

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน 2546

การปฏิสังขรณ์อิรัก จะบูรณะฟื้นฟูอิรักอย่างไร?

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คำถามพื้นฐานว่าด้วยการปฏิสังขรณ์อิรักมีอยู่อย่างน้อย 3 คำถาม ได้แก่

คำถามที่หนึ่ง ใครควรมีหน้าที่บูรณะฟื้นฟูอิรัก?

คำถามที่สอง ใครควรรับภาระต้นทุนการบูรณะฟื้นฟูอิรัก?

คำถามที่สาม จะบูรณะฟื้นฟูอิรักได้อย่างไร?

ตอนแรกของบทความชุดนี้พยายามตอบคำถามสองข้อแรก (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 มิถุนายน 2546) บทความนี้จะพยายามตอบคำถามที่สาม

กล่าวโดยหลักการแล้ว ประชาชนชาวอิรักควรจะเป็นผู้กำหนดชะตากรรม บ้านเมืองของตน จะบูรณะฟื้นฟูอิรักอย่างไร และจะเปลี่ยนโฉมหน้าระบบเศรษฐกิจอิรักในทิศทางใด ควรจะถามประชาชนชาวอิรัก แต่สหรัฐอเมริกาไม่ได้ต้องการให้ประชาชนชาวอิรักมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมบ้านเมืองของตน และปฏิบัติต่ออิรักเสมือนหนึ่งอาณานิคมโดยพฤตินัย (*de facto* Colony) ด้วยการชี้ขาดให้ระบบเศรษฐกิจอิรักเดินบนเส้นทางฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) และผนวกอิรักเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก โดยมีได้ไต่ถามความต้องการของประชาชนชาวอิรักแม้แต่หน่อย

ในการบูรณะฟื้นฟูอิรัก และการกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจอิรัก จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจอิรักในระดับหนึ่ง มิฉะนั้นการกำหนดแผนการบูรณะฟื้นฟูและแผนการพัฒนาประเทศอิรักอาจผิดพลาดได้ สังคมตะวันตกมีองค์ความรู้เกี่ยวกับอิรักอย่างจำกัดจำเขี่ยมาก ความรู้เกี่ยวกับตะวันออกกลางส่วนใหญ่เป็นความรู้เกี่ยวกับอิสราเอล ซาอุดีอาระเบีย ปาเลสไตน์ และเลบานอน เกือบจะไม่มีผู้เชี่ยวชาญเศรษฐกิจอิรักในสังคมตะวันตกเลย นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา ธนาคารโลกมิได้จัดสรรเงินให้กู้แก่อิรักอีกเลย เนื่องจากอิรักร่ำรวยจากวิกฤติการณ์น้ำมัน จนไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก ด้วยเหตุดังนี้ ธนาคารโลกจึงมิได้สนใจศึกษาสังคมเศรษฐกิจอิรัก ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แม้จะเคย

ผลิตรายงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจอิรัก โดยที่รายงานฉบับล่าสุดเป็นฉบับปี 2526 มิได้ติดตามศึกษาเศรษฐกิจอิรักหลังจากนั้น

บรรดาองค์กรผลิตความคิด (Think Tanks) ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แม้ในระดับนำ ดังเช่น The Brookings Institution หรือ Institute for International Economics มิได้มีงานศึกษาวิจัยว่าด้วยเศรษฐกิจอิรัก ความข้อนี้เป็นจริงสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนและขบวนการประชาชนระหว่างประเทศด้วย

การขาดแคลนผู้รู้เรื่องเศรษฐกิจอิรัก นับเป็นอุปสรรคสำคัญในการวางแผนบูรณะฟื้นฟูอิรัก รัฐบาลอเมริกันฟังชาวอิรักอพยพในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กร US-Iraq Business Coalition ซึ่งมีนายรูบาร์ สันดี (Rubar Sandi) เป็นผู้นำ

อิรักเคยเป็นสังคมเกษตรดุจดั่งสังคมมนุษย์โดยทั่วไป แต่การเติบโตใหญ่ของอุตสาหกรรมน้ำมัน ทำให้ภาคเกษตรกรรมมีขนาดเล็กลงมาก ก่อนเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533-2534 ภาคเกษตรกรรมให้ผลผลิตประมาณ 11% ของ GDP และจ้างงานประมาณ 30% ของกำลังแรงงาน โดยไม่สามารถผลิตอาหารเลี้ยงดูประชาชนชาวอิรักได้ทั้งประเทศ และต้องพึ่งพิงการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ

การพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีใช้น้ำมันเริ่มมีพลวัต เมื่ออิรักได้เอกราชในปี 2475 แต่ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศและนโยบายของรัฐบาลในการยึดกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐในปลายทศวรรษ 2500 รวมตลอดจนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในช่วงต้นทศวรรษ 2510 มีผลลดทอนการลงทุนของเอกชนครั้งอย่างสูงกลางทศวรรษ 2520 รัฐบาลอิรักหันมาส่งเสริมการลงทุนของเอกชน อุตสาหกรรมสำคัญของอิรักนอกเหนือจากอุตสาหกรรมน้ำมัน ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง อุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมอาหาร

สังคมเศรษฐกิจอิรักเมื่อต้นทศวรรษ 2520 แลดูสดใส แต่แล้วสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่านระหว่างปี 2523-2531 มีผลในการทำลายศักยภาพทางเศรษฐกิจของอิรักอย่างสำคัญ ไม่เพียงแต่อิรักจะไม่สามารถเดินหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากต้องผันทรัพยากรไปใช้ในการสงครามเท่านั้น หากยังต้องแบกภาระหนี้ต่างประเทศจำนวนมากอีกด้วย

สงครามอ่าวเปอร์เซียระหว่างปี 2533-2534 ก่อผลอย่างเดียวกัน คราวนี้สหประชาชาติมีมติคว่ำบาตรอิรักในทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) การคว่ำบาตรระหว่างปี 2533-2546 ยาวนานพอที่จะทำให้อิรักเป็นง่อยในทางเศรษฐกิจ นอกจากรายได้จากการส่งออก

จะเหือดหาย และไม่มีการลงทุนจากต่างประเทศมากเท่าที่ควรแล้ว บรรดาโครงสร้างพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ (Infrastructure) ล้วนผูกเรือน เครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ รวมทั้งอุตสาหกรรมน้ำมัน ล้วนเสื่อมโทรมและล้าสมัย อันกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิต รัฐบาลขาดแคลนรายได้สำหรับการจัดสรรสวัสดิการพื้นฐานให้แก่ประชาชน มาตรฐานการครองชีพของ ประชาชนเสื่อมทรุด การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจทำให้การขาดแคลนอาหารปรากฏโดยทั่วไป ทารกและเด็กเล็กมีปัญหาทุโภชนาการ และถึงแก่ความตายก่อนวัยอันสมควร มิใช่ต้องกล่าวว่า รัฐบาลอิรักต้องแบกภาระหนี้ต่างประเทศจนหลังแอ่น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องชดเชยความเสียหาย อันเกิดจากการก่อสงคราม

ชะตากรรมของระบบเศรษฐกิจอิรักแขวนอยู่กับอุตสาหกรรมน้ำมันเป็นสำคัญ อุตสาหกรรมน้ำมันไม่เพียงแต่มีความสำคัญในโครงสร้างการผลิตเท่านั้น หากยังมีความสำคัญ ยิ่งยวดในโครงสร้างการส่งออกอีกด้วย The Economist Intelligence Unit (EIU) ประมาณการว่า ระบบเศรษฐกิจอิรักในปัจจุบันมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติประมาณ 28,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน มีรายได้จากการส่งออกน้ำมันประมาณ 15,000-16,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หัวใจของการบูรณะฟื้นฟูอิรักจึงอยู่ที่การฟื้นคืนการผลิตน้ำมันให้เข้าสู่ภาวะปกติ

อิรักมีน้ำมันสำรองประมาณ 112,500 ล้านบาร์เรล คิดเป็นประมาณ 10.8% ของ ปริมาณน้ำมันสำรองในมนุษย์พิภพ ก่อนสงครามอ่าวเปอร์เซีย อิรักผลิตน้ำมันได้วันละ 3.8 ล้าน บาร์เรล เมื่อสหประชาชาติมีมติคว่ำบาตรอิรักทางเศรษฐกิจ อิรักมีกำลังการผลิตน้ำมันล้นเกิน เพราะมีอาจส่งออกน้ำมันอย่างเป็นทางการได้ และต้องหารายได้จากกลบฝังส่งออก การผลิต น้ำมันในอิรักจึงมิได้อยู่ในภาวะปกติ

