

บทที่ 14

นโยบายการเงิน การคลัง : บทบาทและข้อจำกัดของรัฐ

ความสามารถในการจัดเก็บภาษีในประเทศด้อยพัฒนายังต่ำมาก .. คือเก็บได้ไม่เกิน 1 ใน 5
นิโคลัส คัลลอร์, มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์

แม้ว่าประเทศในโลกที่สามจะมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การตัดสินใจในด้านนโยบายของรัฐบาลเหล่านี้มักจะไม่มีการวางแผน และบ่อยครั้งที่การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นเพียงการสนองตอบต่อวิกฤตการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นชั่วคราวเท่านั้น นโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระดับมหภาคและโครงการลงทุนสาธารณะต่างๆ ก็ขาดความสอดคล้อง และขาดเหตุผลทางเศรษฐกิจ ข้อจำกัดในการบริหารทรัพยากรส่งผลให้การวางแผนเป็นเพียงการทำแบบฝึกหัดในกระดาษ

ในบทนี้ เราจะพิจารณานโยบายเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมคือ นโยบายการเงินและนโยบายการคลัง แล้วพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการพัฒนาและนโยบายการพัฒนา อภิปรายถึงบทบาทและข้อจำกัดของกิจกรรมเศรษฐกิจของภาครัฐบาล ซึ่งมีข้อจำกัดด้านการบริหารและรัฐวิสาหกิจในประเทศกำลังพัฒนาในภาคผนวก จะพิจารณาข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้จ่ายทางทหารที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

นโยบายเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา

การพิจารณาผลกระทบของนโยบายสาธารณะโดยวิธีหยิบยกประเด็นปัญหาต่างๆ ในการพัฒนาขึ้นมา แล้ววิเคราะห์ว่านโยบายของรัฐบาลส่งผลให้เกิดปัญหาเหล่านั้นอย่างไรบ้างในอดีต และนโยบายดังกล่าวจะได้รับการปรับปรุงอย่างไรบ้างในอนาคต เป็นวิธีการที่มีประโยชน์ ในภาค 2 และ 3 เราได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ปัญหาแบบนี้และเห็นว่าปัญหาสำคัญๆอันเกิดจากการพัฒนา เช่น ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ การเพิ่มของประชากร การว่างงาน การอพยพโยกย้ายเข้าเมือง การศึกษา การพัฒนาชนบท การค้าต่างประเทศและการคลัง ล้วนแล้วแต่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล ในหลายๆ กรณี นโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหาหนึ่งกลับกลายเป็นการกระหน่ำซ้ำเติมให้ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งรุนแรงยิ่งขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้ว ปัญหาและนโยบายมีลักษณะที่ขึ้นอยู่แก่กันมากกว่าจะมีลักษณะขัดแย้งกันตัวอย่างเช่น มาตรการบรรเทาความ

ยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ จะสอดคล้องกับการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา
ชนบท บรรเทาการอพยพของประชากรจากชนบทสู่เมือง ตลอดจนเป็นการดำเนินมิให้ประชากรมี
ครอบครัวใหญ่ ในทางกลับกันมาตรการส่งเสริมการพัฒนาชนบท ปรับปรุงระบบการศึกษาและสร้าง
โอกาสในการหางานทำรวมทั้งการแสวงเงินตราต่างประเทศก็นับเป็นวิธีที่จะช่วยบรรเทาความ
ยากจน และความเหลื่อมล้ำ

เราจะพิจารณาว่านโยบายการเงินการคลังสามารถส่งเสริมหรือ เป็นอุปสรรคต่อ
กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม

นโยบายการเงิน: ข้อจำกัดของเครื่องมือเศรษฐกิจระดับมหภาค

ในประเทศพัฒนา นโยบายการเงินมีบทบาทสำคัญทั้งโดยตรงและโดยอ้อมที่รัฐบาล
ใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มกิจกรรมเศรษฐกิจในยามที่เกิดภาวะการว่างงาน และระบบเศรษฐกิจ
มีกำลังการผลิตส่วนเกิน (surplus capacity) และลดกิจกรรมเศรษฐกิจในยามที่เกิดภาวะ
เงินเฟ้อ หรือมีติมานต์ส่วนเกิน (excess demand) นโยบายการเงินเป็นเครื่องมือสำหรับปัจจัย
เศรษฐกิจที่สำคัญ 2 ตัว คือ อุปทานเงิน (money supply) และอัตราดอกเบี้ย อุปทานเงิน
(เงินตราและเงินฝากเพื่อเรียกของธนาคารพาณิชย์) มีความสัมพันธ์กับกิจกรรมเศรษฐกิจในแง่ที่
ว่า เมื่ออุปทานเงินมีมากขึ้นจะชักนำให้กิจกรรมเศรษฐกิจขยายตัว เนื่องจากประชาชนจะจับจ่าย
ใช้สอยเพิ่มขึ้น กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อใน monetarist theory อ้างว่า การควบคุมอัตรา
เพิ่มของอุปทานเงิน (ปริมาณเงิน) จะสามารถควบคุมกิจกรรมเศรษฐกิจและภาวะเงินเฟ้อได้

ส่วนนักเศรษฐศาสตร์เคนเซียน อ้างว่า การเพิ่มอุปทานเงินจะเป็นการเพิ่มปริมาณ
เงินที่สามารถให้กู้ได้ (loanable funds) ซึ่งหากชั้นพลายของเงินให้กู้มีมากกว่าติมานต์ก็จะทำ
ให้อัตราดอกเบี้ยลดลง โดยที่การลงทุนเป็นปฏิภาคกลับกับอัตราดอกเบี้ย เมื่ออัตราดอกเบี้ยลดลง
นักลงทุนจึงลงทุนเพิ่มขึ้น ในทางกลับกันการลงทุนจะทำให้ติมานต์รวมเพิ่มขึ้น ซึ่งยังผลให้กิจกรรม
เศรษฐกิจเพิ่มขึ้น (เช่น มีการจ้างงานมากขึ้น และ GNP เพิ่มขึ้น) ในทำนองเดียวกันในช่วง
ของการที่มีติมานต์รวมมากกว่าชั้นพลายรวม และเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น รัฐบาลจะใช้นโยบายการ
การเงินแบบ "เข้มงวด" (restrictive) เพื่อยับยั้งการขยายตัวของติมานต์รวมโดยลดอัตราเพิ่ม
ของปริมาณเงินลดปริมาณเงินที่สามารถให้กู้ และลดอัตราดอกเบี้ยซึ่งจะทำให้ระดับการลงทุนลดลง
ด้วย

