

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

การกระจายประโยชน์ของการพัฒนา

ย่อมเป็นที่ประจักษ์กันอยู่ทั่วไป จนถึงกับสามารถจะละไว้ในฐานที่เข้าใจกันได้ว่า เป้าหมายของการพัฒนาประเทศนั้น กล่าวอย่างรวม ๆ ก็คือการกีดกันกำเนินการสร้างสรรค์นาาประการเพื่อให้ประเทศเจริญรุดหน้า และเพื่อให้ประชาชนในชาติได้รับความสุขรุ่งเรืองโดยรวดเร็วและยั่งยืนที่สุดเท่าที่จะทำได้ คำว่า "ประชาชนในชาติ" ซึ่งจะเป็นบุคคลผู้รับประโยชน์แห่งการพัฒนาเช่นว่านี้ เราถือกันเสียโดยไม่ต้องมีเงื่อนไขมากนักว่า หมายถึงประชาชนส่วนรวมทั่วไป เพียงเท่านั้นก็ดูเหมือนจะเป็นการเพียงพอและหมกบังปัญหาถึงแม้ว่าผู้ที่เป็นนักอุคมคติจะยืนยันว่า ความหมายของคำว่าประชาชนส่วนรวมนั้นจะต้องหมายถึงประชาชนทุกคนไม่ตกหล่นก็ตาม แต่พวกนักปฏิบัติก็ยืนยันว่า การจะก่อประโยชน์มากที่สุดให้ทั่วทุกตัวคนโดยเท่าเทียมกันนั้นย่อมเป็นไปได้ อย่างดีที่สุดก็คือพยายามให้คนส่วนใหญ่ที่สุดได้รับประโยชน์ซึ่งรัฐบาลจะสร้างให้มีขึ้นอย่างมากที่สุด การดีจะเป็นเช่นใดก็ตาม เราคงจะยอมรับกันอย่างน้อยก็ในทางทฤษฎีว่า เจตน์จำนงค์ของนโยบายการพัฒนานั้น จะต้องมุ่งหมายให้ประโยชน์ได้ตกถึงประชาชนทั่วกันทุกรูปทุกนามอย่างเป็นธรรม ส่วนในทางปฏิบัตินั้น เมื่อพิจารณาถึงนโยบายและโครงการเฉพาะอย่างเป็นเรื่อง ๆ ไปแล้ว ก็พอจะเห็นได้ว่า ส่วนของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง โดยเร็ว และอย่างเห็นได้ชัด ย่อมมีอยู่ในลักษณะที่แตกต่างกัน ถึงแม้จะเป็นที่แน่นอนว่าผลแห่งนโยบายนั้น ๆ อย่างกว้างจะตกแก่ส่วนรวมทั้งหมดโดยทางอ้อม หรือในระยะเวลาที่ยาวออกไปก็ตาม

เมื่อพิจารณากันในข้อเท็จจริงทางปฏิบัติเกี่ยวกับประโยชน์โดยตรงของนโยบายต่าง ๆ แล้วได้มีผู้เห็นว่า ออกจะเป็นบุญกรรมของบุคคลที่ต่างอาชีพ ต่างฐานะ ต่างอำนาจ ต่างโอกาสกันและกันในสังคมที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาในเรื่องแต่ละกรณีแตกต่างกันไป ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะเหตุว่า บุคคลที่อยู่ในฐานะที่มีความสามารถจะหยิบฉวย

