



ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศและธนาคารโลก

ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ : ความหมายและปัญหา

ปัญหาเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ เป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจ และการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา วัตถุประสงค์หลักของการให้ความช่วยเหลือ คือการลดความแตกต่างระหว่างประเทศที่ยากจน กับประเทศที่ร่ำรวย ให้ประเทศที่ยากจนมีอัตราการความเจริญที่สามารถช่วยตัวเองได้ โดยหวังว่าเมื่อความแตกต่างลดลงไปแล้ว ประเทศต่าง ๆ จะอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขมากขึ้น แต่หลังจากการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนามานานไปประมาณ ๒๐ ปี ความช่วยเหลือแก่ประเทศคู่เหมือนจะไม่สามารถบรรลุมูลวัตถุประสงค์ดังกล่าว คือแทนที่จะสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศที่ร่ำรวยและจน กลับทำให้เกิดความแตกร้างมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาถึงสาเหตุของความแตกร้าง ควรจะไต่ตรอบถึงลักษณะและวัตถุประสงค์ของความช่วยเหลือเสียก่อน เพื่อประกอบความเข้าใจ

คำจำกัดความของการให้ความช่วยเหลือค่อนข้างจะยุ่งยากสับสนและไม่เป็นที่ตกลงกันแน่นอน ไม่อาจจะตกลงกันว่าควรจะมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนในระดับใด เอกชนควยหรือไม่ บางก็เห็นว่าควรจะมีการค้าระหว่างประเทศควย ซึ่งที่จริงแล้วความช่วยเหลือต่างประเทศไม่ควรจะรวมการค้า และการโยกย้ายทุนของเอกชนควย ดังนั้นจึงอาจจะให้คำจำกัดความไควว่า ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศคือการโยกย้ายทรัพยากรอย่าง เป็นทางการระหว่างประเทศที่พัฒนาภัยกำลังพัฒนาในระยะยาว การโยกย้ายทรัพยากรเท่าที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันมีอยู่หลายรูปแบบ ถ้าจะแบ่งตาม

ลักษณะการให้อาจจะกล่าวไปรวมกับการให้เปล่า (grant) และการให้ยืม (loan) แต่หากจะพิจารณาทางค่านู้นให้ความช่วยเหลือแล้ว ความช่วยเหลืออาจจะแบ่งได้เป็น ๒ แบบคือ ความช่วยเหลือแบบ ๒ ฝ่าย (bilateral aid) ซึ่งเป็นความช่วยเหลือในระดับรัฐบาล แต่หากผ่านสถาบันระหว่างประเทศแล้ว เราเรียกว่าความช่วยเหลือแบบหลายฝ่าย (multilateral aid) ถ้าหากจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลืออาจจะแบ่งเป็นความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ความช่วยเหลือทางทหาร และความช่วยเหลือในรูปของสินค้าเหลือทางเกษตรตามรัฐบัญญัติ ๔๘๐ ของสหรัฐ ซึ่งให้สินค้านการเกษตรแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น คำว่าการให้ความช่วยเหลือ จึงมีความหมายกว้างขวาง

วัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือ

ถึงแม้ว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศจะมีวัตถุประสงค์หลัก ซึ่งที่ใดกล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีวัตถุประสงค์ย่อยอีกหลายประการ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. มูลเหตุค่านมนุษยธรรม เป็นความรู้สึกของประเทศที่ร่ำรวยที่ปรารถนาจะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ร่วมโลก เป็นที่ยอมรับว่าความห่วงใยในการแก้ไขปัญหาของมนุษย์มีขอบเขตกว้างขวางนอกเหนืออาณาเขตของรัฐ แต่เป็นเรื่องของทุกคน สังคมนานาชาติจะไม่มี ความมั่นคงราบใตที่ยังมีความแตกต่างระหว่างประเทศที่มั่งคั่งและยากจน ความก้าวหน้าของประเทศที่กำลังพัฒนาจะช่วยลดความตึงเครียด ซึ่งเกิดจากความอิจฉาและอื่น ๆ ช่วยลดความวุ่นวายทางการเมือง

---

๑ Lester B. Pearson, Partners in Development (London : Pall Mall Press, 1969) p. 8

ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อสันติภาพของโลก เหตุผลนี้พอจะเห็นได้โดยชัดเจน และเป็นคำอธิบายที่ประเทศพัฒนาให้แก่ประชากรผู้เสียภาษีในประเทศของตน องค์การที่ทำให้แนวความคิดนี้แพร่ขยายไปได้แก่สหประชาชาติและหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับสหประชาชาติ ซึ่งสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือแบบหลายฝ่าย และเชื่อว่าการให้ความช่วยเหลือไม่ควรกำหนดว่าจะต้องซื้อของจากแหล่งใด หรือจะไต่หวังผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจหรือการเมืองแก่ประการใด<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตามความช่วยเหลือซึ่งผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศเหล่านี้ยังคงมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับความช่วยเหลือแบบ ๒ ฝ่าย ดังนั้นถึงแม้จะเป็นมูลเหตุซึ่งถูกต้องที่สุด แต่ก็ไม่ใช่มูลเหตุสำคัญในทางปฏิบัติ

๒. มูลเหตุทางด้านการเมืองและยุทธศาสตร์ สิ่งซึ่งเป็นตัวกำหนดคือผลประโยชน์ทางการเมืองของประเทศผู้ให้ ในกรณีนี้การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศคือส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ อาจจะมีการมุ่งหมายแตกต่างกันออกไปเช่น เป็นนโยบายหามิตร เพื่อจะได้เสียงสนับสนุนในองค์การสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ<sup>๓</sup> สำหรับสหรัฐ การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้ในสงครามเย็น ถึงแม้จะเห็นได้ว่าประเทศซึ่งถูกคุกคามโดยภัยของคอมมิวนิสต์ จะได้รับความช่วยเหลือมากกว่าประเทศอื่น<sup>๔</sup> นอกจากนี้ความช่วยเหลืออีกส่วนหนึ่งซึ่งมีสาเหตุทางด้านการเมืองคือ ความช่วยเหลือ ซึ่งประเทศตะวันตกให้แก่ดินแดนซึ่งเคยอยู่

---

<sup>๒</sup> Jadish Bhagwati and Richard S. Eckaus, ed. Foreign Aid (Middlesea : Penguin Books Ltd; 1970) p. 30

<sup>๓</sup> J.M. Healey, The Economics of Aid. (London : Routledge and Kegan Paul, 1971) p. 4

<sup>๔</sup> Gunnar Myrdal, The Challenge of World Poverty. (Middlesea : Penguin Books Ltd; 1970) p. 333

ใ้การปกครองของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอัฟริกา ประเทศซึ่งอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่อังกฤษและฝรั่งเศส เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ความช่วยเหลือที่เกิดขึ้นจากมูลเหตุนี้จึงเป็นความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหาร ซึ่งมีข้อเสนอให้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด เนื่องจากความช่วยเหลือทางทหารไม่มีผลต่อพัฒนาการเศรษฐกิจ

การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ แมว่าจะมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ลักษณะของความช่วยเหลือส่วนหนึ่งก็เพื่อส่งเสริมพัฒนาการ เศรษฐกิจของประเทศผู้รับ ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประเทศผู้รับ เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศกับการเมือง เป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก การส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างผู้รับและผู้ให้ จึงเป็นเรื่องปกติ แต่สิ่งที่ควรระวังคือ การให้ความช่วยเหลือ ไม่ควรให้เหมือนอิทธิพลเหนือผู้รับ และอาจจะบังคับให้ผู้รับปฏิบัติตามนโยบายที่ตนต้องการ การให้ความช่วยเหลือควรจะมีจุดประสงค์ในการสร้างความเข้าใจดีระหว่างกัน ซึ่งทำให้เกิดการร่วมมือในที่สุด

๓. มูลเหตุกานเศรษฐกิจและการค้า ประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะให้เงินกู้แบบที่มีข้อผูกมัดให้ซื้อสินค้าของตน โดยถือเป็นอาวุธสำคัญที่ทำให้เกิดความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบในการขายสินค้าออกของตน ในการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศ ประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือ โดยมีมูลเหตุดังกล่าวได้แก่ประเทศญี่ปุ่น เยอรมัน เป็นต้น นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือทางเกษตรตามรัฐบัญญัติ ๔๔๐ ของสหรัฐ ก็พอจะอนุโลมเข้ากับกรณีนี้ได้ เนื่องจากมีความประสงค์จะให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ โดยไม่ให้ถูกลการชำระเงินกระทบกระเทือน

ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศมีลักษณะและมูลเหตุจิตใจแตกต่างกันอย่างมาก และความแตกต่างดังกล่าวนี้เองที่ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างผู้ให้และผู้รับ ทั้งผู้ให้และผู้รับต่างหวังว่าความช่วยเหลือจะช่วยยกระดับการพัฒนาได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่เมื่อเวลานานไปก็ต้องประสบกับความผิดหวังทั้ง ๒ ฝ่าย ผู้ให้เริ่มจะท้อแท้ เห็นว่าความช่วยเหลือถูกนำไปใช้อย่างเสียเปล่าในประเทศที่กำลังพัฒนา แนวโน้มการให้ความช่วยเหลือจากประเทศที่สำคัญ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เริ่มลดลง จำนวนความช่วยเหลือในปัจจุบันยังไม่ถึงเป้าหมายที่สหประชาชาติกำหนดไว้คือ ๑ % ของรายได้ประชาชาติ รัฐบาลของประเทศที่พัฒนาต้องเผชิญกับการต่อต้านการให้ความช่วยเหลือ เหตุผลของฝ่ายที่ต่อต้านคือ การให้ความช่วยเหลือก่อให้เกิดปัญหาดุลการชำระเงิน การคอร์รัปชัน ตลอดจนลักษณะของการปกครองแบบเผด็จการของรัฐบาลที่รับความช่วยเหลือ และปัญหาเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้เอง<sup>๖</sup> การกล่าวหาดังกล่าวบางครั้งก็เกิดจากอคติ มิได้มองจากกระบวนการพัฒนาโดยตลอด นอกจากนี้ยังเกรงว่าจะทำให้ประเทศของตนเข้าไปผูกพันทางทหารกับประเทศอื่นมากเกินไป

ปัญหาสำคัญในปัจจุบันนี้คือ ประเทศพัฒนาแล้วจะแบ่งภาระในเรื่องความช่วยเหลือกันอย่างไร โดยมีข้อเสนอให้ความช่วยเหลือผ่านสถาบันระหว่างประเทศทั้งหมดแล้ว ให้สถาบันนั้นทำหน้าที่จัดสรรให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่ในปัจจุบันยังคงตกลงกันไม่ไคว่ แต่ละประเทศควรจะมีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนเท่าใด เหตุผลที่เห็นได้ชัดว่าข้อเสนอดังกล่าวคงจะเป็นไปได้อย่างยากในทางปฏิบัติคือ การมอบหน้าที่ทั้งหมดให้แก่สถาบันกลาง จะทำให้ประเทศผู้ให้ไม่มีความสัมพันธ์กับประเทศผู้รับโดยตรง ดังนั้นความช่วยเหลือจะไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกต่อไป ซึ่งควรจะเป็นสิ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่อาจจะยอมรับได้

---

<sup>๖</sup> William L. Throp, "Foreign Aid : A Report on the Reports," Foreign Affairs, vol. 48, April, 1970, p. 570

ในค่านประเทศที่กำลังพัฒนา การรับความช่วยเหลือที่เข้ามา แทนที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีแก่กัน ในบางกรณีกลับตรงกันข้ามคือ ทำให้ความสัมพันธ์อันดีนั้นต้องถูกกระทบกระเทือน ความช่วยเหลือบางประเภทถูกมองว่าไม่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ ได้เกิดความช่วยเหลือทางทหาร ซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้จ่ายอันไม่เกี่ยวข้องกับการสะสมทุน นอกจากนั้นยังอาจจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ระบบเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การซื้อสินค้าตามรัฐบัญญัติ ๔๘๐ เป็นเหตุให้การผลิตสินค้าประเภทเดียวกันภายในประเทศลดลง เป็นผลกระทบกระเทือนต่อการลงทุนของเอกชน ซึ่งทำให้รายได้ประชาชาติลดลง จึงมีผู้ชี้ให้เห็นว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี<sup>๗</sup> ในบทความนี้ ผู้เขียนได้กล่าวว่ามีปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนา เช่น คุณลักษณะทางเศรษฐกิจของประชาชน ทัศนคติ คุณค่าสถาบันการเมืองการปกครอง ตลาดและทรัพยากร แต่ปัจจัยที่สำคัญน้อยคือ ตลาดและทรัพยากร ถ้าหากปัจจัยอื่น ๆ เหมาะสมแล้ว ก็จะทำให้ใช้ประโยชน์จากปัจจัยทางด้านตลาดและทรัพยากรเพิ่มขึ้น ความช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่มีผลเพราะไม่อาจจะมีผลต่อตัวกำหนดต่าง ๆ ได้ และเท่าที่ผ่านมาก็เป็นผลในทางไม่ดี ผู้เขียนบทความชี้ให้เห็นว่าการพึ่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทำให้ประชาชนไม่พยายามปรับปรุงตนเองให้เกิดผลดีต่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ทำให้เชื่ออย่างผิด ๆ ว่า ความช่วยเหลือเป็นปัจจัยสำคัญในวิถีความเป็นอยู่ของประเทศ ศักดิ์ศรีและความนับถือตัวเองถูกทำลายจนหมดสิ้น การได้ทรัพยากรจากภายนอกทำให้ความพยายามที่จะระดมเอาทรัพยากรภายในมาใช้ประโยชน์หมดไป และทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่รู้จักช่วยตัวเอง

---

<sup>๗</sup> Gerald M. Meier, ed. Leading Issues in Economic Development (Singapore : Teppan Printing Co. (S) Pte. Ltd., 1971)

ขอเขียนถึงกล่าวเป็นตัวแทนความไม่พอใจของประเทศกำลังพัฒนาต่อความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ผลเสียของความช่วยเหลืออีกอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนบทความนั้นมีใจกล่าวถึงคือ การผูกมัดให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือต้องซื้อสินค้าและบริการจากประเทศผู้ให้ ซึ่งเป็นมาตรการที่ช่วยลบล้างการชำระหนี้เงินของผู้ให้โดยตรง แต่ในกรณีเงินกู้ ซึ่งผู้รับความช่วยเหลือจะต้องจ่ายเงินคืนนั้น การผูกมัดเช่นนี้เป็นการเพิ่มภาระหนักแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยตรง เนื่องจากไม่มีโอกาสซื้อสินค้าในราคาต่ำสุด ได้มีการศึกษาจากตัวอย่างของบางประเทศว่า การกำหนดข้อผูกพันทำให้ต้องซื้อสินค้าและบริการในราคาสูงขึ้นอย่างน้อยประมาณ ๑๐ - ๒๐ %<sup>๘</sup>

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงควรจะมาพิจารณาว่า ความช่วยเหลือจากต่างประเทศก่อให้เกิดผลดีต่อความเจริญทาง เศรษฐกิจหรือไม่ โดยทั่วไปถึงแม้ความช่วยเหลือจะเท่ากับ ๒๕ % ของงบประมาณทั้งหมด แต่ก็มีผลสำคัญต่อการลงทุนคือ มีมูลค่าเท่ากับ ๑๐ % ของการลงทุน ซึ่งมีผลทำให้อัตราการเจริญเพิ่มสูงขึ้น การบริโภคและการลงทุนก็พลอยสูงตามไปด้วย

ความสำคัญของความช่วยเหลือยังอาจดูได้จากจำนวนสินค้าเข้า ซึ่งสั่งมาโดยอาศัยเงินที่ได้รับจากต่างประเทศ โดยปกติสินค้าเข้า ๒๐ % ของประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนที่ได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งไคแก่เครื่องมือเครื่องใช้ในอุตสาหกรรมในการสร้างถนน ทางรถไฟ เขื่อน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนความช่วยเหลือที่ได้รับกับอัตราการเจริญมีอยู่น้อย เนื่องจากความช่วยเหลือเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนหนึ่งของทรัพยากรที่มาจากนอกประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่มีผลต่อความเจริญเท่าที่เห็นได้คือ จำนวน

<sup>๘</sup> Healey, op.cit., p. 86

เงินตราต่างประเทศที่นำมาใช้ในการจับคืนหนี้ การขยายตัวของสินค้าออก และนโยบาย  
ภายในที่จะกำหนดอัตราการลงทุน นั่นคือความช่วยเหลือ จำเป็นต้องมีส่วนอื่นประกอบด้วย  
จึงจะช่วยให้ประเทศเจริญได้<sup>๘</sup>

เหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับความเจริญมีอยู่น้อย เนื่อง  
จากความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากไม่ใช่อุบัติประโยชน์และมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่พัฒนาการ  
เท่าที่ควร เหตุที่การให้ความช่วยเหลือไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาแล้ว เป็น  
เพราะความช่วยเหลือจำนวนมากถูกแบ่งสรรโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทางการเมือง  
โดยมิได้พิจารณาความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศ เหตุผลอีกข้อหนึ่งคือทุกฝ่ายต่าง  
มีประสบการณ์ในเรื่องนี้น้อย ดังนั้นถึงแม้ความช่วยเหลือจะมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม  
ความเจริญทางเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ได้รับผลเท่าที่ควร ในประการสุดท้าย ความช่วยเหลือ  
ถูกนำไปใช้ในการส่งเสริมสินค้าออกของประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>๑๐</sup> ทำให้บทบาททาง  
การค้าตัวเลขของความช่วยเหลือแล้วมีอยู่น้อยลงไปอีก

การที่จะทำให้เกิดอัตราความเจริญอย่างรวดเร็ว จะต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ  
ประกอบกัน ได้แก่การปรับปรุงความชำนาญของแรงงาน มีทุนเพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนแปลง  
ในส่วนประกอบของผลผลิต ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติและการปรับปรุงการ  
บริหารงานขององค์กร ทรัพยากรจากต่างประเทศจึงมีฐานะเป็นเพียงตัวประกอบตัวหนึ่ง  
ของความเจริญเท่านั้น อย่างไรก็ตามความช่วยเหลือก็ช่วยเพิ่มทุนของประเทศ ช่วยให้  
มีการส่งสินค้าเข้าบางประเภท และลดตัวจำกัดความเจริญบางตัวลงไป ซึ่งไม่เช่นนั้นแล้ว  
จะต้องพึ่งแต่ทรัพยากรภายในประเทศเท่านั้น

<sup>๘</sup> Pearson, op.cit., p. 48 - 9

<sup>๑๐</sup> Ibid, p. 50



ผลของความช่วยเหลือเห็นได้ชัดในบางประเทศ หรือในสาขาเศรษฐกิจ บางสาขา เช่น ความเจริญในด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็นรากฐานของการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของความช่วยเหลือ แต่ทั้งนี้จะต้องเข้าใจบทบาทว่าความช่วยเหลือไม่ใช่เป็นการเพิ่มเติมทรัพยากรภายในประเทศเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่จะมาแก้ปัญหาให้ประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งถือแม้จะมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจ แต่ไม่สามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้

### ธนาคารโลก : ลักษณะและนโยบายการให้เงิน

การจัดตั้งธนาคารโลก (World Bank) หรือธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development) เมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๗ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจและส่งเสริมพัฒนาการในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยให้ความช่วยเหลือมีลักษณะความพยายามร่วมกันของประเทศที่พัฒนาแล้ว แทนที่จะเป็นความช่วยเหลือแบบ ๒ ฝ่าย ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินงาน ธนาคารได้ใช้ทรัพยากรเกือบทั้งหมดในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในยุโรป ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มดำเนินการตามแผนการมาร์แชลในปี ๒๔๘๑ และเมื่อเงินทุนของธนาคารเพิ่มจำนวนมากขึ้น ภายหลัง ธนาคารจึงได้เริ่มให้ความเอาใจใส่ต่อประเทศที่กำลังพัฒนามากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ถือว่าธนาคารโลกมีวัตถุประสงค์ในการช่วยพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา เป็นสำคัญ

### การบริหารงานและสมาชิกภาพ

โครงสร้างของธนาคารโลกประกอบด้วยสภาผู้ว่าการ คณะกรรมการบริหาร ประธานและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งธนาคารเป็นผู้กำหนด

๑. สภาผู้ว่าการ ( Board of Governors ) ประกอบด้วยผู้ว่าการซึ่งประเทศสมาชิกแต่ละประเทศแต่งตั้งขึ้น ในฐานะตัวแทนของผู้ถือหุ้น สภาผู้ว่าการเป็นผู้กำหนดนโยบายทั้งหมดของธนาคารโลก ในทางปฏิบัติสภาผู้ว่าการมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการบริหาร ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มหรือลดจำนวนหุ้นทั้งหมด การรับสมาชิกใหม่หรือการสั่งพักสมาชิกภาพของสมาชิกเก่า การตัดสินว่าจะมีการตีความกฎบัตรหรือไม่ และการทำการตกลงกับสถาบันระหว่างประเทศอื่น ๆ การแบ่งสรรรายไคสุทธิของธนาคาร และการชำระบัญชีของธนาคารยังคงเป็นหน้าที่ของสภาผู้ว่าการที่จะต้องทำการพิจารณา

สภาผู้ว่าการมีการประชุมปีละ ๑ ครั้ง และถือเป็นหลักปฏิบัติว่าจะมีการประชุมในเค็อนกันยายน โดยเหตุที่ผู้ว่าการของแต่ละประเทศมักจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือผู้อำนวยการกลางในประเทศของตน การประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการ ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ แต่ก็เป็นโอกาสอันดีที่จะได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการเงินระหว่างประเทศในระดับผู้บริหารชั้นสูง ๑๑

๒. คณะกรรมการบริหาร ( Executive Directors ) คณะกรรมการบริหารในขณะนี้ประกอบด้วยกรรมการบริหารจำนวน ๒๐ คน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับทั้งการเลือกตั้งและแต่งตั้งทุก ๒ ปี ๕ คน จะได้รับแต่งตั้งจากประเทศซึ่งมีหุ้นมากที่สุด ๕ ประเทศ (ในปัจจุบันคือสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมัน ฝรั่งเศสและอินเดีย) และอีก ๑๕ คน ได้รับการเลือกตั้งโดยสมาชิกที่เหลือทั้งหมด แต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงแทนสมาชิกที่เป็นผู้เลือกตั้งตน หรือแต่งตั้งตนทั้งหมด และมีหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกที่เลือกตั้งตนหรือแต่งตั้งตนในธนาคาร ในขณะที่เกี่ยวกับกรรมการบริหาร

---

๑๑ IBRD, The International Bank for Reconstruction and Development, 1946 - 1953, (Baltimore; John Hopkins Press, 1954) p. 15

เหล่านี้ทำหน้าที่บริหารกิจการของธนาคารโดยทั่วไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยข้อ  
ตกลงและโดยสภาผู้ว่าการคอยคณะกรรมการบริหารจึงต้องทำงานเต็มเวลา ถึงแม้  
คณะกรรมการบริหารจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาล ซึ่งคนเป็นผู้แทนอยู่ และมักจะลง  
คะแนนเสียงตามนโยบายของรัฐบาล แต่การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร แสดง  
ถึงประสบการณ์และการวินิจฉัยส่วนตัวมากกว่า เป็นการใช้สิทธิในการออกเสียงแต่เพียง  
อย่างเดียว ๑๒

๓. ประธานและเจ้าหน้าที่ ( President and Staff ) คณะกรรมการ  
บริหารจะเลือกประธานธนาคารโลกจากบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นผู้ว่าการ หรือคณะกรรมการ  
บริหารและมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งคอย โดยปกติตำแหน่งประธานธนาคารโลก  
เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ซึ่งดำเนินงานต่าง ๆ ของธนาคารตามแนวทางที่  
คณะกรรมการบริหารวางไว้ โดยยึดหลักสากลคือ พยายามหลีกเลี่ยงอิทธิพลอื่นใด  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลทางการเมือง ในการประชุมคณะกรรมการบริหาร ประธาน  
ธนาคารโลกจะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียง นอก  
จากในกรณีที่มีคะแนนเสียง เท่ากันจึงจะ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปรากฏว่า ตำแหน่งประธานธนาคารโลกตก  
อยู่กับประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสหรัฐ  
ที่มีต่อธนาคารโลกเป็นอย่างดี เหตุผลก็เนื่องมาจากการที่สหรัฐเป็นประเทศที่จ่ายมูลค่า  
หุ้นสูงที่สุดนั่นเอง หลักเกณฑ์ทั่วไปมักจะแต่งตั้งจากผู้ที่เคยเกี่ยวข้องกับงานธนาคาร  
มาก่อน แต่มีข้อยกเว้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานธนาคารโลกในปัจจุบันคือนายโรเบิร์ต  
แมกนามารา ( Robert McNamara ) เป็นรัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจ

๑๒ Geoffrey M. Wilson, "World Bank Operation",

จะเป็นเพราะว่าประธานาธิบดีจอห์นสันตั้งใจที่จะให้เขาไปเกี่ยวข้องกับธนาคารโลก เพื่อจะได้มีนโยบายในการใหญ่ยืมที่สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐ <sup>๑๓</sup>

