



บทวิจารณ์และแนะนำหนังสือ
เศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ
Economics of Public Policy

อุพวรรณ ปุสสะรังษี* *Nopawan Pussarungsri*

เศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ

(Economics of Public Policy)

โดย รศ.ดร.ณัฐพงศ์ ทองภักดี

กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2551.



ในฐานะประชาชนทั่วไปที่ไม่อาจจะอาศัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง และไม่อาจจะอยู่ภายใต้การปกครองรูปแบบใด ย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับรัฐ รัฐซึ่งหมายรวมถึงรัฐบาล ตลอดจนองค์กร หน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเป็นผู้สืบทอดหลักในการปกครองและบริหารประเทศผ่านการดำเนินนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังที่คำนำของหนังสือเล่มนี้เกริ่นไว้ว่า

“ชีวิตคนเราตั้งแต่เกิดจนถึงวาระสุดท้ายต้องเกี่ยวพันกับรัฐและนโยบายรัฐอย่างเลี่ยงไม่ได้ แม้เมื่อลาลับโลกไปแล้ว ลูกหลานก็ยังต้องเกี่ยวพันกับรัฐต่อไป รัฐและนโยบายสาธารณะจึงมีผลอย่างมากต่อความสุขกายสบายใจของเราและญาติมิตร...”

ฉะนั้น เมื่อประชาชนไม่อาจจะอยู่ในสาขาอาชีพใดหรือสถานภาพใด ๆ ต้องเกี่ยวข้องกับรัฐ และนโยบายของรัฐดังที่กล่าวแล้ว การศึกษาบทบาทของรัฐ หลักการและกลไกตลอดจนเครื่องมือในการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐ เพื่อให้เข้าใจ สามารถอธิบายและวิเคราะห์ หรือกระทั่ง

* นักวิชาการอิสระ E-mail: pussarungsri@gmail.com

วิพากษ์วิจารณ์ได้ จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งในแง่ความรู้ความเข้าใจต่อตัวนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อตัวเราและครอบครัว ต่อธุรกิจ ต่อชุมชนสังคมที่อยู่อาศัย หรือต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของประเทศในด้านต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน เพราะภายใต้การปกครองระบบประชาธิปไตยหนึ่งคนเท่ากับหนึ่งเสียงนั่นเอง

โดยทั่วไป ภาครัฐจะมีบทบาทที่หลากหลายครอบคลุมทั้งด้านการปกครอง การเมือง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ อีกมากมาย อย่างไรก็ตาม ในด้านเศรษฐศาสตร์นั้น เรามักจะสนใจศึกษาบทบาทภาครัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งการที่จะสามารถมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจอย่างถ่องแท้ เราจะต้องมีกรอบแนวคิด รวมถึงหลักและวิธีการในการประเมินและวิเคราะห์อย่างมีระบบและถูกต้อง ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ มาใช้ศึกษาวิเคราะห์และอธิบายการตัดสินใจกำหนดนโยบาย รวมไปถึงแนวคิดเบื้องหลังว่าทำไมรัฐต้องมีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในทางเศรษฐศาสตร์เราจะมักจะได้ยินคำว่า “ระบบตลาด” “ให้กลไกตลาดทำงานเสรี” และคำกล่าวที่มักตามมาอยู่เสมอ คือ “ความล้มเหลวของกลไกตลาด” ซึ่งเมื่อใดที่ตลาดล้มเหลว รัฐมักจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องด้วยการใช้นโยบายเพื่อแทรกแซงกลไกตลาดนั้น แต่ทว่าในบางครั้งนโยบายของรัฐก็ทำให้กลไกตลาดเกิดความล้มเหลวเสียเอง หนังสือนี้จึงใช้หลักวิชาทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อตอบปัญหาเรื่องบทบาทของรัฐกับระบบตลาดใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ (ก) เมื่อใดที่รัฐควรเข้าแทรกแซงระบบตลาด (ข) รัฐควรจะเข้าแทรกแซงอย่างไร ด้วยเครื่องมือใด (ค) ผลของการแทรกแซงเป็นอย่างไร และ (ง) เราจะอธิบายพฤติกรรมของรัฐที่เป็นอยู่ได้อย่างไร โดยสาระสำคัญของหนังสือจะครอบคลุมเรื่อง ทำไมระบบตลาดจึงเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ความล้มเหลวของระบบตลาดเป็นอย่างไร แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทรัฐในการแทรกแซงตลาด การวิเคราะห์กระบวนการเลือกนโยบายสาธารณะตามแนวเศรษฐศาสตร์

นอกจากนี้ เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญบางด้านของไทย หนังสือยังได้แสดงถึงแนวคิดเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการบริหารเศรษฐกิจและนโยบายสาธารณะ ทั้งด้านเศรษฐกิจมหภาค ความยากจน และการกระจายรายได้ รวมไปถึงนโยบายในเรื่องการค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนแสดงวิวัฒนาการของนโยบายเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน

ขณะเดียวกันหนังสือยังกล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านระบบตัวแทน ซึ่งเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกระบวนการประชาธิปไตยจะช่วยให้เราเข้าใจขั้นตอนและที่มาของการกำหนดนโยบาย

