเอง”³²

จากข้อความการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจไทยในรายงานของธนาคารโลก ในช่วงปีค.ศ. 1978 ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลไทยได้นำข้อชี้แจงดังกล่าวมาบรรจุไว้เป็นนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 สืบเนื่องไปจนถึงฉบับที่ 6 และในที่สุดเพื่อการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอแก่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกถึงภารกิจของรัฐบาลที่จะต้องเร่งกระทำ ทำให้รัฐบาลเร่งทำการสำรวจแหล่งพลังงานน้ำ ซึ่ง

³² The World Bank, *Thailand : toward a development strategy of full participation* (Washington D.C. : World Bank, 1978), pp. 110-116.

ธนาคารโลกมองว่าประเทศไทยยังมีศักยภาพที่จะพัฒนาได้อีกมาก จนในที่สุดรัฐบาลได้ลงมติอนุมัติให้สร้างเขื่อนปากมูลด้วยความเห็นชอบและการสนับสนุนเงินกู้ส่วนหนึ่งจากธนาคารโลก

2. ธนาคารโลกมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดการเร่งศึกษา และสำรวจความเป็นไปได้ของโครงการเขื่อนปากมูล เห็นได้จากรายงานของบริษัทฝรั่งเศสที่ชื่อ SOGREAH ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้เริ่มทำการศึกษาและสำรวจความเป็นไปได้ (feasibility study) ของโครงการปากมูล ได้อ้างถึงธนาคารโลกไว้ในรายงานการสำรวจของโครงการว่า

“รายงานการสำรวจและวิเคราะห์สถานภาพทางเศรษฐกิจของไทยที่คณะสำรวจ (mission) ของธนาคารโลกได้จัดทำขึ้นหลังการสำรวจ สภาพเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1978 นั้น เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการเร่งศึกษาและสำรวจความเป็นไปได้ของโครงการเขื่อนปากมูลในครั้งนี้ และกระตุ้นให้เกิดความเป็นรูปร่างของโครงการนี้³³

3. ธนาคารโลกมีส่วนเกี่ยวข้องในการให้เหตุผลแห่งความจำเป็นของการก่อสร้างเขื่อนปากมูล ซึ่งแสดงให้เห็นการให้น้ำหนักของธนาคารโลกแก่การพัฒนาอุตสาหกรรมและการรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ธนาคารโลกให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ดังนี้

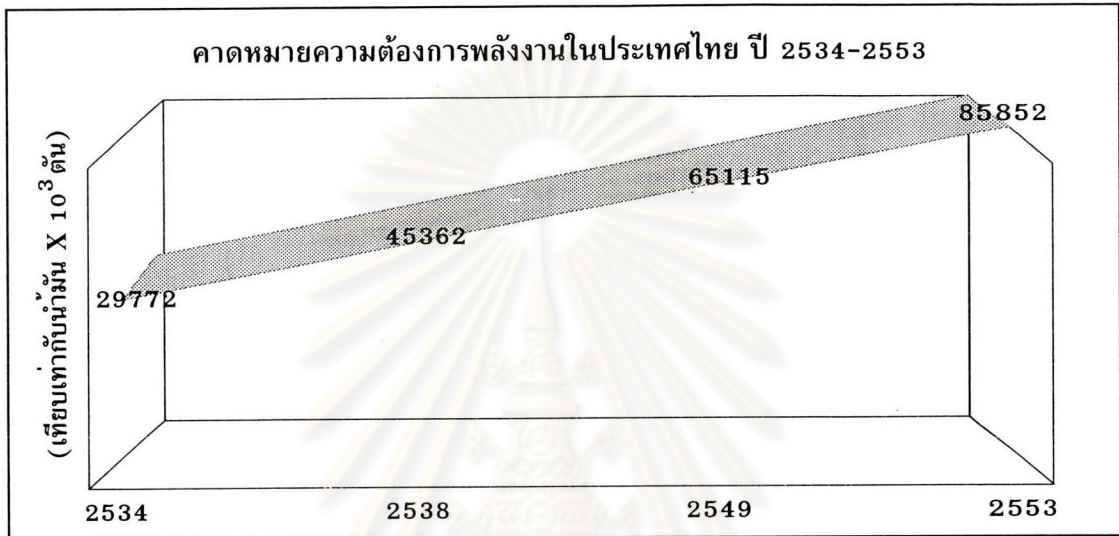
³³ SOGREAH, “Pak Mun multipurpose development project : update feasibility studies”, November 1980, p. 10.

“ประเทศไทยมีการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมที่รวดเร็วที่สุดประเทศหนึ่งในโลก และมีความต้องการพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตลอดระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา อัตราผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (GDP) ของไทยเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 9 ต่อปี และธนาคารโลกก็คาดว่าอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าวจะอยู่ในเกณฑ์ร้อยละ 6-8 จนถึงปีค.ศ. 2000 ในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา ความต้องการพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี โดยเฉพาะความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและทางธนาคารโลกได้ประเมินไว้ว่า จะยังคงเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 10 ต่อปีจนถึงปีค.ศ. 2000 ดังนั้น ในการรักษาระดับของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ความต้องการของภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและเร่งให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ความต้องการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว โครงการเขื่อนปากมูลจึงเป็นหนึ่งในโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว”³⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ สำนักงานกิจการภายนอกของธนาคารโลก เขตเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก, เขื่อนปากมูลข้อเท็จจริง ความเป็นมา คำถามและคำตอบ (ม.ป.ม., น.ป.ป.), หน้า 1.

