

การปกครองที่ดีในความหมายทางเศรษฐกิจ

อุดม เกิดพิบูลย์^{*}

คำนำ

ในช่วงเวลาของความสับสนของความคิดทางเศรษฐกิจและความแตกแยก การประท้วงเรียกร้องและการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือ ผู้เขียนรู้สึกว่าจะได้มีการแสดงความเห็นเพื่อแสวงหาข้อยุติที่ว่าสิ่งที่ดีและถูกต้องนั้นควรจะเป็นอย่างไร ความเห็นของผู้เขียนที่จะเสนอในที่นี้อาจจะไม่สอดคล้องกับกระแสความคิดตามสมัยนิยมอยู่บ้าง ผู้เขียนต้องขออภัย

ในการที่รัฐบาลจะบริหารงานเศรษฐกิจของชาติให้บรรลุเป้าหมายประการต่าง ๆ จำเป็นจะต้องอาศัยการบริหารที่ดีที่เรียกว่า การปกครองที่ดี (Good governance) ที่หมายถึงการจัดการเศรษฐกิจและการเมืองของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพของผู้บริหารประเทศ ในการที่จะเรียกว่ามีการปกครองที่ดีนั้น ผู้บริหารประเทศจะต้องแสดงความสามารถในกิจกรรมต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

1. การใช้อำนาจตามหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อปวงชน โดยส่วนรวม
2. การแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นอยู่ให้ลุล่วงไปด้วยดี ทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาว
3. การประสานความขัดแย้งภายในชาติให้ลุล่วงเกิดความมั่นคงและปึกแผ่นทางสังคม ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนรากฐานของความถูกต้องในหลักการ

4. การบริหารนโยบายและโครงการเศรษฐกิจให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ในการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา การปกครองที่ดีและการปฏิบัติหน้าที่ได้ผลนั้น ผู้บริหารประเทศจะต้องแสดงตนให้เป็นที่รวมศรัทธาและได้รับความสนับสนุนจากปวงชนด้วยการแสดงให้เห็นว่า กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางสังคมและการเมืองนั้นบังคับใช้กับกลุ่มชนทุกกลุ่ม และประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันปราศจากการเลือกปฏิบัติและข้อยกเว้น และผู้บริหารจะต้องแสดงให้เห็นถึงความมั่นคงในการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม คือสามารถต้านทานความกดดันจากกลุ่มแสวงผลประโยชน์ที่เรียกร้องสิทธิอื่นไม่ชอบธรรมที่เป็นการละเมิดสิทธิและผลประโยชน์ของปวงชน นอกจากนี้ผู้บริหารประเทศควรกระจายความรับผิดชอบในการบริหารงานตามนโยบายไปสู่ชุมชนระดับชาวบ้านเพื่อเสริมประสิทธิภาพทางการบริหารและให้ชุมชนตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตนเองต้องมีต่อส่วนรวม คือประชาชนทั้งประเทศ มิใช่เพียงแต่ชุมชนของตนเองในท้องถิ่น และตระหนักถึงความเป็นไปได้ ตลอดจนข้อจำกัดต่าง ๆ ของสิ่งที่ชุมชนปรารถนา

^{*} รองศาสตราจารย์ ดร. อุดม เกิดพิบูลย์ ผู้บรรยายพิเศษประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ความท้าทายของยุคปัจจุบัน

ผู้บริหารประเทศในปัจจุบันและในอนาคตจะต้องมีความรอบรู้ วิสัยทัศน์ และความสามารถในการบริหารที่สูงขึ้นเป็นลำดับเพื่อเผชิญกับแนวโน้ม 2 ประการ และแสวงหาผลประโยชน์จากแนวโน้มนี้ให้ตกทอดมาถึงเศรษฐกิจของชาติ คือ

1. การแพร่ขยายของระบบเศรษฐกิจโลกที่หมายถึงการเปิดเสรีทั้งระดับภายในและระดับระหว่างประเทศ (Liberalization และ Globalization)

