

กับ เศรษฐกิจ NIDA

สิ่งที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ รวมถึงประเทศไทยด้วยประการหนึ่งคือ การที่ภาครัฐจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจสูง เมื่อเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้เรายังพบว่ารูปแบบ ลักษณะ หรือประเภทของการใช้จ่ายในภาครัฐ รวมทั้งบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจจะมีความแตกต่างกันอยู่มาก ซึ่งถ้าพิจารณาให้ดีแล้ว ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีที่อาศัยการทำงานของตลาด (Market Mechanism) เป็นกลจักรในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ บทบาทของภาครัฐควรจะเป็นแต่เพียงผู้กำกับดูแล ดำเนินนโยบาย ให้บริการสินค้าสาธารณะเฉพาะในส่วนที่ภาคเอกชนไม่มีแรงจูงใจเพียงพอในการเข้ามาดำเนินการหรือไม่มีความสามารถในการดำเนินการได้ ภาครัฐจะเข้ามาแทรกแซงกลไกการทำงานของตลาดเฉพาะเมื่อเกิดความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) หรือกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์ ก็คงด้วยเหตุผลเหล่านี้ที่จะถูกหยิบยกขึ้นมาอ้างถึง เมื่อรัฐจะมีบทบาทในการดำเนินการอะไรสักอย่าง

แต่ความกังวลของผมจะอยู่ที่ 3 ประเด็น คือ 1. ดูเหมือนภาครัฐจะมีบทบาทหลายอย่างที่ไม่แน่ชัดว่าเหตุผลของการมีบทบาทเหล่านั้นยังมีอยู่จริงหรือไม่ เพราะรู้สึกว่าการมีบทบาทของภาครัฐในช่วงหลังๆ นี้จะมาในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ อุดหนุน และแจกฟรีอยู่หลายอย่าง จนหลายคนมีความกังวลเกี่ยวกับภาระทางการคลังที่พอกพูนมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และวิสัยทางการคลังของภาครัฐในอนาคต

2. ภาครัฐใช้เวลาและทรัพยากรกับการดำเนินนโยบายช่วยเหลือโน้นช่วยเหลือนี่ แจกฟรีโน้นแจกฟรีนี้ จนลืมไปว่าบทบาทที่ควรจะทำ

จริงๆ ของรัฐควรจะเป็นอะไร และควรจะทำดำเนินการอย่างไร

3. ถ้าการดำเนินมาตรการของภาครัฐเป็นไปในลักษณะของการช่วยเหลือคนโน้นคนนี้ กลุ่มโน้นกลุ่มนี้ ต่อเนื่องกันเป็นเวลานานๆ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลและระยะเวลาที่เหมาะสมของการให้ความช่วยเหลือให้ชัดเจน ก็จะเป็นเหมือนยาเสพติดที่ภาครัฐเองเป็นผู้หยิบยื่นให้หน่วยธุรกิจ ประชาชนชาวไทย หรือระบบเศรษฐกิจไทยติดจนถอนตัวไม่ขึ้น

ผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศตกอยู่ใน “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง” (Middle-income Trap) และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่บั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

ผมขออนุญาตยกตัวอย่างมาตรการที่ดูเหมือนจะเข้าข่ายมาตรการเสถียรอย่างที่ผมได้กล่าวถึงสัก 2 มาตรการใหญ่ๆ เพื่อให้เห็นภาพ และจะได้ช่วยกันคิดกันต่อไปอีกว่า แท้จริงแล้วเราถูกภาครัฐมอมเมากันด้วยมาตรการเสถียรมากน้อยเพียงใด และถ้าจะให้เลิกมาตรการเหล่านั้น มันจะยากเย็นแสนเข็ญเพียงใด

มาตรการแรกคงจะไม่พ้นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้า ซึ่งเรื่องจริงหรือไม่จริงราคา NGV ก็เกี่ยวข้องกับมาตรการนี้อยู่ไม่น้อย ภาครัฐโดยกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลัก ทำหน้าที่ในการควบคุมราคาทางตรง คือ การกำหนดราคาขาย หรือเพดานราคาขาย การเปลี่ยนแปลงราคาจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่กำกับดูแล และทางอ้อมโดยวิธีการเชิญผู้ผลิตมาเพื่อขอความร่วมมือไม่ให้ปรับขึ้นราคา ผนวกกับวิธีการเข้าไปแทรกแซงตลาดโดยการขายสินค้าในราคาถูกกว่าท้องตลาด ซึ่งก็ได้แก่ โครงการ “ธงฟ้าราคาถูก” เป็นต้น

