

10. บรรยากาศทางการเมืองการปกครองที่มีเสถียรภาพและเอื้ออำนวย

10.1 คำนำ

การศึกษาต่อไปนี้เป็นวิเคราะห์ปัจจัยด้านบรรยากาศทางการเมืองการปกครองที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีจุดประสงค์ในการหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาการเมืองให้มีเสถียรภาพและเอื้ออำนวยต่อการกระตุ้นให้เกิดการลงทุน การพัฒนาเทคโนโลยี และการสร้างนวัตกรรมเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของไทยในเศรษฐกิจโลกได้อย่างยั่งยืน

การสร้างบรรยากาศทางการเมืองการปกครองที่ดีนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญในกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคม โดยได้มีการนำหลักการปกครองที่ดี (Good Governance) ที่เน้นเรื่องการยึดหลักนิติธรรม ความชอบธรรม การมีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ อีสรเสรีภาพในการรวมกลุ่ม การมีส่วนร่วม การมีประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารจัดการ เป็นต้น มาเสริมสร้างการเมืองการปกครองให้มีเสถียรภาพ และทำให้คุณค่าทางการเมืองไม่สามารถแยกออกจากคุณค่าทางสังคมและคุณค่าทางเศรษฐกิจได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช : 2542) ทั้งนี้เนื่องจากการใช้หลักการเมืองการปกครองที่ดีอย่างสอดคล้องกันทั้งโลกสามารถก่อให้เกิดมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ มาตรฐานของสินค้าและมาตรฐานปัจจัยการผลิต ที่สนับสนุนการสร้าง “ผลิตภาพ” ด้วยการใช้ทุนและทรัพยากรบนรากฐานของความรู้และคุณธรรม เพื่อเพิ่มมูลค่าของการผลิตและการบริโภคของคนในชาติ โดยมีจุดมุ่งหมายในการถ่วงดุลและเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในรูปแบบที่เหมาะสม

แรงผลักดันจากกระแสโลกาภิวัตน์นี้ควรส่งผลให้เกิดการผลิตสินค้า/บริการที่มีคุณภาพและมีมูลค่าเพิ่มด้วยการใช้ทุน ทรัพยากรธรรมชาติ ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และเทคโนโลยี โดยมีความเป็นธรรมทางสังคมเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้อย่างยั่งยืน การแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการสร้างบรรยากาศทางการเมืองการปกครองที่มีความสมดุลของคุณค่าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้สามารถพัฒนาผลิตภาพของประเทศไทย จากการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับคุณธรรมทั้งการเมืองและสังคม จึงมีความสำคัญที่ควรแก่การศึกษาและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน

10.2 กรอบแนวคิด

ในการพิจารณาปัจจัยด้านบรรยากาศทางการเมืองการปกครอง และความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจะใช้แนวคิดดังนี้

1) แนวคิดเรื่องลิจิตสมคูล (Balanced Scorecard)

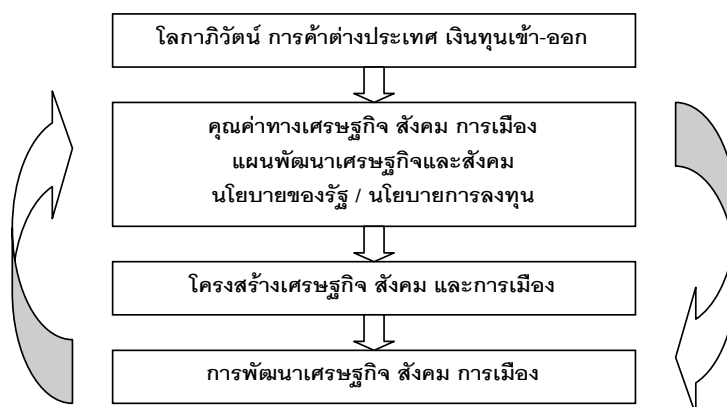
เพื่อการวิเคราะห์ในเชิงมหภาค เรื่องวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองการปกครอง และสังคม ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ซึ่งประกอบด้วยการค้าระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุน โดยเชื่อมโยง (1) คุณค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ความสมดุลของอัตราการเติบโตของ GDP เสถียรภาพในการเติบโตและการกระจายรายได้ (2) คุณค่าทางสังคม ได้แก่ ความสมดุลของผลประโยชน์ในกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้ประกอบการ แรงงาน และผู้บริโภค (3) คุณค่าทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ การบริหารจัดการภายในของรัฐ รวมทั้งกลุ่มการเมืองภาครัฐ และ (4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Kaplan และ Norton : 1996)

2) แนวคิดเรื่อง Diamond Model

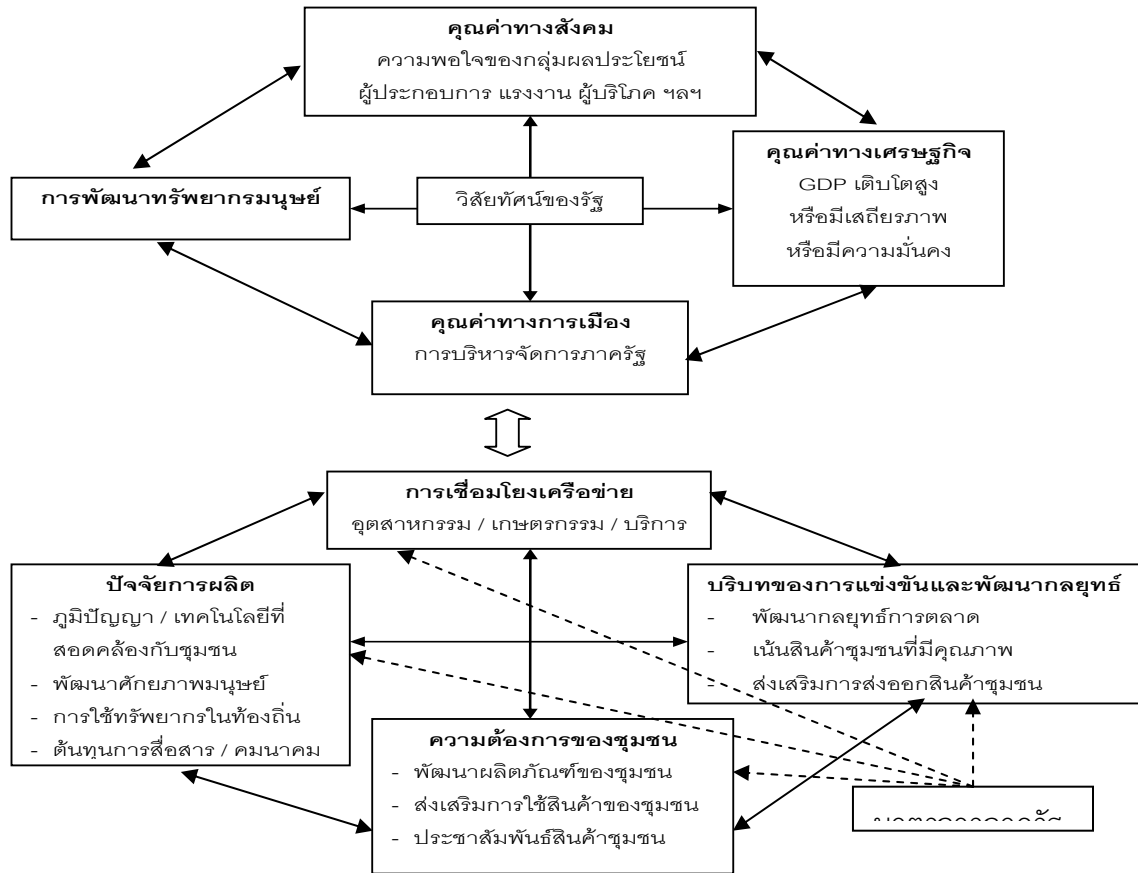
เพื่อการวิเคราะห์ในเชิงจุลภาค Porter ได้พิจารณาเรื่องความสามารถในการแข่งขันและการสร้างผลิตภาพ โดยพิจารณาจาก (1) ปัจจัยการผลิต (2) ยุทธศาสตร์ขององค์กรในการแข่งขัน (3) สภาพความต้องการของผลผลิต และ (4) การเชื่อมโยงเครือข่ายของเกษตรกรรวม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม(Porter : 1990)

การวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้สามารถแยกแยะปัจจัยและความเชื่อมโยงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และบรรยากาศของการเมืองการปกครอง รวมทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างชัดเจน

ภาพที่ 10.1 ฝั่งกรอบแนวคิดแสดงความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีต่อการพัฒนาประเทศ ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์



ภาพที่ 10.2 ผังกรอบแนวคิดแสดงความเชื่อมโยงของวิสัยทัศน์การพัฒนาภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์และคุณค่าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และผลกระทบต่อองค์กร



10.3 บรรยากาศทางการเมืองและความสามารถทางการแข่งขัน

การทบทวนวรรณกรรมของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงของบรรยากาศทางการเมืองและความสามารถทางการแข่งขัน แยกออกเป็นสองส่วน คือ ในระดับมหภาคซึ่งกล่าวถึงปัจจัยและผลกระทบในระดับประเทศโดยรวม และระดับจุลภาคซึ่งกล่าวถึงปัจจัยและผลกระทบในระดับองค์กรหรือระดับท้องถิ่น

10.3.1 ปัจจัยและผลกระทบในระดับมหภาค

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้นำเสนอยุทธศาสตร์การแสวงหาคุลยภาพระหว่างคุณค่าทางการเมืองกับมูลค่าเพิ่มของผลผลิต ด้วยเห็นว่าคุณค่าทางการเมืองไม่อาจแยกออกจากคุณค่าทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมได้ ดังนั้นรัฐต้องสร้างพันธมิตรเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีประชาชนส่วน

ใหญ่อยู่เป็นฐานหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน ในขณะที่คนจำนวนน้อยเป็นพลังการผลิตที่นำรายได้ส่วนใหญ่มาให้แก่ระบบเศรษฐกิจที่อยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช: 2542, p.6)

Piriya Pholphirul ได้นำเสนอว่า กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมากมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านสังคม การเมือง การบริหาร และปัจจัยภายนอกอื่นๆ แต่ไม่อาจให้ความสำคัญกับปัจจัยเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ ดังที่พบว่าในช่วงระยะเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ทำหน้าที่บริหารประเทศ การเมืองของไทยมีเสถียรภาพมากที่สุด ส่งผลให้เศรษฐกิจมีอัตราการเติบโตสูง และยังคงมีผลต่อเนื่องไปถึงรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งบริหารประเทศต่อมา (Piriya Pholphirul: 2548)

Alberto Alesina และ Roberto Perotti ได้ทำการสำรวจข้อมูลจาก 71 ประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2513-2528 พบว่า ความเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์เชิงลบกับการกระจายรายได้ ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายรายได้ที่ไม่ทัดเทียมกันทำให้ขาดเสถียรภาพด้านการเมืองและสังคม ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนด้านเศรษฐกิจ นำไปสู่การลงทุนที่ลดต่ำลง และส่งผลเชิงลบต่อเนื่องไปยังอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Alesina, Alberto and Roberto Perotti: 1994)

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการส่งเสริมการลงทุนสำหรับประเทศเวียดนามขององค์การสหประชาชาติ ESCAP ในปี พ.ศ. 2546 ได้นำเสนอรายงานจากการสัมภาษณ์บริษัทชั้นนำทั่วโลกกว่า 500 บริษัท ซึ่งพบว่าปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเลือกประเทศที่ตั้งของการลงทุน เป็นปัจจัยด้านความมั่นคงทางการเมืองถึงร้อยละ 42 และสำหรับปัจจัยในการตัดสินใจเลือกที่ตั้งสำนักงานใหญ่ประจำภูมิภาค/ศูนย์บริการ/ศูนย์ให้บริการทางโทรศัพท์ ก็ให้ปัจจัยด้านเสถียรภาพทางสังคม และเสถียรภาพทางการเมืองจัดอยู่ในความสำคัญอันดับที่ 3 และ 4 ตามลำดับ นอกจากนี้ บริษัทเหล่านี้ยังให้ลำดับความสำคัญของการตัดสินใจลงทุนในประเทศไทย ดังต่อไปนี้ 1) แรงงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสม 2) อัตราค่าจ้าง 3) เสถียรภาพทางการเมืองและสังคม 4) ความเชี่ยวชาญของแรงงาน 5) โครงสร้างพื้นฐาน/ระบบโลจิสติกส์ และ 6) การเข้าถึงตลาดทั่วโลก (ESCAP: 2003)

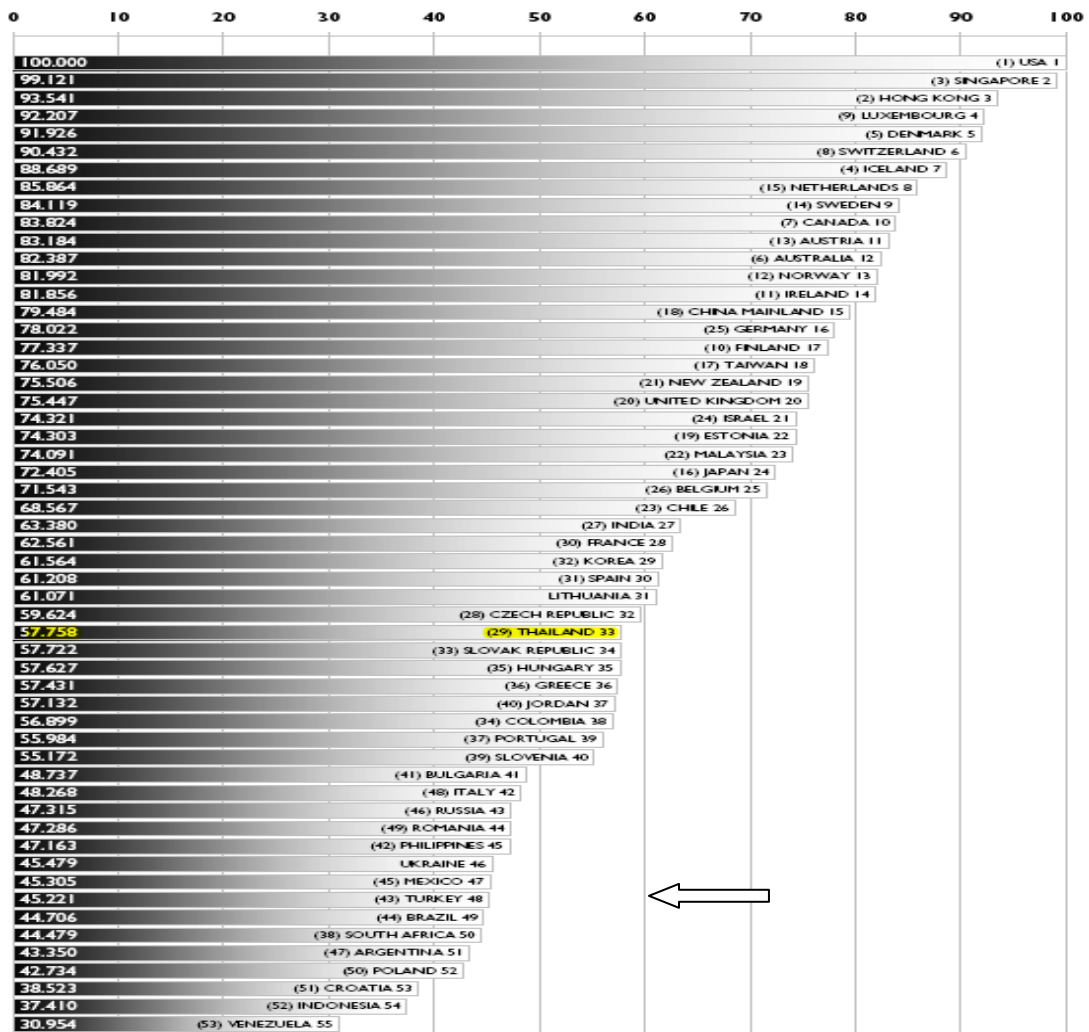
สำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้รายงานผลการสำรวจความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนต่างชาติในไทยประจำปี พ.ศ. 2549-2550 ซึ่งได้ทำการสำรวจในช่วงเดือนกุมภาพันธ์และมีนาคม 2550 โดยส่งแบบสอบถามไปยังบริษัท 2,500 แห่ง ที่มีสัดส่วนของผู้ลงทุนต่างชาติอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ส่วนใหญ่เป็นบริษัท SMEs (พนักงานระหว่าง 50-200 คน รวมทั้งมีสินทรัพย์น้อยกว่า 50 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2549) ที่เริ่มก่อตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2541-2545 ทั้งที่ได้รับการสนับสนุนจาก BOI และไม่ได้รับการสนับสนุน พบว่าผู้ลงทุน SMEs ต่างชาติเหล่านี้ประเมินว่ามีปัจจัยเชิงบวกที่สำคัญ ได้แก่ 1) ระบบการศึกษาและตลาดแรงงาน 2) นโยบายการค้าระหว่างประเทศ และนโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ และ 3) โครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ อย่างไรก็ตามมีปัจจัยเชิงลบที่สำคัญ คือ นโยบายการเงิน การคลัง และราคาน้ำมัน ซึ่งผู้ลงทุนเหล่านี้เห็นว่าการ

