

บทที่ 5

บทสรุป

จากการศึกษาที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าธนาคารโลกเป็นตัวแสดงหนึ่งในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศของไทย

อิทธิพลของธนาคารโลกที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยนั้น เป็นอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทางด้านนโยบาย โดยสามารถเห็นถึงการปรับเปลี่ยนดังกล่าวได้ชัดใน 3 ช่วงคือ

ช่วงแรก คือระยะตั้งแต่ธนาคารโลกส่งคณะสำรวจมาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของไทยในปีค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500) และได้จัดทำรายงานทางเศรษฐกิจ รวมทั้งคำชี้แนะด้านนโยบายเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากแนวทาง “ชาตินิยม” ไปสู่แนวทาง “เสรีนิยม” ที่เน้นการเร่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่เกิดการปรับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจของไทยในรายงานเศรษฐกิจที่ชื่อ “Thailand : Toward A Development Strategy of

Full Participation” ในปีค.ศ. 1976-1978 ซึ่งเป็นรายงานที่เสนอให้มีการปรับนโยบายการพัฒนาที่เคยให้ความสำคัญกับการสร้างความเจริญเติบโต (growth) แต่เพียงอย่างเดียวไปสู่การพัฒนาที่เน้นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของการพัฒนา (redistribution with growth) ส่งผลให้เกิดโครงการพัฒนาชนบท อีกทั้งมีผลให้เกิดนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น

ช่วงที่สาม เงื่อนไขการกู้ยืม รายงานและเอกสารทางด้านนโยบายของธนาคารโลก ในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาที่มีต่อประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้น เน้นให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource) ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตทุกด้าน เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อม สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสภาพการดำรงชีวิตที่ดีและมีคุณภาพของมนุษย์ ในรูปของการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

สภาพการปรับเปลี่ยนนโยบายหลัก ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสามช่วงดังกล่าวข้างต้นไปตามการชี้แนะของธนาคารโลก ซึ่งเข้ามามีบทบาทแนะนำชักจูง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยใช้เงื่อนไขเงินกู้เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของตานั้น ก็เนื่องมาจากในโครงสร้างของ

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันในระดับโลกนั้น ประเทศไทยมีสถานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาและมีฐานะอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองด้อยกว่าธนาคารโลก ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองมากกว่าจากการมีทรัพยากรเงินกู้ที่สามารถกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ให้ประเทศไทยปฏิบัติตามได้ และรัฐบาลไทยในฐานะผู้กู้ที่มีความต้องการอย่างจำเป็นต้องกู้เงินที่มีเงื่อนไขของธนาคารโลก เพื่อใช้ดำเนินการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งผลของการเจริญเติบโตนั้นจะส่งผลให้สถานภาพแห่งอำนาจของตนคงอยู่ได้

ด้วยสภาพดังกล่าวจึงทำให้การศึกษาครั้งนี้ ได้เห็นถึงอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าอันแสดงให้เห็นสภาพการมีอิทธิพลของธนาคารโลก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ไปตามเป้าหมายทางนโยบายของธนาคารโลกที่ให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงดังที่สรุปให้เห็นข้างต้น

การศึกษายังพบอีกว่า ด้วยสภาพการมีอิทธิพลของธนาคารโลกในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยดังที่กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้เกิดการก่อสร้างโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขึ้นหลายโครงการ และโครงการเขื่อนปากมูลก็ถือเป็นโครงการพัฒนาโครงการหนึ่งที่มีผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพลทางนโยบายของธนาคารโลกที่มีต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นช่วงที่ธนาคารโลกเข้ามาชี้แนะแนวทางการปรับนโยบายการพัฒนาใหม่ให้กับรัฐบาลไทย คือ การปรับนโยบายจากที่เคยเน้นให้เกิดความเจริญเติบโตแต่เพียงอย่างเดียว ไปสู่แนวนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค พร้อมกับเป้าหมายเพื่อความเจริญเติบโต (growth with equity) เนื่องจากธนาคารโลกเห็นว่าการพัฒนาที่ผ่านมาของประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายโดยสมบูรณ์ กล่าวคือเกิดความเจริญเติบโตขึ้น