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการอธิบายกลไกของนโยบายการเงินในประเทศพัฒนา ซึ่ง
ประเทศกำลังพัฒนายังขาดอยู่สิ่งที่สำคัญ 2 อย่างคือ รัฐบาลประเทศพัฒนาสามารถเพิ่มและลด
อุปทานเงิน และเพิ่มและลดต้นทุนในการกู้ยืมในตลาดเอกชน (โดยการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ทั้ง

ทางตรงและทางอ้อม) ทั้งนี้เพราะว่าตลาดเงินและเครดิตเป็นตลาดที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี (highly organized) และมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรการเงินไหลเข้าออกอย่างต่อเนื่อง เพราะว่ามีการพาณิชย์และสถาบันการเงินทั้งของรัฐบาลและเอกชน ยิ่งกว่านั้นอัตราดอกเบี้ยยังถูกกำหนดโดยทั้งการควบคุมเครดิต และพลังของดีมานด์และซัพพลาย ทำให้อัตราดอกเบี้ยทั่วประเทศมีความเป็นเอกภาพและสอดคล้องต้องกัน

ตรงกันข้าม ตลาดและสถาบันการเงินในประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความเป็นระเบียบ และมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งเป็นสาขาของสถาบันการเงินเอกชนในประเทศพัฒนา ดังนั้นความมุ่งหมายของธนาคารเหล่านั้นจึงมุ่งไปที่ต่างประเทศมากกว่าภายในประเทศ (เช่นเดียวกับบรรษัทนานาชาติ) นอกจากนี้ความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดอุปทานเงินยังถูกจำกัดโดยขนาดของการเปิดประเทศ (openness of their economies) และการสะสมเงินตราต่างประเทศก็เป็นแหล่งที่มาของทรัพยากรการเงินในประเทศด้วย ที่สำคัญที่สุดคือ ระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีกิจกรรมอันจำกัดจำกัดจำเขี่ยโดยเงินลงทุนให้กู้แก่ลูกค้าที่มีเครดิตดี ซึ่งมักจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่และกลางในภาคอุตสาหกรรม ส่วนชานาเล็ก บริษัทขนาดเล็กและพ่อค้าในภาคหัตถอุตสาหกรรมและบริการต้องพยายามหาเงินทุนจากแหล่งอื่น ตามปกติคือ ผู้ให้กู้ในท้องถิ่นและผู้ให้กู้ที่คิดดอกเบี้ยแพงหรือเรียกหลักประกันสูงมาก (loan sharks)

ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากจึงมีระบบการเงิน 2 อย่างในเวลาเดียวกัน

ประการที่สอง ข้อจำกัดของทฤษฎีการเงินและนโยบายของประเทศพัฒนาที่นำมาใช้กับประเทศโลกที่สาม เนื่องจากทฤษฎีกำหนดว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ การลงทุนเพิ่มและผลผลิตที่เพิ่ม แต่ในโลกที่สาม การตัดสินใจลงทุนไม่ค่อยจะมีความสัมพันธ์กับการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย หลายประเทศในแถบละติน-อเมริกา (เช่น บราซิลและอาร์เจนตินา) ได้ใช้นโยบายเพิ่มความเติบโตทางภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นนโยบายการเงินแบบขยายตัวควบคู่ไปกับการขาดดุลงบประมาณและส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงติดลบ (คืออัตราเงินเฟ้อ สูงกว่าอัตราดอกเบี้ย) กำไรพุ่งขึ้นสูง การลงทุนขยายตัว ตลอดจนอัตราเพิ่มของผลผลิตอุตสาหกรรมสูงมาก

นอกจากนี้ก็มีข้อจำกัดด้านการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีผลผลิตขั้นกลางไม่เพียงพอ (intermediate products ซึ่งมักต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ) ระเบียบราชการที่ขาดความคล่องตัว การควบคุมด้านการออกใบอนุญาต แต่จะด้วยเหตุผลใดก็ตามความไม่ยืดหยุ่นของซัพพลาย

จะส่งผลให้ตีมาตรฐานต่อสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นไม่ได้รับการตอบสนองเมื่อมีตีมาตรฐานส่วนเกิน ราคา
สินค้าและบริการย่อมจะสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ

อย่างไรก็ตาม ธนาคารเพื่อการพัฒนาที่ตั้งขึ้นใหม่ก็มีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นในประเทศ
กำลังพัฒนา

บทบาทของธนาคารชาติ

บทบาทของธนาคารชาติในประเทศพัฒนา

ในประเทศพัฒนา ธนาคารชาติมีหน้าที่กว้างขวางมากเกี่ยวกับการธนาคาร การควบคุม
และกำกับการบริหารการเงิน หน้าที่หลัก 5 ประการ ของธนาคารชาติคือ