ขาดเสถียรภาพของนโยบาย การเมือง และอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูง ยังคงเป็นปัจจัยเชิงลบที่สำคัญ ทั้งในด้านการลงทุนใหม่หรือการขยายการลงทุนในประเทศไทย ยิ่งกว่านั้นผู้ลงทุนต่างชาติเห็นว่าประเทศไทยยังมีได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศมากเท่าที่ควร เช่น ยังคงมีอัตราภาษีศุลกากรสูงกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคและยังขาดเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อ การส่งออก ในขณะที่เวียดนามสามารถดึงดูดนักลงทุนต่างชาติได้ในระดับเดียวกับประเทศไทย แต่มีความสามารถในการแข่งขันมากกว่าประเทศไทยในด้าน เสถียรภาพของราคาน้ำมัน เชื้อเพลิง นโยบายการลงทุน นโยบายการเงิน/การคลัง อัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายของรัฐ สำหรับผลกระทบของเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อ การลงทุนของต่างชาติ ผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวนร้อยละ 26 เห็นว่าการขาดเสถียรภาพทางการเมืองมีผลกระทบอยู่บ้าง ร้อยละ 25 เห็นว่าปานกลาง โดยเฉพาะกับกลุ่มอุตสาหกรรมเบาและอีกร้อยละ 14 เห็นว่า มีผลกระทบมาก ในขณะที่เพียงร้อยละ 13 เห็นว่าไม่มีผลกระทบ จึงสรุปได้ว่าการขาดเสถียรภาพทางการเมืองมีผลกระทบต่อ การลงทุนของต่างชาติ และมีผลกระทบ โดยตรงต่ออุตสาหกรรมเบา (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน: 2550)

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารบริษัทญี่ปุ่นทั้งในประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทย พบว่าเสถียรภาพทางการเมืองรวมทั้งความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของนักลงทุนญี่ปุ่นในประเทศทั้งสอง ทั้งนี้ผู้บริหารบริษัทญี่ปุ่นเห็นว่าสถานการณ์ในประเทศไทยดีกว่าฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ในประเทศฟิลิปปินส์การขาดเสถียรภาพทางการเมืองเป็นอุปสรรคก่อนนโยบาย การพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมท้องถิ่นที่เป็นเครือข่าย สนับสนุน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ (The Japanese Chamber of Commerce and Industry of the Philippines: 2006)

จากการสำรวจของสถาบัน International Institute for Management Development (IMD) พบว่าความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดลงจากอันดับที่ 27 ใน พ.ศ.2548 เป็นอันดับที่ 29 ในพ.ศ.2549 โดยมีปัจจัยเชิงลบด้านบรรยากาศทางการเมือง ได้แก่ ความเสี่ยงด้านเสถียรภาพทางการเมือง ความโปร่งใส การอุดหนุนภาครัฐต่อภาคธุรกิจและรัฐวิสาหกิจ การคอร์รัปชัน และให้สินบน การตัดสินใจของรัฐที่นำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม บริการสาธารณะ เป็นอิสระจากการแทรกแซง กลุ่มการเมืองมีความเข้าใจสภาพเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐมีความสอดคล้องสม่ำเสมอ ผลกระทบของนโยบายการควบคุมราคาต่อราคาของผลผลิตอุตสาหกรรม ยิ่งกว่านั้นยังพบว่าความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง จากอันดับที่ 29 ในพ.ศ.2549 เป็นอันดับที่ 33 ในพ.ศ.2550

ตาราง 10.1 เปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขัน พ.ศ. 2550

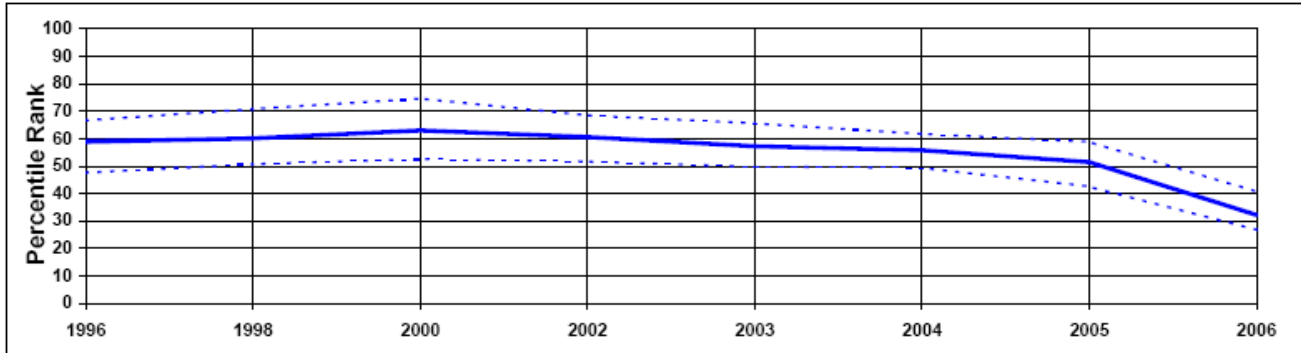


(2006 rankings are in brackets)

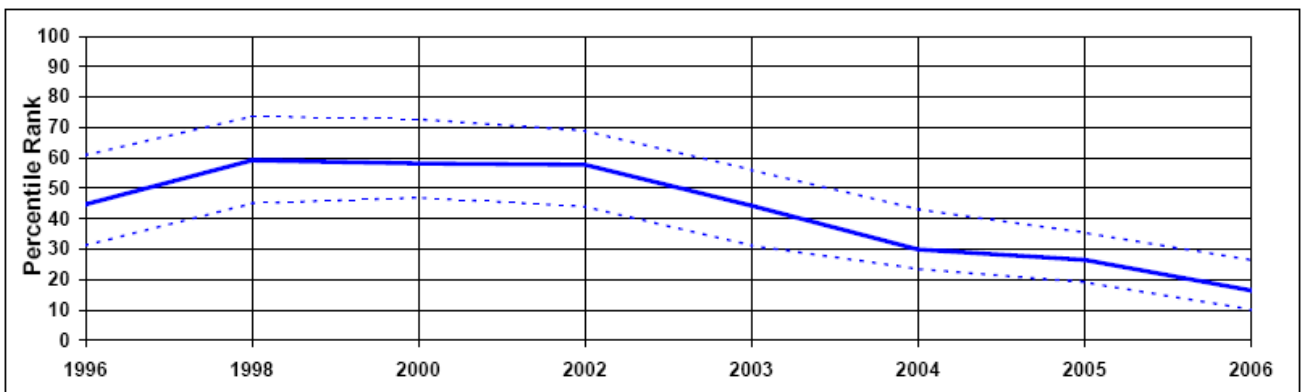
ที่มา: IMD World Competitiveness Yearbook 2006