ประธานธนาคารโลกไม่เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นผู้นำในกำนบริหารดังที่กล่าวมาเท่านั้น แต่ยังสามารถแสดงบทบาทซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายของธนาคารด้วย ในการประชุมประจำปีของธนาคารโลก คำปราศรัยของประธานแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่ธนาคารโลกกำลังเผชิญอยู่ และเป็นการเรียกร้องให้สมาชิกปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ปัญหา ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายในการใหญ่ยืมเงินของธนาคารโลกในอนาคต และในกรณีที่กฎบัตรของธนาคารมีข้อจำกัด ทำให้เปลี่ยนแปลงแนวนโยบาย ประธานอาจจะใช้อิทธิพลของตนหาทางแก้ไขกฎบัตร ดังเช่นในกรณีของนายแมคนามารา ที่ไคยกเล็กกฎบัตรซึ่งกำหนดว่า เงินกู้ของธนาคารโลกคงต้องเป็นโครงการซึ่งก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจโดยตรงเท่านั้น ในทางปฏิบัติส่วนมากจะเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ของตนเอง เช่น พลังงานไฟฟ้า การแก้ไขดังกล่าวทำให้ธนาคารสามารถเพิ่มความสนใจในสาขาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งธนาคารไม่เคยเกี่ยวข้องมาก่อนเช่น ทางคานประชากร เป็นต้น

โดยทั่ว ๆ ไป ข้อเสนอของเงินกู้และนโยบาย ซึ่งได้รับการเสนอมาจากธนาคารผ่านการริเริ่มมาจากเจ้าหน้าที่ของธนาคาร ข้อเสนอโดยทั่ว ๆ ไปเหล่านี้จะถูกนำมาถกเถียงกันในที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารจนกว่าจะเห็นพ้องต้องกันโดยแทบจะไม่ต้องการลงคะแนนเสียง ข้อเสนอเงินกู้และวิธีการดำเนินการต่าง ๆ จะไม่นำขึ้นเสนอคณะกรรมการบริหารจนกว่าจะได้มีการพิจารณาปัญหาอย่างไม่เป็นทางการเสียก่อน และโดยข้อเท็จจริงที่ว่าไม่มีข้อเสนอเป็นทางการอันใดถูกปฏิเสธไม่ยอมรับ อาจจะต้องถือว่าการให้อนุมัติของคณะกรรมการบริหารเป็นเรื่องของพิธีการ แต่ใน

---

<sup>๑๓</sup> Denis Goulet and Michael Hudson, The Myth of Foreign aid (New York : IDOC North America, 1971) p. 107

ทางตรงกันข้ามแล้ว เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก <sup>๑๔</sup>

### สมาชิกภาพ

ถึงแม้ผู้เชี่ยวชาญที่ เบรคตัน วูดส์ จะมีความประสงค์ให้ธนาคารโลกเป็นองค์การสากล แต่ไม่อาจจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประเทศยุโรปตะวันออก ยกเว้นยูโกสลาเวีย ไม่ได้เป็นสมาชิก <sup>๑๕</sup> สมาชิกของธนาคารโลกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จาก ๔๔ ประเทศเมื่อเริ่มก่อตั้งมาเป็น ๑๑๓ ประเทศ ในปัจจุบัน <sup>๑๖</sup> ทั้งนี้เนื่องจากประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ มักจะเข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลกด้วย

ประเทศสมาชิกชำระค่าหุ้นให้ธนาคารโลกตามจำนวนหุ้นที่จัดสรรให้แก่แต่ละประเทศตามฐานะทางเศรษฐกิจของตน ในปีงบประมาณ ๒๕๑๓ จำนวนหุ้นของธนาคารโลกที่ประเทศสมาชิกชำระแล้วมี ๒๓๑,๕๘๘ หุ้น มูลค่าหุ้นละ ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ <sup>๑๗</sup>

จำนวนหุ้นที่สมาชิกแต่ละประเทศถืออยู่นั้น กำหนดจำนวนคะแนนเสียงแก่แต่ละประเทศในสภาผู้ว่าการ และคณะกรรมการบริหารของธนาคาร โดยทุกประเทศได้รับคะแนนเสียงมาตรฐาน ๒๕๐ คะแนน บวกกับคะแนนเสียงอีก ๑ คะแนนต่อทุก ๆ ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งชำระเป็นค่าหุ้น

<sup>๑๔</sup> Wilson, op.cit., p. 17

<sup>๑๕</sup> Richard N. Gardner and Max F. Millikan, (ed.)

<sup>๑๖</sup> สถิติถึงปลายปี ๒๕๑๓

<sup>๑๗</sup>

World Bank, IDA, Annual Report 1970

เนื่องจากการออกคะแนนเสียงขึ้นอยู่กับอัตราหุ้น และการออกคะแนนเสียง  
คิดตามเสียงข้างมาก คณะกรรมการบริหารจึงขึ้นอยู่กับประเทศเพียงสองสามประเทศ  
การเสนอขอแก้ไขจะต้องได้รับการรับรองโดยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ และจะต้องได้  
คะแนนเสียง ๓ ใน ๔ จึงจะมีผลบังคับ คณะกรรมการบริหารอาจจะได้คะแนนเสียง  
ข้างมากจากผู้แทนของ ๔ ประเทศ ได้แก่สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมันและ  
ฝรั่งเศส รวมกับคะแนนเสียงของอินเดียและอื่น ๆ หรือ ๔ ประเทศดังกล่าวรวมกับ  
ผู้แทนอื่น ๆ เพียง ๗ ประเทศเท่านั้น ๑๘

#### ทรัพยากรของธนาคาร

##### เงินทุนของธนาคารโลก

ผู้ให้กำเนิดธนาคารโลกตั้งความมุ่งหมายไว้ว่า ธนาคารจะให้เงินกู้หรือ  
รับประกันเงินกู้โดยใช้ทุนของตนเอง และโดยการระดมเงินทุนจากแหล่งของ เอกชนและ  
ให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกทั้งหมดรับผิดชอบ และรับภาระเสี่ยงภัยร่วมกันในการลงทุน  
ต่าง ๆ ตามฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ๑๙ ดังนั้นการที่กฎบัตรกำหนดให้  
สมาชิกจ่ายเงินค่าหุ้นเพียงร้อยละ ๒๐ ของค่าหุ้นทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๘๐ เป็น  
การรับประกัน ซึ่งไม่สามารถจะนำมาใช้ในการยืมเท่านั้น จึงแสดงว่าผู้ให้กำเนิดมี  
วัตถุประสงค์ที่จะให้ธนาคารโลกใช้เงินทุนในตลาดเอกชน เพื่อการให้กู้ยืมเงินเป็นส่วน  
ใหญ่ ส่วนเงินค่าหุ้นจากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ใช้ในการรับประกันการกู้เงินในตลาด

๑๘

Gardner and Millikan, op.cit., p. 155

๑๙

วิจิต สุพินิจ "ธนาคารโลก", เศรษฐศาสตร์นิมิต ปีการศึกษา

๒๕๑๓ - ๒๕๑๔

(พระนคร : วิทยาลัยหอการค้า, ๒๕๑๔) หน้า ๑๑๘

เงินทุนของโลก<sup>๒๐</sup> ตามข้อตกลงเงินค้ำหนุนธนาคาร แบ่งออกเป็น ๓ ส่วนคือ

๑. ส่วนที่เท่ากับร้อยละ ๒ ของมูลค่าหุ้นชำระเป็นทองคำ หรือดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งธนาคารสามารถนำมาใช้ได้อย่างเสรี

๒. ส่วนที่เท่ากับร้อยละ ๑๘ ของมูลค่าหุ้น ชำระโดยเงินตราของประเทศสมาชิก เงินส่วนนี้ธนาคารจะนำมาใช้เมื่อสมาชิกผู้ชำระให้ความยินยอมที่กำหนดไว้เช่นนี้เพราะประเทศสมาชิกเกรงว่าธนาคาร หรือประเทศผู้กู้จะใช้เงินตราของตนไปในทางที่จะกระทบกระเทือนเสถียรภาพและปริมาณเงินตราสกุลของตน

๓. ส่วนที่เหลือร้อยละ ๘๐ ของมูลค่าหุ้น ให้เป็นเงินทุนเพื่อการค้ำประกันการกู้ของธนาคารโดยประเทศสมาชิก ธนาคารอาจเรียกชำระเฉพาะในกรณีที่มีปัญหาไม่สามารถชำระคืนเงินที่ธนาคารเป็นผู้นักในตลาด ในกรณีนี้สมาชิกอาจถูกกำหนดให้ชำระเป็นทองคำ ดอลลาร์สหรัฐ หรือเงินตราอื่นใด ซึ่งธนาคารจะต้องชำระตามภาระผูกพัน

