



สรุปและวิเคราะห์

ในการพิจารณาว่า การกู้เงินโดยผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศเป็นวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทยนั้น จะได้อะไรถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการดำเนินการของธนาคารโลก โดยชี้ให้เห็นว่า ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวมีมูลความจริงหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของเมืองไทย ทั้งนี้เพื่อจะค้นหาข้อยุติว่า ประเทศไทยสมควรจะกู้เงินจากธนาคารโลกต่อไปหรือไม่

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบัน ธนาคารโลกได้รับทั้งคำสรรเสริญ และวิพากษ์วิจารณ์ จนบางครั้งแทบจะคัดสินไม่ได้ว่า ธนาคารโลกเป็นองค์การซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประเทศด้อยพัฒนาอย่างแท้จริงหรือไม่ ข้อโจมตีมักจะมีลักษณะรุนแรง แต่ในขณะเดียวกันความสำเร็จของธนาคารโลก ซึ่งให้ความช่วยเหลือในการสะสมทุนทางก้ำวักในประเทศด้อยพัฒนา ให้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ก็เป็นความสำเร็จที่ปฏิเสธไม่ได้เช่นกัน

ข้อวิจารณ์ประเภทแรกมาจากผู้ที่ต้องการเห็นธนาคารโลกมีบทบาทในการใหญ่ขึ้นมากกว่าเดิม ได้วิจารณ์ว่า ธนาคารให้ความช่วยเหลือแก่โครงการโดยเฉพาะเท่านั้น โดยพิจารณาแต่ละโครงการแยกกันออกไป ทำให้โครงการต่าง ๆ ไม่มีความสัมพันธ์กัน จึงเห็นว่า การให้เงินกู้ของธนาคารโลกควรจะให้แก่โครงการอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ประเทศผู้กู้มีสิทธิที่จะนำไปใช้จ่ายในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด นอกจากนี้ยังเห็นว่า การที่ธนาคารโลกมีข้อตกลงเงินกู้ที่เข้มงวด ทำให้การใหญ่เงินของธนาคารมีจำกัด เนื่องจากมีโครงการเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถจะกู้เงิน ซึ่งมีข้อตกลงเงินกู้ที่เข้มงวดเช่นของธนาคารโลกได้

ในประการที่สอง การที่ธนาคารโลกให้ความสนับสนุนแก่โครงการประเภท
กิจกรรมรากฐานการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการซึ่งมีรายได้ของตนเอง ซึ่ง
ได้แก่โครงการในด้านการคมนาคมขนส่ง การพลังงาน การชลประทาน เป็นต้น ซึ่ง
บางครั้งอาจจะไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาอย่างแท้จริง นอกจากนั้น เนื่อง
จากโครงการเหล่านี้มีขนาดใหญ่ ธนาคารโลกจึงถูกวิจารณ์ว่า ใหญ่เฉพาะโครงการใหญ่
จริง ๆ อีกประการหนึ่ง ค่าใช้จ่ายในการวางแผน การสำรวจ การเตรียมโครงการและ
ควบคุม เป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมากและคงที่คือ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการ ดังนั้น
ถ้าหากเป็นโครงการขนาดเล็กจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูงมากเกินไป ซึ่งการ
ให้เงินแก่เฉพาะโครงการใหญ่ ๆ อาจจะมีชีวิตส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดี
ที่สุด ทำให้มีประเทศเล็ก ๆ หลายประเทศไม่อาจจะกู้เงินจากธนาคารโลก เนื่องจาก
ไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงิน เพื่อนำมาใช้ในการสร้างโครงการใหญ่ ๆ เช่น การสร้าง
เขื่อน กิจกรรมสาธารณสุขโลก เป็นต้น ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาอาจจะมีทางเลือก
นอกจากจะพัฒนาประเทศไปตามแนวนโยบายที่ธนาคารวางไว้ ทั้ง ๆ ที่อาจจะมีความ
ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในโครงการขนาดเล็กมากกว่า

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่า ธนาคารโลกยังคงมีบทบาทใน
การให้ยืมเงินไม่กว้างขวางพอคือ การที่ธนาคารโลกใหญ่แต่เฉพาะค่าใช้จ่ายที่เป็นเงิน
ตราต่างประเทศเท่านั้น ทำให้จำเป็นต้องหาเงินตราภายในประเทศมาสมทบด้วย

การโจมตีธนาคารโลกลักษณะที่สอง โศกนาฏที่เห็นวาทนาการโลกยังไม่อาจ
จะแยกตัวออกจากการเมืองได้โดยเด็ดขาด ^๒ ผู้วิจารณ์ในกลุ่มนี้มีความเชื่อว่า
ธนาคารโลกเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง เป็นเครื่องมือของลัทธิจักรวรรดินิยม มีเหตุผลหลายประการซึ่งสนับสนุนคำกล่าว
หาดังกล่าว สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่จ่ายเงินค่าหุ้นเป็นมูลค่าสูงสุด และในเมื่อการ
ออกเสียงในสภาผู้ว่าการ และคณะกรรมการบริหารของธนาคาร คำนึงตามสัดส่วนของมูลค่า
หุ้น ถ้าหากสหรัฐสามารถชักจูงประเทศในกลุ่มตะวันตกเพียงไม่กี่ประเทศ ก็สามารถจะได้อิ
ทธิพลอย่างสูงมาก ขอเท็จจริงที่ตำแหน่งประธานธนาคารโลกตกอยู่กับสหรัฐมาตั้งแต่
เริ่มต้น ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสหรัฐที่มีต่อธนาคารโลกเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ประธานธนาคารโลกสามารถใช้อิทธิพลเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้
กู้ยืมเงินของธนาคารโลก ดังที่โคกล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ซึ่งแสดงว่าเป็นตำแหน่งที่มี
ความสำคัญอย่างยิ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ที่วิจารณ์บทบาททางการเมืองของธนาคารโลก ยังไม่พอใจ
ที่ธนาคารโลกนำเอาปัจจัยทางการเมืองเข้ามาประกอบการพิจารณาว่าจะให้เงินแก่
ประเทศสมาชิกหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ธนาคารโลกปฏิเสธไม่ให้เงินกู้แก่
อินโดเนเซียในระยะที่ประธานาธิบดีซูการ์โนยังคงครองอำนาจอยู่

^๒ คุรยละเอียดจาก Teresa Hayter, Aid as Imperialism
(Middlesex : Penguin Book Ltd., 1971) และ Denis Goulet and
Michael Hudson, The Myth of Foreign Aid (New York : IDOC North
America, 1971)

ข้อวิจารณ์ที่แสดงถึงความไม่พอใจอย่างรุนแรงที่สุด เห็นจะไ้แก่การกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินของธนาคารโลก มีผู้ชี้ให้เห็นว่าการที่ธนาคารโลกกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงิน ให้ประเทศต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม ถ้าหากมองในด้านการเมืองระหว่างประเทศแล้ว ธนาคารโลกก็มีบทบาทเป็น "นักแสดง" (actor) ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ นั่นคือใช้ความพยายามชักจูงประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยให้มั่นนโยบายหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ฝืนความรู้สึกของประเทศเหล่านั้น

การกำหนดเงื่อนไข ให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตาม เป็นสิ่งซึ่งก่อให้เกิดความขมขื่นแก่ประเทศผู้ขอกู้ยืมเงินเป็นอย่างมาก เนื่องจากถือว่าการเข้าแทรกแซงในเอกราช และอธิปไตยของประเทศ นอกจากนี้ถึงแม้ว่าธนาคารโลกจะมีฐานะเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนาเต็มใจรับเงื่อนไข และยอมเปลี่ยนแปลงนโยบายตามคำขอร้องมากกว่าจะยินยอมให้ประเทศใดประเทศหนึ่งแต่เพียงประเทศเดียว ซึ่งเป็นการแทรกแซงในอำนาจอธิปไตยที่รุนแรงกว่า แต่ธนาคารโลกไม่สามารถจะจัดทำที่ดังกล่าว เนื่องจากยังไม่มีประเทศใดเต็มใจทำในสิ่งที่ตนไม่พอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสถาบันการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้เรียกร้องให้ปฏิบัติตาม และความระแวงว่าธนาคารถูกครอบงำโดยประเทศอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่ประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกไม่เต็มใจปฏิบัติตามขอเรียกร้องการก่อตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาของสหประชาชาติ (U. N. Capital Development Fund) จึงมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือต้องการมีบทบาทในเรื่องเงินทุนให้มากขึ้น

ข้อโต้แย้งอีกประการหนึ่ง เห็นว่าการใช้นโยบายบีบบังคับของธนาคาร ทำให้ประเทศผู้รับเสียศักดิ์ศรี และไม่ให้ความไว้วางใจ นอกจากนี้ เงื่อนไขที่กำหนดให้ปฏิบัติยังถูกมองเสมือนเป็น "คาถาอาคม" การอนุมัติให้กู้ยืมเงิน และประเทศซึ่งมีทัศนคติต่อ

เงื่อนไขเช่นนี้ก็มักจะพยายามหลีกเลี่ยงเงื่อนไขที่หนักที่สุดเท่าที่จะทำได้ และใน
ประการสุดท้าย เป็นความผิดพลาดของธนาคารโลกคือ บางครั้งธนาคารไม่เข้าใจถึง
สภาวะสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกที่แท้จริง อาจจะทำหนดเงื่อนไข ซึ่งไม่เหมาะสม
ก็ได้

ธนาคารโลกเอง ถึงแม้จะทำหนดเงื่อนไขในการให้กู้เงินมาโดยตลอด แต่
ธนาคารมักจะหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงนโยบายนี้ เนื่องจากประเทศสมาชิกส่วนมากถือว่า
การตั้งเงื่อนไขของธนาคารโลกเป็นการบีบบังคับ (leverage) ในปี ๒๕๑๐ ได้มีการ
กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกไม่จำเป็นต้องแจ้งให้สมาชิว่าการ หรือองค์กรอื่น
ใดทราบถึงความพยายามที่จะปรับปรุงการดำเนินงานทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก
เหตุผลส่วนหนึ่ง เป็นเพราะกิจกรรมในสาขานี้กำลังอยู่ในขั้นทดลอง และอีกส่วนหนึ่งเนื่อง
จากได้เห็นผลร้ายจากการเปิดเผยรายงานของกองทุนระหว่างประเทศ นอกจากนี้
เจ้าหน้าที่ของธนาคารยังเชื่อว่า การดำเนินการทางการทูตของธนาคาร ถ้าจะให้ได้ผลดี
แล้ว ควรจะถือเป็นความลับ

ขอกล่าวหา และโจมตีธนาคารโลกค่อนข้างจะฉกรรจ์ และมีส่วนเป็นความ
จริงอยู่บ้างไม่มากนักย่อย อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาถึงข้อวิจารณ์เหล่านี้ จำเป็น
ที่จะต้องมาทำความเข้าใจถึงลักษณะอันแท้จริงของธนาคารโลกอีกครั้งหนึ่ง