ด้วยการคาดการณ์ปริมาณความต้องการพลังงานไฟฟ้าดังกล่าวข้างต้น
ธนาคารโลกได้แสดงแนวโน้มของความต้องการไว้เป็นแผนภาพ ดังนี้



ที่มา : สำนักกิจการภายนอก เขตเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก ธนาคารโลก

จะเห็นได้ว่าในเรื่องของการพัฒนานั้น สิ่งที่ธนาคารโลกเน้นความสำคัญก็คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ด้วยการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมและเพียงพอ ซึ่งสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือพลังงานไฟฟ้านั่นเอง

จากการให้เหตุผลแห่งความจำเป็นของธนาคารโลกในกรณีของการสร้างเขื่อนปากมูล เพื่อสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพของการเจริญเติบโตซึ่งได้กล่าวมาแล้วนั้น นำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคารโลกในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการปากมูลไว้ 2 ประเด็น ดังนี้³⁵

1. เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่แผนพัฒนาพลังงานของประเทศ เพื่อการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ และ

2. เพื่ออำนวยความสะดวก ๑ ที่จะเกิดความมั่นใจได้ว่า ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและการอพยพย้ายถิ่นของราษฎร อันเป็นผลมาจากการดำเนินการโครงการปากมูล จะได้รับการเอาใจใส่อย่างทั่วถึง บทบาทดังกล่าวเป็นความพยายามของธนาคารโลกที่ขยายกว้างออกไปจากเดิม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประเทศไทยพิทักษ์ปกป้องสิ่งแวดล้อม

4. ธนาคารโลกมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาพลังงานของประเทศ อันเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้เกิดการก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูลขึ้น โดยธนาคารโลกให้คำแนะนำในเรื่องของพลังงานไฟฟ้าไว้ว่า

³⁵ สำนักงานกิจการภายนอกของธนาคารโลก เขตเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก, หน้า 1.

“ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงและกำลังเปลี่ยนไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีการใช้พลังงานสมัยใหม่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้าสาขาที่ใช้พลังงานไฟฟ้ามากที่สุด 3 สาขา ก็คือ อุตสาหกรรม บริการ และครัวเรือนตามลำดับ โดยที่ประเทศไทยยังมีศักยภาพที่จะพัฒนาพลังงานน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานที่ใช้ต้นทุนในการผลิตต่ำ”³⁶

ด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นของการหาแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อปริมาณความต้องการที่ธนาคารโลกให้ไว้นั้น จึงถือว่าโครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการหนึ่งที่ถูกสร้างจากความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพราะโดยพื้นฐานความคิดของธนาคารโลกนั้นเชื่อว่า ความเพียงพอของโครงสร้างพื้นฐานต่อความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะพลังงาน ระบบชลประทาน หรือการคมนาคมขนส่ง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายเพื่อการสร้างความเจริญเติบโต ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตได้อย่างสมบูรณ์

5. ธนาคารโลกเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสภาพแวดล้อมและด้านสังคมของโครงการเขื่อนปากมูล อันเนื่องมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์หลักข้อที่ 2 ดังกล่าวข้างต้น จึงถือได้ว่าธนาคารโลกมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกิดจากโครงการ โดยที่ข้อตกลงเงินกู้ (loan agreement) ที่ประเทศไทยทำกับธนาคารโลกนั้น

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, สรุปประเด็นและแนวนโยบายการพัฒนาพลังงานในช่วงแผนฯ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525), หน้า 1-5.

นอกจากจะเป็นข้อตกลง และเป็นเงื่อนไขด้านการเงินโดยทั่วไปสำหรับทุกโครงการที่ประเทศผู้กู้จะต้องปฏิบัติตามแล้ว ประเด็นสำคัญที่หลายบุคคลให้ความสนใจก็คือ เงื่อนไขที่ธนาคารโลกกำหนดเฉพาะโครงการ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการดำเนินโครงการที่ประเทศผู้กู้จะต้องปฏิบัติตามเช่นกัน สำหรับกรณีโครงการเขื่อนปากมูล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาระบบพลังงานไฟฟ้าส่วนที่ 3 ของไทย (Thailand : Third Power System Development Project) ที่ธนาคารโลกเป็นผู้สนับสนุนโดยการให้เงินกู้ เงื่อนไขที่ธนาคารโลกกำหนดเฉพาะโครงการคือ เงื่อนไขทางด้านการจัดการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ สภาพสังคมและชุมชน ดังนี้คือ³⁷

1. การดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลนั้น ผู้กู้จะต้องปฏิบัติหรือดำเนินงานตามแผนงานในเรื่องของการฟื้นฟู หรือทำให้บริเวณก่อสร้างโครงการกลับสู่สภาพเดิม สร้างถนนเข้าโครงการหลังจากที่การก่อสร้างเขื่อนปากมูลเสร็จสมบูรณ์ และพัฒนาบริเวณเขื่อนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว

2. รักษาอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ นับตั้งแต่ช่วงเริ่มโครงการในปีค.ศ. 1991 (ปีพ.ศ. 2534)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷World Bank, Loan agreement : third power system development project between International Bank For Reconstruction And Development And Electricity Generating Authority Of Thailand (Washington D.C. : World Bank, 1992), p.22.