ในระยะที่เริ่มดำเนินการ มูลค่าหุ้นของธนาคารโลกมีจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแบ่งออกเป็น ๑๐,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ หุ้นที่จัดสรรให้แก่สมาชิก คำนวณจากสูตรซึ่งกำหนดฐานะเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เมื่อธนาคารโลกใหญ่เงินแก่ประเทศสมาชิกเพิ่มมากขึ้น มูลค่าหุ้นของธนาคารได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นลำดับคือ ในปี ๕๕๐๒ ธนาคารได้เพิ่มหุ้นขึ้นเป็น ๒๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และต่อจากนั้นได้เพิ่มเป็น ๒๒,๐๐๐ และ ๒๓,๐๐๐ <sup>๒๑</sup> ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ๕๕๐๖ และ ๕๕๐๘ ตามลำดับ อย่างไรก็ตามการเพิ่มมูลค่าหุ้นของธนาคารโลกมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มทรัพยากรของธนาคารที่ใช้ในการค้ำประกัน ให้สอดคล้องกับภาวะ

<sup>๒๐</sup>

Robert W. Cavanagh, "Financial Structure of the World Bank" Finance and Development, (Vol. 2 No. 4, December, 1965) p.217

<sup>๒๑</sup>

Ibid, pp. 220 - 221

หนี้สินที่เกิดจากการกู้เงินในตลาดโลกมากกว่าจะเป็นการเพิ่มเพื่อในการนำไปใช้ในการ  
กู้ยืมเงิน ในระยะแรกมีมติของสภาผู้ว่าการกำหนดว่าเงินค่าหุ้นส่วนที่คิดเป็นร้อยละ ๒  
และร้อยละ ๑๘ จะเรียกเก็บต่อเมื่อมีปัญหาไม่สามารถชำระคืนเงินที่ธนาคาร เป็นผู้  
หรือผู้ค้าประกัน ในระยะต่อมาธนาคารโลกได้กำหนดให้สมาชิกชำระเงินค่าหุ้นเพิ่มขึ้น  
เพียงครึ่งหนึ่งของอัตราปกติกล่าวคือ ให้ชำระร้อยละ ๑ เป็นทองคำและเงินดอลลาร์  
สหรัฐ ส่วนอีกร้อยละ ๘ เป็นเงินตราของสมาชิก ข้อสังเกตคือหนี้ของธนาคารไม่เคย  
สูงเกินเงินค่าหุ้นของสหรัฐเลย และเมื่อเงินทั้ง ๒ จำนวนมีมูลค่าใกล้เคียงกันเมื่อใด  
ธนาคารจะทำการเพิ่มเงินทุนให้สูงขึ้นไปอีก <sup>๒๒</sup>

ทรัพยากรส่วนใหญ่ของธนาคาร ซึ่งจัดสรรให้ประเทศสมาชิกได้ มา  
จากการกู้เงินในตลาดสำคัญ ๆ ของโลก แต่การที่ธนาคารจะทำการหาทุนในตลาด  
สมาชิกได้นั้น จำต้องได้รับอนุมัติจากสมาชิคนั้นก่อน เงินค่าหุ้นที่ยังไม่ได้เรียกเก็บและ  
การค้าประกันของรัฐบาลทำให้พันธบัตรของธนาคารโลกเป็นที่ต้องการในตลาดการเงิน  
ของโลก แต่ในระยะที่เริ่มดำเนินงานความไม่ไว้วางใจยังมีอยู่มาก ประกอบกับปัญหา  
ทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทำให้ธนาคารโลกต้องใช้นโยบายของธนาคารที่เหมาะสม  
( sound banking ) ในการให้กู้ยืม จึงสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ <sup>๒๓</sup>

จากสถิติจนถึงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๓ ธนาคารโลกกู้ยืมเป็นจำนวน  
๔.๖ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีงบประมาณ ๒๕๑๓ ธนาคารโลกขายพันธบัตรได้เพิ่มขึ้น  
และคาดว่าพันธบัตรทั้งหมดที่ขายได้ในสหรัฐคิดเป็นร้อยละ ๗๗ ในยุโรปตลาดเงินซึ่ง

<sup>๒๒</sup>

Gardner and Millikan, op.cit., p. 170

<sup>๒๓</sup>

Loc., cit.



ธนาคารโลกสามารถกู้ได้มากที่สุดคือ เยอรมันนี้ คิดเป็นร้อยละ ๒๕ นอกจากนี้ยังขายได้  
ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แคนาดา สำหรับประเทศในเอเชีย ญี่ปุ่นเป็นตลาดการเงิน  
ที่ใหญ่ที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๔ ของพันธบัตรทั้งหมด <sup>๒๔</sup>

ในระยะ ๒ - ๓ ปีที่แล้วมา อัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเพิ่มสูงขึ้นตลอดมา  
คือจากอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๖.๑๗ ในปี ๑๙๖๑ เพิ่มเป็นร้อยละ ๖.๘๖ ในปี ๑๙๖๒  
และในปี ๑๙๖๓ เพิ่มสูงถึงร้อยละ ๗.๖๕ เป็นเหตุให้ธนาคารต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ย  
ตามไปด้วย เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๑๙๖๒ ธนาคารโลกได้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ  
๖.๕ มาเป็นร้อยละ ๗ และยังคงรักษ้อัตรานี้ไว้ตลอดปีงบประมาณ ๑๙๖๓ แสดงให้เห็น  
ถึงความพยายามของธนาคารในอันที่จะรักษาค่าใช้จ่ายในการกู้เงินให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้  
แต่ในขณะเดียวกัน ก็ได้คำนึงถึงการดำรงฐานะทางการเงินที่เหมาะสมด้วย <sup>๒๕</sup>

นอกจากการขายพันธบัตรแล้ว ธนาคารโลกได้ขยายแหล่งเงินทุนอีก ๒ วิธี  
ซึ่งทำให้ธนาคารสามารถเพิ่มเงินกู้ให้แก่ประเทศสมาชิกได้มากขึ้น วิธีแรกได้แก่การ  
ปฏิบัติการที่เรียกว่า "การดำเนินงานร่วมมือระหว่างธนาคารโลก และตลาดเงินกู้" ตั้ง  
แต่ พ.ศ. ๒๔๘๗ เป็นต้นมา ธนาคารโลกได้รวมกับกลุ่มสถาบันลงทุนต่าง ๆ ในสหรัฐ  
ในการขายพันธบัตรเงินกู้ เมื่อธนาคารโลกได้ตกลงให้สมาชิกประเทศหนึ่งประเทศใ้  
เงินไป ธนาคารจะให้เงินประเทศสมาชิกไปเพียงส่วนหนึ่งของจำนวนที่ขอกู้เท่านั้น  
สำหรับส่วนที่ขาดนั้น ธนาคารจะยินยอมให้ประเทศผู้กู้ออกพันธบัตรเอง โดยมีธนาคารโลก  
ร่วมกับกลุ่มสถาบันลงทุนต่าง ๆ เป็นผู้ค้ำประกันและสรรหาเงินก่อนนั้น ทั้งนี้โดยมีสัญญา  
ตกลงกันระหว่างประเทศผู้กู้ ธนาคารโลกและกลุ่มสถาบันลงทุนที่เกี่ยวข้องว่าจะยกนำ  
เงินที่ไ้มาโดยวิธีนี้ไปใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามโครงการนั้น ๆ เท่านั้น

<sup>๒๔</sup> IBRD, IDA, Annual Report 1970, p. 36

<sup>๒๕</sup> IBRD, IDA, Loc., cit.