ตั้งที่ไกลแล้วว่า ทรัพยากรส่วนใหญ่ของธนาคารโลก ได้มาจากตลาด
เงินทุนของประเทศสมาชิก ซึ่งธนาคารต้องเสียดอกเบี้ยและค่าบวการเช่นเกี่ยวกับการ
กู้เงินของเอกชนโดยทั่วไป ดังนั้นในการให้กู้เงิน ธนาคารจึงจำเป็นต้องเรียกดอกเบี้ย
และค่าบวการอื่น ๆ จากผู้ได้รับบริการจากธนาคารโลกเป็นการชดเชย และธนาคาร
จะทำการให้กู้หรือค้ำประกันเงินกู้อย่างไรก็ตามเมื่อธนาคารเห็นว่าอัตราดอกเบี้ยค่าบวการ
อื่น ๆ ตลอดจนการกำหนดการชำระคืนเงินคืนเหมาะสมกับโครงการที่ให้ความช่วยเหลือ

การใหญ่หรือการค้าประกันเงินกู้สำหรับโครงการที่ไม่เกิดผลผลิต หรือมีรายได้ไม่เพียงพอ เป็นคำช่วยการ รั้งแต่จะเป็นการทำลายฐานะความมั่นคงและทรัพย์สินของชน และ โดยเฉพาะเป็นการระดมทุน หรือประเทศที่เป็นเจ้าของโครงการมากกว่าที่จะช่วยยกระดับ การผลิตหรือฐานะเศรษฐกิจของประเทศนั้น ในลักษณะนี้ ธนาคารโลกมีฐานะไม่ต่าง อะไรไปจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป ซึ่งจะต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลกำไรเป็นสำคัญ

ดังนั้นจึงไม่เป็นการแปลกที่ธนาคารโลกจะให้เงินกู้แก่โครงการรากฐานการ พัฒนาที่มีรายได้ตอบแทนมากกว่าที่ไม่มีรายได้ตอบแทน โครงการซึ่งธนาคารโลกให้เงินกู้ มากเป็นอันดับแรกคือ ในสาขาการพลังงาน รองลงมาได้แก่การคมนาคมขนส่ง ซึ่งส่วน หนึ่งก็เป็นโครงการที่มีรายได้ตอบแทนเช่นกัน และนี่คือเหตุผลที่อธิบายว่าเหตุใดธนาคาร โลกจึงให้เงินกู้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเพิ่มมากขึ้น และเมื่อพิจารณาจากภาระหนี้สินแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีอยู่อย่างท่วมท้น จนต้องขอให้กระทรวงการคลังให้ความช่วยเหลือใน การชำระหนี้ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเองต้องออกพันธบัตรมาขาย ในเมื่อไม่สามารถกู้เงิน จากธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อหาเงินมาใช้หนี้ด้วย ทั้งนี้เพราะธนาคารโลกยังคง เชื่อใจว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะสามารถหาเงินมาชำระคืนหนี้ได้ เนื่องจากเป็นกิจการ ที่มีรายได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดเงื่อนไขในการชำระคืนเงินคืนแก่รัฐบาลไทย และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้อย่างแน่นอน

แต่ในขณะเดียวกัน ธนาคารโลกต้องการที่จะแสดงบทบาทในการช่วยการ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ลักษณะประการหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาคือ การที่สถาบันต่าง ๆ ในสังคมยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารโลก ตระหนักดีว่า การที่จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจบรรลุถึงจุดหมาย ประเทศเหล่านี้จะต้อง พยายามแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งก็ทำได้โดยการกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้ยืม อย่างเข้มงวด ซึ่งเท่ากับได้ประโยชน์สองทางคือ ทำให้ประเทศผู้กู้สามารถช่วยโครงการ ซึ่งมีความรับผิดชอบ และในขณะเดียวกัน ประเทศผู้ให้เงินก็พอจะให้ความช่วยเหลือใน ฐานะทรัพย์สินช่วย

การพิจารณาว่า ธนาคารโลกพิจารณาใหญ่เงินแต่ละโครงการนั้น ที่จริงแล้ว ก่อนที่ธนาคารจะใหญ่เงินนั้น ธนาคารได้นำโครงการพัฒนาทั้งหมดมาพิจารณาแล้ว โดยลำดับความสำคัญของโครงการ แล้วเลือกให้เงินอุดหนุนแต่เฉพาะโครงการ ซึ่งมีความจำเป็นหรือความสำคัญในอันดับแรก เหตุผลที่ธนาคารปฏิบัติเช่นนี้เพราะ ต้องการจะให้ประเทศต่าง ๆ ใช้ความสามารถในการกอบกู้ประเทศอันมีอยู่จำกัด ให้ได้ผลมากที่สุด ดังนั้นในกรณีของประเทศไทย จึงเห็นได้ว่า ธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่โครงการ ซึ่งเกือบจะเรียกได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ เช่นในการเชื่อมเอเนก ประสงค์ก็ให้เงินกู้แก่เขื่อนยันฮีและเขื่อนผาซอม ซึ่งเป็นโครงการที่มีความสำคัญที่สุด โครงการชลประทาน ซึ่งได้แก่โครงการเจ้าพระยาใหญ่และแมกลองใหญ่ก็มีความสำคัญที่สุดเช่นกัน สำหรับทางหลวงนั้น ในระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง ๒ แผน ได้อาศัยความช่วยเหลือจากธนาคารโลกแต่เพียงแหล่งเดียวเท่านั้น

ธนาคารโลกตระหนักดีถึงข้อตกลงเงินกู้อันเข้มงวดของตน ซึ่งทำให้ไม่สามารถส่งเสริมพัฒนาการในประเทศที่ไม่สามารถกู้เงินโดยมีข้อตกลงเงินกู้ที่เข้มงวดได้ และธนาคารโลกได้พยายามหาทางแก้ปัญหาเหล่านี้แล้ว โดยการจัดตั้งสมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ (International Development Association หรือ IDA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยปัญหาเรื่องภาระหนี้ของประเทศด้อยพัฒนา โดยให้มีระยะเวลาชำระหนี้ถึง ๕๐ ปี ไม่มีดอกเบี้ย มีแต่ค่าบริการในอัตรา $\frac{3}{100}$ ของร้อยละ ๑ ของเงินกู้

อย่างไรก็ตาม ในเมื่อ IDA ให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนาโดยไม่คิดอัตราดอกเบี้ย จึงทำให้ IDA ไม่สามารถจะกั้มเงินจากตลาดเงินทุนได้ดังเช่นธนาคารโลก รายได้ของ IDA จึงได้จากเงินค้ำหนุน ซึ่งได้จากสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และอีกส่วนหนึ่งได้จากการโอนเงินมาจากธนาคารโลก ในรูปของการให้เปล่า และเนื่องจาก IDA ต้องพึ่งเงินทุนจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งในบางประเทศต้องประสบกับ

ปัญหาทางด้านการนิติบัญญัติ เช่นสหรัฐอเมริกา ทำให้ไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้ครบถ้วน จึงทำให้บทบาทของ I D A ในการให้สินเชื่อแก่ประเทศด้อยพัฒนาที่อยู่จำกัด แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดี

สำหรับข้อวิจารณ์ที่ว่า ธนาคารโลกให้ความสำคัญสนับสนุนแก่โครงการประเภทกิจกรรมรากฐานการพัฒนาที่มีขนาดใหญ่ และมีค่าใช้จ่ายสูง โดยไม่ให้ความสำคัญแก่โครงการพัฒนาทางสังคมเช่น การศึกษา และการสาธารณสุขเท่าที่ควรนั้น เป็นความจริงในระยะแรกที่ ธนาคารไม่ได้ให้ความสำคัญสนับสนุนแก่โครงการทางด้านสังคมแก่ประเทศกำลังพัฒนาเท่าที่ควร แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ประเทศสมาชิกจะไม่สามารถหาเงินมาใช้จ่ายในโครงการทางด้านสังคมเลย ประเทศสมาชิกอาจจะกู้เงินจากธนาคารโลกในโครงการ ซึ่งธนาคารยินดีให้ความสำคัญสนับสนุน แล้วนำเอาเงินตราต่างประเทศที่ประหยัดไว้ในจากโครงการเงินกู้ มาใช้จ่ายในโครงการที่ต้องการ แต่ทั้งนี้จะต้องขึ้นกับสมมติฐานที่ว่าประเทศนั้นจะต้องมีโครงการ ซึ่งธนาคารโลกสามารถให้กู้เงินได้ ถ้าหากว่าประเทศสมาชิคนั้นไม่สนใจที่จะลงทุนในโครงการที่ธนาคารเต็มใจใหญ่ คำกล่าวหานี้ยังคงเป็นจริงอยู่

ประเทศไทยเนื่องจากมีแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ตรงกับความช่วยเหลือของธนาคารโลกอยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาในเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะในการพัฒนาประเทศเราจะต้องถือว่า ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นเครื่องเสริมทรัพยากรภายในของประเทศ ไม่ใช่จะเรียกร้องให้ต่างประเทศให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน และโครงการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข หรือแม้แต่การเกษตร เป็นโครงการที่ต้องการเงินตราต่างประเทศไม่สูงนัก ที่ประเทศไทยจะช่วยตัวเองได้

หลังจากที่ประเทศไทยได้กู้เงินจากธนาคารโลกมาจนถึง ปี ๒๕๑๔ ปรากฏว่ากิจกรรมรากฐานการพัฒนาของประเทศได้เติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะกล่าวถึงความเจริญของสาขานี้ พร้อมกับข้อสังเกตบางประการ เกี่ยวกับการพัฒนาในแต่ละสาขา

ทางการพลังงาน นับได้ว่าเป็นสาขาเศรษฐกิจที่เจริญรุดเร็วมากที่สุด กำลังผลิตได้เพิ่มขึ้นจาก ๒๗๐ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑,๑๖๕ เมกกะวัตต์ ในปี ๒๕๑๔ ประกอบด้วยกำลังผลิตติดตั้งจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าพลังน้ำประมาณร้อยละ ๓๘ และพลังไอน้ำร้อยละ ๔๔ ที่เหลือเป็นการผลิตประเภทอื่น เมื่อเริ่มสร้างเขื่อนยันฮันนั้น ประมาณว่า กำลังผลิตจากเขื่อนภูมิพล เมื่อรวมถึงการผลิตเครื่องจักรพลังไอน้ำ ซึ่งสร้างขึ้นในระหว่างที่เขื่อนยันฮันยังสร้างไม่เสร็จ แล้วจะสามารถตอบสนองความต้องการได้ถึง พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ปรากฏว่า น้ำในเขื่อนยันฮันสลดระกบลงอย่างมาก เนื่องจากเกิดภาวะฝนแล้งติดต่อกันหลายปี จนไม่สามารถติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าได้ครบ ๘ เครื่อง ตามที่กำหนดไว้ในปัจจุบันติดตั้งได้เพียง ๖ เครื่อง ซึ่งมีกำลังผลิตรวมกัน ๔๒ เมกกะวัตต์และกำลังจะติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องที่ ๗ ในเร็ว ๆ นี้ ส่วนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องที่ ๘ จะไม่มีการติดตั้งอย่างแน่นอน

เมื่อการไฟฟ้ายังยั้งไม่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ตามที่ประมาณการไว้ ประกอบกับความต้องการพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือประมาณร้อยละ ๓๐ ต่อปี ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผลิตพลังไฟฟ้าเสียใหม่ หันมาผลิตจากพลังไอน้ำเพิ่มมากขึ้น และให้เป็นการผลิตหลัก โดยให้การผลิตพลังน้ำเป็นเครื่องเสริม ซึ่งธนาคารโลกก็ได้ให้ความช่วยเหลือในการติดตั้งเครื่องจักรผลิตไฟฟ้าพลังไอน้ำเพิ่มเติมด้วย