สาธารณะได้ดียิ่งขึ้น รวมไปถึงทำให้สามารถมองปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาครัฐด้วยมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ที่ทำให้เข้าใจและนำไปสู่เหตุผลของการมีธรรมาภิบาลในสังคมทุกระดับของประเทศ

โครงสร้างหนังสือนี้ประกอบด้วย 4 ส่วน 13 บท ซึ่งถ้าผู้อ่านอ่านไปตามลำดับของหนังสือก็จะทำให้ได้ภาพ ความเข้าใจ และความสามารถในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ได้อย่างดี โดยเฉพาะจุดมุ่งเน้นในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยส่วนที่ 1 และ 2 ของหนังสือ จะเป็นทฤษฎี ความรู้ กรอบแนวคิดพื้นฐาน แบบจำลอง และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อช่วยในการวางรากฐานในการวิเคราะห์ ส่วนในด้านการเชื่อมโยงและการประยุกต์ใช้ทฤษฎีและความรู้ทางเศรษฐศาสตร์กับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะถูกเน้นในส่วนที่ 3 และ 4

เพื่อให้เห็นโครงสร้างหนังสือที่ชัดเจนยิ่งขึ้น จะขอกกล่าวสรุปในแต่ละส่วนของหนังสือ ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการวิเคราะห์ มี 2 บท การให้กรอบแนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลจะอยู่ในบทนำ บทที่ 2 จะกล่าวถึงเครื่องมือในการวิเคราะห์เพื่อการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยทั่วไป

ส่วนที่สอง ระบบตลาด ประสิทธิภาพ และนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยบทที่ 3-6 บทที่ 3 อธิบายความหมายของประสิทธิภาพ และเหตุผลของความเชื่อที่ว่าภายใต้เงื่อนไขตลาดแข่งขันที่สมบูรณ์ระบบตลาดจะนำไปสู่เป้าหมายประสิทธิภาพได้ ในบทที่ 4-6 จะเป็นการอธิบายถึงความล้มเหลวของตลาด ที่ทำให้เงื่อนไขของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่เกิดขึ้นจริงและระบบเศรษฐกิจไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งภาครัฐจะมีแนวทางในการแก้ไขความล้มเหลวนั้น ๆ อย่างไรก็ตามความล้มเหลวของระบบตลาดประกอบไปด้วย การที่ตลาดมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์และมีผลกระทบภายนอก อธิบายไว้ในบทที่ 4 ส่วนบทที่ 5 จะกล่าวถึงลักษณะของสินค้าสาธารณะที่ทำให้กลไกตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่เกิดขึ้น ขณะที่ความล้มเหลวของระบบตลาดจากความไม่สมมาตรของข้อมูล ความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาค และความล้มเหลวของรัฐ จะอธิบายไว้ในบทที่ 6

ส่วนที่สาม นโยบายสาธารณะ: ความยากจนและเศรษฐกิจมหภาค จะทำการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในสองด้าน คือ ความยากจนและการกระจายรายได้ในบทที่ 7 ด้วยการชี้ให้เห็นว่าแม้ระบบตลาดจะมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ไม่มีปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาของความยากจนและการกระจายรายได้ รัฐจึงต้องมีบทบาทในการแก้ไขปัญหา ในบทที่ 8 จะกล่าวถึงนโยบายเศรษฐกิจมหภาคด้านการเงินและการคลัง โดยวิเคราะห์ประสิทธิภาพของนโยบายภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการขยายตัวและเสถียรภาพของเศรษฐกิจ

ส่วนที่สี่ โครงสร้างสถาบันกับนโยบายสาธารณะ จะถูกอธิบายรวมในบทที่ 9-13 โดยบทที่ 9 เป็นการวิเคราะห์เชิงสถาบันให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยกระบวนการแบบประชาธิปไตย บทที่ 10 เป็นเรื่องของกรอภิบาลกับนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นความจำเป็นของการอภิบาลในระบบเศรษฐกิจ ส่วนบทที่ 11 เป็นการเสนอโครงสร้างและเนื้อหาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการประยุกต์ใช้หลักของปรัชญาในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

บทที่ 12 เป็นเรื่องของนโยบายสาธารณะในด้านการค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่แสดงถึงแนวคิดทางทฤษฎีเพื่อการวิเคราะห์โดยทั่วไปและกรณีของประเทศไทย รวมถึงวิวัฒนาการของนโยบายการค้าและการส่งเสริมการลงทุนของไทย บทที่ 13 ซึ่งเป็นบทสุดท้าย เป็นการแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจ และวิวัฒนาการของนโยบายเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมไทยและนโยบายสาธารณะในอนาคต

นอกจากนั้น เพื่อช่วยให้ผู้อ่านได้มีโอกาสทบทวนความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ท้ายบทของหนังสือแต่ละบทจะมีคำถามที่เกี่ยวข้องในบทนั้น ๆ ให้ผู้อ่านได้ฝึกหัดและวิเคราะห์ในสิ่งที่เรียนรู้ในแต่ละบท เพื่อเพิ่มความเข้าใจอย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