2. ความตื่นตัวในสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ความต้องการโอกาสที่เท่าเทียมกันและความปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและสังคม

การแพร่ขยายของการค้าเสรีและการติดต่อสื่อสารเป็นสิ่งที่เราต้องยอมรับด้วยเหตุผลทั้งในทางบวกและทางลบ เหตุผลในทางบวกก็คือการเปิดเสรีก่อให้เกิดโอกาสใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนที่เศรษฐกิจของเราจะออกไปแสวงหาผลประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจโลก แต่เราจะต้องปรับปรุงตนเองให้แข่งขันกับเขาได้ เหตุผลในทางลบก็คือ เราไม่มีการหลีกเลี่ยงเพราะเรามีพันธะผูกพันที่จะต้องเปิดเสรี การปิดพรั้วหรือประวิงเวลาจะเสี่ยงต่อการถูกประเทศคู่แข่งช่วงชิงตลาดไปเสียก่อน และยิ่งอาจถูกลงโทษ (Sanction) จากประเทศภาคี WTO (World Trade Organization) ที่รวมถึงการปฏิเสธที่จะให้สิทธิ MFN (Most Favoured Nations) ต่อสินค้าออกของเรา ความท้าทายจากกระแสนี้จะทำให้เราหยุดนิ่งหรือถดถอยมิได้ ผู้บริหารประเทศที่มีการปกครองที่ดีจะต้องสามารถฟันฝ่ากระแสต่อต้านจากกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศ รวมทั้งกระแสความคิดที่จะชักนำไปสู่การถดถอย แล้วผลักดันเศรษฐกิจของชาติสู่โลกภายนอก เพราะเป็นทางเลือกทางเดียว มิฉะนั้นเราจะกลายเป็นผู้แพ้ และในโลกของการแข่งขันไม่มีที่อยู่สำหรับผู้แพ้

สำหรับกระแสแนวโน้มที่ 2 จะมีการเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์จากกลุ่มต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสิทธิที่ชอบ

ธรรมและไม่ชอบธรรมที่จะท้าทายความสามารถของผู้บริหารประเทศในการใช้วิจารณญาณว่าข้อเรียกร้องชนิดใดเป็นสิ่งที่ชอบธรรม และข้อเรียกร้องชนิดไหนเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่ชอบธรรม และความสามารถในการประสานหรือจัดความขัดแย้ง หลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่อาจนำมาใช้ก็คือ ข้อเรียกร้องผลประโยชน์นั้นสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพและหลักความเสมอภาคทางเศรษฐกิจหรือไม่ คือถ้ายินยอมทำตามข้อเรียกร้องแล้วจะเกิดผลในทางเชื่อมต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือไม่ และผลประโยชน์ที่เรียกร้องนั้น ทำให้บุคคลอื่นในสังคมต้องเสียผลประโยชน์หรือไม่ ถ้าปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพและหลักความเสมอภาค ผู้บริหารต้องมีความกล้าหาญเพียงพอที่จะปฏิเสธ

สำหรับวิธีการที่ผู้บริหารจะเลือกใช้เมื่อต้องเผชิญกับกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์ที่ใช้อำนาจกดดันอยู่ในขณะนั้น ได้มีผู้เสนอแนะ และกล่าวเตือนไว้ดังนี้

1. พยายามชักนำให้การเรียกร้องเข้าสู่กระบวนการที่ถูกต้องทางการเมืองและการปกครองและชอบด้วยกฎหมาย คือให้เสนอข้อเรียกร้องนั้น เข้าสู่องค์กรของรัฐบาลเพื่อให้มีการอภิปรายและพิจารณาโดยตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง คือผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เมื่อมีการชี้ขาดก็ถือว่าเป็นข้อยุติขั้นสุดท้าย วิธีนี้เป็นวิธีที่ถูกต้องและดีที่สุด

2. ผู้บริหารตัดสินใจด้วยตนเองที่อาจเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

