

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2538

บทวิพากษ์ธนาคารโลก

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ธนาคารโลกกำลังเป็นเป้าโจมตีของสมาชิกรัฐสภาอเมริกันสังกัดพรรครีพับลิกัน เมื่อรัฐสภาพยายามตัดทอนงบความช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งรวมเงินช่วยเหลือที่ให้แก่ธนาคารโลกด้วย ธนาคารโลกจึงต้องเผชิญกับการตรวจสอบครั้งสำคัญชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีชื่อทางการว่า "ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา" (International Bank for Reconstruction and Development = IBRD) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2487 พร้อมกับ "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (International Monetary Fund = IMF) เพื่อเป็นองค์กรโลกบาลที่ดูแลและจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ

ธนาคารโลกเมื่อแรกก่อตั้งมีหน้าที่เฉพาะหน้าในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบภัยพิบัติจากสงคราม และในการส่งเสริมการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการรักษาดุลยภาพของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ในเวลาต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ ฟื้นตัวจากภาวะสงครามแล้ว เป้าประสงค์หลักมีอยู่ 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ การจัดสรรหรือค้าประกันเงินกู้สำหรับโครงการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศด้อยพัฒนา

ธนาคารโลกดำเนินงานโดยอาศัยเงินทุนที่ได้รับจากประเทศสมาชิก ส่วนใหญ่ได้รับจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้ประมาณหนึ่งในสามมาจากสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมนี โดยที่สิทธิในการลงคะแนนเสียง (voting rights) แตกต่างไปตามเงินทุนที่ให้ มิได้ยึดถือหลักการ 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' (one country, one vote) ด้วยเหตุนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงยึดกุมการบริหารธนาคารโลก โดยที่ประธานเป็นชาวอเมริกันตั้งแต่เมื่อแรกก่อตั้ง

แม้ว่าประเทศมหาอำนาจจะมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหารธนาคารโลก แต่การควบคุม การกำกับ และการตรวจสอบการดำเนินงานเป็นไปอย่างหละหลวม เนื่องจากขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของ ธนาคารโลกในฐานะองค์กรระหว่างประเทศไม่มีสัญชาติหรือเชื้อชาติโดยเด่นชัด จึงไม่มีประเทศหนึ่งประเทศใดแสดงตนเป็นเจ้าของ ประเทศเล็กมีอาจ

แสดงตนเป็นเจ้าของ เนื่องจากมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยนิด ส่วนประเทศมหาอำนาจก็ไม่กล้าแสดงตนเป็นเจ้าของ เพราะเกรงคำกล่าวหาว่าใช้อำนาจบาตรใหญ่ นอกจากนี้ การเมืองภายในกลุ่มประเทศมหาอำนาจด้วยกันเองก็เป็นปัจจัยกีดขวางการแสดงความเป็นเจ้าของ บรรดาผู้แทนประเทศต่างๆ ในคณะกรรมการบริหารนั้นเล่าก็ขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของ เพราะแต่ละคนก็เป็นปัจเจกชนตัวเล็กๆ ในสังคมโลกเท่านั้น

การขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า "การแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control)" ธนาคารโลกก็ดูเดียวกับองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายที่ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการโดยปราศจากการตรวจสอบจากผู้เป็นเจ้าของ เนื่องจากไม่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของเงินที่ธนาคารโลกนำมาจัดสรรเงินให้กู้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจ ก็เป็นเงินที่ปราศจากผู้เป็นเจ้าของเฉกเช่นเดียวกัน เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีเสรีภาพที่จะใช้เงินเหล่านั้นในขอบเขตอันกว้างขวาง เพราะไม่มี 'เจ้าของ' ที่จะมาควบคุมกำกับและตรวจสอบการใช้เงินเหล่านั้น

นับเป็นเวลาว่าครึ่งศตวรรษแล้วที่ธนาคารโลกมีชีวิตอยู่โดยปราศจากความรับผิดชอบ (accountability) ต่อผู้ใด แม้ตามนิตินัยการดำเนินงานของธนาคารโลกต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหาร แต่ในเมื่อไม่มีกรรมการบริหารคนใดมีสำนึกในความเป็นเจ้าของ ธนาคารโลกจึงไม่ต้องมีความรับผิดชอบโดยพฤตินัย ด้วยเหตุนี้ธนาคารโลกจึงเติบโตปราศจากการตรวจสอบที่ทรงประสิทธิภาพ เมื่อปราศจากผู้เป็นเจ้าของย่อมปราศจากการตรวจสอบที่เข้มงวด ผลที่ตามมาก็คือ มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยภายในธนาคารโลก (organizational slack) และการปฏิบัติงานมิได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สมาชิกรัฐสภาอเมริกันกำลังโจมตีธนาคารโลกในประเด็นสำคัญนี้ โดยมีอาจารย์มหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกในอดีตบางคนเป็นกองหนุน

