

Connecting East Asia : A New Framework for Infrastructure

Executive Summary

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของเอเชียตะวันออก โดยมุ่งไปที่การศึกษาบทบาทของโครงสร้างพื้นฐานและการบริการพื้นฐาน ที่ส่งผลต่อการพัฒนาการเจริญเติบโตของภูมิภาคทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศต่าง ๆ จำนวนมากในเอเชียตะวันออกมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเมื่อมีแรงผลักดันจากประเทศจีน ก่อให้เกิดการขยายตัวสังคมเมืองซึ่งส่งผลต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในโครงสร้างการบริการ โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางและล่าง

ความซับซ้อนในการตอบสนองความต้องการก่อให้เกิดต้นทุนจำนวนมาก ในขณะที่การได้รับผลการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ มีอยู่ไม่มากนัก ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นต้นทุนที่ตามมา นอกจากนี้การละเลยในความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานของประชากรในส่วนอื่นๆ ของเอเชียตะวันออกโดยเฉพาะในเขตชนบทพื้นที่ห่างไกลและโดดเดี่ยว จะทำให้เกิดต้นทุนต่อแห่งของมนุษย์และการเมืองตามมาในภูมิภาค

The “new framework”

งานศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งกระบวนการในการตอบสนองความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานออกเป็นส่วนต่างๆ แบ่งออกเป็น 4 บท ซึ่งแต่ละบทนั้นจะกล่าวถึงเรื่องราวในส่วนต่างๆ กันของโครงสร้างพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

Chapter 1.

The infrastructure challenge (ประเด็นท้าทายด้านโครงสร้างพื้นฐาน)

ในบทที่ 1 จะแบ่งการพิจารณางานด้านโครงสร้างพื้นฐานออกเป็น 5 ส่วนได้แก่

- 1) ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงโครงสร้างพื้นฐานในแง่ของการลดความยากจน การลงทุนและการเจริญเติบโตในภูมิภาค ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับค่าใช้จ่าย สินทรัพย์รวมด้านโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงการให้บริการพื้นฐาน ความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานและแนวโน้มในอนาคต
- 2) ด้านความแตกต่างของพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นและในเขตที่มีประชากรต่อพื้นที่เบาบาง ซึ่งเกี่ยวกับความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นจากการขยายตัวของเมืองและการลงทุนด้านโครงสร้าง

พื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการนั้น ในขณะที่ก็ยังคงมีความจำเป็นในการเชื่อมต่อระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทซึ่งประชากรมีรายได้ต่ำ และเกี่ยวกับงานในระดับภูมิภาคเพื่อสนับสนุนและขยายการเจริญเติบโตทางการค้าระหว่างประเทศ

- 3) ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงสร้างพื้นฐานต่อข้อกังวลด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านคุณภาพอากาศ การปล่อยควันพิษ น้ำ สุขอนามัย ระบบนิเวศน์ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพชีวิต โดยงานด้านสิ่งแวดล้อมคือการหาวิธีในการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับโครงการและระดับนโยบาย
- 4) ประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเกี่ยวพันในเรื่องความหน้าที่ว่าใครเป็นผู้รับผลประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน ใครเป็นผู้จัดการให้เกิดขึ้นให้กับใคร ที่ระดับราคาและต้นทุนเป็นอย่างไร
- 5) ด้านเงินทุน ซึ่งเกี่ยวกับขนาดของความต้องการโครงสร้างพื้นฐานในเอเชียและการจัดหาทรัพยากรเพื่อการนั้น ซึ่งมีเพียงผู้บริโภครายและผู้เสียภาษีที่เป็นผู้จ่ายโดยตรง ในขณะที่เงินทุนอื่นๆ จะมาจากภาคเอกชน เงินกู้และเงินบริจาค ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาสัดส่วนแหล่งของเงินทุนต่างๆ ในการดำเนินงาน

โดยมีรายละเอียดแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้คือ

The economic story

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเติบโต และการลดปัญหาความยากจนที่ค่อนข้างเข้มแข็ง โดยมีค่าเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 7 ตลอดช่วง 15 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาสามารถแก้ปัญหาความยากจนให้กับประชากรกว่า 250 ล้านคน ระดับการลงทุนอยู่ในเกณฑ์ที่สูงโดยมีค่าเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 30 ของจีดีพีตั้งแต่ทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา โดยการลงทุนส่วนใหญ่จะอยู่ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในบางส่วน อย่างเช่นการผลิตพลังงานซึ่งมีการพัฒนาให้เติบโตมากถึงร้อยละ 80 ใน 6 ประเทศในช่วงทศวรรษที่ 90 เช่นเดียวกับการเพิ่มขึ้นของเส้นทางถนนในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตามความแตกต่างของการพัฒนาของประเทศในภูมิภาคก็มีจำนวนมาก โดยครึ่งหนึ่งของประเทศในภูมิภาคมีการเติบโตน้อยกว่าร้อยละ 2.8 ต่อปีในช่วงปี 1994 ถึง 2003 และยังคงมีคนยากจนเป็นจำนวนมากในประเทศที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วอย่างเช่น จีน เวียดนามและ อินโดนีเซีย

การเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานของประชากรของร้อยละ 40 ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง ในขณะที่การเข้าถึงด้านสุขอนามัย ไฟฟ้า โทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต อยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 52 ถึง 79

มีความแตกต่างที่คล้ายคลึงกันระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านต่างๆ อย่างเช่นร้อยละ 90 ของประชากรใน 4 ประเทศมีน้ำประปาใช้ ในขณะที่ใน 3 ประเทศมีเพียงร้อยละ 50 , ประชากรในประเทศไทยสามารถเข้าถึงระบบสุขอนามัยถึงร้อยละ 93 ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 30 เท่านั้นในประเทศมองโกเลีย และประชากรร้อยละ 97 ในมาเลเซียมีไฟฟ้าใช้ขณะที่หมู่เกาะโซโลมอนมีเพียงร้อยละ 15 เป็นต้น

อะไรทำให้เกิดความแตกต่างเหล่านั้นขึ้น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเติบโตอย่างมากในเขตเมือง แถบชายฝั่งของประเทศจีน, อินโดนีเซีย, ไทย, มาเลเซียและเวียดนาม การเชื่อมโยงระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะการค้าภายในภูมิภาคและการขยายตลาดของจีน คำตอบคือมีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นในภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตและการลงทุนอย่างต่อเนื่อง มุ่งเน้นการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาประสิทธิภาพของการใช้งานโครงสร้างพื้นฐานให้มีผลที่ดียิ่งขึ้น โดยมาเลเซียและไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศได้ ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคยังล้าหลังอยู่มาก แต่โดยภาพรวมแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ดีกว่าในภูมิภาคอื่นๆ

ระดับการลงทุนที่สูงไม่ได้หมายความว่าความถึงการลงทุนที่มีประสิทธิภาพเสมอไป อย่างเช่นจีนและเวียดนาม (ซึ่งมีการลงทุนมากกว่าร้อยละ 30 ของจีดีพี และมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าร้อยละ 7 ของจีดีพี) เผชิญกับประเด็นในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ไม่ให้มีภาวะทางเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วเกินไปหรือการจัดการลดความร้อนแรงทางเศรษฐกิจได้อย่างนุ่มนวล ในขณะที่ประเทศที่ประสบกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจในปี 97 อย่างเช่นประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ยังคงชะลอการลงทุนในส่วนของการสร้างพื้นฐาน และสำหรับไทย อินโดนีเซีย เพิ่งเริ่มหันมาเน้นเรื่องโครงสร้างพื้นฐานอีกครั้ง และต้องเผชิญกับประเด็นในการสร้างบรรยากาศในการลงทุนและเพิ่มการลงทุนเพื่อรักษาระดับการเติบโตไว้

ประเทศอื่นๆในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่น ลาว กัมพูชา ยังมีการลงทุนในระดับต่ำเช่นเดียวกับประเทศและภูมิภาคซึ่งไม่ติดทะเล ตั้งอยู่อย่างโดดเดี่ยว ไม่มีความสัมพันธ์กับศูนย์กลางการเจริญเติบโตของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างเช่นมองโกเลีย และหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งการพัฒนาเรื่องโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญในการเชื่อมต่อกับประเทศที่เจริญเติบโตและจัดหาบริการพื้นฐานให้แก่ประชากรที่ยากจน

