

หลักการพิจารณาโครงการ ลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ

ในที่สุดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญทั่วไปประจำปีก็ได้เปิดฉากเริ่มขึ้น โดยเป็นที่คาดการณ์ว่าตลอดสมัยการประชุมสภาครั้งนี้จะมีกฎหมายสำคัญหลายฉบับเข้าสู่การพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรม ร่าง พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท หรือร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2557 ซึ่งคงทำให้อุดหนุนภูมิทางการเมืองของประเทศร้อนแรงขึ้นจนทะลุจุดเดือดได้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในส่วนของร่าง พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท หรือ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของประเทศ หากมองไปข้างหน้าแล้ว แม้ว่าจะสามารถผ่านการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 และ 3 ไปได้ แต่ก็คงต้องไปเจอกับปัญหาใหญ่ทางกฎหมาย ที่อาจทำให้โครงการนี้ต้องไปตัดสินใจกันที่ศาลรัฐธรรมนูญ และทำให้แผนการกู้เงิน 2 ล้านล้านบาท ที่รัฐบาลพยายามผลักดันต้องชะลอออกไป (ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับ พ.ร.ก.บริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท) หรือแม้แต่สะดุดลง หากถูกตัดสินว่า พ.ร.บ.กู้เงินฉบับนี้เข้าข่ายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

การลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะปฏิเสธได้ว่าเป็นเรื่องจำเป็น และสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการลงทุนรถไฟรางคู่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง)

เพียงแต่ว่าร่าง พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท ที่รัฐบาลผลักดันในครั้งนี้ออกมาอย่างเร่งรีบ (จนน่าสงสัยว่าเพราะเหตุใด?) หลายโครงการลงทุนที่น่าเสนอก็คือขาดการศึกษาอย่างรอบคอบถึงความคุ้มค่าของโครงการ (หรือการศึกษายังไม่แล้วเสร็จ เป็นเพียงแค่ Pre-feasibility Study เท่านั้น) เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง

นอกจากนี้ แนวทางที่รัฐจะใช้ในการบริหารจัดการโครงการที่เป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการศึกษาความคุ้มค่าของโครงการ

ก็ยังไม่ได้มีการกล่าวถึงนักว่ แต่ละโครงการจะเป็นอย่างไร นักวิชาการหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ก็พยายามออกมาพูดเตือนรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้หลายครั้ง เพราะหากโครงการลงทุนที่ออกมานั้น สู้ดทำยาก่อสร้างแล้วเสร็จและกลายเป็นโครงการที่ล้มเหลว ไม่คุ้มค่า ขาดการบริหารจัดการที่ดี ก็จะกลายเป็นภาระทางการคลังของประเทศได้ในระยะยาว ที่รัฐต้องคอยจัดสรรงบประมาณประจำปีเป็นจำนวนมากเพื่อชดเชยการขาดทุนที่เกิดขึ้น

**หาก พ.ร.บ.กู้เงิน
2 ล้านล้านบาท ฉบับนี้
จำเป็นต้องสะดุดลงในช่วงระยะ
สั้นจากนี้ไป ก็คงต้องยอมรับว่า
ประเทศจะสูญเสียโอกาส
จากการขาดเม็ดเงินลงทุน
ภาครัฐใหม่**

ถ้าหาก พ.ร.บ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท ฉบับนี้จำเป็นต้องสะดุดลงในช่วงระยะสั้นจากนี้ไป ก็คงต้องยอมรับว่าประเทศจะสูญเสียโอกาสจากการขาดเม็ดเงินลงทุนภาครัฐใหม่ 7 ปีข้างหน้า โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 2-3 แสนล้านบาท ที่จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ (แต่ก็อาจกลายเป็นความสูญเสียที่มากกว่า หากโครงการล้มเหลว ไม่คุ้มค่า ไม่ก่อให้เกิดการลงทุนทางด้านการศึกษา หรือช่วยเพิ่มผลิตภาพการผลิต) แต่ในระยะยาวก็อาจเป็นสิ่งที่ดีกับประเทศมากกว่า เพราะอย่าลืมว่าโครงการลงทุนเหล่านี้จะสร้างภาระ

หลักการพิจารณาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ



กับเศรษฐกิจ



รศ.ดร.กาสตรา สูดสวาสดี

รองคณบดีฝ่ายบริหาร

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ นิด้า

www.econ.nida.ac.th

sasatra.blogspot.com

ผูกพันทางหนี้สินกับประเทศไทยยาวนานถึง 50 ปี (ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เกินกว่าอายุของรัฐบาลชุดนี้อย่างแน่นอน) หากการสะดุดลงจะทำให้รัฐบาลยืดอกเดินถอยหลังมาหนึ่งก้าว และกลับมาพิจารณารายละเอียดของแต่ละโครงการที่ยังมีประเด็นหรือข้อสงสัย ตามหลักการพิจารณาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐที่ดี ก่อนที่จะกลับมาดำเนินการผลักดันใหม่ เช่น (*)

หนึ่ง มีการศึกษาความเป็นไปได้และผลกระทบของโครงการลงทุนทั้งในด้านวิศวกรรม สิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจที่ถูกต้อง (มิใช่ให้บริษัทที่มีผลประโยชน์จากโครงการลงทุนเป็นผู้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเสียเอง) รวมถึงมีการพิจารณาถึงความเสี่ยงในการบริหารโครงการที่อาจทำให้อันทุนการก่อสร้างของโครงการสูงขึ้น หรือทำให้การประมาณรายได้และรายจ่ายของโครงการคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงมาก นอกจากนี้ควรมีการชี้แจงถึงวิธีการบริหารโครงการภายหลังที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยงานศึกษาที่ออกมานั้นจะต้องมีความโปร่งใส และสามารถเปิดเผยรายงานต่อสาธารณชน โดยเฉพาะกับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับทราบอย่างทั่วถึง ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาโครงการ

ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ผู้ผลักดันโครงการมีผลประโยชน์แอบแฝง มักมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส ขาดการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการที่ถูกต้อง ขาดการพิจารณาถึงทางเลือกอื่นๆ ในการจัดทำโครงการ ขาดการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการ นอกจากนี้ประเทศไทยก็ยังขาดบทลงโทษต่อผู้ผลักดันโครงการที่เกิดขึ้นแล้วล้มเหลวภายหลัง ซึ่งทำให้ผู้ผลักดันโครงการไม่เกรงกลัวที่จะผลักดันโครงการที่

มีความเสี่ยงสูงหรือไม่คุ้มค่าออกมา

สอง จำเป็นหรือไม่ที่โครงการลงทุนเหล่านี้รัฐจะต้องเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด ตรงนี้ก็เป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากโครงการลงทุนที่ใช้เงินลงทุนของรัฐทั้งหมดจะเป็นการผลักภาระความเสี่ยงทั้งหมดจากโครงการไปสู่ประชาชนผู้เสียภาษี โดยประชาชนมักไม่มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบถึงการดำเนินงานและความเหมาะสมของโครงการ ยิ่งไปกว่านั้นโครงการที่ภาครัฐเป็นผู้กู้ยืมเงินมักมีระดับของการตรวจสอบโครงการของผู้ให้กู้ เช่น สถาบันการเงินต่างๆ ที่ต่ำกว่าปกติ (หรือไม่มีเลย) ดังนั้นความเสี่ยงของโครงการที่เกิดขึ้นจึงมีระดับที่สูงกว่าโครงการลงทุนที่กู้ยืมเงินโดยภาคเอกชน

หากโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งของประเทศได้ ผ่านการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นอย่างถูกต้อง การลงทุนของรัฐก็น่าจะมีขนาดวงเงินที่ต้องใช้ลดลง และหากรัฐบาลสามารถบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยอาจใช้การเพิ่มรายได้หรือลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลงได้บ้าง เช่น รายจ่ายในโครงการประชานิยมที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อการพัฒนาประเทศ รัฐก็น่าจะสามารถผลักดันโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางด้านขนส่งที่เป็นประโยชน์ และมีความคุ้มค่ากับประเทศออกมาได้ภายใต้งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการออก พ.ร.ก. หรือ พ.ร.บ.กู้เงินพิเศษนอกงบประมาณแต่อย่างใด ■

อ้างอิง

(*) ณดา จันทร์สม ศาสตรา สูดสวาสดี วิชาญ ชัยศรีสวัสดิ์สุข และ สรศาสตร์ สุขเจริญสิน, 2549. การศึกษาผลกระทบของการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ต่อเศรษฐกิจและฐานะการคลังของไทย. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์