3. ดำเนินการตามแผนพัฒนาการประมงให้เป็นที่พอใจของธนาคารโลก
ด้วยการ

3.1 ก่อตั้งหน่วยอนุรักษ์พันธุ์ปลา

3.2 ทำการศึกษาการอพยพของปลา

3.3 สร้างบันไดปลาโจนและตรวจสอบความสะดวกของการ
อพยพของปลาไปยังพื้นที่เหนือเขื่อน

4. ดำเนินการป้องกัน ควบคุม รวมทั้งตรวจสอบถึงแหล่งที่ทำให้เกิด
โรคต่าง ๆ ทั้งในบริเวณพื้นที่โครงการ และแหล่งอื่น ๆ ให้เป็นที่พอใจของธนาคารโลก

5. ดำเนินการจัดการโครงการให้เป็นที่พอใจในเรื่อง

5.1 การลดความเสียหายและความสูญเสียในการก่อสร้าง
โครงการ

5.2 รักษาสภาพพื้นที่โครงการ

5.3 ป้องกันการทำลายบริเวณหรือแหล่งโบราณสถาน และ
ป้องกันการทำลายโดยการขุดสิ่งของใต้พื้นที่การเกษตร และพื้นที่ตั้งถิ่นฐานหรือที่อยู่
อาศัยของประชาชน

6. ในเรื่องการอพยพย้ายถิ่นราษฎร ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามแผน ที่เป็นที่พอใจ
ของธนาคารโลก ในการทำการย้ายถิ่นที่อยู่ให้แก่ประชาชนที่ไม่เต็มใจจะย้ายที่อยู่ใหม่
ซึ่งเป็นผลจากการก่อสร้างโครงการ รวมทั้งในเรื่องการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ประชาชน
ที่สูญเสียทรัพย์สิน และให้ความสะดวกในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่เป็นที่อยู่
ใหม่ เช่น น้ำชลประทาน น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน โรงเรียน และหน่วยงานของรัฐ
ที่ประชาชนจะต้องสัมพันธ์และติดต่อด้วย

ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถบ่งชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องของธนาคารโลกต่อประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ในกรณีของการสร้างเขื่อนปากมูลว่า เป็นความเกี่ยวข้องโดยตรง อันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ที่ธนาคารโลกได้กำหนดไว้ในการสนับสนุนการสร้างเขื่อนปากมูลในข้อที่เกี่ยวกับการดูแลเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม และการอพยพย้ายถิ่นของราษฎร

เกี่ยวกับประเด็นปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการปากมูล สามารถเห็นถึงความเกี่ยวข้องของธนาคารโลกต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวชัดเจนมากขึ้น เมื่อมีปรากฏการณ์ของการตอบสนองจากธนาคารโลกต่อสภาพกดดันของการคัดค้านของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบการคัดค้านจากนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมคือ David S. Woodruff นักวิชาการทางด้านชีววิทยา ที่มีประสบการณ์การศึกษาเกี่ยวกับโรคพยาธิในหอยในประเทศไทยถึง 9 ปี ได้ร่างจดหมายถึง Mohamed El-Ashry ผู้อำนวยการด้านสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลก โดยแนะนำให้ธนาคารโลกทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเพิ่มเติม และทำการพิจารณาโครงการอย่างรอบคอบ³⁸ นอกจากนี้ จากการศึกษาของ Mark Rentshler นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมยังพบว่า โครงการเขื่อนปากมูลนั้น มีปัญหาหลายอย่างที่ไม่สามารถแก้ไขได้ รวมทั้งมีความไม่เพียงพอของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ธนาคารโลกได้ใช้ประกอบการตัดสินใจ³⁹ และทั้งจากกองทุนปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Defence Fund) ซึ่ง Korinna Horta มีจดหมายแสดงการคัดค้านโครงการ โดยให้เหตุผลในเรื่องผลกระทบทางนิเวศวิทยา และผลกระทบต่อชีวิตของชาวบ้านใน

³⁸ Mohamed El-Ashry (personal communication, September 4, 1991)

³⁹ Memorandum from Mark Rentshler (personal communication, August 29, 1991)

บริเวณโครงการที่ต้องอพยพโยกย้ายที่อยู่ และโดยเฉพาะปรากฏการณ์ของการคัดค้าน จากกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ล้วนเป็นเหตุปัจจัยที่กดดันและก่อให้เกิดสภาวะบีบคั้นแก่คณะผู้บริหารของธนาคารโลก ที่ทำให้ต้องตอบสนองด้วยการตัดสินใจเลื่อนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูลออกไปอย่างไม่มีกำหนด ในการประชุมระดับผู้บริหารวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1991 โดยให้เหตุผลว่า เพื่อใช้เวลาช่วงดังกล่าวหาข้อมูลการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป⁴⁰