ในการคมนาคม สิ่งที่มีรัฐบาลให้ความสำคัญมากที่สุดคือ ทางหลวง เมื่อสิ้นสุดแผน ๒ มีถนนลาดยางเพิ่มมากขึ้นกว่า ๓ เท่าตัว คือจาก ๒,๘๐๐ กิโลเมตร ในปี ๒๕๐๓ ได้เพิ่มขึ้นกว่า ๑๐,๐๐๐ กม. ในปี ๒๕๑๔ ทำให้ทางหลวงเป็นคู่แข่งที่สำคัญของรถไฟ เพราะทั้ง ๒ ระบบทางก็สามารถเชื่อมโยงทุก ๆ ส่วนของประเทศเข้าด้วยกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างถนนขนานไปกับทางรถไฟ ผลที่เกิดขึ้นคือ การขาดแคลนทางหลวงจังหวัดที่จะมาเชื่อมทางสายต่าง ๆ ให้ติดต่อกัน หรือเป็นเครื่องรับกับเส้นทางรถไฟ ดังนั้นแนวการพัฒนาในระยะต่อไป จึงควรสร้างทางหลวงจังหวัด เพื่อให้ทางหลวงที่สร้างขึ้นได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง



การชลประทาน เป็นสาขาเศรษฐกิจอีกสาขาหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญมาตลอด และได้มีการลงทุนสร้างเขื่อน เพื่อการชลประทานขนาดใหญ่หลายเขื่อนด้วย และเป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาการเกษตรที่มีความสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะปัญหาสำคัญของการเกษตรใดก็ตาม น้ำมีได้เป็นปัจจัยแต่เพียงประการเดียวที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเกษตร การชลประทานจะก่อให้เกิดผลดีแก่การเกษตรก็ต่อเมื่อมีการเพิ่มปัจจัยใหม่ เช่น ปุ๋ย พันธุ์พืชใหม่ หรือเครื่องมือเครื่องจักรเข้าไปใช้ในการผลิต แต่ปัญหาคือ การใช้ปัจจัยใหม่ ๆ ยังทำได้ช้า ไม่ทันกับการขยายตัวของ การชลประทาน ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ นอกจากนั้น มีปัญหาจากผู้นำไม่รู้จักวิธีบำรุงรักษาผู้นำให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี และไม่สร้างผู้นำเพื่อชักนำเขาที่ดินของตนอย่างเหมาะสม

จะเห็นได้ว่า กิจกรรมรากฐานการพัฒนาของประเทศในปัจจุบันมีอยู่มากมาย และส่วนมากยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ปัญหาว่า ประเทศไทยควรส่งเสริมสร้างกิจกรรมประเภทนี้ต่อไปหรือไม่ เป็นปัญหาที่อยู่นอกขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่สิ่งที่จะให้ความสนใจ ซึ่งจะโคจรมาถึงต่อไปคือ ถ้าหากมีความจำเป็นต้องกู้เงินต่อไป ประเทศไทยควรจะถูกจากธนาคารโลกหรือไม่

การให้เงินของธนาคาร แก่โครงการซึ่งกำหนดไว้แน่นอนมากกว่าจะเป็นการสนับสนุนโครงการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ เพื่อประกันว่าเงินกู้ของธนาคารจะถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติ ก่อนที่จะให้จะมีการตกลงกันว่า เงินกู้นี้จะถูกนำไปใช้ในทางใดบ้าง ซึ่งถ้าหากไม่มีการกำหนดเช่นนี้ ทรัพยากรของธนาคารอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม เช่น สิ้นเปลืองไปเพื่อการบริโภค เป็นต้น นอกจากนั้น

การใหญ่เงินเป็นโครงการมีข้อดีหลายประการ คือสามารถวางแผนได้อย่างระมัดระวัง มีการพิจารณาต้นทุน และผลประโยชน์ของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อทรัพยากร เป็นสิ่งที่หายาก ระบบนี้จึงมีความคิดอย่างมาก ยิ่งกว่านั้นโครงการขนาดใหญ่จำเป็นต้องต้องแบ่งเป็นโครงการขนาดย่อยอยู่แล้ว เพื่อจะดำเนินการได้

ที่จริงแล้ว ธนาคารโลกพยายามให้การสนับสนุนโครงการขนาดใหญ่ (program loans) มากยิ่งขึ้น ประมาณว่า เงินกูรอยละ ๒๐ ในปัจจุบันให้แก่โครงการขนาดใหญ่ ซึ่งรวมถึงสิ่งที่เรียกว่า impact loan ซึ่งธนาคารจะจัดหาเงินตราต่างประเทศให้แก่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเกิดขาดแคลน เนื่องจากนำเอาทรัพยากรภายในไปใช้ในโครงการเงินกู้ นอกจากนี้ยังมีโครงการแบบเป็นคำบำรุงรักษา คือนำเอาเงินตราต่างประเทศไปใช้ในการซ่อมอุปกรณ์ และเครื่องอะไหล่ ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาจำเป็นต้องใช้เพื่อรักษาระดับความสามารถ และเงินกู้ที่ให้แก่ธนาคารเพื่อการพิจารณา มักจะถูกมองว่าเป็น program loan นอกจากนี้ก็มีข้อเสนอให้ธนาคารให้ความช่วยเหลือระยะยาวแก่ประเทศ ซึ่งประสบปัญหาในการส่งสินค้าออกคือ ถ้าหากเกิดปัญหานี้ขึ้น ให้ธนาคารทำหน้าที่เป็นธุระในการจัดหาเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ หรืออาจจะโอนเอาเงินที่ขาดดุลไปเป็นหนี้ของธนาคารในระยะยาว ถึงแม้ว่าธนาคารจะยังไม่โดยอมให้แผนการดังกล่าว แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ธนาคารกำลังจะเปลี่ยนนโยบายไปสู่การใหญ่เงินแบบ program มากยิ่งขึ้น

สำหรับปัญหาเรื่องการให้ความช่วยเหลือของธนาคารโลกอย่างไม่เต็มโครงการ โดยธนาคารกำหนดว่า ผู้กู้จะต้องออกค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศนั้น ที่จริงไม่น่าจะเป็นข้อจำกัดในเรื่องการใหญ่เงิน ทั้งนี้เพราะปัญหาสำคัญ

ของประเทศที่ยังพัฒนา คือ การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ การที่กำหนดไว้เช่นนี้ จึงเป็นการให้แน่ใจว่า ประเทศสมาชิกจะพยายามช่วยตัวเอง และธนาคารโลกยังต้องการให้เป็นหลักประกันว่า ผู้กู้จะนำเอาทรัพยากรของตนเองมาใช้ ซึ่งการหาเงินตราภายในประเทศคงจะไม่ยุ่งยากเท่ากับเงินตราต่างประเทศ เพราะสามารถจะใช้มาตรการต่าง ๆ ได้เช่น การออกพันธบัตรหรือการกู้ยืมจากธนาคารกลาง เป็นต้น

ในปัญหาทางด้านการเมือง เป็นความจริงที่การดำเนินงานหลายอย่างของธนาคารโลก ยังมีลักษณะทางการเมืองแอบแฝงอยู่บ้าง ซึ่งถ้าหากพิจารณาโดยให้ความเป็นธรรมแล้ว จะเห็นว่ามีความจำเป็นที่การดำเนินงานของธนาคารจะต้องมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะในประการแรก เหตุที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกไม่อาจจะละเลยต่อการนำเอาปัจจัยทางการเมืองเข้ามาพิจารณา เนื่องจากการพิจารณาถึงแนวจะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ แต่ที่ต้องมีปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นคือ ถ้าใหญ่แล้ว ผู้กู้จะสามารถจ่ายเงินไต่ตรงตามเวลา และจะไวใจไต่หรือไม่ ซึ่งการตัดสินใจเหล่านี้เป็นเรื่องทางการเมือง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการเงินอยู่ เป็นผู้ควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน และควบคุมจำนวนเงินตราต่างประเทศ ดังนั้นการที่จะพูดถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ โดยไม่พิจารณาทางการเมือง จึงเป็นเรื่องเหลือวิสัย การพิจารณาทางการเมืองนี้รวมถึงความมั่นคงทางการเมืองทั้งภายในภายนอกด้วย เพราะย่อมจะเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่ออันต่อการจ่ายเงินกู้

ประเทศไทยไม่มีปัญหาเรื่องนี้กับธนาคารโลก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะประเทศไทยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประเทศซึ่งถือหุ้นใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับประเทศอื่น ๆ แล้ว ปัญหาสำคัญคือจะต้องให้การพิจารณาทางการเมืองของธนาคารโลกมาจากความบริสุทธิ์ใจ ไม่ตกเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่ง ถ้าหากพิจารณาถึงกลไกในการปฏิบัติงานของธนาคารโลกแล้ว จะเห็นได้ว่า โอกาสที่สหรัฐจะใช้อิทธิพลในการ

อนุมัติเงินกู้หรือไม่มีอยู่จำกัด ทั้งนี้เพราะขอแม่เงินกู้และนโยบาย ซึ่งจะเสนอแนะให้แก่ คณะกรรมการบริหารพิจารณา มาจากการริเริ่มของเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก ซึ่งโดย ลักษณะการปฏิบัติงานแล้ว มีลักษณะสากลอยู่มาก ขอเสนอนโยบายโดยทั่ว ๆ ไปนี้ จะถูก นำมาดกเถียงกันในที่ประชุมของคณะกรรมการบริหาร จนกว่าจะเห็นพ้องต้องกันโดย แทบจะไม่ต้องการลงคะแนนเสียง ขอเสนอเงินกู้และวิธีการดำเนินการต่าง ๆ จะ ไม่นำขึ้นเสนอคณะกรรมการบริหารจนกว่าจะได้มีการพิจารณาปัญหาอย่างไม่เป็นทางการ เสียก่อน และโดยขอเท็จจริงที่ว่าไม่มีข้อเสนอเป็นทางการอันใดถูกปฏิเสธไม่ยอมรับ อาจจะได้ว่าการให้อนุมัติของคณะกรรมการบริหารเป็นเรื่องของพิธีการ แต่ในทางตรง กันข้ามแล้ว เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดระหว่าง คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก และแสดงให้เห็นว่า อิทธิพลของคณะ กรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่มีอยู่ไม่มากนัก

สำหรับปัญหาการบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการกู้ เงินทั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายโดยทั่วไป และที่เกี่ยวกับโครงการนั้น ถ้าหากจะมอง ว่าธนาคารโลกใช้อิทธิพลบังคับกับประเทศซึ่งมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นการลิดรอน อำนาจอธิปไตย คำกล่าวหานี้ก็เป็นความจริง แต่สิ่งที่ควรพิจารณาคือ เมื่อธนาคาร โลกกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติตามนั้น ประเทศผู้รับมีอำนาจในการต่อรองหรือไม่ จาก ประสพการณ์ของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีอำนาจในการต่อรองมากพอ สมควร เงื่อนไขอะไรซึ่งไม่สามารถจะยอมรับได้ เช่น การให้แต่งตั้งชาวต่างประเทศ ให้เป็นผู้ว่าการรถไฟ เรากู้แข็งแรง ซึ่งธนาคารโลกก็ยอมรับฟัง และถ้าหากเป็นกรณีที่ไม่ อาจจะตกลงกันได้ ประเทศไทยก็มีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะไม่กู้เงินจากธนาคารโลก ดังเช่น กรณีการกู้เงินขององค์การโทรศัพท์ใน พ.ศ. ๒๕๑๐ จริงอยู่การที่การเจรจาขอเงิน ต้องล้มเหลว ย่อมจะมีผลทำให้การดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาต้องล่าช้าไป แต่ การคัดลึงใจที่จะกู้หรือไม่กู้ขึ้นอยู่กับประเทศผู้เป็นผู้ตัดสินใจ โครงการใดที่ไม่สามารถกู้เงิน

จากธนาคารโลก ไม่ได้หมายความว่า จะไม่สามารถหาเงินกู้จากแหล่งอื่นได้ ยังมีแหล่งเงินกู้อื่น ๆ ซึ่งสนใจแต่เฉพาะความสามารถในการใช้เงินของผู้กู้เป็นจำนวนมาก

อีกประการหนึ่ง ถ้าหากจะมองในด้านการเมืองระหว่างประเทศ อำนาจอิทธิพลของประเทศเล็ก ๆ ไม่ใช่สิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่แตะต้องไม่ได้อีกต่อไป ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ อิทธิพลของประเทศคอยพัฒนาต้องถูกกระทบกระเทือนไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้น โดยเปรียบเทียบการให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศแทรกแซงในนโยบายเศรษฐกิจ อาจจะเป็นการดีกว่าที่จะยินยอมแก่ประเทศใดประเทศหนึ่งแต่เพียงประเทศเดียว และสิ่งที่ควรพิจารณาคือ การโจมตีเรื่องเงื่อนไขการกู้เงินของธนาคารโลก อาจจะมาจากความไม่พอใจของประเทศผู้รับที่ไม่สามารถนำเงินของธนาคารไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ^๖

เงื่อนไขของธนาคารมีข้อที่ควรพิจารณาคือ ควรจะยอมรับความจริงนโยบายทางเศรษฐกิจของบางประเทศซึ่งไม่เหมาะสม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะทำให้แผนพัฒนาบรรลุถึงเป้าหมายได้ง่ายขึ้น การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข อาจทำให้ประเทศผู้รับอยู่ในฐานะลำบากในการจ่ายเงินคืน และถ้าหากถึงขั้นที่ไม่อาจจ่ายคืนเงินกู้ได้แล้ว ก็จะไม่เป็นการยุติธรรมแก่ประเทศผู้ให้ ซึ่งต้องจัดสรรเงินช่วยเหลือมาจากรายได้และทรัพยากรภายในประเทศ นอกจากนี้การกำหนดเงื่อนไขอย่างรัดกุม ทำให้ผู้ที่ขอพันธบัตรของธนาคารมีความเชื่อมั่นมากขึ้นด้วย และผลดีเหล่านี้อาจจะคุ้มกับการเสียสละบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากกรณีของประเทศไทย ซึ่งทางเศรษฐกิจหรือการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ความปรารถนาที่จะให้มีการปรับปรุงทางเศรษฐกิจมิได้เกิดขึ้นจากความประสงค์ของประชาชน และเป็นเพราะผู้นำและผู้บริหารระดับสูงต้องการให้เกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ในทางการเมืองมากกว่า

^๖

Ibid, p. 164

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง คือต้องการให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศ และในขณะเดียวกันก็จะทำให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศด้วย ที่จริงแล้วผู้นำของไทยยังไม่เชื่ออย่างสนิทใจนักว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ทางการเมือง ดังนั้นจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ราบเท่าที่การเปลี่ยนแปลงนั้น จะไม่ไปขัดผลประโยชน์ทางการเมืองของตน ^๓

เมื่อศึกษาจากเงื่อนไขที่ธนาคารโลกกำหนดในการให้กู้ยืมเงินตามโครงการต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่าได้มีส่วนช่วยในการปรับปรุงนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม ทำให้การบริหารงานในหน่วยงานที่กู้เงินจากธนาคารโลกมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้การใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาเป็นไปตามวัตถุประสงค์จริง ๆ และยังเป็นเครื่องประกันว่า ประเทศไทยจะไม่กอดั้นเกินกว่าความสามารถในการใช้คืน

ดังนั้น ถ้าหากเราเข้าใจในสภาพอันแท้จริงของธนาคารโลกว่า ต้องการจะช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา แต่ในขณะเดียวกันก็หลีกเลี่ยงไม่ที่จะดำเนินการในรูปของธนาคารพาณิชย์ ทำให้ธนาคารโลกต้องมีวิธีดำเนินการบางอย่าง ซึ่งไม่เป็นที่พอใจของประเทศสมาชิก

สำหรับทัศนคติที่เมืองไทยมีต่อธนาคารโลกนั้น มีแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ของผู้ที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกับธนาคารโลก ซึ่งอาจจะแยกได้เป็น ๓ ฝ่ายด้วยกันคือ เจ้าหน้าที่ในระดับสูงในวงการรัฐบาล ซึ่งเกี่ยวข้องกับกาหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและระดับผู้บริหารของหน่วยราชการ ซึ่งขอเงินจากธนาคารโลกจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับกลาง ซึ่งมีทัศนคติแตกต่างจากกลุ่มแรกและท้ายที่สุดคือทัศนคติของมหาชน ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของสื่อมวลชน

^๓ Herman Hatzfeldt, Economic Development Planning in Thailand (Bangkok : The Ford Foundation unpublished paper, 1968) p. 4

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ทำให้สามารถทราบทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานบางท่าน ซึ่งมีความเห็นว่า ธนาคารโลกเข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศมากเกินไป ทั้ง ๆ ที่ธนาคารโลกอาจจะไม่เข้าใจปัญหาของเมืองไทยได้ก็เท่ากับคนไทย ขอสนับสนุนว่าทัศนคติที่มีส่วนถูกต้องอยู่บ้างคือการที่ธนาคารโลกทำให้โครงการขยายท่าเทียบเรือคลองลาดขามมาเป็นเวลานาน ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันการตั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ของธนาคารโลก ซึ่งบางครั้งไม่อาจจะปฏิบัติตามได้ ทำให้ผู้บริหารระดับสูงของโครงการนี้ที่ขอเงินจากธนาคารโลกไม่พอใจ ดังจะเห็นได้จากกรณีการเจรจาเพื่อขอเงินในโครงการเขื่อนสิริกิติ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในระดับกลางมีความเห็นว่าการที่หน่วยงานใดสามารถขู่เงินจากธนาคารโลกได้เป็นสิ่งที่น่าภาคภูมิใจ เพราะได้แสดงถึงควมมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน จนกระทั่งธนาคารโลกให้ความไว้วางใจ และในขณะเดียวกันก็เห็นถึงความจำเป็นที่ธนาคารโลกจะต้องเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานในทุก ๆ ด้านของหน่วยงาน ซึ่งก่อให้เกิดผลดีคือ การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และผู้ที่ปฏิบัติงานบางครั้งได้รับการช่วยเหลือในด้านสวัสดิการเพิ่มมากขึ้น

สำหรับทัศนคติของสื่อมวลชนภายในประเทศ ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจบางประการที่มีต่อธนาคารโลก ซึ่งคล้ายคลึงกับข้อวิจารณ์ที่มีต่อธนาคารโลกโดยที่ไคกล่าวมาแล้ว สิ่งที่ถูกยกมาเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดคือ เรื่องเงื่อนไขในการกู้เงินของธนาคารโลก ส่วนมากเป็นเงื่อนไขซึ่งเป็นข้อปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไปของ

ธนาคารโลก เช่นกรณีประมูลซื้อหั่วรถจักรดีเซล ๕๔ คัน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งตามเงื่อนไขโดยทั่วไปแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารโลก แต่ตามหนังสือพิมพ์กลับลงข่าวว่า ธนาคารโลกมีมติบังคับประเทศไทยให้ซื้อหั่วรถจักรตามที่ธนาคารโลกต้องการ^๘ หรือในกรณีการก่อสร้างทางหลวง ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ธนาคารโลกไม่ค่อยเปิดโอกาสให้บริษัทก่อสร้างภายในประเทศประมูล ทำให้เงินตราต่างประเทศสูญเสียไปเป็นจำนวนมาก หรือในกรณีที่บริษัทของคนไทยประมูลได้ ก็ต้องถูกบริษัทที่ปรึกษาทางคานวิศวกรรม ซึ่งธนาคารโลกจ้างมาควบคุมการก่อสร้างอีกที่หนึ่งกดดันแกลง^{๑๐} เป็นผลเสียต่อการดำเนินงาน ซึ่งในเรื่องนี้เป็นเพราะธนาคารโลกได้ตั้งเงื่อนไขว่า ธนาคารโลกจะใช้บริษัทรับเหมาก่อสร้างและบริษัทวิศวกรที่ธนาคารโลกไว้ใจเท่านั้น สาเหตุที่บริษัทที่ควบคุมการก่อสร้าง เป็นบริษัทต่างประเทศทั้งสิ้น เนื่องจากบริษัทของคนไทยยังไม่เป็นที่เชื่อถือในค่านนี้ และเนื่องจากบริษัทวิศวกรมีหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างความขัดแย้งย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ก็ยังมีกรมทางซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย ทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งยุติลงไปได้

ปัญหาที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากอีกเรื่องหนึ่งคือ เรื่องการขึ้นอัตราค่าน้ำประปา^{๑๑} ซึ่งเป็นเงื่อนไขโดยปกติของธนาคารโลกในการให้เงินแก่กิจการสาธารณูปโภค แต่เป็นสิ่งที่กระทบกระเทือนถึงประชากรโดยตรง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จึงทำให้ทัศนคติของประชาชนไม่สู้จะดีนัก ซึ่งในปัญหาคังกล่าวนี้ มีวิธีการที่ดีที่สุดคือ การชี้แจงถึงข้อเท็จจริงแก่ประชาชนอย่างตรงไปตรงมา

^๘ สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๑๕

^{๑๐} กรุงเทพฯ ฯ จำกัด, ธนาคาร, ข่าวสารเศรษฐกิจ (พระนคร : ๒๕๑๐) ปีที่ ๔, มกราคม ๒๕๑๐, หน้า ๑๘

^{๑๑} สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๖

สำหรับทัศนคติของธนาคารโลกต่อประเทศไทยนั้น เท่าที่ศึกษาจากรายงานภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในแต่ละปี อากล่าวไควว่า โดยส่วนรวมแล้วธนาคารโลกพอใจการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย สำหรับหน่วยราชการซึ่งได้กู้เงินจากธนาคารโลกนั้น ธนาคารโลกได้แสดงความพอใจการปฏิบัติงานของกรมชลประทาน^{๑๒} และกรมทางหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานที่กู้เงินจากธนาคารโลกมาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมทางหลวง ธนาคารโลกถึงกับขอให้ประเทศอื่น ๆ ยึดถือวิธีการที่กรมทางหลวงคัดถอนเส้นทางที่ดำเนินการก่อสร้างเป็นระยะ และใช้บริษัทหลายบริษัทเป็นผู้ประมูล จึงทำให้การก่อสร้างสามารถดำเนินไปอย่างมีผลดีกว่าที่จะให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งรับผิดชอบทางนั้นตลอดสาย