จากการรายงานของธนาคารโลกในเรื่องดัชนีขีดความสามารถของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2539-2549 ซึ่งนำเสนอเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 แสดงให้เห็นว่าดัชนีขีดความสามารถของประเทศไทยมีแนวโน้มเสื่อมถอยลงใน 5 ด้าน ได้แก่ 1) การร้องทุกข์และความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) 2) เสถียรภาพทางการเมืองและความปลอดภัยจากความรุนแรง/การก่อการร้าย 3) ประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐ 4) คุณภาพของกฎระเบียบ 5) นิติรัฐ และดีขึ้นเพียงด้านเดียว คือ การควบคุมทุจริตในภาครัฐ (Worldbank: 2007)

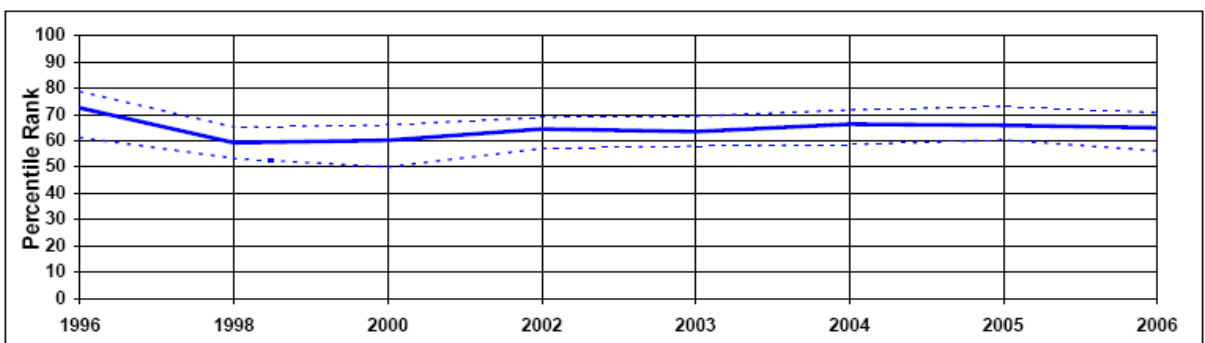
ดัชนีธรรมภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2539-2549: การร้องทุกข์และความสำนึกผิดชอบ (Voice & Accountability)



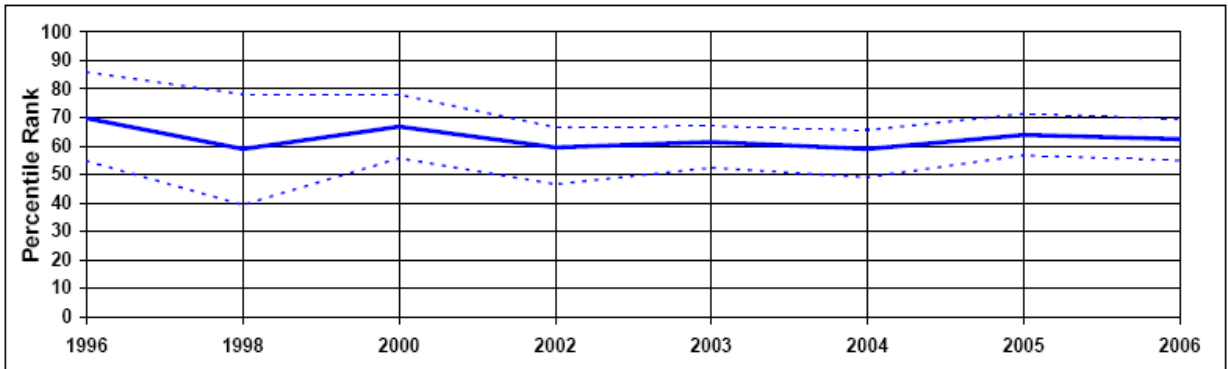
ดัชนีธรรมภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2539-2549: เสถียรภาพทางการเมืองและความปลอดภัยจากความรุนแรง/การก่อการร้าย (Political Stability and Absence of Violence)



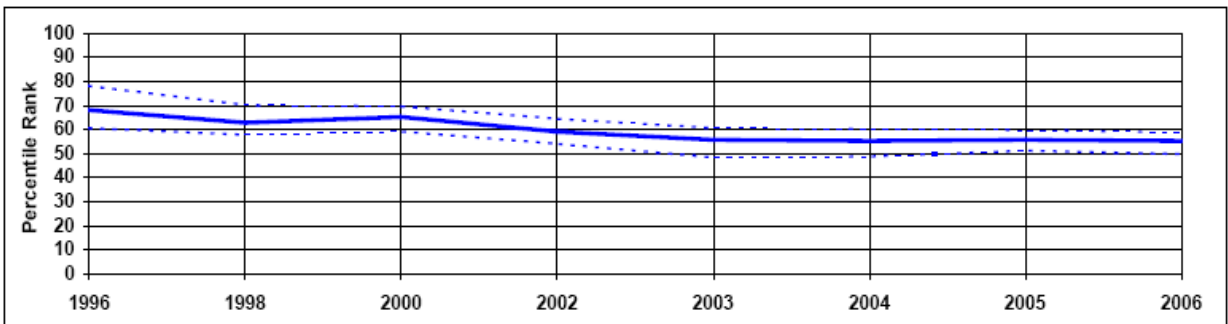
ดัชนีธรรมภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2539-2549: ประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐ (Government Effectiveness)



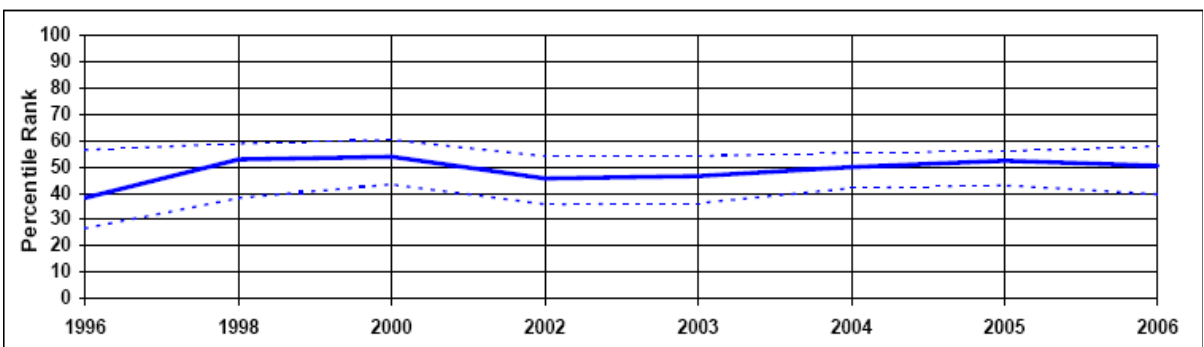
ดัชนีธรรมภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2539-2549: คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality)



ดัชนีธรรมภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2539-2549: นิติรัฐ (Rule of Law)



ดัชนีธรรมภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2539-2549: การควบคุมทุจริตในภาครัฐ (Control of Corruption)