1. **การออกธนบัตร และการจัดการเกี่ยวกับสำรองเงินตราต่างประเทศ** ธนาคารชาติทำหน้าที่
พิมพ์ธนบัตร กระจายธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ เข้าแทรกแซงในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตรา
ต่างประเทศ เพื่อควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศกับเงินตราสกุลอื่นและจัดการ
เกี่ยวกับสำรองเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาค่าของเงินตราของประเทศไว้
2. **บทบาทของนายธนาคารให้แก่รัฐบาล** ธนาคารชาติเป็นที่รับฝากเงินและอำนวยความสะดวกใน
ด้านการกู้ยืมแก่รัฐบาล และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ผู้ค้าประกันและตัวแทนการคลังแก่รัฐบาล
3. **บทบาทของนายธนาคารให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศ** ธนาคารชาติยังทำหน้าที่รับฝากเงิน
และเป็นผู้ให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ที่ประสบ
ความยุ่งยากด้านการเงิน (lender of last resort)
4. **การควบคุมสถาบันการเงินในประเทศ** ธนาคารชาติต้องควบคุมดูแลให้ประชาชนเชื่อมั่นว่า
ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินดำเนินกิจการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติตามกฎหมาย
และระเบียบข้อบังคับต่างๆ นอกจากนี้ยังเป็นผู้ตรวจสอบว่า ธนาคารพาณิชย์มีอัตราเงินสดสำรอง
กับเงินฝาก (reserve ratio requirement) ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และธนาคาร
ชาติมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารในท้องถิ่นและภูมิภาคด้วย
5. **คำเนิการในด้านนโยบายการเงินและสินเชื่อ** ธนาคารชาติมีหน้าที่ใช้เครื่องมือทางนโยบาย
การเงินและสินเชื่อ (เช่น ปริมาณเงินในประเทศ อัตราส่วนลดตั๋วแลกเงิน และตัวเงินคลัง
อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ อัตราส่วนเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น)
เพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจที่สำคัญๆ เช่น การควบคุมภาวะเงินเฟ้อ การส่งเสริมการ
ลงทุน หรือ การควบคุมการเคลื่อนไหวของเงินตราระหว่างประเทศ

บทบาทของธนาคารชาติในประเทศกำลังพัฒนา

การที่ธนาคารชาติในประเทศพัฒนาสามารถทำหน้าที่บริหารและควบคุมทางการเงิน การธนาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีระบบเศรษฐกิจที่มีบูรณาการสูง และ สลับซับซ้อน กอปรกับมีระบบการเงินที่เติบโตและผ่านประสบการณ์ที่มากและประชาชนที่มีการ ศึกษาดี ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา สถานการณ์แตกต่างจากในประเทศพัฒนามาก ดังที่ได้กล่าวใน บทก่อนๆ แล้วว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศในโลกที่สามมีสินค้าออกน้อยชนิด แต่มีสินค้าเข้า มากมาย ซึ่งราคาสัมพัทธ์ (ได้แก่ อัตราการค่า) อยู่นอกเหนือการควบคุมของประเทศกำลังพัฒนา ระบบการเงินมักจะมี (ก) ธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศเข้าไปตั้งสาขาอยู่ ซึ่งให้บริการแก่ อุตสาหกรรมส่งออกเป็นส่วนใหญ่ (ข) การให้สินเชื่อคิดดอกเบี้ยสูงโดยเฉพาะในชนบทและเป็น สินค้าออก (ค) ระบบสถาบันการธนาคารอาจจะได้รับมรดกตกทอดมาจากประเทศผู้ปกครอง อาณานิคม (ง) ประชาชนไม่คุ้นเคยกับความซับซ้อนของการเงินการธนาคาร (จ) รัฐบาลใน ประเทศกำลังพัฒนาเข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองต่อระบบธนาคาร ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ธนาคารชาติจะทำได้ดีที่สุดก็คือ ความหวังที่จะให้ความมั่นใจแก่ประชาชนและคู่ค้าระหว่าง ประเทศว่าธนบัตรของประเทศตนจะเป็นที่ยอมรับเชื่อถือ ตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบของธนาคารชาติต่อระบบการเงินในประเทศ ธนาคารชาติในประเทศกำลังพัฒนายังขาดความยืดหยุ่นและความอิสระในการดำเนินการทางการเงินและควบคุมกำกับธนาคาร

นโยบายการคลังเพื่อการพัฒนา

ภาษีทางอ้อมและภาษีทางตรง

โดยที่ตลาดการเงินในประเทศกำลังพัฒนายังไม่เติบโตเท่าที่ควร รัฐบาลของประเทศ เหล่านี้จึงต้องอาศัยมาตรการทางการคลังเพื่อระดมทรัพยากรภายในประเทศมาใช้เครื่องมือสำคัญ ในการระดมทรัพยากรส่วนรวมได้แก่ นโยบายภาษีอากรของรัฐบาลนั่นเอง ภาษี "ทางตรง" ที่ เก็บจากเอกชน บริษัท และทรัพย์สิน อยู่ในสัดส่วนราว 20-40% ของรายได้ทั้งหมดจากภาษีและ เท่ากับประมาณ 2-5% ของ GNP ของแต่ละประเทศ (ดูตาราง 14.1) ส่วนภาษี "ทางอ้อม" ได้แก่ ภาษีขาออกและภาษีขาเข้า ภาษีสรรพสามิต (คือภาษีการซื้อ-ขาย) ตาราง 14.1 แสดงโครงสร้างภาษีอากร และแหล่งที่มาของรายได้รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนา 22 ประเทศ

ตารางที่ 14.1 The Tax Structure and Revenue Sources of Selected Developing Nations

Country	Direct taxes			Indirect taxes		
	Persona l	and corporate propety	Total direct	Foreign import	Domestic	
	and corporate			and export duties)	(excise taxes)	Total indirect
Ethiopia	15.6	8.3	23.9	33.3	42.8	76.1
India	19.8	9.3	29.1	17.8	53.1	70.9
Somalia	7.2	1.1	8.3	58.1	33.6	91.7
Indonesia	28.8	2.1	30.9	43.3	25.8	69.1
Congo	14.1	0.1	14.2	62.0	23.8	85.8
Kenya	42.6	0.7	43.3	34.2	22.5	56.7
Pakistan	15.7	5.7	21.4	24.2	54.3	78.5
South Korea	33.8	8.3	42.1	16.2	41.0	57.2
Sri Lanka	20.7	2.9	23.6	47.6	28.4	76.0
Thai land	13.6	2.1	15.7	41.5	42.0	84.3
Egypt	20.4	8.4	28.6	21.8	31.3	53.1
Philippines	23.9	8.2	32.1	21.4	43.4	64.8
Morocco	29.7	5.5	35.2	19.9	42.4	62.3
Tunisia	29.7	3.8	33.5	13.3	52.0	65.3
Paraguay	11.7	5.8	17.5	50.6	29.0	79.8
Ecuador	11.5	9.9	21.4	56.7	21.6	78.3
Brazil	11.4	1.4	12.8	3.5	70.1	73.6
Honduras	27.2	2.0	29.2	38.4	32.4	70.8
Ghana	23.2	2.7	25.9	49.1	25.0	74.1
Guatemala	12.4	5.6	18.0	32.5	49.4	81.9
Costa Rica	23.1	6.3	29.4	34.2	36.4	70.6
Chile	35.3	6.4	41.7	12.2	45.9	50.1

Source: Montek Ahluwalia, "The scope for policy intervention," in H. Chenery, J. Duloy, and R. Jolly (eds.), *Redistribution with Growth: An Approach to Policy* (Washington, D.C.: IBRD, 1973), Table I. Reprinted by permission of The World Bank and Oxford University Press.

