

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 17 พฤษภาคม 2539

## อนาคตของธนาคารพัฒนาเอเชีย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การประชุมประจำปีครั้งที่ 29 ของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank = ADB) จบลงเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2539 ด้วยบรรยากาศที่ไม่สู้ดีนัก และทั้งปัญหาเกี่ยวกับอนาคตของสถาบันการเงินระหว่างประเทศแห่งนี้ให้ต้องขบคิดต่อไป

เมื่อมองย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารพัฒนาเอเชียในลักษณะ Regional Development Bank มีมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 แต่การจัดตั้งเป็นจริงขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อสหรัฐอเมริกาตัดสินใจให้เงินอุดหนุนในการจัดตั้งองค์กรแห่งนี้ ข้อตกลงในการจัดตั้งธนาคารพัฒนาเอเชียลงนามเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2509 โดยที่ธนาคารฯ เริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ศกเดียวกันนั้น นับเป็นธนาคารพัฒนาภูมิภาคแห่งที่สามตามหลังธนาคารพัฒนาละตินอเมริกา (Inter-American Development Bank = IDB) ซึ่งก่อตั้งในปี 2503 และธนาคารพัฒนาแอฟริกา (African Development Bank) ซึ่งก่อตั้งในปี 2507

ธนาคารพัฒนาเอเชียจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อจัดสรรเงินให้กู้ยืมตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) แก่ภาคีสมาชิกอย่างน้อย 3 กองทุน กองทุนแรกได้แก่ Technical Assistance Special Fund ซึ่งจัดตั้งในปี 2511 เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ กองทุนที่สองได้แก่ Asian Development Fund (ADF) ซึ่งจัดตั้งในปี 2517 เพื่อจัดสรรเงินกู้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และกองทุนที่สามได้แก่ Japan Special Fund ซึ่งจัดตั้งในปี 2531

ในปัจจุบัน ธนาคารพัฒนาเอเชียมีสมาชิก 56 ประเทศ โดยที่เป็นประเทศในเอเชีย 40 ประเทศ ยุโรปตะวันตกและอเมริกา 16 ประเทศ การกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรเลียนแบบธนาคารโลก ด้วยเหตุดังนั้น จึงมิได้ยึดถือหลักการลงคะแนนเสียง ‘หนึ่งประเทศหนึ่งคะแนน’ (One Country, One Vote) หากแต่คะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามหุ้นส่วนที่ถือ แม้ภาคีสมาชิกในเอเชียจะยึดกุมคะแนนเสียงส่วนข้างมาก แต่เมื่อแยกแยะคะแนนเสียงตามลำดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศมหาอำนาจเป็นฝ่ายยึดกุมคะแนนเสียงในสัดส่วนสำคัญยิ่ง ในปัจจุบัน ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาถือหุ้นประเทศละ 13.8% ในประการสำคัญ ธนาคารพัฒนาเอเชียอาศัยเงินทุนจากญี่ปุ่นในการจัดสรรเงินกู้เป็นหลัก ด้วยเหตุดังนี้ ญี่ปุ่นจึงมีบทบาทสำคัญ

ในการบริหารองค์กรแห่งนี้ โดยที่ตำแหน่งประธานตกเป็นของญี่ปุ่นมาโดยตลอด ในการประชุมประจำปีครั้งที่ 29 นี้ ก็มีมติให้นายมิตซูโอะ ซาโตะ (Mitsuo Sato) ดำรงตำแหน่งประธานธนาคารพัฒนาเอเชียต่อไปอีกหนึ่งสมัย (5 ปี)