การหาเงินทุนอีกขอหนึ่งได้แก่การขายโอนเงินกู้ เมื่อธนาคารให้ประเทศ  
ผู้กู้เงินไปแล้ว ส่วนเงินกู้ที่ยังไม่ได้ออกเบิกเอาไปใช้ และมีอยู่แค่ในบัญชีนั้น ธนาคาร  
จะจัดการประกาศขายโอนแก่ผู้ที่จะลงทุนหรือมีเงินใหญ่ในตลาดเงินกู้ต่อไป ซึ่งหมายถึง  
ความว่าธนาคารจะได้ออกเงินจำนวนที่ใหญ่มากกลับคืนมาในทันทีที่ได้มีการโอนสิทธิ์เข้า  
กัน ระหว่างธนาคารโลกและผู้ลงทุนใหญ่เท่านั้น และจะสามารถนำเงินไปลงทุนต่อไปได้  
วิธีการดังกล่าวทำให้เอกชนมีงานช่วยเหลือการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา  
โดยการให้เงินทุนที่ทำได้โดยง่ายโดยตรง ในบางกรณีธนาคารได้จัดการขายโอนสิทธิ์  
ในขณะที่กำลังเซ็นสัญญาใหญ่กับประเทศผู้กู้โดยตรงทีเดียว จนแทบจะเรียกได้ว่าธนาคาร  
เป็นเพียงแค่นายหนาแนะนำให้ผู้กู้รู้จักกับผู้ใหญ่เท่านั้น ส่วนการเจรจานั้นธนาคารโลก  
ทำให้เสร็จเพียงแต่เซ็นสัญญากันก็ใช้การได้เลย และธนาคารโลกไม่ต้องยุ่งเกี่ยวกับ  
การเงินอีกต่อไป

### นโยบายในการให้เงิน

ในการให้เงิน หรือค้ำประกันเงินกู้ กฎบัตรกำหนดให้ธนาคารพิจารณา  
ถึงความสามารถในอนาคตของผู้กู้ในการปฏิบัติตามข้อผูกพันของเงินกู้นั้น นอกจากนี้  
มาตรการต่าง ๆ ยังกำหนดให้ธนาคารปฏิบัติกรอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์  
ของประเทศสมาชิกเป็นส่วนรวม นอกจากแนวความคิดตามกฎบัตรแล้ว ธนาคารในฐานะ  
ที่เป็นสถาบันซึ่งดำเนินงานบนรากฐานของธุรกิจที่เหมาะสม และควยเงินที่ยืมมาจากตลาด  
ของเอกชน จะใหญ่เมื่อผู้กู้มีความสามารถในการใช้คืนเท่านั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่า  
จะใช้มาตรฐานของตลาดในการพิจารณาให้เงินของประเทศสมาชิก เพราะนโยบาย  
ที่สำคัญของการก่อตั้งธนาคารคือ จะให้เงินในกรณีซึ่งผู้ลงทุนเอกชนไม่เต็มใจ หรือไม่  
สามารถจะทำการลงทุน ๒๖

การประเมินความสามารถในการใช้คืนนั้น ธนาคารจะต้องพิจารณาหลาย ประการด้วยกัน ได้แก่ทรัพยากรธรรมชาติ การผลิตในปัจจุบัน ความสามารถในการใช้ ทรัพยากร การบริหารงานของรัฐบาล และธุรกิจเอกชน นโยบายเศรษฐกิจและการเงิน ของประเทศ ตลาดสินค้าออก เป็นต้น นอกจากปัจจัยทางด้านการเศรษฐกิจแล้ว ยังต้อง พิจารณาถึงปัจจัยที่ไม่มีตัวตนเช่น ทักษะของคนในประเทศที่มีต่อหนี้ต่างประเทศ <sup>๒๓</sup> ซึ่งถ้าหากประเทศไม่ถือว่าพันธะที่มีกับต่างประเทศเป็นเรื่องจริงจังแล้ว ก็อาจจะไม่ยอม เสียสละระบับการบริโภค เพื่อจะได้คืนหนี้ธนาคาร

การดำเนินงานของธนาคาร ก่อนที่จะใหญ่ยืมเงิน กำหนดไว้เพื่อให้แน่ใจ ว่าโครงการนั้นจะต้องมีความจำเป็นอย่างสูงที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาความสามารถในการคืนเงินกู้ยืม อนึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นที่น่า สงเกตว่า เมื่อใช้เกณฑ์พิจารณาดังกล่าวนี้ในการให้กู้เงิน จึงยังคงมีประเทศซึ่งมีฐานะดี ในยุโรปและเอเชียเป็นจำนวนมากได้รับการพิจารณาให้กู้เงินจากธนาคาร ซึ่งเป็นข้อ วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของธนาคารโลกอีกประการหนึ่ง

โดยที่ถือว่า การบริหารเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง ในการพิจารณาให้กู้เงิน ธนาคารจึงไม่เต็มใจให้การสนับสนุนแก่รัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการบริหารงานของรัฐ-วิสาหกิจมักจะขาดสิ่งจูงใจให้มีความคิดริเริ่ม และขาดประสิทธิภาพ นอกจากนั้นรัฐบาล อาจจะไม่พยายามหาผลประโยชน์ทางด้านการค้า แต่พิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่นการ ใช้สิทธิพลทางการเมืองในการแต่งตั้งบุคคล หรือในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นธนาคาร จึงเชื่อว่าอุตสาหกรรมควรจะเป็นหน้าที่ของธุรกิจเอกชนมากกว่า <sup>๒๔</sup>

<sup>๒๓</sup>

Ibid, p. 43

<sup>๒๔</sup>

Ibid, p. 49 - 50

## การให้เงินตามสาขาเศรษฐกิจ

ถึงแม้ว่าธนาคารโลกจะเน้นการให้ยืมเงินในสาขากิจกรรมรากฐานการพัฒนาที่ใดก็ตามมาแล้ว แต่ยังคงให้เงินในโครงการพัฒนาทางด้านสังคม โครงการพัฒนาโดยทั่วไป และโครงการซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิตเช่น โครงการทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

### สาขาเกษตรกรรม

แม้ว่าธนาคารโลกจะให้ความสนใจแก่การพัฒนาการเกษตรตั้งแต่เริ่มดำเนินการก็ตาม แต่ก็มิได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านนี้มากนัก ธนาคารได้พยายามเลือกสรรโครงการซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจอย่างสูง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขอุปสรรคของการเกษตรกรรม นโยบายในระยะแรกเป็นการให้เงินเพื่อซื้อเครื่องจักรมาใช้ในประเทศที่ขาดแคลน ต่อมาประมาณปี ๒๕๐๐ ธนาคารเริ่มให้ความสนใจในโครงการชลประทาน เนื่องจากเกิดขาดแคลนสินค้าเกษตรกรรม ประเทศซึ่งเคยผลิตอาหารเป็นสินค้าออกกลับต้องสั่งเข้ามาบริโภค ธนาคารโลกจึงเห็นความจำเป็นที่จะให้ความสนับสนุนพัฒนาการทางเกษตรกรรมในสาขานี้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น และพิจารณาใ้ความจำเป็นที่ความสนับสนุนแก่โครงการชลประทานเป็นนโยบายที่เหมาะสม เพราะเป็นการทำให้ชาวนาได้รับน้ำในการเพาะปลูกอย่างสม่ำเสมอ และยังช่วยป้องกันน้ำท่วมด้วย<sup>๓๐</sup> เพียงชั่วระยะเวลา ๕ ปี ธนาคารได้ให้เงินเพื่อการเกษตรมากกว่าระยะ ๑๗ ปีที่ผ่านมา และระยะอีก ๕ ปีต่อไปคือ จาก ๒๕๑๒ จนถึง ๒๕๑๗ ธนาคารมีโครงการจะให้เงินมากกว่าระยะ ๕ ปีที่ผ่านมาแล้วถึง ๔ เท่า<sup>๓๑</sup>

<sup>๓๐</sup>

Diuesh "Promoting Agricultural Development", Finance and Development, 7 (June 1970) p. 15

<sup>๓๑</sup>

Annual Report 1970, p. 7

ประสบการณ์ที่ผ่านมา ธนาคารเริ่มตระหนักว่าการสนับสนุนโครงการ  
ชลประทานแค่เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการพัฒนาการเกษตรที่เพียงพอ การชลประทาน  
ถ้าจะให้ใคร่ครวญอย่างเต็มที่จะต้องมีการลงทุนเพิ่มเติม เพื่อจะได้รับประโยชน์จากมัน  
เพิ่มขึ้น แต่โดยที่ปัจจุบันนี้มักจะถูกชะเลย โครงการชลประทานทั่วโลกจึงไม่สามารถ  
ให้ผลตอบแทนได้เท่าที่ควร การเกษตรกรรมยังต้องอาศัยการส่งเสริมในอีกหลายด้าน  
นอกเหนือจากโครงการชลประทาน อาทิเช่น การปรับปรุงคุณภาพของดิน และคุณภาพ  
ของเมล็ดพันธุ์พืช การส่งเสริมการปลูกพืชชนิดใหม่ ซึ่งจะต้องอาศัยมาตรการหลาย  
อย่างเช่น การส่งเสริมการไถพรวน การหาคัดเลือก ในกรณีที่มีการผลิตมากเพิ่มขึ้นจะต้อง  
เพิ่มยุ้งฉาง และถ้าหากชาวไร่จะเพิ่มผลผลิตของตนแล้ว จะต้องมีการลงทุนมากขึ้น  
จึงควรมีสินเชื่อทางเกษตรขนาดใหญ่ให้แก่ชาวไร่ โดยที่ธนาคารโลกเห็นความจำเป็น  
ดังกล่าวแล้วจึงได้ขยายการพัฒนาการเกษตรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเพิ่มความช่วย  
เหลือทางด้านอื่น ๆ เช่น การพัฒนาชนบท การเลี้ยงสัตว์ การปรับปรุงเมล็ดพันธุ์พืช  
การเก็บรักษาข้าว และสินเชื่อเพื่อการเกษตรกำลังได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง  
การช่วยเหลือในแนวใหม่นี้คิดเป็น ๑๗ % ของการใหญ่ในสาขาทั้งหมด<sup>๓๒</sup> ข้อ  
สังเกตคือ ถึงแม้ว่าธนาคารโลกจะได้สังเกตเห็นว่า โครงการชลประทานไม่ให้ผลดีแก่  
การเกษตรกรรมเท่าที่ควร เพราะการชลประทานเป็นทางแก้ทางหนึ่งเท่านั้นของปัญหา  
การเกษตร ซึ่งมีความสลับซับซ้อน แต่ก็ยังคงเป็นโครงการที่ได้รับความสนับสนุนจาก  
ธนาคารโลกเป็นอย่างดี