ในปัญหาเรื่องการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนั้น เท่าที่ผ่านมามีอยู่โครงการเดียวคือ โครงการเขื่อนผามอ ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการสอบสวน จึงยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่า เกิดการคอร์รัปชันขึ้นจริง

โครงการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยกู้มาจากธนาคารโลก ถึงแม้ว่าจะมีอุปสรรคหรือปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ เช่นการที่โครงการยูนีไม่สามารถติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าตัวที่ ๔ ตามที่วางแผนไว้ เนื่องจากระดับน้ำในอ่างมีไม่เพียงพอ หรือการที่โครงการชลประทานเจ้าพระยาไม่ไหลล้นตลิ่งที่สมบูรณ์ แต่หากศึกษาโครงการของประเทศต่าง ๆ ที่กู้เงินจากธนาคารโลกแล้ว ต่างก็ประสบถึงปัญหาที่คล้ายคลึงกันทั้งสิ้น ซึ่ง Hirschman มีความเห็นว่า การที่ธนาคารโลกไม่เห็นถึงอุปสรรคหรือปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ก่อนที่จะอนุมัติให้กู้เงิน ก็นับว่าเป็นผลดีแก่ประเทศกำลังพัฒนา ทำให้สามารถกู้เงินมาดำเนินการก่อสร้างโครงการที่กำหนดไว้ได้ และเป็นการฝึกหัดให้ประเทศเหล่านี้

^{๑๒} Albert O. Hirschman, Development Projects Observed

รู้จักแก้ปัญหาด้วยตัวเอง ทั้งนี้เพราะบางปัญหาจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าโครงการจะเสร็จสิ้นลงแล้ว เช่นโครงการชลประทาน เราจะไม่ทราบว่าชาวนาผู้ใช้น่าจะมีทัศนคติอย่างไรต่อโครงการนี้ จนกว่าจะได้สร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานให้เสร็จสิ้นเสียก่อน

ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกและประเทศไทย สิ่งหนึ่งที่ควรจะยกมาพิจารณาคือการเปรียบเทียบการกู้เงินจากธนาคารโลก และจากแหล่งเงินกู้อื่น ๆ ว่าการกู้เงินประเภทใด

การที่จะตัดสินว่าการกู้เงินจากธนาคารโลกเหมาะสมแก่ประเทศไทยหรือไม่ อาจจะพิจารณาได้อีกวิธีหนึ่งคือ เปรียบเทียบข้อตกลงเงินกู้ของธนาคารโลก กับแหล่งเงินกู้อื่น ๆ ในการพิจารณาว่าข้อตกลงเงินกู้มีลักษณะที่ผ่อนปรน (soft loan) หรือเข้มงวด (hard loan) โดยทั่วไปแล้ว มักจะพิจารณาจาก ๓ ปัจจัยด้วยกันคือ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ย และระยะเวลาปลอดหนี้ ในกรณีที่ข้อตกลงเงินกู้มีลักษณะผ่อนปรนแล้ว อัตราดอกเบี้ยจะต้องต่ำกว่าราคาในท้องตลาด ถ้าหากว่ามีอัตราดอกเบี้ยเท่ากับหรือว่าใกล้เคียงกับราคาตลาดแล้ว ก็เป็นข้อพิจารณาได้อย่างหนึ่งว่า ข้อตกลงเงินกู้นั้นมีลักษณะเข้มงวด สำหรับระยะเวลาผ่อนชำระเงินต้น อาจจะแบ่งได้ดังนี้คือ สำหรับเงินกู้ซึ่งมีอายุหนี้ไม่เกิน ๑๐ ปีถือว่าเป็นเงินกู้ระยะสั้น ตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไปจนถึง ๒๐ ปีเป็นระยะปานกลาง และตั้งแต่ ๒๐ ปีขึ้นไปเป็นระยะยาว การพิจารณาในเรื่องนี้จะตองดูลักษณะของโครงการด้วย ถ้าหากเป็นโครงการขนาดเล็ก และมีผลตอบแทนต่ำ อายุหนี้ไม่จำเป็นตองสูงนัก แต่ถ้าหากเป็นโครงการพัฒนาซึ่งให้ผลตอบแทนสูง อายุหนี้ควรจะนานพอที่จะให้โครงการนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจเสียก่อน ส่วนระยะเวลาปลอดหนี้สำหรับข้อตกลงเงินกู้ที่ผ่อนปรนควรมีระยะที่ไม่ตองชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเท่ากับอายุของแต่ละโครงการคือ ให้โครงการนั้นสำเร็จตรงตามเป้าหมายเสียก่อน

เมื่อมีความจำเป็นต้องเลือกหาแหล่งเงินทุน ผู้มีส่วนมากจะพยายามหาแหล่ง
 ซึ่งมีข้อตกลงที่ผ่อนปรนมากที่สุด แต่ข้อกำหนดทั้ง ๓ อาจจะไม่เพียงพอในการพิจารณา
 สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาคงคู่ไปคู่กันคือ ลักษณะของผู้กู้ของเงินทุน
 นั้นว่าจะบังคับให้ซื้อสินค้าและบริการจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งโดยเฉพาะ หรือจะยินยอม
 ให้ใช้วิธีการเปิดประมูลทั่วไป เพื่อหาสินค้าและบริการซึ่งมีราคาที่ถูกที่สุด ทั้งนี้เพราะ
 ถึงแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยจากแหล่งเงินทุนหนึ่งจะต่ำ แต่หากถูกผูกพันให้ต้องซื้อสินค้าที่ใด
 ที่หนึ่งแล้ว อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายสูงกว่าวิธีการเปิดประมูลทั่วไปมาก ดังเช่นในกรณีการ
 ก่อสร้างทางสายสระบุรี - หล่มสักซึ่งที่ใดกล่าวมาแล้ว

การกู้เงินของประเทศไทยเท่าที่ปฏิบัติมามีอยู่ ๓ วิธีคือ

๑. กู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ที่สำคัญได้แก่ธนาคารโลกและ
 ธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าแหล่งเงินทุนอื่นคือ ภายในพ.ศ. ๒๕๑๔
 ดอกเบี้ยของธนาคารโลกร้อยละ ๗.๒๕ ต่อปี ส่วนธนาคารพัฒนาเอเชียร้อยละ ๗.๕
 ต่อปี วัตถุประสงค์ของสองสถาบันนี้แตกต่างกัน ตรงที่ธนาคารโลกสนับสนุนการใหญ่เฉพาะ
 ในโครงการกิจกรรมรากฐานการพัฒนาเท่านั้น ในขณะที่ธนาคารพัฒนาเอเชียใหญ่ทาง
 ด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมควบคู่ เงินกู้ของธนาคารโลกเป็นโครงการระยะยาว
 และปานกลาง โครงการระยะยาวที่สุดคือ โครงการทางด้านการศึกษา มีระยะเวลา
 ประมาณ ๓๐ ปี ระยะปลอดหนี้ก็แตกต่างกันไปตามประเภทของโครงการ เช่นกันคือ
 ตั้งแต่ ๓ ปีถึง ๑๐ ปี ระยะปลอดหนี้ของโครงการเงินทุนของประเทศไทยโดยเฉลี่ย
 ประมาณ ๔.๓ ปี อย่างไรก็ตามข้อกำหนดในเรื่องอายุหนี้และระยะปลอดหนี้ไม่ทำให้
 เงินกู้ของธนาคารโลกมีลักษณะผ่อนปรนไปได้

สำหรับธนาคารพัฒนาเอเชียถึงแม้ว่าจะมีลักษณะวิธีการดำเนินงานคล้ายคลึงกับของธนาคารโลก แต่ก็ยังมีทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการกู้ยืมจำกัดมาก เมื่อพิจารณาจากดอกเบี้ยของธนาคารพัฒนาเอเชียจะเห็นว่าอัตราสูงกว่าของธนาคารโลก แต่ธนาคารพัฒนาเอเชียก็ให้กู้เงิน เพื่อนำมาชำระเป็นค่าดอกเบี้ยด้วย ทำให้ประเทศไทยกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย เพื่อนำมาใช้ภายในโครงการด้านพลังงาน ๒ โครงการด้วยกัน เนื่องจากในระยะหลังนี้ปรากฏว่า ฐานะการเงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและฝ่ายภูมิภาคมีฐานะไม่สู้ดีนัก เนื่องจากมีการระดมชำระคืนเงินกู้เป็นจำนวนมาก

แต่สำหรับโครงการทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งกู้มาทั้งหมด ๒ โครงการด้วยกันนั้น ธนาคารพัฒนาเอเชียใหญ่โดยไม่เคยคอกเบี้ยและมีอายุหนี้ ๑๒ ปี จึงนับได้ว่าธนาคารพัฒนาเอเชียมีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรมอยู่บ้าง

๒. การกู้เงินจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกู้เงินแบบ ๒ ฝ่าย ประเทศซึ่งให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินกู้แก่ประเทศไทยที่สำคัญมีอยู่ ๓ ประเทศด้วยกันคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเยอรมัน และโดยที่วัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือของประเทศเหล่านี้มีทั้งทางด้านมนุษยธรรม การค้าและการเมืองปะปนกัน ดังนั้นในบางประเทศจึงได้มีการแบ่งแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้กู้เงินให้แตกต่างกันออกไป เพื่อจะกำหนดข้อตกลงเงินกู้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้กู้เงิน สำหรับวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจนั้น นิยมจัดตั้งในรูปของธนาคารสินค้าเข้าและสินค้าออก (Exim Bank) ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจะส่งเสริมสินค้าออกของประเทศ^{๑๓} จึงเป็นธนาคารซึ่งรัฐบาลมีหุ้น ๑๐๐% จะให้กู้ก็ต่อเมื่อแน่ใจว่าจะได้รับเงินคืน ประเทศที่มีธนาคารในลักษณะดังกล่าวคือ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น อัตราดอกเบี้ยของธนาคารเอกซ์พอร์ตอิมพอร์ต (Exim Bank) คอนข้างสูงคือ เป็นอัตราในท้องตลาดเช่นเดียวกับ

^{๑๓} H.J. Arnold, Aid for Development, (London : The Bodley Head Ltd., 1966) pp. 89 - 90

ของธนาคารโลก อัตราของสหรัฐอเมริกาที่สูงที่สุดคือ ร้อยละ ๖ สำหรับของญี่ปุ่นต่ำกว่านั้นเล็กน้อยคือร้อยละ ๕.๗๕ ธนาคารดังกล่าวกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้ไม่สูงนักคือ ส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้นและระยะปานกลาง (ไม่เกิน ๒๐ ปี) แต่สำหรับของสหรัฐอเมริกามียกเว้นอยู่โครงการหนึ่งคือ โครงการโทรคมนาคมโซน ๑ - ๓ ซึ่งให้มีอายุหนี้ถึง ๓๒ ปี และมีอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษคือ เพียงร้อยละ ๓.๕ ต่อปี ระยะปลอดหนี้แล้วโดยเฉลี่ยแล้วประมาณ ๒ ปี ดังนั้นโดยเปรียบเทียบแล้วเงินกู้จาก Exim Bank มีข้อตกลงที่มีลักษณะเข้มงวดมากกว่าธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย นอกจากนี้ยังมีข้อผูกมัดว่าจะต้องซื้อสินค้าและบริการจากประเทศเจ้าของเงินกูด้วย ดังนั้นจึงเป็นวิธีการกู้เงินที่ อ.พ.น. พยายามหลีกเลี่ยงตลอดมา

