

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 8 พฤศจิกายน 2538

ธนาคารโลกกับมรสุมการเมืองอเมริกัน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

รัฐสภาอเมริกัน ซึ่งพรรครีพับลิกันกุมเสียงข้างมากทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำลังพิจารณาตัดทอนเงินช่วยเหลือที่ให้แก่ธนาคารโลก การตัดทอนดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการกดดันให้รัฐบาลคลินตันรับนโยบายต่างประเทศ เพื่อลดบทบาทการเป็น 'ตำรวจโลก'

ในการพิจารณารอบแรก สภาผู้แทนราษฎรเสนอตัดงบประมาณด้านการต่างประเทศประมาณ 3,000 ล้านดอลลาร์ และงบความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นเป้าหมายใหญ่ ในกรณีนี้ พรรครีพับลิกันต้องการให้รัฐบาลคลินตันรัดเข็มขัด เพื่อลดส่วนขาดดุลทางการคลัง โดยกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่า งบประมาณจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี 2545 รัฐบาลคลินตันป่วยเปียงที่จะรับข้อเสนอนี้ พร้อมทั้งตอบได้ว่า พรรครีพับลิกันกำลังดึงสหรัฐอเมริกาไปสู่ 'ลัทธิการโดดเดี่ยวตนเอง' (Isolationism)

แนวรบด้านนโยบายงบประมาณส่งผลต่อการกำหนดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในสังคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการสถาปนาสถานติสุขในโลก การตัดทอนงบความช่วยเหลือต่างประเทศมีผลกระทบต่อการทำงานของธนาคารโลกด้วย เพราะธนาคารโลกกำลังเป็นเป้าหมายการโจมตีจากสมาชิกรัฐสภาอเมริกันในสังกัดพรรครีพับลิกัน และอยู่ในข่ายที่จะถูกตัดงบประมาณช่วยเหลือจำนวนมาก

ธนาคารโลกมีองค์กรในสังกัดหลายองค์กร องค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งก็คือสมาคมการพัฒนานานาชาติ (International Development Association) เรียกย่อๆว่า IDA ซึ่งจะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมากจากยุทธการตัดงบประมาณช่วยเหลือต่างประเทศของพรรครีพับลิกันครั้งนี้

แม้ว่า IDA จะเป็นหน่วยงานในสังกัดธนาคารโลก แต่ IDA ต้องถือว่าเป็นผลผลิตอเมริกันโดยแท้ เพราะผู้ที่เสนอให้จัดตั้งองค์กรนี้ คือ วุฒิสมาชิกมอนโรเนีย (E.M.S. Monroney) นายมอนโรเนียมีความเห็นว่า เงินกู้ธนาคารโลกไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศที่ยากจนมากๆ ซึ่งมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ จึงเสนอให้จัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่

จัดสรรเงินกู้แก่กลุ่มประเทศที่ยากจนมากๆ โดยเฉพาะ IDA ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2503 จากแรงผลักดันดังกล่าวนี้

ด้วยเหตุที่ IDA เป็นหน่วยงานในสังกัดธนาคารโลก ประธานธนาคารโลกจึงเป็นประธาน IDA โดยตำแหน่ง ประเทศภาคีธนาคารโลกก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2503 ถือเป็นสมาชิกก่อตั้ง IDA แต่มีบางประเทศที่มีได้เข้าเป็นสมาชิก IDA

IDA ระดมทรัพยากรทางการเงินด้วยการเก็บค่าสมาชิก ทั้งนี้โดยจำแนกประเทศภาคีออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว กับกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาโดยที่อัตราค่าสมาชิกไม่เท่ากัน นอกจากค่าสมาชิกสามัญแล้ว ยังมีการเก็บค่าสมาชิกวิสามัญที่เรียกว่า Replenishment เป็นครั้งคราวเมื่อทรัพยากรทางการเงินร่อยหรออีกด้วย ส่วนใหญ่เป็นการระดมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

ด้วยเหตุที่มีการเก็บค่าสมาชิกแตกต่างกัน สิทธิในการลงคะแนนเสียง (Voting right) ของสมาชิกแต่ละประเทศจึงไม่เท่ากัน ประเทศที่จ่ายค่าสมาชิกมากจะมีคะแนนเสียงมากกว่าประเทศที่จ่ายน้อย กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ประเทศที่พัฒนาแล้วมีคะแนนเสียงมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา คะแนนเสียงพื้นฐานของสมาชิกแต่ละประเทศเริ่มจาก 500 เท่ากัน ส่วนที่ต่างกันก็คือ คะแนนเสียงส่วนที่คำนวณจากค่าสมาชิก กล่าวคือ ค่าสมาชิกทุก 5,000 ดอลลาร์จะได้คะแนนเสียงเพิ่มขึ้นอีก 1 เสียง