การคมนาคมขนส่ง

การใหญ่เงินทางการคมนาคมขนส่ง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญที่สุด  
ของธนาคารโลก ความสนใจอันค้ำแรกได้แก่การสร้างถนน รวมทั้งการบำรุงรักษา  
นอกจากนั้นให้การกู้เงินในโครงการที่เกี่ยวกับการรถไฟ ท่าเรือและโทรคมนาคม

## สาธารณูปโภค

เท่าที่กลุ่มธนาคารโลกมีบทบาทอยู่ในปัจจุบันได้แก่ พลังงานไฟฟ้า การ  
โทรคมนาคม และการประปา

ธนาคารโลกให้ความสำคัญแก่การพัฒนาพลังงานไฟฟ้ามาก ในระยะ ๒๐ ปี  
แรกเงินกู้จากธนาคารโลกในกิจการพลังงานไฟฟ้ามีจำนวนมากกว่า ๔ พันล้านบาท ซึ่ง  
มากกว่า ๑ ใน ๓ ของเงินกู้ของธนาคารในขณะนั้น การที่การพลังงานเป็นสาขาซึ่ง  
ใหญ่ที่สุดของการลงทุน เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น พลังงานเป็นสิ่งจำเป็น  
ในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเป็นกิจกรรมรากฐานการพัฒนา ซึ่งจะ  
เกิดผลดีให้แก่เศรษฐกิจสาขาอื่น ๆ แนวความต้องการพลังงานไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว  
และประการสุดท้ายพลังงานไฟฟ้าเป็นโครงการซึ่งจะต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมาก  
ซึ่งส่วนใหญ่มีความต้องการเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก <sup>๓๓</sup>

การพิจารณาใหญ่ในโครงการไฟฟ้า ธนาคารโลกจะดูความต้องการของ  
ประเทศในระยะยาว นอกจากโครงการจะตรงเหมาะสมแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องกับ  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งหมดด้วย <sup>๓๔</sup> อีกสาขาหนึ่งได้แก่ การโทรคมนาคม เริ่มใหญ่ตั้งแต่  
๒๕๑๔ และได้ใหญ่ในโครงการโทรคมนาคม ในแอฟริกา เอเชียและลาตินอเมริกา

ปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาในเมืองใหญ่ ๆ ของประเทศที่กำลังพัฒนา  
กำลังเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากประชากรเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันเทศบาลซึ่ง  
เป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขาดแคลนเงินที่จะตอบสนองความต้องการ

<sup>๓๓</sup>

Ibid., p. 19

<sup>๓๔</sup>

World Bank Group, op.cit., p. 21

ธนาคารเห็นถึงความสำคัญของการสาขานี้ เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับกว้างขวางคือ นอกจากจะมีคุณค่าในตัวเองแล้ว ยังก่อให้เกิดผลทางอ้อมในด้านการส่งเสริมความสามารถในการผลิตของสังคมด้วย นับว่าเป็นสาขาที่กำลังมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

### อุตสาหกรรม

นโยบายหลักของธนาคารโลกในการส่งเสริมพัฒนาการด้านอุตสาหกรรมคือการให้กู้เงินและสินเชื่อแก่บริษัทเงินทุน เพื่อการอุตสาหกรรมในประเทศต่าง ๆ ซึ่งบริษัทเงินทุนเหล่านี้จะนำเงินไปใช้ในกิจการอุตสาหกรรมภายในประเทศ นอกจากนี้ธนาคารยังให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่โครงการอุตสาหกรรมเฉพาะอย่างเช่น ธนาคารให้เงินกู้ในอุตสาหกรรมเหล็ก และเหล็กกล้าแก๊สอินเดียน ญี่ปุ่น และเม็กซิโก

### การศึกษา

กลุ่มธนาคารโลกเริ่มให้การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ เหตุที่ธนาคารเพิ่งจะให้ความสำคัญแก่การศึกษา และให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินเพียงเล็กน้อย เนื่องจากวัตถุประสงค์ใหญ่ขององค์การ ก็เพื่อจะพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเหตุนี้ทั้งธนาคารจึงให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเฉพาะที่จะก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจมากที่สุด

ในประเทศที่กำลังพัฒนาระบบการศึกษามักจะคล้ายคลึงกับประเทศที่เจริญแล้วคือ เน้นในเรื่องวิชาการมากกว่าวิชาชีพ ธนาคารจึงพยายามช่วยให้ประเทศสมาชิกเปลี่ยนแปลงระบบนี้เสียใหม่ ให้ใช้ทรัพยากรทางการศึกษาให้เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ

ของประเทศมากที่สุด โศกการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ๓๖

ในระยะหลัง ธนาคารโลกได้กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาใหม่ โดยจะให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นคือ นอกจากจะให้เงินกู้ในโครงการอาชีวศึกษา และเทคนิคแล้วยังให้แก่โครงการโดยทั่วไปด้วย ตลอดจนมีการจัดตั้งสถาบันเพื่อการเกษตร เพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรม

สำหรับแนวโน้มในอนาคต ปัญหาซึ่งธนาคารโลกกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างมากคือ ปัญหาประชากร ซึ่งได้รับเป็นนโยบายของธนาคารที่จะต้องให้ความช่วยเหลือในคานาประชากรมาเป็นเวลา ๓ ปีแล้ว ปัญหาประชากรก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากได้แก่ การว่างงาน การขยายตัวพลเมือง ประชากรในเขตเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมีกิจการสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้นเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลง ดังนั้นในอนาคตธนาคารโลกคงจะให้ความสำคัญแก่การพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น แต่การให้ความช่วยเหลือของธนาคารโลกคงจะเน้นที่กิจกรรมรากฐานการพัฒนาต่อไป

#### แนวความคิดของธนาคารโลกในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

การให้ความช่วยเหลือของธนาคารโลกแก่ประเทศกึ่งพัฒนานั้น ธนาคารพิจารณาหลักการ ๒ ประการคือ

หลักการอันแรก พิจารณาจากความแตกต่างระหว่างการออม และการลงทุน ( saving - investment gap approach ) โดยที่เห็นว่า การออมในประเทศกึ่งพัฒนา



อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นตัวจำกัดความเจริญที่สำคัญ ความช่วยเหลือจึงเป็นเครื่องเสริมการออมภายใน ทำให้การลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือความเจริญทางเศรษฐกิจ

การหาความแตกต่าง จะตองดูว่าจำเป็นต้องใช้สินค้าและบริการในการบริโภคและการลงทุนเป็นจำนวนเท่าใด จึงจะทำให้ไปถึงอัตราความเจริญที่กำหนดเป็นเป้าหมายไว้ แล้วมาเปรียบเทียบกับความสามารถของระบบเศรษฐกิจว่าจะมีทรัพยากรเป็นจำนวนเท่าใดคือ ดูว่ามีการออมเท่าใด ความแตกต่างที่เกิดจากการคาดคะเนทั้ง ๒ จะแสดงถึงทุนที่ต้องการจากภายนอก แต่สำหรับแนวพิจารณาของธนาคารโลกไม่ได้ตั้งเป้าหมายความเจริญ แต่ศึกษาแต่ละสาขาเศรษฐกิจอย่างละเอียดว่า จะมีความต้องการเงินทุนเท่าใด และกำหนดว่าต้องการทุนอีกเท่าไร โดยธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่โครงการต่าง ๆ ที่ธนาคารเห็นว่ามีความจำเป็นในระดับสูง