ดังนั้น กรณีโครงการเขื่อนปากมูล ในฐานะที่ธนาคารโลกเป็นผู้เสนอเงินกู้ ส่วนหนึ่งให้แก่โครงการ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ธนาคารโลกกำหนดขึ้น ท่าที่การสนับสนุนโครงการของผู้แทนธนาคารโลกในประเทศไทย รวมทั้งการตอบสนองต่อการคัดค้านโครงการเนื่องจากผลกระทบต่อระบบนิเวศทางน้ำและต่อชุมชน ด้วยการเลื่อนการตัดสินใจอนุมัติเงินกู้ ล้วนเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถสังเกตถึงบทบาทความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดของธนาคารโลกกับโครงการได้ อีกทั้งสามารถสื่อให้เห็นถึงอำนาจค้ำจองของธนาคารโลกต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโครงการ ด้วยการชี้แนะและกำหนดแนวทางให้ผู้รับเงินกู้นำไปปฏิบัติดังที่จะกล่าวถึงในประเด็นต่อไป

6. ธนาคารโลกมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และช่วงการดำเนินการโครงการเขื่อนปากมูล โดยในช่วงที่ธนาคารโลกเลื่อนการพิจารณาเงินกู้ของโครงการเขื่อนปากมูลออกไป นอกจากธนาคารโลกจะมีจดหมายติดต่อกับหน่วยงานของรัฐแล้วยังมีการประชุมร่วมกันของธนาคารโลกและรัฐบาลไทย

⁴⁰ Suthee Singhasaneh (personal communication, September 12, 1991)

เพื่อปรึกษาและหาแนวทางแก้ไขสถานะการคัดค้านและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น โดยที่ Phillippe E. Annez พยายามเสนอแนะแนวทางแก้ไขด้วยการกำหนดให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อตรวจสอบดูแลโครงการ โดยเชื่อว่าการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาดูแลและตรวจสอบนั้น จะสามารถจัดการความกังวลและปัญหาการคัดค้านในเรื่องผลกระทบของโครงการเขื่อนปากมูลได้ ซึ่งนายพนัส สิมะเสถียร ผู้แทนฝ่ายไทยก็ยอมรับและนำมาปฏิบัติตาม⁴¹

จากการศึกษาความเป็นมาของการพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถกล่าวได้ว่าโครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากฐานความคิดเรื่องการพัฒนาของแผนพัฒนาหลักและแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ พร้อมกับข้อเสนอแนะและกำหนดเงื่อนไขทางนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคมาโดยตลอด ดังนั้น โครงการดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากฐานความคิดที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับการสร้างและรักษาเสถียรภาพของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และด้วยประเด็นความเกี่ยวข้องของธนาคารโลกต่อการก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูลดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สามารถแสดงนัยยะสำคัญต่อการศึกษาถึงสภาพการมีอิทธิพลของธนาคารโลกได้ ในฐานะที่ธนาคารโลกเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของไทยมาโดยตลอด

⁴¹ Phaichit Uathavikul (personal communication, October 22, 1991)

การก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูล : ผลสืบเนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย

อิทธิพลของธนาคารโลกที่มีต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาหลักของ ไทย นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งสามารถแบ่งให้เห็นอย่างชัดเจนได้ 3 ช่วง ดังที่กล่าวถึงมาแล้วในตอนต้นนั้น ได้ก่อให้เกิดโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมขึ้นมาหลาย โดยเฉพาะถนน และโครงการเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า โครงการเขื่อนปากมูลที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ถือเป็นโครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ธนาคารโลกได้ กำหนดแนวทางให้

จากการศึกษาถึงอิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาหลักที่ผ่านมาของไทย และจากหลักฐานของความสัมพันธ์ของธนาคารโลกในการก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูลนั้น พบว่าโครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการที่ริเริ่มทำการศึกษาและสำรวจความเป็นไปได้ (feasibility study) เมื่อปีค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) โดยบริษัทฝรั่งเศสชื่อ SOGREAH ซึ่งตามเอกสารรายงานของบริษัทดังกล่าวได้อ้างถึงรายงานการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจไทยของคณะสำรวจเศรษฐกิจธนาคารโลกปีค.ศ. 1978 ที่ชื่อ “Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation” ว่า

“รายงานฉบับดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเร่งศึกษา และสำรวจความเป็นไปได้ที่จะสร้างเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าขึ้นในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”