นอกจากเนื้อหาสาระที่ครบถ้วนและครอบคลุมประเด็นสำคัญต่าง ๆ หนังสือยังมีความทันสมัยในการนำเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาอธิบายให้เข้าใจถึงโครงสร้างและเนื้อหาของปรัชญา ตลอดจนสามารถนำหลักของเศรษฐศาสตร์และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้อธิบายและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้นหนังสือนี้ก็ได้ละเลยประเด็นสำคัญที่ว่า ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านระบบตัวแทน ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายคือผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม จึงต้องมีการรับฟังความต้องการหรือข้อเรียกร้องจากประชาชนในทุกภาคส่วน ดังนั้น การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะจึงมีทั้งด้านอุปสงค์คือผู้ต้องการให้มียุทธศาสตร์และอุปทานคือผู้กำหนดนโยบายนโยบายจึงไม่ได้เกิดขึ้นโดยไม่มีที่มา การเชื่อมโยงการเมือง การเลือกตั้ง กับกระบวนการกำหนดนโยบาย จึงช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์นี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเรามักจะไม่ค่อยพบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ลักษณะนี้ในหนังสือเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ มากนัก

หนังสือยังมีจุดเด่นอยู่ที่การแสดงตัวอย่างทั้งด้านที่เป็นนโยบายสาธารณะ และเหตุการณ์อื่น ๆ ในชีวิตประจำวันประกอบทฤษฎีที่ใช้อธิบายในแต่ละเรื่อง อีกทั้งยังมีการวิเคราะห์ขยายความในประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ที่สำคัญ แทรกไว้ในกรอบที่แสดงให้เห็นชัดเจนในแต่ละช่วงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้หนังสือมีความน่าสนใจ เพราะทำให้เห็นภาพจริงและเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่สนใจอ่านหนังสือเล่มนี้ ควรจะมีความรู้พื้นฐานด้านเศรษฐศาสตร์อยู่บ้าง เพื่อที่จะสามารถเข้าใจกลไกแบบจำลองและเครื่องมือในการวิเคราะห์ ซึ่งมีพื้นฐานจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก ผู้อ่านที่ไม่เคยเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์พื้นฐานมาก่อน อาจจะพบว่าต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจทฤษฎีซึ่งประกอบไปด้วยสมการต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง แต่หนังสือก็พยายามใช้ตัวอย่างและการมีกรอบอธิบายเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้อ่านสามารถทำความเข้าใจได้ไม่ลำบากนัก

โดยสรุป สารของทั้ง 13 บทประกอบคำถามท้ายบทในหนังสือเล่มนี้ จะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ทั้งโดยกรณีทั่วไปและโดยเฉพาะเจาะจงในด้านนโยบายสาธารณะให้แก่ผู้อ่านได้เป็นอย่างดี ซึ่งหนังสือนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์สำหรับนักศึกษาที่เลือกเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะแล้ว ยังเป็นประโยชน์กับบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐ และผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ รวมไปถึงสื่อสารมวลชนและนักวิชาการในแขนงอื่น ๆ เพื่อให้สามารถเข้าใจกลไก กระบวนการ เครื่องมือ ตลอดจนหลักแนวคิดในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทำให้สามารถตรวจสอบ ติดตาม วิพากษ์วิจารณ์ วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายได้อย่างมีหลักวิชา และเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงนโยบายสาธารณะต่อไปในอนาคต

ท่านผู้อ่านที่อ่านหนังสือเล่มนี้จนจบ อาจจะทำให้เข้าใจภาพของนโยบายสาธารณะที่ส่งผลต่อสังคมเศรษฐกิจไทยในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาได้ดียิ่งขึ้น ดังที่บทเกริ่นนำของบทที่ 13 ของหนังสือเล่มนี้ เรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและนโยบายเศรษฐกิจไทย กล่าวไว้ว่า

“50 ปีที่ผ่านมาเป็น 50 ปีที่ฉายให้เห็นภาพที่สวนทางกันระหว่างเศรษฐกิจกับการเมืองไทยในขณะที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ ภาพการเมืองกลับคุ้งลุ่มลูกกลูกหลานและเปลี่ยนกลับไปกลับมาอยู่ตลอดเวลา.....เศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้งในช่วง 50 ปี ที่ผ่านมานั้นเอง ที่เป็นตัวจักรผลักดันสังคมและการเมืองไทย และเป็นประจักษ์พยานว่า ความเปลี่ยนแปลงในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาได้เป็นละครหลาย ๆ ฉากที่ต่อกันอย่างสะเปะสะปะ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีรูปแบบและตรรกที่ชัดเจน”

ดร. อัมมาร สยามวาลา เศรษฐกิจไทย: 50 ปี ของการขยายตัว

ขอให้ท่านที่เป็นผู้สนใจองค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ และต้องการคิดวิเคราะห์ในเรื่องนโยบายแบบนักเศรษฐศาสตร์ ได้ใช้ประโยชน์จากหนังสือ “เศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ” ด้วยการอ่านและเรียนรู้จากหนังสือเล่มนี้อย่างเต็มที่