โดยทั่วไปแล้ว ความสามารถในการเก็บภาษีของประเทศหนึ่งๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ ดังนี้

1. ระดับรายได้ต่อหัวที่แท้จริง
2. ขนาดของความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้
3. โครงสร้างอุตสาหกรรม และความสำคัญของกิจกรรมเศรษฐกิจประเภทต่างๆ (เช่น ความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศ สาขาทันสมัย การร่วมลงทุนจากต่างประเทศ ระดับของความทันสมัยของสาขาเกษตร)
4. โครงสร้างทางสังคม การเมืองและสถาบันและอำนาจสัมพัทธ์ของกลุ่มต่าง ๆ (เช่น นายทุนอุตสาหกรรมกับเจ้าของที่ดิน สหภาพแรงงาน องค์กรชุมชนในท้องถิ่น)
5. ความสามารถในการบริหาร ความซื่อสัตย์และศักดิ์ศรีขององค์กรรัฐบาลที่เก็บภาษีอากร ต่อไปเราจะพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้จากภาษีอากร-ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม

ภาษีเงินได้บุคคลและภาษีทรัพย์สิน ในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลเก็บภาษีเงินได้บุคคลเทียบเป็นสัดส่วนกับ GNP แล้ว ต่ำกว่าที่ประเทศพัฒนาเก็บได้ ในประเทศพัฒนาโครงสร้างภาษีเงินได้มีลักษณะ "ก้าวหน้า" (progressive) กล่าวคือ คนที่มีรายได้สูงจะต้องเสียภาษีในอัตราสูง แต่ในทางปฏิบัติ ระดับเฉลี่ยของการเสียภาษีในประเทศ อย่างเช่น สหรัฐนั้น ไม่แตกต่างกันมากนักระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้ปานกลางและกลุ่มคนที่มีรายได้สูง ทั้งนี้เป็นเพราะว่ามีช่องโหว่ของการเสียภาษีและคนร่ำรวยสามารถหลีกเลี่ยงภาษีได้มาก ในประเทศกำลังพัฒนาการยกเว้นภาษี การเก็บภาษีอัตราต่ำจากคนที่มีรายได้ต่ำบวกกับความบกพร่องในด้านการจัดเก็บภาษีเงินได้ ทำให้สามารถเก็บภาษีเงินได้จากประชากรต่ำกว่า 3% ของประชากรทั้งประเทศ เทียบกับ 60-80% ในประเทศพัฒนา

ความพยายามเก็บภาษีเงินได้จากคนจนอาจเป็นเรื่องที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและเป็น การเก็บภาษี "ถอยหลัง" (regressive) แต่ความเป็นจริงยังคงปรากฏว่า รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากไม่ได้หุ้มเหตความพยายามในการเก็บภาษีจากคนรวย ทั้งนี้เนื่อง จากกลุ่มที่มี

รายได้สูงให้ผลประโยชน์แก่ผู้เก็บภาษี ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ที่ดำรงอยู่ในประเทศโลกที่สาม หมายถึงว่ายังมีขอบเขตอันกว้างขวางที่จะเพิ่มภาษีเงินได้อีกมาก ยิ่งกว่านั้นในประเทศที่มีการกระจุกตัวของการครอบครองทรัพย์สินมากจะยิ่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้ (เช่น ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียและแอฟริกา) ภาษีทรัพย์สินจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการแสวงหารายได้ของรัฐบาลและเป็นการช่วยให้มีการกระจายรายได้ดีขึ้นด้วย แต่จากตาราง 14.1 ไม่มีประเทศใดเลยใน 22 ประเทศที่สามารถเก็บภาษีทรัพย์สินได้มากกว่า 10% ของรายได้ของรัฐบาล ยิ่งกว่านั้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา สัดส่วนของภาษีทรัพย์สินต่อภาษีที่เก็บได้ทั้งหมดในประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ยังคงเท่าเดิมถึงแม้ว่ารัฐบาลของประเทศเหล่านั้นประกาศว่า จะพยายามลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ เห็นได้ชัดว่า ปรากฏการณ์เช่นนี้มิได้เกิดจากความบกพร่องในการเก็บภาษีเพียงสถานเดียว หากแต่เกิดจากอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองของชนชั้นเจ้าที่ดินในประเทศเอเชียและละตินอเมริกา ดังนั้น "เจตนาธรรมทางการเมือง" (political will) ที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาจะต้องผนวกกับเจตนาธรรมที่จะเก็บภาษีอากรจากแหล่งที่สามารถจะก่อหนุนโครงการพัฒนาด้วย

ภาษีเงินได้บริษัท ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากเก็บภาษีจากกำไรของบริษัท (ทั้งที่เป็นบริษัทภายในประเทศและบริษัทที่เป็นของต่างประเทศ) ได้ต่ำกว่า 2% ของ GDP เทียบกับกว่า 6% ในประเทศพัฒนา เหตุผลสำคัญคือ ในประเทศกำลังพัฒนามีกิจกรรมเศรษฐกิจค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับในประเทศพัฒนา นอกจากนี้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนายังมีมาตรการสร้างแรงจูงใจด้านภาษี (tax incentives) สำหรับกิจการอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ บริษัทใหม่ๆ ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีในระยะยาว (เช่น บางที่เป็นเวลาถึง 15 ปี) และหลังจากนั้นก็ยังได้รับประโยชน์จากการหักค่าเสื่อมราคาการลดภาษีเป็นพิเศษ ตลอดจนมาตรการอื่นๆ อีก ซึ่งช่วยให้สามารถลดภาระภาษีได้มาก