ในบางส่วนของสังคมเท่านั้น และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้กระจายตัวออกไปสู่ภูมิภาคหรือส่วนชนบทของประเทศที่ยังมีความยากจน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองและชนบทขึ้น ดังนั้น การปรับแนวทางการพัฒนาใหม่ของธนาคารโลกจึงมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากแนวทาง growth with equity ที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น ธนาคารโลกมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทโดยตรง ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมและเพียงพอสำหรับการลงทุน เพื่อจูงใจให้ทุนกระจายตัวสู่ชนบทและในที่สุดเกิดความเจริญเติบโตขึ้นในส่วนภูมิภาค ดังนั้น ด้วยแนวความคิดดังกล่าวของธนาคารโลก จึงทำให้เกิดโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขึ้นเป็นจำนวนมากในแต่ละภูมิภาคของประเทศ โครงการเขื่อนปากมูลจึงเกิดขึ้นในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าสนองต่อความต้องการของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ซึ่งแนวทางเสรีนิยมเชื่อว่าจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคให้เจริญเติบโตขึ้นได้ ด้วยผลสืบเนื่องจากการมีอิทธิพลทางนโยบายของธนาคารโลกต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ก่อให้เกิดโครงการเขื่อนปากมูลขึ้นนั้น สามารถกล่าวได้ว่าธนาคารโลกมีอิทธิพลโดยอ้อมต่อการเกิดขึ้นของโครงการเขื่อนปากมูล

นอกจากนี้ จากการศึกษาครั้งนี้ ยังพบว่าธนาคารโลกมีการปรับเปลี่ยนนโยบายและบทบาทของตน การปรับเปลี่ยนนโยบายของธนาคารโลกซึ่งสามารถเห็นได้จากอิทธิพลของแนวความคิดและนโยบายการพัฒนาของธนาคารโลกต่อการกำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยใน 3 ช่วงดังที่สรุปไว้ในข้างต้นนั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ

1. แนวความคิดของผู้บริหารธนาคารโลก ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดแนวทางของธนาคารโลกเอง เพราะจากพัฒนาการทางความคิดและนโยบายของธนาคารโลก พื้นฐานความคิดของผู้บริหารมีส่วนสำคัญในการปรับนโยบาย ดังเช่นในยุคสมัยของประธานโรเบิร์ต แมคนามารา ที่มองเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา จึงชี้แนะให้เกิดการปรับแนวทางการพัฒนาในช่วงปีค.ศ. 1980 ดังเช่นกรณีของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. สภาพปัญหาภายในประเทศไทยที่เกิดจากการดำเนินแนวทางการพัฒนาที่ธนาคารโลกชี้แนะและกำหนดให้ ในลักษณะที่ผลซึ่งเกิดขึ้นนั้นไม่ได้เป็นไปตามแนวตรรกะความคิดของแนวเสรีนิยมโดยสมบูรณ์ และเกิดสภาพปัญหาเศรษฐกิจสังคมขึ้น คือ เกิดสภาพของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองและชนบท ดังนั้นธนาคารโลกจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับแนวทางการพัฒนาของไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 ไปสู่แนวทาง growth with equity

3. กระแสการพัฒนาระหว่างประเทศ และสภาพการกดดันของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศซึ่งมีเครือข่ายที่เข้มแข็งมากขึ้นที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งเกี่ยวข้องกับสัมพันธกันทั้งเรื่องสิ่งแวดล้อม การศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม ประเพณี และปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งด้วยกระแสการพัฒนาระหว่างประเทศและแนวความคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับแนวทางการพัฒนาของธนาคารโลกในช่วงทศวรรษ 1990 ดังจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ธนาคารโลกให้

การสนับสนุน รวมทั้งโครงการเชื่อมปากมูลของไทย ซึ่งถึงแม้จะมีผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของธนาคารโลกต่อแนวทางการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 แต่ช่วงการก่อสร้างเขื่อนนั้นเกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ซึ่งมีกระแสการคำนึงถึงเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมเพิ่มมากขึ้นนั้น จะต้องมีการแก้ไขผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและทางสังคมทุกโครงการ มีแบบแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และมีการตรวจสอบจากทางธนาคารโลกอย่างใกล้ชิด

ด้วยสาเหตุสำคัญ 3 ประการดังกล่าว คือทั้งจากสภาพภายในประเทศ และสภาพกระแสการพัฒนาระหว่างประเทศ ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ธนาคารโลกต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและบทบาทของตนทั้งสิ้น และการปรับเปลี่ยนแนวทางดังกล่าวของธนาคารโลกก็สามารถเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยตั้งแต่ฉบับแรก ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนไปตามการชี้แนะของธนาคารโลกดังที่สรุปให้เห็นข้างต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย