

กองทุนปรับโครงสร้างของสหภาพยุโรป:  
บทเรียนของการให้เงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

- นิธินันท์ วิศเวศวร -

[nitinant@econ.tu.ac.th](mailto:nitinant@econ.tu.ac.th)

คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552

“ความเหลื่อมล้ำ” เป็นปัญหาที่อยู่คู่กับการเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะวัดจากความแตกต่างของรายได้หรือมาตรฐานการครองชีพ ทุกประเทศในโลกล้วนแต่มีความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ยิ่งไปกว่านั้น ความเหลื่อมล้ำกันเองภายในพื้นที่หนึ่งๆ กำลังมีแนวโน้มกว้างมากขึ้นด้วย

World Development Report 2009 ของธนาคารโลก ระบุว่า ไทยมีระดับปัญหาใกล้เคียงกับจีน อินโดนีเซีย เม็กซิโก และเวียดนาม เหตุของปัญหาส่วนหนึ่งก็คือ การขาดความสมดุลของเมืองใหญ่กับเมืองรอง และเมืองเล็กอื่นๆ และกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้ประเทศเติบโตด้วยการค้าระหว่างประเทศ

แม้ในบางเวลา สถิติโดยภาพรวมบอกเราว่า สัดส่วนคนจนในประเทศไทยน้อยลง ช่องห่างของรายได้โดยเฉลี่ยก็น้อยลง แต่หากมองให้ลึกกลงไปในเชิงพื้นที่ สถิติจากรายงานฉบับเดียวกันนี้ชี้ว่าภาคอีสานของไทยมีประชากรที่ถูกจัดว่า “จน” อยู่ 17% ในขณะที่กรุงเทพฯ มีอยู่เพียง 0.5% เท่านั้น นอกจากนี้ ความสามารถในการบริโภคของคนเมืองกับคนชนบทของไทยเฉลี่ยในช่วง พ.ศ. 2543-2548 แตกต่างกันประมาณ 42% ยังไม่นับรวมปัจจัยอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น การศึกษา สาธารณสุข และโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร

ประชากรจากชนบทจึงหลังไหลเข้าสู่กรุงเทพฯ จนกรุงเทพฯ มีการเติบโตของประชากรในอัตราที่สูงกว่าที่อื่นๆ หากเปรียบเทียบกับเมืองในประเทศที่มีรายได้สูงอื่นๆ ในโลก จะพบว่า “การเติบโต” ของประชากรกรุงเทพฯ มากกว่าเมืองเหล่านั้นถึง 3 เท่า

ด้วยกลไกตลาด และหลักของการแข่งขัน ที่ใดมีทรัพยากรดี มีศักยภาพ ที่นั่นจะเติบโตเร็ว และยิ่งดึงดูดให้มีผู้คนเข้าไปเก็บเกี่ยวโอกาสนั้น ขณะเดียวกัน เจ้าของทุนทั้งไทยและเทศก็พร้อมจะทุ่มเทปัจจัยการผลิตไปสู่พื้นที่นั้น จึงไม่แปลกที่พื้นที่ดังกล่าวจะถูกพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ในขณะที่พื้นที่ขาดแคลนทรัพยากร หรือไร้ศักยภาพมักถูกละเลย ดังจะเห็นได้จากนโยบายที่เน้นการเติบโตและทุ่มไปสู่อำนาจพิเศษ เช่น การส่งเสริมการส่งออก และการสร้างนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้รายได้เฉลี่ยของภาคตะวันออก และภาคกลางสามารถไล่กวดรายได้เฉลี่ยของกรุงเทพฯ ได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ก็ได้ไม่ได้แก้ปัญหาที่รากเหง้า ประชาชนจากถิ่นอื่นก็ยังอพยพถิ่นฐาน ด้วยเหตุผลต่างๆ คือ การขาดความมั่นคงในการดำรงชีพ

เครื่องมือทางการคลังที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างอัตโนมัติมีอยู่หลายชนิด เช่น ภาษีเงินได้แบบอัตราก้าวหน้าที่ใช้กันอยู่ และภาษีจากสินทรัพย์ ซึ่งรัฐบาลกำลังมีความพยายามนำมาใช้ นั่นคือ ภาษีที่ดิน หาก

เรียกเก็บบนฐานของราคาตลาด และบังคับการเก็บได้อย่างครบถ้วน ก็จะเข้าหลักการง่ายๆ คือ ใครมีมาก จ่ายมาก ใครมีน้อย จ่ายน้อย เช่นนี้แล้วช่องว่างของรายได้ก็จะน้อยลง ต่อเมื่อรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นสามารถนำรายได้ไปลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ พัฒนาระบบสุขภาพ พัฒนาระบบการศึกษา สาธารณสุข หรืออื่นๆ ที่ทำให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพ สร้างงาน สร้างรายได้ ก็จะทำให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถไล่กวดกลุ่มที่มีรายได้สูงกว่าได้

ส่วนการใช้จ่ายที่เป็น “การแจกเงิน” คงไม่สามารถยกระดับศักยภาพของทรัพยากรได้ ซ้ำร้ายยังเป็นสร้างค่านิยมที่จะรอคอยเงินจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ปัญหาความเหลื่อมล้ำก็จะยังคงดำรงอยู่

อันที่จริง ที่อื่นในโลกเขาก็มีการให้เงินประชากรเหมือนกัน แต่ก็ไม่ได้ให้กันเปล่าๆ ตัวอย่างหนึ่งที่อยากจะหยิบยกมาให้เรียนรู้ และอาจนำมาปรับใช้กับบ้านเราได้บ้าง คือ กองทุนปรับโครงสร้างของสหภาพยุโรป ซึ่งมีการออกแบบวัตถุประสงค์และวิธีการของการให้เงินอุดหนุน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ เพื่อให้ทั้งภูมิภาคได้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และขับเคลื่อนสมาชิกทั้งหมดให้เติบโตไปพร้อมๆ กัน

พัฒนาการของสหภาพยุโรปดำเนินมากกว่าครึ่งศตวรรษ มีการขยายสมาชิกภาพหลายครั้ง จากเพียง 6 ประเทศในฟากตะวันตก จนมีสมาชิก 27 ประเทศ มีพรมแดนตะวันออกจรดยูเครน ประศูสู่รัสเซีย มีประชากรราว 500 ล้านคน และมีขนาดเศรษฐกิจประมาณ 13 ล้านล้านยูโร

ทุกครั้งที่มีการขยายสมาชิกภาพ สมาชิกใหม่มีขนาดเศรษฐกิจ และรายได้ต่อหัวน้อยกว่าสมาชิกเดิมมาก ทำให้ประชากรของสมาชิกใหม่มีแนวโน้มที่ถิ่นฐานบ้านเกิดและไปหางานทำในประเทศสมาชิกเก่า จนสร้างปัญหาให้กับทั้งสองที่

ในสนธิสัญญาอาร์มสเตอร์ดัม เมื่อพ.ศ. 2534 สหภาพยุโรปสร้างเครื่องมือเพื่อรองรับปรากฏการณ์อันไม่พึงปรารถนานี้ ให้เป็นส่วนหนึ่งของ “นโยบายภูมิภาค” โดยเรียกว่ากองทุนปรับโครงสร้าง (SF) ประกอบด้วย 4 กองทุนย่อย ได้แก่ ERDF ลงทุนด้านสาธารณูปโภค และธุรกิจขนาดเล็ก ESF ช่วยแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเป็นสมาชิก EAGGF สำหรับปรับปรุงพื้นที่การเกษตร และ FIFG ปรับการประมงให้ทันสมัย และ ต่อมาได้เพิ่มกองทุนสร้างความเป็นหนึ่งเดียว หรือ Cohesion Fund (CF) สำหรับพัฒนาและบูรณะสิ่งแวดล้อม และระบบขนส่งในพื้นที่หรือท้องถิ่นที่มีรายได้ประชาชาติต่อหัวน้อยกว่า 90% ของรายได้ประชาชาติต่อหัวเฉลี่ยของสหภาพยุโรป ทั้งสองกองทุนนี้ รวมเรียกว่า SCF