อย่างไรก็ตามประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้ทำการเปลี่ยนนโยบายการให้เงินกู้ คือแทนที่จะให้เงินกู้โดยตรง กลับให้สถาบันการเงินหรือบริษัทเอกชนผู้สัญญาเป็นผู้ใหญ่ โดยที่รัฐบาลจะเป็นผู้สนับสนุน ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดนโยบายการกู้เงินตามแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ เสียใหม่ ให้เป็นวิธีการเปิดประมูลทั่วไป แล้วให้ผู้ประมูลจัดหาแหล่งเงินกู้ให้ด้วยเช่นเดียวกับวิธีการที่ธนาคารโลก อ.พ.น. ได้กำหนดการกู้ยืมโดยวิธีนี้ว่า กำหนดเวลาชำระเงินต้นจะต้องไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ดอกเบี้ยประมาณร้อยละ ๖ ต่อปี ในทางหลักการ วิธีการเปิดประมูลทั่วไปโดยให้ผู้ประมูลจัดหาแหล่งเงินกู้ให้ด้วย จึงเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเช่นเดียวกับโครงการที่กู้เงินจากธนาคารโลก และเมื่อนำเอานโยบายนี้มาใช้ในระยะแรก ปรากฏว่าใครลืมนัก อัตราดอกเบี้ยไม่สูงนัก จะมีข้อเสียตรงที่ระยะเวลาผ่อนชำระเงินต้นสั้นลงกว่าเดิม ทำให้เหมาะสมกับโครงการที่มีรายได้ตอบแทนโดยตรง ซึ่งสามารถจะชำระเงินต้นได้ตามระยะเวลา แต่สำหรับโครงการที่ไม่มีรายได้ตอบแทนแล้วไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องภาระชำระหนี้ภายในระยะเวลากระชั้นชิด

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างโครงการด้านการพัฒนาที่สำคัญแล้ว ปรากฏว่าการกู้เงินโดยวิธีการตั้งถาวรเหมาะกับโครงการด้านการพลังงานมากกว่าคนอื่น การไฟฟ้า ยันฮีและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงได้กู้เงินโดยวิธีการเปิดประมูลทั่วไปมาใช้จ่ายในโครงการหลายโครงการด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาปรากฏว่ามีผู้สนใจยื่นประมูลด้วยวิธีตั้งถาวรน้อยรายมาก เนื่องจากผู้ยื่นประมูลส่วนมากไม่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของ อ.พ.น. ได้ เพราะอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกได้สูงขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนั้นบริษัทรับเหมาในยุโรปยังมีเงินจำกัด ไม่สามารถเสนอเงินกู้เต็มตามโครงการได้ ทำให้รัฐบาลต้องออกเงินบาทสมทบด้วย เมื่อบริษัทเหล่านี้สามารถประมูลได้จึงทำให้วิธีการนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ^{๑๔}

ผลเสียประการหนึ่งของการกู้ยืมเงินโดยวิธีตั้งถาวรคือ ทำให้ภาระทางการเงินอยู่ในภาวะตึงตัว ในระยะหลังการไฟฟ้ายันฮีซึ่งต่อมาคือการไฟฟ้าฝ่ายผลิต จึงต้องหันไปกู้เงินจากธนาคารโลกใหม่ เนื่องจากเงินกู้จากธนาคารโลกมีระยะยาว และไม่คงเสียเงินชำระขั้นต้น ๑๐ - ๑๕ % เช่นเดียวกับวิธีเปิดประมูลโดยทั่วไปซึ่ง เช่นการซื้อเครื่องไฟฟ้าไอน้ำหน่วยที่ ๓ ได้จากธนาคารโลกทั้ง ๆ ที่ค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่จะกู้โดยวิธีสินเชื่อสินค้าออก ^{๑๕} สำหรับการซื้อโดยวิธีรับซื้อสินค้าออก ปรากฏว่าประเทศญี่ปุ่นได้เปรียบประเทศอื่น เนื่องจากสามารถเสนอราคาต่ำสุด ทำให้ประเทศอื่น ๆ ซึ่งเมื่ออยู่ทางเทคโนโลยีแล้ว มีความเหมาะสมมากกว่า ไม่อาจจะแข่งขันได้ ^{๑๖}

^{๑๔} Kasem Snidwong and Paitoon Sayswang, "Foreign Loan Management in Thailand!" Unpublished paper.

^{๑๕} รายงานการประชุม อ.พ.น. ครั้งที่ ๘ / ๒๕๑๒

^{๑๖} Snidwong and Sayswang, op.cit.,

สำหรับประเทศพัฒนา ซึ่งมีบทบาทในเรื่องความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินกู้ เพื่อการพัฒนามที่สำคัญอยู่ ๓ ประเทศด้วยกันคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมัน สหรัฐ มีสถาบันซึ่งทำหน้าที่ในคานนี้คือ องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Agency for International Development หรือ AID) AID ได้รวมเอากองทุนเพื่อพัฒนาการ ซึ่งเคยเป็นหน่วยงานเอกเทศเขาไว้ด้วยกันใน พ.ศ. ๒๕๐๐ AID ให้ความช่วยเหลือ ทั้งรูปการให้เปล่าและเงินกู้ สำหรับเงินกู้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้กู้ยืมเงินแก่ประเทศด้อย พัฒนา เพื่อเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมและสังคม ^{๑๗} โดยเงื่อนไขที่ผ่อนปรนมากกว่า Exim Bank และธนาคารโลกเดิม เงินกู้จาก AID ไม่กำหนดให้ผูกต้องซื้อสินค้า และบริการจากสหรัฐอเมริกา แต่ปัญหาการชำระเงินของสหรัฐอเมริกา ทำให้ ประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ซื้อสินค้าและบริการของสหรัฐอเมริกาในปี ๒๕๐๒ แต่เงิน กู้จาก AID ก็มีข้อดีตรงที่สามารถจ่ายคืนเป็นเงินบาท ทำให้ช่วยลดปัญหาการชำระ เงินของประเทศไปได้

ญี่ปุ่นมีหน่วยงานซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาได้แก่ กองทุน การร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Overseas Economic Cooperation Fund หรือ OECF แต่มีทรัพยากรน้อยกว่า Exim Bank อยู่มาก และถึงแม้จะใหญ่ในระยะ ปานกลาง และอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าทองคำตลาด แต่ก็ยังมีข้อผูกพันให้ซื้อสินค้าจากญี่ปุ่น ^{๑๘} จึงทำให้ไม่สามารถช่วยในการพัฒนาของประเทศไทยได้มากนัก

^{๑๗} กรมวิเทศสหการ, แหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ, เอกสาร
โรเนียว

^{๑๘} ข้อกำหนดนี้ยกเลิกในปี ๒๕๑๖ ให้มีการเปิดประมูลโดยทั่วไปได้

เยอรมันเป็นประเทศที่ให้เงินกู้แก่ประเทศไทยเป็นที่ ๒ รองลงมาจากสหรัฐอเมริกา เยอรมันไม่ไค้แบ่งแยกสถาบันที่ใหญ่เงินเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น คงมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ใหญ่มีเงินแต่เพียงแห่งเดียวคือ Kreditanstalt Fur Wiederaufbau ซึ่งเป็นทั้งธนาคารเพื่อการพัฒนา และเป็นสถาบันของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือแบบ ๒ ฝ่ายควบ ๑๕ แต่เยอรมันกำหนดขอคดลงเงินกู้ตามประเภทของโครงการเงินกู้ นั่นคือเงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรม จะมีขอคดลงเงินกู้เซมวงคือ คดเบี้ยร้อยละ ๖ ต่อปี ระยะเวลาจ่ายเงินกู้ไม่นานนักคือ ไมเกิน ๑๕ ปี แต่สำหรับโครงการทางคานกิจกรรมรากฐานการพัฒนาแล้ว อัตราคดเบี้ยประมาณร้อยละ ๓ - ๔ และมีอายุหนี้ประมาณ ๑๕ - ๒๐ ปี สำหรับระยะปลอดหนี้ันั้นแตกต่างกันมากคือ ตั้งแต่ ๑.๕ ปี - ๑๐ ปีแล้วแต่ลักษณะของโครงการ แต่โดยทั่ว ๆ ไปประมาณ ๕ ปี

แต่เดิมเยอรมันไม่ไค้ผูกมัดให้ประเทศไทยต้องซื้อสินค้าและบริการจากเยอรมัน แต่เมื่อประเทศต่าง ๆ วางเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ของตนมากขึ้น เยอรมันไค้เรียกร้องให้ทางฝ่ายไทยซื้อสินค้าและบริการจากเยอรมันเช่นกัน แต่ปรากฏว่าในที่สุดเยอรมันก็ไค้ยกเลิกข้อผูกมัดดังกล่าว

เราอาจจะเปรียบเทียบขอคดลงเงินกู้ของธนาคารโลกกับแหล่งอื่น ๆ ไค้ โดยการพิจารณาจากโครงการเงินกู้ ทั้งของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจตามแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ คดเบี้ยของโครงการเงินกู้ตามแผนฉบับที่ ๒ มีอัตราด้วเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๖.๑๑ ต่อปี ทั้งนี้เพราะโครงการที่กู้เงินแบบสินเชื่อดินค้าออกส่วนใหญ่มาจากธนาคาร เอ็กซ์พอร์ตอิมพอร์ต (Exim Bank) แห่งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดอัตราคดเบี้ยร้อยละ ๕.๗๕ ต่อปี และมีโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถไค้เงินกู้จากการนี้โดยเสีย

คอกเบี้ยร้อยละ ๕.๕ ต่อปี นอกจากนี้รัฐบาลสามารถกู้ยืมเพื่อนำมาใช้ภายในโครงการ
รากฐานการพัฒนาบางโครงการในอัตราค่าเช่า เงินกู้จากเยอรมัน อัตราคอกเบี้ยร้อยละ
๓.๕ ต่อปี^{๒๐} แต่เงินกู้จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียมีอัตราคอกเบี้ยสูงคือ
ในระหว่างแผนฉบับที่ ๒ อัตราคอกเบี้ยจากธนาคารโลกอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ ๖ ถึง
ร้อยละ ๗.๒๕ ส่วนเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชียสูงถึงร้อยละ ๗.๕๐ จึงทำให้อัตรา
คอกเบี้ยโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ ๖.๑๑

ในระหว่างแผนฉบับที่ ๒ นี้ ระยะปลอดหนี้เท่ากับ ๓.๖๖ ต่อปี ที่เป็น
เช่นนี้เพราะถึงแม้การกู้เงินแบบสินเชื่อดอกออกส่วนมากจะมีระยะปลอดชำระหนี้ประมาณ
๒ ปี หรือระยะการก่อสร้างตามโครงการ แต่การกู้เงินจากธนาคารเอ็กซ์พอร์ตอิมพอร์ต
แห่งประเทศไทยมีระยะปลอดหนี้ ๕ ปี เงินกู้จากธนาคารโลกก็มีระยะปลอดหนี้ยาวจึงทำ
ให้ระยะปลอดหนี้โดยรวมเฉลี่ยมีระยะปลอดหนี้ยาวพอสมควร

