

สู่ทางใหม่ของเศรษฐกิจไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยชนิดที่มีการวางแผนจากส่วนกลางก้าวอย่างผู้ทศวรรษที่สี่ แม้ว่าในช่วงสองทศวรรษแรกจะมีการกวัดแกว่งของแนวนโยบายเศรษฐกิจ ระหว่างแนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมกับแนวนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม แต่แล้วแนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมก็ฝังรากเป็นกระแสหลักนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ส่วนสำคัญเป็นเพราะอิทธิพลของแนวทางทุนนิยมอนุรักษ์ (Conservative Capitalism) อันมีสหรัฐอเมริกา (ยุคประธานาธิบดีโรนัลด์เรแกน และยอร์จ บุช) และอังกฤษ (นับตั้งแต่รัฐบาลมาร์กาเรต แธตเชอร์) เป็นผู้นำ โดยมีธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหัวหอกในการเผยแพร่และบังคับใช้นโยบาย ธนาคารโลกอาศัยเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans = SALs) ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศอาศัยเงินกู้ฉุกเฉินเพื่อแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Standby Arrangement) เป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) เงื่อนไขเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และเกื้อกูลต่อการเติบโตของระบบทุนนิยมโลก ประเทศที่ต้องพึ่งเงินกู้จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่มีทางเลือกอื่น นอกเหนือไปจากการปรับนโยบายเศรษฐกิจสู่แนวทางเสรีนิยม

การล่มสลายของระบบโซเวียตและการที่ประเทศต่างๆในโลกที่สองละทิ้งแนวทางสังคมนิยม โดยหันไปพึ่งพิงกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งนี้นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ยิ่งทำให้แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมแผ่อิทธิพลครอบงำระบบโลกทั้งระบบ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่สองของการใช้แผนพัฒนา มีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนากอุตสาหกรรม จากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization = ISI) ไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization = EOI) การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้ได้รับการต่อต้านและขัดขวางจากกลุ่มทุนที่ได้ประโยชน์จากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรม แต่แรงต่อต้านนี้มีอาจทวนแรงกดดันจากระบบทุนนิยมโลก อันมีธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหัวหอก การลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงปรากฏตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 และเพิ่มกระแสในทศวรรษ

* ตีพิมพ์ครั้งแรกใน อภิญา รัตนมงคลมาศ และฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์(บรรณาธิการ) ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 : ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า (สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ และสถาบันนโยบายศึกษา 2537) หน้า 33-40

2530 บัดนี้ระบบเศรษฐกิจไทยได้ละทิ้งยุทธศาสตร์การพัฒนแบบปิด (Inward Orientation) เกือบโดยสิ้นเชิง และหันเหสยามรัฐนาวามุ่งสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนแบบเปิด (Outward Orientation) อย่างเต็มที่

การผลึกผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites) กับกลุ่มทุนทำให้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังเลือกเส้นทางโลกาภิวัตน์พัฒนา อันเป็นเส้นทางการพัฒนาแบบทุนนิยมที่เลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนแบบเปิด โดยแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ ด้วยการสร้างและขยายเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้าและการผลิตระหว่างประเทศ แต่ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาชนิดสุดโต่งมีแนวโน้มที่จะทำให้ลายดุลธรรมชาติสถาบันครอบครัว และลักษณะความเป็นชุมชนของหมู่บ้าน มิใช่ต้องกล่าวว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้เกื้อประโยชน์ของภาคธุรกิจมากกว่าภาคประชาชน กระแสโลกาภิวัตน์พัฒนาจึงปะทะกับกระแสชุมชนท้องถิ่นพัฒนา จนก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา ในขณะที่ภาคธุรกิจเลือกเส้นทางโลกาภิวัตน์พัฒนา ภาคประชาชนกลับถูกผลักดันให้เข้าสู่กระแสชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ความจำกัดและความร่อยหรอของทรัพยากรจะทำให้การแย่งชิงทรัพยากรในชนบทกลายเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งที่รุนแรง จนก่อให้เกิดภาวะระส่ำระสายในสังคมชนบทได้

