

## บทที่ 8

### ทางปฏิบัติของการพัฒนาเศรษฐกิจ

#### ( THE PRACTICE OF ECONOMIC DEVELOPMENT )

ในบทที่แล้ว เราได้อธิบายถึงทฤษฎีและเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งนักพัฒนาเศรษฐกิจจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีและกรณีศึกษาต่าง ๆ เพื่อวางเค้าโครงของแผนปฏิบัติการ ในบทนี้เราจะพิจารณานโยบายและโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น นโยบาย (policies) หมายถึงแนวทางเข้าถึงปัญหาแบบกว้าง ๆ ซึ่งจะให้เป็นพื้นฐานสำหรับโครงการ (programs) การพัฒนา โครงการสามารถนำไปใช้ได้หลาย ๆ ทาง และแผนการเดียวกันอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกันในพื้นที่ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ขอให้ระลึกอยู่เสมอว่า โครงการพัฒนาและการนำไปปฏิบัติ กับมุมมองทางทฤษฎีมักแสดงบทบาทในทางสนับสนุนกันเท่านั้น การกระทำที่เกิดขึ้นจริง ๆ มักถูกผลักดันโดยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทางการเมือง และปัจจัยอื่น ๆ มากกว่าจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องเหมาะสมทางทฤษฎี

#### มุมมองในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ (Perspectives on Economic Development Policy)

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองและภูมิภาค เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจอย่างมากในปัจจุบัน แต่ที่จริงไม่ใช่ประเด็นใหม่แต่อย่างไร นโยบายสาธารณะที่มุ่งจะเพิ่มความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นมีมานานแล้ว แต่วัตถุประสงค์และนโยบายที่รวมอยู่ในการพัฒนาเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา

#### แรงจูงใจเบื้องหลังการพัฒนาเศรษฐกิจ (Motives Underlying Economic Development)

แม้ว่าเป้าหมายของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจจะไม่มีที่แน่นอนอย่างกระจ่างชัด แต่ส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายสามประการคือ (1) การสร้างงาน (2) การปรับปรุงทางการคลัง และ (3) การปรับปรุงทางกายภาพ นอกเหนือจากเป้าหมายสาธารณะแล้ว ข้าราชการและนักลงทุนเอกชนที่

เกี่ยวข้องกับความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็มีความมุ่งมั่นปรารถนาของตนเองต่อความสำเร็จ การได้รับการยอมรับ และความมั่งคั่ง อย่างไรก็ตาม สำหรับแต่ละเป้าหมายนั้น เราต้องยอมรับว่า ผลประโยชน์ของการเจริญเติบโตในท้องถิ่นไม่ได้แบ่งส่วนเท่า ๆ กันระหว่างประชากรในท้องถิ่น

**การสร้างงาน (Job Creation)** ชุมชนที่มีตลาดแรงงานที่เปราะบาง (Loose labor market) คือมีลักษณะของการว่างงานสูง ค่าจ้างต่ำ แรงงานที่ขาดความกล้าและความกระตือรือร้น และการจ้างงานต่ำระดับ (under-employment) ชุมชนแบบนี้จำนวนมากเคยประสบกับการปิดกิจการเลิกจ้าง และการลดลงของจำนวนตำแหน่งงาน บุคคลในตลาดแรงงานที่เปราะบางมักต้องการที่จะย้ายออกจากพื้นที่เพื่อหางานทำ โครงการที่จะกระตุ้นให้มีงานในท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบด้วย การพัฒนาการจ้างงานของภาคสาธารณะ และการจ้างงานของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เราต้องยอมรับว่า ความพยายามสร้างงานของภาคเอกชนมีส่วนในงานใหม่ ๆ มากกว่าการจ้างงานโดยตรงของภาครัฐ

นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่พิจารณาว่า การสร้างงานเป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้นของยุทธวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น รัฐบาลก็มักจะให้ความเห็นชอบกับโครงการที่มีการสร้างงานในฐานะที่เป็น โครงการที่มีเป้าหมายแน่ชัดควบคุมไปกับเป้าหมายสำคัญอื่น ๆ ดัชนีที่ชี้แสดงปัญหาของตลาดแรงงาน เช่น อัตราการว่างงานสูง มักเป็นมาตรฐานที่รัฐบาลใช้พิจารณาในการจัดสรรงบประมาณให้ จึงทำให้งบประมาณมักไหลไปสู่บริเวณที่มีปัญหาการจ้างงาน