The spatial and demographic story

การกระจุกตัวของประชากรในเขตเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คิดเป็นร้อยละ 36 ซึ่งไม่สูงนักเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล แต่มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 57 หรือประมาณ 500 ล้านคน ภายในปี 2025 ความหลากหลายในแต่ละประเทศของการกระจุกตัวก็มีความแตกต่างกันเช่นเดียวกันกับเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่มีการกระจุกตัวและอัตราการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองต่ำกว่าประเทศอื่น และประเทศที่มีอัตราการกระจุกตัวสูงที่สุดคืออินโดนีเซียและฟิลิปปินส์

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาจากเมืองใหญ่ โดยมีปริมาณถึงร้อยละ 70 ของการเติบโตของจีดีพี ซึ่งโดยทั่วไปรายได้ที่เกิดขึ้นจากเมืองใหญ่จะมีมากกว่าในเขตอื่นๆ อย่างเช่นเซี่ยงไฮ้มี per capita GDP ถึง 11 เท่าของ per capita GDP ของประเทศจีนทั้งหมด

เมืองใหญ่เป็นแหล่งรวมของตลาด เป็นที่รวมของผลผลิต วัตถุดิบ แรงงานและบริการอื่นๆ ซึ่งทำให้บริษัทสามารถทำกำไรได้จากการประหยัดจากขนาดและขอบเขต การตอบสนองความต้องการเฉพาะและการขยายของความรู้และนวัตกรรม ส่งผลให้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

แต่การขยายตัวของเมืองทำให้เกิดความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นทั้งในส่วนของสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการพื้นฐาน ซึ่งมักทำให้เกิดช่องว่างขึ้นในแต่ละส่วนของโครงสร้างพื้นฐานและประชากรในแต่ละระดับ โดยเฉพาะผู้ยากจนมากกว่าประชากรอื่นๆ

ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างพื้นฐานมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสามารถในการแข่งขันของเมืองในเอเชียตะวันออก ประเด็นที่ท้าทายก็คือมักจะมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นก่อนที่จะมีการกำหนดผังเมือง ซึ่งจะทำให้เกิดต้นทุนในการแก้ปัญหาที่ตามมาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการวางแผนและกลยุทธ์ในระยะยาวจึงมีความจำเป็นอย่างมาก กลไกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการกระจายอำนาจก็เช่นกัน

เช่นเดียวกับความสำคัญของความต้องการในการขยายตัวของเมือง ประชากรอีกประมาณร้อยละ 60 หรือประมาณ 1,100 ล้านคน ยังคงอาศัยอยู่นอกเขตเมืองและยังคงประสบปัญหาความยากจน ซึ่งต้องให้ความสนใจเช่นเดียวกัน และโดยส่วนมากเศรษฐกิจในพื้นที่ชนบทจะขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจในเขตเมือง แต่เศรษฐกิจในเขตเมืองก็ขึ้นอยู่กับชนบทในแง่แรงงานและสินค้าเกษตรเช่นกัน

ต้นทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเขตชนบทมักจะสูงกว่าในเขตเมือง อีกทั้งการรักษาสมดุลมักทำได้ยากโดยเฉพาะข้อจำกัดด้านงบประมาณ แต่ปัญหาที่พบเหมือนกันคือการประสานงานและมักพบว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรส่วนท้องถิ่นในการจัดการ ในบางครั้งจะเกิดการโดดเดี่ยวของชุมชนมากกว่าการเชื่อมต่อกับภายนอกเพราะขาดการจัดการที่ดีเพียงพอ

สุดท้าย งานหลักของภูมิภาคเอเชียตะวันออกคือการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับการเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศเพื่อขยายประโยชน์จากการเติบโต สร้างความเชื่อมโยงกับประเทศที่โดดเดี่ยวทางภูมิศาสตร์ และจัดให้มีการตอบสนองความต้องการทางโลจิสติกส์เพื่อสนับสนุนการค้าในต้นทุนที่เป็นไปได้

The environmental story

ทางเลือกในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานมีต่อผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในแง่บวกและลบ ประเด็นท้าทายก็คือต้องพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งหมด และเชื่อมโยงการดำเนินงานเพื่อลดความรุนแรงของผลกระทบและจำกัดผลกระทบทางลบให้ได้ และผู้ควบคุมโครงการจะมีบทบาทที่สำคัญในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดมาตรการป้องกันและมาตรการรองรับความเสี่ยงและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม สร้างโครงการทางเลือก แต่การระบุปัญหาจะต้องทำให้วาระการวางนโยบายระดับชาติ ซึ่งมีหลายวิธีในการดำเนินการ

เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่หลักที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบ ซึ่งความสามารถในการจัดการจะขึ้นอยู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีในการรับฟังข้อมูลการเปิดให้มีส่วนร่วมจากภาคเอกชน การกำหนดนโยบายและการ

จัดหาทางเลือกมักจะต้องดำเนินในหลายๆ ส่วนพร้อมกันและในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้

The political story

เศรษฐศาสตร์การเมืองสำหรับเรื่องโครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญ เพราะมีข้อโต้แย้งในเรื่องของใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการลงทุน ใครเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่าย ระดับค่าภาระที่เรียกเก็บจากการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม เป็นต้น ซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ที่จะได้รับจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งที่รัฐควรเข้ามากำกับดูแล บ่อยครั้งจึงพบว่าการลงทุนในรูปแบบผูกขาดโดยรัฐเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด หรือการควบคุมผ่านอัตราค่าภาระที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการ

มีหลายเหตุผลที่ทำให้รัฐต้องรักษาระดับของการให้บริการ แต่กลับต้องควบคุมราคาค่าบริการให้ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง โดยรัฐอาจให้ในรูปแบบของเงินสนับสนุนหรือเงินชดเชยในส่วนต่างที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยส่วนมากมักเป็นการกระทำที่ช่วยคนยากจน ซึ่งมักจะถูกละเลยจากบริการต่างๆ อย่างไรก็ตามในช่วงปลายทศวรรษที่ 80 เมื่อภาคเอกชนได้เริ่มมีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มขึ้น แต่ไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนก็มีสิ่งที่ต้องดำเนินการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยการดำเนินการจะทำได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของรัฐ ความสามารถในการวางแผนเพื่ออนาคตตระหนักถึงความสำคัญ ผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพในโครงสร้างพื้นฐาน และตั้งใจที่จะสร้างความมั่นใจในการรักษากลไกทางการเงินที่ยั่งยืน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

The funding story

ประเด็นท้าทายทางการเงินของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือการหาแหล่งเงินทุนจำนวนมหาศาลประมาณปีละ 200,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในช่วงอีก 5 ปีข้างหน้า โดยคาดการณ์ว่าเป็นการลงทุนใหม่ประมาณร้อยละ 65 และใช้ในการซ่อมบำรุงประมาณร้อยละ 35 โดยแหล่งเงินทุนสำหรับการดำเนินการจะมาจากสองส่วนคือ ผู้บริโภคผ่านการคิดค่าบริการ และผู้เสียภาษีผ่านการให้เงินสนับสนุนและเงินชดเชย

เมื่อผู้บริโภคต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน: การคิดค่าบริการการใช้โครงสร้างพื้นฐานถือเป็นเรื่องปกติ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคืออัตราค่าบริการเรียกเก็บต่อต้นทุนที่ลงทุนความสามารถในการคืนทุนตามแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม บางครั้งอัตราค่าบริการอยู่ที่ระดับต่ำเป็นเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจการเมือง และบางครั้งเป็นเพราะเพื่อปกป้องผู้มีรายได้น้อย จึงมักมีการคิดอัตราค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าต้นทุนจริง

เมื่อผู้เสียภาษีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน : การให้เงินสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจากเงินภาษีจะต้องพิจารณาในส่วนของผลกระทบที่ตามมา เช่นการอุดหนุนโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไป จะส่งผลต่อความมั่นคงของงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันถ้าน้อยเกินไปก็จะกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลดความยากจน ซึ่งจะพิจารณาในบทที่ 3 และ 4 ต่อไป

เมื่อภาคเอกชนลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน : ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา ภาคเอกชนมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานประมาณ 190,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งยังเป็นสัดส่วนไม่มากนักในการที่จะสนองความต้องการทั้งหมด ตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 1997 การลงทุนของภาคเอกชนลดลงอย่างมาก อย่างไรก็ตามขณะนี้มีการแนวโน้มดีขึ้น ประเด็นที่สำคัญอยู่ที่วิธีการที่จะร่วมรับผิดชอบความเสี่ยงและผลประโยชน์ในการลงทุนร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ส่วนการจัดการเงินทุนและความเป็นเจ้าของเป็นเรื่องที่รองลงมา

เมื่อผู้ให้กู้ยืมหรือผู้บริจาคทางการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน : โดยภาพรวมเงินกู้เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจาก official lenders และการบริจาค สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนน้อยของเงินที่ใช้ในการลงทุนทั้งหมด แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันมากในแต่ละประเทศ และมีการปรับตัวลดลงในปี 1997 ก่อนที่จะปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้ง ซึ่งการลงทุนจากแหล่งนี้มักจะมีบทบาทในการลงทุนในส่วนที่ภาคเอกชนมีขีดจำกัด หรือต้องการได้รับการสนับสนุนจากแหล่งเงินภายนอก ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งในบทที่ 5

Chapter 2.

Inclusive development

(การพัฒนาแบบครอบคลุม)

การศึกษานี้มุ่งเน้นไปที่บทบาทของโครงสร้างพื้นฐานที่มีต่อการพัฒนารายได้และคุณภาพชีวิตของสมาชิกในสังคมรวมถึงผู้มีรายได้น้อย ซึ่งขึ้นอยู่กับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายผลประโยชน์ไปยังผู้มีรายได้น้อย และสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐาน

โครงสร้างพื้นฐานมีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิต แต่การวัดความสำคัญที่ชัดเจนอาจทำได้ลำบาก อย่างไรก็ตามเนื่องจากความจำเป็นในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เราจึงต้องการที่จะระบุผลกระทบ ความเข้าใจกับช่องทางที่จะเกิดผลกระทบและทราบว่าผลกระทบเหล่านั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้าง ซึ่งเราสามารถพิจารณาได้จากหลายแนวทาง และการศึกษาขั้นนี้มุ่งพิจารณาความสามารถของโครงสร้างพื้นฐานในเรื่องของความสัมพันธ์และการเชื่อมต่อไปสู่การพัฒนาทางด้านอื่นๆ

โครงสร้างพื้นฐานตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของประชาชน ซึ่งการขาดการบริการพื้นฐานบางอย่างทำให้เกิดผลกระทบที่สำคัญคือความยากจน แต่การมีโครงสร้างพื้นฐานจะทำให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อความยากจนโดยผ่านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือโครงสร้างพื้นฐานเป็นวัตถุดิบในการผลิตและทำให้เกิดความสามารถในการผลิต ภายใต้ผลกระทบต่อสวัสดิการสังคม โครงสร้างพื้นฐานทำให้เกิดการจ้างงาน เชื่อมโยงให้มีการนำสินค้าไปสู่ตลาด แรงงานสู่สถานประกอบการ ประชากรไปสู่การบริการ และการย้ายผู้มีรายได้น้อยจากชนบทเข้ามาสู่เมืองที่เป็นศูนย์กลางของการเจริญเติบโต ทำให้ต้นทุนด้านต่างๆ ลดลง ขยายตลาดและอำนวยความสะดวกทางการค้า

โดยสรุป ผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานต่อความยากจนมีอยู่ 2 ประการคือสนับสนุนกระบวนการสร้างความเจริญเติบโตซึ่งจะทำให้สามารถลดความยากจน และช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐาน ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและโอกาสในการแสวงหารายได้

ผลกระทบมีความหลากหลายตามแต่โครงสร้างพื้นฐานแต่ละรายการ โดยโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง การสื่อสาร และพลังงานไฟฟ้าเป็นส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตและการลดปัญหาความยากจน ในขณะที่ถนนในชนบท น้ำ และสุขอนามัย เป็นส่วนวิกฤตในการลดความยากจน อย่างไรก็ตามการจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องดำเนินการร่วมกับการแทรกแซงในด้านอื่นๆ ประกอบกันไปด้วย

แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเท่ากัน ซึ่งบางครั้งจะอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบางส่วนบ้างในระหว่างการดำเนินโครงการ แต่เมื่อผลของโครงการเริ่มปรากฏให้เห็นทุกๆ คนก็จะได้รับผลจากสิ่งเหล่านั้น จึงต้องมีการพิจารณาถึงผลได้และผลเสียของการดำเนินโครงการต่อบุคคลกลุ่มต่างๆ ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์ในการประเมินซึ่งจะกล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไป

โครงสร้างพื้นฐานจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาแบบครอบคลุมในหลายระดับ ซึ่งในการศึกษาคำนี้จะศึกษาในระดับภูมิภาคจากข้อมูลคาดการณ์ของแต่ละประเทศ

การเคลื่อนย้ายสินค้าไปสู่ตลาดถือเป็นกุญแจสำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การค้าเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างมากในการเจริญเติบโตในอดีตที่ผ่านมาและยังคงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับภูมิภาคนี้ต่อไป ความสามารถของประเทศที่ยากจนกว่าในการมีส่วนร่วมในกระบวนการขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศนั้นๆ ในการพัฒนาโครงสร้างเพื่อสนับสนุนโอกาสทางการค้าของภูมิภาคความร่วมมือโครงสร้างพื้นฐานระดับภูมิภาคจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด

ระบบโลจิสติกส์ที่ดีจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค แต่ในปัจจุบันมีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่มีการพัฒนาในระดับที่ดีเพียงพอ อย่างไรก็ตามประเทศไทย มาเลเซีย จีน และฟิลิปปินส์ ก็นับว่าโลจิสติกส์เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ

ความสามารถของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพของระบบโลจิสติกส์กลับล้าหลัง การเพิ่มขึ้นของต้นทุนด้านโลจิสติกส์เกิดจากการขาดโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ ขาดการพัฒนาด้านโลจิสติกส์และการบริการการขนส่ง กฎระเบียบด้านการนำเข้าและส่งออก

แนวความคิดของการประสานงานกันซึ่งจะกล่าวถึงในบทที่ 3 นำเสนอมาตรการกว้างๆที่ต้องดำเนินการเพื่อจัดการกับปัญหาด้านโลจิสติกส์ ซึ่งต้องการใช้การประสานงานกันระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดความเหมือนกันและมีกระบวนการในส่วนต่างๆ ที่ง่ายขึ้น และการบริหารในเขตเมืองโดยเฉพาะนโยบายการใช้ที่ดินสำหรับเป็นที่สร้างโครงสร้างพื้นฐานสำหรับโลจิสติกส์ ไม่ว่าจะเป็นถนน ท่าเรือ ฯลฯ

โครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนมีส่วนสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถลดจำนวนคนยากจนในเวียดนามได้ถึง 20 ล้านคนในเวลาเพียงหนึ่งทศวรรษและยังส่งเสริมมาตรการการลดปัญหาความยากจนด้วย โดยที่ร้อยละ 44 ของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลมุ่งไปที่โครงสร้างพื้นฐาน

Chapter 3.

การประสานความร่วมมือ

ประสบการณ์ของเอเชียตะวันออกได้แสดงให้เห็นว่า “ภาพใหญ่” มีความสำคัญเท่าๆ กับคุณภาพของกระทรวง หรือผู้ให้บริการทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ภาพใหญ่คือการกำหนดวิสัยทัศน์อย่างมีกลยุทธ์ และความสามารถของรัฐที่จะทำให้วิสัยทัศน์นั้นเป็นจริง ซึ่งในที่นี้ Coordination คือ “ความสามารถในการควบคุมจัดการอย่างเหมาะสม”

The advanced economy coordination model

ในประเทศแถบเอเชียตะวันออก กลุ่มประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว 6 ประเทศ ได้แก่ ฮองกง, ญี่ปุ่น, เกาหลี, สิงคโปร์, ไต้หวัน และมาเลเซีย ถือเป็นประเทศที่มีการสร้างวิสัยทัศน์การพัฒนาในระยะยาว และกำหนดยุทธศาสตร์ตามวิสัยทัศน์ ซึ่งแต่ละประเทศจะมีหน่วยงานที่เป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยทำหน้าที่พิจารณานโยบายผลกระทบ และพิจารณาลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนให้ประเทศมีการพัฒนา เช่น ในประเทศเกาหลีมี Korea's Economic Planning Bureau, สิงคโปร์มีองค์กร Singapore's Economic Development Board, ในมาเลเซีย ก็มีองค์กร Malaysia's Central planning agency และ policy-making body ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี ในญี่ปุ่นมีกระทรวงที่เข้มแข็งรวมทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาต่างๆ และ advisory boards. เป็นต้น ช่วงเวลาแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดฉันทามติทางนโยบายในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตดังกล่าว ในขณะที่เดียวกัน วินัยของความต้องการที่รักษาความสามารถในการแข่งขันทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดเลือกโครงการและการให้บริการ

การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานบางครั้งต้องมีการคาดการณ์ความต้องการ เมื่อใดก็ตามเมื่อการลงทุนเป็นการตอบรับต่อปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเช่นนั้น การสนองตอบต้องรวดเร็วและเป็นไปในเชิงกลยุทธ์

ในช่วงปีที่ 1980 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ รูปแบบกลยุทธ์ดังกล่าวข้างต้นอาจไม่สามารถใช้ได้ดี เนื่องจากความเสี่ยงต่างๆ เริ่มปรากฏขึ้น การกักขังของภาครัฐ ซึ่งจะพบว่าขาดความโปร่งใส การเกิด

คอร์ปชั่น ดังนั้นพอเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นในภาพใหญ่และมอบหมายงานในรายละเอียดให้กับบริษัท หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแล รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร และตลาด

Key aspects of the developing country coordination challenge

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีรูปแบบ Model ของกลยุทธ์ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหมือนกันโดยใช้รูปแบบของประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว แต่บางประเทศก็มีรูปแบบความร่วมมือที่แตกต่าง ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นท้าทายในการประสานงานที่เกี่ยวข้องกับระดับอำนาจของการใช้จ่ายในโครงสร้างพื้นฐาน การประสานงานโดยการกระจายอำนาจของรัฐบาล และการประสานด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมือง

การจัดระดับโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมต้องการความหลากหลายของความร่วมมือ เหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายมากเกินไปในบางครั้ง และเป็นการใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผน และหน่วยงานด้านการเงิน ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานถือเป็นหน่วยงานพื้นฐานของกรอบการกำหนดกรอบนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน (โดยเวียดนาม กับจีน ถือเป็นตัวอย่างของประเทศเหล่านี้) นอกจากนี้ความล้มเหลวในความร่วมมืออาจจะเนื่องมาจากการใช้จ่ายที่มีระดับต่ำเกินไป โดยเฉพาะเมืองขนาดกลางและเล็ก และจำเป็นต้องมีการตัดทอนรายจ่ายลง โครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน จะเป็นเป้าหมายแรกที่ถูกตัดทิ้งเนื่องจาก ต้องใช้เงินจำนวนมากและ ผลสัมฤทธิ์ของโครงการปรากฏช้า อย่างไรก็ตามการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะมีผลตอบแทนสูง ดังนั้นการตัดโครงการเหล่านั้นอาจจะส่งผลต่อความสามารถในการดำเนินการตามข้อผูกมัดของงบประมาณในระยะยาว หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปรับปรุงงบประมาณประจำปี จะต้องประสานนโยบายทางการเงินในระยะยาวกับหน่วยงานที่ดูแลการใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในขณะที่ความท้าทายในการประสานความร่วมมือที่จะสร้างโครงสร้างพื้นฐานไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ความท้าทายในการประสานความร่วมมือ ผ่านการกระจายอำนาจของรัฐบาลเป็นเรื่องใหม่ เมื่อ 20 ปีก่อนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะการบริหารแบบรวมอำนาจ แต่ปัจจุบันเปลี่ยนไปโดยค่าใช้จ่ายของส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายทั้งหมดเพิ่มขึ้น โดยในประเทศไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 และประเทศจีน ร้อยละ 70

การปรับการให้บริการให้ตรงกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นจะเกิดประโยชน์สูงสุดหากมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง แต่จะเกิดปัญหาจากการประสานความร่วมมือ ปัญหาแรกคือ ในโครงการที่สร้างผลประโยชน์และก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งส่วนการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการประสานความร่วมมือที่เหมาะสมมาใช้

ปัญหาความไม่มีประสิทธิผล จากการขาดการประสานความร่วมมือ รวมถึงปัญหาที่สำนักงานปกครองท้องถิ่นมีขนาดเล็กเกินไปที่จะจัดให้มีการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้ ปัญหาการ

แข่งขันในเชิงทำลายล้าง เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นแข่งขันกันสร้าง และลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เช่น ท่าเรือ สนามบิน ฯลฯ แทนที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันจากพื้นที่ข้างเคียง

ปัญหาการประสานความร่วมมือคือหัวใจที่สำคัญ โดยเป็นปัญหาทั้งแนวดิ่งและแนวนอน โดยในแนวนอนคือความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน แนวดิ่งคือความร่วมมือระหว่างภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลในส่วนกลางจะมีบทบาทในการสร้างความมั่นใจให้ส่วนท้องถิ่น และกำหนดกรอบการทำงานที่เป็นมาตรฐานให้ส่วนท้องถิ่น รวมถึงส่วนกลางจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนท้องถิ่น ซึ่งในจุดนี้ทำให้ส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยมีส่วนร่วม และส่งผลให้ส่วนท้องถิ่นใช้เงินแบบไม่มีประสิทธิภาพ

The state of play in the Philippines, Indonesia, China และไทย

แล้วประเทศใหญ่ที่กำลังพัฒนาของภูมิภาคจัดการกับปัญหาการประสานความร่วมมือในโครงสร้างพื้นฐานอย่างไร?

ฟิลิปปินส์ – หน่วยงานที่เป็นผู้วางแผนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศคือ National Economic and Development Authority (NEDA) ประสบการณ์สำคัญของฟิลิปปินส์ก็คือ วิกฤตการณ์และแผนการพัฒนาในระยะยาว มักจะถูกรบกวนโดยความกดดันระยะสั้นจากระบบการเมืองทำให้ลดความน่าเชื่อถือลง และก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน แม้ว่าการวางแผนพัฒนาประเทศจะได้มีการปรึกษาหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ก็ยังมีช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างแผนงาน การจัดหาทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามแผนงานและนโยบายที่ใช้บทบาทของสังคมไม่ใช่การมีส่วนร่วมแต่เป็นการจัดสรรองค์ต่อต้านการดำเนินงาน ผลของการขาดการประสานความร่วมมือที่ดีในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของฟิลิปปินส์ส่งผลกระทบต่อการลงทุน และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะในสาขาพลังงาน ซึ่งสร้างความกดดันให้กับรัฐบาลอย่างมาก เพราะรัฐบาลไม่สามารถสนับสนุนเงินทุนให้สำหรับสาขาพลังงาน ที่ต้องการขยายตัวอย่างมาก ทำให้ฟิลิปปินส์ไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และภาคเอกชนก็มีการลดระดับการลงทุน ในปี 2002 ฟิลิปปินส์มีการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดเพียง 2.8% ของ GDP

อินโดนีเซีย - การวางแผนต่างๆ ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง โดยรัฐบาลของซูฮาโต ซึ่งมีหน่วยงาน 2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบคือ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) ซึ่งมีหน้าที่เสนอแผนในการพัฒนาประเทศ 5 ปี และ Ministry for the Economy and Industry (EKUIN) ซึ่ง BAPPENAS จะมีหน้าที่เสนอแผน พร้อมทั้งถ่ายทอดแผนดังกล่าวไปยังส่วนล่าง แต่ภายหลังจากซูฮาโตหมดอำนาจลง อำนาจของการวางแผนถูกกระจายออกมายังราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น ส่วน BAPPENAS ได้ลดบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะด้านการวางแผน และ EKUIN จะมุ่งเน้นให้การดำเนินการระยะสั้น

จีน - ประสบการณ์ของจีนแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เนื่องจากจีนมีการกระจายอำนาจการปกครองไปยังส่วนภูมิภาค แต่ส่วนกลางยังคงเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ซึ่งจะช่วย

เชื่อมโยงทั้งระบบ โดยนโยบายดังกล่าวจะมีความยืดหยุ่น และใช้ตลาดเป็นตัวกำหนดในประเทศจีน หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดแผนนโยบายคือ National Development and Reform Commission (NDRC) ซึ่งยังคงมีอำนาจและบทบาท แตกต่างจาก BAPPENAS หรือ NEDA อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐานของจีนนำไปสู่ปัญหาด้านการประสานความร่วมมือมากมาย กล่าวคือรัฐบาลกลางสามารถควบคุมการเลือกลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานน้อยลงเรื่อยๆ ความสามารถของมณฑลและเมืองต่างๆ ในการกู้ยืมเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทำทลายความสามารถของรัฐบาลกลางในการควบคุมเศรษฐกิจมหภาคได้ รัฐบาลกลางจึงพยายามส่งเสริมการประสานความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานระหว่างเขตการปกครองต่างๆ และยังคงใช้ตัวอย่าง Special Economic Zones ของประเทศไทยด้วย