ธนาคารพัฒนาเอเชียก็ดูจะตั้งองค์กระหว่างประเทศทั้งปวงที่กำลังเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงิน ในอดีตที่เป็นมา ธนาคารพัฒนาเอเชียสามารถทำหน้าที่จัดสรรเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ประเทศด้อยพัฒนาในเอเชียได้ ก็เพราะได้เงินอุดหนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะญี่ปุ่น ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกไม่เห็นความจำเป็นที่จะช่วยเหลือเอเชียอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอเชียตะวันออก ซึ่งมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอันสูงยิ่ง จนกลายเป็นหนามยอกอกกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ รวมทั้งญี่ปุ่นพยายามกดดันให้ภาคีในเอเชียร่วมรับภาระในการพัฒนาเอเชียมากขึ้น และเป่าก็พุ่งไปสู่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Asian NICs) ญี่ปุ่นรอดตัวจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ เพราะญี่ปุ่นให้เงินแก่ธนาคารพัฒนาเอเชียมากกว่าประเทศใด ญี่ปุ่นให้เงินผ่าน Japan Special Fund แล้ว 609 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ส่วน Asian Development Fund ซึ่งมีวงเงินกู้ 4,200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ญี่ปุ่นก็เป็นผู้บริจาครายสำคัญถึง 37% และสหรัฐอเมริกา 16% ส่วน Asian NICs มีเงินร่วมบริจาค่น้อยมาก สิงคโปร์ไม่ยอมให้เงินบริจาคเลย ฮองกง เกาหลีใต้ และได้หันให้เงินบริจาคประเทศละ 0.79% เท่านั้น

การกดดันให้ Asian NICs ให้เงินบริจาคมากขึ้นแก่ Asian Development Fund ในการประชุมประจำปีครั้งนี้ไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งสร้างความผิดหวังแก่ประเทศมหาอำนาจอย่างยิ่ง สิงคโปร์อ้างว่า การให้เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้อง จึงถือเป็นหลักการที่จะไม่ให้เงินบริจาคแก่ ADF แต่ผู้เข้าร่วมประชุมบางคนก็ได้ว่า เมื่อสิงคโปร์ไม่ยอมให้เงินบริจาคแก่ ADF สิงคโปร์ก็ไม่ควรหันหน้าด้านหาประโยชน์จากการจัดจ้างจัดซื้อของโครงการที่ใช้เงินกู้จาก ADF เกาหลีใต้ไม่พอใจโครงสร้างสิทธิการลงคะแนนเสียงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และต้องการสิทธิในการลงคะแนนเสียงเพิ่มขึ้น ส่วนไต้หวันต้องการให้ลบเครื่องหมาย comma ออกจากชื่อ Taiwan, China โดยให้ใช้ชื่อ Taiwan China ที่ไม่มี comma ทั้งนี้อ้างว่าไต้หวันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในขณะที่ฮองกงกำลังรอคอยการผนวกเข้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนในกลางปี 2540 นี้

นอกเหนือจากความขัดแย้งเกี่ยวกับเงินบริจาคแล้ว ความขัดแย้งที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ได้แก่ นโยบายการจัดสรรสินเชื่อ ในขณะที่ประเทศต่างๆในเอเชียต้องการเงินกู้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) แต่สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้

เปลี่ยนแปลงการจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการด้านการศึกษา โครงการส่งเสริมบทบาทสตรี และโครงการด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การผลักดันดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อนายวิลเลียม คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันนับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันว่า เกิดจากแรงกดดันขององค์กรพัฒนาเอกชนในสหรัฐอเมริกา แต่ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรสินเชื่อดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในเอเชีย และยิ่งนานวัน แนวทางที่ผู้นำอเมริกันเลือกมีแต่จะห่างเหินจากความเป็นจริงในเอเชีย ในขณะที่สหรัฐอเมริกาพยายามใช้อำนาจทางการเมืองในการกดดันให้ธนาคารพัฒนาเอเชียเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรสินเชื่อ ญี่ปุ่นซึ่งยึดกุมอำนาจการบริหารภายในธนาคารฯ พยายามแข็งขันต่อแรงกดดันของสหรัฐอเมริกา หนังสือพิมพ์ *Asia Times* (May 2, 1996) กล่าวถึงความขัดแย้งดังกล่าวนี้ว่าเป็นการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรม (Clash of Cultures)

นอกเหนือจากความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการจัดสรรสินเชื่อแล้ว ยังมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขของสินเชื่อ (loan conditionalities) ด้วย ประเทศมหาอำนาจต้องการกำหนดเงื่อนไขว่า ธนาคารพัฒนาเอเชียจะจัดสรรสินเชื่อเฉพาะแก่ประเทศที่มี 'การปกครองที่ดี' (good governance) เพราะไม่ต้องการให้สินเชื่อแก่ประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการ เวทีการประชุม ADB มิได้แตกต่างจากองค์การการค้าโลก (WTO) ในเวที WTO มีความพยายามที่จะเชื่อมโยงการค้าระหว่างประเทศกับเงื่อนไขทางสังคม ในเวที ADB ก็มีความพยายามในการกำหนดเงื่อนไขทางสังคมในการจัดสรรเงินกู้ในท่วงทำนองเดียวกัน ประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาพยายามเสนอเงื่อนไขว่า ประเทศที่ต้องการเงินกู้จาก ADB จักต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จักต้องไม่มีการขู่ร้ายขู่บังคับข่มขู่ และจักต้องไม่ใช้จ่ายด้านการทหารสูงจนเกินไป สหรัฐอเมริกาถึงกับระบุว่า ADB ไม่ควรจัดสรรเงินกู้แก่พม่า แต่ข้อเสนอเหล่านี้ถูกประเทศในเอเชียต่อต้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนและมาเลเซีย

สหรัฐอเมริกายังเสนอความเห็นอีกด้วยว่า ธนาคารพัฒนาเอเชียควรหันมาสนใจประสิทธิภาพในการจัดสรรเงินกู้และประสิทธิผลในการใช้เงินกู้ นายเจฟฟรีย์ เชฟเฟอร์ (Jeffrey Schafer) ปลัดกระทรวงการคลังด้านการต่างประเทศถึงกับกล่าวในที่ประชุมครั้งนี้น่า ประเทศภาคี ADB ที่เข้าถึงตลาดการเงินระหว่างประเทศ ดุจดั่งสาธารณรัฐประชาชนจีนและอินเดีย มิควรได้รับเงินกู้จาก Asian Development Fund ADF ควรจะผันทรัพยากรไปให้แก่ประเทศที่ยากจนมากๆ ที่ช่วยตัวเองมิได้ และบรรษัทระหว่างประเทศมิได้สนใจเข้าไปลงทุน แต่ผู้แทนอินเดียก็ตอบโต้ว่า ในเมื่ออินเดียมีคุณสมบัติที่จะได้รับเงินกู้จาก ADF ย่อมไม่มีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะกีดกันมิให้อินเดียได้รับเงินกู้จาก ADF

กองทุนพัฒนาเอเชีย (ADF) มีเงินเหลือใช้เพียง 300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งจะใช้หมดไปในปี 2540 นี้ หากมิได้รับเงินบริจาคเพิ่มเติม กองทุนนี้ก็จะไม่มีทรัพยากรทางการเงินที่จะช่วยเหลือประเทศต่างๆในเอเชียอีกต่อไป นั้นย่อมหมายความว่า บทบาทของธนาคารพัฒนาเอเชียจะเหือดหายไปเป็นอันมาก

ธนาคารพัฒนาเอเชียกำลังเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินดูจะเดียวกับองค์การระหว่างประเทศทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นสหประชาชาติและองค์การชำนาญพิเศษต่างๆ ในอดีตที่เป็นมา ประเทศมหาอำนาจมีบทบาทในการช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาในเอเชียโดยผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศแห่งนี้ แต่นับวันภาระตกหนักแก่ญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยที่สหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกค่อยๆลดความช่วยเหลือที่ให้ผ่านธนาคารพัฒนาเอเชีย การที่จะคาดหวังให้ญี่ปุ่นแบกรับภาระเงินบริจาคที่ให้แก่ธนาคารแห่งนี้ต่อไปเรื่อยๆ ย่อมเป็นการคาดหวังมากเกินไป เพราะญี่ปุ่นจะสามารถแบกรับภาระนี้ได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเอง หากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นแรก (Asian NICs) ดังเช่นเกาหลีใต้ ไต้หวัน และสิงคโปร์ และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นที่สอง (Second-Generation NICs) ดังเช่น มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ไม่ยอมร่วมแบกรับภาระเงินบริจาคเพิ่มขึ้น ธนาคารพัฒนาเอเชียย่อมกลายเป็นสถาบันการเงินที่ไร้บทบาทและไร้อนาคต