

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์คนเจ้าพระยา”

นิตยสารผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนกรกฎาคม 2546

## Odious Debt

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สังฆนายกแห่งนครเคปทาวน์ (Archbishop of Cape Town) และคณะกรรมการ  
แสวงสัจจะและความปรองดองแห่งแอฟริกาใต้ (South Africa's Truth and Reconciliation  
Commission) เรียกร้องให้รัฐบาลแอฟริกาใต้หลังยุคการเหยียดผิวบอกเลิก หรืออีกนัยหนึ่ง 'ชักดาบ'  
หนี้ที่ก่อโดยรัฐบาลก่อนหน้านี้ แต่รัฐบาลแอฟริกาใต้ยุคผู้นำผิวดำไม่ยอมรับข้อเรียกร้องนี้ และ  
ยังรับสภาพหนี้ ตลอดจนทยอยชำระหนี้ที่รับเป็นภาระผูกพัน ทั้งๆที่หนี้ที่ก่อโดยรัฐบาลยุคผู้นำ  
ผิวขาวจำนวนมากใช้ไปในด้านการทหารและการตำรวจ อันเป็นกลไกที่ใช้ในการกดขี่ ช่มเหิง และ  
ปราบปรามชนผิวดำ

ประเทศที่รัฐบาลไม่มีธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือมีการปกครอง  
ระบอบเผด็จการจำนวนมาก ก่อหนี้ต่างประเทศโดยที่มีได้ใช้ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน  
หากแต่ใช้ไปในการเสพสุขในหมู่ผู้นำ ผู้นำประเทศเหล่านี้สามารถสะสมความมั่งคั่งโดยมิชอบ  
ท่ามกลางความยากจนของประชาชนในระดับรากหญ้า ไม่ว่าจะ เป็น อนาสตาซิโอ โซโมซา  
(Anastasio Somoza) แห่งนิการากัว จัง-คล็อด ดูวาลิเยร์ (Jean-Claude Duvalier) แห่งไฮติ  
เฟอร์ดินันด์ มาร์คอส (Ferdinand Marcos) แห่งฟิลิปปินส์ โมบูตู เซเซ เซโก (Mobutu Sese  
Seko) แห่งคองโก ซานี อบาชา (Sani Abacha) แห่งไนจีเรีย เป็นต้น

เมื่อผู้นำเผด็จการที่สะสมความมั่งคั่งโดยมิชอบเหล่านี้สิ้นอำนาจ บางคนถูก  
ยึดทรัพย์ ดังกรณีที่รัฐบาลไนจีเรียยึดทรัพย์ครอบครัว ซานี อบาชา แต่บางคนยังคงอ้างความ  
มั่งคั่งไว้ได้ในระดับเดิม ดังกรณีเฟอร์ดินันด์ มาร์คอส การยึดทรัพย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพย์สิน  
ที่ฝากไว้นอกประเทศ มีกระบวนการอันยุ่งยากและซับซ้อนยิ่ง

ประเทศที่มีภาระหนี้ต่างประเทศย่อมมีโอกาสเร่งรัดกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมได้มากเท่าที่ควร เพราะทรัพยากรส่วนหนึ่งของชาติต้องกันไว้สำหรับการชำระหนี้ มีอาจ  
ใช้ไปในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเต็มที่ หากหนี้ต่างประเทศที่ก่อไว้ในเบื้องต้น มิได้  
ใช้ไปในทางเพิ่มพูนศักยภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจ แต่ผู้นำเผด็จการนำไปใช้เสพสุข  
ส่วนบุคคล ประเทศดังกล่าวต้องเผชิญชะตากรรมอันเลวร้ายสองชั้น ชั้นแรกมิได้ประโยชน์จาก

หนี้ต่างประเทศที่ก่อขึ้น ขั้นที่สองต้องมีภาวะในการชำระหนี้ต่างประเทศนั้น หนี้ همینดังกล่าว เรียกกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Odious Debt

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและมีธรรมาภิบาลสมควรรับภาระหนี้ต่างประเทศ ที่ก่อโดยรัฐบาลเผด็จการหรือไม่?

