

บทที่ 2

พัฒนาการของแนวความคิดเรื่องการพัฒนาของธนาคารโลก

นโยบายและแนวทางการพัฒนาของธนาคารโลก

สภาพเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น มีลักษณะของการแบ่งแยกเป็น 2 ค่ายที่มีแนวความคิดต่างกัน ระหว่างค่ายที่มีสหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำคือ ค่ายเสรีนิยมกับค่ายที่มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำคือ ค่ายคอมมิวนิสต์ ความแตกต่างทางความคิดของทั้งสองค่ายนั้น มีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง และทางด้านการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่นำไปสู่การแข่งขันเพื่อการขึ้นมามีอิทธิพล และอำนาจที่จะชี้นำและครอบงำความเป็นไปในทิศทางเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองของโลก¹ ซึ่งหมายความว่าแต่ละฝ่ายนั้นต่างก็มุ่งที่จะเสนอและทำการทุกทางที่จะทำให้อุดมการณ์และระเบียบทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของฝ่ายตนเป็นทิศทางหลักในการเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจการเมืองโลก

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development-IBRD) หรือธนาคารโลก (World Bank) เป็นองค์การหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้นของฝ่ายเสรีนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากการประชุมเพื่อหาวิธีแก้ไขสภาพความเสียหายที่เกิด

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 23-26.

จากสงครามที่เมืองเบรตตันวูดส์ สหรัฐอเมริกา ในปีค.ศ. 1944² โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาผู้นำค่ายโลกเสรีและประเทศในยุโรปตะวันตกเป็นตัวละครสำคัญในการจัดประชุม

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งธนาคารโลกขึ้นมาก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ฟื้นฟู (reconstruction) สภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิก ในลักษณะของการพยายามร่วมกันของประเทศที่พัฒนาแล้ว ในการให้เงินกู้เพื่อการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจแก่ประเทศยุโรปตะวันตก ในช่วงแรก ต่อมา เมื่อสหรัฐอเมริกาดำเนินแผนการมาร์แชลในปีค.ศ. 1948³ สภาพเศรษฐกิจของประเทศยุโรปตะวันตกฟื้นตัวขึ้น และเงินทุนของธนาคารโลกเพิ่มมากขึ้น ธนาคารโลกจึงเริ่มเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการให้เงินกู้จากเพื่อฟื้นฟู (reconstruction) สภาพเศรษฐกิจเป็นเพื่อ “การพัฒนา” เศรษฐกิจ (economic development) แก่ประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา หรือประเทศโลกที่สาม โดยที่ธนาคารโลกมองว่าประเทศเหล่านั้น ยังไม่สามารถพัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจของตน

²นอกจากธนาคารโลกที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากการประชุมเบรตตันวูดส์ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ยังถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินระยะสั้น และจัดระเบียบทางการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีในช่วงหลังสงครามโลกให้เป็นที่ยอมรับทั่วไป โดยได้กำหนดเงื่อนไขที่ทำให้องค์กรทั้งสองคือ World Bank และ IMF มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดคือ ประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลกนั้น จะต้องเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินระหว่างประเทศก่อน นอกจากนี้ นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกันขององค์กรทั้งสอง ยังทำให้องค์กรทั้งสองมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น

³ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เข้าสู่ยุคสงครามเย็นของการแข่งขันระหว่างสองขั้วอำนาจ โดยสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้นำค่ายเสรีได้กำหนดแผนการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อป้องกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์มายังประเทศในค่ายตน ดังนั้น การก่อตั้งองค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกขึ้นมา จึงถือว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

ให้ดีขึ้นได้ และมีความคืบหน้าอยู่มาก ด้วยสาเหตุที่ขาดปัจจัยทางด้านเงินทุนที่จะก่อให้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขึ้นได้ ดังนั้น การที่ธนาคารโลกได้เปลี่ยนมาให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่โครงการเพื่อการ “พัฒนา” ประเทศของประเทศโลกที่สามนั้น จะสามารถช่วยให้ประเทศดังกล่าวพัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลแห่งสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงหลังสงคราม และด้วยวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งธนาคารโลกนั้น สามารถมองได้ว่า ธนาคารโลกถูกตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของค่ายเสรีนิยมตะวันตกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ⁴ เพื่อการป้องกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาในประเทศที่อยู่ในค่ายของตน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่ยังมีฐานะยากจน นอกจากนี้ ยังเป็นความพยายามที่จะมีสถานภาพแห่งอำนาจนำของสหรัฐอเมริกา ในการที่จะชี้นำแนวทางในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจการเมืองของตนขึ้นเป็นทิศทางหลักของการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศต่าง ๆ ในโลก และการที่ธนาคารโลกได้หันมาให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย ก็เพื่อที่จะให้ประเทศดังกล่าว ได้มองเห็นถึงความเป็นมิตรของประเทศค่ายเสรี และมองเห็นถึงผลประโยชน์ของการดำเนินการตามแนวทางเสรีนิยม ดังนั้น ธนาคารโลกจึงได้กลายเป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาจนถึงปัจจุบัน

⁴ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, "ความรู้เศรษฐศาสตร์จากต่างประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย" ใน บทบาทของต่างประเทศในการสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2537), หน้า 201.