10.3.2 ปัจจัยและผลกระทบในระดับจุลภาค

งานวิจัยในระดับจุลภาคที่กล่าวถึงปัจจัยด้านการเมืองและผลกระทบต่อความสามารถการแข่งขันในระดับองค์กรหรือท้องถิ่น มีดังนี้

Porter ได้นำเสนอสถานะความสามารถในการแข่งขันเชิงเศรษฐกิจของประเทศไทย การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมที่ไทยได้เปรียบ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ขยายผลออกเป็นการศึกษาแม่บทของอุตสาหกรรมและบริการอีกหลายสาขา (Porter, Michael E: 2003) แม้ว่า Porter มิได้แสดงความสัมพันธ์ของบรรยากาศทางการเมืองและปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันไว้อย่างชัดเจน แต่ไม่เป็นการยากที่จะหาความเชื่อมโยงระหว่างการเมือง และบริบทของการแข่งขัน ปัจจัยการผลิต รวมทั้งความต้องการผลผลิตในระดับองค์กรหรือท้องถิ่น

Sen ได้แย้งแนวคิดของอดีตนายกรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์ที่สร้างบรรยากาศทางการเมืองด้วยการใช้อำนาจอัตรายัติโดยทางการเมืองการปกครองเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจาก Sen เห็นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นคุณค่าทางสังคมที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นชาวตะวันออกหรือชาวตะวันตก (Sen, Amartya: 1997)

Sen ยังนำเสนอว่าพัฒนาการของการเมืองแบบประชาธิปไตยส่งผลต่อระบบทุนนิยม โดยการเปิดโอกาสให้คนในสังคมสื่อสารกันอย่างเปิดเผยและยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และเลือกเอาสิ่งที่ดีที่สุด ทำให้เชื่อมั่นได้ว่ารัฐบาลจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และรัฐบาลจะยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อปรับปรุงแก้ไข (Sen, Amartya: 1999)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เสนอว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีขนาดเล็กเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหมู่ประชาชน ทำให้ประชาชนรู้จักมักคุ้นกับระบบการปกครองท้องถิ่นและช่วยดูแลควบคุมในการปกครอง นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจใช้ลูกจ้างที่มีความรู้หรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาช่วยงานเฉพาะอย่าง ในลักษณะการเป็นอาสาสมัคร ตำแหน่งหัวหน้างานอาจจ้างเป็นช่วง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์: 2542, pp.12-15)

Sheehan พบว่าสังคมและวัฒนธรรมของไทยมีอิทธิพลอย่างมากต่อกิจกรรมทางธุรกิจและนวัตกรรมทางธุรกิจ โดยอธิบายคุณลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมไทยว่า เป็นระบบอุปถัมภ์ที่ผู้ใหญ่อุปถัมภ์ผู้น้อย และผู้น้อยต้องจงรักภักดีกับผู้ใหญ่เป็นการตอบแทนบุญคุณคนไทยนิยมใช้ชีวิตอย่างสบาย ไม่เครียด หลีกเลี่ยงกับการเผชิญหน้าและความขัดแย้ง กล่าวคือมีความเกรงใจต่อกัน โดยเฉพาะถ้าอยู่ในหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกัน ผู้ใหญ่จะขอความร่วมมือมากกว่าการออก

คำสั่งเพราะไม่ต้องการสร้างความผิดใจ และผู้น้อยจะไม่พูดอะไรที่เป็นการขัดคำสั่งแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยก็ตาม ทั้งสองฝ่ายจึงขาดการสื่อสาร เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง (Sheehan, Brian: 2005, pp.18-20)

ชยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจก่อให้เกิดการแบ่งปันงบประมาณโดยอาศัยเกณฑ์ผลประโยชน์ของนักการเมือง โดยต่างก็ช่วงชิงเงินงบประมาณไปให้แก่ท้องถิ่นของตน แต่ก็สอดคล้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนและพรรคพวกเข้าไป ประชาชนอาจได้ประโยชน์บ้าง แต่ผู้รับเหมาและผู้กินหัวคิวจะได้อีกมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากนักการเมืองมีบทบาทเพียงการหารายจ่ายจากงบประมาณมาให้แก่ประชาชนแต่ไม่มีบทบาทในการหารายได้หรือเพิ่ม หรือเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (ชยอนันต์ สมุทวณิช: 2542, pp.12-14)

จากการทบทวนเอกสารดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า ในระดับมหภาค บรรยากาศทางการเมืองมีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันโดยเชื่อมโยงกับการลงทุนจากต่างประเทศ นำไปสู่ผลกระทบต่อความต้องการผลผลิตทั้งในประเทศและต่างประเทศ และในระดับจุลภาคหรือระดับท้องถิ่นซึ่งบรรยากาศทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย ส่งผลกระทบต่อเรื่องไปยังความสามารถในการแข่งขันของท้องถิ่น โดยผ่านอิทธิพลของวัฒนธรรมไทย และการกระจายอำนาจลงมาสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

10.4 ขอบเขตการศึกษา

ประเด็นปัญหาของการวิจัยในส่วนนี้ คือ

- 1) บรรยากาศทางการเมืองมีผลกระทบต่อบรรยากาศทางการลงทุนและความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างไร ?
- 2) บรรยากาศทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย มีผลกระทบต่อบรรยากาศทางการเมืองในท้องถิ่น ผ่านนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง ? และมีผลต่อการทำธุรกิจในท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ?
- 3) ในกรณีที่บรรยากาศทางการเมืองในท้องถิ่นมีผลต่อการทำธุรกิจในท้องถิ่น จะส่งผลกระทบต่อเรื่องไปยังด้านความต้องการผลผลิต โครงสร้างปัจจัยการผลิตในท้องถิ่น บริบทการแข่งขันของผู้ประกอบการระดับชุมชน และความสัมพันธ์เชื่อมโยงของผู้ประกอบการในการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตของท้องถิ่น อย่งไรบ้าง ?

การศึกษาได้ใช้แนวคิดจากการประชุมกลุ่มเพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์บรรยากาศทางการเมืองของไทยให้เอื้อต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจโลก โดยได้จัดให้มีการประชุมกลุ่ม 3 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2550 ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน จากสภาหอการค้าฯ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมน้ำตาลและพลังงานทดแทนรายใหญ่ และนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2551 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา วิทยาเขตสระยาไสม จังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีผู้เชี่ยวชาญในท้องถิ่น 12 ท่าน ประกอบด้วย นายอำเภอ นายตำรวจ นายไปรษณีย์ พนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาเทศบาลตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อธิบดีคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด พนักงานบริษัทในเครือธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ เกษตรกรไร้อ้อยรายใหญ่ และนักธุรกิจท้องถิ่น

ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2551 ณ โรงแรมทวิน โลดส์ อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช

10.5 ข้อคิดเห็นจากการประชุมกลุ่ม

โดยสรุป ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นว่าแรงผลักดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ยังไม่เพียงพอในการทำให้ประเทศไทยเกิดความสามารถในการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากทั้งภาครัฐและเอกชนขาดความเข้าใจต่อผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ในด้านผลกระทบของการค้าเสรีและระบบโลจิสติกส์ทำให้ความต้องการผลผลิตในประเทศขยายรวมไปถึงประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้เคียง แต่รัฐบาลก็ควบคุมความต้องการผลผลิตในประเทศหลายอย่าง เช่น ด้านพลังงาน และน้ำตาล ทำให้ผู้ผลิตขาดศักยภาพในการแข่งขัน ในด้านปัจจัยการผลิต ก็มีมาตรการกีดกันต่างๆ มากมาย และขาดความโปร่งใสด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดนโยบายที่เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม และนโยบายสาธารณะทั้งเศรษฐกิจและการเมืองไม่สอดคล้องกัน เกิดการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะและผู้บริหารที่มีความสามารถ ส่งผลให้ภาคเอกชนขาดความมั่นใจในการลงทุน นโยบายทางการเมืองนำไปสู่การกระจายอำนาจและงบประมาณลงไปสู่ท้องถิ่น และสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้อต่อระบบพวกพ้อง ผลประโยชน์จึงตกไปอยู่กับสมัครพรรคพวกของกลุ่มคนที่เป็นผู้มีอิทธิพลและมีเงิน ซึ่งนำไปสู่การขาดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจในพื้นที่ กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนบางกลุ่มไม่สามารถสร้างเครือข่ายขึ้นได้เนื่องจากการเอื้อประโยชน์ของรัฐให้กับบางกลุ่มเท่านั้น ดังนั้นภาคธุรกิจของไทยส่วนใหญ่จึงยังอ่อนแอ แต่บางธุรกิจที่มีอิทธิพลกลับได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นมาก โดยอาศัยวัฒนธรรมไทยในด้านระบบอุปถัมภ์ ทำให้ขาดความสามารถในการแข่งขัน

ในรายละเอียดของความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ได้สรุปให้เห็นภาพชัดเจนดังต่อไปนี้

1) ในประเด็นเรื่อง บรรยากาศทางการเมืองมีผลกระทบต่อบรรยากาศทางการลงทุนและความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างไร?

