

ภาพรวม

ในช่วงคริสต์ทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 21 เราได้เห็นพัฒนาการต่าง ๆ ควบคู่ไปกับภาวะชะงักงันหรือแม้กระทั่งการถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มประเทศที่เคยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในช่วงก่อนหน้านั้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ให้บทเรียนที่สำคัญเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนา บทเรียนหนึ่งก็คือ แม้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นสิ่งที่มีความหมายมากก็ตาม แต่การเติบโตอย่างมีคุณภาพก็เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งด้วยเช่นกัน

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาเพียงพอหรือไม่ในการลดความยากจน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เหตุใดหลายประเทศจึงไม่สามารถรักษาการเจริญเติบโตในระดับสูงไว้ได้นานพอ อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้มีติด้านคุณภาพต่าง ๆ ในหลายประเทศ เช่น การกระจายรายได้และสิ่งแวดล้อมเลวลง ธรรมาภิบาล (governance) มีผลต่อกระบวนการที่เป็นรากฐานของการเจริญเติบโตอย่างไร ในรายงานฉบับนี้ เราจะกล่าวถึงหลักการ 3 ประการและมาตรการชุดหนึ่ง ซึ่งจะช่วยลดความยากจน เพิ่มคุณภาพและความยั่งยืนของการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลลัพธ์จากการพัฒนาและกระบวนการเติบโต

การพัฒนาคือการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นผลมาจากความสามารถของประชาชนในการกำหนดชะตากรรมของตน คุณภาพชีวิตขึ้นอยู่กับรายได้ต่อหัวที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามลำพังรายได้ต่อหัวเป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอ คุณภาพชีวิตจะดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและการทำงาน ความเสมอภาคทางเพศ

สุขภาพอนามัยและการได้รับโภชนาการที่ดีขึ้น สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่ปราศจากมลพิษ ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง สิทธิเสรีภาพทางสังคมและการเมืองของประชาชน ตลอดจนวัฒนธรรมที่มั่นคง เมื่อรายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น มิติด้านคุณภาพหลายด้านก็จะดีขึ้นด้วยมากบ้างน้อยบ้าง ในขณะที่บางด้านก็ไม่ดีขึ้นเลย เราจะสามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีมีคุณภาพได้อย่างไร

การศึกษาที่ผ่านมาชี้ว่า การยกระดับรายได้ต่อหัวของประชากรเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการลดความยากจน ปัจจัยอื่นที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อคนยากจนก็คือ การมีหลักประกันในชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดี ประสบการณ์ในทศวรรษที่ผ่านมาและเสียงเรียกร้องจากคนยากจนชี้ว่าเราจะต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อปัจจัยด้านคุณภาพ ประเทศต่าง ๆ เช่น โบลิเวีย อียิปต์ ยูกันดา โรมานีเย ศรีลังกา และไทย ตลอดจนบุคคลในวงการพัฒนาทั้งหลายต่างพยายามขยายคำจำกัดความของความยากจน และความกินดีอยู่ดีให้พ้นจากคำจำกัดความเดิมซึ่งเน้นรายได้ต่อครัวเรือน คำจำกัดความใหม่นี้รวมถึงขีดความสามารถของประชาชน ซึ่งวัดจากสุขภาพอนามัย และระดับการศึกษา หลักประกันในชีวิตซึ่งวัดจากความสามารถในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและผลกระทบจากภายนอก อำนาจของประชาชนซึ่งวัดจากการมีส่วนร่วมในสังคมและการมีปากเสียงในทางการเมือง และความยั่งยืนในการพัฒนาซึ่งวัดจากสภาพของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ

การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการลดความยากจน ในปัจจุบันประชากรในโลกประมาณ 1.2 พันล้านคนมีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน การศึกษาที่ผ่านมาทำนายว่า ในช่วงทศวรรษระหว่างปี พ.ศ. 2533-2542 ประเทศกำลังพัฒนาจะมีอัตราการเติบโต

ทางเศรษฐกิจร้อยละ 5 (ซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มรายได้ต่อหัวในอัตราร้อยละ 3.2) และการลดลงของชนยากจนประมาณ 300 ล้านคน หรือการลดจำนวนคนจนลงร้อยละ 4 ต่อปี ในความเป็นจริงการเติบโตทางเศรษฐกิจในระหว่างปี พ.ศ. 2534-2541 คือ ร้อยละ 3.5 ต่อปี (ซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มรายได้ต่อหัวในอัตราร้อยละ 1.6) อย่างไรก็ตาม หากไม่รวมประเทศในยุโรปตะวันออกและประเทศที่แยกออกมาจากสหภาพโซเวียตแล้ว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะสูงถึงร้อยละ 5.3 (ซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มรายได้ต่อหัวในอัตราร้อยละ 3.5)