ประโยชน์ได้นั้นจะมีลดหลั่นกันไปตามลำดับ ผู้ที่สามารถมากและมีโอกาสดีกว่าก็จะได้หยิบ
 ชั้นปลาหมึกไปมากที่สุด ผู้ที่สามารถน้อยที่สุด หากมิใช่เพราะโชคความโดยแท้จริง ก็จะได้
 ประโยชน์ที่เหลือน้อยมากนัก อาจจะได้หยกสุดท้ายก็ได้ พฤติการณ์เช่นนี้ เป็นคำอธิบายของ
 ผู้ที่เห็นว่าเป็นของธรรมดาที่หลีกเลี่ยงได้ยาก และได้มีการขนานนามทฤษฎีอธิบายปรากฏ
 การณ์นี้ว่าเป็น “ทฤษฎีน้ำหยด” หรืออีกนัยหนึ่งว่าเป็น “Trickle-down Theory” ซึ่งทั้งนี้ผู้
 อรรถาธิบายได้เน้นหนักโดยเฉพาะเจาะจงในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่อง
 ที่สังเกตเห็นคุณาประโยชน์ โดยเฉพาะที่คิดเป็น ตัวเงินกัน ได้ชัดเจน มากกว่านโยบายปฏิบัติ
 ในเรื่องอื่น ๆ ฟังดูแล้วดูเหมือนว่าผู้เสนอแนวคิดในเรื่องนี้จะเป็นผู้ที่มองสังคมในแง่ร้าย
 กล่าวคือมองเห็นว่าในสังคมนั้นจะต้องมีความไม่ยุติธรรมอยู่เสมอเป็นนิจ ไม่อาจจะแก้ไขได้

บุคคลเหล่านั้นจะมองโลกในแง่ร้ายหรือไม่ก็ตาม ย่อมเป็นการชอบด้วยเหตุผลที่
 เราจะพิจารณาแนวคิดของเขาอย่างตรงไปตรงมา และหากมีรากแห่งความจริงอยู่บ้างก็ควร
 จะได้ศึกษาวิจัยกันถึงสาเหตุ ตลอดจนถึงวิธีการแก้ไขปรับปรุง ให้สามารถมีสภาวะการณ์ที่
 ถูกที่ควรอันเป็นธรรมแก่ประชาชนที่แตกต่างกันในความสามารถและโอกาสดังกล่าวข้างต้น
 นั้นเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของประชาชนที่จะโดยเหตุผลใดก็ตาม ไม่สามารถจะรู้เท่า
 ทันหรือแข่งขันกับผู้อื่นได้อย่างเต็มภาคภูมิ ผู้ที่เป็นนักศึกษาในทางรัฐศาสตร์ก็ติ ในทาง
 รัฐประศาสนศาสตร์หรือในทางเศรษฐศาสตร์ก็ติ ย่อมจะยอมรับว่าโดยปกติสภาวะการณ์แห่ง
 ทฤษฎีน้ำหยดย่อมจะมีในสังคมโดยมิต้องสงสัย ในประเทศที่เจริญหรือพัฒนาแล้วทั้งหลายจึง
 พยายามที่จะหาวิธีการนานาประการเพื่อบั่นเทาผลอันไม่พึงปรารถนาที่เกิดขึ้นนั้นเสียตัวอย่าง
 เช่น ให้มีการเก็บภาษีจากที่ดินที่มีราคาสูงขึ้นมากมาจากการที่มีถนนตัดเข้าไป การจัดเก็บ
 ภาษีจากผู้ที่มีรายได้จากทางต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นมากมาย เนื่องจากการที่ได้มีการพัฒนาเป็นแหล่ง
 ชุมชนหรือบ้านเมืองที่ทันสมัยขึ้น การจัดสรรโครงสร้างหรือการอุดหนุนอย่างอื่น ๆ
 ให้นักธุรกิจทั่ว ๆ ไปสามารถเข้าแข่งขันกันได้มิใช่จะจำกัดอยู่แต่บริษัทใหญ่ ๆ เท่านั้นจึงจะ
 สามารถดำเนินการได้ รวมตลอดถึงการคุ้มครองให้ประชาชนหรือเกษตรกรที่เบียดเบียนน้อย
 น้อยมีเสียมกน้อย ไม่รู้เท่าทันถึงกลวิธีอันยอกย้อนทางธุรกิจให้สามารถได้รับประโยชน์อัน
 เป็นธรรมจากการเวนคืนที่ดิน หรือการที่ทางราชการขอซื้อที่ดินทรัพย์สินสิ่งของของกันไป
 ใช้ในการพัฒนาเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในการประการเหล่านี้ แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเองซึ่ง
 ประชาชนส่วนใหญ่สามารถคุ้มครองรักษาประโยชน์ในทางต่าง ๆ เป็นทุนอยู่แล้ว รัฐบาลก็