- รัฐบาลและเอกชนขาดความเข้าใจผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม

- สภาหอการค้าฯ ได้สัมมนาสมัชชามือปลายปีพ.ศ. 2550 พบว่าร้อยละ 80 มีความมั่นใจต่อเสถียรภาพของรัฐน้อยถึงปานกลาง และคาดว่ารัฐบาลใหม่จะอยู่ได้เพียงประมาณ 1 – 2 ปี ส่งผลให้สมาชิกสภาหอการค้าฯ ในต่างจังหวัด จะไม่ลงทุนร้อยละ 80 และรอคู่สถานการณ์ร้อยละ 20 และสมาชิกสภาหอการค้าฯ กรุงเทพฯ รวมทั้งปริมณฑลจะไม่ลงทุน ร้อยละ 22 รอคู่สถานการณ์ ร้อยละ 72 และจะลงทุนเพียงร้อยละ 5-10

2) บรรยากาศทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย มีผลกระทบต่อบรรยากาศทางการเมืองในท้องถิ่น ผ่านนโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง ? และมีผลต่อการทำธุรกิจในท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ?

- นโยบายการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการกระจายงบประมาณไปสู่กองทุนหมู่บ้าน

- การกระจายอำนาจทำให้งานของรัฐบาลหลายอย่างถ่ายโอนไปอยู่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ผลประโยชน์กลับตกไปอยู่กับกลุ่มคนที่เป็นสมัครพรรคพวกของสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

- ความสำเร็จขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าจะมีความซื่อสัตย์แค่ไหน ปัญหาคือ ถ้าผู้มีอำนาจและมีเงินมาครอบงำประชาชน ทำให้คนที่เก่งและมีประสิทธิภาพไม่ได้รับเลือก

- การกระจายอำนาจนำไปสู่บรรยากาศทางการเมืองที่เอื้อต่อระบบพวกพ้อง และนำไปสู่การขาดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจในท้องถิ่น

- “การกระจายอำนาจทำให้นายกฯ มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ จึงก่อให้เกิดปัญหา เพราะคนที่สอบไม่ได้ แต่มีเงิน ก็จะมีตำแหน่งให้ลง บางคนพิมพ์ดีดไม่เป็นกลับได้บรรจุก่อน ปลัดฯ จึงมีลูกน้องที่ทำงานไม่เป็น ปลัดฯ ก็ไม่กล้าได้แย้งนายกฯ”

- “นายกฯ กับปลัดฯ ขัดผลประโยชน์จริง การโยกย้ายเอาคนของตนเองก่อน ไม่คิดว่าใครดีมีความสามารถหรือไม่ ใครไม่เป็นพรรคพวกต้องแข่งขันกัน ในท้องถิ่นมีนายกฯ กับปลัดฯ คู่มกันอยู่ ส่วนคนดีมากกว่าคนไม่ดี เรื่องการ (ให้ประชาชน) มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (ในการเปิด

ของประมุขงาน) บางทีเอาคนไม่รู้เรื่อง เช่น นักการภารโรง มาเป็น โดยสรุปต้องแก้ที่นายกกกับปลัด อบต.”

- “ถ้าผู้รับเหมาเป็นตัวนายกฯเอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างจะอย่างไร นายอำเภอก็รู้แต่ไม่มีหลักฐาน นายกฯอยู่เบื้องหลัง เป็นคนออกคำสั่งทุกอย่าง กรรมการตรวจของ ตรวจรับงาน เป็นคนของนายกฯทั้งนั้น ถนนจึงไม่ได้มาตรฐาน ประชาชนก็ไม่กล้าร้องเรียน”

- “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณ 300,000 ล้านบาทต่อปี งบประมาณร้อยละ 24 ของงบประมาณแผ่นดิน มีเรื่องค้ำททุจริตใน ปปช. ประมาณ 11,000 เรื่อง ลักษณะของคอร์รัปชันเป็นการจ่ายสินบน การสร้างอุปสรรคไม่ให้ความสะดวก การใช้อำนาจการเมืองการบริหาร ให้สิทธิเอกชนบางรายอาทิ การฮั้วประมูล การผูกขาดของผู้รับเหมา การเบียดบังราชการ การเอื้อประโยชน์รูปแบบต่างๆ การสร้างฐานทางการเมือง ตัวใหญ่ก็เป็นการทุจริตเชิงนโยบาย งบประมาณร้อยละ 70 ใช้ในการสร้างถนน เงินทอนคอร์รัปชันมีประมาณร้อยละ 25-30”

3) ในกรณีที่บรรยากาศทางการเมืองในท้องถิ่นมีผลต่อการทำธุรกิจในท้องถิ่น จะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังด้านต่างๆ ดังนี้ :

3.1) ความต้องการผลผลิต

- ปัจจุบันความต้องการผลผลิตภายในประเทศ ต้องรวมไปถึงตลาดในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ได้แก่ จีนตอนใต้ พม่า ลาว เขมร เวียดนาม คิวบ

- รัฐบาลควบคุมความต้องการในประเทศ เช่น ในด้านพลังงานใช้นโยบายผู้ซื้อรายเดียว (Single Buyer) ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต โดยกำหนดให้เอกชนผู้ผลิตสินค้าพลังงานขายให้กับผู้ซื้อเพียงรายเดียว ไม่สามารถขายให้ผู้ซื้ออื่น และมีมาตรการต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับการผลิต ตัวอย่างเช่น มีการเปิดเสรีด้านการผลิตเอทานอล แต่จำกัดให้ขายให้กับผู้ซื้อรายเดียว และส่งออกไม่ได้ เป็นต้น

3.2) เงื่อนไขของปัจจัยการผลิตในท้องถิ่น

- ปัญหาที่นักลงทุนเอกชนที่เข้ามาทำธุรกิจพบในปัจจุบัน คือ ขาดแรงงานที่มีทักษะ ความเชี่ยวชาญ ความรู้ความสามารถของระดับผู้บริหารน้อย / เครื่องจักร / เทคโนโลยี

- ผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจไม่มีความรู้ เนื่องจากมีการแต่งตั้งข้าราชการที่เกษียณแล้วเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหาร

- เงื่อนไขที่ทำให้ต่างชาติไม่ต้องการเข้ามาลงทุน เนื่องจากไทยมีมาตรการกีดกันมาก เช่นในเรื่องการซื้อที่ดินและบ้าน ชาวต่างชาติไม่สามารถเป็นเจ้าของได้ ต่างจากประเทศอื่นๆ อย่างมาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา

- ปัจจุบันผู้ส่งออกขายย่อยหายไปมาก เนื่องจากกฎเกณฑ์ธนาคารเรื่องหลักประกัน ก่อนหน้านี้ในการเปิด L/C ไม่จำเป็นต้องมีการค้ำประกัน แต่ตั้งแต่เงินบาทแข็ง ต้องมีการค้ำประกันเพื่อขอรับ L/C

- การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ รวมทั้งกฎเกณฑ์ และข้อกำหนดต่างๆ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสื่อมวลชน ผู้บริหารชั้นสูงของรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสื่อมวลชน มีส่วนเกี่ยวข้องมาก

- การขาดการสื่อสาร ความโปร่งใสในข่าวสาร หรือการเจตนาบิดเบือนข้อมูล โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาภาวะเบียดจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความไม่รู้ ก่อให้เกิดทุจริตโดยไม่ตั้งใจ เช่น ในเรื่องการประมูลงาน เพราะมีเพียงไม่กี่คนที่สามารถประมูลงานได้

- นโยบายของรัฐไม่สัมพันธ์กัน เช่น มีการขึ้นราคาแก๊สแต่ไม่อนุญาตให้ขึ้นราคาอาหาร อุตสาหกรรมน้ำตาลไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นราคามากกว่า 23 ปี ในขณะที่น้ำอัดลมหรืออุตสาหกรรมอาหารขึ้นราคาได้ เป็นต้น

- การนำเข้าเทคโนโลยีและทรัพย์สินทางปัญญาจากต่างชาติไม่สอดคล้องกับนโยบายการผลิต เช่น การทุ่มงบประมาณไปกับการพัฒนาอาหารที่ใช้เทคโนโลยีดัดแปลงพันธุกรรม (GMO) ซึ่งหลายประเทศไม่ยอมรับ จึงไม่เกิดประโยชน์เลย

3.3) บริบทการแข่งขันของผู้ประกอบการระดับชุมชน

- นักการเมืองครอบงำการแต่งตั้งข้าราชการไทย ทำให้ข้าราชการเป็นหนี้บุญคุณนักการเมือง ส่งผลให้การบริหารจัดการเป็นพวกพ้องมากเกินไป ส่งผลให้ไม่เกิดการแข่งขัน

- การบริหารจัดการที่ขึ้นอยู่กับพวกพ้องมากเกินไปทำให้ไม่เกิดสภาพการแข่งขันที่แท้จริง ความสามารถในการแข่งขันเกิดขึ้นเฉพาะในบางกลุ่มธุรกิจ ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่ำ

- ภาคธุรกิจไทยส่วนใหญ่ยังอ่อนแอ และไม่มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ จากกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจลดลง

- ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมรายใหญ่มีอิทธิพลมาก นำไปสู่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม

- “การกระจายอำนาจเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ห้างต่างชาติ เพราะนายทุนเป็นผู้ขายที่ดินให้ อบต.ก็ต้องอนุญาตให้สร้าง และพอใจที่เก็บภาษีได้มาก ซึ่งทำให้ธุรกิจค้าปลีกชาวบ้านหมดไป”

3.4) ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของผู้ประกอบการในการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตของท้องถิ่น

- การเสนอจัดตั้งเครือข่ายของเอกชนไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล
- “ในเครือข่ายอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ชาวไร่พยายามผลักดันให้มีการขึ้นราคา แต่โรงงานไม่เคยได้รับอนุญาตให้ขึ้นราคา ดังนั้นผลประโยชน์ที่ควรเป็นของชาวไร่และโรงงานน้ำตาลจึงตกเป็นของบริษัทต่างชาติและพ่อค้ารายย่อยที่ยังขนน้ำตาลไปขายยังประเทศข้างเคียงด้วยกองทัพมด”

10.6 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

แนวคิดจากการประชุมกลุ่มทั้ง 3 ครั้ง ได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการในการสร้างสรรค์บรรยากาศทางการเมืองของไทยให้เอื้อต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจโลก ดังจะได้สรุปในหัวข้อต่อไป

10.6.1 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะระดับมหภาค

1) ปัญหาบรรยากาศทางการเมืองที่ขาดวัฒนธรรมความเป็นประชาธิปไตย

บรรยากาศทางการเมืองของไทยยังขาดวัฒนธรรมที่เป็นประชาธิปไตย นักการเมืองส่วนใหญ่ มิได้มีความเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ ก่อนจะมาเป็นนักเมือง การรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้การตรวจสอบทางการเมืองอย่างเปิดเผยยังไม่เป็นระบบ อีกทั้งต้องใช้เงินทุนในการเข้าสู่การเมืองสูงมาก ทำให้นักการเมืองเกิดความกดดันที่จะมุ่งอาศัยอำนาจรัฐเพื่อมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว และชาวบ้านทั่วไปยังไม่สะดวกหรือยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

ข้อเสนอแนะ

ก. ให้กระทรวงศึกษาธิการสนับสนุนอย่างจริงจัง เรื่องการสร้างเยาวชนให้มีวินัย *ภายใต้วัฒนธรรมที่เป็นประชาธิปไตย* เช่น ให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการรักษากฎกติกาของโรงเรียน และของชุมชน ให้โอกาสเด็กนักเรียนได้แสดงความคิดเห็นในด้านการรักษาผลประโยชน์/ชุมชน ไม่กระทำการที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมที่ดี รวมทั้งไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่ประเมินและรับรองมาตรฐานของสถานศึกษา ต้องเน้นการตรวจสอบในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

ข. การรับบุคคลที่เป็นครู ห้ามคัดเลือกบุคคลที่มีลักษณะไม่พึงเหตุผลผู้อื่น มีลักษณะนิสัยผิดจรรยาบรรณครู เพราะเป็นแม่แบบที่ไม่ดี และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยในโรงเรียน

ค. เนื่องจากรายงานของธนาคารโลก เมื่อ พ.ศ. 2550 แสดงให้เห็นว่าดัชนีธรรมาภิบาลของไทยมีแนวโน้มเสื่อมถอยลงมากที่สุดในเรื่องความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ประกอบกับในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ได้ระบุให้สภาพัฒนาการเมืองแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสภาพัฒนาการเมือง จึงเห็นควรให้ให้สภาพัฒนาการเมืองจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบความสำนึกรับผิดชอบของนักการเมือง (Accountability Commission) เพื่อตรวจสอบเรื่องผลประโยชน์และการเข้ามาทำงานการเมืองว่ามีผลได้ผลเสียกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะในด้านความโปร่งใสของที่มาของรายได้และการใช้จ่ายในการเข้ามาทำงานการเมือง ความโปร่งใสดังกล่าวจะทำให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึง และนำไปสู่การตรวจสอบที่ชัดเจน

2) ปัญหาการขาดจริยธรรมของนักการเมือง

นักการเมืองหลายส่วนยังขาดจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หย่อนในความจริงจังที่จะติดตามแก้ไขปัญหาของชาติและประชาชน มีการเล่นพรรคเล่นพวกจนกลายเป็นวัฒนธรรม และอาศัยอำนาจรัฐเพื่อมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม

ข้อเสนอแนะ

(1) รัฐบาลควรเพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบนักการเมือง ด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรอิสระทั้งภาครัฐและเอกชนช่วยกันตรวจสอบ เพื่อสร้างความโปร่งใสในด้านที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของนักการเมือง พร้อมทั้งนำเสนอต่อสาธารณะ

(2) รัฐบาลควรเร่งดำเนินการตามตามมาตรา 6 ของพ.ร.บ.สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 เรื่องการจัดทำ แผนพัฒนาการเมือง ได้แก่

(2.1) ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง ควรทบทวนและปรับปรุงกฎหมายป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และสถาบันตุลาการเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(2.2) ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการขยายเครือข่ายองค์กรด้านความยุติธรรมอย่าง

ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นและปฏิบัติงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนในท้องถิ่น เช่น

- จัดตั้งศาลสถิตยุติธรรม และศาลปกครองในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
- เพิ่มระบบการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการรัฐสภาให้สะดวกแก่ประชาชน
- จัดทำเครือข่ายภาคประชาชนให้การช่วยเหลือผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมให้สามารถร้องเรียนต่อกรมการยุติธรรมของรัฐสภาได้โดยสะดวก
- สนับสนุนให้สถาบันการศึกษาด้านนิติศาสตร์ในท้องถิ่นจัดทำเครือข่ายให้ความรู้ด้านกฎหมายและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน
- จัดให้มีการนำเสนอเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผ่านสื่อมวลชน

(2.3) ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร ควรจัดให้มีสถาบันอิสระทำหน้าที่ฝึกอบรม และตรวจสอบมาตรฐานด้านธรรมาภิบาลของนักการเมือง

(2.4) ด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ควรเร่งจัดทำสภาองค์กรชุมชนตามพ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 พร้อมทั้งส่งเสริมให้องค์กรดังกล่าวจัดทำเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนในการให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะปัญหา และแนวทางแก้ไขเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาล ในลักษณะประชาธิปไตยทางตรงเพื่อถ่วงดุลกับประชาธิปไตยในระบบเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง

(2.5) ควรเร่งให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (the United Nations Convention Against Corruption) ของ UNODC ที่ไทยได้ลงนามรับรองไปตั้งแต่ปีพ.ศ.2546 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ซึ่งต้องมีการแก้ไขกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายเรื่องอายุความของคดีที่เจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตให้เพิ่มเป็น 30 ปี กฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริต และกฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการติดตามทรัพย์สินของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริต

3) ปัญหาการขาดการสื่อสารระหว่างรัฐบาลและเอกชนระดับท้องถิ่น

การบริหารจัดการของรัฐบาลยังไม่เป็นไปอย่างรวดเร็วเพียงพอสำหรับการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากผู้ประกอบการยังไม่สามารถพูดคุยสื่อสารระหว่างกันและกับรัฐบาล เพื่อให้เข้าใจถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ทำให้ขาดความโปร่งใสในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสื่อสารระหว่างรัฐบาลและเอกชนระดับท้องถิ่น ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีตัวแทนอยู่ในทุกภูมิภาค ตัวแทนเหล่านั้นอาจมีความชำนาญเพียงบางเรื่อง และไม่สามารถสื่อสารให้รัฐบาลเข้าใจถึงผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นจริงในระดับภูมิภาคได้ ส่งผลให้นโยบายการเมืองและเศรษฐกิจระดับภูมิภาคไม่สอดคล้องกัน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการได้รวดเร็วเพียงพอสำหรับการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ด้านต่างๆ

ข้อเสนอแนะ

ก. รัฐบาลควรเพิ่มบทบาทนักธุรกิจระดับท้องถิ่นด้วยการกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนที่จัดตั้งตามพ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อมีบทบาทในการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ อย่างเสมอภาคกับธุรกิจระดับใหญ่ และเป็นการกระจายขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไปสู่ภูมิภาคให้มากขึ้น อีกทั้งสามารถนำมาสรุปเป็นภาพรวมของทั้งประเทศเพื่อกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์

ข. ควรเร่งรัดให้ดำเนินการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกร ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ.2550 ในมาตราที่ 84 (8) ประกอบกับมาตราที่ 303 (1) เพื่อให้้องค์กรนี้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือกับรัฐบาลในด้านเกษตรกรรม เช่นเดียวกับสภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า และสมาคมธนาคารไทย โดยสภาเกษตรกรนี้ควรได้รับโอกาสในการนำเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆผ่านสื่อมวลชนสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ เช่นเดียวกับองค์กรทางธุรกิจ อุตสาหกรรม และสมาคมธนาคาร เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส

10.6.2 ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะระดับระดับท้องถิ่น

1) ปัญหาบรรยากาศทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อบรรยากาศทางการเมืองในท้องถิ่น

โดยหลักการแล้ว การที่ไทยได้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ก็เพื่อต้องการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง โดยผู้มีอิทธิพลในองค์กรส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็จะหาประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง

ของคุณ ส่งผลให้นักลงทุนเอกชนในท้องถิ่นขาดความสามารถในการแข่งขัน และนำไปสู่การขาดแคลนปัจจัยการผลิตในท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

สภาองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งสามารถถ่วงดุลกับการเมืองในระบบอปท. โดยการให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น ให้ข้อเสนอแนะในการทำแผนพัฒนาของ อบต. เป็นการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ดังนั้นรัฐบาลควรเร่งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 พร้อมทั้งส่งเสริมให้สภาองค์กรชุมชนตำบลจัดทำเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะปัญหา และแนวทางแก้ไขพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ซึ่งปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขในท้องถิ่นต่างๆ สามารถนำมาสรุปเพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้พิจารณาสั่งการในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง

2) ปัญหาบุคลากรที่ทำงานในอปท.

เนื่องจากบางท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่มีความสามารถทำงานใน อปท. ทำให้ท้องถิ่นนั้นขาดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งปัญหาบุคลากรที่ต้องการ โอนไปอยู่กับท้องถิ่นเป็นคนที่ท้องถิ่นไม่เอาก็ได้ ในขณะที่ข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ไม่ต้องการ โอนตนเองสังกัดอปท. เพราะยังไม่มี ความมั่นใจในด้านความมั่นคงและสถานภาพ ดังนั้นหากมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ โดยอาจเป็นอาจารย์ หรือข้าราชการเกษียณอายุแล้ว เข้ามาทำงานกับอปท. ก็จะช่วยส่งเสริมศักยภาพในการดำเนินงานภายในท้องถิ่น รวมทั้งสร้างความมั่นใจให้แก่ข้าราชการส่วนกลางที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ก. อปท. ควรมีการสร้างเครือข่ายของผู้มีความรู้ความสามารถในท้องถิ่น เช่น อปท. อาจใช้ลูกจ้างที่มีความรู้หรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาช่วยงานเฉพาะอย่าง ในลักษณะการเป็นอาสาสมัคร เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์: 2542, pp.12-15)

ข. รัฐบาลควรจัดรูปแบบ/โครงสร้างอปท. ให้มีความหลากหลายเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีวัฒนธรรมและปัจจัยแวดล้อมที่ต่างกัน โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกับสภาองค์กร

ชุมชนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทำหน้าที่พัฒนาระบบ รูปแบบ และ โครงสร้างอปท. รวมทั้งวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

ค. รัฐบาลควรกำหนดอำนาจและเขตความรับผิดชอบของอปท.แต่ละแห่งให้ชัดเจน ไม่ทับซ้อนกันเนื่องจากปัจจุบันยังมีปัญหาอำนาจที่ทับซ้อนกันระหว่างอบจ.กับอบต. โดยที่อบจ. มี งบประมาณและทรัพยากรบุคคลที่พร้อมกว่าแต่ไม่มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน เนื่องจากพื้นที่ทุกแห่งมีอบต.หรือเทศบาลปกครองดูแลอยู่ครบถ้วนแล้ว

ด้านการกระจายอำนาจและสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรเพื่อสร้างสำนึก ในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น รัฐบาลควรกำหนดระเบียบให้สภาองค์กรชุมชนร่วมกับองค์การบริหารการ ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ร่วมกันปรึกษาหารือและทำความเข้าใจเพื่อจัดสรร ผลประโยชน์ของทรัพยากรในระดับท้องถิ่น

ในกรณีที่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ของทรัพยากรในท้องถิ่น รัฐบาลควรจัดให้มี กฎหมายรองรับการทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นทางการ (แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นใน ปัจจุบัน) เพื่อให้ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียสามารถปรึกษาหารือและบรรลุข้อตกลง ที่ปฏิบัติได้ตามกฎหมาย เป็นการเสริมสร้างความมั่นคง การจัดการความขัดแย้งและเสริมสร้างสังคม สมานฉันท์โดยสันติวิธีและอย่างยั่งยืน