จะเห็นว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ผ่านมาอยู่ในระดับค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามจำนวนคนยากจนที่คาดการณ์ไว้ว่าจะลดลงก็ยังคงอยู่ในระดับเดิม โดยอัตราความยากจนลดลงเพียงร้อยละ 1.5 ต่อปี หากเราไม่รวมประเทศจีนซึ่งมีอัตราการเติบโตสูงกว่าที่คาดการณ์ไว้แล้ว จำนวนคนยากจนในโลกซึ่งมีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐจะสูงขึ้นประมาณ 106 ล้านในระหว่างปี พ.ศ. 2530-2541

บทที่ 1 ของรายงานฉบับนี้จะชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและการลดความยากจนในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ระดับหนึ่งอาจมีผลต่อการพัฒนาการด้านสังคมที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ พัฒนาการด้านสังคมจะเสื่อมถอยลงในแทบทุกกรณี เราจึงสรุปได้ว่า แม้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นต่อการพัฒนา แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลำพังเป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอ การมองปัญหาความยากจนและความกีดกันอยู่ในหลายมิติเท่านั้นที่จะทำให้เราเข้าใจความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ได้อย่างแท้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวทางการเติบโตทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อลักษณะของการ

พัฒนาที่แตกต่างกันด้วย **รายงานนี้จะให้ความสำคัญของการผสมผสานระหว่างนโยบายที่ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และมาตรการหนุนเสริมต่าง ๆ ในการลดความยากจนและการยกระดับความเป็นอยู่เพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ**

อะไรคือคุณภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เราสามารถศึกษาคุณภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจได้จากมิติ 4 ด้าน ซึ่งได้แก่ การกระจายรายได้ (distribution) ความยั่งยืนในการพัฒนา (sustainability) ความแปรปรวน (variability) และธรรมาภิบาล (governance) มิติเหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงและช่วยลดความขัดแย้งจากการพัฒนา

หลักการในการพัฒนา

จากการพิจารณาทั้งด้านปริมาณและด้านคุณภาพของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจชี้ให้เห็นถึงหลักสำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

- การให้ความสำคัญกับทุน 3 ประการ คือ ทุนทางกายภาพ (physical capital) ทุนมนุษย์ (human capital) และทุนธรรมชาติ (natural capital) หรือทรัพยากรธรรมชาติ
- ความเอาใจใส่ต่อการกระจายรายได้ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- การให้ความสำคัญต่อกรอบด้านธรรมาภิบาล

ทุนสามประการ

ที่ผ่านมา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงต่อทุนทางกายภาพและเงินทุน อย่างไรก็ตามเราจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อทุนมนุษย์ และทุนทางสังคม ตลอดจนทุนธรรมชาติมากขึ้น เนื่องจาก

ทุนเหล่านี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการลดความยากจนในระยะยาว

การให้ความสำคัญต่อทุนทางกายภาพมากกว่าทุนอื่นๆ ทำให้หลายประเทศดำเนินนโยบายที่บิดเบือนต่างๆ เช่น การยกเว้นภาษี การอุดหนุน เพื่อส่งเสริมการลงทุน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย ทั้งนี้ก็เพื่อแย่งชิงเงินทุนจากต่างประเทศนโยบายเหล่านี้มีผลเป็นเสมือนกับดักซึ่งยากที่จะเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ยิ่งมีการสะสมเงินทุนมากเท่าไร อัตราผลตอบแทนในการลงทุนจะยิ่งต่ำลง ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นในการอุดหนุนเพื่อให้เกิดการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้นไปอีกเราจึงจำเป็นต้องหันไปใช้นโยบายที่ให้ความสำคัญต่อทุนประเภทต่าง ๆ อย่างมีดุลยภาพมากยิ่งขึ้น

