

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

World Bank (1983) *World Development Report 1983*, Oxford University Press for the World Bank, 214 pp + x, US. \$ 24.

ทุก ๆ ปีธนาคารโลกจะตีพิมพ์เอกสารออกมาจำหน่ายและแจกหลายอย่างด้วยกัน "รายงานการพัฒนาของโลก" เป็นเอกสารชุดที่เป็นที่รู้จักมากและถูกนำมาใช้อ้างอิงอย่างกว้างขวาง "รายงาน" ประจำปี 2526 ได้เริ่มออกเผยแพร่แล้วตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม 2526 พร้อมกันทั่วโลกตีพิมพ์ด้วยกระดาษปอนด์อย่างดี หนา 214 หน้า บวกกับคำนำอีก 10 หน้า ราคา 24 เหรียญสหรัฐ นับว่ามีจำหน่ายที่ห้างเซ็นทรัลและร้านหนังสือวิชาการอื่น ๆ หรืออาจจะหยิบยืมได้จากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาและสถานที่ราชการที่เกี่ยวข้อง

รายงานฉบับนี้ประกอบด้วย 2 ภาคคือภาคเนื้อเรื่อง (หน้า 1 — 134) และภาคสถิติ (หน้า 137 — 214) ในภาคเนื้อเรื่องมีบทต่าง ๆ 12 บท 3 บทแรกเกี่ยวข้องกับการศึกษาและติดตามภาวะเศรษฐกิจที่ซับซ้อนหลายปีและคาดว่ากำลังฟื้นตัวขณะนี้ อีก 9 บทที่เหลือเกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการเพื่อปรับปรุงวิธีบริหารการพัฒนา สำหรับนักวิจัยที่ฝึกฝนเรื่องเครื่องชี้ทางสังคมจะได้รับประโยชน์จากภาคสถิติไม่น้อยทีเดียว

รายงานนี้มีได้เขียนขึ้นเพื่อนักเศรษฐศาสตร์หรือนักสังคมศาสตร์หรือนักวิชาการสาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่มีศัพท์แสงทางวิชาการหรือสูตรสมการต่าง ๆ ที่ดูแล้วน่ากลัว เรียกว่าอ่านกันได้ทุกคน และที่สำคัญก็เป็นเรื่องที่น่ารู้เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม ทั้งของไทยและต่างประเทศรวมอยู่ในนี้เสร็จสรรพ

เนื้อหาใน 3 บทแรกอาจจะสรุปรวมๆ ได้ว่า ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลกติดต่อกันมา 4—5 ปีแล้ว ปี 2525 อาจจะเรียกได้ว่าตกต่ำสุดขีด และปี 2526 เริ่มจะกลับฟื้นตัวขึ้น ในอดีตระหว่าง 2516—19 ก็เคยมีความซบเซาคล้ายกับปรากฏการณ์ขณะนี้เพียงแต่ว่ามีช่วงเวลาสั้นกว่า ความซบเซาที่เกิดขึ้นใน 4—5 ปีที่ผ่านมาแฝงอยู่ในตัวเลขสถิติทางเศรษฐกิจหลายอย่าง อาทิเช่น ปริมาณการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัวน้อยมากหรือแม้แต่จะหดตัวลง คำนี้อาจจะของสินค้าเกษตรกรรมและแร่ธาตุต่างๆ ฯลฯ ทำให้ประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่ส่งสินค้าวัตถุดิบหรือกึ่งวัตถุดิบออกจำหน่ายเป็นรายได้สำคัญเข้าเฝ้าไปตามๆ กัน เกิดปัญหาดุลการค้ามากขึ้นอย่างชัดเจน การแก้ปัญหาในระยะสั้นส่วนหนึ่งคือการกู้ยืมเพื่อมาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลอยู่เป็นประจำ การเป็นหนี้สินมากจึงกลายเป็น “โรคทันสมัย” ของประเทศที่กู้ยืม และเป็น “โรคอย่างยิ่ง” ของประเทศที่ให้กู้ยืม หลายประเทศไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถชำระหนี้สินได้ตามกำหนดหรือตามคาดหมายตั้งแต่แรก ต้องเปิดการเจรจาขอผ่อนผันเรื่องการชำระหนี้กับประเทศให้กู้ยืม สถานการณ์ที่วันดีคืนดีหลังจากปี 2522 เป็นต้นมา สำหรับเมืองไทยของเรานั้นก็ถูกจากต่างประเทศเขอะเหมือนกันเรียกว่าอยู่ในอันดับ 10 หรือ 20 แรกของโลก แต่ยังไม่ปรากฏว่าต้องเปิดการเจรจามาผ่อนชำระหนี้แต่อย่างใด จะเรียกว่ามีฝีมือในการบริหารหนี้สินพอตัวก็เห็นจะไม่ผิดนัก แต่เรื่องนี้จะประมาทมิได้ เพราะว่าสถานการณ์ในอนาคตอาจจะผันแปรไปในทางดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ คงจะต้องยึดหลักความไม่ประมาทที่คนไทยทุกคนทราบที่อยู่แล้ว