มีงานวิจัยและรายงานประเมินผลจำนวนมาก ที่สรุปว่า SCF คือ เหตุแห่งความสำเร็จ ที่ทำให้ประเทศที่เคยถูกเรียกว่า The Four Poor ของยุโรป ได้แก่ สเปน ไอร์แลนด์ โปรตุเกส และ กรีซ เมื่อครั้งเป็นสมาชิกในช่วง 1990s นั้น สามารถเติบโตและไล่กวดสมาชิกเดิม และลดช่องว่างของการกระจายรายได้ได้น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไอร์แลนด์ ซึ่งทั้งๆ ที่ไม่ได้เป็นผู้รับเงินอุดหนุนจำนวนมากที่สุด แต่ปัจจุบัน ได้กลายเป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวสูงเป็นอันดับสองรองจากลักเซมเบิร์ก

ทำไม ไอร์แลนด์ จึงประสบความสำเร็จได้มากกว่าประเทศอื่นๆ เหตุผลหนึ่งก็คือ เมื่อได้รับการจัดสรรเงินกองทุนแล้ว ไอร์แลนด์ทุ่มเทกับสาธารณูปโภคทั้งที่เป็นพื้นฐาน และสาธารณูปโภคในชุมชน เช่น ห้องสมุด ท้องถิ่น สาธารณสุข และกระตุ้นให้รัฐและเอกชนใช้ทรัพยากรร่วมกัน นอกจากนี้ ไอร์แลนด์ให้ความสำคัญกับการประเมินโครงการบนพื้นฐานของการแข่งขัน จนเมื่อปลายปีพ.ศ. 2549 ที่ผ่านมา ไอร์แลนด์มิได้เป็นผู้รับทุน

หลักอีกต่อไป หลังจากรับมานานเกือบสองทศวรรษ กระนั้นก็ตาม ไอร์แลนด์ยังคงนำระบบของ SCF มาใช้กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

มาถึงคราวขยายสมาชิกภาพครั้งใหญ่ในศตวรรษที่ 21 คือ เมื่อพ.ศ. 2547 มียุโรปตะวันออกและยุโรปกลางเป็นสมาชิก สหภาพยุโรปใช้กองทุนดังกล่าว เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ โครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับนักลงทุนต่างชาติที่ร่วมทุนกับนักลงทุนท้องถิ่นเป็นหลัก ทำให้หลายประเทศ เช่น โปแลนด์ และสาธารณรัฐเช็กสามารถเติบโตได้อย่างก้าวกระโดด

หลักการดีแล้ว ก็ต้องมีวิธีการที่เหมาะสมด้วย กลไกการทำงานสำคัญของ SCF ที่ทำให้สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการลดช่องว่างระหว่างสมาชิกได้ระดับหนึ่ง และน่าเรียนรู้ คือ

- SCF ไม่ใช่เงินเปล่าแจกจ่าย เพราะไม่เพียงแต่จะให้แก่พื้นที่ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของสหภาพ 75-90% เท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการใช้เงินด้วย โดย SCF มุ่งที่การพัฒนา “ศักยภาพ” ของพื้นที่ที่รายได้น้อย และ/หรือพื้นที่ที่ประสบปัญหาการปรับตัวอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ เช่น จากเกษตรเป็นอุตสาหกรรม สนับสนุนงานวิจัยและพัฒนา การแลกเปลี่ยนความรู้ และส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการ SMEs