แต่การที่ธนาคารโลกสามารถดำเนินงานโดยปราศจากความรับผิดชอบมิได้มีผลกระทบเฉพาะต่อธนาคารโลกเท่านั้น หากยังต่อผลกระทบต่อประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นลูกหนี้อย่างสำคัญอีกด้วย ธนาคารโลกสามารถจัดสรรเงินกู้แก่โครงการที่สร้างความทุกข์เข็ญแก่ราษฎรในโลกที่สามจำนวนมาก โดยไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เมื่อโครงการล้มเหลวหรือผิดพลาดหรือเมื่อโครงการสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงเกินกว่าที่คาดคิด ธนาคารโลกหาต้องรับผิดชอบแต่ประการใดไม่ ประเทศโลกที่สามมีอาจเล่นงานธนาคารโลกได้ด้วยสิทธิการลงคะแนนเสียงอันน้อยนิด ส่วนประเทศมหาอำนาจนั้นเล่าก็ได้ใส่ใจต่อความทุกข์ยากของราษฎรที่เกิดจากการยึดยึดโครงการพัฒนาของธนาคารโลก

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากโครงการหนึ่งโครงการใด ราษฎรสามารถร้องเรียนต่อผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการใน

รัฐสภา หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรี รัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ย่อมต้องแก้ปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎร จึงจะสามารถยึดกุมอำนาจการปกครองต่อไปได้ แต่ธนาคารโลกหามีความรับผิดชอบเช่นนี้ไม่ เมื่อราษฎรเดือดร้อนจากการสร้างเขื่อนปากมูล หรือมิได้รับเงินชดเชยที่เป็นธรรม ราษฎรมีอาจกล่าวโทษธนาคารโลกได้ ข้อสำคัญก็คือ ธนาคารโลกมิได้สนใจว่าจะมีราษฎรเดือดร้อนจากการสร้างเขื่อนปากมูลหรือไม่ ขอเพียงปล่อยเงินกู้ได้โดยมิได้สนใจผลกระทบที่จะตามมาในภายหลังแม้แต่น้อย

ในรอบอายุกว่าครึ่งศตวรรษ ธนาคารโลกให้เงินกู้ไปแล้วกว่า 350,000 ล้านดอลลาร์ แก่โครงการต่างๆมากกว่า 6,000 โครงการ ข้อวิพากษ์วิจารณ์ประการหนึ่งก็คือ ธนาคารโลกสนใจปริมาณเงินกู้มากกว่าคุณภาพของโครงการเงินกู้ ดังจะเห็นได้จากระบบการป้อนบำเหน็จพนักงานธนาคารโลก ซึ่งเกณฑ์ข้อหนึ่งดูจากความสามารถในการผลักดันโครงการเงินกู้ ด้วยระบบการป้อนบำเหน็จเช่นนี้เอง นายฟิลลิป แอนเนซ (Phillipe E. Annez) ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยในปี 2534 จึงรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจที่รัฐบาลไทยยังไม่กู้เงินธนาคารโลก เพื่อสร้างเขื่อนปากมูลในขณะนั้น นับเป็นเรื่องน่าประหลาดที่เจ้าหน้าที่กระวนกระวายใจที่ลูกหนี้ยังไม่มาขอเงิน

ด้วยเหตุที่พนักงานธนาคารโลกรับผิดต่อเจ้านาย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. หาได้รับผิดต่อราษฎรในประเทศลูกหนี้แต่ประการใดไม่ ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจ พนักงานธนาคารโลกย่อมต้องพยายามผลักดันโครงการเงินกู้ในความรับผิดชอบของตน เพียงหวังผลการป้อนบำเหน็จความดีความชอบ โดยอาจมิได้สนใจวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการอย่างรอบด้าน

เดิมมีความเข้าใจกันว่า โครงการเงินกู้ธนาคารโลกได้ผ่านการวิเคราะห์โครงการอย่างรอบคอบ บัดนี้ข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มขึ้นเรื่อยๆว่า การวิเคราะห์โครงการในหลายต่อหลายกรณีเป็นไปอย่างสุกเอาเผากิน หากโครงการเงินกู้ใดอยู่ในแนวนโยบายของธนาคารโลก และประเทศผู้ขอกู้เป็นประเทศที่สมควรได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก การวิเคราะห์โครงการก็เป็นเพียงธรรมเนียมปฏิบัติเพียงเพื่อให้โครงการผ่านไปได้นั้น