ประเทศไทย – วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์มีบทบาทสำคัญและการประสานความร่วมมือระหว่างนักวิชาการ ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง และนักวิชาการจะเป็นตัวเปลี่ยน ซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีหน้าที่รับผิดชอบทำให้เกิดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศในห้วงเวลาที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลผสมทำให้ความสามารถในการวางแผน และประสานความร่วมมือมีความอ่อนแอ ซึ่งในช่วงทศวรรษ 1990 หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนของประเทศไทยคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB) ซึ่งมีบทบาทที่ชัดเจน แต่ในปี 2000 บทบาทนี้ได้เปลี่ยนมือมาอยู่กับสำนักงานคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่เดียวกันบทบาทของ NESDB มีความไม่แน่นอนอยู่ช่วงหนึ่ง แม้ว่าการภาครัฐจะสามารถดึงบทบาทในการกำหนดแผนของประเทศกลับมาได้ และยังคงมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ mega project ต่างๆ ของรัฐบาลก็ตาม

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางของประเทศไปยัง 76 จังหวัดค่อนข้างจะจำกัด เนื่องจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง มิใช่มาจากการเลือกตั้งซึ่งบทบาทของผู้ว่าราชการเป็นการกระจายการรวมศูนย์จากส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงสร้างพื้นฐานก้าวหน้ามากในระดับรัฐบาลท้องถิ่น แต่โครงการใหญ่ๆ ระดับประเทศไม่ค่อยมีความก้าวหน้า

ระบบการประสานความร่วมมือจัดการและวางแผนของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ ซึ่งทำให้สามารถจัดการกับวิกฤติที่เกิดขึ้น และการวางกลยุทธ์ในระยะยาวได้ดี ระบบได้มีวิวัฒนาการอย่างมีประสิทธิภาพในขณะที่บริบทของการเมืองถ้ามีการเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์จึงเป็นส่วนที่สำคัญ

Chapter 4.

ความน่าเชื่อถือและการบริหารความเสี่ยง

การประสานความร่วมมือเป็นเรื่องของมหภาค แต่ก็ต้องคำนึงถึงระดับการให้บริการ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น การศึกษานี้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความน่าเชื่อถือ และการบริหารความเสี่ยง

โดยในสวนของความน่าเชื่อถือ การศึกษาในแง่ของเครื่องมือซึ่งให้ผลตอบแทนกับองค์กรตามผลงาน ภาครัฐ ชุมชน ผู้ลงทุน ผู้ให้บริการ และ NGOs ต่างก็มีความเกี่ยวข้องกันในสัมพันธภาพแบบพลวัตร ซึ่งแต่ละส่วนก็มีเป้าหมายและความคาดหวังของตนต่างก็พยายามจะยึดความน่าเชื่อถือของแต่ละส่วนในการนำเสนอผลงาน (delivery) ต่อความคาดหวังเหล่านั้นซึ่งการกระทำดังกล่าว พวกเขาต้องพยายามให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด และเกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด

เรามักจะนึกถึงความน่าเชื่อถือ และการบริหารความเสี่ยงเมื่อเกิดปัญหาแล้ว เช่นในกรณีที่มีการให้บริการแบบไม่มีประสิทธิภาพ หรือในกรณีการล่มสลายทางการเงิน หรือกรณีคอร์รัปชัน ซึ่งเกิดจากหลาย ๆ สาเหตุ โครงสร้างพื้นฐานมักจะตกเป็นเป้าของคอร์รัปชัน การปกป้องและการแทรกแซงทางการเมืองในโครงสร้างพื้นฐานมักจะทำให้ความน่าเชื่อถือลดลง และเปิดโอกาสให้ปิดบังกิจกรรมคอร์รัปชัน หลากหลายรูปแบบ โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จะสร้างโอกาสให้เกิด large kickbacks จากการจัดซื้อ

กลไกที่จะเสริมสร้างความน่าเชื่อถือ

การมีส่วนร่วมของชุมชน การแข่งขัน และกฎระเบียบต่างก็มีบทบาทสำคัญในการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดคอร์รัปชัน

ในการบริหารโครงสร้างพื้นฐานบางประเภท ทางที่ดีที่สุดที่จะมั่นใจว่ามีความน่าเชื่อถือก็คือการสร้างการแข่งขันให้กับชุมชนให้สามารถที่จะวางแผนและบริหารโครงสร้างพื้นฐานกันเองได้ และยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าการให้บริการจากโครงสร้างพื้นฐานตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ วิธีการดังกล่าวจะเหมาะกับโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็ก โครงการใหญ่ ๆ ก็ต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน

การใช้การแข่งขันในการสร้างความน่าเชื่อถือในส่วนของผู้ให้บริการ เพราะเมื่อมีการแข่งขันและลูกค้าไม่พอใจในบริการพวกเขาก็สามารถหนีไปใช้บริการของผู้ให้บริการอื่น ๆ ได้ แม้ในเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐาน ไม่สามารถแข่งขันกันก็ได้ แต่การบริการที่เกิดจากเครือข่ายนั้น ๆ สามารถแข่งขันกันได้

โดยภาพรวมแล้ว เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความก้าวหน้าในการแข่งขันทางด้านการบริการโครงสร้างพื้นฐาน ในสาขาโทรคมนาคม การแข่งขันยังคงถูกจำกัดโดยมาตรฐานระหว่างประเทศในสาขาไฟฟ้า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เอกชนเข้ามาสู่โครงสร้างตลาดซึ่งมีผู้ซื้อรายเดียวที่เป็นของรัฐเข้ามาแทรกแซงระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และลูกค้า

การเลือกรูปแบบดังกล่าวในทั้งภูมิภาคก็เพราะความตั้งใจของภาครัฐที่จะรักษาการอุดหนุน (cross subsidies) เพื่อเหตุผลทางสังคมการเมือง เช่น การแสวงหาการเช่าแบบผูกขาด การปกป้องรัฐวิสาหกิจ การแบ่งเบาภาระความเสี่ยงของภาคเอกชน และการควบคุมทางการเมืองในสินทรัพย์ที่สำคัญ

การควบคุมก็เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือต่อผู้ให้บริการ และการควบคุมจะมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือ และยังต้องมีการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ควบคุมกฎ ซึ่งจะเป็นเรื่องของกระบวนการ และการมีส่วนร่วมเช่นกฎระเบียบที่เด่นชัด การทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือการให้ผู้ตรวจสอบอิสระดำเนินการติดตาม การปฏิบัติงานของผู้ควบคุมกฎ

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใช้มาตรการเหล่านี้ในระดับหนึ่ง แต่โครงสร้างพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เหมือนกับที่อื่นๆ คือเป็นเรื่องการเมือง และความน่าเชื่อถือของผู้ควบคุมกฎก็ไม่สามารถแยกได้จากหลักการที่กว้างกว่าของความน่าเชื่อถือทางการเมือง ในทำนองเดียวกันความสามารถของผู้ควบคุมกฎที่ทำให้ผู้ให้บริการมีความน่าเชื่อถือก็ไม่สามารถแยกจากบริบททางการเมือง

ในเรื่องของความเป็นอิสระของกฎระเบียบ เป็นไปอย่างซ้ำๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งก็ไม่ใช่ที่น่าแปลกใจเนื่องจากระบบการปกครองเป็นการรวมอำนาจ ประเด็นสำคัญที่จะทำให้เกิดความเป็นอิสระของกฎระเบียบก็คือ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะของความเป็นอิสระได้อย่างไร ต้องมั่นใจว่าผู้บังคับกฎจะไม่มีอำนาจมากกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองที่จะซึมซับ ได้เป็นเรื่องสำคัญทางเลือกทางหนึ่งก็คือการมอบหมายงานให้กับผู้บังคับกฎ การใช้สัญญาการประมูลที่เจรจาระหว่างผู้ลงนามและภาครัฐ การทำสัญญาว่าจ้างต่อในเรื่องสำคัญๆ โดยใช้บุคคลที่สามจนกว่าจะมีการให้อิสระมากขึ้น ค่อยทำให้ผู้ควบคุมกฎเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง

การร่วมรับความเสี่ยง และการบริหารการสนับสนุนจากรัฐ

ประเด็นเรื่องการบริหารความเสี่ยงและความรับผิดชอบ จะเกิดในสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลและผู้ให้บริการ โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลมีการให้การอุดหนุนหรือการรับรอง