การให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น ธนาคารโลกได้เสนอข้อแนะนำและกำหนดเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม (loan conditionality) ในลักษณะที่เกื้อหนุนการพัฒนากระบวนเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีในกลุ่มประเทศดังกล่าวตามเจตนารมณ์แห่งการตั้งองค์การธนาคารโลกขึ้นมา เพื่อสร้างเงื่อนไขและสภาพการณ์ในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จะเอื้ออำนวยให้กลไกตลาดเสรีสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล เพราะตามแนวความคิดดังกล่าวเชื่อว่ากลไกตลาด คือตัวจักรสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะสมดุล^๑ แนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมยังเชื่ออีกว่า ประสิทธิภาพของตลาดจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขาดแคลนทางเศรษฐกิจ

จากแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจตามแบบเสรีนิยมดังที่กล่าวมา ทำให้นโยบายในการพัฒนาของธนาคารโลก มีแนวโน้มที่มักจะผูกติดอยู่กับการผ่อนคลายการควบคุมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ว่าเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นได้^๒ ดังนั้น เงื่อนไขการให้เงินกู้ของธนาคารโลกจึงมุ่งไปที่การทำให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนากำหนดนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี เปิดเสรีทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เพิ่มการติดต่อกับภายนอกและสนับสนุนทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนภายในประเทศ เหล่านี้เป็นเงื่อนไขหรือข้อแนะนำพื้นฐานของธนาคารโลกแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่ได้รับเงินกู้จากธนาคาร รวมทั้งการกำหนดนโยบายลดการควบคุมราคาสินค้าให้มีความสะดวกแก่การลงทุนของกิจการต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการลดอัตราภาษีการลงทุน ลดอัตรา

^๑วิฑูรย์ ปัญญากุล, ธนาคารโลก : พัฒนาการ อิทธิพล และผลกระทบ (กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสัน-เพรสโปรดักส์, 2534), หน้า 14.

^๒Marc Williams, International economic organizations and the third world (New York : Harvester Wheatsheaf, 1994), p. 110.

ภาษีการนำเข้าและส่งออก และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในส่วนของระบบการคมนาคมขนส่ง พลังงาน และอื่น ๆ ที่จะเอื้อต่อการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ

หลักการสำคัญอันเป็นเป้าหมายของแนวความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของธนาคารโลกก็คือ หลักการเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ⁷ และเมื่อพิจารณาตามแนวทางและตรรกะของความคิดดังกล่าวแล้ว สาเหตุแห่งการค้อยพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาและค้อยพัฒนาก็คือ การขาดการออม ขาดการระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ และขาดการลงทุน เมื่อขาดสภาพดังที่กล่าวมา โดยเฉพาะการลงทุน ก็ทำให้เกิดการไหลเวียนของทุนหยุดชะงัก ทำให้เกิดภาวะการขยายตัวทางเศรษฐกิจหยุดชะงักด้วย ดังนั้น วิธีที่จะแก้ไขปัญหาค้อยพัฒนาดังกล่าวก็โดยการเพิ่มเงินลงทุนให้กับโลกที่สาม โดยผ่านการให้เงินกู้ของธนาคารโลกพร้อมกับการกำหนดเงื่อนไขแห่งเงินกู้ของธนาคาร ให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามให้เป็นแบบเสรี และให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการสะสมทุนและการขยายตัวของการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญที่จะนำไปสู่การเจริญเติบโต โดยที่ผลแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของตัวเลขรายได้ประชาชาติ (GNP) ซึ่งในที่สุด จะส่งผลให้รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้ในความคิดและตรรกะการพัฒนาของธนาคารโลก

⁷World Development Report, 1990, pp. 3-10.

ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและความคิดของธนาคารโลกนี้ อาจกล่าวได้ว่ามี 2 ประเด็นหลักที่จะต้องกล่าวถึงคือ พัฒนาการทางความคิดของธนาคารจากอดีตจนถึงปัจจุบันที่แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของการพัฒนาระหว่างประเทศในแต่ละช่วง และที่สำคัญไม่อาจปฏิเสธได้ว่าแนวความคิดของผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลก ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารของธนาคารนั้น มีความสำคัญไม่น้อยต่อการปรับเปลี่ยนแนวความคิดของธนาคาร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาโดยละเอียดและรอบด้านยิ่งขึ้น ก็จะพบว่าประธานธนาคารโลกโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นบุคคลที่เป็นประชาชนของสหรัฐอเมริกา ประเทศที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของธนาคารโลก⁸

เหตุผลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังของความสามารถมีอิทธิพลในองค์การของสหรัฐอเมริกา ก็คือการที่สหรัฐอเมริกามีจำนวนหุ้นในธนาคารมากที่สุด ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกามีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจในองค์การธนาคารโลกมากตามจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ และโดยทั่วไปในประเด็นการมีอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งประธานนั้น สหรัฐอเมริกามักจะแต่งตั้งบุคคลที่เคยเกี่ยวข้องกับงานด้านธนาคารมาก่อน แต่มีข้อยกเว้นในกรณีของนายโรเบิร์ต แมคนามารา (Robert McNamara) ซึ่งเคยเป็นรัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกามาก่อน อาจเป็นเพราะในยุคนั้น ประธานาธิบดีจอห์นสันตั้งใจที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับธนาคารโลก เพื่อจะ

⁸Marc Williams, p. 108.

