

Book Review: An Upside Down View of Governance

กัญจน์ โคมยงค์ (KAN CHOMYONG)¹

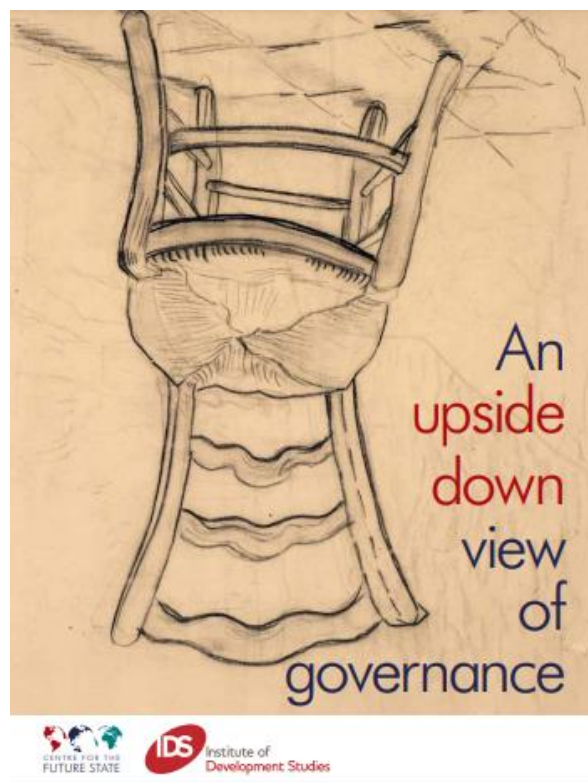
วัทธิกร แสงอรุณ (WATTIKORN SANG-ARUN)²

อนุพัทธ์ ท้วมอ้า (ANUPAT THUAMAM)³

^{1,2,3} นิสิตภาควิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Student of Department of Government, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

E-mail: 63910022@my.buu.ac.th



Department for International Development. (2010). *An Upside Down View of Governance*. Brighton, UK: Institute of Development Studies. (79 pages)

หนังสือ Book Review An upside down view of governance เขียนโดย The Institute of Development Studies ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความคิดที่ร่วมกับมหาวิทยาลัยซัสเซ็กซ์ ตั้งอยู่ในวิทยาเขตใน

Falmer, East Sussex เป็นสถาบันที่นำเสนอการวิจัยและการเรียนการสอนในด้านการศึกษการพัฒนา ในหนังสือเล่มนี้พยายามจะชี้ให้เห็นความแปลกใหม่ของมิติในการมองภาพที่เกี่ยวกับ Governance ด้วยการแนะนำให้ลองมองแบบกลับหัว เพื่อจะให้คำแนะนำที่จะได้เป็นประโยชน์ให้แก่ผู้ร่างนโยบายให้ลองปรับเปลี่ยนวิธีการในการร่างนโยบาย ที่จะทำให้เห็นมิติอื่นๆ และเพื่อเป็นการพัฒนาของกระบวนการที่เกี่ยวกับ Governance ผ่านการยกตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนของแต่ละประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์เหล่านั้นมีความสำคัญอย่างไรต่อการกำหนดนโยบายต่างๆ หนังสือเล่มนี้ได้รับการตีพิมพ์ในปี 2010 โดย The Institute of Development Studies มีทั้งหมด 7 บท จำนวน 79 หน้า

บทแรก A Fresh Look at Governance บทนี้เป็นบทเริ่มต้นของหนังสือ โดยพยายามจะนำเสนอให้เห็นภาพ รูปแบบใหม่ของการจัดการปกครอง โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมานั้น Governance มีข้อจำกัดและเป็นปัญหาต่อการพัฒนาอย่างไร ผ่านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ การเมือง ที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและเบื้องหลังที่มาของอำนาจ เพื่อจะให้เกิดความเข้าใจที่กระจ่างและหลีกเลี่ยงการเกิดอคติต่ออะไรก็ตามที่เกี่ยวกับ Governance รวมถึงแนะนำให้ผู้กำหนดนโยบาย ควรเปลี่ยนความสนใจจากสถาบันที่เป็นทางการมาสู่การทำความเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐและสังคม ภายใต้พลวัตของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระดับรัฐและการกระจายอำนาจแบบประชาธิปไตย ที่ทำให้พลเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งแปลว่าความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนไม่ได้จำกัดอยู่แค่รัฐเพียงฝ่ายเดียวและมีรูปแบบเป็นลำดับขั้นเหมือนแต่ก่อน หากแต่เป็นการเชื่อมโยงกันของเครือข่ายต่างๆ ซึ่งถือเป็นรูปแบบใหม่ เพื่อก้าวข้ามเส้นแบ่งระหว่างภาครัฐและเอกชน ในขณะที่ภาครัฐนั้นยังคงมีความจำเป็นอยู่ เพียงแต่บทบาทของรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องทำทุกอย่างเหมือนอย่างเคย

บทที่สอง State-Society Relations and State Fragility บทนี้ต้องการเสนอมุมมองที่แตกต่างกันในการปกครอง เพื่อสร้างสถาบันที่จัดการทุจริตหรือตัวแปรภายนอก และอีกมากมายมุ่งเน้นไปที่การดำเนินการเพื่อแก้ไข สิ่งจูงใจในการสร้างอำนาจสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากบุคคลภายนอกมีอิทธิพลโดยตรงต่อพลวัตทางการเมืองของประเทศยากจนโดยตรง ในตัวอย่างประเทศ OECD สามารถริเริ่มและจัดการได้โดยให้แต่ละประเทศร่วมมือกันในหลายมิติ คือ ด้านแรกโลกาภิวัตน์และความมั่งคั่ง และด้านที่สองความไม่เท่าเทียมกันของระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน เพื่อเป็นตัวขับเคลื่อนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจโลก แต่ประเทศยากจนยังคงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบอยู่เสมอ

บทที่สาม How Can Public Action Stimulate Productive Private Investment ? หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ถูกตราหน้าว่าประเทศยากจน มักจะมีองค์ประกอบของประเทศที่พัฒนาแล้วเข้าไปให้คำแนะนำ เช่น ประเด็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะมีข้อเสนออยู่ภายใต้หลักการของ Liberalization และ Privatization ผ่านการให้รัฐเป็นตัวนำโดยการสร้างบรรยากาศการลงทุนเพื่อให้ภาคเอกชนเติบโต จากการออกกฎหมายและการออกระเบียบ เช่น การสร้างการลงทุน แต่สิ่งที่เกิดขึ้น

ตามมา คือ ปัญหาหลายรูปแบบเนื่องจากบริบทภายในของประเทศยากจนนั้น เช่น การลดบทบาทรัฐในประเทศยากจนเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก และ การทำตามคำแนะนำให้ประสบความสำเร็จ แต่มีในบางกรณีที่ประเทศยากจนสามารถเกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งที่ไม่ได้รับคำแนะนำจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในแอฟริกา เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้มีการออกแบบกลไกของสถาบันทุกอย่างให้รองรับกับบริบทภายในประเทศ โดยปราศจากคำแนะนำจากภายนอกที่ไม่สอดคล้องกับบริบทภายในประเทศ หากพูดถึงการออกแบบโครงสร้างบนฐานความคิดจากภายนอก มีความเป็นไปได้ที่มันไม่สามารถนำมาใช้ในประเทศได้ เพราะว่ามีปัจจัยและความสัมพันธ์บางอย่างที่อยู่เหนือการคำนวณจากภายนอก เช่น การได้มีอยู่ของอภิสถิธิชน กฎกติกาบางอย่างที่เอื้อให้เกิดสภาวะดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนของ การลงทุน “เป็นเรื่องยากที่จะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนายทุน” เช่น กรณีการเก็บค่าธรรมเนียมโดยรัฐบาลท้องถิ่น การจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับรัฐบาลท้องถิ่นจะช่วยให้การเข้าถึงทรัพยากรบางอย่าง อาทิ ได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าถึงเงินกู้ที่มากขึ้นด้วย หรือ ในหลายประเทศที่คนมีตำแหน่งทางการเมืองมักจะมีตำแหน่งในทางเศรษฐกิจด้วย จากการที่ทุนต้องการอำนาจสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้ธุรกิจของตนขยายตัวได้มากขึ้น