เมื่อได้ศึกษาสาระสำคัญของรายงานเศรษฐกิจประเทศไทยของธนาคารโลกที่บริษัท SOGREAH ได้อ้างถึงแล้ว พบว่าเนื้อหาของการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะทางนโยบายการพัฒนาของธนาคารโลกในรายงานนั้น ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลของการพยายามรักษาสภาพการขยายตัวและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน ก็ต้องเร่งดำเนินการให้เกิดการกระจายความเจริญเติบโตออกไปสู่ภูมิภาคห่างไกลที่ถูกกละเลยจากการดำเนินการพัฒนาที่ผ่านมา ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ เพื่อให้พร้อมต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจและการลงทุนนั้น ล้วนเป็นเหตุผลของการริเริ่มโครงการเขื่อนปากมูลขึ้นดังที่กล่าวไว้ในรายงานเศรษฐกิจฉบับดังกล่าวว่า

“แม้ในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ความเจริญดังกล่าวก็กระจุกตัวอยู่เฉพาะในเขตเมืองเท่านั้น สภาพดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของความเจริญเติบโตระหว่างเมืองและชนบท ผลของการเจริญเติบโตไม่ได้ถูกแจกจ่ายให้แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคหรือชนบทห่างไกล โดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ประชาชนยังมีความยากจนอยู่มาก ดังนั้น ภาระที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการก็คือ การทำให้ประชาชนทุกส่วนของสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลักหรือเศรษฐกิจแบบตลาด โดยวิธีการมุ่งเน้นการลงทุนในส่วนโครงสร้างพื้นฐานและที่อยู่อาศัยในเมืองภูมิภาค เพื่อที่จะกระตุ้นให้เกิดการกระจายตัวของอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากส่วนกลาง โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นที่รัฐบาลควรจะดำเนินการให้เกิดขึ้นในภูมิภาคดังกล่าวก็คือ ถนนและการลงทุน

ในส่วนของพลังงานไฟฟ้า ซึ่งแหล่งพลังงานที่ราคาถูกที่ประเทศไทย ยังมีศักยภาพที่จะพัฒนาได้ในภูมิภาคดังกล่าวก็คือ แหล่งพลังงานจากน้ำ ซึ่งก็คือพลังงานไฟฟ้าที่จะได้มาจากการสร้างเขื่อนนั่นเอง⁴²

เหตุผลของข้อสรุปข้างต้นก็คือ ธนาคารโลกได้อธิบายถึงสาเหตุที่รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการตามคำแนะนำของธนาคารโลกไว้อย่างชัดเจนว่า การที่จะสามารถรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไว้ได้ในระดับดีดังที่ผ่านมา คือช่วงก่อนปี ค.ศ. 1978 ขณะเดียวกันก็ต้องเร่งดำเนินการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พื้นที่ที่ประชาชนยังมีฐานะยากจนได้นั้น ก็ด้วยวิถีทางที่รัฐบาลไทยต้องสนับสนุนให้มีการกระจายการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลาย ไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น เพราะการดำเนินการเช่นนี้จะสามารถดึงประชาชนในชนบทเข้าสู่วิถีการผลิตแบบทุนนิยมหรือเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น พร้อมกับการเจริญเติบโต

หนทางหนึ่งที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดผลดังกล่าวข้างต้นได้สำเร็จ ก็คือการเร่งสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบทในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ให้มีความสมบูรณ์และพร้อมมากขึ้นที่จะรองรับการลงทุนทางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และเพื่อเป็นการจูงใจนักลงทุนให้ไปลงทุนตามพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะปัจจัยพื้นฐานด้านพลังงานไฟฟ้าที่ต้องเร่งจัดหาเพื่อให้เพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ได้ ขณะเดียวกันก็จะสามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันให้ค่อย ๆ ลดลงได้ โดยธนาคารโลกเห็นว่า แหล่งทรัพยากรที่ประเทศไทยยังสามารถพัฒนาได้อีกในการผลิตกระแสไฟฟ้า

⁴²The World Bank, Thailand : toward a development strategy of full participation, pp. 105-120.

ก็คือ พลังน้ำ ดังนั้นโครงการเขื่อนปากมูลจึงถือได้ว่าเป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดจากนโยบายดังกล่าวข้างต้นในรายงานการสำรวจของธนาคารโลก

นอกจากข้ออธิบายด้านนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นเหตุเป็นผลดังกล่าวในรายงาน“Thailand : Toward A Development Strategy of Full Participation” ของธนาคารโลกจะมีผลให้เกิดการสำรวจและดำเนินการก่อสร้างเขื่อนปากมูลแล้ว รายงานฉบับดังกล่าวยังถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวทางการกำหนดนโยบายการพัฒนาของไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5⁴³ ในเวลาต่อมา ปีค.ศ. 1982 สืบเนื่องจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 อีกด้วย ดังนั้นจึงถือได้ว่าโครงการเขื่อนปากมูลเป็นโครงการที่เกิดขึ้น เพื่อตอบสนองแนวนโยบายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ธนาคารโลกเข้ามาวางกรอบและแนวทางการพัฒนาไว้ให้นั่นเอง⁴⁴

การเกิดขึ้นของโครงการเขื่อนปากมูลที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาหลักของไทยนั้น เห็นได้ชัดยิ่งขึ้นเมื่อเหตุผลแห่งความจำเป็นของการก่อสร้างโครงการที่ธนาคารโลกได้อ้างถึงนั้นมีความสอดคล้องกันกับแนวนโยบายที่ธนาคารโลกได้กำหนดและชี้แนะถึงสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการในรายงาน “Thailand : Toward A Development Strategy of Full Participation” คือเรื่องการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นพื้นฐานความคิดของธนาคารโลกนับแต่เริ่มก่อตั้ง โดยธนาคารโลกได้กล่าวถึงเหตุผลความ

⁴³ Santi Mingmongkol, pp. 20-22.