ได้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและเงื่อนไขในการกู้ยืมที่สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาได้⁹

จากการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของธนาคารโลก นับแต่ระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งองค์กรนั้น ด้วยเหตุผลของการที่สหรัฐอเมริกาเป็นตัวละครสำคัญในการจัดการประชุมและจัดตั้งองค์กรธนาคารโลก (รวมทั้งองค์กรการเงินระหว่างประเทศ-IMF) ขึ้น รวมไปถึงอำนาจการออกเสียงของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีมากที่สุดตามจำนวนหุ้นที่ถือมากที่สุดธนาคารโลกนั้น คงจะเป็นสิ่งที่มีเหตุผลเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าธนาคารโลกนั้น เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกาโดยสิ่งที่เห็นชัดที่สุด ก็คือนโยบายในการพัฒนาของธนาคารโลกนั้น มีความสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีของสหรัฐอเมริกา เห็นได้จากในช่วงปลายปีค.ศ. 1960 อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในธนาคารโลกได้ถูกเผยให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างธนาคารโลกและบุคคลในรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มักจะทำให้สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดข้อเสนอเงินกู้โดยเฉพาะในขั้นตอนแรกที่เป็นขั้นตอนสำคัญคือขั้นเตรียมการ อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาจากรายงานชื่อ "A 1982 Treasury Development Report" ของธนาคารโลก¹⁰ ซึ่งได้เขียนไว้ว่าสหรัฐฯ เคยเป็นตัวละครในการกำหนดโครงสร้าง และคณะกรรมการของธนาคารโลก โดยเฉพาะการหันเหนโยบายของธนาคารโลกไปในทิศทางที่เน้นระบบตลาดของตะวันตก สหรัฐอเมริกาได้เข้าไปเกี่ยวข้องใน

⁹Dennis Goulet and Michael Hudson, The myth of foreign aid (New York : IDOC North America, 1971), p. 107.

¹⁰Stephen Hellinger, Douglas Hellinger and Fred M.O.' Regan, Aid for just development : report on the future of foreign assistance (Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1988), p. 150.

ธนาคารโลกด้วยวิธีการต่าง ๆ หลายทาง โดยมีความมุ่งหมายที่จะโน้มนำเป้าหมายทางนโยบายที่สำคัญ โดยใช้อำนาจต่อรองของตนที่มีอยู่มากที่สุดในการจัดการกับเรื่องดังกล่าว ความสำเร็จของสหรัฐอเมริกายังได้ขยายไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย การปฏิบัติและวิธีการดำเนินงานของธนาคารโลกตลอดช่วงทศวรรษที่ 1970 และตั้งแต่ช่วงปีค.ศ. 1980 เป็นต้นมา แม้ธนาคารโลกเองพยายามที่จะกล่าวอย่างเป็นกลางถึงข้อนโยบายและเงื่อนไขในการให้กู้ของธนาคารโลกนั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมพร้อมใจกัน (consensus) ของประเทศสมาชิกในองค์การ¹¹ แต่หลักฐานที่ปรากฏทั้งในเอกสารดังที่กล่าวข้างต้นและในทางปฏิบัติ พร้อมทั้งระบบโครงสร้างในการออกเสียงของธนาคารโลก ก็คงทำให้ธนาคารโลกไม่อาจปฏิเสธถึงการมีอยู่จริงของอิทธิพลสหรัฐอเมริกาในธนาคารโลกได้

อย่างไรก็ตาม แม้สหรัฐอเมริกาจะมีอิทธิพลในการกำหนดแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการกำกับนโยบายและการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ก็คือประธานธนาคารโลกที่ตกอยู่กับคนของสหรัฐอเมริกามาโดยตลอดนับแต่เริ่มก่อตั้ง แต่นักวิชาการ และนักวิเคราะห์หลายคนก็ได้กล่าวถึงแนวความคิดและนโยบายของธนาคารโลกที่ได้รับการปรับเปลี่ยนบ้างในบางยุคสมัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹William Ascher, "New development approaches and the adaptability of international agencies : the case of the World Bank" in The politics of international organizations : patterns and insights ed. Paul F. Diehl (Chicago : Dorsey Press, 1980), p. 303.

นับตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งธนาคารโลก ในช่วงที่ Eugene Meyer และ John J. Macloy (1946-1949) เป็นประธานธนาคารตามลำดับ เป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ก็เพื่อการฟื้นฟู (reconstruction) สภาพเศรษฐกิจที่ได้รับความเสียหายจากสงคราม ในช่วงต่อมา สมัยของ Eugene Black (1949-1973) ธนาคารโลกได้เริ่มปรับเปลี่ยนตัวเองจากการที่เคยมุ่งเน้นให้เกิดการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ ไปสู่การให้ความสนใจกับการพัฒนา (development)¹² โดยที่ไม่ว่าจะเป็น “การฟื้นฟู” หรือ “การพัฒนา” เศรษฐกิจก็ล้วนแต่อยู่ภายใต้ระบบคิดแบบทุนนิยมเสรี ที่เน้นให้เกิดความคงอยู่ของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น ซึ่งจะต้องกระทำการทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมรองรับการลงทุน จากความคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเงินกู้ของธนาคารโลกนั้น ได้มุ่งให้กับโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) การคมนาคมขนส่งและพลังงาน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้จากตัวเลขในปีค.ศ. 1963 นั้น ร้อยละ 73.7 ของเงินกู้ของธนาคารโลกได้อนุมัติให้แก่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระหว่างปีค.ศ. 1961-1965 เงินกู้ของธนาคารโลกได้เพิ่มขึ้นอย่างมากจาก 137.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีค.ศ. 1949 เป็น 1332.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีค.ศ. 1965 โดยที่ร้อยละ 76.8 ของเงินกู้ทั้งหมดของธนาคารโลกนั้น ได้อนุมัติให้แก่ส่วนของพลังงานไฟฟ้าและการขนส่ง¹³ จากตัวเลขของการเพิ่มขึ้นของเงินกู้ในสาขาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญอย่างมากแก่โครงการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานของธนาคารโลก โดยเฉพาะการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอแก่การลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและระบบการขนส่ง เพื่อให้ความสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าเข้าสู่ระบบตลาด

¹² Marc Williams, p. 112.

¹³ Ibid, pp. 112-113.

นอกจากเงินกู้ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นแล้ว ธนาคารโลกยังได้ริเริ่มก่อตั้งสถาบัน-
 เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1955 เพื่อจัดการฝึกอบรมให้แก่ผู้บริหารในประเทศกำลัง
 พัฒนาและการพัฒนาโครงการความช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อช่วยเหลือประเทศ-
 ผู้กู้ในการเตรียมโครงการเพื่อขอกู้เงินและการวางแผนการพัฒนา

ในปีค.ศ. 1968 ประธานธนาคารโลกชื่อนายโรเบิร์ต แมคนามารา มีความ
 สำคัญในการริเริ่มปฏิรูปธนาคารโลกทั้งในเรื่องของนโยบาย แนวความคิดและการ
 ดำเนินการต่าง ๆ ภายในองค์กรของธนาคาร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายในองค์กร
 ได้นำไปสู่การละทิ้งความคิดแบบการค่อย ๆ ไหลรินของการพัฒนา (trickle down effect)
 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายรายได้กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth
 with redistribution) ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาของธนาคารโลกในช่วง
 นี้¹⁴ โดยแมคนามารามีความคิดว่า ความพยายามในการพัฒนาของธนาคารโลกในช่วง
 ก่อนหน้านี้ ที่เน้นถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวนั้นประสบกับ
 ความล้มเหลวในการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความยากจนให้หมดไป หรือลดน้อย
 ลงได้ แม้ว่ารายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยของประเทศโลกที่สามจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 50
 นับแต่ปีค.ศ. 1960 แต่การเติบโตก็เกิดพร้อมไปกับการกระจายผลได้ทางเศรษฐกิจที่
 ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจน ภายในโลกที่สามเองและ
 ระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจสังคมในแต่ละสังคม ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปใน
 ยุคแมคนามารา และการกำหนดแนวทางใหม่ก็คือการยกระดับรายได้ของประชาชน

¹⁴ Stephen Hellinger, Douglas Hellinger and Fred M.O.' Regan, p. 126.

ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย และลดความไม่เท่าเทียมกันของสังคม โดยมียุทธวิธี เพื่อนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวที่นอกเหนือไปจากการเน้นที่การเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็คือ

1. แนวทางการจัดหาความจำเป็นพื้นฐาน (basic needs) ให้แก่ประชาชน
2. การเน้นการพัฒนาชนบท (rural development)

ในช่วงหลังปีค.ศ. 1973 การพัฒนาชนบทได้กลายเป็นประเด็นสำคัญของการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ของธนาคารโลก ซึ่งจะเห็นได้จากสถิติการให้เงินกู้เพื่อโครงการพัฒนาชนบททั้งหมดแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา จาก 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1974 ได้เพิ่มขึ้น เป็น 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1979 นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือผ่านเงินกู้ใน ภาคการเกษตรในชนบทที่เพิ่มเป็นร้อยละ 31 ในปีค.ศ. 1981 จากเดิมในปีค.ศ. 1968 มีแค่ร้อยละ 18.1 ก็เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสนใจที่เพิ่มมากขึ้น ในส่วนของการพัฒนาภาคเกษตรกรรมและการพัฒนาชนบท อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพียงแต่ตัวเลขของภาคเดียวนั้น คงไม่เพียงพอสำหรับความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบายและความคิดของธนาคารโลกได้ เพราะเมื่อพิจารณากิจกรรมของธนาคารโลกทั้งหมดนั้น ได้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ถึงแม้การให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่ภาคเกษตรและโครงการเพื่อการพัฒนาชนบทจะเพิ่มมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน การให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านพลังงาน การคมนาคมขนส่งอันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่เอื้อต่อการขยายตัว และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็ยังคงเป็นส่วนที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลกมากขึ้นด้วยเช่นกัน¹⁵ ด้วยข้อมูลดังกล่าวได้แสดงนัยยะสำคัญต่อการพิจารณาแนวความคิดของธนาคารโลกว่า พื้นฐานความคิดโดยส่วนลึกของธนาคารโลกนั้น ก็เพื่อมุ่งให้เกิดความ

¹⁵ Ibid, pp. 128-130.

เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญนั่นเอง ในขณะที่การพัฒนาชนบทหรือใน ส่วนการพัฒนาสังคมกลายเป็นด้านรองหรือได้รับความสนใจโดยเปรียบเทียบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ปีสุดท้ายของการดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลกของแมคนามาราได้ริเริ่มรูปแบบใหม่ของการให้เงินกู้ คือเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (SALs) ตั้งแต่ปีค.ศ. 1980 เพื่อตอบสนองในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลชำระหนี้เงินของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย และสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนในการจัดการ และควบคุมประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในโครงการพัฒนาที่ได้รับเงินกู้จากธนาคาร อาจกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายของนโยบายเพื่อการปรับโครงสร้าง (SALs) ก็คือเป็นวิธีการเพื่อการควบคุมให้ประเทศกำลังพัฒนาปฏิรูปนโยบายตามแนวทางของธนาคารโลกนั่นเอง

ยุคหลังแมคนามารา A.W. Clausen (ปีค.ศ. 1981-1986), Barber Conable (ปีค.ศ. 1986-1991) และ Lewis Preston (ปีค.ศ. 1991-...) ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลกตามลำดับ แม้บุคคลทั้งสามจะให้ความสำคัญกับนโยบายการให้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (SALs) แต่ก็ยังมีการปรับเปลี่ยนไปตามแนวคิดและประสบการณ์ของแต่ละคน และสภาพการณ์ระหว่างประเทศ ในกรณีของ A.W. Clausen ได้หันเหนโยบายของธนาคารโลกที่เน้นการให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้นกับการยกฐานะความยากจนในประเทศโลกที่สามของนายแมคนามารา กลับไปสู่การให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ และหลักการแห่งตลาดเสรี¹⁶ เน้นบทบาทของภาคเอกชนโดยการขยายบทบาทของบรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (IFC) เนื่องจาก Clausen มีพื้นฐานจากการเป็นประธานกรรมการบริหารของธนาคารอเมริกา (Bank of

¹⁶ Marc Williams, p. 118.

America) และ Bank America-Corporation เป็นเวลานาน จึงมีแนวความคิดไปในทางเศรษฐศาสตร์การเงิน และให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นนโยบายการให้กู้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนของนายแมคนามารา จึงได้ถูกเปลี่ยนเป็นนโยบายการให้กู้เพื่อการส่งเสริมการลงทุนสำหรับบริษัทข้ามชาติมากขึ้น นอกจากนี้การที่ Clausen ถูกแต่งตั้งเป็นประธานธนาคารโลกในช่วงของการขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายโรนัลด์ เรแกน นั้น ก็อาจมองได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยการหันกลับมาเน้นถึงความสำคัญของการเจริญเติบโตและการขยายตัวของทุนและภาคเอกชน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติสหรัฐอเมริกา นั้น มีผลมาจากการเข้ามาอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาภายใต้การบริหารประเทศของนายเรแกน ดังนั้น Clausen จึงถูกมองเป็นเสมือนเครื่องมือของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

Barber Conable ผู้ดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลกต่อจาก Clausen ได้บริหารธนาคารโลก โดยดำเนินการตามแนวทางของ Clausen ที่ให้ความสำคัญกับภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ข้อนโยบายของ Conable ก็มีความแตกต่างกับ Clausen อยู่คือ Conable ได้เพิ่มการให้ความสำคัญอันดับแรกกับการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม และการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้นนโยบายใหม่ของธนาคารโลกนับแต่ปีค.ศ. 1987 ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาที่ธนาคารโลกให้เงินกู้¹⁷ นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว ในช่วงการบริหารงานของ Lewis Preston ประธานธนาคารโลกคนต่อมา ในปีค.ศ. 1990 เนื้อหาของข้อนโยบายการยกฐานะความยากจน (poverty

¹⁷The World Bank, Conable year (Washington D.C. : World Bank, 1989), pp. 1-10.

alleviation) ก็ได้ถูกนำมาเป็นเป้าหมายสำคัญอีกครั้งหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของธนาคารโลก พร้อมด้วยข้อนโยบายของการพิจารณาถึงประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม (environment) ที่เกิดขึ้นก่อนหน้า

ดังนั้น นโยบายของธนาคารโลก ภายใต้การบริหารของ Lewis Preston จึงประกอบไปด้วยข้อนโยบาย ทั้งในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต เพื่อที่จะนำไปสู่การยกฐานะความยากจนของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา พร้อมทั้งนโยบายการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม¹⁸ โดยมีความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งมองว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความคิดเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งระบบนิเวศให้เกิดความยั่งยืนนั้น เป็นตรรกะของความคิดที่สอดคล้องกัน และสามารถที่จะเกิดขึ้นและดำเนินไปพร้อม ๆ กันได้มากกว่าที่จะเป็นวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกัน¹⁹

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาถึงพัฒนาการทางความคิดในข้อนโยบายของธนาคารโลกดังที่กล่าวมาแล้ว แม้ธนาคารโลกจะมีการปรับเปลี่ยน แก้ไข เพิ่มเติม แนวความคิดของตนไปบ้าง ตามยุคสมัยของการขึ้นมาดำรงตำแหน่งของประธานธนาคารโลก ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดเรื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ แนวความคิดการยกฐานะความยากจน แนวความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่การเพิ่มเติมหรือการปรับเปลี่ยนไปมาของประเด็นที่ให้ความสำคัญในการเป็นเป้าหมายเพื่อความสำเร็งนั้น ดูจะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ การ

¹⁸The World Bank, The World Bank and the environment : first annual report (Washington D.C. : World Bank, 1990), p. 53.