แม้ว่าระบบเศรษฐกิจไทยสามารถเติบโตในอัตราอันน่าพอใจตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่ผลพวงของการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับมิได้กระจายสู่ภาคประชาชนอย่างเสมอภาค ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การกระจายรายได้ประชาชาติจะเลวร้ายลงเท่านั้น สภาพความยากจนและภาวะทุพโภชนาการยังคงดำรงอยู่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงตามลำดับ มิใช่จะต้องกล่าวถึงความแออัดของเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครที่ทวีความร้ายแรง อันเป็นผลจากการอพยพของประชาชนจากชนบท

สภาพการณ์ของภาคประชาชนหาได้ดีขึ้นไม่ แม้จะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง การณ์ปรากฏอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลประชาธิปไตยมิได้แตกต่างจากรัฐบาลเผด็จการในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ การก่อเกิดของรัฐบาลประชาธิปไตยหาได้นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกื้อประโยชน์ของภาคประชาชนแต่ประการใดไม่ ตรงกันข้ามรัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะสืบต่อยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนา ซึ่งเกื้อประโยชน์ของภาคธุรกิจ ข้อเท็จจริงจากประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลประชาธิปไตยเป็นรัฐบาลของกลุ่มประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มประโยชน์

หากเส้นทางใหม่ของเศรษฐกิจไทยเป็นเส้นทางที่เกื้อประโยชน์ของภาคประชาชน การตัดสินใจเลือกทางใหม่อาจถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ยิ่งใหญ่ (Great Decision) แต่การตัดสินใจที่ 'ยิ่งใหญ่' นี้แขวนอยู่กับอัจฉริยภาพ วิสัยทัศน์ และการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของผู้นำเป็นสำคัญ ครั้นเมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา

การณั้ปรากฏว่ารัฐบาลหลายต่อหลายชุดชูนโยบายที่ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นประโยชน์ต่อภาคประชาชน แต่เนื้อแท้กลับเป็นประโยชน์ต่อภาคธุรกิจ แม้การเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกื้อประโยชน์ของภาคประชาชนจะเป็นการตัดสินใจที่ยิ่งใหญ่ แต่การตัดสินใจที่ 'ยิ่งใหญ่' ยิ่งกว่า ก็คือ การลดทอนความ 'ยิ่งใหญ่' ของการตัดสินใจ

การลดทอนความ 'ยิ่งใหญ่' ของการตัดสินใจของผู้ปกครองทำได้ด้วยการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ปัญหา และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของบ้านเมือง การปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญอย่างน้อย 3 ด้าน กล่าวคือ

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การสถาปนาหลักการสำคัญที่ว่า การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงข่าวสารสาธารณะ(Public Information) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลจักต้องถือเป็นหน้าที่ในการเปิดเผยและเผยแพร่ข่าวสารสาธารณะ สนับสนุนการใช้ระบบการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearings) ในการกำหนดทางเลือกของสังคม (Social Choice) สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเปลี่ยนแปลงจารีตการวางแผน เริ่มต้นจากการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ไปสู่แผนพัฒนาภูมิภาคและแผนพัฒนาชาติในที่สุด นอกจากนี้ ยังต้องมีการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้มากขึ้น

ด้านที่สอง ได้แก่ การพัฒนาตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) มากยิ่งขึ้น ขจัดทำนบที่กีดขวางการเข้าและออกจากตลาดการเมือง (Barriers to Entry and Exit) ส่งเสริมการเติบโตของพรรคการเมืองขนาดเล็ก รวบรวมและเผยแพร่สารสนเทศเกี่ยวกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ลดทอนและขจัดการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจโดยมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการ

ด้านที่สาม ได้แก่ การปฏิรูประบบราชการเพื่อลดขนาดของภาครัฐบาล โดยมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น มีการกระจายการผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) ไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และมีการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง (Fiscal Decentralization)

หนทางที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้นนี้ เกี่ยวพันกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายใหม่บางฉบับ การเปลี่ยนแปลงจารีตด้านนิติบัญญัติ และที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องยากยิ่ง ตารางที่ 1 ทดลองนำเสนอยุทธวิธีเพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าวข้างต้นนี้