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจสร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่ประชาชนชาวอิรักอย่างสำคัญ สังคมอิรักมีเพียงแต่ขาดแคลนอาหารเท่านั้น หากยังขาดแคลนยารักษาโรคอีกด้วย ในปี 2534 สหประชาชาติมีมติ Oil for Food เพื่อบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ โดยโอนอ่อนให้อิรักส่งออกน้ำมัน เพื่อนำรายได้ไปซื้ออาหารและยารักษาโรค แต่ขัดดัม ฮุสเซน ไม่ยอมรับมตินี้ เพราะเห็นว่า มูลค่าน้ำมันที่อนุญาตให้ส่งออกนั้นน้อยเกินไป จวบจนปี 2538 เมื่อสหประชาชาติยินยอมให้อิรักส่งออกน้ำมันมูลค่า 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน อิรักจึงยอมรับ มตินี้ แต่กว่าที่ประชาชนชาวอิรักจะได้รับอาหารตามโครงการ Oil for Food งวดแรกก็ตกเดือน มีนาคม 2540 ในปี 2542 องค์การ UNICEF สัมภาษณ์พบว่า อัตราการตายของเด็กชาวอิรักเพิ่มขึ้น เท่าตัว เมื่อเทียบกับอัตราก่อนเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ในปีนั้นเอง สหประชาชาติยินยอมให้อิรัก ส่งออกน้ำมันโดยมิได้กำหนดเพดาน เพียงแต่มีการควบคุมรายการสินค้าที่อิรักจะนำเข้า เพื่อมิให้ มีการนำเข้าสินค้าที่อาจนำไปใช้ผลิตอาวุธได้

การผ่อนปรนให้อิรักสามารถส่งออกน้ำมันได้มากขึ้น แม้จะทำให้อิรักเพิ่มการผลิตน้ำมันเป็นวันละ 2.5 ล้านบาร์เรล แต่ยังคงต่ำกว่ากำลังการผลิตก่อนเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย (3.8 ล้านบาร์เรลต่อวัน) การฟื้นคืนกำลังการผลิตสู่ระดับดังกล่าวนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะโรงงานน้ำมันในอิรักขาดการบำรุงรักษา เทคโนโลยีทั้งด้านการขุดและการกลั่นน้ำมันล้าสมัย อีกทั้งท่อส่งน้ำมันชำรุดเสียหาย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสงคราม อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอายุขัย การฟื้นคืนกำลังการผลิตน้ำมันในอิรักจึงต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนไม่น้อยไม่ รายงานข่าวบางกระแสอ้างว่าอาจต้องการเงินลงทุนถึง 5,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ด้วยเหตุดังนี้ การฟื้นคืนการผลิตน้ำมันในอิรัก จึงต้องอาศัยเวลามีจำเพาะแต่ต้องอาศัยเงินทุน

แต่หัวใจในการบูรณะฟื้นฟูอิรักมิได้อยู่ที่การฟื้นคืนการผลิตน้ำมันเท่านั้น การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) เป็นอุปสรรคต่อการปฏิสังขรณ์เศรษฐกิจอิรักด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ความไม่มั่นคงของระบบสถาบันการเงินกลายเป็นปัจจัยที่ถ่วงกระบวนการบูรณะฟื้นฟูอิรัก แต่การพัฒนาสถาบันการเงินให้เข้มแข็งมั่นคงต้องใช้เวลา อิรักมิได้มีปัญหาระบบการเงินภายในประเทศเท่านั้น หากยังมีปัญหาระบบการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย ความอ่อนแอทางด้านการเงินระหว่างประเทศมีผลต่อค่าของเงินและความเชื่อมั่นของตลาดการเงินระหว่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจอิรัก

อิรักจะไม่สามารถเดินหน้าบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ หากยังไม่สามารถแก้ปัญหาภาระในการชำระหนี้ต่างประเทศ เพราะภาระดังกล่าวนี้หนักหนาสาหัสเกินกว่าสังคมเศรษฐกิจอิรักในปัจจุบันจะแบกรับได้ อิรักมีภาระในการชำระหนี้ต่างประเทศประมาณ 350,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ส่วนสำคัญเป็นภาระในการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการก่อสงครามทั้งสองความที่ทำกับอิหร่าน (2523-2531) และสงครามอ่าวเปอร์เซีย (2533-2534) ภาระเงินกู้ต่างประเทศมีประมาณ 60,000-120,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ตัวเลขขึ้นอยู่กับราคาคำนวณดอกเบี้ยค้างจ่าย และภาระหนี้อันเกิดจากการทำสงครามกับอิหร่าน) อัตราภาระการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) ตกประมาณ 25% ของรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ นับเป็นภาระสาหัสสากรรจ์ ในสภาพปัจจุบัน อิรักไม่สามารถชำระหนี้ต่างประเทศได้หมด และภาระการชำระหนี้จะกลายเป็นพันธนาการที่หน่วงเหนี่ยวกระบวนการบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจอิรัก

หนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่ของอิรักเป็นหนี้รัฐบาล ประเทศเจ้าหนี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศในตะวันออกกลาง รัสเซีย และยุโรปตะวันออก อิรักเป็นหนี้สหรัฐอเมริกาอย่างมาก เพียงประมาณ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เริ่มมีวิวาทะว่าด้วยการยกหนี้ให้อิรัก โดยถือว่า หนี้ต่างประเทศที่ก่อในยุคซัดดัม ฮุสเซน เป็น Odious Debt ไม่สมควรที่รัฐบาลอิรักหลังยุคซัดดัม ฮุสเซน จะต้องรับภาระ ในเมื่อซัดดัม ฮุสเซน เป็นผู้นำเผด็จการที่ไร้ธรรมาภิบาล และหนี้ต่างประเทศที่ก่อขึ้นจำนวนมากมิได้ใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนชาวอิรักอย่างแท้จริง การยกหนี้ให้อิรักจะช่วยให้อิรักไม่ต้องล้มลุกคลุกคลาน และเป็นการส่งสัญญาณให้ตลาดการเงินระหว่างประเทศรับรู้ว่า การให้กู้แก่รัฐบาลเผด็จการหรือรัฐบาลที่ไร้ธรรมาภิบาลมีความเสี่ยงอันเกิดจากการ 'ซักดาบ' หรือการยกหนี้ให้

การยกหนี้ให้อิรักยอมทำให้ประเทศเจ้าหนี้เสียประโยชน์ แม้สหรัฐอเมริกาจะเสียประโยชน์ในฐานะประเทศเจ้าหนี้ แต่สหรัฐอเมริกาอาจสนับสนุนข้อเสนอนี้ เนื่องจากอิรักเป็นหนี้สหรัฐอเมริกาไม่มาก ยอร์จ โซรอส (George Soros) สนับสนุนมาตรการการยกหนี้ให้อิรัก แต่เฟร็ด เบิร์กสแต็น (Fred Bergsten) แห่ง Institute for International Economics ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เพราะเกรงว่าจะก่อความปั่นป่วนในตลาดการเงินระหว่างประเทศ หากถือว่าหนี้ที่ก่อในยุครัฐบาลเผด็จการเป็น Odious Debt และต้องยกหนี้ให้ ไม่จำเป็นแต่จะต้องยกหนี้ให้อิรักเท่านั้น หากยังต้องยกหนี้ให้ในจีเรีย อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ และประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศอีกด้วย

ไม่ว่าการณจะเป็นประการใดก็ตาม หากไม่มีการยกหนี้ให้อิรัก หรือแม้แต่การผ่อนคลายภาระหนี้ต่างประเทศของอิรัก อิรักจะยังต้องล้มลุกคลุกคลานทางเศรษฐกิจต่อไปอีกนานแสนนาน มิพักต้องกล่าวถึงการล้มลุกคลุกคลานในการจัดระเบียบสังคมการเมืองภายในประเทศ

หมายเหตุ : เนื้อหาของบทความนี้มาจากการอภิปรายเรื่อง "อิรักในอุ้งเล็บอินทรี" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2546 ณ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์