¹⁹Marc Williams, p. 119.

กคคันของสภาพเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ให้ความสำคัญและคำนึงถึงประเด็นดังกล่าวมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นสภาพการณ์ของการกคคันจากประเทศโลกที่สามต่อประเทศพัฒนาแล้วให้เพิ่มความช่วยเหลือแก่ประเทศโลกที่สามมากยิ่งขึ้น เพื่อลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศ ในช่วงของนายแมคนามารา และช่วงการบริหารของ Lewis Preston เสียงเรียกร้องและการโจมตีของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และสภาพเศรษฐกิจการเมือง ระหว่างประเทศก็เป็นพลังผลักดันอย่างหนึ่งที่ทำให้ธนาคารโลกจำต้องให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และการจัดความยากจนโดยกำหนดขึ้นในรูปของนโยบาย และเอกสารที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมากมาย แต่ถ้าพิจารณาเนื้อหาของนโยบายของธนาคารโลกในทุกยุคสมัย หรือแม้แต่มองในแง่ของการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลในสิ่งที่กำหนดไว้แล้ว ปรัชญาความคิดพื้นฐานในการพัฒนาที่ธนาคารโลกให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกมาโดยตลอดก็คือ การมุ่งเน้นให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) โดยใช้ระบบตลาดเสรีและการให้ความสำคัญกับบริษัทเอกชนในการพัฒนาและขยายกิจการอุตสาหกรรม อันเป็นตัวจักรสำคัญที่จะนำไปสู่ความเจริญเติบโต (growth) ได้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ถึงแม้ในสมัยที่นายแมคนามาราเป็นประธานนั้น ได้เกิดความคิดริเริ่มปฏิรูปแนวความคิดและระบบการทำงานของธนาคารโลก โดยการมุ่งเน้นช่วยเหลือในส่วนประชาชนที่ยากจนในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา และละทิ้งแนวความคิดแบบ trickle down effect ในการพัฒนาเศรษฐกิจก็ตาม แต่การปฏิรูปของนายแมคนามารา ก็ไม่สามารถลดความสำคัญของแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี²⁰ ที่มุ่งให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ นั่นหมายความว่าความคิด

²⁰ วิฑูรย์ ปัญญากุล, หน้า 32-36.

หรือนโยบายการมุ่งเน้นให้เกิดความเจริญเติบโตเป็นสำคัญนั้น ถือเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการก่อตั้งธนาคารโลกและดำรงอยู่เป็นแนวความคิดหลักในการดำเนินการพัฒนาตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

บทบาทในการให้เงินกู้และการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ประเทศผู้ กู้ของธนาคารโลก

นอกจากกรอบความคิดทางนโยบายเพื่อการพัฒนาของธนาคารโลกแล้ว สิ่งสำคัญที่จำต้องพิจารณาต่อไป ก็คือบทบาทในการให้เงินกู้ และการพิจารณาให้เงินกู้ของธนาคารโลก ซึ่งมีความสำคัญในฐานะที่เงินกู้เป็นเครื่องมือของธนาคารในการส่งผ่านความคิดและแนวทางในการปฏิบัติของตนไปสู่ประเทศผู้กู้ โดยการกำหนดเป็นสภาพเงื่อนไข พร้อมไปกับเงินที่ให้กู้ และนอกจากบทบาทในการให้เงินกู้แล้ว ธนาคารโลกยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การศึกษาวิจัย การสำรวจ อุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างโครงการ และคำแนะนำ การให้คำปรึกษาต่าง ๆ แก่โครงการพัฒนาของประเทศผู้กู้ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ซึ่งยังขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องดังกล่าว²¹ จากสภาพดังที่กล่าวมา จึงมักจะปรากฏผลของอิทธิพลของธนาคารโลกในการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, องค์การระหว่างประเทศอันเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510) , หน้า 37.