**การปรับปรุงทางการคลัง (Fiscal Improvement)** เขตเทศบาลจำนวนมากส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยคาดหวังว่า ธุรกิจใหม่จะช่วยเพิ่มรายได้จากภาษีให้กับท้องถิ่นได้มากกว่าต้นทุนการให้บริการของเทศบาลที่ต้องเพิ่มขึ้น โดยทั่วไปแล้ว การใช้ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมและการผลิตมักสร้างรายได้สุทธิให้กับเมือง ในขณะที่การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของประชากรรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ จะก่อให้เกิดต้นทุนของบริการสาธารณะเพิ่มสูงกว่ารายได้จากภาษี ดังนั้น ชุมชนที่แสวงหาทางเพิ่มความเข้มแข็งให้กับฐานะทางการคลัง จึงมักพยายามดึงดูดบ้านที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะดีหรือธุรกิจ เป้าหมายการแก้ปัญหาทางการคลังมักก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภูมิภาคที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน ในการดึงดูดธุรกิจให้เข้ามาตั้งในภูมิภาคของตน

**การปรับปรุงทางกายภาพ (Physical Improvements)** ท้ายที่สุด ผู้บริหารเมืองจำนวนมาก มองการพัฒนาเศรษฐกิจในฐานะของ แนวทางที่จะบรรลุนโยบายการปรับปรุงทางกายภาพของชุมชน ตัวอย่างเช่น ข้าราชการที่รับผิดชอบอาจต้องการดึงดูดธุรกิจใหม่ให้มาตั้งอยู่ที่มุมหนึ่งของ บริเวณใจกลางเมือง เพื่อที่จะขจัดความไม่เจริญหูเจริญตาที่มีอยู่ หรือเพราะมีพื้นที่รกร้างมากเกินไปในบริเวณใจกลางเมือง ทำให้ดูเหมือนว่าจะขาดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แรงจูงใจนี้อาจเกิดขึ้นเมื่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพเป็นมาตรฐานที่ใช้ในการประเมินค่าความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจ

### **มุมมองของผู้ปฏิบัติ (Practitioners' Perspectives)**

นักปฏิบัติทางการพัฒนาเศรษฐกิจครอบคลุมถึง บุคคลที่ทำงานให้หอการค้าและองค์กรกึ่งราชการอื่น ๆ แผนกการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรรัฐบาล และธุรกิจเอกชนที่มีความสนใจอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น เช่น สาธารณูปโภค เจ้าหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจไม่ควรถูกมองว่าเป็นข้าราชการที่เสียสละตนเอง ในแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มักสมมุติว่า เจ้าหน้าที่ทางราชการและกึ่งราชการ เหมือน ๆ กับบุคคลอื่น ๆ ในกระบวนการทางเศรษฐกิจ ที่พยายามจะทำให้รรถประโยชน์ของตนเองสูงสุด เขาต้องการปฏิบัติเพื่อจะดำรงรักษาตำแหน่งงานของตนไว้ ได้รับค่าจ้างสูงขึ้น ได้รับสิทธิพิเศษ ฯลฯ ในมุมมองแบบนี้ เราจะคาดหมายได้ว่าเจ้าหน้าที่พัฒนาจะปฏิบัติอย่างไร

Rubin ได้สัมภาษณ์นักพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อที่จะเข้าใจมุมมองของพวกเขาให้ดีขึ้น ในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจและวิธีปฏิบัติงาน ได้ข้อสรุปว่า นักพัฒนาดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่ผลสำเร็จในการดึงดูดธุรกิจถูกกำหนดโดยปัจจัยที่นอกเหนือการควบคุม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ธุรกิจนำมาพิจารณาเท่านั้น ชุมชนที่ดำเนินนโยบายที่ถูกต้องยังอาจล้มเหลวในการดึงดูดธุรกิจใหม่หรือกระตุ้นให้มีการขยายตัว ผลก็คือ นักพัฒนาจะยอมรับทัศนคติแบบ *ยิงทุกอย่างที่บินผ่าน อ้างสิทธิในทุกอย่างที่ตกลงมา* (shoot anything that flies, claim anything that falls)

นักพัฒนาเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะใช้ กลุ่มของงานประจำหนึ่ง ๆ ที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถให้ความช่วยเหลือธุรกิจ ในการเลือกที่จะตั้งหรือขยายตัวในบริเวณนั้น ๆ งานแบบนี้จะครอบคลุมถึง การให้บริการทุกอย่างที่จุดเดียว การให้ข้อมูลทั้งหมดของชุมชน พนักงานธุรกิจที่สนใจชมสถานที่ เป็นปากเสียงให้ธุรกิจในการประชุม ทั้งหมดก็เพื่อทำให้ความต้องการของ

ธุรกิจเป็นกระบวนการที่จัดหาได้ง่ายขึ้น ดังนั้นจึงเหมือนกับว่า การจัดหาข้อมูล การพิมพ์ รายงาน เป็นสิ่งสำคัญกว่าผลลัพธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ

ตามความเห็นของ Rubin นักพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นผู้สนับสนุนการขยายตัวของธุรกิจ พวกเขา มักส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือของภาครัฐต่อภาคเอกชนในฐานะของแรงจูงใจกับธุรกิจ เนื่องจากถือว่า การขยายตัวของธุรกิจเป็นผลสำเร็จในการทำงานของนักพัฒนา โดยไม่ต้องสนใจต้นทุนของชุมชน<sup>1</sup>

## เครื่องมือช่วยเหลือทางการเงิน (SUBSIDY TOOLS)

ภาครัฐในท้องถิ่นมักเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานของธุรกิจที่ผูกพันกับตลาด โดยภาครัฐมักเข้าไปสร้างเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของพลังตลาด เครื่องมือทางนโยบายเศรษฐกิจที่กล่าวถึงมากที่สุดคือ นโยบายทางการเงินและการคลังของรัฐบาลกลาง นโยบายเหล่านี้กระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดโดยไม่เจาะจงภูมิภาคหรือกิจกรรมใดเป็นพิเศษ แต่ภาครัฐในท้องถิ่นก็อาจมีนโยบายอื่นที่ช่วยเหลือโดยตรงกับกิจกรรมหรือพื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นการเฉพาะ

## เครื่องมือช่วยเหลือทางการเงินที่สำคัญ (Prominent Subsidy Instruments)

แม้ว่าจะมีแนวทางการช่วยเหลือทางการเงินอยู่มากมาย แต่ท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะเลือกใช้เทคนิคที่รู้จักกันดีอยู่ไม่กี่แบบ ในตอนนี้เราจะอธิบายถึงการช่วยเหลือที่สำคัญ ๆ และถูกใช้โดยนักพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น บางครั้งก็มีการใช้การช่วยเหลือหลาย ๆ แบบควบคู่กัน

**การละเว้นภาษี (Tax Abatements)** การละเว้นภาษี โดยปกติจะให้กับอสังหาริมทรัพย์หรือเครื่องจักรกล และมักจะมีข้อจำกัดด้านเวลา ตัวอย่างเช่น นักพัฒนาที่ดินเอกชนอาจต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของเมืองเกี่ยวกับการสร้างโรงแรมใหม่ขึ้น เจ้าหน้าที่ของเมืองอาจเสนอแรงจูงใจให้กับนักพัฒนา โดยการยกเว้นภาษีทรัพย์สิน(หรือภาษีโรงเรือน)ให้เป็นเวลาห้าปีหลังก่อสร้างเสร็จ เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับการละเว้นภาษีทรัพย์สินคือ ถ้ามีการใช้มากเกินไป ทรัพย์สินที่

---

<sup>1</sup> Hubert J. Rubin, "Shoot Anything that Flies: Claim Anything that Falls." *Economic Development Quarterly* 2, no. 3, (August 1988) : 236 -51.

เป็นฐานของภาษีของชุมชนจะลดลง และถ้าความต้องการรายได้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง อาจต้องมีการเพิ่มอัตราภาษีกับทรัพย์สินที่เหลืออยู่ที่ไม่ได้รับการละเว้นภาษี ผลก็คือ การใช้การละเว้นภาษีมากเกินไปจะมีผลทำให้แนวโน้มโดยรวมไม่ส่งเสริมการขยายตัวของธุรกิจ ผู้ที่ให้การสนับสนุนมาตรการลดอัตราภาษีอาจโต้แย้งว่า ทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนไม่ได้เผชิญกับการขึ้นอัตราภาษีเพราะการละเว้นภาษีแต่อย่างใด เพราะถ้าไม่มีมาตรการดังกล่าวก็ไม่มีธุรกิจใหม่เกิดขึ้นมาในภูมิภาค ดังนั้นฐานของภาษีก็ไม่ได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อลดการขัดแย้งลง การละเว้นภาษีบางส่วนอาจเป็นทางออกที่ดี โดยภาษีที่เก็บจากกิจกรรมใหม่เป็นต้นทุนของบริการที่เมืองต้องจัดหาเพิ่มขึ้นสำหรับกิจการใหม่ ในขณะที่ยังคงสามารถให้แรงจูงใจกับการตัดสินใจเข้ามาตั้งในภูมิภาคของธุรกิจใหม่ ๆ ได้

