

บทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

บทบาทของธนาคารโลกในการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุคนั้น ยังคงมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรม เพราะในปีค.ศ. 1946 ผู้ประกอบอาชีพในทางกสิกรรมคิดเป็น 91% ของผู้ทำงานทั้งหมด การเกษตรที่เป็นหลักในสังคมก็คือ การปลูกข้าว ดังนั้น สภาพเศรษฐกิจของไทยจึงขึ้นอยู่กับรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม¹ ซึ่งนอกจากข้าวแล้ว ยังมียางพารา และดีบุกเป็นสำคัญ ส่วนอุตสาหกรรมของไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปสินค้าเกษตรกรรม รัฐบาลเริ่มเข้ามามีบทบาทในกิจการอุตสาหกรรมในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเกิดจากความจำเป็นที่ต้องผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าสินค้าในสภาวะสงคราม หลังสงครามโลกสิ้นสุดลง รัฐบาลก็ได้ถือเป็นนโยบายที่จะเข้าดำเนินกิจการอุตสาหกรรมที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเอง ดังนั้น กิจการอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ, สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่สิ้นสุดสงครามถึง 2493 (พระนคร : สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2494), หน้า 3.

สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลเข้ามาประกอบกิจการอุตสาหกรรมเสียเอง เนื่องจากความรู้สึกชาตินิยม โดยเกรงว่าชาวต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวจีนจะเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทย นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลทางการเมืองที่เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ปฏิวัติยึดอำนาจในปีพ.ศ. 2490 (ปีค.ศ. 1949) แรงผลักดันของกลุ่มอำนาจ ทำให้รัฐบาลเกิดความจำเป็นที่จะต้องประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นผลประโยชน์ตอบแทนแก่กลุ่มทหารที่ช่วยเหลือในการปฏิวัติ ซึ่งด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา ทำให้สภาพเศรษฐกิจของไทยนับแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองมีลักษณะที่เรียกว่า “เศรษฐกิจแบบชาตินิยม” โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาด² อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ในด้านโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนานั้น รัฐบาลให้ความสำคัญน้อยมาก ทั้งด้านการคมนาคม การพลังงาน และการชลประทาน

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ได้ก่อให้เกิดผลต่อสภาพเศรษฐกิจของไทย ในลักษณะที่นอกจากจะทำให้เศรษฐกิจไม่ขยายตัวเนื่องจากกิจการต่าง ๆ ผูกขาดอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐแล้ว ที่สำคัญก็คือนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันอย่างมาก ในกลุ่มผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลประโยชน์มหาศาลในกิจการต่าง ๆ ด้วย และกลายเป็นเหตุผลหนึ่งที่กลุ่มแนวความคิดเสรีนิยมภายนอกประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลกได้กล่าวถึงสภาพด้อยพัฒนาของการดำเนินนโยบายแบบชาตินิยม

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 34.

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในประชาคมเศรษฐกิจการเมืองโลก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องแสดงบทบาทในเวทีดังกล่าว โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สภาพเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศนั้น เกิดสถานะของการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างสองขั้วอำนาจ คือค่ายเสรีนิยมและคอมมิวนิสต์ ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างก็พยายามที่จะทำให้อุคมการณ์และระเบียบทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองของฝ่ายตนได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ในประชาคมโลก ประเทศไทยซึ่งมีฐานะตำแหน่งเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนา ก็ตกอยู่ภายใต้กระแสความกดดันจากการเปลี่ยนแปลงและการแก่งแย่งแข่งขันดังกล่าว และด้วยเหตุผลในเชิงประวัติศาสตร์ที่ไทยเคยมีความสัมพันธ์กับฝ่ายสหรัฐอเมริกา ผู้นำค่ายโลกเสรีที่ถือว่าเป็นมหาอำนาจที่ได้รับผลเสียหายจากสงครามน้อยที่สุด มีความมั่งคั่ง และเข้มแข็งมากที่สุดในช่วงนั้น อีกทั้งสหรัฐอเมริกาได้เสนอการให้ความช่วยเหลือใน “การพัฒนา” เพื่อเป้าหมายทางด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ซึ่งการเสนอความช่วยเหลือดังกล่าวนั้นก็สามารถทำให้ไทยยอมรับที่จะเข้ากับฝ่ายเสรีนิยม

สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการที่ไทยยอมรับอำนาจและเข้าสู่ค่ายเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น ก็คือการที่ไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มของสหรัฐอเมริกา และประเทศค่ายตะวันตก เพราะการที่ไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลกเมื่อวันที่ 3 เมษายน ปีค.ศ. 1949 นั้น ก็เท่ากับเป็นการยอมรับระเบียบการเงินระหว่างประเทศและระเบียบเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมที่ดำรงอยู่โดยนิตินัย ซึ่งส่งผลให้ธนาคารโลกเข้ามาชักจูงและผลักดันให้รัฐไทยดำเนินนโยบายตามแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม อันเป็นแนวคิดหลักของธนาคารโลก

ด้วยความกดดันของระบบทุนนิยมโลก และบทบาทของธนาคารโลกที่มีต่อการกำหนดนโยบายและกำหนดกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้รัฐไทยเริ่มละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เอง และเลิกการผูกขาดการค้าโดยรัฐ ในขณะเดียวกัน ก็ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เพื่อการขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศและในโลก ซึ่งเริ่มแสดงให้เห็นในปีค.ศ. 1955 (ปีพ.ศ. 2498) เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการลงทุนของชาวไทยและชาวต่างประเทศ ซึ่ง Silcock ได้อธิบายไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมากขึ้น และแหล่งความช่วยเหลือที่สำคัญคือธนาคารโลก และสหรัฐฯ ได้แสดงความแคลงใจในการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมของรัฐบาล ผู้นำของไทยจึงเห็นว่าควรจะเปลี่ยนวิธีการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเสียใหม่ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศ และในส่วนของกิจการอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลสัญญาว่าจะไม่ประกอบกิจการธุรกิจโดยตรง แต่จะทำในรูปของรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล”³ ซึ่งโดยวิธีการดังกล่าวจะไม่ทำให้ผู้นำไทยเสียผลประโยชน์ด้วย

บทบาทของธนาคารโลกที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทยได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง ในช่วงประจวบเหมาะของการที่ธนาคารโลกขยายบทบาทในฐานะธนาคารเพื่อ “การพัฒนา” มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนเพื่อโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทย และในฐานะที่ไทยเป็นประเทศลูกหนี้

³T.H. Silcock, Thailand : social and economic studies in development (Canberra : Australian National University Press, 1967), p. 262.

ที่กู้เงินจากธนาคารโลกนั้น ธนาคารได้ส่งคณะสำรวจเข้ามายังประเทศไทยภายใต้ความยินยอมของรัฐบาลไทยในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อสำรวจและศึกษาสภาพปัญหาเศรษฐกิจของไทยในปีพ.ศ. 2500 (ปีค.ศ. 1957) โดยมีนายพอล ที เอลส์เวิร์ท เป็นหัวหน้าคณะ พร้อมทั้งผู้เชี่ยวชาญทางด้านอื่น ๆ อีก 6 คน ซึ่งเป็นบุคคลจากประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

โดยที่ข้อวิจารณ์และข้อเสนอแนะของธนาคารโลกต่อสภาพเศรษฐกิจของไทยปรากฏในรายงานชื่อ “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) ซึ่งในรายงานฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ที่น่าสังเกตถึงบทบาทอย่างมากของธนาคารโลกต่อประเทศไทยไว้ว่า

“...รายงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยรัฐบาลในการวางโครงการช่วยการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะเวลาหลายปีข้างหน้า และเพื่อให้คำแนะนำวิธีการจัดองค์กรงานต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าจะบังเกิดผลดีที่สุดในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในการนี้ คณะสำรวจเศรษฐกิจได้ประมาณวงเงินที่รัฐบาลพอจะหาได้ เพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนให้คำแนะนำในการจัดสรรการใช้จ่ายจากเงินเหล่านั้นตามลำดับความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามความเห็นของคณะสำรวจเศรษฐกิจด้วย นอกจากนี้ ได้เสนอแนะนโยบายรัฐบาลบางประการ ซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจเชื่อว่า จะมีส่วนช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้าต่อไปด้วยดี”⁴

⁴คณะผู้สำรวจธนาคารโลก, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (พระนคร : กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล, 2503), หน้า ก.

