

นโยบายเศรษฐกิจกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ในช่วง 5 ปีข้างหน้า (1)

ขอเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทยอย่างน้อย 2 ประการที่หน่วยเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ แรงงาน หรือบุคคลทั่วไปในระบบเศรษฐกิจต้องตระหนักและปรับตัวรองรับ คือ 1) **รัฐจะมีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ** ทั้งในแง่ของเม็ดเงินที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง และประเภทของกิจกรรมที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้อง และ 2) **นโยบาย หรือมาตรการภาครัฐมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะเป็นการกำหนดจากบนลงล่างมากขึ้น (Top-down Policy)**

ทั้งนี้ เงื่อนไขทั้งสองประการนี้เป็นความท้าทายของเศรษฐกิจไทยที่จะพยายามขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาในระดับที่สูงขึ้นก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศพัฒนา และยังคงต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของการพัฒนาควบคู่ไปกับการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนโดยรวมของประเทศด้วย

ประชาชนโดยทั่วไปในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะสวมหมวกเป็นผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต หรือหลายสถานะในเวลาเดียวกัน จำเป็นต้องติดตามทำความเข้าใจกับบทบาทและนัยของนโยบาย หรือมาตรการทางเศรษฐกิจให้ดี เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการกำหนดนโยบาย หรือมาตรการของภาครัฐนำไปสู่ความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ทั้งโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ

ในประเด็นของการเพิ่มขึ้นของบทบาทภาครัฐนั้น เชื่อว่าได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันมาอย่างถ้วนถี่กันแล้วพอสมควรในสังคมไทย และดูเหมือนจะเป็นการเห็นพ้องต้องกันในเกือบจะทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจว่าเศรษฐกิจไทยกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ไปสู่โครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี

สารสนเทศและกระบวนการโลกาภิวัตน์

การรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม การสร้างให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพมากขึ้น มีภูมิคุ้มกันเพียงพอที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายในประเทศและจากปัจจัยภายนอกประเทศ ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้มากขึ้น มีแรงผลักดันให้เกิดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Physical Infrastructure) และโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน (Soft Infrastructure) หรือโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะ (Specific Infrastructure) เช่น โครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับซอฟต์แวร์ที่ต้องใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ การพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการ การพัฒนาทักษะในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลและการพัฒนาฐานข้อมูล ฯลฯ ที่จำเป็นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น

การเพิ่มขึ้นของบทบาทภาครัฐในแง่มุมมองนี้มีมิติที่น่าจะได้ติดตามหลายมิติด้วยกันพอสังเขป ได้แก่

ก. มิติด้านความจำเป็นของการลงทุน ในขณะที่ภาครัฐจะมีเม็ดเงินมากขึ้นที่จะใส่เข้าไปในระบบเศรษฐกิจ ต้องตระหนักอยู่เสมอว่าการใช้จ่ายของรัฐนั้นมีต้นทุน โดยต้นทุนที่สำคัญหนึ่งคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส การตัดสินใจใช้จ่ายหรือลงทุนของภาครัฐนั้นมีทางเลือกหลายทาง การตัดสินใจใช้จ่ายไปในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง หรือตัดสินใจลงทุนในโครงการใดโครงการหนึ่ง จึงไม่ใช้การพิจารณาเพียงว่าการลงทุนนั้นมีความคุ้มค่าทางการเงิน (Financial Feasibility) หรือมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ (Economic Feasibility) เพียงเท่านั้น

แต่จะต้องคำนึงด้วยว่า การใช้จ่ายหรือการลงทุนนั้นสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนเพียงใด เป็น

เหตุผลที่มีน้ำหนักมากเพียงพอกับต้นทุนค่าเสียโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากการที่รัฐสามารถนำทรัพยากร (เงินทุน) นี้ไปใช้จ่ายในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น หรือลงทุนในโครงการลงทุนอื่นหรือไม่ ซึ่งในหลายกรณีอาจก่อให้เกิดประโยชน์ (ผลตอบแทน) ได้มากกว่า และในหลายกรณีจะเป็นเรื่องที่ยากหรือตอบไม่ได้เลยว่าแท้จริงแล้วต้นทุนค่าเสียโอกาสจะมีมากน้อยเพียงใด

กรณีเหล่านี้ก็จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่เปิดโอกาสให้หลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และยึดโยงการใช้จ่าย หรือการลงทุนกับเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่าย หรือการลงทุนอย่างชัดเจน และตรวจสอบได้ นอกจากนี้ รัฐยังต้องมีความรอบคอบในการตัดสินใจด้วยว่า กิจกรรมใดบ้างทางเศรษฐกิจที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการ และมีการดำเนินการในฐานะใด เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจของภาครัฐไปมีผลเป็นการลดทอนการแข่งขัน และทำให้เกิดความเสียหายจากการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ

ข. มิติด้านการกระจายตัวของการลงทุน
หรือการกระจายของผลการลงทุนภาครัฐ เมื่อมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องใส่เม็ดเงิน หรือมีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ก็จะมีคำถามเกิดขึ้นเสมอว่าเม็ดเงินเหล่านั้นถูกกระจายไปในภาคส่วนต่างๆ ถูกกระจายลงไปในพื้นที่ต่างๆ อย่างไร? ใครหรือพื้นที่ใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากเม็ดเงินการใช้จ่าย และการลงทุนภาครัฐ แม้แต่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็น ก็น่าจะได้ตระหนักด้วยว่าการที่ภาครัฐตัดสินใจลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไปในพื้นที่หนึ่งนั้น เป็นการสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่นั้นให้เหนือกว่าพื้นที่อื่น ก็ยังทำให้พื้นที่ที่ได้รับการพัฒนานั้นเติบโตต่อไปได้อีก (มากกว่าพื้นที่อื่นมาก) การดำเนินนโยบายจึงไม่เพียงแต่ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการเท่านั้น

กับเศรษฐกิจ

■ ผศ.ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุว
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)
www.econ.nida.ac.th
santi_nida@yahoo.com



โดยปกติเรามักจะพบว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงจะเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมกับการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐมากกว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพต่ำกว่า แต่ในฐานะที่เป็นรัฐ เราอาจจะต้องการใช้เม็ดเงินไปเพื่อสร้างเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ขาดศักยภาพมากกว่าหรือไม่? ซึ่งก็แน่นอน พื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความเหมาะสมต่อการดำเนินโครงการน้อยกว่า แต่น่าจะได้คำนึงถึงการพัฒนาโครงข่ายความเชื่อมโยงที่จะเกิดโอกาสในเขตพื้นที่อื่นๆ ได้เข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐ (การไม่ตระหนักในประเด็นนี้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการสร้างความเหลื่อมล้ำในกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีสาเหตุมาจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐเอง)

ค. มิติด้านรูปแบบของการดำเนินการลงทุนของรัฐ ทางเลือกของการใช้เครื่องมือของภาครัฐในการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจมีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งก็เป็นช่องทางที่รัฐจะสามารถเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสม และเงินทุนที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของบทบาทภาครัฐจึงน่าจะได้นำดำเนินการไปควบคู่กับการพัฒนาปรับปรุง เพิ่มประสิทธิภาพเพื่อให้เม็ดเงินที่รัฐใส่เพิ่มเข้าไปในระบบเศรษฐกิจได้ประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

สัปดาห์หน้ามาติดตามกันต่อเกี่ยวกับมาตรการแต่ละมาตรการของภาครัฐ ว่ามีความเหมาะสมกับช่องทาง วิธีการที่แตกต่างกันในการดำเนินนโยบายอย่างไร **PT**