บทที่สี่ Mobilising for Better Public Services ประเด็นหลักคือ เสนอวิธีการจัดระเบียบการให้บริการสาธารณะ หรือ การส่งมอบบริการสาธารณะ การหลีกเลี่ยงการยึดติดกับความคิดที่เอามาเป็นบรรทัดฐาน สองวิธีการออกแบบโครงสร้างสาธารณะที่คำนึงถึงผลกระทบของการแทรกแซงนโยบายสาธารณะ ที่สามารถนำไปสู่การเกิดขึ้นของตัวแสดงและสถาบันใหม่ ซึ่งอาจจะเป็นการส่งเสริม หรือ ลดทอนสถาบันที่มีอยู่เดิม และสร้างโอกาสสำหรับการสร้างพันธมิตรกันระหว่างรัฐกับเอกชนแม้กระทั่งพันธมิตรที่ข้ามชนชั้น โดยใช้ข้อมูลจากการปฏิรูปโครงการสุขภาพ และ โครงการช่วยเหลือสังคมในบราซิล เม็กซิโก และอินเดีย ภายใต้การเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมในประเทศเหล่านั้น ผ่านการอธิบายการเชื่อมโยงเครือข่ายสาธารณะระหว่างตัวแสดงภาคเอกชนที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งส่งผลกับโครงสร้างเครือข่ายและวิธีการปฏิสัมพันธ์กับรัฐ ข้อมูลหลักแบ่งออกเป็นกรอบการวิเคราะห์โดยทั่วไป และวิธีวิทยาแบบผสม ที่พยายามศึกษาบริบทที่แตกต่างกันอย่างมาก เช่น พื้นที่ชนบทที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำ ที่นำมาสู่ข้อเสนอสำหรับผู้วางนโยบาย ทำายที่สุดสิ่งที่ชัดเจนจากการศึกษาในบทนี้พบว่า การปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จได้นั้นการปกป้องภาคประชาสังคมอย่างหนักแน่นอาจไม่ใช่คำตอบสำหรับทุกเคส ขบวนการทางสังคมที่เคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ของ คนยากไม่อาจเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติจากการเสริมสร้างองค์กรภาคประชาสังคม

บทที่ห้า ‘Traditional’ Local Governance: Problem or Solution? “โครงสร้างดั้งเดิม” มีส่วนสำคัญในการขัดขวางสภาวะ State Building เช่น Afghanistan or Sierra Leone ในช่วงทศวรรษ 1990 ในบทนี้ได้นำเสนอลักษณะของอุดมการณ์เหมือนลูกตุ้มที่หมุนไปมา นำมาสู่การเสื่อมถอยของโครงสร้าง

ดั้งเดิมอย่างที่เกิดขึ้นใน เบนิน โบลิเวีย แครีมา룬 รวันดา โซมาเลีย ตองกา ตูวานดา แซมเบีย และเกิดเป็น “โครงสร้างใหม่” ที่ประชาชนธรรมดามีความสัมพันธ์โดยตรงกับสถาบันที่เป็นทางการ เช่น ข้าราชการ พรรคการเมือง และในกรณีโครงสร้างดั้งเดิมอาจถูกประดิษฐ์สร้างขึ้นใหม่จากหลอมรวมกับโครงสร้างแบบใหม่ เพื่อสร้างความชอบธรรม ข้อสรุปเกิดขึ้นจากโครงการวิจัยเชิงเปรียบเทียบของ CFS ดำเนินการตลอด 7 ปีที่ผ่านมาของสถาบันท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ (ILGIs : Informal local governance institutions) อธิบายความหมายของสถาบันการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการและภาพรวมด้วยการยกตัวอย่าง สองตัวอย่างในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันเพื่อให้เห็นลักษณะของความแตกต่าง คือ 1. รัฐกรณากูกะ (อินเดีย), รัฐราชสถาน (อินเดีย) กับ 2. ปัญจาบ (ปากีสถาน) สะท้อนรูปแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจากรูปแบบสถาบันที่ไม่เป็นทางการที่ยังส่งผลกระทบต่อคนยากจนในพื้นที่ชนบท ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว หากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารภายนอกที่เปลี่ยนไป