ในค่านายหน้า การหาเงินกู้โดยให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้
ทำให้ระยะผ่อนชำระหนี้สั้นลงกว่าปกติ โดยมีระยะเฉลี่ย ๑๖ ปี ทั้งนี้เพราะระยะเวลา
ผ่อนชำระหนี้เงินกู้แบบนี้ส่วนมากมีระยะเวลาเพียง ๑๐ ปีเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นว่าโครงการเงินกู้จากธนาคารโลกมีอัตราคอกเบี้ย
สูงกว่าโครงการเงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ ยกเว้นจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งเป็นโครงการ
เพื่อการอุตสาหกรรม สำหรับระยะปลอดหนี้ยาว เมื่อเปรียบเทียบระยะปลอดหนี้โดยเฉลี่ย
ของโครงการเงินกู้จากธนาคารโลกตามแผนฉบับ ๒ แล้ว ซึ่งเท่ากับ ๕.๓ แล้วจะเห็น
ได้ว่าระยะปลอดหนี้ของโครงการเงินกู้จากธนาคารโลกสูงกว่าระยะปลอดหนี้โดยเฉลี่ยมาก

^{๒๐} ชมรมวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์, รวมบทความและทัศนะเกี่ยวกับ
เศรษฐกิจไทย (พระนคร : วัชรินทร์การพิมพ์, ๒๕๑๕) หน้า ๘๑ - ๘๒

แต่ทั้งนี้เนื่องมาจากมีบางโครงการ เช่นโครงการพัฒนาอาชีพศึกษา ซึ่งมีระยะปลอดหนี้ถึง ๑๐ ปีรวมอายุควย สำหรับอายุหนี้โครงการเงินกู้ของธนาคารนี้ไ้ความมีอายุหนี้ยาวกว่าเงินกู้จากแหล่งอื่น แต่ในขณะเดียวกัน โครงการเงินกู้ของธนาคารเอกซ์พอร์ตอิมพอร์ตของญี่ปุ่น ซึ่งถึงแม้จะเป็นการกู้เงินแบบสินเชื่อกู้เงินออก แต่ก็มีอายุหนี้ถึง ๒๐ ปี ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในคานขอตกลงเงินกู้ของธนาคารโลก มีเงื่อนไขที่ผ่อนปรนน้อยกว่าแหล่งเงินกู้อื่น ๆ ที่ประเทศไทยเคยกู้มา

ในการศึกษาเปรียบเทียบในคานขอตกลงเงินกู้ เราพบว่าโดยเปรียบเทียบแล้ว ขอตกลงเงินกู้ของธนาคารโลกมีลักษณะเข้มงวดกว่าของแหล่งเงินกู้อื่น ๆ แต่จะต้องนำเอาลักษณะอื่น ๆ ในการกู้เงินจากธนาคารโลกมาประกอบการพิจารณาด้วย จากเงื่อนไขในการกู้เงินและการติดตามโครงการการที่กู้เงินจากธนาคารโลก ดังที่โลกดวมาแล้ว ทำให้โครงการเงินกู้ของธนาคารโลกมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่น ๆ และวิธีดำเนินการดังกล่าวเป็นเครื่องประกันได้เป็นอย่างดีว่า โครงการที่กู้เงินมานี้จะเป็นโครงการที่มีความรับผิดชอบตั้งแต่เริ่มดำเนินการ จนกระทั่งโครงการยุติลงตามเป้าหมาย และหลังจากนั้นแล้ว ธนาคารโลกก็ยังคอยติดตามการดำเนินงานต่อไปอีกว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เองที่ทำให้การกู้เงินจากธนาคารโลกมีผลดีกว่าการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่น ๆ และเป็นเครื่องสนับสนุนว่า ถ้าหากประเทศไทยต้องการจะกู้เงิน เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาต่อไปแล้ว ธนาคารโลกเป็นแหล่งเงินกู้ที่มีความเหมาะสมในส่วนที่ช่วยให้ประเทศไทยได้มีโครงการที่มีความรับผิดชอบ แต่ต้องหมายความว่าฐานะการเงินของประเทศจะต้องมั่นคงพอที่จะจ่ายเงินคืนเงินกู้ได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า ถึงแม้ธนาคารโลกจะไ้พยายามเข้ามามีอิทธิพลในนโยบายเศรษฐกิจ ช่วยเหลือในการสร้างกลไกในการพัฒนาและให้เงิน

ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ แต่การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารโลกไม่ได้
ให้ผลสมตามความมุ่งหมายทุกประการ

ในค่านโยบายเศรษฐกิจ ธนาคารโลกได้เปลี่ยนให้รัฐบาลหันความสนใจ
จากการดำเนินกิจกรรมอุตสาหกรรมเสียเองมาเป็นการสร้างเสริมกิจกรรมรากฐานการ
พัฒนาได้สำเร็จ แต่ในขณะเดียวกัน เกิดความรู้สึกโดยทั่วไปว่า กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้
ยังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่^{๒๑} และในขณะเดียวกันกิจกรรมบางประเภท
ผู้ที่ใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่ในเมืองหลวง ดังเช่นในกรณีของพลังงานไฟฟ้า ด้วย
เหตุนี้จึงทำให้ความแตกต่างระหว่างชนบทและเมืองเพิ่มมากขึ้น

สำหรับกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจโลกกล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ว่า องค์การ
ที่ทำหน้าที่สำคัญคือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลาง
ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้สมตามความมุ่งหมายของธนาคารโลก ทั้งนี้ด้วยสาเหตุ
สำคัญหลายประการด้วยกัน ปัญหาประการแรกเป็นปัญหาในด้านการจัดองค์การ โดย
เฉพาะปัญหาระหว่างสภาพัฒนา ฯ และสำนักงบประมาณ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานต่างก็อยู่
ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี และรายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี และถึงแม้สภาพัฒนา ฯ
จะเป็นผู้พิจารณาว่าโครงการใดบ้างควรจะมีบรรจุเข้าไว้ในแผนพัฒนา ฯ แต่สำนักงบประมาณ
เป็นผู้พิจารณาว่าโครงการประจำปีควรจะใช้จ่ายเงินอย่างไร ดังนั้นสำนักงบประมาณจึงมี
อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวในการเตรียมงบประมาณประจำปี ในขณะที่สภาพัฒนา ฯ ทำ
หน้าที่เป็นที่ปรึกษาเท่านั้น หากทราบใดที่สภาพัฒนา ฯ ยังไม่มีอำนาจในการกำหนด

^{๒๑} กูเพิ่มเติมจาก Shigern Ishikawa, Agricultural Development Strategies in Asia (Japan : The Asian Development Bank, 1970) pp.72-90 และคณะสำรวจแห่งสหประชาชาติ, "สรุปรายงานสำรวจจุดมแม่น้ำเจ้าพระยา" สายชล (มกราคม, ๒๕๑๒) หน้า ๕๘ - ๖๐

งบประมาณ จึงทำหน้าที่วางแผนอย่างเต็มที่ไม่ได้ เพราะแผนต้องขึ้นอยู่กับตัวรายรับ รายจ่ายคือ ควรจะกำหนดใ้กว้างงบประมาณเท่าไรและจ่ายเท่าไร ดังนั้นสภาพพัฒนาจึง ทำหน้าที่เพียงประเมินคุณค่าของโครงการที่เสนอแต่ละโครงการเท่านั้น ๒๒

สำหรับการจัดสรรงบประมาณไม่ได้อาศัยการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมเป็นมูลฐานที่ควรแล้วสภาพพัฒนา จะต้องทำการศึกษาทางเศรษฐกิจ เพื่อกำหนด ค่าโครงการทางการเงิน การคลังที่เหมาะสมและเกื้อกูลต่อการพัฒนา และเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจ แต่ปรากฏว่าการวิเคราะห์ในลักษณะนี้หาได้มีผลจริงจังในการจัดสรร งบประมาณอย่างเพียงพอไม่ การจัดสรรงบประมาณคงอาศัยคำขอของส่วนราชการ ต่าง ๆ เป็นมูลฐานสำคัญเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าจะมีการคัดทอน ท่วงติงก็ตาม แต่ก็ ยังขาดความสอดคล้องในทางเศรษฐกิจกับสภาพเศรษฐกิจส่วนรวม ๒๓

ปัญหาการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสภาพพัฒนา ฯ และสำนักงบประมาณ ก่อให้เกิดปัญหามากขึ้นไปอีก ในเมื่อได้พิจารณาลักษณะของรัฐบาลไทย ซึ่งอาจจะแบ่งได้ อย่างหยาบ ๆ ว่าประกอบด้วยบุคคล ๒ กลุ่มคือ ทหารและข้าราชการ (ในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีเพิ่มขึ้นอีกกลุ่มหนึ่งคือนักการเมือง) ซึ่งลักษณะดังกล่าวเกิด ปัญหาในทางปฏิบัติมาก ทั้งนี้เพราะเหตุผลทางการเมืองและการทหารมักจะนำหน้าการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงไม่มีการคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารงาน สวัสดิการของส่วน รวมและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ ๒๔ ได้มีผู้ศึกษาลักษณะสังคมไทยและให้คำอธิบาย

๒๒ Hatzfeldt, op.cit., pp. 28 - 29

๒๓ ชินวุธ สุนทรสัมะ, การประสานนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนา และเสถียรภาพ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕) หน้า ๓๘

๒๔ Hatzfeldt, op.cit., p. 4

ว่าเป็นสังคัมของผู้นำ^{๒๕} ความปรารถนาที่จะให้มีการปรับปรุงทางเศรษฐกิจ มิได้เกิดขึ้นจากความประสงค์ของประชาชน และเป็นเพราะผู้นำและผู้บริหารระดับสูงต้องการให้เกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ในทางการเมืองมากกว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงคือ ต้องการให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงภายในประเทศ และในขณะเดียวกันก็จะทำให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศด้วย ที่จริงแล้ว ผู้นำของไทยยังไม่เชื่ออย่างสนิทใจว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ทางการเมือง ดังนั้นจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจตราบเท่าที่การเปลี่ยนแปลงนั้นจะไม่ไปขัดผลประโยชน์ทางการเมืองของตน นอกจากนั้น บางครั้งผู้นำของไทยยังไม่เข้าใจว่าอะไรคือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับประเทศ ทำให้การตัดสินใจนโยบายทางเศรษฐกิจขาดเหตุผลและหลักการ

เมื่อเป็นเช่นนี้ การตัดสินใจในปัญหาทางบ้านเศรษฐกิจยังไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ แต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางส่วนตัวมากกว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ หน่วยราชการต่าง ๆ จึงพยายามแย่งงบประมาณกัน และพยายามขยายงานของตนออกไปเพื่อแย่งอำนาจกัน และการที่หน่วยราชการจะโค้งงบประมาณมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองกับสำนักงบประมาณ ซึ่งถ้าหากให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณตามเค้าโครงที่สภาพัฒนา เป็นผู้กำหนดมาจากการศึกษาภาวะเศรษฐกิจแล้ว สำนักงบประมาณย่อมจะมีอำนาจในการบังคับกาลให้หรือไม่ให้ อยู่ในกรอบของการศึกษาทางวิชาการ การวิ่งเต้นต่าง ๆ ย่อมจะยากขึ้น^{๒๖}