การให้เงินกู้ของธนาคารโลก มักจะให้อำนาจในลักษณะที่เป็นโครงการที่เรียกว่า project loans²² โดยที่ประเทศผู้กู้จะต้องเขียนโครงการพัฒนา พร้อมทั้งรายงานการศึกษาวิจัยและสำรวจเสนอต่อธนาคารโลก เพื่อพิจารณาอนุมัติเงินกู้ ซึ่งธนาคารโลกจะพิจารณาถึงลำดับความสำคัญของโครงการที่จะให้กู้ นอกจากความสำคัญในฐานะที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของการพัฒนาโครงการแล้ว โครงการพัฒนาดังกล่าวที่ธนาคารจะพิจารณาอนุมัติเงินกู้ นั้น จะต้องเป็นโครงการที่สามารถให้ผลได้ทางเศรษฐกิจตอบแทนในระดับสูงหลังเสร็จโครงการ และยังให้ความสำคัญกับการพิจารณาฐานะความน่าเชื่อถือของประเทศผู้กู้ที่จะสามารถจ่ายคืนเงินกู้ให้กับธนาคารโลกได้ตรงตามเวลาที่กำหนด²³ เพื่อเป็นการแสดงความมั่นใจยิ่งขึ้น ธนาคารโลกจึงมักจะกำหนดเงื่อนไขมากมาย โดยอ้างว่าเป็นการประกันความมั่นใจว่าโครงการพัฒนาดังกล่าวที่ได้รับเงินกู้ไป จะสามารถดำเนินไปจนประสบผลสำเร็จของโครงการ แต่ก็มีเงื่อนไขเงินกู้จำนวนมากของธนาคารโลกที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่ขอกู้เงิน นั้นหมายความว่า การกำหนดเงื่อนไขของธนาคารโลกมีส่วนของความตั้งใจของธนาคารที่จะเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายในอยู่ไม่น้อย และเป็นเครื่องมือของอำนาจต่อรองของธนาคารโลกที่จะใช้ต่อรองกับประเทศผู้กู้ เพื่อให้ดำเนินการตามความต้องการของตนได้ ซึ่งจะมีอำนาจต่อรองอย่างมากในช่วงที่ประเทศผู้ขอกู้ขาดแคลนทุนและไม่มีแหล่งทุนอื่น ๆ ให้อำนาจ

²² Marc Williams, p. 105.

²³ The World Bank Annual Report, 1981, pp. 11-13.

ในด้านกลับกัน ประเทศผู้ขอกู้ก็จะมีอำนาจต่อรองเช่นกัน เมื่อประเทศดังกล่าวมีสถานภาพที่ไม่ขาดแคลนเงินทุน²⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว อำนาจต่อรองหรืออำนาจค้ำจ้ำง (leverage) ของธนาคาร โลกนั้น มักจะเหนือกว่าประเทศผู้กู้โดยทั่วไป

บทบาทของธนาคารโลก นอกจากการให้กู้แล้วยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือในด้านการให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค ความช่วยเหลือในการสำรวจความเป็นไปได้และการศึกษาสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศผู้กู้ โดยที่ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของธนาคาร โลกนั้นมีอยู่ 6 ขั้นตอน²⁵ คือ

1. ขั้นตอนการสำรวจโครงการ (identifying projects)
2. ขั้นเตรียมโครงการ (preparation)
3. ขั้นประเมินโครงการ (appraisal)
4. ขั้นต่อรองและอนุมัติโครงการ (negotiation and approval)
5. ขั้นการปฏิบัติโครงการและดูแลตรวจตรา (implementation and supervision)
6. ขั้นประเมินผลโครงการ (evaluation)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 42.

²⁵ The World Bank Annual Report, 1981, pp. 14-22.

จากขั้นตอนกระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าว ธนาคารโลกได้เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการ ธนาคารโลกจะประเมินแต่ละโครงการโดยละเอียด และให้คำแนะนำถึงทางเลือกที่ดีที่สุด เมื่อรัฐบาลแต่ละประเทศเสนอโครงการมา แต่บางครั้ง ความกดดันภายในประเทศก็ทำให้ไม่ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารโลกได้ แต่สำหรับสภาพการณ์ปกติแล้ว ธนาคารโลกมีบทบาทอย่างมากนับตั้งแต่การส่งคณะสำรวจของธนาคารที่ประกอบด้วยกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เข้าไปช่วยศึกษาและสำรวจสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้ขอกู้ ซึ่งรายงานสภาพเศรษฐกิจที่จัดทำโดยคณะสำรวจของธนาคารโลกนั้น จะเป็นการช่วยวางพื้นฐานและยุทธศาสตร์เพื่อช่วยประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาในการกำหนดแนวทางและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของธนาคาร และได้ช่วยให้ธนาคารโลกได้เข้าใจถึงกระบวนการพัฒนา และสภาพความซับซ้อนของการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาแต่ละประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการเข้าไปติดต่อสัมพันธ์กับประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องและมีบทบาทของธนาคารโลกในการดำเนินโครงการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาดังที่กล่าวมานั้น กล่าวได้ว่าธนาคารโลกได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมือง อาจจะโดยทางอ้อม โดยการดำเนินงานตามขั้นตอนการพัฒนาโครงการต่าง ๆ นั้น ได้ก่อให้เกิดประเด็นคำถามต่อข้อตกลงของการก่อตั้งธนาคารโลกที่กระทำกันระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งได้เขียนไว้ว่า

“ธนาคารโลกและเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกไม่สามารถที่จะเข้าไปแทรกแซงในกิจการภายใน โดยเฉพาะกิจการทางการเมืองของประเทศสมาชิก หรือจะไม่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายของรัฐบาลของประเทศสมาชิก ธนาคารโลกจะพิจารณาและให้ความช่วยเหลือคำแนะนำเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจเท่านั้น”²⁶