ด้วยวัตถุประสงค์ของการสำรวจ ข้อวิจารณ์และข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจสังคมในรายงานฉบับดังกล่าว ถือเป็นข้อมูลที่สำคัญอย่างยิ่งที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงท่าที และการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในเวลาต่อมา และเมื่อดูจากวัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงานดังกล่าว สามารถมองเห็นถึงบทบาทของธนาคารโลกที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย 2 ประการคือ

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างของสถาบัน หน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการสร้างเสริมเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต
2. ข้อเสนอเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนา รวมไปถึงการกำหนดนโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่รัฐควรจะได้รับมาดำเนินการตามลำดับความสำคัญ

สำหรับประการแรก เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ธนาคารโลกเห็นว่าควรจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ในการวางแผนส่วนกลางและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน ซึ่งความเห็นของธนาคารโลกดังกล่าว นำไปสู่การจัดตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปีค.ศ. 1960 (ปีพ.ศ. 2503) เพื่อทำหน้าที่วางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก และในช่วงเวลาต่อมาไม่นาน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment-BOI) ก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้น ตามข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกเช่นกัน

นอกจากการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดแผน และดำเนินงานตามที่ธนาคารโลกให้ข้อเสนอแนะแล้ว บทบาทสำคัญของธนาคารโลกอีกด้านหนึ่งก็คือการกำหนดแนวทาง หรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาตามแบบเสรีนิยมให้แก่ประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่แนวนโยบายหรือแนวทางในการพัฒนาที่ธนาคารโลกเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลของไทยจะต้องรับมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติก็คือการที่รัฐจะต้องเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะที่ตรงข้ามกับแนวทางชาตินิยมที่ไทยยึดถือเป็นแนวปฏิบัติมาก่อนอย่างสิ้นเชิง โดยจะเห็นได้จากข้อความในรายงานเพื่อการพัฒนาที่ธนาคารโลกเขียนขึ้นสำหรับประเทศไทยดังนี้

“การที่รัฐบาลดำเนินการทางอุตสาหกรรมนั้น ส่วนใหญ่นับว่าไม่ดี ดังนั้น จึงขอแนะนำไม่ให้รัฐบาลเข้าดำเนินงานอุตสาหกรรมอีก และควรได้ตรวจดูอุตสาหกรรมของรัฐที่มีอยู่แล้ว เพื่อพิจารณาว่าอุตสาหกรรมใดบ้างควรยกเลิก และอุตสาหกรรมใดบ้างควรจะทำต่อไป เฉพาะที่จะทำต่อไปนั้น ควรให้สถาบันเอกชนจัดการโดยมีสัญญากับรัฐหนึ่ง ได้ให้ข้อสังเกตด้วยว่าทางที่ดีที่สุดที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมก็คือ ส่งเสริมการประกอบการของเอกชนทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ประการแรก ด้วยวิธีเปิดทางให้เอกชนได้มีการริเริ่มขึ้นเอง และประการที่สองโดยการให้การอนุเคราะห์ทางภาษีและส่งเสริมทางอื่น ตั้งสถาบันที่ให้เงินกู้ยืมและให้ความสะดวก เช่น ที่ดิน พลังงานและน้ำ ถนน และอาคารที่อยู่เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าที่ของรัฐบาลควรมีเพียงส่งเสริมและช่วยเหลือการพัฒนาทางด้านเอกชน โดยจัดหาบริการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น เช่น การขนส่ง คมนาคม พลังงาน และชลประทาน⁵