นโยบายส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มการสะสมทุนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้อย่างไร นโยบายบางประการอาจมีผลกระทบในด้านบวก ในขณะที่บางนโยบายมีผลกระทบในด้านลบ การลงทุนในด้านการศึกษานอกจากจะช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวแล้วยังช่วยการสะสมทุนมนุษย์และยกระดับความเป็นอยู่ (บทที่ 3) ในขณะที่นโยบายการดึงดูดเงินทุนต่างประเทศระยะสั้น อาจช่วยเพิ่มการลงทุนในด้านกายภาพ แต่จะมีผลบิดเบือนต่ออัตราผลตอบแทนของทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติ อีกทั้งก่อให้เกิดความไม่ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อม (บทที่ 4)

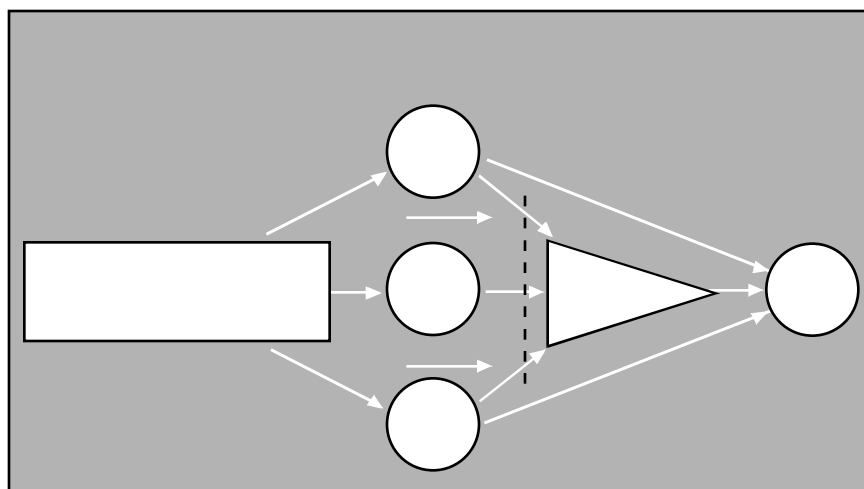
การกระจายและเสถียรภาพของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การให้ความสนใจต่อมิติด้านคุณภาพจะทำให้เราเห็นความสำคัญของมิติด้านการกระจาย การกระจายทุนมนุษย์ ที่ดิน และปัจจัยอื่น ๆ ที่เท่าเทียมกันมากขึ้นจะทำให้เกิดการกระจายโอกาสที่เป็นธรรม ในบทที่ 3 เราจะกล่าวถึงผลของการกระจายโอกาสทางการศึกษาในการลด (ผลของการกระจาย) ความยากจน

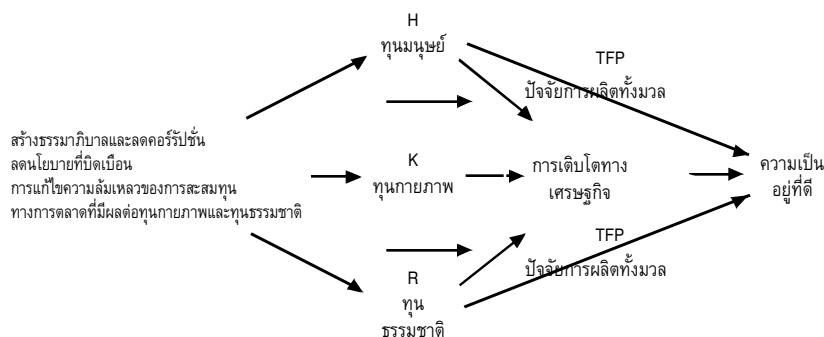
นอกจากนี้เสถียรภาพของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อเกิดความไร้เสถียรภาพ ประชาชนที่มีฐานะเกือบยากจน (near-poor) หลายล้านคนจะกลายเป็นคนยากจน ซึ่งวัดจากการมีรายได้ต่ำกว่า “เส้นความยากจน” (poverty line) รายได้ของคนจนมักผันผวนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ขาดที่ดินทำกิน ทักษะ และเงินออม เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวจะช่วยให้คนยากจนสามารถยังชีพอยู่ได้ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การลดความยากจนจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องอาศัยเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้และโอกาสอย่างทั่วถึง

ธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นรากฐานรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพของการลงทุนจากในและนอกประเทศจะขึ้นอยู่กับระดับของการคอร์รัปชันในประเทศ นอกจากนี้ประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ประชาชนได้รับจะขึ้นอยู่กับความมากน้อยของการรั่วไหลที่เกิดจากการคอร์รัปชันด้วย การขาดธรรมาภิบาลและการคอร์รัปชันจึงเป็นอันตรายต่อการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และจะทำให้เกิดการลงทุนในทุนทางกายภาพมากเกินไปและการลงทุนมนุษย์ และการรักษาทุนทางวัฒนธรรมน้อยเกินไป การสร้างความสามารถทางสถาบันเพื่อให้เกิดระบบธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง (บทที่ 6)