- SCF ไม่ได้ให้โดยอัตโนมัติ แม้ว่าจะจัดสรรไว้เบื้องต้นช่วงละ 6 ปี แต่ก็ไม่ได้กำหนดตายตัวว่าพื้นที่ใดจะได้รับเท่าใด และไม่จำเป็นต้องได้รับเท่ากัน สหภาพยุโรปกำหนดให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกต้องมีหลักเกณฑ์พิจารณาและอนุมัติการให้เงินบนพื้นฐานของข้อเสนอโครงการ นั้นหมายความว่า ถ้าไม่เสนอโครงการมาก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน ที่สำคัญไปกว่านั้น ต้องระบุว่ารัฐบาลท้องถิ่นยินดีรับภาระงบประมาณในสัดส่วนเท่าใด มิเช่นนั้น ก็จะพึ่งพาแต่ SCF และไม่คิดจะช่วยเหลือตัวเอง วิธีนี้จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ และเป็นการกระจายอำนาจไปในตัว

- SCF มีวิธีการประเมินโครงการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส สหภาพยุโรปเองไม่ได้ปฏิเสธว่าบางประเทศยังมีปัญหาการบิดเบือนการใช้เงินกองทุนและคอร์รัปชันอยู่ จึงกำหนดให้มีการประเมินผลเป็นระยะจากการสำรวจความคิดเห็นและการวิจัยในเชิงวิชาการ ซึ่งครอบคลุมทั้งผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุน และผู้ที่ไม่ผ่านการอนุมัติด้วย เพื่อนำประสบการณ์ทั้งที่สำเร็จและล้มเหลวมาใช้ปรับการจัดสรรงบประมาณในรอบต่อไป

SCF จึงมิใช่ “การแจกเงิน” แต่ SCF เป็นบทเรียนในเชิงแนวคิดของการออกแบบนโยบายและกลไกการใช้ภาษีประชาชน ที่มีหลักการสำคัญคือ ยกเว้นความสามารถพื้นฐานของปัจจัยการผลิต เพื่อนำไปสู่การสร้างงาน สร้างรายได้ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว โดย “จัดสรรอย่างมียุทธศาสตร์” “ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม” “ประเมินผลสม่ำเสมอ” และ มีวิธีปฏิบัติที่ “ไม่ยุ่งยาก”

ทั้งนี้ ต้องไม่ลืมว่า เมื่อพื้นที่หนึ่งได้รับการอุดหนุนและเติบโตมากขึ้น ก็มีแนวโน้มจะดึงดูดให้ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามา ซึ่งมีความต้องการทั้งงานและที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดความแออัด และปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้ต้องขยายตัวไปสู่พื้นที่ข้างเคียง ในด้านหนึ่ง ปรากฏการณ์นี้ คือ การกระจายความเจริญ แต่อีกด้านหนึ่ง คือ การผลักดันให้พื้นที่ข้างเคียงต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและอาชีพ กลายเป็นปัญหาซ้ำเติมเข้าไปอีก ถ้าเช่นนั้น คำถามที่ตามมาก็คือ จุดพอดีของการให้เงินนั้นอยู่ตรงไหน

การแก้ปัญหาจึงต้องเป็นแบบองค์รวม พิจารณาปัจจัยรอบด้าน โดยมีเป้าหมายทำให้เกิดความมั่นคงของ  
การดำรงชีพในถิ่นฐานของตน ที่สำคัญ คือ ต้องสร้างศักยภาพและความสามารถในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่ง  
แน่นอนว่า จะทำให้สำเร็จ ต้องอาศัยความต่อเนื่องของนโยบาย รัฐบาลต้องยินดีมีภาระผูกพันระยะยาว ต้อง  
อดทน และยังคงยอมรับด้วยว่า ผลที่คาดว่าจะเห็นนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้ในช่วงรัฐบาลหนึ่ง

หากทำได้ ก็จะเยียวยาปัญหาความแตกแยกในสังคมที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้ด้วย แม้จะใช้เวลานาน แต่  
ถ้าเริ่มได้วันนี้ อย่างน้อยก็ช่วยหยุดหรือชะลอมิให้ปัญหามานปลายไปกว่าที่เป็นอยู่