IDA สามารถนำค่าสมาชิกจากประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหมดไปปล่อยกู้ได้รวมกับอีก 10% ของค่าสมาชิกจากประเทศด้อยพัฒนา ค่าสมาชิกส่วนที่เหลือ หากจะนำไปใช้ต้องขอความเห็นชอบจากภาคีสมาชิก

IDA มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือกลุ่มประเทศที่ยากจนมากๆ เงินกู้ IDA จึงมีลักษณะผ่อนปรนสูงยิ่ง แต่เดิมเงินกู้ IDA มีระยะเวลาการกู้ 50 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ (grace period) 10 ปี หมายความว่า ในระยะเวลา 10 ปีแรก ประเทศลูกหนี้ไม่ต้องชำระหนี้ แต่ต้องจ่ายค่าบริการหนี้ (service charge) ในอัตรา 0.75% ต่อปี ในช่วง 10 ปีที่สอง (ปีที่ 11-20) เสียดอกเบี้ยในอัตรา 1% ต่อปี และในช่วง 30 ปีสุดท้าย (ปีที่ 21-50) 3% ต่อปี ในปัจจุบัน ระยะเวลาเงินกู้ลดลงเหลือ 30 ปี โดยมีระยะเวลาปลอดหนี้ 10 ปี การจ่ายค่าบริการเงินกู้ (service charge) ในช่วงระยะเวลาปลอดหนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของ IDA แต่ละปี

นับตั้งแต่ก่อตั้งในปี 2503 เป็นต้นมา IDA ได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม G-7 เป็นสำคัญ ประมาณหนึ่งในสามมาจากสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเยอรมนี เงินกู้ส่วนใหญ่จัดสรรสู่เอเชียใต้และแอฟริกา ในขั้นต้นอินเดีย บังกลาเทศ และปากีสถานเป็นลูกหนี้รายใหญ่ นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา IDA เริ่มให้ความสำคัญแก่แอฟริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศต่างๆ ที่อยู่ใต้ทะเลทรายซาฮารามากขึ้น

ในขั้นต้น IDA จัดสรรเงินให้กู้แก่โครงการด้านการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบท การคมนาคม และการพลังงาน ในระยะหลัง IDA ให้ความสำคัญแก่โครงการด้านการพัฒนาการศึกษามากขึ้น

ในปีงบประมาณ 2538/2539 IDA ต้องการเงินช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจรวมทั้งสิ้น 6,000 ล้านดอลลาร์ รัฐบาลคลินตันจัดสรรเงินช่วยเหลือให้ IDA 1,400 ล้านดอลลาร์ แต่คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติการในต่างประเทศ (Subcommittee on Foreign Operation) ในคณะกรรมการการงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎร (House Appropriation Committee) เสนอให้ตัดทอนเหลือเพียง 500 ล้านดอลลาร์

หากงบประมาณช่วยเหลือ IDA ถูกตัดทอนลงเช่นนี้ IDA ก็ต้องเผชิญปัญหาขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินค่อนข้างรุนแรง เมื่อสหรัฐอเมริกาให้เงินช่วยเหลือ IDA น้อยลงประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ย่อมจะลดเงินช่วยเหลือตามไปด้วย แทนที่ IDA จะได้รับเงินช่วยเหลือ 6,000 ดอลลาร์ตามเป้าหมาย อาจได้รับเพียง 3,000 ล้านดอลลาร์เท่านั้น การที่ IDA มิได้รับเงินช่วยเหลือตามเป้าหมายเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ IDA กำลังพิจารณายกหนี้ให้แก่ประเทศยากจนในอัฟริกาบางประเทศซึ่งไม่สามารถชำระหนี้คืนได้

รัฐบาลคลินตันพยายามตัดทอนการตัดงบประมาณความช่วยเหลือต่างประเทศโดยยืนยันว่า สหรัฐอเมริกาไม่ควรอยู่อย่างโดดเดี่ยวในโลก หากควรทำหน้าที่เป็นผู้นำโลกด้วยในประการสำคัญ เงินช่วยเหลือที่ให้แก่ IDA นี้เกิดจากการผูกพันที่ก่อโดยรัฐบาลนายฮอร์จ บุษ ซึ่งเป็นรัฐบาลพรรครีพับลิกัน รัฐบาลบุชให้พันธสัญญาแก่ IDA ว่าจะให้เงินช่วยเหลือพิเศษติดต่อกัน 3 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2536/2537 ถึง 2538/2539 แต่แล้วพรรครีพับลิกันกลับจะมาเป็นผู้ฉีกพันธสัญญานี้เสีย ความเป็นมาล่าสุดปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรหั่นงบประมาณช่วยเหลือ IDA เหลือเพียง 575 ล้านดอลลาร์ โดยที่วุฒิสภาอาจเสนอตัวเลข 775 ล้านดอลลาร์