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานของฝ่ายวางแผนพลังงาน กองโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจเกี่ยวกับโครงการเขื่อนปากมูล”, 18 กรกฎาคม 2527.

จำเป็นของโครงการว่า ด้วยการที่ประเทศไทยมีการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรม และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากที่สุดตลอดเวลาที่ผ่านมา ซึ่งสามารถเติบโตต่อไปในอนาคต อีกทั้งความต้องการพลังงานไฟฟ้าก็ได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น เพื่อการรักษาระดับความเจริญเติบโตของประเทศเอาไว้ ก็จำเป็นที่รัฐบาลไทยจะต้องจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าว โครงการปากมูลจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น⁴⁵

ด้วยผลสืบเนื่องทางนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเกิดจากอิทธิพลของธนาคารโลกในการชี้แนะและกำหนดกรอบการพัฒนาให้กับรัฐบาลไทย ที่ส่งผลให้เกิดการก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูลขึ้น เพื่อเหตุผลในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นของภาคอุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เจริญเติบโต อีกทั้งเพื่อให้สามารถรักษาระดับความเจริญเติบโตของประเทศที่ธนาคารโลกได้ให้ไว้ นั่นจึงสามารถกล่าวได้ว่า อิทธิพลทางนโยบายของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ มีผลสืบเนื่องให้เกิดการก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูลขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ สำนักงานกิจการภายนอกของธนาคารโลก เขตเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก, หน้า 1-2.

นอกจากธนาคารโลกจะมีอิทธิพลทางนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ซึ่งส่งผลให้เกิดการก่อสร้างเขื่อนปากมูลขึ้นในเวลาต่อมาแล้ว ธนาคารโลกยังมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการแก้ไขปัญหาลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการ ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งของธนาคารโลกในการเข้ามามีบทบาทในการอนุมัติเงินกู้ให้กับโครงการนี้ ก็คือประเด็นการแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม มีใจความดังนี้

“สาเหตุที่ให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่รัฐในการพัฒนาโครงการเขื่อนปากมูลนั้น นอกเหนือจากเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่แผนพัฒนาพลังงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยแล้วก็คือ เพื่ออำนวยความสะดวก ใดๆ ที่จะเกิดความมั่นใจได้ว่า ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและการอพยพย้ายถิ่นของราษฎรอันเป็นผลมาจากการดำเนินการโครงการปากมูลจะได้รับการเอาใจใส่อย่างทั่วถึงเพื่อช่วยเหลือประเทศไทยพิทักษ์ปกป้องสิ่งแวดล้อม”⁴⁶

สาเหตุที่ธนาคารโลกให้ความสำคัญมากขึ้นกับประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมซึ่งจะเกิดจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุน ก็คือ

1. ในช่วงเวลาดังกล่าว คือนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 และนับแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมานั้น กระแสการคำนึงถึงประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกระแสที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้นธนาคารโลกจึงมองว่าในฐานะที่ตนเป็นองค์การระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาประกอบกับธนาคารโลกเองถูกวิจารณ์จากภายนอกว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ผ่านมาที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุนนั้น

⁴⁶ เล่มเดียวกัน, หน้า 2-3.

ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพสังคมของประชาชน
 ในบริเวณโครงการ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบรรจุแนวนโยบายด้านการ
 แก้ไขปัญหาและปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหนึ่งในนโยบายที่สำคัญของตน และเมื่อ
 ธนาคารโลกหันมาเพิ่มความสำคัญให้กับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ธนาคารโลกก็
 ประกาศแนวทางปฏิบัติของตนว่า จะไม่ให้เงินกู้หรือการสนับสนุนใด ๆ แก่โครงการ
 ที่ไม่ตระหนักต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งกำหนดให้โครงการที่จะขอ
 เงินกู้จากธนาคารโลก ต้องจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และหลังจากนั้น
 ก็กำหนดให้มีการตรวจสอบโครงการเป็นระยะ⁴⁷ อย่างกรณีโครงการเขื่อนปากมูลนี้
 คณะกรรมการธนาคารโลกอ้างว่าให้ความสนใจเป็นพิเศษเนื่องจากเป็น โครงการ
 ที่มีความขัดแย้งมากในกรณีปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม

2. ในกรณีการให้ความสนใจเรื่องผลกระทบทางสังคมหรือชีวิตของ
 ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ก่อสร้างโครงการปากมูลนั้น เนื่องจากในช่วง
 ทศวรรษ 1990 ธนาคารโลกเริ่มหันมาให้ความสนใจกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
 ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการดำเนินการพัฒนาประเทศ โดยธนาคารโลกได้เริ่ม
 นำประเด็น human resources development มากำหนดไว้เป็นหัวข้อหนึ่ง
 ใน World Bank Annual Report ตั้งแต่ปีค.ศ. 1991 เป็นต้นมา ซึ่งประเด็นดังกล่าว
 เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน⁴⁸ ถ้าการพัฒนาใด ๆ ส่งผลกระทบ

⁴⁷ “ปากมูล” จากมุมมอง NGOs พิสูจน์ธนาคาร “ทรายาง” ผู้จัดการรายวัน 10 มิ.ย. 36,
 หน้า 3.