จากข้อความดังกล่าว สามารถสรุปประเด็นหลัก ๆ ทางนโยบายของธนาคารโลกที่เขียนขึ้นสำหรับประเทศไทยได้ดังนี้⁶ คือ

1. รัฐบาลไทยควรส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรีของเอกชนทั้งจากในประเทศ และโดยเฉพาะจากต่างประเทศ
2. รัฐบาลควรเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ การวางแผนนโยบายและการจัดสรรทรัพยากร โดยการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค อันได้แก่ การคมนาคมขนส่ง การพลังงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญของการลงทุนโดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม
3. รัฐบาลไทยไม่ควรประกอบธุรกิจในลักษณะรัฐวิสาหกิจที่แข่งขันกับเอกชน
4. รัฐบาลควรส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนา อุตสาหกรรมด้วยการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนให้กับนายทุนต่างชาติ เช่น การลดอัตราภาษี เป็นต้น

⁵ คณะผู้สำรวจธนาคารโลก, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย, หน้า 20-26.

⁶ วิฑูรย์ ปัญญากุล, หน้า 84.

จากข้อเสนอแนะทางด้านการจัดตั้งหน่วยงาน หรือองค์กรในการกำหนดแผนพัฒนา คือสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จากธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกา ทำให้ธนาคารโลกและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะนอกจากธนาคารโลกจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นแล้ว ธนาคารโลกยังได้เข้ามาช่วยในการจัดทำแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาของไทย ให้สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาตามแนวทางเสรีนิยมตามแบบตะวันตก ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ไม่ว่าจะเป็แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 หรือฉบับที่ 2 หรือแม้แต่แผนพัฒนาฯ ฉบับต่อ ๆ มา ก็กับรายงานของคณะสำรวจของธนาคารโลก จะเห็นได้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่ธนาคารโลกเสนอแนะให้ดำเนินการ หรือให้ความเห็นชอบและสนับสนุนได้มาปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก⁷ ไม่ว่าจะเป็โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในด้านการคมนาคมขนส่งที่ธนาคารโลกเห็นสมควรให้มีการสร้างระบบทางสายเอก โดยไม่ต้องอาศัยการขนส่งประเภทอื่น ซึ่งได้กลายเป็นนโยบายการพัฒนาทางหลวง ด้านการชลประทาน โครงการชลประทานหลายโครงการที่ธนาคารโลกศึกษาและให้การสนับสนุนได้ถูกนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา เช่น โครงการแม่น้ำน่าน โครงการแม่น้ำแม่กลอง โครงการแก่งกระจาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีโครงการด้านพลังงาน โดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งในสาขาพลังงานของไทยนั้น ธนาคารโลกเห็นว่าพลังงานไฟฟ้าเป็นสาขาหนึ่งที่สำคัญที่สุดในแผนพัฒนาของประเทศ เพื่อความเจริญเติบโตในอนาคต ซึ่งธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่ไทยใน

⁷กุลลดา เกษบุญชู, “ธนาคารโลกกับการพัฒนาการเศรษฐกิจของไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 46.

สาขาการผลิตจำนวนมากที่สุดประมาณร้อยละ 33 และเงินกู้เกือบทั้งหมดเพื่อการพัฒนาพลังงานนั้น ได้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT)⁸ ซึ่งเป็นหน่วยงานในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศ

จากแนวความคิดเรื่อง “การพัฒนา” ของธนาคารโลกที่ส่งผ่านมายังประเทศไทย ซึ่งเห็นได้จากแนวนโยบายที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ นั้น สามารถกล่าวสรุปได้ดังนี้ คือ

ประการแรก ตลอดช่วงของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับที่ 7 นั้น แนวทางหลักที่ปรากฏเป็นข้อความในแผนพัฒนาฯ ก็คือการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศเพื่อรองรับการลงทุนทางอุตสาหกรรม โดยเฉพาะจากบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นหนทางสำคัญที่ธนาคารโลกกำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจของไทย

ประการที่สอง ธนาคารโลกยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ เช่น นโยบายสนับสนุนการลงทุน การกำหนดกลวิธีทดแทนการนำเข้าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 การกำหนดกลวิธีการผลิตเพื่อการส่งออกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 การกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองรองเพื่อกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานคร เช่น ขอนแก่น นครราชสีมา อุบลราชธานี อุดรธานี ลพบุรี พิษณุโลก เชียงใหม่ ภูเก็ต และหาดใหญ่ สงขลา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 และ 5 นโยบายการพัฒนาชนบทนับตั้งแต่

⁸The World Bank, Thailand and the world bank : partners in progress (Washington D.C. : World Bank, No publised year), p. 26.

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา นโยบายการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง ตลอดจนนโยบายการลดค่าเงินบาทในปีค.ศ. 1987 โดยที่แผนพัฒนาแต่ละฉบับก็ยังคงไว้ซึ่งแนวทางส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศเป็นสำคัญ⁹

ด้วยบทบาทของธนาคารโลกในการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจและการชี้แนะนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มักจะพบปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้เอง ที่ทำให้ธนาคารโลกยังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทย

แนวความคิดการพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับจุดมุ่งหมายแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของธนาคารโลกที่ส่งมาผ่านมาถึงรัฐไทยนั้นได้ทำให้เกิดโครงการพัฒนาขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศมากมาย โดยเฉพาะโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ คือ¹⁰

1. ด้านการคมนาคม ธนาคารโลกเห็นควรให้มีการสร้างระบบทางสายเอกซึ่งได้กลายมาเป็นนโยบายการพัฒนาทางหลวงสายต่าง ๆ ไปสู่พื้นที่แต่ละภูมิภาค ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก และฉบับที่ 2

⁹ สิริพงษ์ คิลกวนิช, “การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยกระบวนการอุตสาหกรรมกับการแลกเปลี่ยนความเชื่อมโยงโทรคมนาคมในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม” ใน โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 116-123.

¹⁰ กุลลดา เกษบุญชู, หน้า 46-50.

2. ด้านชลประทาน โครงการชลประทานหลายโครงการที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุน เช่น โครงการแม่น้ำน่าน โครงการแม่น้ำกลอง โครงการแก่งกระจาน โครงการเขื่อนสิริกิติ์ และอีกหลายโครงการในเวลาต่อมา

3. ด้านพลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ เช่น โครงการอเนกประสงค์ขนาดใหญ่ คือโครงการเขื่อนภูมิพล โครงการผาซ่อม และโครงการอื่น ๆ ในระยะเวลาต่อมาถึงปัจจุบันหลายโครงการที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทให้การสนับสนุนด้านนโยบาย ด้านเงินกู้ และความช่วยเหลือด้านอื่น