ในกรณีของบริษัทข้ามชาติที่ลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา บริษัทเหล่านี้สามารถ "เคลื่อนย้าย" กำไรไปยังบริษัทเดียวกันในประเทศอื่นที่เก็บภาษีในอัตราค่าโดยวิธี transfer pricing เมื่อบริษัทสาขาของบริษัทข้ามชาติซื้อหรือขายกับบริษัทสาขาในประเทศอื่น ราคาที่ซื้อขายกันเป็นเพียงราคาที่ปรากฏในบัญชีของบริษัทข้ามชาตินั้นๆ และไม่ได้ทำให้กำไรรวมของบริษัทเปลี่ยนแปลงไป เพราะว่าค่าใช้จ่ายของสาขาหนึ่งจะถูกหักกลบไปโดยรายได้ของอีกสาขาหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่เก็บภาษีสูง การส่งสินค้าของบริษัทไปยังสาขาที่ตั้งอยู่ในประเทศที่เก็บภาษีต่ำ สามารถกระทำได้โดยตั้งราคาเทียมให้ต่ำเข้าไปซึ่งจะทำให้กำไรของบริษัทในประเทศที่เก็บภาษีสูงลดลง แต่กำไรในประเทศที่ตั้งภาษีต่ำกลับสูงขึ้น ประเทศที่เก็บภาษีต่ำจึงเป็นเสมือน "tax haven" ดังนั้นการมี transfer pricing จึงทำให้บริษัทข้ามชาติสามารถได้รับ

การประเมินภาษีรวมทั้งหมดต่ำลง และขณะเดียวกันถ้าไรรวมของบริษัทยังคงเท่าเดิม การโยกย้ายกำไรข้ามประเทศ เช่นนี้ส่งผลให้เป็นการยากลำบากที่ประเทศกำลังจะเพิ่มรายได้จากภาษีที่เรียกเก็บจากบริษัทต่างประเทศ

ภาษีทางอ้อมที่เก็บจากการซื้อขายสินค้า รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ ภาษีที่เก็บจากสินค้าเข้า สินค้าออก และภาษีสรรพสามิต (ดูตาราง 14.1) ภาษีประเภทนี้เกิดจากการซื้อขายสินค้าซึ่งง่ายต่อการประเมินและเรียกเก็บ

ภาษีศุลกากรซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าเข้าและสินค้าออกจะเป็นรายได้ที่รัฐบาลเก็บได้มาก ทดแทนภาษีซึ่งบริษัทข้ามชาติมักหลีกเลี่ยงได้โดยวิธี transfer pricing ดังได้กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม ภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าออกไม่ควรจะเรียกเก็บสูงเกินไปจนส่งผลให้ผู้ผลิตภายในประเทศขาดแรงจูงใจที่จะขยายการผลิต

ในการเลือกที่จะเก็บภาษีสินค้าใดบ้างนั้น (ไม่ว่าในรูปของภาษีศุลกากรหรือภาษีสรรพสามิต) จำเป็นต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการทางเศรษฐกิจและการบริหาร เพื่อให้สามารถเก็บภาษีได้ "มากที่สุด" หนึ่งสินค้าที่ส่งเข้าประเทศหรือผลิตภายในประเทศควรจะเป็นของบริษัทจำนวนน้อยเพื่อว่าจะได้สามารถควบคุมไม่ให้มีการเลี่ยงภาษีได้โดยง่าย สอง ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาของสินค้าควรจะต่ำ เพราะว่าเมื่อราคาสินค้าเพิ่มขึ้นอันเกิดจากการเก็บภาษีจะได้ไม่ทำให้อุปสงค์รวมลดลง สาม สินค้าต่าง ๆ ควรมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้สูง เพราะว่าเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นจะได้เก็บภาษีได้มากขึ้นด้วย สี่ เพื่อความเป็นธรรมในการเก็บภาษีจึงควรเก็บภาษีสินค้าที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงบริโภค เช่น รถยนต์ ตู้เย็น อาหารส่งเข้าที่มีราคาแพง และผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ภายในบ้าน และยกเว้นภาษีสินค้าพื้นฐาน เช่น อาหาร เสื้อผ้า เครื่องใช้ที่จำเป็นในบ้าน

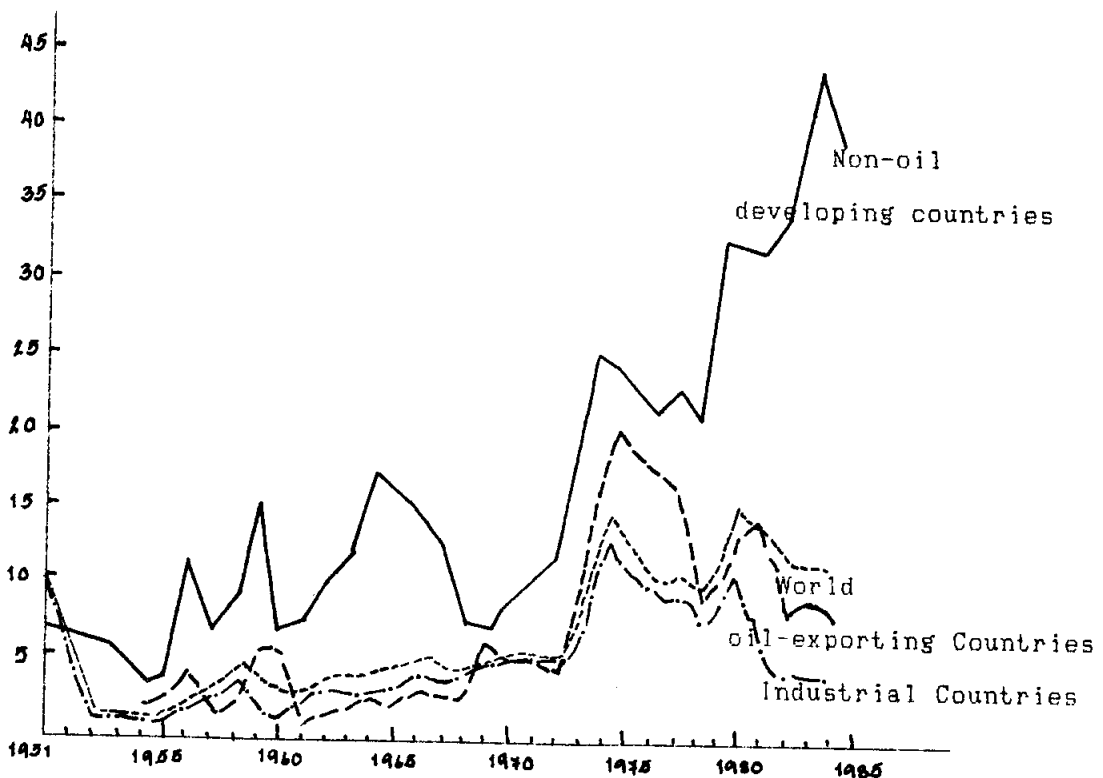
ปัญหาการบริหารจัดเก็บภาษี ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาต่างๆ และใช้ระบบภาษีเพื่อเป็นพื้นฐานในการแก้ไขการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้น ไม่เพียงขึ้นอยู่กับการออกกฎหมายที่เหมาะสมเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับการปฏิบัติและศักดิ์ศรีของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดเก็บภาษี ระบบภาษีใดๆ ก็ไม่สามารถป้องกันการสมรู้ร่วมคิดระหว่างพนักงานเก็บภาษีและผู้เสียภาษีได้ การบริหารจัดการเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและพนักงานเก็บภาษีที่รักศักดิ์ศรีของตนเองเท่านั้นที่จะสามารถทำให้รัฐเก็บภาษีได้สูงสุด

นโยบายการคลังเพื่อความคุ้มค่าเงิน ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1970 ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในแอฟริกา เอเชียและลาตินอเมริกา ในประเทศที่พัฒนาแล้ว อัตราเงินเฟ้อ 12-25% เป็นอัตราสูงสุดในรอบหลายทศวรรษ ประเทศอังกฤษและอิตาลีได้รับผลกระทบ

ทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากนับตั้งแต่สงครามโลกที่สอง แต่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับผลกระทบมากกว่า กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้อสูงถึงกว่า 30% ต่อปีในช่วงปี 1974-1980 แม้ว่าอัตราเงินเฟ้อทั่วโลกจะค่อยๆ ลดลงในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัวในระหว่างต้นทศวรรษ 1980 แต่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีน้ำมันส่งเป็นสินค้าออกกลับมีอัตราเงินเฟ้อสูงยิ่งกว่าในทศวรรษ 1970 เสียอีก (ดูจากดัชนีราคาผู้บริโภคในรูป 14.1)

รูป 14.1 Trends inflation, 1951-1984

Consumer price
index (CPI) (annual
percentage change)



Sources: International Monetary Fund, *Finance and Development*, September 1983, p.48; and International Monetary Fund, *World Economic Outlook* (1984), Tables 3 and 7.

นักเศรษฐศาสตร์กล่าวว่าภาวะเงินเฟ้อในทศวรรษ 1970 มีสาเหตุจากปัจจัย 2 ประการ ประการแรก ราคาที่เพิ่มสูงขึ้น (demand-pull of prices) อันเป็นผลมาจากนโยบายการเงินการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal and monetary policy) และในสหรัฐฯ มีการใช้จ่ายอย่างมากมายในการทำสงครามเวียดนาม ประการที่สอง คือราคาสินค้าและวัตถุดิบเพิ่มขึ้น (cost-push of raw material and commodity prices) อันเป็นผลมาจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นถึง 1200% ประกอบกับความล้มเหลวในด้านเกษตรกรรม นอกจากนี้ทางด้านจิตวิทยา กรรมกรก็หวังเกรงว่ารายได้แท้จริงของตนลดลงอันเนื่องมาจากราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้น จึงเรียกร้องค่าจ้างสูงขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนการผลิต (production costs) เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มราคาสินค้าขึ้นไปอีก ดังนั้นภาวะเงินเฟ้อจึงมีลักษณะของ self-generating และยากที่จะหยุดยั้งได้

เมื่อเผชิญกับภาวะของราคาที่สูงขึ้น และอัตราการว่างงานก็เพิ่มขึ้นด้วย (ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว อัตราเงินเฟ้อและการว่างงานมีความสัมพันธ์เป็นปฏิภาคกัน) ประเทศพัฒนาต่างดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลายอย่างเป็นต้นว่า (ก) ชะลอการขยายตัวของปริมาณเงิน และเพิ่มอัตราดอกเบี้ย (ข) ลดการใช้จ่ายและการลงทุนของภาครัฐบาล (ค) ขึ้นภาษีสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและผู้มีรายได้สูง (ง) ควบคุมต้นทุนการผลิตและราคาสินค้า (จ) ปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและพยายามลดปริมาณการนำเข้าน้ำมัน เพื่อลดภาวะการขาดดุลการค้า และการสูญเสียเงินตราต่างประเทศ แม้ว่านโยบายการเงินการคลังและการค้าที่เข้มงวดดังกล่าวเป็นการทำให้คนจนได้รับความยากลำบากมาก แต่อย่างน้อยรัฐบาลประเทศพัฒนามีเครื่องมือจัดการกับภาวะเงินเฟ้อในทศวรรษ 1970 ได้