⁴⁸ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, หน้าเดียวกัน.

ทำให้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ตกต่ำหรือยากจนลงกว่าที่เคยเป็นอยู่โดยไม่ได้ได้รับความสนใจที่จะแก้ไขนั้นถือว่าไม่ใช่การพัฒนาแต่อย่างใด ดังนั้นธนาคารโลกจึงให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบทางสังคมมากยิ่งขึ้นด้วย

ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อช่วยแก้ไขผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมให้กับโครงการเขื่อนปากมูล ธนาคารโลกได้กำหนดเงื่อนไขเฉพาะโครงการ ด้านการแก้ไขปัญหาสีเขียวและผลกระทบทางสังคมที่จะเกิดจากการดำเนินโครงการ ให้แก่หน่วยงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ นำมาปฏิบัติในช่วงของการดำเนินการก่อสร้างและหลังสร้างเสร็จ ที่สำคัญคือ⁴⁹

1. การรักษาอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะและป้องกันการทำลายบริเวณหรือแหล่งโบราณสถาน

2. การดำเนินการตามแผนพัฒนาการประมงให้เป็นที่พอใจของธนาคารโลก เช่น ก่อตั้งหน่วยอนุรักษ์พันธุ์ปลา ทำการศึกษาการอพยพของปลา สร้างบันไดปลาโจน และตรวจสอบความสะอาดของการอพยพของปลาไปยังพื้นที่เหนือเขื่อน

3. การอพยพย้ายถิ่นราษฎรที่จะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมหลังเสร็จสิ้นโครงการที่จะต้องดำเนินการให้เป็นที่พอใจของชาวบ้าน ในเรื่องการจ่ายค่าชดเชยและความช่วยเหลืออื่นที่จำเป็น ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่จะต้องอพยพโยกย้ายไปยังพื้นที่ใหม่

⁴⁹World Bank, Loan agreement : thrid power system development project between international bank for reconstruction and development and electricity generating authority of thailand, p. 22.

การกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ดังกล่าว เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงสถานะภาพที่เหนือกว่าของธนาคารโลก ในการดำเนินการโครงการของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ต้องดำเนินการดังกล่าวให้เห็นเป็นรูปธรรม เพื่อเงินกู้และความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่ธนาคารโลกจะอนุมัติเพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินไปจนสำเร็จลุล่วง

นอกจากการกำหนดเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในข้อตกลงเงินกู้อันระหว่างธนาคารโลกกับรัฐบาลไทยแล้ว สิ่ง que แสดงให้เห็นสถานะภาพที่เหนือกว่าของธนาคารโลกต่อการดำเนินการโครงการอีกอย่างหนึ่งก็คือ พฤติกรรมของธนาคารโลกที่ตอบสนองต่อสภาพความกดดันจากเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านโครงการ และการคัดค้านจากกลุ่มองค์กรเอกชน นักวิชาการไทยและต่างประเทศ ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่จะเกิดแก่การดำเนินชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่ก่อสร้างโครงการ ด้วยการที่คณะกรรมการบริหารของธนาคารโลก ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ตัดสินใจเลื่อนการอนุมัติเงินกู้ให้แก่โครงการออกไปอย่างไม่มีกำหนดแน่นอน ในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1991 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อใช้เวลาในการหาข้อมูลการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมประกอบการตัดสินใจครั้งต่อไป

การตัดสินใจดังกล่าวของธนาคารโลกได้สร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลไทย ด้วยเหตุที่นายพนัส สิมะเสถียร ปลัดกระทรวงการคลังในขณะนั้นได้มีจดหมายทักท้วงการที่ธนาคารโลกจะตัดสินใจเลื่อนการอนุมัติเงินกู้ก่อนหน้าวันที่ 10 กันยายน คือเมื่อวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 1991 โดยมีใจความสรุปได้ดังนี้

“ด้วยกระทรวงการคลังได้รับทราบเป็นการภายในเกี่ยวกับการเลื่อนพิจารณาเงินกู้ สำหรับโครงการการพัฒนาระบบพลังงานไฟฟ้า ส่วนที่ 3 ของคณะกรรมการบริหารธนาคารโลก จากวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2534 (ปีค.ศ. 1991) ออกไปไม่มีกำหนด เนื่องจากธนาคารโลก เกรงว่าปัญหาที่เกิดจากการร้องเรียนของบุคคลและหน่วยงานเรื่อง ปัญหาสภาพแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการก่อสร้าง โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล อาจจะก่อการรบกวนในระหว่าง การประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่จะมีขึ้นที่ประเทศไทยในเดือนตุลาคมที่จะถึงนี้ ... กระทรวงการคลัง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ธนาคารโลกได้ให้ความเห็นชอบใน หลักการที่จะให้ กู้ สำหรับโครงการพัฒนาและได้มีการเจรจาใน รายละเอียดเงินกู้แล้วตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2534 ที่ผ่านมา จึงไม่เป็นการสมควรที่จะเลื่อนการพิจารณาโครงการพัฒนาดังกล่าว ออกไป⁵⁰