การอุดหนุนการให้บริการมีความสำคัญด้วยเหตุผลหลายประการ ที่เห็นชัดๆ ก็คือเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม และการลดความยากจน แต่การอุดหนุนก็มีนัยต่อความเสี่ยงและความรับผิดชอบ การลด

ผลตอบแทนในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดจะทำให้ความสัมพันธ์ในความรับผิดชอบซึ่งเชื่อมผู้ให้บริการกับรัฐบาลอ่อนแอลง

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริหารการอุดหนุนหลายรูปแบบ การลดการอุดหนุนทำให้หลายวิธี เช่นการแข่งขัน กฎระเบียบ การเลือกเทคโนโลยี การปฏิรูปองค์กรภาคเอกชน หรือสร้างความปลอดภัย เช่นการจ่ายเงินครั้งเดียว บริหารบนพื้นฐานของความยากจน ปรับภาษีหรือการอุดหนุนในผลิตภัณฑ์ที่เป็นคู่แข่ง การอุดหนุนข้ามสาขาก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะรักษาความน่าเชื่อถือ

นอกจากการอุดหนุนแล้วยังมีกลไกอื่นๆ อีกในการให้การสนับสนุนงบประมาณและการร่วมรับผิดชอบความเสี่ยง เช่นการบังคับซื้อพลังงานในฟิลิปปินส์ และการสนับสนุนการกู้ยืมเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยรัฐบาล

การจัดการกับหนี้สินฉุกเฉินจำเป็นต้องมีข้อมูลงบประมาณที่มีคุณภาพสูงและต้องใช้ประโยชน์ ข้อมูลนี้ในระหว่างกระบวนการจัดทำงบประมาณ ในหลักการแล้วรัฐบาลควรจะเป็นผู้กำหนดเพดานความเสี่ยงของงบประมาณ กำหนดแนวทางในการตั้งสมมุติฐานความเสี่ยงให้กับหน่วยงานในรายสาขา รัฐบาลท้องถิ่น ให้มีการติดตามความเสี่ยง และต้องมีการอนุมัติสมมุติฐานความเสี่ยง

รัฐบาลของหลายประเทศในภูมิภาคนี้เลือกที่จะทำธุรกรรมการร่วมรับผิดชอบความเสี่ยงกับภาคเอกชน แทนที่จะลงทุนโดยงบประมาณ เพื่อให้ค่าใช้จ่ายไม่ปรากฏในบัญชีแต่วิธีการนี้จะสามารถปรับ Solving และความคล่องตัวได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการโอนความเสี่ยงให้กับภาคเอกชนจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ

ในประเด็นขึ้นอยู่กับกรอบความรับผิดชอบสำหรับผู้ให้บริการ ในสาขาไฟฟ้าของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลจำเป็นต้องให้การรับรองเพราะพวกเขาป้องกันไม่ให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในตลาดในส่วนที่มีผลกำไร ดังนั้นประสิทธิภาพจึงถูกจำกัด และรัฐบาลก็ต้องรับความเสี่ยงส่วนใหญ่

ยังไม่ชัดเจนนักว่าใครคือผู้รับความเสี่ยงอย่างแท้จริง ความเสี่ยงมักจะหลบอยู่ในการดำเนินงานบางอย่างและอาจจะปรากฏชัดในการดำเนินงานอื่นๆ

ประเด็นในเรื่องของความเป็นเจ้าของของตลอดกาลผู้ให้บริการเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานจะมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานมากหรือน้อยกว่าผู้ให้บริการภาครัฐ ความรับผิดชอบไม่สามารถวัดได้โดยตรง แต่การดำเนินงานสามารถวัดผลได้ และจากหลักฐานที่ปรากฏชี้ให้เห็นว่าผู้ให้บริการภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่าเมื่อสภาพการจูงใจเป็นเหตุผล แต่ความเป็นเจ้าของของภาคเอกชนจะไม่ทำให้เกิดความแตกต่าง เมื่อความเป็นเจ้าของเป็นสาธารณะ และตลาดก็ไม่สามารถแข่งขันได้ เมื่อนั้นความรับผิดชอบจะกลายเป็นปัญหา

สามารถพูดได้ว่า ความเป็นเจ้าของไม่ได้มีความสำคัญในตัวเองแต่สิ่งที่สำคัญก็คือ การจัดหาของภาคเอกชน สามารถตอบสนองต่อการแข่งขันได้ดีกว่า ตลอดจนตอบสนองต่อกฎระเบียบได้มากกว่า การจัดหาของภาครัฐ กล่าวโดยสรุปก็คือ การให้ incentive เพื่อให้ภาคเอกชนมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานง่ายกว่า

ยิ่งมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้นก็จะทำให้ดึงดูดนักลงทุนได้มากขึ้น ซึ่งเป็นความจำเป็นของเอเชียตะวันออกเฉียง การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนควรจะดำเนินการควบคู่ไปกับการแข่งขันและกฎระเบียบที่ดี

Chapter 5.

แนวทางการดำเนินงานในอนาคต

กรอบการดำเนินงานของการศึกษานี้มิใช่สูตรสำเร็จ แต่มีนัยของนโยบายที่สำคัญ 12 เรื่องด้วยกันที่จะสร้างเสริมประโยชน์ของโครงสร้างพื้นฐานต่อการพัฒนาประเทศ (Incentive Development) เพราะด้วยตัวของโครงสร้างพื้นฐานเองไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาแบบครอบคลุมได้ การจะทำให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวต้องการกิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดการให้บริการแก่ประชากรที่ยากจน ซึ่งต้องการบริการเหล่านั้น โดยนัยทั้ง 12 ข้อได้แก่

1. องค์กรกลางที่จะทำหน้าที่วางแผนและประสานงาน

โครงสร้างพื้นฐานทำให้เกิดการบริการพื้นฐานซึ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต โครงสร้างพื้นฐานถือเป็นกระดูกสันหลังของเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้โครงสร้างพื้นฐานยังเป็นเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ และวิชาการ ดังนั้นจึงต้องการการผสมผสานกันระหว่างส่วนประกอบต่างๆ อย่างกลมกลืน องค์กรหรือสถาบันที่จะเข้ามารับผิดชอบจะต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์ที่ทำให้เกิดประโยชน์ทั้งในเชิงการเมือง และเศรษฐกิจ และองค์กรหรือสถาบันจะต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์ระยะยาว และประสานนโยบายของหน่วยงานต่างๆ เพื่อผลักดันให้เกิดการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ควรใช้รูปแบบการวางกลยุทธ์และการประสานงานส่วนกลางเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

2. การกระจายอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญแต่ก็จะทำให้เกิดประเด็นท้าทายในเรื่องของการประสานงาน

ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการกระจายอำนาจมากขึ้น ซึ่งมีผลให้การบริการที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจก็นำไปสู่ปัญหาในการประสานงานทั้งในแนวตั้ง (ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น) และแนวนอน (ระหว่างองค์กรต่างๆ)

การกระจายอำนาจของรัฐบาลบางครั้งเป็นการโดดเดี่ยวอำนาจของตัวเอง ซึ่งก็จะเป็นปัญหาเช่นกัน เพราะเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานมีแกนกลางที่เป็นขอบเขตอำนาจเชื่อมโยงกัน การโดดเดี่ยวอาจส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานในชั้นที่ 2 และชั้นที่ 3 ขาดความเชื่อมโยงกับ

โครงสร้างพื้นฐานชั้นที่ 1 นอกจากนี้เทศบาลบางแห่งอาจจะเล็กเกินกว่าที่จะรับผิดชอบสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบางครั้งจะมีการจัดสร้างที่ซ้ำซ้อนระหว่างเทศบาลต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว ควรจะมีความร่วมมือกันในเรื่องของขอบเขตอำนาจ

การจัดให้มี matching grants เพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลที่กระจายอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน และควรมีกองทุนเข้ามสนับสนุนการวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3. งบประมาณสำหรับโครงสร้างพื้นฐานหน้าเป็นห่วง

โดยหลักการแล้ว ผู้ใช้โครงสร้างพื้นฐานจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยการเสียค่าบริการหรือการเก็บภาษี การเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้เป็นเป้าหมายระยะยาว ในระยะสั้นแล้วการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้อาจมีอุปสรรคมากมาย หรืออาจจะต้องการลงทุนจำนวนมหาศาลที่ต้องการ upfront financing