ตารางที่ 1 ข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบาย

	ยุทธศาสตร์	ยุทธวิธี
1.	การเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และเพื่อลดทอนการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ	<ol style="list-style-type: none"> 1. การแก้ไขกฎหมายและรัฐธรรมนูญเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้มากขึ้น 2. การเปลี่ยนแปลงจารีตด้านนิติบัญญัติเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจมากจนเกินไป 3. การบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องขอสัตยาบันจากสภาผู้แทนราษฎร ในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศทุกกรณี และบังคับให้ต้องพิมพ์สัญญาและข้อตกลงนั้นในราชกิจจานุเบกษา 4. การบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในการให้สัมปทานระหว่างประเทศ 5. การเปลี่ยนแปลงจารีตด้านการงบประมาณให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ การใช้จ่ายรัฐวิสาหกิจ และการก่อหนี้ต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร โดยให้รวมแผนการใช้จ่ายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดินประจำปี 6. การเปลี่ยนแปลงจารีตการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเริ่มต้นจากการทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ประชาชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม และมีกลไกที่ประชาชนสามารถใช้สื่อความต้องการและความเห็น ทั้งนี้แผนพัฒนาฯ จักต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

	ยุทธศาสตร์	ยุทธวิธี
2.	การพัฒนาตลาดการเมืองให้มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์	<p>7. การให้สัมปทาน การให้อำนาจผูกขาดในการผลิตและการค้า รวมตลอดจนการจัดสรรโควตาการนำเข้าและโควตาการส่งออกจกต้องประกาศหลักเกณฑ์ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 ปี</p> <p>8. โครงการของรัฐบาลที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่ยังผลให้มีการอพยพราษฎร จกต้องประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาและแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเริ่มโครงการ</p> <p>9. การใช้เวทีการไต่สวนสาธารณะ(Public Hearings) เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการที่มีความขัดแย้งในสังคม</p> <p>10. การตรากฎหมายว่าด้วยสารสนเทศสาธารณะ (Public Information) เพื่อบังคับให้มีการตีพิมพ์ข้อมูลสาธารณะในราชกิจจานุเบกษา หรือเผยแพร่ด้วยวิธีการอื่น อีกทั้งกำหนดสิทธิของประชาชนในการรับรู้สารสนเทศสาธารณะ</p> <p>11. การตรากฎหมายกำหนดข้อบังคับห้ามข้าราชการและพนักงานของรัฐมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตนสามารถให้คุณให้โทษจากการใช้อำนาจหน้าที่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม</p> <p>1. การแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นใดเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น โดยให้สามารถนำเสนอกฎหมายในฐานะปัจเจกบุคคลได้ และมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น โดยให้สามารถเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี</p>

	ยุทธศาสตร์	ยุทธวิธี
3.	การปฏิรูประบบราชการเพื่อลดขนาด	<p>2. การส่งเสริมการก่อตั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กด้วยการเลิกเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนผู้สนับสนุนการก่อตั้งพรรค จำนวนผู้สมัคร ส.ส.ขั้นต่ำ รวมถึงลดจรรยาบรรณของเขตการเลือกตั้ง</p> <p>3. การจัดตั้งองค์กรกลางให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนควบคุมและกำกับ การเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรม</p> <p>1. การถ่ายโอนการผลิตสินค้าเอกชนทั้งหมดไปให้แก่ภาคธุรกิจ(Privatization)</p> <p>2. การโอนการผลิตสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) ไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น</p> <p>3. การกำหนดให้ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนภูมิภาคต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มต้นจากจังหวัดที่มีความพร้อมเกณฑ์ความพร้อมของจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯจะต้องกำหนดไว้ตายตัวและประกาศล่วงหน้า</p> <p>4. การกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง (Fiscal Decentralization) โดยให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น</p>

ที่มา รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์" บทความเสนอต่อการประชุมวิชาการประจำปี 2536 สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน ระหว่างวันที่ 10-11 ธันวาคม