ในส่วนของรัฐบาลกลาง อาจมีการละเว้นภาษีรายได้นิติบุคคลและการให้เครดิตภาษีการลงทุน โดยธุรกิจสามารถหักเปอร์เซ็นต์หนึ่ง ๆ ของการลงทุนออกจากภาษีรายได้นิติบุคคลที่ต้องจ่ายให้รัฐบาลได้ ซึ่งโดยปกติ ธุรกิจไม่จำเป็นต้องต่อรองกับภาครัฐ เพราะรัฐบาลอาจตั้งเงื่อนไขบางประการไว้ และถ้าธุรกิจใดบรรลุเงื่อนไขดังกล่าวก็จะได้รับการละเว้นภาษีไปโดยปริยาย

**การจัดหาเงินทุนให้โดยยกเว้นภาษี (Tax-Exempt Financing)** ชุมชนหนึ่ง ๆ อาจออกพันธบัตรที่ยกเว้นภาษี พันธบัตรดังกล่าวอาจนำไปขายในตลาดทางการเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราในตลาด เนื่องจากรายได้จากพันธบัตรไม่ต้องเสียภาษี รายได้ที่ได้จากการขายพันธบัตรอาจนำไปใช้เพื่อเป็นเงินทุนให้กับโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโครงการทางธุรกิจส่วนใหญ่มักดำเนินการโดยเอกชน ดังนั้นความได้เปรียบของการกู้ยืมที่มีดอกเบี้ยต่ำจึงมักถ่ายเทไปสู่ นักพัฒนาเอกชน ตัวอย่างเช่น ชุมชนอาจกู้ยืมเงินทุนมาในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด 2 เปอร์เซ็นต์ และดังนั้นจึงสามารถให้นักพัฒนาเอกชนกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด 2 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

มีลักษณะของการจัดหาทุนโดยยกเว้นภาษีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน ตัวอย่างเช่น ภาครัฐอาจตกลงสร้างกิจกรรมทางธุรกิจขึ้นแล้วให้เอกชนเช่า ในขณะที่ยังคงความเป็นเจ้าของกิจกรรมนั้นอยู่ เช่น ท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง ที่รัฐบาลสร้างขึ้นแล้วให้เอกชนเช่าดำเนินการ เป็นต้น

คุณสมบัติที่น่าสนใจของเทคนิคการจัดหาทุนโดยยกเว้นภาษีคือ ต้นทุนของการให้ความช่วยเหลือตกอยู่กับผู้เสียภาษีให้กับรัฐ ในขณะที่ผลประโยชน์จะตกกับชุมชนและธุรกิจเอกชน การให้ความช่วยเหลือจ่ายโดยรัฐบาลในรูปของรายได้ที่น้อยลง การช่วยเหลือประเภทนี้เรียกขานกันว่าเป็นค่าใช้จ่ายด้านภาษี (tax expenditure) เพราะไม่ใช่ค่าใช้จ่ายโดยตรง (direct expenditure)

**ความช่วยเหลือด้านการกู้ยืม (Loan Assistance)** เนื่องจากการจัดหาทุนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการตัดสินใจพัฒนาทางธุรกิจ ชุมชนอาจพบว่า สามารถมีส่วนร่วมร่วมด้วยการช่วยนักพัฒนาในการได้มาซึ่งเงินกู้ยืม ความช่วยเหลือด้านการกู้ยืมมีประโยชน์เป็นพิเศษกับธุรกิจที่จัดตั้งใหม่ ซึ่งอาจขาดความสามารถเข้าถึงตลาดทุนตามปกติ หรือถูกพิจารณาว่ามีความเสี่ยงสูง ความช่วยเหลือด้านการกู้ยืมช่วยธุรกิจทั้งสองประการ ประการแรก ช่วยทำให้การกู้ยืมของธุรกิจเป็นไปได้ ประการที่สอง ต้นทุนดอกเบี้ยการกู้ยืมอาจลดลง ความช่วยเหลือด้านการกู้ยืมที่ใช้อยู่เสมอมีอยู่สามประเภทคือ การให้กู้ยืมโดยตรงของรัฐบาลท้องถิ่น การค้ำประกันเงินกู้ และการช่วยเหลือแบบจำนองอันดับสอง