แผนภาพ กรอบแนวคิด



แผนภาพ กรอบแนวคิด อธิบายอย่างง่าย ๆ ว่าทุนมนุษย์ (human capital หรือ H) ทุนธรรมชาติ (natural capital หรือ R) และทุนทางกายภาพ (physical capital หรือ K) ทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth) และความเป็นอยู่ที่ดี (welfare) ได้อย่างไร

ทุนทางกายภาพและเงินทุนช่วยให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีโดยผ่านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ทุนมนุษย์และทุนธรรมชาตินอกจากจะช่วยให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีโดยผ่านกลไกดังกล่าวแล้ว ยังเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของความกินดีอยู่ดีโดยตัวของมันเองอีกด้วย ทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติยังช่วยเพิ่มการสะสมทุนทางกายภาพเนื่องจากการมีทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติอยู่เพียงพอจะทำให้ทุนทางกายภาพมีอัตราผลตอบแทนที่สูงขึ้นในเวลาเดียวกันการมีทุนทางกายภาพอยู่เพียงพอจะช่วยให้ผลตอบแทนของทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติสูงขึ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้การลงทุนทางกายภาพ ทุนมนุษย์ และทุนธรรมชาติ ตลอดจนการดำเนินนโยบายปฏิบัติต่าง ๆ ยังมีแนวโน้มที่ช่วยเพิ่มการเติบโตของความสามารถในการผลิตจาก

ปัจจัยการผลิตทั้งหมด (Total Factor Productivity หรือ TFP) ซึ่งทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกทางหนึ่งด้วย

ในทางตรงกันข้าม นโยบายที่บิดเบือนต่างๆ การคอร์รัปชัน และการขาดธรรมาภิบาล ตลอดจนความล้มเหลวของตลาดจะทำให้ประเทศต่างๆ ไม่สามารถสะสมทุนต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นได้ ซึ่งจะส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพ และไม่สร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชนเท่าที่ควร การลดการบิดเบือนต่างๆ และแก้ไขความล้มเหลวของตลาดพร้อมกับการสร้างเสริมธรรมาภิบาลจะทำให้ประเทศต่างๆ สามารถสะสมทุนต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในวงกว้าง โดยสรุปการขาดธรรมาภิบาล และการคอร์รัปชันจะทำให้เกิดการลงทุนที่ต่ำเกินไปใน

- **ทุนทางกายภาพ** เนื่องจากคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพจะลดผลกำไรจากการลงทุน
- **ทุนมนุษย์** เนื่องจากการขาดธรรมาภิบาลและการคอร์รัปชันจะทำให้เกิดการลงทุนมากเกินไปในบางด้านเช่น การทหาร หรือ โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการดึงดูดทรัพยากรไปจากการลงทุนในทุนมนุษย์
- **ทุนธรรมชาติ** เนื่องจากการขาดธรรมาภิบาลและการคอร์รัปชันจะทำให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ในทำนองเดียวกัน การบิดเบือน ความล้มเหลวของตลาด การที่รัฐเข้าไปรับประกันความเสี่ยงให้แก่ธุรกิจโดยทางอ้อม (implicit guarantee) และการขาดการกำกับดูแลที่ดี จะทำให้เกิด

- การลงทุนที่มากเกินไปในทุนทางกายภาพ เนื่องจากจะไปเพิ่มอัตราผลกำไรของทุนทางกายภาพบางชนิดจากการรับประกัน

ความเสี่ยง ซึ่งทำให้เกิดการลงทุนโดยขาดความระมัดระวังของธนาคาร บริษัท และนักลงทุน พร้อมกับทำให้เกิดการทำลายธรรมชาติ

- การลงทุนที่น้อยเกินไปในทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติ โดยลดระดับของการลงทุนจากการตีมูลค่าของทุนเหล่านี้ที่ต่ำเกินระดับที่เหมาะสม

