

โครงการสร้างอนาคตประเทศ 2.27 ล้านล้านบาท?

IIWU การลงทุนในโครงการสร้างอนาคตประเทศด้วยวงเงินกว่า 2.27 ล้านล้านบาท ที่รัฐบาลกำลังผลักดันออกมานั้น เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะครั้งใหม่ของประเทศที่อาจสูงถึง 1.6-2.0 ล้านล้านบาทกันเลยทีเดียว ซึ่งเรื่องนี้มีหลายประเด็นที่สมควรถูกกล่าวถึง แต่ในวันนี้ผมขอยกเพียงสองประเด็นที่สำคัญก่อน คือ

หนึ่ง โครงการลงทุนส่วนใหญ่ที่ถูกนำเสนอออกมานั้น เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ อาทิ การลงทุนในการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง หรือการพัฒนา ระบบขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งล้วนแต่เป็นโครงการที่ดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว คงไม่มีนักวิชาการท่านไหนออกมาแย้งรัฐบาลว่า โครงการเหล่านี้ไม่สมควรจะเกิดขึ้น

แต่ทั้งนี้ประเด็นที่รัฐบาลควรพิจารณา มากกว่านี้ คือ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ กล่าวคือ แม้ทุกโครงการที่ถูกนำเสนอจะเป็นโครงการที่ดี แต่ก็ไม่จำเป็นที่ทุกโครงการจะต้องถูกผลักดันออกมาให้ได้ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยโครงการไหนที่มีลำดับความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศน้อยก็อาจต้องรอไปก่อน เพื่อไม่ให้เกิดภาระทางการคลังที่มากเกินไป

**นโยบายประชานิยมที่ถูก
ผลักดันออกมาอย่างมากมาย
อย่างไม่มีที่สิ้นสุดในช่วงที่
ผ่านมา หลายโครงการออกมา
โดยมีวัตถุประสงค์
ทางการเมืองเป็นหลัก
แต่กลับทำลายระบบ
การทำงานของกลไกตลาด**

กับประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาต่อไปว่า ยังมีวิธีการอื่นอีกหรือไม่? ที่โครงการลงทุนเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องใช้วิธีการก่อหนี้ใหม่ เช่น นโยบายประชานิยมที่ถูกผลักดันออกมาอย่างมากมายอย่างไม่มีที่สิ้นสุดในช่วงที่ผ่านมา หลายโครงการออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นหลัก แต่กลับทำลายระบบการทำงานของกลไกตลาด รวมถึงการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทย อาทิ นโยบายการรับจํานำสินค้าเกษตร ซึ่งรัฐบาลต้องใช้งบประมาณในแต่ละปีหลายแสนล้านบาท หากสามารถยกเลิกโครงการที่สร้างความเสียหายต่อระบบตลาด หรือหากรัฐบาลสามารถลดรายจ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพลงได้บ้าง ก็จะสามารถประหยัดงบประมาณในแต่ละปีได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งงบประมาณที่ประหยัดได้เหล่านี้ก็สามารถนำมาใช้ลงทุนในโครงการสร้างอนาคตประเทศไทย โดยไม่ต้องใช้วิธีการก่อหนี้ใหม่เพิ่ม

สอง ที่มาของการกำหนดวงเงินลงทุน 2.27 ล้านล้านบาทนั้น มาได้อย่างไร?

เป็นที่น่าสงสัยว่า ตัวเลขนี้อาจมาจากการพิจารณาระดับหนี้สาธารณะชั้นสูงสุดที่สามารถก่อใหม่ได้ และยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ เพราะหลายหน่วยงานภาครัฐ (เช่น ท่านรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ได้ออกมากล่าวถึงแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน 2.27 ล้านล้านบาท ว่า หากดำเนินการได้ตามแผน หนี้สาธารณะจะปรับเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ 58% ต่อ GDP ซึ่งเป็นระดับที่บังเอิญ (?) จะใกล้เคียงกันกับระดับหนี้สาธารณะชั้นสูงที่กำหนดไว้ ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้สัดส่วนยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่เกิน 60%

ตัวเลขของระดับหนี้สาธารณะที่ใกล้เคียงกันนี้ เกิดขึ้นเพราะความบังเอิญหรือความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายกันแน่? หากเป็นความบังเอิญที่ตัวเลขใกล้เคียงกันก็คงน่ากังวลน้อยกว่า หากเป็นความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบาย

โครงการสร้างอนาคตประเทศ 2.27 ล้านล้านบาท?