การให้กู้ยืมโดยตรงอาจจัดหาทุนมาจากรายได้ภาษี กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือแหล่งอื่น ๆ มีการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมหมุนเวียนเพื่อที่เงินที่ได้รับจากการคืนเงินกู้จะสามารถให้กู้ยืมต่อกับโครงการอื่น ๆ ผู้จัดการกองทุนต้องมีความเข้มงวดในการใช้มาตรการการให้กู้ยืม เพราะมิฉะนั้นแล้วถ้าไม่มีการคืนเงินกู้ กองทุนจะต้องล้มไปในที่สุด ดังเช่นที่กองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินของประเทศไทยให้ความช่วยเหลือกับบริษัทเงินทุนที่มีปัญหาในปี 2539-2540 โดยมีจุดมุ่งหมายเพียงแต่ป้องกันการล้มของกิจการ เพราะกลัวว่าจะส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ที่จะได้เงินกู้คืน ผลที่ตามมาเป็นอย่างที่เราได้รับรู้แล้วคือ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้ประเทศไทยต้องประกาศปล่อยค่าเงินบาทลอยตัว และเข้าอยู่ในโครงการการช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

การค้ำประกันเงินกู้ยืม นั้น รัฐบาลตกลงที่จะจ่ายคืนบางส่วนหรือทั้งหมดของเงินกู้ในกรณีที่ธุรกิจผู้กู้ทำผิดสัญญา ข้อได้เปรียบประการหนึ่งของการค้ำประกันเงินกู้คือ ชุมชนที่ค้ำประกันไม่มีต้นทุนเลยนอกเสียจากเมื่อผู้กู้ทำผิดสัญญา ดังนั้นชุมชนอาจช่วยเหลือการลงทุนของเอกชนได้จำนวนมากโดยมีต้นทุนเพียงเล็กน้อย เป็นที่แน่นอนว่า หน่วยงานที่ใช้อยุทธวิธีการค้ำ

ประกันเงินกู้ ต้องประเมินความเสี่ยงอย่างระมัดระวัง และพยายามดำรงเงินสำรองเอาไว้เพื่อการผิดพลาด

ความช่วยเหลือแบบจำนองอันดับสอง อาจช่วยเหลือธุรกิจที่มีศักยภาพในการคืนเงินกู้ แต่ขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน (collateral) ที่จำเป็นต่อการขอกู้ตามปกติ สถาบันการเงินส่วนใหญ่มักจะปฏิเสธที่จะให้กู้เท่ากับมูลค่าเต็มของทรัพย์สิน ผู้ให้กู้มักต้องการทรัพย์สินที่สามารถยึดและขายได้ในกรณีที่ผิดสัญญา ถ้าสถาบันที่ให้กู้ปล่อยกู้เต็มมูลค่า 100 เปอร์เซ็นต์ของทรัพย์สินที่ใช้ค้ำประกัน และสถานการณ์ตลาดมีการเปลี่ยนแปลงจนทำให้ทรัพย์สินมีราคาตกลง ผู้ให้กู้ก็จะสูญเสียเงินบางส่วน ดังนั้นผู้ให้กู้จึงมักปล่อยกุน้อยกว่ามูลค่าเต็มของทรัพย์สินที่นำมาค้ำประกัน ตัวอย่างเช่น ธุรกิจใหม่หนึ่ง ๆ ต้องการซื้อตึกที่มีมูลค่า 1,000,000 บาท แต่ผู้ให้กู้เต็มใจปล่อยกู้เพียง 70 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าตึก รัฐบาลอาจช่วยโดยรับจำนองอันดับสองเท่ากับ 300,000 บาท ในกรณีนี้ ผู้ให้กู้ก็สามารถปล่อยกู้ได้อย่างปลอดภัย 700,000 บาท โดยการรับจำนองอันดับหนึ่ง ในกรณีที่ผิดสัญญา ทรัพย์สินที่ค้ำประกันจะถูกนำออกขาย ผู้รับจำนองอันดับหนึ่งจะมีสิทธิแรกในการเรียกร้องเงินคืนเท่ากับจำนวนที่รับจำนองอันดับแรกไว้ ถ้ายังมีเงินเหลือ ผู้รับจำนองอันดับสองจะได้รับไปเท่ากับที่ผู้ให้กู้ และเหลือจากนั้นจะตกเป็นของผู้กู้ตามลำดับ จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่าผู้รับจำนองอันดับสองมีความเสี่ยงสูงกว่า