หลักการอีกประการหนึ่ง ซึ่งธนาคารโลกใช้เป็นเครื่องประกอบในการพิจารณาใหญ่เงินแก่ประเทศด้อยพัฒนาคือ ความสามารถในการใช้ทุน (absorbptive capacity) นักเศรษฐศาสตร์ระยะหลังพบว่า การเพิ่มการสะสมทุนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความเจริญในรายได้ประชาชาติทั้งหมด การพัฒนาเศรษฐกิจยังมีปัจจัยอื่น ๆ มาเกี่ยวข้องได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี คุณภาพของทรัพยากรคนคน และสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและสถาบันอื่น ๆ ซึ่งมีผู้พบว่ามีความสำคัญเท่ากันหรืออาจจะมากกว่าการสะสมทุน <sup>(๓๖)</sup>

การให้ความสนใจแก่ปัจจัยวัฒนธรรมและสถาบันในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นผลงานของนักพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าจะเป็นเรื่องของนักทฤษฎีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งสนใจแต่การกำหนดแบบจำลองทางเศรษฐกิจ นักพัฒนาการได้

---

<sup>(๓๖)</sup> Andrew M. Kamarck, "Capital and Investment in Developing Countries", Finance and Development, (May, 1971), p. 4

ศึกษาถึงสภาพที่พัฒนาว่าประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง ซึ่งโดยทั่วไปมีปัจจัยต่าง ๆ  
เกี่ยวข้องอย่างมากมาโดยตลอด การขาดความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรภายในประเทศ และความรู้  
ทางวิชาการ ตลอดจนเครื่องมือช่วยการวิจัยขาดความชำนาญ ขาดความสามารถใน  
การจัดการ และประสบการณ์ทั้งในสาขาเอกชนและรัฐบาล อาจถือว่าความสามารถ  
ในการใช้ทุนคือ ขอบเขตจำนวนทุนไม่ว่าจะเป็นจากภายนอกหรือภายในประเทศ ซึ่ง  
อาจจะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ผลตอบแทนสูงกว่าค่าเสื่อมราคา ถ้าหากได้  
รับผลตอบแทนน้อยกว่านี้ก็จะถือว่าเป็นการสูญเสียเปล่า นับว่าเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถ  
มีโครงการที่เหมาะสมแล้ว ยังเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานตามโครงการด้วยคือ  
เป็นข้อจำกัดตลอดกระบวนการผลิต <sup>๓๘</sup>

ค่าจำกัดความสามารถในการใช้ทุนยังไม่เป็นที่ตกลงกันแน่นอน  
และที่ยู้งยากไปยิ่งกว่านั้นคือ ปัญหาว่าจะวัดความสามารถในการใช้ทุนได้อย่างไร อยา  
งไรก็ตาม ธนาคารโลกได้รับเอาแนวความคิดนี้มาใช้ในการตัดสินว่าจะให้เงินกู้แก่ประเทศ  
ที่พัฒนาหรือไม่ โดยพิจารณาว่าประเทศนั้นมีนโยบายหรือการดำเนินการทางเศรษฐกิจ  
ที่เหมาะสมหรือไม่ และการเตรียมโครงการเพื่อขอเงินมีความเหมาะสมทางด้าน  
เศรษฐกิจและวิศวกรรมหรือไม่ ในระยะแรกเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกอธิบายว่า การ  
ที่ธนาคารให้กู้ยืมเงินเป็นจำนวนน้อย เพราะขาดโครงการที่เหมาะสมทั้งในด้านเศรษฐกิจ  
และวิศวกรรม ถึงแม้ว่าในระยะหลังจะเปลี่ยนไปเน้นในเรื่องความสามารถในการใช้  
คืนเงินกู้ก็ตาม แต่ธนาคารโลกก็ยังคงนำเอาความสามารถในการใช้ทุนมาตัดสินในการ  
ให้กู้ยืมเงินอยู่

การที่ธนาคารโลกเน้นในปัญหาเรื่องความสามารถในการใช้ทุน ในการศีก  
ต่อสัมพันธ์กับประเทศสมาชิก นอกจากธนาคารโลกจะใหญ่เงินตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ  
แล้ว ธนาคารโลกยังได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิกผู้เงินด้วย

ธนาคารให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิกมาตั้งแต่เริ่ม  
ดำเนินการ ธนาคารถือเป็นนโยบายว่าจะไม่ใหญ่เงินแก่ประเทศใดจนกว่าจะได้มีการ  
สำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้นเสียก่อน <sup>๓๘</sup> เนื่องจากธนาคารพบว่า โครงการ  
การที่จะกู้ในระยะแรกไม่ได้มีความสำคัญสูงสุด บางครั้งโครงการที่มีความสำคัญมิได้รับ  
ความสนใจเท่าที่ควร ธนาคารจัดส่งคณะผู้แทนไปยังประเทศสมาชิก และธนาคารพบว่า  
ประเทศสมาชิกมักจะไม่มีความหมาย ซึ่งมีความหมายเกี่ยวกับการวางแผนเศรษฐกิจโดยตรง  
จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว และได้ให้คำแนะนำเพื่อเป็นการช่วยเหลือ  
รัฐบาลในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวคือ เป็นการวางแผนการพัฒนา  
เท่าที่จะเป็นได้ และวางแผนทางการลงทุนของประเทศเพื่อที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมาย  
และแนะนำรัฐบาลในปัญหาเศรษฐกิจและการเงินที่สำคัญ <sup>๔๐</sup>

นอกจากงานของคณะสำรวจภาวะเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การช่วย  
เหลือทางวิชาการยังประกอบไปด้วยกิจกรรมอื่น ๆ อาทิเช่น การส่งคณะที่ปรึกษาเพื่อ  
ให้คำแนะนำชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งหรือส่งไปประจำเป็นการถาวร การจัดการศึกษาเกี่ยวกับ  
ตลาดการเงินและเงินทุนรวมถึงการกำหนดโครงการ ในระยะหนึ่งปีถือว่าการ  
กำหนดโครงการ และการจัดเตรียมโครงการเป็นงานที่สำคัญที่สุด เมื่อได้วางแผน

<sup>๓๘</sup>

Gardner and Millikan, op.cit., p. 177

<sup>๔๐</sup>

IBRD, op.cit., pp. 85 - 87

เศรษฐกิจไว้แล้ว ก็จำเป็นต้องมีการพิจารณาว่าควรจะทำเนิการตามโครงการใด เพื่อ  
จะได้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ <sup>๔๑</sup>

ในยามปกตินาคารโลกส่งคณะผู้แทน ( economic mission ) ไปยัง  
ประเทศสมาชิกอย่างสม่ำเสมอเพื่อปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะและปัญหาทางเศรษฐกิจ  
ของประเทศสมาชิกให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเงินกู้ อยางไร  
ก็ตามคณะผู้แทนเหล่านี้มีส่วนช่วยให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกในการดำเนินนโยบาย  
ทางเศรษฐกิจด้วย <sup>๔๒</sup> งานสำคัญของคณะผู้แทนคือ การเสนอรายงาน ระบบการ  
จัดทำรายงานของธนาคารยังไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และ  
ขึ้นอยู่กับคณะผู้แทน ลักษณะโดยทั่วไปคือ เป็นการวิเคราะห์เศรษฐกิจของประเทศผู้  
อยางกว้างขวาง ซึ่งรวมทั้งการสรรเสริญและการวิพากษ์วิจารณ์ด้วย รายงานนี้  
จะส่งให้กับรัฐบาลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เท่าที่ผ่านมา รายงานซึ่งทำการวิจารณ์นโยบาย  
ของรัฐบาลมักจะมีลักษณะรุนแรง นอกจากนี้จะมีข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง <sup>๔๓</sup>  
วัตถุประสงค์ของรายงานก็เพื่อเป็นการเตรียมให้รัฐบาลได้รับรู้ถึงนโยบายของธนาคาร  
เพื่อการเจรจาในการกู้เงินจะไคงายขึ้น ถ้าหากการเจรจาเพื่อขอแก้ไขตามรายงานไม่  
เป็นผลสำเร็จก็จะไม่เสนอต่อไปยังคณะกรรมการบริหารให้พิจารณา ดังนั้นจึงเห็นไคว่า  
ธนาคารโลกไคเน้นถึงปัญหาเรื่องนโยบายและการดำเนินการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม  
และการมีโครงการกู้เงินที่เหมาะสมเป็นอันมาก และไคใช้เป็นหลักสำคัญในการดำเนินการ  
ความสัมพันธ์กับประเทศสมาชิก.

---

<sup>๔๑</sup> Norbert Koenig, "The technical Assistance and  
Preinvestment Activities of the World Bank," Finance and Development,  
(September, 1967), pp. 202 - 203

<sup>๔๒</sup> วิจิตร สุพินิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๑

<sup>๔๓</sup> Teresa Hayter, Aid as Imparialism, (Penguin Books  
Ltd. Middlesex, 1971), p. 72