ภาวะเงินเฟ้อในประเทศกำลังพัฒนาในทศวรรษ 1970 ส่วนใหญ่แล้วเกิดจากปัจจัยภายนอก (ยกเว้นประเทศในลาตินอเมริกา ซึ่งเคยประสบปัญหาเงินเฟ้อในทศวรรษ 1960 และมีสาเหตุจากการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล) ประเทศเหล่านี้ต้องนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เช่น น้ำมัน สินค้าทุน สินค้าบริโภคอุปโภค สินค้าขั้นกลางและวัตถุดิบอื่นๆ ซึ่งไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าเหล่านี้ได้ ประเทศโลกที่สามที่ไม่ได้ส่งออกน้ำมันประสบปัญหาอัตราเงินเฟ้อที่สูงเท่ากับหรือสูงกว่าประเทศพัฒนา แต่ก็ไม่มียุทธศาสตร์ที่จะควบคุมภาวะเงินเฟ้อได้ จึงได้แต่อาศัยการควบคุมการนำเข้าสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และส่งเสริมให้มีการส่งสินค้าออกมากขึ้นเพื่อชดเชยกับต้นทุนสินค้าเข้าที่เพิ่มขึ้น พร้อมๆ กับหาแหล่งสินเชื่อต่างประเทศและจัดสรรสินเชื่อที่มีจำกัด (ทั้งภายในและจากนอกประเทศ) แก่การใช้จ่ายด้านอุตสาหกรรมพยายามไม่ให้มีการขึ้นค่าจ้างและขยายขอบข่ายการเก็บภาษี ควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ (ซึ่งมักจะใช้มาตรการอุดหนุน หรือ food subsidy programs)

นโยบายเศรษฐกิจต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ (antimflationary economic policy) ที่ประเทศกำลังพัฒนามาใช้สามารถบรรเทาผลกระทบของระดับราคาที่สูงขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แต่นโยบายเหล่านี้ก็ไม่เพียงพอที่จะควบคุมภาวะเงินเฟ้อได้ การที่ประเทศโลกที่สามต้องพึ่งพาระบบเศรษฐกิจโลก และโดยเฉพาะต้องขึ้นอยู่กับการค้าเงินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศพัฒนา ทำให้ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นหลายเท่า จากเหตุการณ์ในครั้งนั้น ส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศตระหนักว่าต้องเพิ่มความร่วมมือกันมากขึ้น นอกจากนั้นจะต้องพยายามพึ่งตนเองให้มากขึ้นด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและนโยบาย

ในส่วนนี้เราจะขอสรุปปัญหาสำคัญ ในการพัฒนาประเทศในโลกที่สามที่ได้วิเคราะห์ในภาค 2 และ 3 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ปัญหาที่แยกออกเป็นบทๆ ก็เพื่อความสะดวก แต่จริงๆ แล้ว ปัญหาเหล่านี้มักจะเกี่ยวโยงกันเป็นลูกโซ่ เช่น ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ ไม่อาจแยกจากปัญหาการเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากร การว่างงานในเมืองที่เพิ่มสูงขึ้น การเกษตรที่ชะงัก ตลอดจนระบบการศึกษาที่ขาดความเสมอภาค ตาราง 14.2 เป็นการสรุปย่อๆ เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ในการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ การเพิ่มประชากร การว่างงานในเมือง การทำงานค้าระดับในชนบท และโครงสร้างการศึกษาที่ไม่เหมาะสม

นักศึกษาจะเห็นว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาๆ หนึ่ง มักจะแก้ไขปัญหามากกว่าหนึ่งปัญหา ตัวอย่างเช่น นโยบายแก้ไขปัญหาค่าความยากจน อาทิ การปฏิรูปที่ดิน การกระจายทรัพย์สินเสียใหม่ การเก็บภาษีและการให้เงินอุดหนุน การให้บริการด้านสังคมในชนบท ตลอดจนการสร้างโอกาสในการหางานทำ ต่างก็เป็นนโยบายที่ช่วยลดอัตราการเพิ่มประชากร ลดการอพยพเข้าสู่เมือง และส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรในชนบทด้วย ในทำนองเดียวกัน นโยบายที่กำหนดเพื่อส่งเสริมการพัฒนาชนบท เช่น การปฏิรูปสถาบันเพื่อช่วยชาวนาข้อย การสร้างงานในชนบท การให้บริการสังคมในชนบทและการวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการปรับโครงสร้างระบบการศึกษาในชนบทและการฝึกอบรม ก็ส่งผลให้การว่างงานในเมืองลดลง (กล่าวคือ ช่วยให้การอพยพโยกย้ายเข้าเมืองลดลง) อัตราการเจริญพันธุ์ในชนบทลดลง นโยบายการศึกษาที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ (เช่น ปรับปรุงระบบการศึกษาให้เข้าถึงกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย) สามารถเป็นพลังผลักดันให้มีการพัฒนาชนบท ลดการว่างงานในเมือง ลดอัตราการเกิด (โดยเฉพาะในกลุ่มสตรีที่ได้รับการศึกษามากขึ้น) และช่วยให้เด็กๆ ในครอบครัวที่มีรายได้น้อยมีโอกาสในการหางานทำได้ด้วย

ตาราง 14.2 ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและนโยบาย

ปัญหา	เครื่องมือด้านนโยบายและ/หรือ วัตถุประสงค์
1. ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้	การกระจายทรัพย์สินใหม่ การปฏิรูปที่ดิน การให้บริการด้านสังคมแก่ชนบท การลงทุนที่เน้นไปที่กลุ่มคนยากจน นโยบายภาษีและการให้เงินอุดหนุน (รวมทั้งการ เงินโดยตรง - transfer payments) การสร้างงาน - ทั้งในเมืองและชนบท ปรับปรุงระบบการศึกษา
2. การเพิ่มขึ้นของประชากรมากเกินไป	ขจัดความยากจน (ดู ปัญหา 1 ข้างบน) การให้บริการวางแผนครอบครัว สร้างโอกาสทางการศึกษาและการหางานทั่วแก่สตรี ปรับปรุงอนามัยและโภชนาการเด็กและสตรี
3. การว่างงานในเมือง	ลดอัตราการอพยพจากชนบทสู่เมืองโดยขจัดมูลเหตุจูงใจ ด้านเศรษฐกิจ และโอกาสทางการศึกษาและการหา งานทำ ปรับราคาปัจจัยผลิต (factor prices) ให้ถูกต้อง เสือก และ/หรือ พัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้แรงงานมาก ปรับปรุงระบบการศึกษาที่ทำให้คนในเมืองได้เปรียบใน โอกาสทางการศึกษาและหางานทำ ลดอัตราเพิ่มประชากร (ดู ปัญหา 2 ข้างบน)
4. การชะงักงันของภาคเกษตรและการทำงานต่ำระดับใน	ปฏิรูปสถาบันในชนบท (ระบบการเช่าที่ดิน การให้สินเชื่อ แก่ชาวนาย่อย ให้ชาวนาเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ปัจจัย การผลิตต่างๆ การประกันราคาพืชผล พันธุ์พืชใหม่ๆ) ปรับปรุงการศึกษาในชนบท การให้บริการด้านสุขภาพอนามัย การประปา และบริการสังคมอื่นๆ โครงการฝึกอบรมในชนบท