บางครั้งภาคเอกชนก็สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาได้ แต่บางครั้ง ก็ไม่ได้ และถ้าหากภาคเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนก็ต้องการให้ภาครัฐร่วมรับผิดชอบความเสี่ยงด้วย ในกรณีที่ภาคเอกชนไม่สามารถให้การสนับสนุนทางการเงินได้ หรือยอมรับความเสี่ยงทั้งหมดได้ ควรจะมีการจัด Fiscal space ไว้สำหรับลงทุนซึ่งให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเพียงพอ

ความพอเพียงขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่าย ที่ไม่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและความจำเป็นที่จะทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณต่ำ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับภาระเกี่ยวกับเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้อ หรือการสนับสนุนการเงินทางเอกชนไม่เพียงพอ บางครั้งอาจจะต้องเข้มงวดกับงบประมาณเพื่อผลักดันให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิรูปและแสวงหาแหล่งทุนอื่นๆ

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว ฟิลิปปินส์ และไทย ต่างก็ได้ชะลอการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและการลดความยากจน ตลอดจนความคล่องตัวของงบประมาณในระยะยาว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศเหล่านี้ควรจะจัดให้มี Fiscal Space สำหรับโครงสร้างพื้นฐาน บางประเทศอาจสร้างความเข้มงวดกับงบประมาณ เพื่อความมั่นคงของเศรษฐกิจภาพรวม และการรักษา แต่ก็มีหลาย ๆ กรณีที่มีการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน และวิธีการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ให้สูงขึ้น

การใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานในโครงการที่คุ้มค่าจะสร้างวงจรที่มีคุณค่า : การเติบโตที่เพิ่มขึ้นเพิ่มรายรับของประเทศ และเพิ่ม Fiscal Space ประเด็นท้าทายก็คือ การเลือกโครงการที่ถูกต้อง

ในการอภิปรายประเด็นความน่าเชื่อถือ และการบริหารความเสี่ยงในบทที่ 4 ได้นำไปสู่ข้อมูลนโยบายเพิ่มเติมอีก 5 เรื่องด้วยกันคือ

4. การอุดหนุนไม่ใช่คำต้องห้าม – การอุดหนุนจะมีความสำคัญแต่ก็มักจะมีความเสี่ยง คำนั้นควรจะดำเนินการด้วยความระมัดระวัง

การอุดหนุนในโครงสร้างพื้นฐาน เป็นเรื่องที่มีเหตุผลเกี่ยวรวมทั้งในแง่ของการป้องกัน สิ่งแวดล้อม และการลดความยากจนโดยตรง แต่คนยากจนไม่สามารถจ่ายเพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นได้ ดังนั้นโครงการลักษณะดังกล่าว จึงต้องการอุดหนุน

อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนอาจจะกลายเป็นเรื่องบานปลาย และเป็นเรื่องที่ใช้กันจนติด เป็นนิสัย จะทำให้เกิดการฟุ้งกระจายของงบประมาณ ทำลายวินัยทางการเงิน และลดความ น่าเชื่อถือลง การอุดหนุนควรจะเป็นแนวทางสุดท้ายที่จะเลือกใช้

5. การแข่งขันเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในโครงสร้างพื้นฐานแต่จะเป็น ทางเลือกที่ดีที่สุดในการสร้างความน่าเชื่อถือ

บ่อยครั้งที่โครงสร้างพื้นฐาน เป็นเรื่องการผูกขาด แต่เนื่องจากนวัตกรรมใหม่ๆ และ เทคโนโลยีได้ขยายศักยภาพในการแข่งขันไปอย่างมาก จึงทำให้การให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน สามารถแข่งขันได้ วิธีการที่ตรงที่สุดและมีประสิทธิผลมากที่สุดในการสร้างความน่าเชื่อถือของผู้ ให้บริการก็คือ การแข่งขัน

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงจะโยนเรื่องโครงสร้างพื้นฐานไปสู่ปัญหาแทนที่จะให้ Incentives เพื่อให้เกิดการบริการโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ หรือไปแก้ปัญหาลักษณะ การเมืองที่ไม่ทำให้เกิดการแข่งขัน

6. ความเป็นอิสระของ Regulatory มีความสำคัญในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น

ความเป็นอิสระของ Regulatory จากการเมือง เป็นเป้าหมายระยะยาวที่สำคัญที่จะสร้างความมั่นใจว่า ผู้ให้บริการจะได้ผลตอบแทนคุ้มค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งได้ผลตอบแทนจากการลงทุนในจำนวนที่เหมาะสม

การพัฒนาความเป็นอิสระของ Regulatory อาจจะต้องค่อยเป็นค่อยไป New Regulatory ควรจะใช้กฎเกณฑ์ที่โปร่งใสมากกว่าอำนาจ และความรับผิดชอบบางอย่างควร กระจายไปสู่ผู้เชี่ยวชาญภายนอก ความน่าเชื่อถือ และความเป็นอิสระสามารถสร้างเสริมความ โปร่งใสได้

7. ประชาชนจะต้องมีบทบาทสำคัญในการสร้างความมั่นใจ, ความน่าเชื่อถือในการ ให้บริการ

ชุมชนท้องถิ่นจะสามารถบริหารโครงสร้างพื้นฐานระดับท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะหากใน โครงสร้างพื้นฐานนั้นๆ มีผลกระทบกับชุมชนโดยตรง

ชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือของสถาบันด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยการดำเนินงานผ่านรัฐ หรือการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในการเข้ามาควบคุม อีกบทบาท หนึ่งของชุมชน ก็คือบทบาทในการเฝ้าระวัง (Watchdogs) ในเรื่องของการทุจริต

ประเด็นท้าทายก็คือองค์กรเอกชนเหล่านี้ต้องเผชิญกับทางเลือกที่ยาก ระหว่างการทำ หน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกับการทำหน้าที่เป็นตัวแทน

ของผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะตัดสินใจเลือกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และน่าเชื่อถือแค่ไหน ก็จะมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของการพัฒนาทั้งนั้น

8. โครงสร้างพื้นฐานควรจะเสถียร - โดยให้ความสำคัญคอร์รัปชันเป็นเรื่องแรก

โครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่จะดำเนินการแบบผูกขาด ทำให้เกิดการเช่ามหาศาลโดยมักให้บริการสำคัญๆ ที่มีราคาแพงและเกี่ยวข้องกับการเมืองมาก ทำให้วินัยทางการเงินค่อนข้างอ่อน การเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองสูง การอ้างถึงประโยชน์ของโครงสร้างพื้นฐานทำได้ง่าย แต่ยากที่จะพิสูจน์ สภาการณดังกล่าวเป็นบ่อเกิดของคอร์รัปชัน และสามารถทำลายความมุ่งมั่นทางการเมืองในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งกีดขวางนักลงทุนและนักการเงินที่เป็นห่วงเรื่องการเสี่ยงต่อชื่อเสียงและต้นทุนจากการคอร์รัปชัน

ความหมายเชิงนโยบายอีก 4 ประเด็นจากการวิเคราะห์นี้ ซึ่งแม้จะวิวัฒนาการมาจาก “funding story” ในบทที่ 1 ความหมายเชิงนโยบายพบว่าโครงสร้างพื้นฐานควรใช้เงินทุนจากสองแหล่งเท่านั้น : แหล่งเงินทุนของผู้บริโภค และแหล่งเงินทุนของผู้เสียภาษี แต่โครงสร้างพื้นฐานสามารถได้รับเงินสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้องอีก 2 ส่วน คือ ภาคเอกชน (ซึ่งอาจรวมถึงผู้ให้บริการ) และผู้ให้กู้ยืม/ผู้บริจาค ทาง การ ความหมายเชิงนโยบายได้แก่

9. ภาคเอกชนจะกลับเข้ามามีบทบาท – หากมีนโยบายที่ถูกต้อง

การลงทุนของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถึงจุดสูงสุดในปี 1997 และหลังจากนั้นก็ทรุดฮวบลงเรื่อยๆ อย่างไรก็ตามขณะนี้มีความสัญญาณที่ดีแสดงให้เห็นถึงการฟื้นฟู แม้จะยังไม่สามารถเทียบกันได้กับในช่วงทศวรรษ '90s

ได้มีการสำรวจบริษัทเอกชน 50 บริษัท ที่เคยมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่าบริษัทส่วนใหญ่ยังสนใจที่จะกลับเข้ามาลงทุนใหม่หากภาครัฐมีนโยบายที่ชัดเจน