จริงๆ แล้วเหตุผลของการเข้าไปแทรกแซงตลาดก็มีอยู่บ้างตามหลักในทางเศรษฐศาสตร์ แต่ที่ไม่น่าใจคือ ในบรรดาสินค้าที่ถูกจัดว่าเป็นสินค้าควบคุมนั้น ทั้งหมดยังมีความจำเป็นต้องควบคุมราคาอยู่หรือไม่ เพราะรายการสินค้าควบคุมที่มีอยู่ดูเหมือนจะยาวเป็นหางว่าวอยู่เหมือนกัน แต่เหตุผลที่สำคัญคือ การควบคุมราคามีผลทำให้การแข่งขันเป็นไปในมิติเดียวคือ ต้องลดต้นทุนให้ต่ำที่สุดหรือให้ต่ำลง ทำให้ผู้ประกอบการไม่สนใจกับการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพสินค้าหรือบริการที่ผลิต เพื่อให้สามารถแข่งขันได้

ดังนั้น ถ้าคิดว่าสินค้ารายการใดที่มีความเหมาะสมและจำเป็นจะต้องควบคุมราคาก็ควรจะได้ดำเนินการมาตรการที่เปิดโอกาสให้การแข่งขันเป็นไปใน 2 มิติพร้อมกันคือ การแข่งขันทางด้านราคาและการแข่งขันทางด้านคุณภาพควบคู่กันไป ซึ่งมาตรการที่จะทำให้เกิดการแข่งขันที่ว่านี้อาจจะเป็นการยกเลิกการควบคุมราคาสินค้านั้นก็ได้

**สุดท้ายก็เลยต้องลงเอย
โดยการผลาญงบประมาณทั้ง
สองด้านคือ ช่วยทั้งเกษตรกร
(อุดหนุน) และช่วยทั้งผู้บริโภค
(ควบคุมราคา) ลักษณะ
อย่างเดียวกันนี้เกิดกับ
สินค้าพลังงานอย่าง NGV
ที่รัฐใช้นโยบายในการอุดหนุน
เพื่อให้ราคาต่ำ...**

ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนสำหรับกรณีนี้คงจะไม่พ้นบริการที่ประชาชนที่ต้องอาศัยบริการขนส่งมวลชนร่วมบริการได้รับ อันเป็นผลเนื่องจากการกำหนดราคาค่าโดยสาร

ลองคิดดูว่า ถ้าท่านจะประกอบธุรกิจขนส่งผู้โดยสาร (แบบรถร่วมฯ) โดยใช้รถที่มีคุณภาพดี ให้บริการอย่างดี แต่ขอเก็บค่าบริการแพงหน่อยสำหรับผู้ที่ยินดีจะจ่ายเพื่อบริการที่ดีขึ้นให้สอดคล้องกับคุณภาพของการให้บริการ ทำให้ไม่จึงทำไม่ได้หรือไม่มีเกิดขึ้น แล้วอย่างนี้จะเรียกร้องให้ชาวกรุงเทพมหานคร (กทม.) หันไปใช้บริการขนส่งมวลชนได้อย่างไร

นอกจากนี้ มาตรการควบคุมราคาสินค้ายังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดูแลเงินเฟ้อไม่ให้สูงเกินไป ซึ่งต้องบอกว่าเป็นเครื่องมือที่ไม่เหมาะสมเลยกับการดูแลเงินเฟ้อ การควบคุมราคาเป็นเหมือนยาเสพติดต่อผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้ปรับตัวกับราคาแท้จริงที่เปลี่ยนแปลงไปของสินค้า และเกิดขึ้นเป็นเวลานานเมื่อพฤติกรรมการบริโภคเปลี่ยนแปลงไป

เมื่อราคาปรับตัวสูงขึ้นตามราคาแท้จริงของสินค้า ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาการเพิ่มขึ้นของหนี้ภาคครัวเรือน และในระยะยาวครัวเรือนที่ปรับตัวไม่ได้หรือไม่ทันก็จะถูกผลักให้ตกไปเป็นคนจน และก่อให้เกิดปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจต่อไป

มาตรการอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าข่าย ก็เห็นจะเป็นมาตรการในการอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลในยุคใดสมัยใดก็จะมีควมพยายามในการผลักดันมาตรการเหล่านี้ออกมา เช่น การประกันราคาสินค้า การรับจำนำสินค้าเกษตร การเข้าไปแทรกแซงโดยการเข้าไปปรับซื้อสินค้าเกษตรโดยตรง การปลดหนี้เกษตรกรและอื่นๆ อีกมากมาย

ส่วนใหญ่ก็จะเป็นมาตรการประเภทหยิบบินประโยชน์ให้แก่เกษตรกรทั้งสิ้น โดยให้เหตุผลว่าเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร แต่ไม่ว่าจะมีการดำเนินมาตรการเหล่านั้นมานานเพียงใด เสียงบประมาณไปมากเพียงใด เราก็กังไม่เห็นภาคเกษตรกรรมของไทยก้าวไปข้างหน้าได้อย่างก้าวกระโดด หรือพัฒนาจนสามารถแข่งขันได้อย่างเข้มแข็งในตลาดโลก

ในทางตรงกันข้าม ที่ภาคเกษตรกรรมของประเทศไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก เกษตรกรต้องรอรับการช่วยเหลือจากภาครัฐ และมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นต่อไป ช้ำร้ายเมื่อมีคนคิดที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการในการดำเนินมาตรการหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือที่จะใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนี้ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น โดยผลักดันให้มีการพัฒนาทางด้านคุณภาพเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตร กลับถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร้าย ไม่เห็นใจ ไม่ให้ออกสกับคนยากจนและลำบาก



...สินดี ชัยศรีสวัสดิ์สุข
 รองคณบดีฝ่ายวิชาการ
 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ นิด้า
 www.econ.nida.ac.th

การดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรสร้างความสับสนอย่างมากในแง่ของบทบาทของภาครัฐ เพราะด้านหนึ่งเหมือนภาครัฐมีความต้องการที่จะให้เกษตรกรมีรายได้ดี หมายความว่า สินค้าเกษตรควรจะมีราคาสูง (ขึ้น) แต่ในขณะที่เดียวกันภาครัฐ (โดยกระทรวงพาณิชย์) จะมีความกังวลอย่างมากว่า ถ้าสินค้าเกษตรราคาสูงขึ้น ประชาชนผู้บริโภคสินค้าเกษตรก็จะมีภาระมากขึ้น เงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจก็จะปรับสูงขึ้น จึงต้องควบคุมไม่ให้ราคาสูง ก็เลยไม่รู้ว่าจะตกลงรัฐต้องการอะไรกันแน่

สุดท้ายก็เลยต้องลงเอยโดยการผลาญงบประมาณทั้งสองด้านคือ ช่วยทั้งเกษตรกร (อุดหนุน) และช่วยทั้งผู้บริโภค (ควบคุมราคา) ลักษณะอย่างเดียวกันนี้เกิดกับสินค้าพลังงานอย่าง NGV ที่รัฐใช้นโยบายในการอุดหนุนเพื่อให้ราคาต่ำ โดยมีเหตุผลสำคัญว่าเป็นพลังงานที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะต่อผู้มีรายได้น้อย

แต่การอุดหนุนได้ทำมาเป็นเวลานานจนเป็นการดึงดูดให้คนและหน่วยธุรกิจจำนวนมากหันมาใช้พลังงานประเภทนี้ เมื่อมีการใช้มากขึ้นภาระของการอุดหนุนก็เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการปรับเพิ่มขึ้นของราคา NGV ในตลาดโลก ก็ยิ่งทำให้ภาระเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

เมื่อถึงคราวที่จะลดหรือยกเลิกการอุดหนุนคนที่ได้รับผลกระทบซึ่งมีจำนวนมากก็รวมตัวกันมาประท้วงคัดค้านมาตรการที่จะปล่อยให้ราคา NGV เคลื่อนไหวตามกลไกตลาด เพราะได้เสถียรสินค้าราคาถูกประเภทนี้โดยมีเงินภาษีมาแบ่งเบาภาระจตึงต้อมแถมคล้ายกับคนที่ติดยาเสพติดขั้นรุนแรง จะเลิกก็จะต้องใช้ความอดทนและความพยายามอย่างมากเป็นพิเศษ

ที่เล่ามาทั้งหมดนี้ ก็คงเป็นตัวอย่างพอสั่งขบของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มีผลมอมเมาคนที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจของภาครัฐเอง ก็ได้ตั้งความหวังว่า บทบาทของภาครัฐที่จะมีเพิ่มขึ้นในปี 2555 นี้ คงจะไม่ไปเพิ่มหรือสนับสนุนให้ประชาชนทั้งประเทศเสถียรนโยบายภาครัฐจนไม่ได้พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของตน เมื่อเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรงขึ้น ก็ได้แต่มองอ้อมเท้ารวมตัวกันเพื่อบีบบังคับให้ภาครัฐนำเงินงบประมาณมาช่วยเหลือ แทนที่จะรวมตัวกันเพื่อช่วยกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐให้น้อยที่สุด

ถ้าเป็นอย่างนั้น ประเทศไทยก็คงจะเดินอยู่บนเส้นทางเดียวกับกับหลายประเทศในสหภาพยุโรปที่ประสบปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะอยู่ในขณะนี้ ○