ปัญหา	เครื่องมือด้านนโยบายและ/หรือ วัตถุประสงค์
5. การศึกษาที่ไม่เหมาะสมและไม่เสมอภาค	<p>สาธารณูปโภคชนบท</p> <p>การส่งเสริมการส่งออก</p> <p>แก้ไขติ่มานต์ต่อการศึกษาโดยปรับทิศทางของสัญญาณและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจต่อภาคชนบท</p> <p>ปรับปรุงการมีโอกาสได้รับการศึกษาโดยใช้ระบบการให้กู้ยืม การให้เงินอุดหนุน และค่าเล่าเรียนตามความสามารถที่จะจ่าย</p> <p>ปรับปรุงการให้ประกาศนียบัตรโดยอย่าให้อย่างพร่ำเพรื่อ</p> <p>ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตลอดชีวิต</p> <p>ปรับทิศทางของหลักสูตรให้สอดคล้องกับหน้าที่การงาน</p>

การบริหารรัฐกิจ: ทฤษฎีการที่ขาดแคลนที่สุด

ในกระบวนการพัฒนาประเทศ การขาดแคลนที่สำคัญยิ่งคือ การขาดแคลนความสามารถในการบริหารทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งไม่เพียงแต่ขาดการอบรมและประสบการณ์เท่านั้น แต่ปัญหานี้ยังเกิดจากความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศโลกที่สามด้วย เมื่ออำนาจมีการเปลี่ยนมือบ่อย ๆ การคำนึงถึงประสิทธิภาพ และสวัสดิการของประชาชนย่อมจะไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่ เนื่องจากความจงรักภักดีทางการเมือง ยิ่งกว่านั้น เมื่อข้าราชการได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนอำนาจมากเท่าไร ก็เป็นยากที่จะทำให้การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ เป็นไปอย่างต่อเนื่องได้

การบริหารรัฐกิจจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมิได้ หากระบบนิติธรรมยังมีปัญหาซึ่งทำให้ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในหมู่ประชาชน หรือเมื่อประชาชนไม่เห็นด้วยกับประเด็นสำคัญๆ ของประเทศ ความขัดแย้งทางชนชั้น เผ่าพันธุ์ หรือศาสนาในสังคมหนึ่งจะสะท้อนให้เห็นในการบริหารงานของหน่วยราชการ ในสังคมโบราณที่ยังคงมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติอย่างแน่นแฟ้น แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและการบริการประชาชนย่อมขาดความเข้มข้น ยิ่งผลให้ระบบคุณธรรมไม่ได้รับการเหลียวแล ในทำนองเดียวกันหากในสังคมใด คุณค่าทางศาสนาหรือคุณค่าแบบ

นามธรรมยังครอบงำอยู่ แรงจูงใจที่จะดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนย่อมมีน้อย

อันที่จริงนั้น ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนามีจำนวนข้าราชการในระดับสูงน้อยมาก แต่จำนวนข้าราชการในระดับต่ำมีมากเกินไป ยังผลให้ขาดแคลนนักบริหารที่มีความสามารถในการตัดสินใจที่เป็นอิสระ ยังมีการขยายและแบ่งซอยองค์กรออกไปเป็นจำนวนมากเพียงใด ก็ยิ่งขาดแคลนนักบริหารมากขึ้นเพียงนั้น

สำหรับกิจการอุตสาหกรรมหลายอย่างที่โอนเป็นของรัฐในหลายประเทศ ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคมากมาย ซึ่งมีทั้งในด้านการให้บริการและการบริหารงานบุคคลที่ขาดแคลน บุคลากรที่มีประสบการณ์และความสามารถในการดำเนินงาน รวมความแล้ว กิจการที่โอนเป็นของรัฐ (nationalization) ในหลายๆ กรณีเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินแก่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา

รัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprises)

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ (public administration) ในประเทศกำลังพัฒนา เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (SOEs) และบริษัทมหาชนที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และดำเนินการ ขนาดและจำนวนรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ได้มีรัฐบาลดำเนินงานเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค (เช่น ก๊าซ น้ำประปา ไฟฟ้า) การขนส่ง (รถไฟ สายการบินและรถเมล์) และการคมนาคม (โทรศัพท์ โทรเลข และไปรษณีย์) แต่ในปัจจุบัน SOEs ประเภทใหม่ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเกิดขึ้นมากมาย ได้แก่ หัตถอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การบริการ ทรัพยากรธรรมชาติและเกษตร ในบางกรณี SOEs อาจมีบทบาทครอบงำสาขาเหล่านี้เลยทีเดียว โดยเฉพาะในสาขาหัตถอุตสาหกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น ในเซเนกัล แทนซาเนีย บังคลาเทศ พม่า อินเดีย เม็กซิโก และนิการากัว SOEs ก่อให้เกิดผลผลิตมากกว่า 70% ของผลผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละปี ในซีเรีย คูเวต ฟิลิปปินส์ และเอธิโอเปีย SOEs ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม (value added) ในสาขาหัตถอุตสาหกรรมมากกว่า 60%

เห็นได้ชัดว่า SOEs มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือโดยเฉลี่ยแล้วสามารถก่อให้เกิดผลผลิตมูลค่าราว 7-15% ของ GDP ในบางประเทศ SOEs ก่อให้เกิดผลผลิตสูงกว่านี้มาก ตัวอย่างเช่น ในเซเนกัล ก็เนีย คูเวต ฟิลิปปินส์และเวเนซุเอลา ตัวเลขอยู่ในราว 20-30% ของ GDP และเกือบ 40% ของ GDP ในกานาและแซมเบีย ในบางประเทศการลงทุนของ SOEs อยู่ในราว 1/4 ของการสะสมทุนรวมที่เดียว และในบางประเทศก็สูงกว่านี้