๒๕

Norman Jacobs, Modernizations without Development

(New York : Praeger Publisher, 1971) p. 125

๒๖

ชินวุธ สุนทรสิมะ, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ในเมื่อสภาพพัฒนา ไม่มีบทบาทในการวางแผนเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม แต่ทำหน้าที่พิจารณาคุณค่าของแต่ละโครงการ เช่นนี้ ก่อให้เกิดผลเสียคือ ทำให้ไม่มีการประสานงานพัฒนา เศรษฐกิจสาขาซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ตัวอย่างเช่นในด้านการคมนาคม ซึ่งยังไม่มีการกำหนดแผนทางคาน้ำที่แน่นอนว่าจะให้ทางหลวง รถไฟ และการคมนาคมทางน้ำมีความสัมพันธ์และส่งเสริมกันเพียงพอ เท่าที่ผ่านมาในแต่ละกรมการประสานงานทางหลวง ซึ่งโดยลักษณะความรับผิดชอบแล้ว ควรจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม แต่ปรากฏว่าผู้ที่รับผิดชอบงานคาน้ำทางหลวงคือ กรมทางหลวง ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ^{๒๗)} ในคณะกรรมการประสานงานทางหลวงปรากฏว่าไม่มีผู้แทนจากกระทรวงคมนาคมรวมอยู่ในคณะกรรมการนี้เลย ในขณะที่เดียวกันมีเจ้าหน้าที่สภาพพัฒนา ฯ ร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งมีผลเสียคือ ทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการนี้มีผลผูกมัดให้เจ้าหน้าที่ของสภาพพัฒนา ฯ ให้การสนับสนุนแก่โครงการทางหลวง ซึ่งถูกส่งไปให้สภาพพัฒนา ฯ พิจารณา จึงทำให้สภาพพัฒนา ฯ ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่เป็นกลาง และทำหน้าที่ประสานงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้การวางนโยบายหลักในด้านการคมนาคม ทำให้การลงทุนในด้านการคมนาคมสาขาต่าง ๆ ไม่ประสานงานกัน

เมื่อศึกษาถึงบทบาทของสภาพพัฒนา ทำให้สรุปได้ว่า การทำงานของ อ.พ.น. ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อหนี้ เป็นหน่วยงานซึ่งทำงานในด้านการเงิน การพิจารณาความเหมาะสมว่าการจะถูกจากแหล่งใดไม่ได้ อยู่ที่ อ.พ.น. แต่อยู่ที่เจ้าของโครงการมากกว่า ดังนั้นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลก และ

^{๒๗)} ปัจจุบันโอนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงคมนาคม

หน่วยราชการตลอดจนรัฐวิสาหกิจของไทยจะต้องอยู่ในรูปของการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ
 หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้คิดริเริ่มว่าการจะกู้จากแหล่งใดมากกว่า อ.พ.น. และกว่า
 ที่จะไต่เสนอ อ.พ.น. ธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทในการจัดเตรียมโครงการเป็น
 เวลานั้นแล้ว การพิจารณาของธนาคารโลกก็ถือเอาความสามารถในการจ่ายเงินกู้
 เป็นสำคัญ ซึ่งบางครั้งธนาคารโลกไม่ได้พิจารณาว่ารัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องมีความ
 มั่นคงทางการเงินพอที่จะจ่ายเงินกู้ แต่ยังคงให้ใหญ่แก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะทางการเงิน
 ที่ไม่สู้ดีนักเลย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต โดยตั้งเป็นเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะต้องให้ความช่วย
 เหลือจกสรรงบประมาณมาให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู้ยืม เพื่อนำไปจ่ายเงินกู้ เป็นต้น ซึ่ง
 ทำให้กิจการทางการเงินการพลังงานขยายตัวอย่างรวดเร็ว และสามารถผลิตได้เกินความ
 ต้องการตลอดเวลา ปัญหาที่ควรจะได้ศึกษาต่อไปคือ การที่นำเอาทรัพยากรซึ่งมีอยู่จำกัด
 ไปทุ่มเทกับการพัฒนาในบางสาขามีความเหมาะสมเพียงใด

กล่าวโดยสรุป การกู้เงินจากธนาคารโลกเท่าที่ผ่านมาเป็นที่พอใจทั้ง ๒ ฝ่าย
 ข้าราชการไทยในระดัสูงบางท่านสนับสนุนการกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อเป็นเครื่อง
 ประกันว่าจะได้มีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากกรณีที่
 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้รัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเงินโดยผ่านธนาคารโลก ซึ่ง
 มีวิธีการอยู่ ๒ ประการด้วยกันคือ การซื้อพันธบัตรของธนาคารโลก ซึ่งวิธีนี้เป็นกาช่วย
 เพิ่มทรัพยากรของธนาคารโลก โดยที่ธนาคารโลกไม่จำเป็นต้องนำกลับมาให้ประเทศไทย
 กู้ต่อไป ซึ่งบางครั้งธนาคารโลกมักจะกำหนดให้เป็นเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินเลยว่า
 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องช่วยซื้อพันธบัตรจากธนาคารโลก วิธีการให้กู้เงินโดย
 ผ่านธนาคารโลกอีกวิธีหนึ่งคือ การให้กู้เงินร่วมกับธนาคารโลก เท่าที่ผ่านมาธนาคาร
 แห่งประเทศไทยให้กู้เงินร่วมกับธนาคารโลกอยู่ ๒ โครงการด้วยกันคือ โครงการเชื่อม
 ฉางฮอม ซึ่งมีวงเงินกู้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ๒๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารแห่ง
 ประเทศไทยออกเงินใหญ่ ๑๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ คงเหลือที่กู้จากธนาคารโลกจริง ๆ

เพียง ๑๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในโครงการทางหลวงแผ่นดินระยะที่ ๓ ซึ่งธนาคารโลกให้
เป็นมูลค่า ๒๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกเงินให้ถึง ๒๕ ล้าน
ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่า เหตุผลที่กู้เงินจากธนาคารโลกบางครั้งไม่ได้อยู่ที่
การขาดแคลนทรัพยากร

การกู้เงินจากธนาคารโลก ทำให้นโยบายและการดำเนินการทางเศรษฐกิจ
ของประเทศไทยมีความเหมาะสมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะกู้ได้จากหลายด้านด้วยกัน ในประการ
แรก โครงการที่กู้จากธนาคารโลก และที่กู้จากแหล่งเงินช่วยเหลือ ซึ่งใช้งบประมาณ
แผ่นดินจะมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด นั่นคือในกรณีแรก จะต้องทำการศึกษา
ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจอย่างละเอียด ในขณะที่ในกรณีหลังการศึกษาดังกล่าวทำ
กันพอเป็นพิธี หรือบางครั้งไม่ทำเลย

เมื่อพิจารณาจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ
เงินกู้แล้ว จะเห็นได้ว่า โดยเปรียบเทียบแล้วจะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานดีกว่า
หน่วยราชการโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้เพราะธนาคารโลกมักจะตั้งเป็นเงื่อนไขให้มีการปรับ
ปรุงการบริหารงานในหน่วยงานเสียก่อน จึงที่ใดกล่าวมาแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ธนาคารโลก
ยังช่วยให้หน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณสุขไปไกลตัวออกจากระบบ
ราชการได้สำเร็จ ซึ่งเป็นการลดปัญหาในการบริหารงานของระบบราชการลงได้มาก

นอกจากนั้น ได้มีการนำเอาวิธีการเตรียมโครงการและการดำเนินการ
ก่อสร้างตามโครงการที่กู้เงินจากธนาคารโลกไปใช้ในโครงการพัฒนาอื่น ๆ เราจะเห็น
ว่าหน่วยราชการ ซึ่งกู้เงินจากธนาคารโลก ได้นำเอาความรู้ที่ได้มาใช้ให้เป็นประโยชน์
ในการขอกู้เงินจากธนาคารโลกครั้งต่อไป ในการขอกู้เงินเพื่อนำมาสร้างเขื่อนผาม
ธนาคารโลกยินยอมให้กรมชลประทานออกแบบก่อสร้างได้เอง แทนที่ตองอาศัยกรมชล
ประทานของสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยปฏิบัติมา แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า หน่วยราชการหรือ

รัฐวิสาหกิจมิได้นำเอาความรู้ความสามารถเหล่านี้ไปใช้กับโครงการพัฒนาโครงการอื่น
ก็จะเห็นได้จากความแตกต่างระหว่างโครงการทางหลวง ซึ่งกู้เงินจากธนาคารโลก
และที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ปรากฏว่าโครงการที่ใช้งบประมาณแผ่นดินการก่อสร้าง
มักจะล่าช้าไม่เป็นไปตามสัญญา ในขณะที่โครงการที่กู้จากธนาคารโลก ความล่าช้า
มีอยู่เพียงเล็กน้อย และเกิดจากเหตุสุดวิสัยจริง ๆ

การเปลี่ยนแปลงในการดำเนินทางเศรษฐกิจนี้อาจจะกล่าวได้ว่า เกิดขึ้น
จากเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินของธนาคารโลกเป็นสำคัญ ซึ่งมีเงื่อนไขที่เข้มงวดมาก
กว่าแหล่งเงินกู้อื่น ๆ ดังนั้นถ้าหากเราจะถือว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ไม่เพียง
จากการสะสมทุนในครัวเรือน แต่ประเทศที่พัฒนาจะต้องมีความสามารถในการให้ทุน
เพิ่มขึ้นแล้ว การกู้เงินจากธนาคารโลกก็นับว่ามีผลต่อการพัฒนาประเทศว่าการกู้
จากแหล่งอื่น ๆ

สำหรับการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลกในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแผน
พัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๓ ธนาคารโลกก็ยังคงแสดงความประสงค์ที่จะให้เงินกู้แก่โครงการ
พัฒนาของประเทศไทยต่อไป แต่อาจจะลดตามลำดับลงคือ ไม่ใช่เป็นแหล่งเงินกู้ซึ่งให้
เงินมากที่สุดอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะทรัพยากรของธนาคารมีอยู่จำกัดทั้งที่โลกกล่าวมาแล้ว
คาดว่าญี่ปุ่นคงจะมีความสำคัญขึ้นมาแทนที่ธนาคารโลก แต่อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกก็คง
จะรักษานโยบายที่จะให้เงินกู้แก่ประเทศไทยต่อไปอีกนาน ส่วนการที่จะกู้จากธนาคารโลก
ต่อไปหรือไม่นั้น ไม่ได้มีปัญหาที่ทางฝ่ายธนาคารโลก แต่ปัญหาคือว่า กิจกรรมรากฐาน
การพัฒนาของประเทศจนถึงปัจจุบันนี้เป็นการเพียงพอแล้วหรือยัง ทั้งนี้เพราะการกู้เงิน
จากธนาคารโลกได้ทำให้ภาระหนี้ของประเทศมีจำนวนมากพอสมควรแล้ว