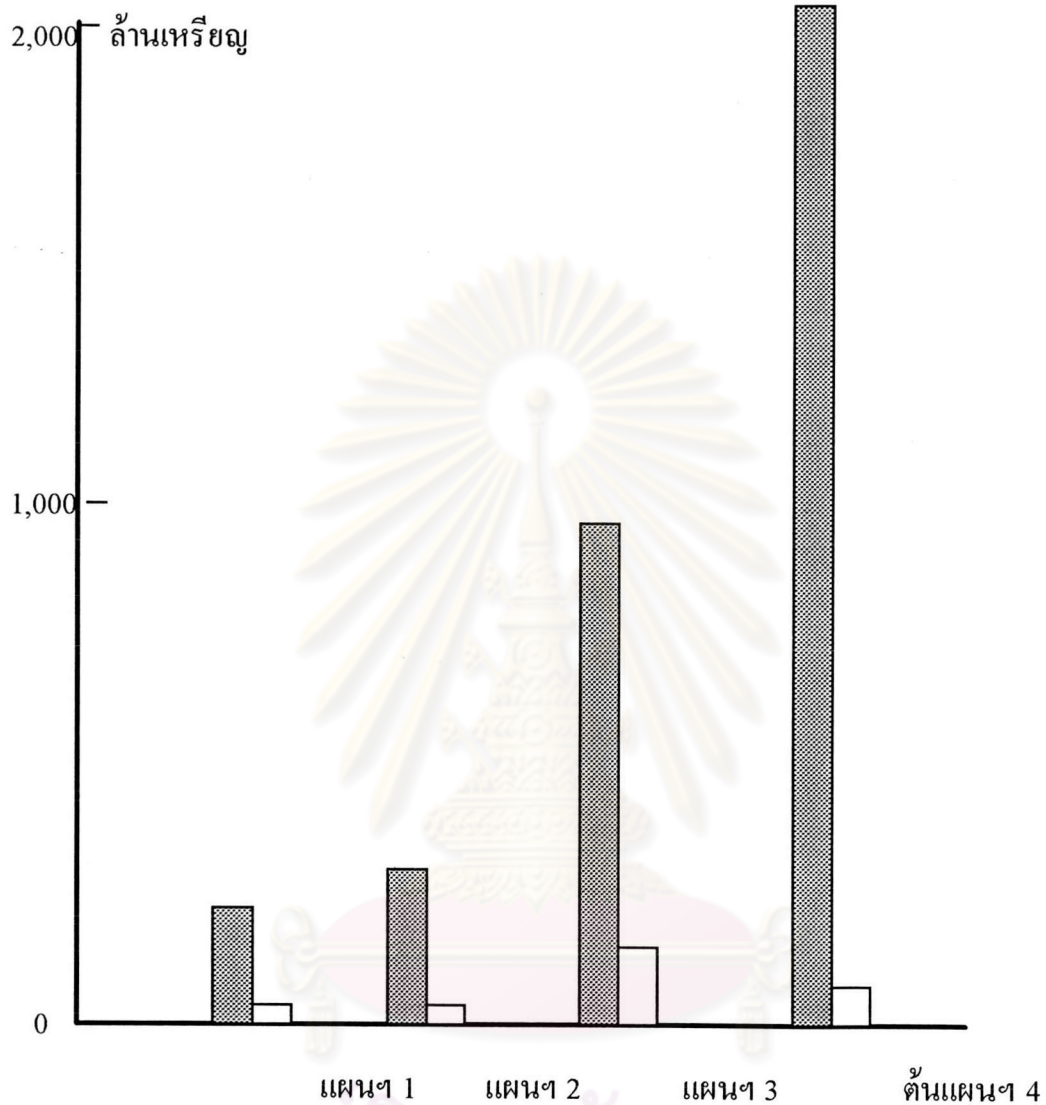
การให้ความสำคัญในส่วนของการพลังงานไฟฟ้านั้น จะเห็นได้จากอดีตที่ผ่านมาของสัดส่วนการให้กู้ของธนาคารโลก จำนวนมากกว่าร้อยละ 15 ของเงินกู้ทั้งหมด ให้เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว โดยที่ธนาคารโลกมองว่าส่วนของพลังงานไฟฟ้านั้น เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นสื่อในการส่งผ่านทุนและความช่วยเหลือทางเทคนิคไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา และด้วยเหตุแห่งความสำคัญของพลังงานไฟฟ้าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารโลกจึงเห็นว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐที่จะต้องพยายามจัดหาพลังงานไฟฟ้า เพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ให้เพียงพอ¹¹

¹¹ World Bank, The world bank role in the electric power sector (Washington D.C. : World Bank, 1993), p. 34.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศว่า ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ไทยได้เริ่มยึดถือแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีในการดำเนินการพัฒนาประเทศ เงินช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากแหล่งความช่วยเหลือหลักอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา และธนาคารโลก นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1956-1965 นั้น ถูกนำไปลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญไม่ว่าจะเป็นถนน ระบบการคมนาคมขนส่ง เขื่อน และแหล่งพลังงานต่าง ๆ โดยเฉพาะสาขาการพลังงาน เป็นสาขาที่ถูกใช้เงินในการพัฒนามากที่สุด¹² ขณะที่การพัฒนาสังคม (social development) รวมทั้งการศึกษานั้น ไม่ได้ได้รับความสนใจจากแหล่งความช่วยเหลือต่างประเทศเลย ซึ่งการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานของรัฐนั้น แสดงให้เห็นว่า แหล่งเงินกู้และรัฐไทยนั้น ได้ให้ความสำคัญอย่างมากในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยละเลยการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทางสังคม และคุณภาพชีวิตของประชากร ซึ่งสามารถพิจารณาจากข้อมูลทางสถิติในแผนภาพ และตารางดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²Chattip Natsupha, The economic development of thailand 1956-1965 (Bangkok : Prae Pittaya, 1968), pp. 99-111.

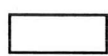


แผนภาพที่ 1

การกู้เงินจากต่างประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงครั้งแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2504-เมษายน 2522) เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม



พัฒนาเศรษฐกิจ



พัฒนาสังคม

แหล่งที่มา :

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523 ใน “การกู้เงินต่างประเทศของไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ”

ตารางที่ 1 The Allocation of Total Foreign Assistance By Economic Sectors, 1956-1965.

	U.S. Grants	IBRD	Supplier's credits	U.S. Loans	Loans from Germany	U.N.	Columbo and Thrid Countries	Total
Transportation	128.0	60.4	11.1	49.6	11.2	3.3	--	263.6
Power	6.0	56.6	38.6	44.0	3.2	--	--	148.4
Agriculture	3.7	53.0	--	11.0	11.0	3.1	--	81.8
Industry	2.6	2.5	43.4	1.7	12.7	3.2	--	66.1
Security and Public Administration	31.0	--	--	--	--	--	--	31.0
Health	17.0	--	--	--	--	1.3	--	18.3
Education	14.0	--	--	--	--	3.4	--	17.4
Other	17.7	--	39.1	20.0	--	2.8	19.2	98.8
Total	220.0	172.5	132.2	126.3	38.1	17.1	19.2	725.4

Sources : Chatip Natsumpha in "The Economic Development of Thailand 1956-1965", p. 106.

ตารางที่ 2 Foreign Assistance as a percentage of the total Public Spending (Foreign Assistance Plus Budgetary Allocation) in Various Sectors, 1956-1965.

	Foreign Assistance (Per cent)	Budget (Per cent)	Total (Per cent)
Defences	32.3	67.7	100
Interior	6.6	93.4	100
Social development	4.3	95.7	100
Economic development	43.5	56.5	100
Transportation and communication	46.3	53.7	100
Agriculture	25.8	74.2	100
Power	62.1	37.9	100
Industry	45.4	54.6	100

Sources : Chattip Natsupha in "The Economic Development of Thailand. 1956-1965", p. 107.

จากข้อมูลทางสถิติ แสดงให้เห็นถึงสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ในช่วงเวลาดังกล่าว นับตั้งแต่ที่ธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ให้กู้ได้ เข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการกำหนด เงื่อนไขเงินกู้ เพื่อให้ไทยดำเนินการตามแนวทางของตน กล่าวคือการที่ธนาคารโลก ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของไทย โดยเห็นได้

จากจำนวนความช่วยเหลือด้านเงินกู้ที่ให้แก่สาขาปัจจัยพื้นฐาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องของการให้ความสำคัญดังกล่าวกับแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของธนาคารโลก นั้นหมายความว่า การเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับการมีนโยบายเปิดเสรีทางการลงทุนและการค้า รวมทั้งการให้สิทธิพิเศษ การยกเว้นภาษีต่าง ๆ การจำกัดค่าแรงให้อยู่ในระดับต่ำซึ่งเป็นมาตรการในการส่งเสริมการลงทุนนั้น ก็เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่นายทุนชาวต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น เพื่อให้เกิดการขยายตัวและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน ก็ละเลยที่จะให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก กับการพัฒนาสังคม การศึกษา และสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจากนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ประกอบกับโครงสร้างอำนาจและชนชั้นภายในประเทศของไทยนั้น ทำให้ผลประโยชน์โดยส่วนใหญ่ตกอยู่กับนายทุนต่างชาติ นายทุนชาติ และกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองในสังคม

อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกยังมีบทบาทในการให้เงินกู้แก่โครงการพัฒนา (project loans) ต่าง ๆ ของไทยตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แม้ธนาคารโลกจะปรับเปลี่ยนนโยบายของตนไปบ้าง แต่ก็ยังเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่โครงการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการผลิตพลังงาน เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า การก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคอื่น ๆ การสื่อสาร การคมนาคม เนื่องจากเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ความเจริญเติบโต บทบาทของธนาคารโลกก็ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การให้เงินกู้แก่โครงการต่าง ๆ เท่านั้น ธนาคารโลกยังมีบทบาทตามขั้นตอนของการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของธนาคาร โดยการส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของไทยอยู่เป็นประจำว่าเป็นอย่างไร มีแนวโน้มของการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือไม่ มีความมั่นคงทางการเมืองพอที่จะไม่

กระทบกระเทือนต่อสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งรายงานผลการสำรวจของธนาคารโลกดังกล่าว มักจะส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือกฎเกณฑ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย และยังมีบทบาทในขั้นตอนอื่น ๆ การดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไข และข้อเสนอแนะในการก่อสร้างโครงการเพื่อให้โครงการต่าง ๆ นั้น สามารถปฏิบัติ ให้บรรลุผลสำเร็จได้

ด้วยเหตุผลเชิงประวัติศาสตร์ที่ข้อเสนอแนะของธนาคาร โลกมักจะมีผล ต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลง หรือกำหนดนโยบายนั้น ทำให้การศึกษานี้มี ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า ธนาคารโลกมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนด นโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาลประเทศผู้กู้ การแสดงถึงการมีอิทธิพลของธนาคาร โลกต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หรือการก่อสร้างโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น ไม่จำเป็น ที่จะต้องปรากฏเห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นคำสั่งของธนาคาร โลกที่รัฐบาล จะต้องทำตาม ซึ่งอาจจะมีปรากฏอย่างนี้เช่นกันในระยะแรก ของการเข้ามาของ ธนาคารโลกดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การมีอิทธิพลของธนาคารโลกนั้น อาจแสดง ออกมาในรูปของข้อเสนอแนะ รายงาน คำแนะนำต่าง ๆ การโน้มน้าว และการจูงใจ ให้เหตุผลในเรื่องของความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีเงินกู้เป็นข้อเสนอ จนเกิดการคล้อยตาม และเกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ ดังเช่นในเรื่องของพลังงาน- ไฟฟ้า นั้น เมื่อธนาคารสำรวจสภาพเศรษฐกิจของไทยแล้ว มีรายงานว่าเนื่องจาก ประเทศกำลังมีสภาพของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และจะต้องให้เกิดความ เจริญเติบโตดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นต่อการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจก็คือ พลังงานไฟฟ้า ข้อเสนอแนะดังกล่าว อาจเป็นผลให้เกิด การเร่งรีบในการพิจารณาก่อสร้างโครงการเพื่อเพิ่มการผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอ แก่ความต้องการ โดยจะได้รับความช่วยเหลือในการสำรวจพื้นที่ที่เหมาะสมใน การก่อสร้างโครงการจากธนาคารโลก อิทธิพลของธนาคารโลกอาจจะปรากฏโดย

ทางอ้อมดังที่กล่าวมาก็อาจเป็นไปได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการจะศึกษาถึงประเด็นการ
มีบทบาทและอิทธิพลของธนาคารโลกต่อการตัดสินใจทางนโยบายการพัฒนาของไทย
โดยใช้โครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลเป็นกรณีศึกษา ซึ่งจะได้เสนอใน
บทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย