

การบริหารการพัฒนากับการประเมินสถานการณ์ประเทศไทยตามแนวทฤษฎีเคนส์

วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล*

ความนำ

ในการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ยอมรับกันว่าองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารการพัฒนา คือ การมุ่งเน้นถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโต (economic growth) เป็นหลักใหญ่ ดังจะเห็นได้ในประเทศที่กำลังพัฒนาที่เปลี่ยนประเทศให้มีความทันสมัยและกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม (modernization, and industrialization) การบริหารการพัฒนาโดยทั่วไปแล้วเป็นการวางแผนเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ มีการกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ปรับปรุงระบบขนส่ง และการสื่อสารคมนาคม ปฏิรูประบบการศึกษา ระบบราชการ และหน้าที่อื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่กำหนดไว้ ซึ่งต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่เห็นว่าเศรษฐกิจเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่จะต้องบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนา (Irving Swerdlow, 1963 p.2) เพราะการพัฒนานั้นจะแบ่งออกเป็นการพัฒนาปัจจัยสี่ประการ คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร ดังเช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) หมายถึง การเพิ่มผลผลิตประชาชาติมวลรวม (gross national Product) การทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น (per capita income) การทำให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันให้มากขึ้น ส่วนการพัฒนาสังคม (social development) หมายถึง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม (social change) ตั้งแต่ทำให้ประเทศมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง (Urbanization) ไปจนถึงการพัฒนาการเมือง (political development) ที่หมายถึง การเพิ่มความเท่าเทียมกันในระหว่างประชาชน ให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการปกครอง ตลอดจนมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติ (nation cohesion) ให้มากกว่าเดิม สำหรับการพัฒนาการบริหาร (administration development) หมายถึง การนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ มีการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ มีการจัดระบบงบประมาณของทางราชการให้มีความยืดหยุ่น มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นเรียกว่า เป็นการพัฒนาประเทศ และพัฒนาในด้าน

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ต่างๆ ดังกล่าวจะต้องจัดทำพร้อมกันไปทุกด้าน แบ่งแยกมิได้ (Indivisibility of Development) เพราะวาระบบเศรษฐกิจมีหลักเกณฑ์และเหตุผล เศรษฐกิจจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าสังคมไม่เคารพมนุษยชาติ ถ้าฝ่ายการเมืองไม่มีความรับผิดชอบ และฝ่ายบริหารไม่ทำตามกฎหมาย ดังนั้น การพัฒนาจึงจำเป็นต้องพัฒนาพร้อมกันทุกด้าน ดังเช่น ดร.ยูจีน สแตลลีย์ (อั้งใน ธวัช มกรพงศ์, 2515 : 883 - 884) ได้กล่าวว่า กระบวนการพัฒนาที่ตื้นเขินไม่ควรจะย่ำเฉพาะด้านเศรษฐกิจ แต่ควรให้ได้ผลดีทั้งทางการเมืองและสังคมด้วย โดยชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่ได้รับความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เป็นความสำเร็จในวงแคบ คือ เป็นเพียงการเพิ่มความสามารถในการผลิตของประเทศให้สูงขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยยังมีระบบการครองชีพต่ำอยู่เช่นเดิม ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการพัฒนาดังกล่าวนี้ไม่ได้ส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตย ประชาชนยังอยู่ภายใต้ระบบเผด็จการอยู่ ดังนั้น ดร.สแตลลีย์ จึงสรุปว่า วัตถุประสงค์ของกระบวนการพัฒนาที่ตื้นเขินควรมุ่งพัฒนาทุกด้านไปพร้อมกัน ทั้งด้านสังคมและการเมือง มิใช่เฉพาะด้านเศรษฐกิจ เพราะความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์มีหลายอย่าง เช่น ค่าครองชีพที่สูงพอควร ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต มีเสรีภาพและอำนาจในการปกครองตนเอง ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยไม่ถูกกีดกันหรือได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม สามารถดำเนินชีวิตไปได้อย่างมีความหมาย ความหวังและมีความเชื่อในทัศนคติในสิ่งที่ดีที่อยู่รอบตัวว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีคุณค่า

ดังนั้นการพัฒนา (development) ซึ่งเป็นที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ในปัจจุบันนี้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยประเทศมหาอำนาจตะวันตกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง ฉะนั้นการพัฒนาจึงเป็นสิ่งที่ยอมรับและแพร่หลายในเวลารวดเร็วมิได้หยุดนิ่งตายตัว แต่มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดเช่นกัน กล่าวคือ การพัฒนา หมายถึง การทำให้ทันสมัยอย่างสังคมตะวันตก ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาอุตสาหกรรม และพัฒนาการเมือง รวมแล้วเรียกรวมการพัฒนานี้ว่า ทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theory) เป็นแนวคิดที่ประเทศตะวันตก นำแนวคิดนี้มาสู่สังคมของประเทศกำลังพัฒนาและโลกที่สาม ซึ่งในเวลาต่อมาเกิดแนวคิดที่ต่อต้านทฤษฎีนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการเริ่มค้นพบว่า การพัฒนาเพื่อให้ทันสมัยอย่างตะวันตกยังนำปัญหามากมายมาสู่สังคมของประเทศเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2542, หน้า 17-18) โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศไทยที่สร้างความเดือดร้อนให้กับไทยและประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้วทั่วโลกอยู่ในขณะนี้ อย่างไรก็ตามถึงแม้ทฤษฎีจะถูกกล่าวโทษแต่ก็มีนักวิชาการที่ถูกนำแนวคิดในทฤษฎีนี้ ซึ่งเป็นทฤษฎีกระแสหลักมาใช้อธิบายปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทั้งด้านเศรษฐกิจ

ตกต่ำจากสภาวะเศรษฐกิจของโลก ปัญหาโรคติดต่อระบาดข้ามชาติ จนมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรม การท่องเที่ยวในประเทศไทย รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งและการไร้เสถียรภาพทางการเมืองในประเทศที่ยืดเยื้ออย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้สามารถนำแนวคิดของ **จอร์น เมย์นาร์ด เคนส์** ซึ่งเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาและการบริหารการพัฒนามาใช้เป็นแนวทางในการประเมินสถานการณ์ในประเทศไทย ตลอดจนสามารถกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาดังกล่าวได้

ความเป็นมาของการบริหารการพัฒนา

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเริ่มเป็นที่ยอมรับเมื่อประมาณต้นทศวรรษ 1950's โดยมีจุดกำเนิดมาจากวิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีการพัฒนาองค์ความรู้จากการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (comparative public administration) และเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (development economic) เพื่อมุ่งให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจมีหลักการที่เป็นสากล และมุ่งหาระบบบริหารงานของประเทศกำลังพัฒนาเพื่อช่วยให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน ในหลายมิติ (multidimensional) คือ การพัฒนา เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ (อุทัย เลาหิเชียร, 2548 : 92)

การบริหารการพัฒนาตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Development Administration ในฐานะที่เป็นศาสตร์หรือสาขาวิชา และ development administration ในฐานะที่เป็นกิจกรรมหรือกระบวนการ ซึ่งความหมายทั้ง 2 ลักษณะ มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การบริหารการพัฒนา ในฐานะที่เป็นศาสตร์หรือสาขานั้น เป็นความรู้ที่ได้มาจากการสังเกต การศึกษาและการวิจัยจากกิจกรรมหรือการปฏิบัติในโลกที่เป็นจริง เป็นความรู้หรือวิชาต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นระเบียบเป็นระบบ นำไปปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาหน่วยงาน องค์กรหรือสังคมตามสถานการณ์ จนได้รับการยอมรับว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในช่วง ค.ศ. 1960 จนถึงปัจจุบัน

สำหรับการบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นกิจกรรมหรือกระบวนการเริ่มตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1930 – 1939 เป็นช่วงเวลาเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ในประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคสมัย ประธานาธิบดี ธีโอดอร์ รูสเวลท์ ได้ให้ความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก มีการริเริ่มโครงการพัฒนาต่างๆ การออกกฎหมายเกี่ยวกับธนาคาร การปฏิบัติการทางการเงิน การให้หลักประกันด้านสวัสดิการทางสังคม และสุขภาพอนามัยของประชาชน จนประสบความสำเร็จ นับเป็นแบบอย่างในการพัฒนาแก่ประเทศอื่นๆ ในเรื่องกำหนดนโยบาย การวางแผน การ

บริหารโครงการ ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ขององค์การในการบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1947 สหรัฐอเมริกาได้เข้าไปช่วยเหลือฟื้นฟูประเทศต่างๆ ในยุโรปให้ฟื้นตัวจากสงคราม โดยใช้แผนการมาร์แชล (Marshal Plan) มีจุดมุ่งหมายคือ ให้อุโรปมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เพื่อสามารถต่อต้านการรุกรานจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ จนกลายเป็นประเทศที่พัฒนาในเวลาต่อมา ซึ่งความสำเร็จของการพัฒนาประเทศต่างๆ ในยุโรปนี้ได้นำเอาไปเป็นตัวอย่างในการพัฒนาประเทศแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาอื่นๆ ในเอเชีย ออสเตรเลีย และลาตินอเมริกาในเวลาต่อมา โดยมีองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาด้วย ซึ่งการช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในยุโรปที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือนี้มาในรูปแบบของการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ โดยประเทศต่างๆ ที่ได้รับการช่วยเหลือได้เริ่มมีแผนพัฒนาฯ เป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทยได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2504 และได้ยึดเอาแนวคิดในการพัฒนาประเทศจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นต้นแบบอุดมคติเพื่อมุ่งพัฒนาไปถึงจุดหมายนั้น

การบริหารการพัฒนาคืออะไร

Harry J. Friedman (1970, p.254) ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1. การนำเอาแผนงานซึ่งจะก่อให้เกิดความทันสมัยมาปฏิบัติ และ 2. ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบบริหาร ซึ่งจะเพิ่มสมรรถนะของการปฏิบัติตามแผนงานนั้น ซึ่งความหมายดังกล่าวเน้นว่า การพัฒนาก็คือ การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development : A of D) และการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration : D of A) นั่นเอง

ในขณะที่ Fred W Riggs (1970, p. 6) ได้ให้ความหมายการบริหารการพัฒนาทั้งความหมายทางตรงและทางอ้อมว่า ในความหมายทางตรง หมายถึง การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development: A of D) ส่วนในทางอ้อม หมายถึง การเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารหรือการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration : D of A) ซึ่งความหมายนี้มีลักษณะคล้ายกับความหมายของ Friedman

นอกจากนี้ ฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติ (Department of Economic and Social Affairs, United Nation) ได้ให้ความหมายการบริหารการพัฒนาว่า

ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกหมายถึง ลักษณะของสมรรถนะทางการบริหารเพื่อการพัฒนาและวิธีการที่จะเพิ่มสมรรถนะเหล่านั้น และส่วนที่สอง หมายถึง องค์กรและการจัดการต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนา ซึ่งความหมายนี้คล้ายกับที่ Friedman และ Riggs ได้ให้ความหมายไว้ (1975)

รวมทั้ง Edward W. Weidner (1962, pp. 97 - 116) ซึ่งเป็นผู้เผยแพร่แนวคิดการบริหารการพัฒนาให้กว้างขวางออกไปจนเป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะจากบทความ **Development Administration : A New Focus for Research** ในปี ค.ศ.1962 ได้พูดถึงการบริหารการพัฒนาว่าเป็นโครงการเปลี่ยนแปลง (Change) โดยมีการวางแผนไว้แล้ว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีอยู่สามชนิด คือ การเจริญเติบโต (growth) การพัฒนา (development) และการแปรรูป (transformation)

1. **การเจริญเติบโต (Growth)** เป็นการเปลี่ยนแปลงความสามารถในระดับของการกระทำ เช่น เดิมมนุษย์ใช้รถม้าในการคมนาคมขนส่งไปมาถึงกัน เมื่อมีการปรับปรุงรถให้ดีขึ้น บำรุงมาให้แข็งแรงก็ทำให้สามารถขนส่งได้เร็วขึ้น เป็นต้น

2. **การพัฒนา (development)** เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ระบบกระทำการ เช่น มนุษย์ต้องการสื่อสารคมนาคมให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้คิดเครื่องจักรไอน้ำซึ่งนำมาใช้ในรถไฟ รถยนต์ เครื่องบิน จรวดยานอวกาศ ล้วนเป็นการพัฒนาทางการขนส่งทั้งสิ้น

3. **การแปรรูป (transformation)** เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น ในการคมนาคมขนส่งมีการเปลี่ยนแปลงที่ตัวถนนให้มีถนนเพิ่มขึ้น พื้นเรียบขึ้น กว้างขึ้น เป็นผลก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางคมนาคมโดยการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งสามรูปแบบนี้ต่างมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันเพราะแต่ละอย่างจะมีส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางเจริญก้าวหน้าด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นในควรวางแผนการพัฒนาประเทศจะต้องคำนึงถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งสามรูปแบบนี้ และนำไปใช้ให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมายโดยมีการพัฒนา (development) เป็นตัวหลักสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลง

กล่าวโดยสรุป ความหมายของการบริหารการพัฒนา (ดิน ปรัชญพฤทธิ์, 2528, หน้า 162 - 163) หมายถึง การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration : D of A) และการบริหารการพัฒนา (Administration of Development: A of D) ดังนั้น การพัฒนาการบริหาร หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมกรบริหารให้มีสมรรถนะ (capability) หรือ ความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผน โครงการ หรือกิจกรรม ส่วนการบริหารการพัฒนา หมายถึง การนำเอาสมรรถนะหรือความสามารถที่มีอยู่ใน

ระบบการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน โครงการหรือกิจกรรมพัฒนา เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้านี้จะมุ่งการเจริญเติบโตทั้งด้านการบริหาร เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม อันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนที่อยู่ในองค์การ คือ ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานรัฐวิสาหกิจ และที่อยู่ภายนอกองค์การ คือ ประชาชน

จากความหมายการบริหารการพัฒนาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการบริหารการพัฒนามีลักษณะร่วมกันอยู่อย่างน้อย 4 ประการด้วยกัน (Hungtinton and Dominguez, 1975, pp.3-5) คือ

1. มีความหมายที่บ่งชี้ถึงภูมิศาสตร์ (geographical) หรือ แม้ว่าการบริหารการพัฒนาบ่งเกิดในประเทศที่เจริญแล้ว คือ สหรัฐอเมริกา แต่ได้รับการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนาคือ เอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา
2. เป็นผลพวงหรือผลลัพธ์ที่ได้รับจากสิ่งอื่นๆ (Derivative) หรือ เป็นผลพวงหรือเกิดจากองค์ประกอบของการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ นั่นก็คือ การบริหารการพัฒนาเป็นตัวแปรตามหรือผล ส่วนการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวแปรต้นหรือสาเหตุ
3. เป็นกระบวนการของการเคลื่อนไหวจากสถานการณ์หนึ่งไปสู่เป้าหมายหนึ่ง (teleological) คือ จากสภาพด้อยพัฒนาไปสู่สภาพกำลังพัฒนา และจากสภาพกำลังพัฒนาไปสู่สภาพการพัฒนาแล้ว และเป้าหมายสุดท้ายก็คือ การพัฒนาประเทศเพื่อลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์การและนอกองค์การรัฐบาล โดยการแบ่งปันหรือเฉลี่ยความสุขและความทุกข์กันทั้งด้านการบริหาร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อให้ประชาชนในชาติมีความมั่งคั่ง ความเสมอภาค ความสุข และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
4. มีความหมายที่บ่งชี้ว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องปฏิบัติภารกิจที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันกับภารกิจของประเทศที่พัฒนาแล้ว (functional) เช่น จำเป็นต้องปฏิบัติทางการบริหารเพื่อให้ระบบมีการแบ่งงานกันทำ ใช้ระบบคุณธรรม มีเหตุผล ต้องปฏิบัติทางด้านเศรษฐกิจให้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงขึ้น ต้องปฏิบัติทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดชะตากรรมของตนเองได้ และต้องปฏิบัติทางสังคมให้ประชาชนมีสถานภาพที่เท่าเทียมกันและพึ่งตนเองได้

อย่างไรก็ตามการบริหารการพัฒนาที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้องค์ความรู้เหล่านี้ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกา เอเชียและลาตินอเมริกา รวมทั้งประเทศบริวารสังคมนิยมอื่นๆ ด้วย

ในปี ค.ศ.1950-1960 กลับไม่ประสบความสำเร็จ ไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนาได้อย่างเต็มที่ มีสาเหตุที่เกิดจากองค์ความรู้ของอเมริกันทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบมีพื้นฐานอยู่บนการแข่งขันที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังซึ่งกันและกัน (Frank Marini, 1971: 158-164) โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาทางการเมืองและการพัฒนาสังคมได้รับการเน้นน้อยมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจมุ่งพัฒนาเฉพาะทางด้านวัตถุและด้านกายภาพ การพัฒนาด้านจิตใจแทบจะไม่มีเลย ดังนั้นผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจจึงมักอยู่ในกำมือของคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ประชาชนที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงจึงประสบความยากจน เพราะได้รับสินค้าและบริการจากรัฐบาลน้อยมาก ผลที่ตามมาคือ ยิ่งพัฒนาเท่าใดประชาชนก็ยิ่งยากจนลงเท่านั้น

ดังนั้นในปี ค.ศ.1968 นับตั้งแต่มีการสัมมนาของกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (New Public Administration) ที่เมืองมินเนาปัว มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ จึงเกิดปรากฏการณ์และแนวคิดใหม่ กล่าวคือชาวอเมริกันเริ่มสงสัยในรัฐบาลของตนว่า เหตุใดอเมริกาจะต้องไปช่วยเหลือประเทศอื่นๆ ที่อยู่ห่างไกลออกไปทั้งๆ ที่ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังมีปัญหาภายในประเทศที่องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาแบ่งแยกผิว ปัญหายาเสพติด ฯลฯ จึงทำให้นักวิชาการต่างๆ เริ่มสงสัยว่าเหตุใดการบริหารการพัฒนาซึ่งเคยประสบความสำเร็จในสหรัฐอเมริกาเองและสามารถฟื้นฟูประเทศยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ดี แต่กลับมาล้มเหลวในประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งความล้มเหลวดังกล่าวอาจมาจากความผิดพลาดขององค์ความรู้เองหรืออาจเกิดจากความไม่พร้อมที่จะรับเทคโนโลยีสมัยใหม่ของประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้นก็ได้ รวมทั้งการที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวและละเลยการพัฒนาการเมืองและสังคมจึงอาจทำให้ผลพวงของการพัฒนาไม่สามารถกระจายออกไปอย่างทั่วถึง ฉะนั้นแทนที่จะเน้นพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเน้นการเพิ่มรายได้ต่อหัวแต่เพียงอย่างเดียว รัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องเน้นการพัฒนาการเมืองและสังคม โดยแบ่งปันความสุขและความทุกข์ให้อยู่ในลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก จากข้อสงสัยนี้จึงเกิดข้อสังเกตตามมาว่า ประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงหรือเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ประชาชนในประเทศอาจจะมีความสุขน้อยกว่าประชาชนในประเทศที่มีความเจริญเติบโตต่ำ ดังจะเห็นได้ว่าชาวภูฏาน ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนากลับมีความสุขมากกว่าชาวอเมริกันก็ได้

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมา การบริหารการพัฒนาจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงแนวความคิดแบบปฏิฐานนิยม (positivism) (ซึ่งเน้นข้อเท็จจริงและสาเหตุของปรากฏการณ์ทางสังคมโดยไม่คำนึงปัจจัยจิตวิทยา) พฤติกรรมนิยม (behaviorism) ประจักษ์นิยม (empiricism) มาเป็นการเน้น

แนวความคิดปทัสถานนิยม (normativism) ซึ่งเป็นแนวความคิดภายหลังพฤติกรรมศาสตร์ (post-behavioralism) ได้แก่ แนวความคิดทางเลือกสาธารณะ (public choice) มานุษยวิทยา (humanism) และปรากฏการณ์นิยม (phenomenolism) ที่ให้ความสำคัญแก่การบริการของรัฐที่ให้กับประชาชน ความเสมอภาคทางสังคม การปรับปรุงคุณภาพชีวิต การมีส่วนร่วม การแบ่งปันความสุข และความทุกข์โดยเสมอหน้ากัน และการกระจายความมั่งคั่งและรายได้ออกไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบท อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ก็ยิ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่างๆ ว่า การบริหารการพัฒนาจะให้ประโยชน์แก่เฉพาะคนที่ร่ำรวยเท่านั้น เช่น เจ้าของที่ดิน นายทุน นักอุตสาหกรรม พ่อค้า ผลที่เกิดขึ้นก็คือคนส่วนใหญ่จะยิ่งยากจนลง จนท้ายที่สุดคนเหล่านี้ก็ต้องหันมาพึ่งพิงคนรวยที่คอยกดขี่อยู่วันยังค่ำ ตลอดจนกิจกรรมการพัฒนาที่รัฐเข้ามาดำเนินการนั้นน่าจะเป็นเรื่องของภาคเอกชน รัฐไม่ควรเข้ายุ่งเกี่ยว ควรปล่อยให้อุปสงค์และอุปทานและกลไกราคาของตลาดเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการพัฒนา รวมทั้งการบริหารการพัฒนาภายใต้การนำของข้าราชการและระบบราชการจะไม่ทำอะไรที่เป็นการเสี่ยงภัยและเสียผลประโยชน์ของตนเองอย่างแน่นอน

ในศตวรรษที่ 19 หรือก่อนหน้านั้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการล่าอาณานิคมเป็นเรื่องเดียวกัน นักเศรษฐศาสตร์ในยุคนี้ได้สร้างทฤษฎีการพัฒนาโดยยึดหลักความขาดแคลน (Scarcity) ทำให้มนุษย์ต้องเห็นแก่ตัว แย่งกันเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด เริ่มจาก ค.ศ. 1776 ในประเทศอังกฤษได้มีคนคิดประดิษฐ์เครื่องจักรไอน้ำขึ้นมาใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ขึ้น มีการขยายความเจริญเติบโตไปสู่ประเทศในโลกที่ 3 เพื่อเพิ่มทุน เพิ่มทรัพยากรให้แก่ตนเอง จึงเกิดการล่าอาณานิคมขึ้น ในสมัยนั้นจึงมีผู้สนใจในเรื่องการบริหารการพัฒนา คือ จอห์น มาร์ติน ฮุสเซ็น (John Martinussen) ในหนังสือชื่อ Society, State and Market ได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา (development Concept) คือ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาคืออะไร มีแนวคิดและทฤษฎีของการพัฒนาอะไรบ้าง ซึ่ง จอห์น มาร์ติน ฮุสเซ็น ได้เสนอแนวคิดการพัฒนามี 2 แนวคิดใหญ่ๆ ได้แก่

1.1 การพัฒนาแบบ Modernization Theory คือ ทฤษฎีความทันสมัย ทฤษฎีนี้บอกว่า การพัฒนาคือ การทำตามแบบอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ให้เป็นอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศฝรั่งเศสพยายามทำให้เวียดนาม กัมพูชาและลาว ให้เจริญแบบประเทศฝรั่งเศส โดยวางรากฐานทางเศรษฐกิจ สิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างทางสังคมแบบฝรั่งเศส แต่ปรากฏว่าไม่เป็นเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส

1.2 การพัฒนาแบบ Normative Theory คือ การพัฒนาที่เป็นไปตามเงื่อนไขของ

สังคมนั้น เป็นการมองแบบปทัสถานตามความเป็นจริงในสังคมนั้นๆ หากเราจะพัฒนาตามแบบ Modernization ก็เป็นการทำแบบของตะวันตก ซึ่งอาจมีปัญหาอันเนื่องมาจากความแตกต่างในบริบทของแต่ละสังคมที่มีความแตกต่างกันทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม เช่น ประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย ซึ่งเดิมคือ สหภาพโซเวียต รัสเซียที่มีความแตกต่างในแต่ละรัฐ มีเอกลักษณ์ของตนเอง ความเป็นเฉพาะของแต่ละรัฐ เมื่อมีความแตกต่างกันการพัฒนาโดยใช้รูปแบบเดียวกันจึงใช้ไม่ได้ในรัสเซีย จึงทำให้สหภาพโซเวียตรัสเซียต้องล่มสลาย ต้องแตกแยกประเทศออกเป็นประเทศเล็กๆ จนกลายเป็นประเทศสหพันธรัฐรัสเซียในปัจจุบัน เพราะทนกระแสการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบเดียวกันไม่ได้ ในแนวความคิดของการพัฒนาแบบ Normative จึงเห็นว่าแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันจึงเอาการพัฒนาระบบเดียวกันมาใช้ในสังคมที่แตกต่างกันไม่ได้ผลนั่นเอง

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา (Development Theory) ในส่วนนี้กล่าวถึงเรื่องทฤษฎีการพัฒนา กระบวนการพัฒนา และกล่าวถึงการพัฒนาที่ไม่มีเรื่องค่านิยม (Values) เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการพัฒนาจะตัดเรื่องค่านิยมออกไปยาก

3. กลยุทธ์ของการพัฒนา (Development Strategy) ในส่วนนี้กล่าวถึงแนวทางในการบริหารการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ

สรุป การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอห์น มาร์ติน อูสเซ็น ทั้ง 3 ส่วน มีประโยชน์ในการนำมาศึกษาและวิจัยได้ นอกจากนี้เขามองว่าการบริหารการพัฒนาถูกครอบงำด้วยทฤษฎีกระแสหลัก (grand theory) และทฤษฎีทางเลือก ดังนี้

1. **Development Economic** หรือทฤษฎีกระแสหลัก คือ การพัฒนาตามแนวทางเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิม มีนักคิดที่สำคัญในแนวนี้ 8 คน ได้แก่ ออตมสมิธ โรเบิร์ต มัลธัส เดวิท ริคาร์โด จอห์น สจ๊วต มิลล์ คาร์ล มาร์ช อัลเฟรด มาร์แชล จอห์น เมนาร์ด เคนส์ และ เจ ชุม ปีเตอร์ โดยกลุ่มนี้พูดถึงการพัฒนาแบบตัวเลข เน้นการผลิต การตลาด เชื่อว่าการพัฒนาคือการเพิ่มผลผลิตให้ได้มากที่สุด ขายให้มากที่สุด มองเรื่องของ Economic เป็นสำคัญ

2. **Sociological and political development theories** หรือทฤษฎีทางเลือก คือ เป็นการนำเอาการพัฒนาทางสังคมมาใช้ เป็นการเสริมจากยุคแรกๆ ที่เน้นเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ใช่สิ่งที่ทำให้ประชาชนดีดีขึ้น การพัฒนาจำต้องพัฒนาสังคมควบคู่กันไปด้วย และต่อๆ มาก็นำหลักการทางวิทยาศาสตร์มามีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยนำเอาเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาร่วมด้วย ซึ่งนักคิดในยุคนี้จะมองที่การพัฒนาสังคมเป็นหลักควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านอื่นๆ โดย

เชื่อว่าการพัฒนาที่ดีสังคมก็ต้องไปด้วย หากเราพัฒนาแต่ด้านเศรษฐกิจและเศรษฐกิจดี แต่สังคมเสื่อมโทรมก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่ยั่งยืนได้ จึงเกิดทฤษฎีแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และ GNH (Gross National Happiness) ในเวลาต่อมา นักวิชาการในแนวคิดนี้มี 7 คน ได้แก่ โอ กุส คอหม์ เอมีล เดอโคทม แม็ค เวเบอร์ คาร์ล มาร์ช แร็ดคลิฟและมารีโนสกี ทัลคอต พาร์สัน

สำหรับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับแนวคิดและวิธีการพัฒนาจากประเทศตะวันตก มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางวัตถุ ซึ่งแนวคิดการพัฒนาของประเทศตะวันตกที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิด ทฤษฎีการวิวัฒนาการ (Evolutionary Theory) คือ การพัฒนาจะต้องมีขั้นตอน มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง วัฒนธรรม มีการอพยพคนเข้าสู่เมืองก่อให้เกิดระบบนิเวศวิทยา การใช้แรงงานเด็กสตรี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การศึกษาจึงต้องเกี่ยวข้องกับแนวทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theory) ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับความเจริญตามกระแสการพัฒนาตะวันตก ซึ่งทฤษฎีนี้มองเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในระดับมหภาค คือ พิจารณาปัจจัยต่างๆ ในภาพรวม ซึ่งประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดปัญหา ซึ่งเกิดจากแนวทางการบริหารการพัฒนาดังกล่าวนี้ด้วย

สรุป ตามแนวคิด 2 กระแสนี้ เกิดจากการรวบรวมแนวคิดออกเป็น 2 ฝ่าย โดยจอห์น มาร์ติน อูสเซ็น ซึ่งแนวคิดแรกเน้นการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ Growth โดยเน้น Growth คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในรูปของตัวเลขเป็น GDP ทั้งนี้ $GDP = G + C + I + (X - M)$ การพัฒนาจึงมีขีดจำกัด แต่ในเรื่องตัวเลขทางเศรษฐกิจไม่ได้มองทางด้านสังคม ทำให้แนวคิด Social Development Theory จึงเกิดขึ้นมาเพื่อการพัฒนาสังคมควบคู่ไปด้วย เพราะการดู GDP อย่างเดียวอาจล้มเหลวได้ เพราะประเทศในโลกที่ 3 คือ ประเทศกำลังพัฒนา (ด้อยพัฒนาและยากจน) ไม่มีข้อมูลข่าวสาร ขาดวิธีการผลิตต้นทุนต่ำเพื่อการส่งออก ขาดปัจจัยทางบริบทในด้านต่างๆ (ทุน เทคโนโลยี ระบบการจัดการและวิธีคิด) จึงทำให้ GDP ไม่สามารถสะท้อนออกถึงความ เป็นจริงได้ รายได้ประชาชาติจึงไม่อาจนำมาวัดความร่ำรวยได้จริงมากนัก แต่อย่างไรก็ตามปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอยู่ในขณะนี้ ถึงแม้ประเทศสหรัฐอเมริกาที่แก้ปัญหาเศรษฐกิจจนฟื้นตัวขึ้นมาบ้างแล้วก็ตาม เพราะสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในยุโรปรวมทั้งประเทศไทยยังมีความเชื่อในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ที่โด่งดังมากในยุค 1930 - 1940 ในฐานะเจ้าตำรับทฤษฎีกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการใช้จ่ายของภาครัฐบาลจนเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทั่วโลก ดังนั้นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎีเคนส์ ซึ่งเป็นแนวคิดทฤษฎีการบริหารการพัฒนาของนักคิดกระแสหลัก

มาอธิบายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนี้ เพื่อให้เห็นภาพที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ใช้นโยบายประชานิยมผสมกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ มาอธิบายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหานั้น

การประเมินสถานการณ์ประเทศไทยตามแนวคิดทฤษฎีเคนส์

นับตั้งแต่ปลายปี 2551 จนถึงปี พ.ศ. 2557 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก อันเนื่องมาจากวิกฤตการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาจากการขาดวินัยในการปล่อยสินเชื่อ (subprim crisis) จนลุกลามกลายเป็นวิกฤตทางการเงินของทั่วโลก ทำให้ธนาคาร บริษัทประกันภัย รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจ การบินทั่วโลกลดมูลค่าหุ้นไปราว 950,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ประเมินความเสียหายจากวิกฤตทั่วโลกเมื่อเดือนมีนาคม 2552 จำนวนเท่ากับ 945,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจนานาชาติ ทำให้สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน อยู่ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย (economic recession) GDP หดตัวติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง คนตกงานทั่วโลก สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน โดยศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยคาดว่า พ.ศ.2557 ส่งออกของไทยไป 3 ตลาดหลัก (สหรัฐ ญี่ปุ่น และ เขตยูโร) จะหดลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบรายได้ส่งออกลดลงเหมือนดังเช่น การส่งออก 5.1% ในปี 2552 ทำให้คนตกงานราว 9 แสน - 2 ล้านคน หรือ 3 - กว่า 6% ของแรงงาน (มติชนรายวัน, 2551, หน้า 6) จากเหตุการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของสหรัฐอเมริกาที่มีผลต่อประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของรัฐบาลชุดปัจจุบันของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. ได้ดำเนินนโยบายประชานิยมมาใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งทฤษฎีเคนส์ (Keynes) เป็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Grand Theory) ที่นำมาใช้ในการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจที่ตกต่ำในประเทศไทยในขณะนี้ ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในปี ค.ศ. 1970 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วไปและมีการว่างงานเรื้อรัง John Maynard Keynes ได้ศึกษาข้อบกพร่องของเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมที่อธิบายถึงการเกิดดุลยภาพการจ้างงานเต็มที่ โดยผ่านกลไกการปรับตัวแบบอัตโนมัติของเศรษฐกิจภายใต้การแข่งขันเสรีและได้พัฒนาแนวคิดโดยการรวมการวิเคราะห์เศรษฐกิจจริงที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการจ้างงานกับเศรษฐกิจการเงินเข้ามาอยู่ในกรอบทฤษฎีเดียวกัน และใช้รายได้เป็นตัวปรับดุลยภาพที่สำคัญแทนราคา

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษสนใจปัญหาการว่างงาน ได้เสนอทฤษฎีมหภาคที่มีอิทธิพลกว้างขวาง เขาเสนอว่ารัฐควรเข้าไปมีบทบาทในภาคเอกชน รัฐจะต้องเป็น

ตัวควบคุมอุปสงค์ของประชาชน ต้องเข้าควบคุมกลไกตลาดเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบของภาคเอกชน เกิดการควบคุมการผลิตและบริการโดยรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจต่างๆ เคนส์มองว่าระบบเศรษฐกิจบางอย่าง กลไกทางการตลาดจะต้องถูกควบคุมโดยรัฐ เช่น ดอกเบี้ย การกำหนดราคาซื้อ การเข้าแทรกแซงการตลาดเพื่อพยุงราคาสินค้าให้เกิดความเป็นธรรม โดยได้เขียนวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยรัฐเข้าควบคุมไว้ในหนังสือ The General Theory of Employment, Interest and Money ในปี 1936 เป็นทฤษฎีที่เสนอว่า เศรษฐกิจไม่มีกลไกในตัวเองในการแก้ปัญหา (ปฏิเสธแนวคิด Laissez Faire คือ ระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามธรรมชาติ) สนับสนุนให้รัฐเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจด้วยการลงทุน (investment) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การว่างงาน นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้ตั้งสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจของเคนส์เป็นการรวบรวมการวิเคราะห์เศรษฐกิจจริงกับเศรษฐกิจการเงินเข้าในกรอบทฤษฎีเดียวกัน และเสนอหลักอุปสงค์ที่มีผลในการกำหนดผลผลิตรายได้ประชาชาติและการจ้างงาน เคนส์เห็นว่า ทุนนิยมแบบปัจเจกบุคคลโดยการปล่อยให้ทำโดยเสรีนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ควรแยกเจ้าของกับการบริหารออกจากกัน และในขณะเดียวกันรัฐบาลควรเข้ามาดูแลในเรื่องความยุติธรรมและเสถียรภาพทางสังคมด้วยการกำกับและดูแลเศรษฐกิจ เพื่อเสริมในส่วนที่ภาคเอกชนทำไม่ได้ โดยสรุปเคนส์ไม่เชื่อ **มือที่มองไม่เห็น** (Invisible hand) ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกคนมีโอกาสตัดสินใจทำในสิ่งที่เขาคิดว่าดีที่สุดในตัวเขาตามแนวคิดของ อดัม สมิท โดยเคนส์ต้องการให้รัฐเข้ามาแทรกแซงมากกว่าปล่อยให้เสรี

สมการของทฤษฎีเคนส์ $Y = C + I + G + (X - M)$

$Y = \text{GDP}$ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเป็นภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector)

$C = \text{Consumption}$ ค่าใช้จ่ายการบริโภคทุกประเภท

$I = \text{Investment}$ การลงทุน

$G = \text{Government Spending}$ ค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

$X = \text{Export}$ รายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออก การขายสินค้าหรือบริการให้ต่างประเทศ

$M = \text{Import}$ ค่าใช้จ่ายในการนำเข้า ซื้อสินค้าหรือบริการจากต่างประเทศ

$X - M = \text{ดุลบัญชีเดินสะพัด}$

ดังนั้นมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลปัจจุบันได้นำมาใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและลดการว่างงาน ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีของเคนส์ ได้แก่

1. การแจกเงินชวนาไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกินรายละ 15 ไร่ หรือไม่เกินรายละ 15,000 บาท รวมใช้งบประมาณ 40,000 ล้านบาท เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและช่วยเหลือชาวนาที่ขายข้าวได้ราคาต่ำ โดยจ่ายเงินผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ หรือ ธ.ก.ส. ให้กับชาวนาที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมส่งเสริมการเกษตร 2.9 ล้านครัวเรือน (ไทยรัฐ, 2557, หน้า 5)

2. เนื่องจากปัญหาการเมืองที่ยืดเยื้อเรื้อรังมานาน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวม สิ่งที่เห็นชัดเจนแล้วในวันนี้ก็คือ ราคาพืชผลทางการเกษตรที่ลดลงอย่างรุนแรง เช่น ข้าว ยางพารา ฯลฯ โดยเฉพาะยางพาราราคาลดลงไปกว่า 100% ต่ำสุดในรอบปี เหลือ ก.ก. ละ 40 กว่าบาทเท่านั้น ส่งผลให้ชาวสวนยางพาราอยู่ไม่ได้ ราคาขายต่ำกว่าต้นทุน ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเข้ามาแทรกแซงราคาเพื่อสร้างความสมดุลของราคาที่เกิดจากความต้องการของผู้บริโภคอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงจัดทำมาตรการช่วยเหลือโดยเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการการค้าและการลงทุนร่วมที่ประเทศจีนเชิญชวนให้นักธุรกิจชาวจีนเข้ามาร่วมการตั้งโรงงานผลิตภัณฑ์ยางพาราในไทยที่นิคมอุตสาหกรรมยางพารา จังหวัดสงขลา โดยกำหนดให้การสนับสนุนการลงทุนหรือปีโอไอเพิ่มการส่งเสริมให้เป็นพิเศษ ซึ่งโอกาสที่จีนกำลังขยายฐานการผลิตมาไทยจึงเป็นไปได้สูง เพราะเป็นประเทศผู้ส่งออกยางพารารายใหญ่ของโลกประเทศหนึ่ง

3. ปัญหาทางการเมืองและความขัดแย้งแตกแยกภายในประเทศได้สร้างความไม่มั่นใจให้กับนักลงทุนและผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการชะลอตัวของการลงทุนและการใช้จ่ายภาคเอกชนที่ชัดเจนขึ้น ทฤษฎีเคนส์สนับสนุน Entrepreneurship หรือผู้ประกอบการวิสาหกิจว่ามีความสำคัญทำให้เกิดความหวังและการลงทุนทางธุรกิจ แต่ความไม่แน่นอนในระยะยาวและการถดถอยทางธุรกิจทำให้เกิดการว่างงานในระยะสั้น ดังนั้นจำเป็นต้องสร้างความหวัง ซึ่งการลงทุนโดยตรงของรัฐบาลก็เป็นวิธีการหนึ่ง ผลตอบแทนของการเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ คือ การสะสมเงินทุน (Capital Formation) ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเป็นผู้ลงทุนโดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการเมกะโปรเจกต์ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นโครงการสร้างรถไฟฟ้าที่เชื่อมต่อขยายในสายต่างๆ ทั่วกรุงเทพฯ, โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน ฯลฯ เพื่ออัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจในประเทศทดแทนการส่งออกที่ลดลง จะทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนในระบบ มีการค้าและการจ้างงานเกิดขึ้น แต่ก็น่าเป็นห่วงในโครงการเมกะโปรเจกต์ต่างๆ เหล่านี้ที่มีเงินลงทุนจำนวนมากอาจทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการประมูลปกติมาเป็นวิธีการจัดจ้างพิเศษโดยไม่ต้องประมูลไปจนถึงการเพิ่มงบลงทุนในแต่ละโครงการจำนวนมากจนแพง

เกินจริงแทบทุกโครงการ อย่างไรก็ตามถ้ามีองค์การอิสระ ได้แก่ ป.ป.ช, ป.ป.ง และ สตง. ทำการตรวจสอบอย่างเข้มงวดและดำเนินการตามหลักนิติรัฐ ก็สามารถป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้ เพื่อให้โครงการเหล่านี้สามารถสู้วิกฤตเศรษฐกิจได้

4. รัฐบาลได้ลงมติเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ โดยกำหนดใช้บังคับระเบียบนี้ตั้งแต่วันที่ 1 ธ.ค. 2557 เป็นต้นไป ใช้กับผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีที่มีอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างไม่ถึงเดือนละ 13,285 บาท ให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวเดือนละ 2,000 บาท แต่เมื่อรวมกับเงินเดือนหรือค่าจ้างแล้วต้องไม่เกินเดือนละ 13,285 บาท และข้าราชการหรือลูกจ้างประจำที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างรวมทั้งค่าครองชีพแล้วไม่ถึงเดือนละ 10,000 บาท ก็ให้ได้รับเงินเพิ่มการครองชีพอีกจนถึงเดือนละ 10,000 บาท ซึ่งระเบียบนี้รวมถึงทหารกองประจำการด้วย

5. ทฤษฎีเคนส์ ต้องการให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับนานาชาติ โดยเชื่อว่าความร่วมมือระดับประเทศเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งรัฐบาลในปัจจุบันก็พยายามนำแนวคิดนี้มาดำเนินการ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้แถลงภาวะเศรษฐกิจในไตรมาส 3 (ระหว่างเดือน ก.ค. – ก.ย.) ปรากฏว่า GDP ไตรมาส 3 ขยายตัวเพียง 0.6% เท่านั้น เมื่อรวมกับ GDP ครึ่งปีแรกที่หดตัว 0.1% ส่งผลให้เก้าเดือนแรกของปี 2557 GDP ขยายตัวได้เพียง 0.2% การขยายตัว 0.6% ทำให้ สศช. ต้องปรับประมาณการปี 2557 ใหม่ลดลงเหลือเพียง 1% (ไทยรัฐ, 2557, หน้า 5) ซึ่งเป็นตัวเลขที่ปรับลดลงค่อนข้างมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายความร่วมมือระดับนานาชาติในภูมิภาคอาเซียนโดยเข้าร่วมประชุมที่ประเทศสหภาพเมียนมาร์เมื่อเดือนพฤศจิกายน เพื่อร่วมมือแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ปัญหาการค้าการลงทุน ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาโรคระบาด ฯลฯ ซึ่งการประชุมนี้จะช่วยให้รัฐบาลแต่ละประเทศในภูมิภาคอาเซียนสามารถรับมือต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เพื่อสกัดภัยคุกคามที่มีต่อภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจ จะทำให้เศรษฐกิจของภูมิภาคมีความแข็งแกร่งอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนา

การวางแผนพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในอนาคตของประเทศไทย จะยึดหลักแนวคิดของ Harry Shutt (1998) ที่เสนอแนวคิดในหนังสือชื่อ *The Trouble with Capitalism: An Inquiry into the Causes of Global Economic Failure* กล่าวคือ Shutt เน้นในเรื่อง

เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แต่จุดสำคัญคือต้องเปลี่ยนเป็น Social Economy ให้สังคมเป็นตัวนำ เศรษฐกิจและต้องเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากผู้กำกับดูแลมาเป็นผู้ให้บริการมากขึ้น และเน้นว่าต้องเป็น more state intervention แต่ต้องเปลี่ยนบทบาทและมีกลไกให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและจัดสรรทรัพยากรและสร้างความสามารถให้ประชาชนมีการเลือกอย่างชาญฉลาด แผนพัฒนาตามตัวแบบประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และเพื่อลดทอนการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ดังนี้

1.1 การแก้ไขกฎหมายและรัฐธรรมนูญเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ได้มากขึ้น

1.2 การบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในการให้สัมปทานระหว่างประเทศ

1.3 การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานงบประมาณ ประเภทการใช้นอกงบประมาณ การใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ และการก่อหนี้ต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร โดยให้รวมแผนการใช้จ่ายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน

1.4 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ประชาชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยแผนฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

1.5 การใช้เวที Public Hearing เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย หรือโครงการที่มีความขัดแย้งในสังคม

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมือง ประกอบด้วย

2.1 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น สามารถนำเสนอกฎหมายในฐานะปัจเจกบุคคลได้โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

2.2 องค์การกลางต้องควบคุมและกำกับ การเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม

3. ปฏิรูประบบราชการเพื่อการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย

3.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3.2 การกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง (Fiscal Decentralization) ทำ

ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย

- 4.1 ส่งเสริมการแสวงหา พัฒนา และเผยแพร่ภูมิปัญญาชาวบ้าน เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการพัฒนาชนบทโดยอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมชุมชนและการพึ่งตนเอง
- 4.2 ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 4.3 กำหนดให้โครงการสาธารณะทุกโครงการต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบก่อนที่รัฐบาลจะลงมติในการดำเนินโครงการนั้น
- 4.4 เปิดโอกาสให้มี Public Hearing เพื่อให้ประชาชนในชุมชนสามารถกำหนดทางเลือกของสังคมได้เอง
- 4.5 โครงการลงทุนจากต่างประเทศต้องรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนพิจารณาอนุมัติจากรัฐบาล

5. การสร้างเครือข่ายการค้า ประกอบด้วย

- 5.1 การขยายการค้าเสรีอาเซียน AFTA
- 5.2 การเข้าร่วมเขตเศรษฐกิจ APEC
- 5.3 การใช้อาเซียนเป็นศูนย์กลางในการสร้างเครือข่ายการค้ากับเขตเศรษฐกิจยุโรป (EEA) และเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA)
- 5.4 ส่งเสริมให้มีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการขยายเครือข่ายการค้าและผลกระทบ

6. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

- 6.1 ดำเนินนโยบายการเงินและการคลัง เพื่อป้องกันการเกิดภาวะเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด
- 6.2 ส่งเสริมการออมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และเพิ่มมาตรการการเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าฟุ่มเฟือยมากขึ้น
- 6.3 ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่แน่นอนต่อเนื่องและเหมาะสม นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นนโยบายที่ประกาศแน่นอน มีตัวเลขชัดเจนและเป็นนโยบายที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ และรัฐบาลมีความตั้งใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบ

7. มีระบบตรวจสอบและกำกับดูแลที่ดี ประกอบด้วย

- 7.1 เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นมืออาชีพ

7.2 มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ทุกขั้นตอน

7.3 สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเครือข่ายระหว่างประเทศ เพื่อความร่วมมือร่วมกันอย่างเข้มแข็ง

สรุป

การบริหารการพัฒนาที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้ประเทศเจริญเติบโตเป็นหลักใหญ่ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมและพัฒนาการเมืองควบคู่ไปด้วยกัน นั้น จะเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายในประเทศที่กำลังพัฒนาและโลกที่สามก็ตาม แต่การพัฒนาดังกล่าวก็มีปัญหาตามมาด้วยในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความยากจน ฯลฯ ดังนั้น ประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งประเทศไทย ตระหนักถึงปัญหานี้และพยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ โดยการนำแนวคิดทฤษฎีเคนส์ ซึ่งเป็นแนวคิดในทฤษฎีกระแสหลักของการบริหารการพัฒนาที่มีผู้ศึกษานำมาอธิบายและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากเป็นทฤษฎีที่สามารถนำวิธีการมากระตุ้นเศรษฐกิจโดยภาครัฐเข้าควบคุมกลไกตลาด จำกัดบทบาทภาคเอกชน ลงทุนสร้างงานให้เกิดการหมุนเวียนระบบตลาดเงิน ตลาดทุน ภายในประเทศ ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเดินหน้าต่อไปได้ รวมทั้งยุทธศาสตร์การวางแผนการพัฒนาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในอนาคตของประเทศไทยโดยตัวแบบของ Harry Shutt ซึ่งนักวิชาการทั้งสองดังกล่าวสามารถตอบคำถามปัญหาการบริหารการพัฒนาในสถานการณ์ปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

บรรณานุกรม

- ติน ปรัชญพทุทธิ.(2528). “การพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา” ใน อุทัย เลาหวิเชียร (บรรณาธิการ) *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และมูลนิธิเอเชีย,โรงพิมพ์สามเจริญพานิช.
- ธวัช มกรพงศ์. (2515). *อนาคตของประเทศกำลังพัฒนา, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*, กรุงเทพฯ
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2548). *ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PB 621 หลักสูตรทวิปริญญาโท คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร.(2542).*วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์และความเป็นอย่างอื่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์วิภาษา
- มติชนรายวัน. (2551). *วิกฤตโลกของทุนนิยมอเมริกัน*. ฉบับที่ 12 ธันวาคม 2551
- ไทยรัฐ. (2557). *หมายเหตุประเทศไทย*. ฉบับวันที่ 7 ตุลาคม 2557
- ไทยรัฐ. (2557). *หมายเหตุประเทศไทย*. ฉบับวันที่ 21 พฤศจิกายน 2557
- Friedman, J. Harry. (1970). “Administrative Roles in Local Governments,” in E.W. Weidner (ed.) *Development Administration in Asia*. North Carolina : Durham, North Carolina : Duke University Press.
- Huntington, P. Samuel and Dominguez, I. Jorge. (1975). “Political Development” In F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science Vol.3* : Addison-Wesley Publishing.
- Marini, Frank.(1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton :Chandler Publishing Co.,).
- Riggs, W. Fred. (1970). *Frontiers of Development Administration*. North Carolina : Duke University Press.
- Shutt, Harry. (1998). *The Trouble with Capitalism: An Inquiry into the Causes of Global. Economic Failure*. Bangkok : White Lotus.
- Staley, Eugene.(1961). *The Future of Underdeveloped Countries rev. ed.*, New York: Harper & Bros.

Swerdlow, Irving.(1963). *Development Administration : Concepts and Problems*.
Syracuse, New York : Syracuse University Press.

Weidmes, W. Edward. (1962). *Development Administration : A New Focus for
Research*, in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative
Public Administration*. Ann Arbor, Michigan Institute of Public Administration