โดยสรุป ผลกระทบของนโยบายที่บิดเบือนเหล่านี้ต่อการสะสมทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติจึงทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนลดลง ในขณะที่ผลกระทบต่อทุนทางกายภาพอาจเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและทางลบ หากการคอร์รัปชันมีน้อยและมีธรรมาภิบาลพอสมควร นโยบายเหล่านี้ก็จะช่วยเพิ่มการลงทุนในทุนกายภาพและเงินทุนต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการลงทุนในทุนทางกายภาพที่มากเกินไปอาจทำให้เกิดการลงทุนในทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติที่น้อยเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดการลดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในระยะยาว

มาตรการที่ถูกมองข้าม

การให้ความสำคัญที่น้อยเกินไปต่อทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติทำให้เกิดการมองข้ามมาตรการที่สำคัญ 4 ประการคือ

- การเพิ่มการกระจายโอกาส
- การอนุรักษ์ทุนธรรมชาติ
- การจัดการกับความเสี่ยงที่มาจากระบบการเงินโลก

● การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการกำจัดการคอร์รัปชัน

การเพิ่มการกระจายโอกาส

สำหรับคนยากจนแล้ว ทุนสำคัญที่สุดก็คือทุนมนุษย์ของเขานั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสด้านการศึกษาและสาธารณสุขเป็นอย่างมาก การกระจายโอกาสทางการศึกษาที่ไม่เป็นธรรมทำให้เกิดความสูญเสียโอกาสในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เนื่องจากประชาชนจำนวนไม่น้อยจะขาดโอกาสในการยกตนเองให้หลุดพ้นจากระดับความยากจน อัตราการลดความยากจนในประเทศต่างๆ จึงขึ้นอยู่กับการลงทุนในทุนมนุษย์อย่างเสมอภาค

อย่างไรก็ตาม ลำพังการมีโอกาสเข้าถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอ เราจึงควรให้ความสำคัญต่อความกว้างและความลึกของทุนมนุษย์ (breadth and depth of human capital) ซึ่งหมายถึงความเท่าเทียมหรือคุณภาพ ซึ่งวัดจากระดับการศึกษาของเด็กผู้หญิง การเข้าถึงบริการดังกล่าวของคนยากจน และการกระจายโอกาสการศึกษาในโรงเรียน รัฐควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนในการจัดการศึกษาขั้นสูงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การกระจายที่ดินทำกินและทุนอื่นๆ ยังจะช่วยให้คนยากจนมีโอกาสใช้ทุนมนุษย์ของตนมากขึ้นด้วย

การอนุรักษ์ทุนธรรมชาติ

ธรรมชาติได้เสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็วจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและนโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมทางธรรมชาติเหล่านี้ก่อให้เกิดความสูญเสียมหาศาล โดยคนยากจนจะเป็นกลุ่มที่ได้ผลกระทบมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ เนื่องจากเป็น

กลุ่มที่ต้องพึ่งพาธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่า แร่ธาตุ และความหลากหลายทางชีวภาพมากที่สุด

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ที่สูงขึ้นทำให้ประเทศต่าง ๆ มีโอกาสในการยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นเนื่องจากประชาชนจะเรียกร้องสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม เราต้องอาศัยแรงจูงใจที่เหมาะสม การลงทุน และความพร้อมทางสถาบันต่างๆ ในการสร้างการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (บทที่ 4)

การจัดการกับความเสี่ยงในระบบการเงินโลก

การรวมตลาดทางการเงินโลกเข้าด้วยกันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก แต่ก็ทำให้ประเทศต่างๆ มีความเสี่ยงต่อความผันผวน และเกิดความเสี่ยงที่แฝงเร้นอยู่มากมายอันเนื่องมาจากความรู้สึกของนักลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไปมาอย่างรวดเร็ว ความแปรปรวนในการไหลเวียนของเงินทุนมีผลอย่างยิ่งต่อความผันแปรของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คนยากจนเป็นกลุ่มที่ได้รับความกระทบกระเทือนสูงที่สุด เนื่องจากไม่มีทุนในการผันผ่านความเสี่ยงทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ประเทศต่างๆ จะต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสมและจะต้องมีมาตรการในการส่งเสริมให้ตลาดการเงินมีความลึกมากยิ่งขึ้น กำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างรัดกุม นำเอาระบบธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ และจัดเตรียมกลไกรองรับทางสังคม (social safety net) ต่างๆ ไว้