(ก) ยอมทำตามคำเรียกร้อง

หรือ (ข) ปฏิเสธและใช้กำลังเข้าระงับ

ถ้าผู้บริหารเลือกที่จะยอมแพ้ ก็จะมีผลเป็นการสนับสนุนให้มีการประท้วงเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากกลุ่มอื่นๆ อีกอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และนำไปสู่การระบาดของลัทธิ พลังหมู่ชน (Populism) ที่อาศัยการปลุกระดมเป็นกลุ่มกดดัน (Mob) ก่อการจลาจล ข่มขู่ และขัดขวางการบริหารประเทศ ลัทธินี้เป็นสิ่งชั่วร้าย

เพราะหมายถึง ความล้มสลายของกฎหมายและอำนาจของรัฐบาล ตลอดจนการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ถ้ารัฐบาลเลือกใช้วิธีปราบปรามและถ้าทำได้สำเร็จ ก็จะนำไปสู่ลัทธิเผด็จการ แต่ถ้าไม่สำเร็จก็จะนำไปสู่การจลาจลทั่วประเทศ

3. ปล่อยให้การประท้วงเรียกร้องดำเนินต่อไปโดยไม่ทำอะไร วิธีนี้ทำให้รัฐบาลหมดความชอบธรรมที่จะบริหารงานบ้านเมือง และแสดงถึงความไม่รับผิดชอบ

เพื่อเป็นกรณีตัวอย่าง สมมติว่าเราจะมีนโยบายเพื่อการปรับตัวทางโครงสร้างเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้า สิ่งที่รัฐบาลต้องทำก็อาจจะมีดังนี้คือ (1) ยกเลิกมาตรการปกป้อง การให้เงินอุดหนุน การจำกัดปริมาณนำเข้า และการประกันราคา (2) จัดทำโครงการสงเคราะห์บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการแข่งขันของสินค้าเข้า และ (3) จัดทำโครงการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและส่งเสริมการลงทุนเพื่อการส่งออกรายการใหม่ ๆ นโยบายนี้จะมีผู้เสียประโยชน์ คือผู้ที่เคยได้รับการปกป้อง เงินอุดหนุน การประกันราคา ฯลฯ เขาจะประท้วงแน่นอน และอาจใช้วิธีรุนแรง โดยมี NGO ต่างชาติเข้ามาสนับสนุน ส่วนผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ก็คือผู้ผลิตและคนงานในภาคการผลิตเพื่อส่งออก และประชาชนผู้บริโภคทั่ว ๆ ไปที่จะสามารถซื้อสิ่งของต่างๆ ได้ในราคาต่ำลง แต่โดยปกติแล้วบุคคลกลุ่มนี้ไม่มีตัวแทนหรือองค์กรทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์

ขั้นตอนในการบริหารงานนโยบายนี้ อาจมีดังนี้

1. หาทางชดเชยให้ผู้เสียประโยชน์ เพื่อลดแรงกดดันและกระแสดต่อต้านส่วนนี้คือ โครงการสงเคราะห์บุคคลที่ประสบความเสียหายจนเป็นที่พอใจ

2. สร้างแนวร่วมทางการเมืองกับกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ คือกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวกับการส่งออกและประชาชนผู้บริโภค

3. จัดเวทีทางการเมืองให้ทั้ง 2 ฝ่ายแสดงออกและปรับความขัดแย้ง

4. จัดการรณรงค์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ วิธีการ และเป้าหมายของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวม

ตามกรณีสมมุติที่เสนอมานี้ จะเห็นได้ว่า การปกครองที่ดีมีใช้หมายถึงการยินยอมทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผลักดัน แต่หมายถึงการยึดมั่นในนโยบายและกระทำไปจนบรรลุผลและประสานความขัดแย้ง ตลอดจนลดความรุนแรงของกระแสต่อต้าน