เพราะอย่างน้อยวงเงินของแต่ละโครงการลงทุนที่ถูกลงเสนอให้พิจารณาในตอนี้ คงใกล้เคียงกันกับความต้องการเงินลงทุนที่ต้องใช้ในโครงการที่แท้จริง

แต่ถ้าหากว่าตัวเลขการก่อหนี้สาธารณะใหม่ที่เกิดขึ้นนี้เป็นความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายที่จงใจเล่นกับตัวเลข โดยมีเป้าหมายให้เงินลงทุนที่เกิดขึ้นมีมูลค่าสูงสุด แต่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบ (หรือกฎ) ทางการค้าที่มี ประเทศไทยคงอยู่ในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วง ที่มีผู้กำหนดนโยบายที่แสวงหาประโยชน์จากกรอบของกฎหมายที่มีอยู่ในการกำหนดนโยบายรายจ่ายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งจะกลายเป็นภาระผูกพันกับประเทศในระยะยาว

ผมเองได้กล่าวมาแล้วหลายครั้งในสื่อต่างๆ และในเวทีสัมมนาวิชาการว่า สัดส่วนยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังของประเทศที่ไม่เกิน 60% แต่เพียงอย่างเดียวนั้น ไม่สามารถรับประกันได้เลยว่า ประเทศไทยจะมีฐานะทางการคลังที่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะทำให้ประเทศไม่ต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ

บทเรียนจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ที่ผ่านมา เช่น ประเทศสเปน ซึ่งมีระดับหนี้สาธารณะเพียง 53% ต่อ GDP ในปี ค.ศ. 2009 แต่ก็ยังเป็นประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะในช่วงเวลานี้หรือแม้แต่วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ประเทศไทยเองก็มีระดับหนี้สาธารณะเพียงประมาณ 15% ต่อ GDP ในปี ค.ศ. 1996 และในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นปีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจระดับหนี้สาธารณะได้เพิ่มขึ้นเกินหนึ่งเท่าตัวไปอยู่ที่ระดับ 40.2% ต่อ GDP และปรับตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนไปสู่ระดับสูงสุดที่ 57.2% ในปี ค.ศ. 2001

ทั้งนี้ ระดับหนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นสูงจากเดิมมากในยามที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการพิจารณาถึงระดับหนี้สาธารณะที่ปลอดภัยและเหมาะสมกับประเทศในยามที่ไม่มีปัญหาเศรษฐกิจ ควรต้องเพื่อความเสถียรของระดับหนี้สาธารณะที่จะเพิ่มขึ้นหาก

ศ...ศาสตรา สุดสวัสดิ์
รองคณบดีฝ่ายบริหารเศรษฐกิจ นิด้า
www.econ.nida.ac.th
sasatra.blogspot.com



เกิดวิกฤตเศรษฐกิจเข้าไปด้วย

ผลจากงานศึกษาที่ผ่านมามีพบว่า (*) ระดับหนี้สาธารณะที่เหมาะสมของประเทศที่ควรใช้กำหนดเป็นกรอบทางการคลัง ภายใต้เงื่อนไขของประเทศในปัจจุบันไม่ควรเกิน 40-45% ต่อ GDP ดังนั้นการที่ผู้กำหนดนโยบายมักกล่าวถึงระดับหนี้สาธารณะในปัจจุบันว่า นโยบายการคลังที่ออกมาไม่ได้รักษาวินัยการคลังของประเทศเป็นอย่างดีจริงๆ แล้วไม่สามารถเป็นหลักประกันได้เลยว่า ประเทศไทยมีฐานะทางการคลังที่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะไม่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่แผนการลงทุนในโครงการสร้างอนาคตประเทศด้วยวงเงินกว่า 2.27 ล้านล้านบาทที่กำลังถูกผลักดันออกมานั้น รัฐบาลควรต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงทางเลือกต่างๆ ในการลงทุนที่ก่อให้เกิดภาระกับประเทศน้อยที่สุด นอกจากนี้ สังคมควรต้องติดตามในโครงการนี้อย่างใกล้ชิด เพราะจะเกี่ยวข้องกับเงินลงทุนเป็นจำนวนมากที่มาจากภาษี หากเกิดผิดพลาดไปแล้วเกินความสามารถของประเทศในการชำระคืนได้ โครงการสร้างอนาคตประเทศก็อาจเปลี่ยนเป็นโครงการทำลายอนาคตประเทศก็เป็นได้ ○

ท้าย

(*) ศาสตรา สุดสวัสดิ์ และประสพโชค มั่งสวัสดิ์ (2555) “ระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยกับวิกฤตหนี้” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 มี.ค.