กระแสการตัดงบประมาณช่วยเหลือต่างประเทศสร้างความปริวิตกแก่ธนาคารโลกมากพอสมควร ธนาคารโลกเริ่มโฆษณาตามหน้าหนังสือพิมพ์ตั้งแต่กลางปี 2538 ว่า เงินช่วยเหลือที่ให้แก่ธนาคารโลกให้ผลประโยชน์กลับคืนสู่ระบบเศรษฐกิจอเมริกัน เพราะช่วยสร้างโอกาสทางธุรกิจแก่บริษัทอเมริกัน ซึ่งมีผลต่อการจ้างงานชาวอเมริกันด้วย ธนาคารโลกเรียกร้องรัฐสภาอเมริกันมิให้ตัดงบประมาณช่วยเหลือ แต่การที่ธนาคารโลกถึงกับลงโฆษณาขอเรียกเรื่องเช่นนี้กลับเป็นดาบสองคม ชาวอเมริกันจำนวนไม่น้อยเห็นว่า ธนาคารโลกกำลังใช้เงินช่วยเหลืออเมริกันโฆษณาเพื่อให้รัฐสภาอเมริกันอนุมัติเงินช่วยเหลือต่อไป

ในการประชุมสภาผู้ว่าการกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกประจำปี 2538 เมื่อต้นเดือนตุลาคมที่ผ่านมา นายเจมส์ ดี. โวลเฟนชอห์น (James D.

Wolfensohn) ประธานธนาคารโลกคนใหม่กล่าวปราศรัยต่อที่ประชุมเรียกร้องรัฐสภาอเมริกัน ให้จัดงบประมาณช่วยเหลือธนาคารโลก นอกเหนือจากการอ้างอิงผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่จะกลับคืนสู่สังคมเศรษฐกิจอเมริกันแล้ว นายโวลเฟนซอห์นยังกล่าวอ้างอีกว่า การจัดงบประมาณช่วยเหลือดังกล่าวนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการขยายแนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยมและการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศโลกที่สามด้วย

ธนาคารโลกเคยชินกับการตรวจสอบและบงการประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นลูกหนี้ธนาคารโลกเข้าไปกำกับ และบางกรณีถึงกับสั่งการการดำเนินนโยบายในประเทศลูกหนี้ โดยที่ตัวเองไม่เคยต้องเผชิญกับการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) จะวิพากษ์วิจารณ์บทบาทและการดำเนินงานของธนาคารโลกเสมอมา แต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์เหล่านั้นหาไม่มีประสิทธิผลใดๆไม่ เพราะธนาคารโลกมิได้รับผิดต่อองค์กรพัฒนาเอกชน หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ในช่วงเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา ธนาคารโลกหาได้มีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อผู้ใดไม่ เพราะประเทศมหาอำนาจผู้ให้เงินช่วยเหลือธนาคารโลกรายสำคัญไม่สนใจตรวจสอบการทำงานของธนาคารโลก บัดนี้ รัฐสภาอเมริกันลุกขึ้นมาตรวจสอบธนาคารโลก ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยมีมาก่อน ยังความหวั่นไหวแก่ธนาคารโลกไม่น้อย

ด้วยเหตุที่รัฐสภาอเมริกันสนใจตรวจสอบการทำงานของธนาคารโลกนี้เอง ข้อมูลความไร้ประสิทธิภาพและการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย รวมตลอดจนการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในธนาคารโลกถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนมากขึ้น ว่าจำเพาะ IDA ผลการตรวจสอบพบว่า IDA มิได้จัดสรรเงินกู้ให้แก่กลุ่มประเทศที่ยากจนที่สุดสมดังเจตนารมณ์ IDA เพิ่งสนใจจัดสรรเงินกู้แก่ประเทศยากจนในอัฟริกาหลังปี 2528 นี้เอง สมาชิกรัฐสภาอเมริกันบางคนไม่พอใจที่ IDA ยังคงจัดสรรเงินกู้ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งที่ประเทศนี้ไม่มีปัญหาการขาดแคลนเงินทุน เนื่องจากมีเงินทุนเอกชนหลังไหลเข้าไปลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่ประเทศอัฟริกาหลายต่อหลายประเทศไม่มีแรงดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ มีหน้าซ้ำยังมิได้รับการเหลียวแลจากธนาคารโลกอีกด้วย

การเมืองว่าด้วยการงบประมาณในสหรัฐอเมริกากำลังส่งผลกระทบต่อการทำงานของธนาคารโลก และธนาคารโลกต้องปรับตัวเพื่อรับผลสะท้อนดังกล่าวนี้ อย่างน้อยที่สุด ธนาคารโลกต้องรับผิดชอบต่อประเทศมหาอำนาจผู้ให้เงินช่วยเหลือมากขึ้น