มองไปข้างหน้า

เมื่อมองไปข้างหน้า ผู้เขียนเห็นว่าเศรษฐกิจของชาติจำเป็นจะต้องเติบโตและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้สอดคล้องกับแนวโน้มของเศรษฐกิจโลก และผู้เขียนขอวาดภาพไว้ดังนี้

1. เศรษฐกิจของชาติจะต้องเติบโตในอัตราสูงและแตกสาขาให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์คือ (ก) รองรับทรัพยากรบุคคลที่จะออกมาจากระบบการศึกษา (ข) แก้ปัญหาความยากจน การเติบโตและการแตกสาขาทางเศรษฐกิจเป็นทางที่ถูกต้องทางเดียวสำหรับการแก้ปัญหาความยากจน เพราะสามารถจะสร้างโอกาสการจ้างงานให้กับบุคคลด้อยโอกาสที่จะสร้างฐานะตนเองให้หลุดพ้นจากความยากจน

2. การค้ากับต่างประเทศและการส่งออกจะต้องได้รับการผลักดันให้ทวีตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะผลประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรีอยู่ตรงนี้ และยังเป็นช่องทางที่จะดึงเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากความซบเซา เพราะการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศแต่เพียงประการเดียวนั้น ไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความต้องการลงทุนที่จะจุดลากระบบเศรษฐกิจให้หลุดจากการติดหล่มขึ้นมาได้

3. ภาคเกษตรจะต้องถูกชักนำให้เข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจกระแสหลักที่หมายถึงเศรษฐกิจของชาติและ

เศรษฐกิจของโลก ก็จะต้องมุ่งทำการผลิตเพื่อการค้าเพื่อตลาด และเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม ความยากจนและล้าหลังของภาคชนบทที่เป็นอยู่ในบางท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการที่ภาคเกษตรถูกตัดขาดจากเศรษฐกิจกระแสหลัก

4. ความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท จะต้องถูกทำให้หมดสิ้นไปด้วยการพยายามสร้างระบบเศรษฐกิจเมืองให้เกิดขึ้นในชนบท คือชักจูงให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแพร่ขยายเครือข่ายขั้นตอนของการผลิตไปสู่ชนบท เช่น รับช่วงการทำงานการผลิต (Sub contract) จัดสร้างสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับชาวชนบท ให้ชนบทเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจกระแสหลักเป็นที่ประกอบอาชีพ และเป็นที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพชีวิต

คำสังท้าย

ก่อนจบบทความเรื่องนี้ ผู้เขียนขอฝากความคิดในเชิงสรุปดังนี้

1. ปัญหาเศรษฐกิจที่เผชิญหน้าเราอยู่ในขณะนี้ ที่ควรได้รับความสนใจและดำเนินนโยบายแก้ไขก็คือ

(1) การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

(2) การปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องเร่งด่วน ถ้าปล่อยให้เรื้อรังต่อไปจะสร้างปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาอีก คือ จำนวนคนที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับยากจนจะเพิ่มขึ้น จะมีปัญหาโสเภณีและการค้ายาเสพติดเพิ่มขึ้น จะมีบัณฑิตตกงานที่กลายเป็นเครื่องมือของ NGO ต่างชาติที่เข้ามาทำกิจกรรมที่เสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติ

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอาจทำได้ด้วยการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อการขยายตัว (Expansionary policy) เช่นรัฐบาลอาจจะลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ต่อเนื่องเป็นเวลา 3-4 ปี และผลักดันการส่งออกทั้งทางด้านการเข้าถึงตลาดใหม่และการ

ผลิตภายในประเทศเพื่อการส่งออก ทั้งนี้เพราะการที่จะทำให้เศรษฐกิจขึ้นจากหลุมแห่งความชบเซาต้องอาศัยแรงผลักดันขนาดมหึมา การหวังพึ่งการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศแต่โดยลำพังและไม่ทำโครงการขนาดใหญ่จะไม่มีทางฉุดลากให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้