การมีกฎระเบียบที่ดีหรือมีโครงสร้างทางการตลาดที่ส่งเสริมการแข่งขันจะช่วยทำให้เกิดความมั่นใจว่าจะเกิดประสิทธิภาพจากการกลับมาของการลงทุนของภาคเอกชน

10. การปฏิรูปภาครัฐ ซึ่งควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง

ในบางแห่ง ภาคเอกชนจะไม่เข้ามาในขนาดการลงทุนที่ใหญ่พอ หรืออาจจะเข้ามาในสัญญาที่ไม่สามารถยอมรับได้ในทางการเมือง สภาพการณ์นี้มักจะเกิดกับประเทศที่มีตลาดขนาดเล็ก หรือประเทศที่มีแนวคิดต่อต้านที่รุนแรงต่อการลงทุนโดยภาคเอกชนต่างประเทศหรือบางประเทศที่การผูกขาดยังคงเข้มแข็ง ของโครงสร้างพื้นฐานบางประเภทมักจะเป็นเรื่องยากที่จะหาผู้ลงทุนภาคเอกชน เช่น น้ำ สุขอนามัย โครงการไฟฟ้าจากพลังน้ำขนาดใหญ่ และการส่งกระแสไฟฟ้า การขนส่งบางรูปแบบ และโครงสร้างพื้นฐานในชนบทและข้ามชายแดน ในกรณีดังกล่าวทั้งหมดนี้ทางเลือกที่ดีก็คือปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

แต่การปฏิรูปราชการก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ ที่จะประสบผลสำเร็จและยิ่งยากกว่าที่จะรักษาสภาพไว้ ดังนั้นจึงไม่ควรคาดหวังสูง ถ้าหากไม่สามารถดึงดูดภาคเอกชนเพราะภาครัฐมีความไม่แน่นอนและขาดวิสัยทัศน์ หรือเพราะว่าค่าใช้จ่ายและการอุดหนุนต่ำกว่าต้นทุน ในกรณีเช่นนี้ภาครัฐเองก็ดูเหมือนว่าจะต้องผิดหวังเช่นกัน ควรพิจารณาทางเลือกที่จะให้มีการปฏิรูปอย่างทั่วถึงในระยะปานกลางเพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุน

11. เรื่องของตลาดเงินทุนภายในประเทศไม่ใช่สูตรสำเร็จ

ส่วนหนึ่งของความสำเร็จของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาจากการใช้เงินออมที่ค่อนข้างสูงมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเงินออมภายในประเทศยังมีความแข็งแกร่งมากกว่าเงินออมต่างประเทศ และการสนับสนุนทางการเงินด้วยเงินตราภายในประเทศก็มีความเสี่ยงน้อยกว่า แต่ปัจจุบันเงินออมเริ่มฝืดเคือง การใช้จึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานของภาครัฐก็มีความซับซ้อนมากขึ้น การบริหารทรัพยากรและการประเมินความเสี่ยงจึงทวีความสำคัญขึ้น ด้วยเหตุผลทั้งหมดดังกล่าว การใช้ประโยชน์จากภาคการเงินภายในประเทศโดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำเป็นต้องเติบโตขยายตัวต่อไป

ภาครัฐจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมภาคการเงินภายในประเทศ และสนับสนุนนวัตกรรมทางการเงิน รวมทั้งส่งเสริมแนวทางใหม่ๆ สำหรับตลาดเงินทุนในภูมิภาค แต่ในกรณีที่นโยบายนำไปสู่ NPL จากโครงสร้างพื้นฐานสูงควรจะมีการ ปรับศาสตร์ดังกล่าวให้เป็นในเชิงพาณิชย์

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ภาคการเงินมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาว ควรให้ความสำคัญกับนโยบายปรับปรุงบรรยากาศการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

12. โครงสร้างพื้นฐาน ต้องการหุ้นส่วนการพัฒนาที่น่าเชื่อถือและรับผิดชอบ

โครงสร้างพื้นฐานเป็นทรัพย์สินระยะยาว ดังนั้นหุ้นส่วนในการพัฒนาก็ควรจะร่วมมือกันในระยะยาวด้วย คุณสมบัติสำคัญของหุ้นส่วนในการพัฒนาก็คือความน่าเชื่อถือ การตอบสนองอย่างฉับไว และมีกระบวนการทำงานที่สอดคล้องกัน และที่สำคัญคือคุณสมบัติของหุ้นส่วนนี้จะต้องกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ (หุ้นส่วนโครงสร้างการเสริมสร้างสมรรถนะ ฯลฯ) ความต้องการของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แตกต่างกัน จากประเทศใหญ่ ซึ่งรายได้ปานกลาง และประเทศเล็กที่ประเทศยากจน

ความช่วยเหลือในการพัฒนา (official dev assistance) มีสัดส่วนถึง 1% ของเงินลงทุนทั้งหมดในประเทศที่มีรายได้ต่ำจนถึงประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่ให้สนับสนุนทางการเงินในประเทศที่ยากจนกว่ามีบทบาทสำคัญมาก เช่น ไนมองโกเลีย และกัมพูชา

ในกรณีที่มีการสนับสนุนทางการเงินเป็นทางการขึ้นอยู่กับจะใช้ประโยชน์จากเงินให้ไ้มากที่สุดอย่างไร แหล่งสนับสนุนทางการเงินอื่นๆ และสภาวะหนี้โดยรวมของรัฐบาล ส่วนใหญ่แล้วระดับความช่วยเหลือมักจะค่อยๆ ลดลง เงินกู้และเงินให้เปล่าก็หายากขึ้น เมื่อประเทศ

ที่ได้รับความช่วยเหลือนั้นมีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ประเทศที่มีรายได้สูงก็ยังเห็นประโยชน์จากการสนับสนุนทางการเงินเป็นทางการในการผ่อนปรนภาระหนี้และเพื่อดึงดูดแหล่งเงินทุนอื่นๆ

ในช่วงทศวรรษ 1990s หุ้นส่วนการพัฒนาที่สำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอื่นๆ และไม่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยหุ้นส่วนเหล่านี้คิดว่าควรจะมีปัญหาความยากจนมากกว่า และควรจะให้ภาคเอกชนเข้ามาสนับสนุนทางการเงินในโครงการต่างๆ ในโครงสร้างพื้นฐาน สภาพการณ์ดังกล่าวรุนแรงขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ แต่ขณะนี้ได้มีการประเมินสถานการณ์ใหม่ภายใต้แนวคิดว่าการเจริญเติบโตมีผลสำคัญต่อการลดความยากจน ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและก็ถอยออกไปและอาจจะเข้ามาอีก อย่างไรก็ตามภาคเอกชนเป็นเพียงผู้มีบทบาทไม่มากนักในการสนับสนุนทางการเงินโดยเฉพาะในประเทศยากจน

เมื่อการสนับสนุนทางการเงินอย่างเป็นทางการมีส่วนเพิ่มขึ้นอีกครั้งจึงจำเป็นต้องทำให้เกิดผลกระทบในการพัฒนาสูงสุด ในอดีตโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ไม่ได้เชื่อมโยงเข้ากับการพัฒนาองค์รวมและกลยุทธ์ในการลดความยากจนของประเทศ

ผู้นำของประเทศผู้ให้การสนับสนุนและผู้บริจาคสามารถจัดหาเครื่องมือเพื่อสนับสนุนข้อผูกมัดของภาครัฐต่อภาคเอกชนในช่วงที่อยู่ระหว่างการสร้างความเชื่อมั่น เช่นการค้ำประกันการประกันภัย ฯลฯ การใช้เครื่องมือเหล่านี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน ความเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจของโครงการ การกระจายความเสี่ยงระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ความสามารถในการวางโครงสร้าง การค้ำประกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งไม่ใช่เพื่อลดแรงจูงใจในการดำเนินงาน และกรอบงบประมาณจำนวนมากในการบริหารความรับผิดชอบซึ่งเกิดจากข้อผูกมัดของรัฐบาล อย่างไรก็ตามหากมีนโยบายที่ดีหรือเหมาะสมอยู่แล้วก็ไม่ควรต้องใช้เครื่องมือดังกล่าว

ประเทศผู้ให้กู้ยืมหรือประเทศผู้บริจาคควรจะให้ความรู้กับประเทศผู้รับการสนับสนุนถึงโครงการที่ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว ซึ่งความรู้ตรงนี้จะแตกต่างกันในแต่ละประเทศควรมีการให้ความสำคัญกับแนวทางใหม่ๆ ที่จะพัฒนากลไกทางการเงินในระดับ subsovereign

สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย

6 มิ.ย. 2548