ยังต้องหาทางสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรู้เห็น มีส่วนตัดสินใจในโครงการปฏิบัติ เฉพาะอย่างที่ใกล้ชิด และเพื่อให้สามารถได้ประโยชน์ได้อย่างมากที่สุด ตัวอย่างจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาลุ่มน้ำเทนนิสซี ซึ่งถือว่า นอกจากปัญหาทางเทคนิคแล้ว การตัดสินใจพัฒนาใด ๆ ไม่ว่าจะเห็นประโยชน์ได้ชัดเป็นเงินทองหรือไม่ก็ตามของทางกรนั้นประชาชนในขอบข่ายของโครงการผู้ควรได้รับประโยชน์ย่อมมีส่วนร่วมรู้เห็นร่วมด้วยเสมอ ไม่ว่าจะโดยตรง โดยผ่านผู้นำของชุมชน หรือโดยผ่านทางหน่วยการปกครองท้องถิ่นในบริเวณนั้นอย่างเต็มที่

เมื่อหันมาพิจารณาสถานะการณ์ในประเทศไทยของเราแล้ว ก็จะเป็นที่ประหลาดใจที่เห็นว่าประเทศไทยหนึ่งที่อยู่ตรงกลางของการพัฒนาอยู่ในระดับสูง รวมทั้งการตั้งอกตั้งใจในการดำเนินการพัฒนานั้นก็เป็นไปอย่างเอาจริงเอาจังไม่น้อยเลย ข้อที่ควรพิจารณาในการบริหารการพัฒนาอยู่เสมอก็คือ ปัญหาในเรื่องการจัดวางมาตรการซึ่งจะทำให้มีการแจกแจงกระจายผลแห่งการพัฒนากันโดยยุติธรรม ซึ่งย่อมหมายถึงการจัดให้ผู้สมควรจะได้รับประโยชน์โดยตรงของโครงการนั้นได้รับความเท่าเทียมในโอกาส และสามารถได้รับประโยชน์อันควรจะได้รับ ทั้งยังหมายถึงการจัดกระจายภาระทางสังคมไปสู่ผู้ได้รับประโยชน์เหล่านั้นต่อไป รวมตลอดถึงการคุ้มครองผู้ที่ช่วยตัวเองไม่ค่อยจะได้ ให้รอดพ้นจากการที่จะได้รับน้ำหยดสุดท้ายเพียงไม่กี่หยดนั้นด้วย จริงอยู่ได้มีข้อเสนอหรือคำมั่นในการดำเนินการเพื่อความเที่ยงธรรมเช่นว่านี้จากผู้นำในการพัฒนาของเราอยู่ไม่น้อยนัก แต่จากข่าวคราวที่ปรากฏอยู่ เช่น จากข่าวที่ประชาชนในต่างจังหวัดต้องเสียประโยชน์ ไปจากการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือจากการกระทำอันมิชอบในการเวนคืนที่ดินก็ดี การซื้อขายที่ดินจากเจ้าของที่ดินในราคาถูกโดยนักค้าที่ดินซึ่งจะได้กำไรอย่างมากก็ควรตลอดคดียังมิได้มีระบบการเก็บภาษีให้ทั่วถึง ไปสู่ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วถึง เหล่านี้เป็นอาทิ ย่อมแสดงให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องกันกว่าหาวิธีการดังกล่าวนี้อย่างจริงจังยิ่งขึ้น มิฉะนั้นผลที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนานั้นจะมีความไม่พึงพอใจจากผู้สมควรจะได้รับประโยชน์ตามสมควรแต่กลับได้รับน้ำเพียงไม่กี่หยด อันเป็นผลที่ผู้ร่างโครงการพัฒนาไม่ได้คาดคิดว่าจะเกิดขึ้นในตอนพิจารณาวัตถุประสงค์และผลที่จะเกิด แต่ต้องเกิดขึ้นโดยไม่สมควร และโดยอาการซึ่งอาจจะทำให้โครงการพัฒนาในส่วนรวมขาดความร่วมมือร่วมใจของคนทั้งหลายทำให้การพัฒนาไม่เกิดผลเต็มที่ หรืออาจถึงขั้นที่อาจเป็นอันกรายแก่โครงการพัฒนาในส่วนรวมไปได้

ดำรง ตัทธพิพัฒน์