2. เราต้องผลักดันให้เศรษฐกิจก้าวหน้าต่อไปตามแนวทางที่เข้ามาในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาแล้วที่เราปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากการผลิตเพื่อทดแทนนำเข้าไปสู่การผลิตเพื่อส่งออกคือก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกอย่างเต็มตัวที่ทำให้เศรษฐกิจในช่วงนี้เติบโตในอัตราก้าวกระโดดแสดงว่ากลยุทธ์นี้ได้พิสูจน์ตัวเองแล้วว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง ทำงานได้ผล และเป็นที่ยอมรับเป็นแนวนโยบายของทุกประเทศในโลก รวมทั้งประเทศที่เคยเป็นปฏิปักษ์ต่อแนวคิดนี้มาก่อนก็ละทิ้งความคิดเดิมและยอมรับกลยุทธ์นี้มาใช้ ความล้มเหลวของเราที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความบกพร่องในการจัดการระบบเศรษฐกิจ มิใช่เป็นผลของการเลือกกลยุทธ์ที่ผิดพลาด

3. รัฐบาลต้องสร้างความเชื่อมั่นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นในสังคม ด้วยการสร้างค่านิยมที่ให้ความสำคัญต่อความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ ความรับผิดชอบต่อสังคม ค่านิยมพื้นฐานเช่นนี้ผู้กร่อนไปจนเกือบหมดในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ ในขณะนี้มีความแตกแยก ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างชาติสร้างเศรษฐกิจที่มั่นคง

4. โครงการก่อสร้างแหล่งพลังงาน แหล่งน้ำ เส้นทางคมนาคม พื้นฟูป่าอนุรักษ์และทรัพยากรทางทะเลจะต้องผลักดันให้ดำเนินไปตามเป้าหมาย เพราะโครงการเหล่านี้นอกจากจะช่วยสร้างอุปสงค์ การจ้างงาน และรายได้ที่จะช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้แล้ว ในระยะยาวสิ่งก่อสร้างจากโครงการดังกล่าวจะช่วยยกระดับศักยภาพการเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติให้สูงขึ้นต่อไปอีก

5. นักวิชาการจะต้องเปลี่ยนวิธีการแสวงหาชื่อเสียงจากการตำหนิตีเดียและขัดขวางไปเป็นการเสริมสร้างและทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ในทางรูปธรรม

6. รัฐบาลควรทบทวนท่าทีที่มีต่อองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (NGO) เสียใหม่ โดยจำกัดขอบเขตของกิจกรรมให้เป็นไปในทางสนับสนุนและช่วยเสริมนโยบายของรัฐบาลเท่านั้นคือช่วยงานภาคปฏิบัติในระดับชุมชน

ชนที่รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปได้อย่างทั่วถึงเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรและกระทำไปภายใต้โครงการพัฒนาของรัฐบาล มิใช่ทำกิจกรรมที่ขัดขวางหรือสวนทางกับนโยบายรัฐบาล

ผู้เขียนรู้สึกถึงความห่วงใยต่อชาติด้านเมืองที่แฝงอยู่ในความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีทางแสดงออกนั้นยังมีอยู่มาก และรอคอยโอกาสของการปรากฏตัว

บรรณานุกรม

- Acocella, Nicola. 1998. **The Foundations of Economic Policy : Values and Techniques**. Cambridge : Cambridge University Press.
- Bergsten, C. Fred, Keohane, Robert and Nye, Joseph S. 1975. **World Politics and International Economics**. Washington D.C : Brookings Institution.
- Cullis, John and Jones, Philip. 1992. **Public Finance and Public Choice**. New York : McGraw-Hill.
- Goeninger, Edgardo. 1991. "Governance and Economic Development : Issues and Constraints," In **Proceedings of the World Bank Annual Conference**, 260-287. [n.p.]
- Just, Richard E., Hueth, Darrell L. and Schmitz, Andrew. 1982. **Applied Welfare Economics and Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Williamson, Oliver E. 1994. "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform," In **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, 171-197. [n.p.]