นิตยสาร *Newsweek* (October 9, 1995) รายงานตัวอย่างโครงการเงินกู้ธนาคารโลกที่มีการวิเคราะห์โครงการอย่างผิดพลาด อาทิเช่น

- โครงการเขื่อนไฟฟ้าอรุน (Arun Dam) ในประเทศเนปาล ซึ่งดำเนินการมานานนับทศวรรษ แต่ในที่สุดนายโวลเฟนซอห์น ประธานธนาคารโลกต้องตัดสินยกเลิกเงินให้กู้เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการนี้ ไฟฟ้าที่ผลิตได้หวังขายแก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอินเดียเป็นสำคัญ นอกจากนี้ โครงการระดับพันล้านนี้ยังสร้างภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เกินกว่าที่รัฐบาลจะรับภาระได้อีกด้วย

- โครงการ Lesotho Highlands Water Project เข้าข่ายเดียวกับโครงการเขื่อนอรุณ ประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่ได้ตกแก่ชาวเลโซโท เพราะหวังขายผลผลิตแก๊สสภาพัฒนาแอฟริกาได้นอกจากนี้ เงินกู้จำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์ในระยะแรกเริ่มนับว่าสูงมากเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติของเลโซโทเอง

- โครงการเขื่อนนาร์มาดา (Narmada River Dam) ในประเทศอินเดีย นับเป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง que แสดงถึงการวิเคราะห์โครงการอย่างสุกเอาเผากิน ธนาคารโลกเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการนี้ในปี 2526 โดยประมาณว่า จะต้องใช้งบประมาณในระยะแรกเริ่ม 7,000 ล้านดอลลาร์ แต่ได้รับการต่อต้านจากชาวพื้นเมืองมาก จนถึงกับมีขบวนการ Save Narmada Movement ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การสร้างเขื่อนนี้กระทบต่อคนจำนวน 200,000 คน ที่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน แต่ธนาคารโลกมิได้จัดทำแผนการอพยพประชาชน ในปี 2534 คณะกรรมการบริหารธนาคารโลกเริ่มไม่ไว้วางใจผลการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก จึงแต่งตั้งคณะกรรมการคนกลางเข้าไปศึกษาโครงการนี้ ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกประเมินต้นทุนของโครงการต่ำกว่าความเป็นจริงเป็นอันมาก แต่ขณะเดียวกันก็ประเมินผลประโยชน์ของโครงการสูงกว่าความเป็นจริง ในปี 2536 ธนาคารโลกตัดสินใจถอนตัวจากโครงการ หลังจากที่ให้กู้ไปแล้ว 450 ล้านดอลลาร์

ความผิดพลาดในการวิเคราะห์โครงการทำนองเดียวกับกรณีตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นนี้ยังมีอีกมาก โครงการที่ธนาคารโลกต้องการผลักดันมักจะมีประมาณการต้นทุนต่ำกว่าความเป็นจริง และประมาณการผลประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เพื่อให้อัตราผลตอบแทนที่คำนวณได้อยู่ในระดับสูง เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีแนวโน้มที่จะประมาณการเช่นนั้นเพราะบำเหน็จความดีความชอบในการทำงานส่วนสำคัญส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการปล่อยเงินกู้ ด้วยเหตุตั้งนี้เอง ต้นทุนของสังคมหลายต่อหลายประเภทอันเกิดจากโครงการจึงถูกละเลยมิได้นำมาพิจารณา ในประการสำคัญ รายงานการวิเคราะห์โครงการของธนาคารโลกมิใช่ข่าวสารสาธารณะ (public information) ที่เปิดเผยต่อสาธารณชนในประเทศที่ขอกู้เงิน จึงมิได้ถูกตรวจสอบตั้งแต่ต้นว่า ผลการวิเคราะห์ถูกต้องหรือไม่ เพียงใด เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องการผลักดันโครงการก็ดี และธนาคารโลกที่ต้องการให้เงินกู้ก็ดี มีผลประโยชน์ร่วมกันในการปิดบังผลการวิเคราะห์ ทั้งธนาคารโลกเองก็เห็นแก่ได้เกินกว่าที่จะเชื่อเชิญนักวิชาการที่เป็นกลางมาตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์โครงการของธนาคารโลก ทำยที่สุด เมื่อโครงการเกิดความผิดพลาดหรือสร้างผลเสียหายเกินกว่าที่คาดคิด ธนาคารโลกก็หาได้มีความรับผิดชอบต่อราษฎรในประเทศเหล่านั้นไม่ โครงการที่ธนาคารโลกถอนตัวกลางคันประเทศลูกหนี้ก็ยังคงชำระหนี้อยู่ดี