วิวาทะว่าด้วย Odious Debt ก่อเกิดในปี พ.ศ.2441 เมื่อสงครามระหว่างสเปนกับ สหรัฐอเมริกายุติลง โดยสหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายมีชัย และได้ครอบครองคิวบาเป็นอาณานิคม สหรัฐอเมริกาไม่ยอมรับภาระหนี้ต่างประเทศของคิวบาที่ก่อโดยรัฐบาลภายใต้การปกครองของสเปน โดยอ้างว่า การก่อหนี้ต่างประเทศดังกล่าวมิได้ผ่านกระบวนการขอความเห็นชอบจากประชาชน คิวบา และมีได้ใช้ไปเพื่อประโยชน์สุขของคนคิวบา แม้ว่าสเปนจะมีได้ยอมรับข้ออ้างของรัฐบาลอเมริกัน ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า รัฐบาลอเมริกันมิได้ชำระหนี้ต่างประเทศของคิวบา ดังกล่าวนี้ และรัฐบาลสเปนเป็นผู้ชำระแทน

การก่อหนี้ต่างประเทศในลักษณะ Odious Debt ยังคงมีต่อมา รัฐบาลที่ต้องรับ ภาระในการชำระหนี้ Odious Debt มักจะไม่กล้า 'ชักรดาบ' ทั้งๆที่มีเหตุผลนานัปการที่สามารถ หยิบยกขึ้นมาสนับสนุนการ 'ชักรดาบ' ดังเช่นที่รัฐบาลอเมริกัน 'ชักรดาบ' หนี้ที่ก่อโดยรัฐบาลคิวบา ภายใต้การปกครองของสเปน เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลประเทศเหล่านี้ไม่กล้า 'ชักรดาบ' ก็คือ การ 'ชักรดาบ' อาจทำลายความเชื่อมั่นของตลาดการเงินระหว่างประเทศที่มีต่อรัฐบาลประเทศเหล่านั้น ซึ่งยังคงต้องการระดมทรัพยากรทางการเงิน ด้วยการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อนำไปใช้พัฒนา ประเทศ การเริ่มต้น 'ชักรดาบ' มีผลในการทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาล สถาบันจัดอันดับ ความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) ย่อมลดอันดับความน่าเชื่อถือดังกล่าว เพราะการ 'ชักรดาบ' ส่งสัญญาณเกี่ยวกับความเสี่ยงต่อการสูญหนี้ที่มีมากขึ้น ดังนั้น ตลาดอาจ 'ไม่จัดสรรเงินให้กู้' หรือหากให้เงินกู้ ก็ต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราตลาดโดยทั่วไป เนื่องจากต้อง คำนึงถึงภาวะความเสี่ยงที่มีมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ ประเทศที่ 'ชักรดาบ' ยังอาจถูกประเทศเจ้าหนี้ ยึดทรัพย์สินที่มีอยู่ในประเทศเจ้าหนี้ด้วย ดังนั้น การ 'ชักรดาบ' แม้ในกรณีของ Odious Debt ต้อง เผชิญกับผลกระทบนานัปการ จนการ 'ชักรดาบ' มิอาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย

วิวาทะว่าด้วย Odious Debt ประเด็นใหม่ เมื่อขบวนการ Jubilee 2000 Coalition รณรงค์ให้ประเทศที่พัฒนาแล้วและองค์การระหว่างประเทศยกหนี้ให้ประเทศยากจนในโลกที่สาม (Debt Write-off) Jubilee 2000 Coalition ก่อตั้งในปี 2540 โดย Bono ศิลปินร็อกผู้ยิ่งใหญ่ใน ทศวรรษ 2510 เป้าหมายของ Jubilee 2000 Coalition ก็คือ การกำหนดให้ ค.ศ.2000 (พ.ศ.2543) เป็นปีที่มีการยกหนี้ให้แก่ประเทศที่ยากจน ขบวนการ Jubilee 2000 Coalition เติบโตอย่างรวดเร็ว และจัดให้มีการชุมนุมทุกครั้งที่มีการประชุมผู้นำกลุ่ม G7 จนท้ายที่สุด ทั้ง G7 ธนาคารโลก และ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องให้ข้อพิจารณาข้อเรียกร้องของ Jubilee 2000 Coalition อย่างจริงจัง