การขาดความพร้อมด้านองค์กรดังกล่าวจะทำให้การเปิดเสรีทางการเงินมีความเสี่ยงมากขึ้น อย่างไรก็ตามการสร้างความพร้อมด้านองค์กรเป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลา ควบคู่ไปกับการสร้างความพร้อมทางองค์กร รัฐจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เช่นป้องกันไม่ให้เกิดแรงจูงใจที่ดึงดูดเงินทุน

ระยะสั้น สำรองเงินตราต่างประเทศในระดับที่พอเพียง และร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศในการประสานนโยบาย (บทที่ 5)

การสร้างธรรมาภิบาลและการปราบปรามคอร์รัปชัน

การสร้างขีดความสามารถขององค์กรและการลงทุนในอดีตมีความผิดพลาดจากการละเลยการสร้างธรรมาภิบาล การปราบปรามคอร์รัปชัน และการทำความเข้าใจมิติด้านการเมืองของการสร้างองค์กร การสร้างธรรมาภิบาลควรเป็นศูนย์กลางของกลยุทธ์ในการสร้างองค์กร การศึกษาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าองค์กรประกอบในเชิงสถาบันต่าง ๆ เช่น ความโปร่งใสของระบบงบประมาณและโครงการลงทุนสาธารณะ ตลอดจนวัฒนธรรมของการเคารพกฎหมาย (rules of law) และองค์กรที่รับผิดชอบ เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญทัดเทียมกับนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาค นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพของประชาชนยังเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง เราจึงต้องคำนึงถึงความสำคัญต่อการมองการพัฒนาในเชิงองค์รวม (holistic approach) ซึ่งพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจ องค์กรประกอบทางสถาบัน กฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน (บทที่ 6)

การเปลี่ยนทิศทาง

เหตุใดเราจึงต้องให้ความสำคัญต่อคุณภาพในเวลาที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เกือบทุกประเทศทั่วโลกตกต่ำลง ในบทที่ 1 เราจะเห็นว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติของประเทศที่มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2532 อยู่ในระดับประมาณร้อยละ 1.6 ต่อปี อย่างไรก็ตาม หากเราตัดจีน

และอินเดียออกจากการศึกษาแล้ว ก็ยังพบว่ามีบางประเทศยังต้องเผชิญกับปัญหาทางการเงินอยู่ ปัญหาคือการพยายามเพิ่มทั้งคุณภาพและปริมาณการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงความสำคัญในการลงทุนในทุนทางกายภาพมาสู่ทุนมนุษย์และทุนธรรมชาติไม่ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวลดลง กล่าวคือ การเพิ่มการลงทุนในด้านการศึกษาและสาธารณสุขให้แก่คนยากจนนอกจากจะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้วยังช่วยในการดึงดูดการลงทุนอีกด้วย เนื่องจากความพร้อมด้านสุขภาพและการศึกษาของประชาชนจะช่วยทำให้ผลตอบแทนในการลงทุนสูงขึ้น การลงทุนในทุนมนุษย์จึงทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวสูงขึ้น

ประเด็นที่สำคัญก็คือ การให้ความสำคัญต่อมิติด้านคุณภาพจะช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยั่งยืน นอกจากนี้การให้ความสำคัญต่อมิติด้านคุณภาพยังจะช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน เช่น มลภาวะที่น้อยลงจะช่วยให้ระดับความเป็นอยู่ของคนยากจนดีขึ้น เนื่องจากคนเหล่านี้ต้องพึ่งพาธรรมชาติในการดำรงชีพมาก

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่ใช้ “นโยบายตามลำดับขั้นตอน” (sequencing) เช่น ต้องเปิดเสรีในด้านต่างๆ ก่อนจึงเริ่มกำกับดูแล ต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนจึงส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน ต้องสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก่อนจึงจัดการกับมลภาวะภายหลัง หรือต้องสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก่อนจึงค่อยให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการที่ไม่น่าจะมีประสิทธิผล

สู่การเปลี่ยนทิศทาง

มาตรการต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญต่อคุณภาพควรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการพัฒนาทั้งหมด ไม่ใช่ส่วนที่เสริมเข้าไป (add-on) ในวาระด้านนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายแล้วเท่านั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ จึงควรมีส่วนในการหนุนเสริมรัฐ และปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนา ดังนี้