บทที่หก Tax Bargaining and Managing the Resource Curse บทนี้เป็นการอธิบายความสัมพันธ์กันระหว่างภาษีกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและ Governance ภาษีไม่ใช่แค่เรื่องของภาครัฐ หากแต่ยังสามารถบอกถึงความเข้มแข็งของภาคประชาชนได้แบ่งเป็นประเด็นดังนี้ หนึ่งรูปแบบการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อต่อรองกับภาครัฐ ข้อสรุปในส่วนแรก คือ ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปต่อรองในเรื่องมาตรการการออกภาษีได้ และ ในบางกรณีประชาชนสามารถต่อต้านการเก็บภาษีของรัฐบาลที่ไม่สมเหตุสมผลสอง “คำสาปของทรัพยากร” จากการมุ่งเน้นขายทรัพยากรเพียงอย่างเดียว ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จาก 3 ประเทศ คือ กาน่า เป็นประเทศที่ระบบการเมืองเปิดเอื้อให้ประชาชนเข้าไปต่อรองเรื่องมาตรการการออกภาษี แต่ยังไม่เห็นผลชัดเจน และภายหลังเมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองรัฐต้องหันมาฟังประชาชนมากขึ้นเพื่อการรักษาคะแนนเสียง นำมาสู่การปรับโครงสร้างภาษีใหม่ เช่น VAT และ ภาษีปิโตรเคมี กรณีเคนยา หลังได้รับเอกราชมีความพยายามที่จะเข้าไปต่อรองภาษีโดยภาคประชาชน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จทุกครั้ง เช่น ผู้ประกอบการขนส่งต่อต้านภาษีบำรุงถนน สะท้อนความพยายามของภาคประชาชนที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมออกแบบนโยบายการเก็บภาษี แต่บรรยากาศทางการเมืองไม่เหมาะสมการต่อรองจึงไม่สำเร็จ เอธิโอเปีย รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะหาความชอบธรรมจากภาคเอกชนโดยลดภาษีเชิงสันนิษฐาน แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบมาตรการเก็บภาษียังน้อย

บทที่เจ็ด Conclusions and Implications for Policymakers งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มจาก ข้อสมมุติฐานที่แตกต่าง นำมาสู่ข้อค้นพบที่หลากหลาย การปฏิรูปหลายครั้งทำให้การปกครองดีขึ้นภายใต้ขอบเขตของสถาบันที่เป็นทางการ และย้ำข้อเสนอว่าโครงการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุน การเสริมสร้างหลักนิติรัฐ หรือ ความล้มเหลวในการต่อกรกับคอร์รัปชันเกิดจากการตั้งสมมุติฐานที่ผิดพลาด สถาบันที่ไม่เป็นทางการและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลนั้นแพร่หลายและมีพลังและสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ก้าวหน้าในประเทศยากจน การสร้างรัฐบาลและสถาบันการตลาดที่เป็นประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการยังคงเป็นเป้าหมายระยะยาวที่ถูกต้อง แต่ในการเตรียมการและความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในระยะสั้นถึงระยะ

กลางสามารถช่วยกระตุ้นการลงทุนปรับปรุงบริการเชื่อมโยงประชาชนเข้ากับรัฐและอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การกำกับดูแลที่อิงตามกฎที่ครอบคลุมมากขึ้น การอธิบายในมุมมองแบบลักษณะกลับด้านหรือตามชื่อหนังสือที่ว่า “An Upside Down View of Governance” เพื่อให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่จะตามในแต่ละบทของหนังสือเล่มนี้ เป็นการท้าทายแนวคิดทั้งหมดก่อนหน้านี้ที่มักจะตั้งสมมุติฐานอยู่กับการพัฒนา งานวิจัยชิ้นนี้แสดงคำแนะนำที่สำคัญที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในทางปฏิบัติเพื่อให้ governance เกิดความก้าวหน้า

สิ่งที่น่าสนใจของหนังสือเล่มนี้ “An Upside Down View of Governance” เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดประโยชน์ทันทีเมื่อมีการนำนโยบายที่กำหนดออกมาหรือมีการเปรียบเทียบกันในส่วนของกรณีต่างๆ ในบทความในแต่ละบทที่แสดงให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งนโยบายควรไปในทางที่ถูกต้องและสมควรต่อพื้นที่ที่เกิดปัญหาจริงหรือเป็นการชี้นำวิถีทางการให้เหมาะสมต่อบริบทภายในประเทศในกรณีต่างๆ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพที่ดีต่อประเทศที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ไม่ควรเป็นการปล่อยละเลยอย่างที่เป็นดังกรณีตัวอย่างในบทความ ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาระหว่างภาครัฐกับสังคมภายในประเทศ ฉะนั้นหนังสือเล่มนี้ สามารถศึกษาที่จะได้ศึกษาลักษณะนโยบายของประเทศที่มาจากปัญหาการปกครองหรือการบริหาร