Jubilee 2000 Coalition อ้างเหตุผลว่า ประเทศยากจนจำนวนมากมีภาระหนี้ต่างประเทศอันหนักอึ้ง บางประเทศมีหนี้ต่างประเทศสูงกว่า 100% ของรายได้ประชาชาติ ภาระการชำระหนี้ต่างประเทศอันหนักอึ้งนี้ ทำให้ประเทศเหล่านี้ยากจะหลุดพ้นจากภาวะความยากจนได้ เพราะขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน เนื่องจากทรัพยากรส่วนสำคัญต้องนำไปชำระหนี้ต่างประเทศ การขาดแคลนทรัพยากรทำให้รัฐบาลมีอาจจัดสรรสวัสดิการสังคมระดับพื้นฐานให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ประชาชนในหลายต่อหลายประเทศอดอยากหิวโหย หลายประเทศมีปัญหายุ่งยากในการดูแลสุขภาพของเด็กเล็ก ในประการสำคัญ หนี้ต่างประเทศที่ก่อโดยรัฐบาลเผด็จการมิได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ในทศวรรษ 2520 ซาอีร์ (Zaire) ได้รับเงินกู้ต่างประเทศจำนวน 8,500 ล้านดอลลาร์อเมริกัน แต่ถูกประธานาธิบดีโมบูตู (Mobutu) ผันไปใช้เสพสุขส่วนตัว โดยที่ประชาชนต้องรับภาระการชำระหนี้

การยกหนี้ต่างประเทศที่มีลักษณะเป็น Odious Debt แก่ประเทศที่ยากจนในโลกที่สาม จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบระหว่างประเทศ มิฉะนั้นประเทศลูกหนี้ไม่กล้าบอกเลิกรับภาระการชำระหนี้ เพราะเกรงผลกระทบที่จะได้รับจากตลาดการเงินระหว่างประเทศ การให้ประเทศที่ยากจนบอกเลิกการรับภาระการชำระหนี้ต่างประเทศที่มีลักษณะเป็น Odious Debt นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศเหล่านั้นในการหลุดพ้นจากบ่วงแห่งความยากจนแล้ว ยังเป็นการให้สัญญาณที่ชัดเจนแก่ตลาดการเงินระหว่างประเทศในการระมัดระวังการจัดสรรเงินให้กู้แก่รัฐบาลเผด็จการหรือรัฐบาลที่ปราศจากธรรมาภิบาล อย่างน้อยที่สุดต้องเข้มงวดในการพิจารณาโครงการเงินกู้และการใช้เงินกู้ หากมีระเบียบระหว่างประเทศที่ยินยอมให้มีการ 'ชักดาบ' หนี้ต่างประเทศที่มีลักษณะเป็น Odious Debt ได้ การให้กู้แก่รัฐบาลเผด็จการหรือรัฐบาลที่ปราศจากธรรมาภิบาล จะมีความเสี่ยงมากกว่าเดิม หากสถาบันการเงินจะยังให้กู้แก่รัฐบาลประเทศเหล่านี้ต่อไป ด้านหนึ่งก็ต้องคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงขึ้นเพื่อให้คุ้มกับความเสี่ยงที่มีมากขึ้น อีกด้านหนึ่งก็ต้องดำเนินการปกป้องตนเองในปัญหาการสูญหนี้

เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ไร้อำนาจต่อรอง ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ และสถาบันการเงินเอกชน มิควรจัดสรรเงินกู้แก่รัฐบาลประเทศเผด็จการและรัฐบาลที่ปราศจากธรรมาภิบาล หากทุกฝ่ายยอมรับหลักการดังกล่าวนี้ ปัญหา Odious Debt ย่อมลดทอนลง