- **การสะสมทุนทางกายภาพ** ลดการบิดเบือนทางนโยบายซึ่งสร้างการอุดหนุนในทางตรงหรือทางอ้อม ตลอดจนการยกเว้นภาษีต่างๆ ในการลงทุนด้านกายภาพหรือด้านการเงิน พร้อมไปกับการเสริมกลไกตลาดในการประเมินค่าทรัพยากรธรรมชาติให้ถูกต้อง และลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ให้เพียงพอ ทั้งนี้มิใช่เพื่อลดอัตราการเจริญเติบโต แต่เพื่อการเจริญเติบโตที่ยั่งยืน
- **กรอบในการกำกับดูแล** สร้างกรอบในการกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันและประสิทธิภาพให้เกิดกับการเปิดเสรีและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ในขณะที่ยังคงนโยบายรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค การสร้างกรอบในการกำกับดูแลไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อชะลอการเปิดเสรี แต่เพื่อเตรียมรับการเปิดเสรี
- **ธรรมาภิบาล** ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐต่อต้านการคอร์รัปชัน และสร้างขีดความสามารถด้านองค์กรให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย การสร้างธรรมาภิบาลไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อการล้มเลิกนโยบายของรัฐบาลแต่เพื่อส่งเสริมให้เกิดการสร้างฉันทานุมัติ (consensus) ทางนโยบาย

ให้เกิดขึ้นในสังคม

แนวปฏิบัติไปสู่การเปลี่ยนทิศทาง

การลงทุนในทุนมนุษย์และทุนธรรมชาตินั้นจำเป็นต้องอาศัยแหล่งเงินทุน แหล่งเงินทุนดังกล่าวมีได้หลายแหล่ง ประการแรก การสร้างระบบธรรมาภิบาลและการลดการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (rent seeking) และการคอร์รัปชันจะช่วยประหยัดทรัพยากร ทำให้มีทรัพยากรเหลือ ประการที่สอง การเพิ่มภาษีและค่าธรรมเนียม ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการกอมลภาวะ จะทำให้มีรายได้เพื่อการพัฒนามากยิ่งขึ้น ประการที่สาม การลดการอุดหนุนและการบิดเบือนจะช่วยให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ดีขึ้น ทำให้เกิดการลงทุนในทุนมนุษย์ ประการที่สี่ การลดการอุดหนุนที่มีลักษณะถดถอย (regressive) ซึ่งอุดหนุนคนมีฐานะดีมากกว่าคนยากจนในการศึกษาและสาธารณสุขจะช่วยให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อคนยากจน

รายงานฉบับนี้สนับสนุนการขยายมาตรการด้านนโยบายไปสู่การพัฒนาที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น สนับสนุนการให้ความสนใจต่อการเจริญเติบโตควบคู่ไปกับประเด็นด้านโครงสร้างมนุษย์ และสังคมมากยิ่งขึ้น และปรับทิศทางจากการพัฒนาที่พึ่งพาภาครัฐมากเกินไปไปสู่การเปิดส่วนร่วมให้กับคนทุกกลุ่มในสังคม

รีบไช่วัดว่าโอกาส

เรามีทางเลือกในการพัฒนาสองแนวทาง แนวทางหนึ่ง คือ แนวทางเดิม (business as usual) ซึ่งจะทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง และอีกแนวทางหนึ่งคือ การให้ความสนใจอย่างรอบด้านในการพัฒนาซึ่งจะนำไป

สู่อนาคตที่ดีขึ้น

การไขว่คว้าโอกาสใหม่ในการพัฒนาไว้โดยเร็วจะมีผลดีหลายประการ ประการที่หนึ่ง การแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการศึกษาโดยเร็วจะช่วยสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในสังคม ประการที่สอง การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพแต่เนิ่น ๆ จะช่วยให้เราสามารถรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ได้ และช่วยลดจำนวนคนยากจน ประการที่สาม การแก้ไขปัญหาของคนที่เกิดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์โดยเร็วจะเป็นหนทางในการลดความยากจน ประการที่สี่ การสร้างระบบธรรมาภิบาลโดยเร็วจะช่วยให้การคอร์รัปชันไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าแม้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจะจำเป็นต่อการลดความยากจน แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่ไม่เพียงพอ **การให้ความสำคัญต่อมิติด้านคุณภาพเท่านั้นที่จะช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดดอกผลแก่ประชาชนมากที่สุด การให้ความสำคัญต่อมิติด้านคุณภาพจึงไม่ใช่เรื่องปลื้มก้อยแต่เป็นหัวใจที่จะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ สามารถหยิบฉวยโอกาสจากระบบเศรษฐกิจโลกเพื่อชีวิตที่ดีขึ้นของเราและอนุชนรุ่นหลัง**