จากการที่ธนาคารโลกมีข้อตกลงดังกล่าวข้างต้น ดูจะเป็นเรื่องปกติธรรมดาของการเกิดประเด็นคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และตัวธนาคารโลกเองว่า ได้เข้าไปมีส่วนในข้อเสนอแนะ ในการกำหนดนโยบาย และได้พิจารณาสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาประกอบกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยที่ฝ่ายธนาคารโลกเองนั้น กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาพร้อมกับการพิจารณาสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจว่าการพิจารณาความน่าเชื่อถือในการใช้เงินกู้ของประเทศผู้กู้นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาสภาพทางการเมืองของประเทศผู้กู้ในการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลที่มีความเข้มแข็งทางการเมือง ซึ่งถือว่ามีเสถียรภาพที่จะสามารถจ่ายเงินกู้ให้กับธนาคารโลกได้ในระยะเวลาที่กำหนด เพราะถ้าปราศจากการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้วนั้น ธนาคารโลกก็จะประสบกับภาวะการเสี่ยงต่อสภาพหนี้สูญได้ ซึ่งจะเป็นการสูญเสียผลประโยชน์ของธนาคารโลก

นอกจากนี้ เรื่องของเศรษฐกิจและการเมืองก็เป็นเรื่องที่มีความใกล้ชิดกันมาก สภาพทางการเมืองอาจจะมีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นได้ นโยบาย

²⁶William Ascher, pp. 300-302.

เศรษฐกิจมักจะถูกรวมกับการกำหนดนโยบายทางการเมือง ดังนั้น การพิจารณาและการตัดสินใจของธนาคารโลกก็อาจมีอิทธิพลต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศสมาชิกได้

อย่างไรก็ตาม นอกจากประเด็นในเรื่องการพิจารณาสภาพทางการเมืองของประเทศผู้กู้แล้ว แม้ธนาคารโลกจะพยายามสร้างภาพขององค์กรที่มีความเป็นกลางโดยประเทศสมาชิกเชื่อว่าการให้ความช่วยเหลือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ หรือในรูปแบบที่เรียกว่า multinational organization นั้น จะมีความเป็นกลางมากกว่าการให้ความช่วยเหลือในลักษณะสองฝ่าย หรือ bilateral aid และไม่มีเรื่องของการเมือง หรืออิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ก็ดูจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมากในการที่องค์กรที่มีธรรมชาติของโครงสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในลักษณะที่ประเทศที่ถือหุ้นมากสามารถมีสิทธิและเสียงมากตามไปด้วยอย่างธนาคารโลกนั้น จะไม่มีเรื่องการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากการเข้ามามีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจ และกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ของสหรัฐอเมริกาในองค์การธนาคารโลก

จากสถานภาพฐานะ และบทบาทขององค์การเพื่อการพัฒนาอย่างธนาคารโลก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่านับแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองที่ส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเกิดผลเสียหายนั้น ธนาคารโลกถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการทางเศรษฐกิจการเมืองของค่ายเสรีนิยมตะวันตกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ในการชำระไว้ซึ่งระเบียบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี และชำระไว้ซึ่งความเป็นมหาอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศยุโรปตะวันตก

การหันเหนโยบายของธนาคารโลกจากการฟื้นฟู (reconstruction) สภาพเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนา (development) โดยการเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้เกิดความเจริญเติบโตนั้น เมื่อพิจารณาสภาพเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็น นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1950 เป็นต้นมา สามารถกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกับการกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในการกำหนดแผนการมาร์แชล (marshall plan) ที่ให้ความช่วยเหลืออย่างมากแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่สังกัดค่ายเสรีนิยมของตน เพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงในการป้องกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์เข้าสู่ภูมิภาคหรือประเทศในค่ายตน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่เคยเป็นอาณานิคมของสหรัฐฯ และเหตุผลในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และประเทศตะวันตกภายใต้กรอบเศรษฐกิจแบบเสรี เป้าหมายของการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาของสหรัฐฯ ในช่วงดังกล่าว ที่มีทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อมผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถและความดีของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแบบเสรีนิยมที่สามารถนำไปสู่สภาพความทันสมัย และความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้น ความช่วยเหลือที่สหรัฐฯ ให้แก่ประเทศโลกที่สามเหล่านั้น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยอ้อม โดยเฉพาะโดยทางอ้อมผ่านธนาคารโลกนั้น เป็นความช่วยเหลือที่ให้พร้อมกับเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจในรูปแบบของการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางเสรีนิยมเพื่อให้เห็นผลตามตรรกะของทุนนิยม ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา หรือประเทศโลกที่สามที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การธนาคารโลก ก็ถือว่า ได้ยอมรับแนวทางการพัฒนาของธนาคารโลกและยอมรับระเบียบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายและดำเนินการของตนอย่างสมบูรณ์

บทบาทของธนาคารโลกจึงมีความสำคัญต่อประเทศโลกที่สาม ในฐานะให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนในการพัฒนาสภาพเศรษฐกิจในรูปของเงินกู้ ซึ่งมีผลให้ธนาคารโลกเข้าไปมีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงท่าทีและการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาไปสู่แนวทางเสรีนิยมอย่างสมบูรณ์ โดยจะกล่าวถึงต่อไปในกรณีของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ธนาคารโลกมีบทบาทและอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ และการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาของรัฐบาลไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย