

รัฐกับการบริหารจัดการ สินค้าสาธารณะ

กับเศรษฐกิจ

■ ผศ.ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)
www.econ.nida.ac.th
santi_nida@yahoo.com



ความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารจัดการสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ไม่เพียงแต่ภายในประเทศ แต่รวมถึงสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศ (International Public Goods) ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง พื้นที่ป่า น่านน้ำทางทะเล หรือแม้กระทั่งพฤติกรรมปฏิบัติและเคารพต่อกฎหมายระเบียบของคนในประเทศ เป็นต้น ให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดจากสินค้าสาธารณะเหล่านั้น ทั้งยังอาจช่วยลดความขัดแย้งในสังคมในประเทศและระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการแย่งชิงการเข้าถึงสินค้าสาธารณะนั้นๆ ได้ด้วย

ะการเพิ่มขึ้นของข่าวคราวความขัดแย้งทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ บ่งชี้ชัดเจนว่าสังคมยังขาดความเข้าใจในวงกว้างเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะ ทั้งในฐานะผู้จัดหา (Provider) และผู้ใช้หรือผู้ได้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะ ส่วนใหญ่จะคำนึงสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์เพื่อตัวเองจนลืมไปว่าควรคำนึงถึงสิทธิการใช้ประโยชน์ของผู้อื่น หรือเคารพสิทธิของผู้อื่นที่สามารถมีส่วนร่วมในการได้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะนั้นๆ ด้วย เพราะคุณสมบัติที่สำคัญของสินค้าสาธารณะคือ การเป็นสินค้าที่มีการบริโภคร่วม ในทางเศรษฐศาสตร์ เราแบ่งสินค้าออกเป็น “สินค้าเอกชน” และสินค้าสาธารณะ โดยพิจารณาจากคุณลักษณะของสินค้า ซึ่งสินค้าสาธารณะจะมีคุณลักษณะสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) เป็นสินค้าที่ไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค หมายถึง เมื่อบริโภคแล้วจะไม่เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความพึงพอใจจากการบริโภคสินค้านั้นลดน้อยลง และ 2) เป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันผู้อื่นจากการบริโภคสินค้านั้นได้

๒๐ประเด็นด้านผู้จัดหาให้มีสินค้าสาธารณะ หลักการสำคัญ คือ ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า สินค้าใดบ้างควรจะเป็นสินค้าสาธารณะ และใคร (หน่วยเศรษฐกิจใดเป็นหลัก) จะหมายถึง รัฐ หรือเอกชน หรือร่วมกัน) ควรจะมีหน้าที่สร้างสินค้าสาธารณะนั้นขึ้นมา หรือจัดให้มีบริการสาธารณะประเภทนั้น เช่น การก่อสร้างถนนเพื่อการคมนาคมของคนในประเทศ ถนนที่สร้างขึ้นย่อมเป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกคนในประเทศสามารถ

เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน การขัดขวางให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จากถนนจึงไม่ควรจะทำได้ อย่างไรก็ตาม การเป็นสินค้าสาธารณะ ไม่ได้หมายความว่า เราจะกำหนดกฎระเบียบการใช้ประโยชน์ไม่ได้ คือ ความเป็นสินค้าสาธารณะของถนน ไม่ได้แปลว่าใครจะใช้ประโยชน์จากถนนอย่างไรก็ได้ เราต้องมีกฎจรรยาบรรณในการกำกับการใช้ถนนด้วย ซึ่งการกำหนดกฎระเบียบการใช้ประโยชน์นี้แหละที่จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะความเป็นสินค้าสาธารณะของถนน และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบังคับใช้กฎระเบียบอย่างเข้มงวด และมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นก็จะก่อให้เกิดปัญหาจากการเข้าใช้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะได้

ในระบบเศรษฐกิจหนึ่งๆ มีความจำเป็นต้องมีสินค้าสาธารณะหลายประเภทด้วยกัน การตัดสินใจในการจัดหาให้มีสินค้า หรือบริการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่งขึ้น จึงต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่า สินค้าหรือบริการประเภทใดที่ต้องเป็นสินค้าสาธารณะ และใครควรมีบทบาทในการเป็นผู้จัดหาสินค้า หรือบริการนั้น เช่น บริการสวนสาธารณะ หรือสนามกีฬาสาธารณะ เพราะประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมสำหรับพักผ่อนหย่อนใจ หรือออกกำลังกายได้เอง

นอกจากนั้น ยังต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ใครควรจะดำเนินการจัดให้มีสินค้า หรือบริการสาธารณะนั้น และควรดำเนินการอย่างไร เช่น การให้บริการสวนสาธารณะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จริงอยู่ว่าทุกคนสามารถเข้าใช้บริการได้ แต่ก็สามารถจัดหาได้ในหลายรูปแบบ เช่น รัฐบาลกลางจัดหาให้มี หรือท้องถิ่นจัดหาให้มี หรือในบางกรณีเอกชนเป็นผู้จัดหาให้มี ฯลฯ ที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ ถ้าสวนสาธารณะนั้นรัฐเป็นผู้จัดหาให้ แล้วมีเอกชนมาพัฒนาที่อยู่อาศัย (ได้แก่ คอนโด เป็นต้น) โดยใช้สวนสาธารณะนั้นเป็นประโยชน์ ย่อมหมายถึงว่า การจัดให้มีสวนสาธารณะ (ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะ) นั้นเป็นประโยชน์ต่อคนบางกลุ่มมากกว่าคนอื่น แม้จะไม่ได้กีดกันการใช้ประโยชน์ แต่โอกาสในการเข้าใช้ประโยชน์แตกต่างกันมาก ประเด็นนี้จึงมีความสำคัญมากเมื่อพิจารณาว่าการสร้าง หรือ

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสินค้าสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดหาให้มี

ประเด็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะที่สำคัญ ประการแรกคือ ต้องตระหนักว่าสินค้าสาธารณะนั้นไม่ใช่ของฟรี หรือไม่ใช่สินค้าฟรี (Free Goods) หรือไม่มีต้นทุน เพียงแต่ผู้ใช้ประโยชน์ไม่ได้เป็นผู้ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่การจัดให้มีสินค้าสาธารณะนั้นมีต้นทุน ซึ่งจะต้องมีผู้จ่ายไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม

ประการที่สอง สินค้าสาธารณะไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ และการใช้ประโยชน์ต้องไม่เป็นปรปักษ์ ดังนั้น ผู้ใช้ประโยชน์ต้องยอมรับเงื่อนไขการใช้และความเป็นสินค้าสาธารณะนั้นด้วย เช่น การใช้ประโยชน์จากทางเท้าเพื่อตั้งขายสินค้า หรือตั้งป้ายโฆษณาสินค้า การยึดถือเอาพื้นที่ทางเท้าหน้าบ้านเสมือนว่าเป็นของเจ้าของบ้าน ย่อมเป็นปรปักษ์ต่อการใช้ประโยชน์จากทางเท้า (ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะ) การใช้ประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณลักษณะของความเป็นสินค้าสาธารณะจึงเป็นการสร้างความไม่เท่าเทียม นานเข้าก็จะกลายเป็นการยึดถือ ยึดครองสินค้าสาธารณะมาเป็นของตัวเอง มีการอ้างสิทธิใช้ประโยชน์ก่อน ผู้อื่นจะมาใช้ไม่ได้ เช่นเดียวกันกับการนำรถขึ้นไปจอดบนทางเท้า ฯลฯ ล้วนแต่เป็นพฤติกรรมการใช้สินค้าสาธารณะที่ไม่เคารพสิทธิการใช้ประโยชน์ของผู้อื่นตามหลักการบริโภคอย่างไม่เป็นปรปักษ์ และการไม่กีดกันการบริโภคทั้งสิ้น

ข้อขัดแย้งของการใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะและสินค้าสาธารณะจึงเห็นปรากฏอย่างกว้างขวางในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา และปรากฏให้เห็นน้อยกว่ามากในประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้น ความเข้าใจในการใช้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะจึงเป็นดัชนีบ่งชี้ได้ประการหนึ่งของระดับการพัฒนาของประเทศ ซึ่งคงไม่น่าจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนด้วยวิธีการจัดระเบียบ หากแต่ต้องเป็นการสร้างความเข้าใจ และบ่มเพาะให้มีความตระหนักรู้ถึงความสำคัญ และสิ่งที่ควรปฏิบัติในเรื่องนี้ต่อไป จึงจะเกิดการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมได้อย่างยั่งยืน 