

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 18 ตุลาคม 2534

ธนาคารโลก เชื้อนปากมดูล และการแทรกแซงกิจการภายใน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

บทบาทของนายฟิลลิป แอนเนซ (Phillipe E. Annez) ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยในการผลักดันโครงการเชื้อนปากมดูล นับเป็นเรื่องน่าสนใจยิ่ง

เมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2534 นายแอนเนซมีความรู้สึกร้อนรุ่มใจเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยยังมิได้ตอบตกลงในการกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อสร้างเชื้อนปากมดูล ในทัศนะของนายแอนเนซ โครงการเชื้อนปากมดูลเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยอย่างมหาศาล เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยผลิตกระแสไฟฟ้าให้พอเพียงแก่ความต้องการในอนาคตเท่านั้น หากว่าประชาชนยังได้ใช้ประโยชน์จากน้ำในเขื่อนอีกด้วย นายแอนเนซยังมีความเห็นอีกด้วยว่าโครงการดังกล่าวนี้ไม่มีผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า และสัตว์น้ำ อีกทั้งประชาชนที่ต้องอพยพเนื่องจากโครงการสร้างเขื่อนนี้ก็ได้เงินชดเชยอย่างเต็มที่ ดังนั้น นายแอนเนซจึงร้อนใจที่รัฐบาลไทยยังมิได้ตอบตกลงกู้เงินจากธนาคารโลก (แนวหน้า ฉบับวันที่ 29 สิงหาคม 2534)

บทสัมภาษณ์ของนายแอนเนซก่อให้เกิดกระแสการต่อต้านจากขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติชนิดที่คาดการณ์ได้ คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม 16 สถาบันกล่าวหาว่า นายแอนเนซยกเมฆและบิดเบือนข้อมูลเนื่องจากมิได้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างพอเพียง โดยรับฟังข้อมูลจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพียงฝ่ายเดียว (*The Nation*, September 3, 1991 ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 3 กันยายน 2534) การยื่นหนังสือประท้วงเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2534 ตามมาด้วยการอดข้าวประท้วงหน้าตึกโอลิมเปีย ถนนพระราม 4 อันเป็นสำนักงานของผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยเมื่อวันที่ 9 กันยายน โดยในชั้นแรกมีนักศึกษาร่วมอดข้าวประท้วง 22 คน และเพิ่มเป็น 25 คนในเวลาต่อมา ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ คณะกรรมการบริหารธนาคารโลกได้ประชุมกันที่นครอชิงตัน สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 9 กันยายน (ตามเวลาในอชิงตัน) และมีมติให้เลื่อนการพิจารณาการให้เงินกู้โครงการเชื้อนปากมดูลไปก่อน เนื่องจากต้องการข้อมูลและเอกสารเพิ่มเติม มติของคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกดังกล่าวนี้ทำให้นักศึกษายุติการอดข้าวประท้วง

โครงการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีเป้าหมายที่จะสร้างเขื่อนในพื้นที่แก่งตะนะ ตำบลห้วยเหว อำเภอบึงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า 136 เมกะวัตต์ โดยเสียต้นทุน 3,175 ล้านบาท ในการนี้ ธนาคารโลกจะให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า 30 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และรัฐบาลไทยกู้เงินอีก 54 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

นับเป็นเวลาเกือบทศวรรษแล้วที่รัฐบาลไทยได้ลดการกู้เงินจากธนาคารโลก โดยหันไปกู้จากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโอเชียเนีย (OECF) เพิ่มขึ้น การที่กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงนโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศในแนวทางดังกล่าวนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การกู้เงินจากธนาคารโลกมีภาวะการเสี่ยงมากกว่าการกู้เงินจากแหล่งอื่น ในขณะที่การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่นนั้น เราทราบล่วงหน้าแล้วว่า จำต้องชำระเงินกู้ด้วยเงินตราสกุลใด แต่เงินกู้จากธนาคารโลกนั้น ธนาคารโลกมีเอกสิทธิ์ในการกำหนดสกุลเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ นโยบายดังกล่าวนี้ก่อเกิดขึ้นในยุคสมัยที่มีความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลักและเงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าตกต่ำ ธนาคารโลกไม่ต้องการรับภาระการเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยน (exchange risk) จึงผลักดันภาระการเสี่ยงไปให้แก่รัฐบาลประเทศลูกหนี้ ดังนั้น การณจึงอาจเป็นไปได้ว่า เงินกู้ที่ได้รับจากธนาคารโลก ซึ่งคิดเทียบเป็น 1,000 ล้านบาท ในยามชำระเงินต้นคืน อาจต้องชำระคืนเมื่อเทียบเป็นเงินบาทแล้วเท่ากับ 1,500 ล้านบาท

ประการที่สอง เงินกู้ธนาคารโลกมิได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตายตัว หากแต่คิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว โดยคิดดอกเบี้ยตามอัตราตลาดในขณะชำระหนี้ บวกด้วยส่วนเหลือมหรือค่าพรีเมียม (margin or spread) การคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว จึงเป็นประโยชน์แก่ประเทศลูกหนี้ก็ต่อเมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกลดลงเมื่อถึงกำหนดการชำระหนี้ แต่ประเทศลูกหนี้จะเสียประโยชน์หากอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกเพิ่มขึ้น การคิดดอกเบี้ยในอัตราลอยตัวในระหว่างปี 2523-2529 จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศลูกหนี้ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกไม่เพียงจะอยู่ในระดับสูงเท่านั้น หากทว่ายังมีความแปรปรวนอย่างมากอีกด้วย ตรงกันข้าม เงินกู้จาก OECF คิดดอกเบี้ยในอัตราตายตัว (fixed interest rate) และอยู่ในระดับต่ำประมาณ 3.0 - 3.5% ต่อปี

ประการที่สาม ธนาคารโลกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (commitment charge) ในอัตรา 0.75% ต่อปี ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งอัตราดอกเบี้ยที่เสียให้แก่เงินกู้ที่ยังมิได้เบิกมาใช้ เพราะการที่ประเทศลูกหนี้มิได้เบิกเงินกู้มาใช้ ย่อมทำให้ธนาคารโลก

สูญเสียดอกเบียอันพึงได้ จึงต้องเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ แต่ OECF มิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้

ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงทำให้กระทรวงการคลังหันไปกู้เงินจาก OECF แทนที่จะพึ่งเงินกู้จากธนาคารโลกดังที่เคยเป็นมาในอดีต ตามสถิติเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2534 รัฐบาลไทยมีหนี้ต่างประเทศคงค้าง 11,460.2 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นเงินกู้จาก OECF 3,309.0 ล้านดอลลาร์อเมริกัน คิดเป็นร้อยละ 28.9 ของเงินกู้ต่างประเทศทั้งหมดของรัฐบาล และเป็นเงินกู้จากธนาคารโลก 1,733.7 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (15.13%)

สามัญชนมักจะมีใจอย่างผิดๆว่า ธนาคารโลกเป็นองค์การสาธารณกุศล แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ธนาคารโลกมีวิญญูณแห่งสัตว์เศรษฐกิจไม่แตกต่างจากสถาบันการเงิน เอกชนมากนัก ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขเงินกู้ (terms of loans) ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศแห่งนี้สามารถอยู่รอดในทางการเงินได้ โดยมีได้ค่านึงแม้แต่น้อยว่า เงื่อนไขเงินกู้เหล่านี้สร้างภาระแก่ประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่สามารถเลือกแหล่งเงินกู้มากเพียงใด ผู้บริหารธนาคารโลกมักจะใช้อวดอยู่เสมอว่า นับตั้งแต่ก่อตั้งขึ้นมา ธนาคารโลกยังไม่เคยมีหนี้สูญเลย แม้จะเคยมีกรณีที่ประเทศลูกหนี้บางประเทศในแอฟริกาไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่ธนาคารโลกก็สามารถบีบเค้นจนได้เงินกู้กลับคืนมา

ธนาคารโลกดำรงอยู่ได้ด้วยการหารายได้จากการปล่อยเงินกู้ พนักงานธนาคารโลกระดับผู้บริหารมีหน้าที่ในการปล่อยเงินกู้และติดตามเงินกู้ ความดีความชอบของพนักงานธนาคารจึงพิจารณาจากความสามารถในการสร้างโครงการเงินกู้ การผลักดันโครงการเงินกู้ และการจัดระบบเพื่อให้มีการประกันว่าจะได้เงินกู้คืน หากเราตระหนักถึงความเป็นจริงดังกล่าวนี้แล้ว ก็มีใ้เรื่องยากที่จะเข้าใจว่า เหตุใดนายฟิลลิป แอนเนลส์ ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย จึงแสดงอาการกระวนกระวายที่รัฐบาลไทยยังมิได้ตอบตกลงที่จะกู้เงินจากธนาคารโลก ความรับผิดชอบปฐมฐานของนายแอนเนลส์นั้นต่อธนาคารโลก มิใช่มีต่อสังคมไทย ทั้งไม่มีเหตุที่จะเชื่อได้ว่า นายแอนเนลส์ รักสังคมไทยมากกว่าที่คนไทยรักประเทศไทย เพราะทำยที่สุดแล้ว หากโครงการเขื่อนปากมูลก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างปัญหาสาธารณสุขอย่างรุนแรง ผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากนายแอนเนลส์ไม่ หากถึงเวลานั้น นายแอนเนลส์ก็คงกลับไปนครวอชิงตันหรือประเทศเบลเยียมแล้ว

นับตั้งแต่ปี 2492 เมื่อไทยสมัครเป็นสมาชิกธนาคารโลกเป็นต้นมา ธนาคารโลกก็เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง อิทธิพลของธนาคารโลกดังกล่าวนี้มีมากบ้างน้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับยุคสมัย ในช่วง 30 ปีแรก ธนาคารโลก

เข้ามามีบทบาทด้วยการสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ การผลักดันนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดมักจะเริ่มต้นด้วยการมี "บทสนทนา" กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทย และในหลายต่อหลายกรณีมีการประสานพลังกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทย ในการผลักดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบาย นอกเหนือจากการสร้างสายสัมพันธ์กับเทคโนโลยีไทยแล้ว ธนาคารโลกยังพยายามเข้ามามีอิทธิพลทางความคิดกับชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ด้วย แต่ธนาคารโลกไม่เคยมี "บทสนทนา" กับราษฎรไทย การที่นายแอนเน็สให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลไทยดำเนินโครงการเชื่อมปากมูลต่อไป จึงเป็นพฤติกรรมที่แหวกออกไปจากจารีตที่เคยเป็นมา เพราะนายแอนเน็สกำลังทดลองมี "บทสนทนา" กับประชาชนคนไทย ซึ่งเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกไม่เคยใช้มาก่อน นายแอนเน็สยอมตนเป็นกระบอกเสียงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพื่อที่จะโฆษณาชวนเชื่อว่า โครงการเชื่อมปากมูลเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์ล้นเหลือ นับเป็นเรื่องน่าประหลาดยิ่งที่ตัวแทนของเจ้าหน้าที่ต้องออกมาโฆษณาโครงการเงินกู้ของลูกหนี้

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีพฤติกรรมในการแทรกแซงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างโจ่งแจ้งมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้มีกรณีที่ฟังกล่าวถึงอย่างน้อย 2 กรณีคือ

กรณีแรก ในระหว่างปี 2523-2524 ขณะที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ห้า (2525-2529) ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยพยายามผลักดันผ่านนายบุญชู โรจนเสถียร (รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคตามที่ธนาคารโลกต้องการ เรื่องนี้ทำให้นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันท์ ผู้รับผิดชอบในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาคมีเจตหมายประท้วงประธานธนาคารโลกว่า ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยกำลังแทรกแซงกิจการภายในของรัฐบาลไทย

กรณีที่สอง ในระหว่างปี 2525-2526 รัฐบาลไทยได้เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans = SALs) จากธนาคารโลก ในการได้มาซึ่งเงินกู้ดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ (loan conditionalities) ที่รัฐบาลประเทศลูกหนี้จักต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขเหล่านี้แม้จะเป็นข้อเรียกร้องของฝ่ายธนาคารโลก แต่ธนาคารโลกไม่เคยกำหนดไว้ในตัวสัญญาเงินกู้ (loan agreement) รัฐบาลประเทศลูกหนี้ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องแถลงเจตนากรณีในการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของตนในเอกสารที่มีถึงธนาคารโลก เอกสารนี้มีชื่อเรียกว่า Letter of Development Policy ดังนั้น ในทางนิรนัย

เรามีโอกาสว่าธนาคารโลกได้ว่าแทรกแซงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศลูกหนี้ แต่ในทางปฏิบัติ แนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่ปรากฏใน Letter of Development Policy นั้นเป็นข้อเรียกร้องของธนาคารโลกในระหว่างการเจรจาขอเงิน ในระหว่างที่รัฐบาลไทยได้เงินกู้ SALs จากธนาคารโลกในปี 2525-2526 นั้นเอง ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เรียกร้องให้รัฐบาลไทยปรับค่าบริการสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้า เพราะในขณะนั้นมีแรงต่อต้านทางการเมืองจากรัฐบาลไทยไม่กล้าปรับค่าบริการสาธารณูปโภค ทั้งๆที่เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

บทบาทของนายฟิลลิป แอนเนลส์ ในกรณีเขื่อนปากมูลเป็นบทบาทที่สืบทอดต่อจากผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยก่อนหน้านี้ คนเหล่านี้มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของธนาคารโลก ดังนั้น จึงพร้อมที่จะแทรกแซงกิจการภายในหากเป็นประโยชน์ต่อธนาคารโลก และหากเป็นประโยชน์ต่อตำแหน่งการงานของตนเอง