อย่างไรก็ตาม สาสน์คัดค้านของรัฐบาลไทยก็ไม่ใช่เป็นผลต่อการตัดสินใจ ของธนาคารโลกเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1991 แต่อย่างใด แม้เมื่อพิจารณาข้อตกลง ที่รัฐบาลไทยได้ทำการเจรจากับธนาคารโลกไว้ก่อนหน้านั้น จะพบว่ารัฐบาลและ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะยอมรับเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดที่ธนาคารโลกต้องการ ก็ตาม ซึ่งพฤติกรรมของธนาคารโลกในครั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่าธนาคารโลก คำนึงถึงประโยชน์และภาพพจน์ของตนในการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและ สังคมมากกว่าที่จะคำนึงถึงเหตุผลของฝ่ายรัฐบาลไทย เนื่องด้วยปัญหากรณีการ

⁵⁰จดหมายจากนายพนัส สิมะเสถียร ปลัดกระทรวงการคลัง ถึงนายวิบูลย์ อังสนันท์ กรรมการบริหารประจำกลุ่มไทยในธนาคารโลก, (กันยายน 1991)

ก่อสร้างเขื่อนปากมูลนั้นได้ถูกจับตามองและให้ความสนใจจากบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วโลก ดังนั้น เกรงว่าถ้าตัดสินใจอนุมัติเงินกู้ให้กับโครงการเขื่อนปากมูล ในขณะที่ยังมีปัญหาขัดแย้งค่อนข้างรุนแรงแล้วจะทำให้เกิดปัญหาและการรบกวนขึ้นในการประชุมประจำปีของธนาคารโลกที่กรุงเทพมหานคร จะทำให้ภาพพจน์ของธนาคารโลกในฐานะองค์การพัฒนาระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขและป้องกันปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเสียไปเท่านั้น เพราะแม้ธนาคารโลกจะระงับเงินกู้ในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เมื่อการประชุมเสร็จสิ้น คณะผู้แทนธนาคารโลกได้เดินทางไปสำรวจพื้นที่จริง และกลับประเทศไปแล้วธนาคารโลกก็ได้แสดงความพอใจต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของรัฐบาลและหน่วยงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตทันที และจะนำข้อมูลที่ได้รับในลักษณะที่เป็นที่พอใจดังกล่าวกลับไปตัดสินใจต่อไป ซึ่งในที่สุดแล้วเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2534 (ปีค.ศ. 1991) ธนาคารโลกก็ได้ตัดสินใจอนุมัติเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูลเป็นจำนวนเงิน 567 ล้านบาท

ในช่วงที่ธนาคารโลกเลื่อนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่โครงการปากมูลออกไปนั้น สามารถเห็นได้ถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐกับธนาคารโลกซึ่งมีการติดต่อปรึกษาหารือและเจรจากันอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลเนื่องจากธนาคารโลกในฐานะที่มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะอนุมัติเงินกู้ให้แก่โครงการดังกล่าวหรือไม่ สามารถกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติได้ ในขณะที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรอการตัดสินใจอนุมัติของธนาคารโลกก็พร้อมที่จะนำข้อเสนอแนะและข้อปฏิบัติที่ธนาคารโลกต้องการไปปฏิบัติ อย่างเช่น มีการประชุมร่วมกันเพื่อปรึกษาหาแนวทางแก้ไขสภาพการคัดค้านและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยนาย Phillippe E. Annez ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยได้

เสนอแนะแนวทางการแก้ไขโดยแนะนำให้รัฐบาลไทยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบดูแลโครงการ โดยเชื่อว่าการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาตรวจสอบจะสามารถจัดความกังวลและการคัดค้านในประเด็นปัญหาผลกระทบที่เกิดจากโครงการเขื่อนปากมูลได้ ซึ่งนายพนัส สิมะเสถียร ปลัดกระทรวงการคลังขณะนั้น ก็ยอมรับและนำมาปฏิบัติตาม⁵¹

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและธนาคารโลกในการดำเนินการแก้ไขผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและทางสังคมของโครงการนี้ จึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ธนาคารโลกมีสถานะอำนาจที่เหนือกว่าในการเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขและควบคุมให้เกิดการดำเนินการตามเงื่อนไข จากการที่ธนาคารโลกได้กำหนดประเด็นการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการเข้ามาสนับสนุนการดำเนินโครงการ ซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการอยู่ในฐานะผู้ที่ต้องรับข้อปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵¹ Phaichit Uathavikul, (personnel communication, October 22, 1991)