ตั้งแต่บทที่ 4—11 รายงานนี้ให้ความสนใจกับนโยบายบริหารการพัฒนาเป็นอย่างมากเริ่มตั้งแต่อธิบายความหมายของ “ประสิทธิภาพ” และหนทางหรือโอกาสที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพต่างๆ การที่ประสิทธิภาพหย่อนยานอาจจะมีสาเหตุจากหลายทางด้วยกัน สาเหตุหนึ่งจากนโยบายราคาที่มีได้สะท้อน “สภาพการขาดแคลน” ที่แท้จริงของสังคม หรือที่ตำราเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “การบิดเบือนของราคา” ในแต่ละประเทศออกมา ว่าประเทศไหนบิดเบือนมากประเทศไหนบิดเบือนน้อย ในรายงานนี้มีคำอธิบายวิธี

การคำนวณมากนักเนื่องจากเป็นเรื่องจำเพาะเจาะจงทางวิชาการมาก แต่ได้เสนอผลเอาไว้ ซึ่งอาจจะผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้บ้างเป็นเรื่องธรรมดาแต่ถ้าฟังผลการศึกษาก็เป็นสิ่งที่น่ารับฟังน่าติดตามอยู่มาก รายงานนี้สรุปเกี่ยวกับเมืองไทยว่ามีอัตราการค้าบิตเบือนของราคาอยู่บ้าง แต่น้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่

จากนั้นก็ให้ความสนใจกับการใช้จ่าย / รายรับของภาครัฐบาล ซึ่งมีปัญหา "จ่ายเกินตัว" แทบทั้งสิ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากเจตนาดีของภาครัฐบาลที่พยายามจะทำโน่นทำนี่มากเกินไป รายงานได้ท้วงติงว่าภาครัฐบาลควรจะสำรวจบทบาทลงบ้างโดยให้พยายามเลือกโครงการที่ทำได้ผลดีที่สุดนอกเหนือจากนั้นให้พยายามดึงภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนที่ เช่นการให้ภาคเอกชน "เช่าช่วง" ไปทำ ยกตัวอย่างการบำรุงรักษาถนนหรือการเก็บขยะ เป็นต้น ซึ่งภาคเอกชนอาจจะมีรายได้เปรียบกว่าคลังตัวกว่า

เสร็จแล้วก็หันมาพิจารณาบทบาทของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่มากบ้างน้อยบ้างในแต่ละประเทศปัญหาที่ประสบคือส่วนใหญ่มีมากเกินไป นอกจากจะเกินพอดีแล้วก็ยุบหรือถูกยุบได้ยาก คล้ายกับโรคอ้วนที่เกิดกับคนบางคน ข้อเสนอในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งให้พยายามดึงภาคเอกชนเข้ารับช่วงทำบ้างส่วนหนึ่งให้กำหนดราคาที่เหมาะสมยิ่งขึ้น (หรือบิตเบือนน้อยลง)

ต่อจากนั้นก็ให้ความสนใจทางด้านปรับปรุงสถาบันหรือองค์กรต่างๆ ของรัฐบาลเพื่อให้องค์กรเหล่านี้ทำหน้าที่บริการประชาชนได้ดีขึ้น คนที่สนใจด้านบริหารองค์การย่อมจะได้ประโยชน์อย่างยิ่ง ประเด็นรายละเอียดในท้องเรื่องนี้นั้นจึงมีมากด้วยกันรวมทั้งโครงการอบรมข้าราชการ/บุคคลากร ระบบแรงจูงใจ และการพัฒนาความชำนาญของบุคคลากรที่เกี่ยวข้อง ข้อที่น่าจะสนใจในเอกสารนี้อีกอย่างหนึ่งคือ การยกตัวอย่างหรือกรณีศึกษาของบางประเทศมาแล้วให้ฟัง โดยที่ตีพิมพ์ในกรอบสี่ฟ้าเอาไว้ต่างหาก ซึ่งมีอยู่หลายกรณีศึกษาด้วยกัน สำหรับกรณีของไทยได้ถูกยกเป็นตัวอย่างในเรื่องการปฏิรูปสถาบันราชการ (ที่ได้เริ่มไปแล้ว 2-3 ปีมานี้ ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับ การปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณให้เป็น Program Budgeting)

กล่าวสรุปอย่างสั้น ๆ อีกครั้งหนึ่งว่า เป็นเอกสารวิชาการที่มีประโยชน์ และน่าสนใจมากสำหรับบุคคลทั่วไป ไม่จำเป็นต้องเป็นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญแต่อย่างใด เนื้อหาทั้งหมดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับนี้ก็จะให้ความสำคัญของการปรับปรุงระบบราชการและรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเป็นพิเศษ ท่านอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะต่าง ๆ ภายในรายงานนี้ แต่ประเด็นที่ยกขึ้นมาล้วนเป็นเรื่องที่น่ารับฟังและช่วยให้เรากันคิดเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงให้สังคมไทยและสังคมโลกน่าอยู่ยิ่งขึ้น

ติเรก บัณฑิตวิวัฒน์