**การช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Assistance)** โครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการจัดหาพื้นฐานสำหรับการพัฒนาทางกายภาพ โครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคที่เพียงพอ ครอบคลุมถึง ถนน ท่อระบายน้ำ และสิ่งก่อสร้างของภาครัฐ เป็นเงื่อนไขขั้นต้นของการพัฒนาภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน นักพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่มักหมายถึง โครงสร้างพื้นฐานที่ออกแบบให้บริการกับธุรกิจหรือบริเวณหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ มากกว่าที่จะเป็นโครงการที่ให้บริการกับชุมชนทั้งหมด

การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับโรงงานใหม่ ๆ อาจเป็นส่วนใหญ่ในกองทุนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐก็ได้ รัฐบาลท้องถิ่นหรือส่วนกลางมักตกลงที่จะจัดหาโครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้น เช่น ถนนในท้องถิ่น น้ำและท่อระบายน้ำ โรงงานกำจัดของเสีย ที่จอดรถ และทางรถไฟย่อย เป็นต้น

**การลดมูลค่า (Write-Downs)** การลดมูลค่าเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลขายทรัพย์สินให้กับธุรกิจ ในราคาต่ำกว่าราคาตลาด เมื่อจำนวนมากที่มี land bank ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ซื้อมานานแล้ว โดยอาจเป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน เนื่องจากการเสื่อมโทรมหรือมีสิ่งก่อสร้างทิ้งร้างไว้หรือเหตุผลอื่น ๆ แต่จุดมุ่งหมายมักจะเป็นการรวบรวมที่ดินเพื่อการพัฒนาใหม่ เมื่อถึงเวลาที่ ต้องการดึงดูดการลงทุนใหม่ ๆ ก็จะเปิดโอกาสให้ธุรกิจที่สนใจ โดยราคาต่อรองกันได้ ยิ่งธุรกิจ มีแนวโน้มดีและอำนาจต่อรองสูง ราคาที่ดินยิ่งต่ำลงเท่านั้น ปกติแล้ว มูลค่าของทรัพย์สินที่ขาย ต่ำกว่าราคามักวัดได้ยาก เนื่องจากว่าทรัพย์สินมักมีการซื้อมาก่อนและได้รับการปรับปรุงบาง ระดับ

## **โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ (ECONOMIC DEVELOPMENT PROGRAMS)**

ในตอนที่แล้ว เราได้กล่าวถึงเครื่องมือต่าง ๆ ซึ่งโครงการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะ ใช้เครื่องมือหลาย ๆ รูปแบบ ในตอนนี้เราจะพิจารณาโครงการสำคัญ ๆ ผ่านทางการใช้ เครื่องมือเฉพาะหนึ่ง ๆ

### **การฝึกอบรมแรงงาน (Job Training)**

โครงการฝึกอบรมไม่ใช่เครื่องมือหลักในการดึงดูดหรือส่งเสริมให้มีการขยายตัวของ ธุรกิจ แต่การฝึกอบรมสามารถเลือกใช้เพื่อกระตุ้นการขยายตัวของการจ้างงานได้ การปรับปรุง กำลังแรงงานสี่ประเภทที่ช่วยมี ประเภทแรกคือ โครงการฝึกอบรมระหว่างทำงานบางอันให้ ความช่วยเหลือด้านค่าจ้างด้วย ในขณะที่แรงงานเรียนรู้ความชำนาญงาน ตัวอย่างเช่น บริษัท อาจจ่ายค่าจ้างให้ช่างไฟฟ้า 50 เปอร์เซ็นต์ระหว่างฝึกงาน เป็นต้น ประเภทที่สอง การฝึกอบรม ที่ออกแบบมาโดยเฉพาะ ที่ดำเนินการโดยองค์กรฝึกอบรมในท้องถิ่นเพื่อจัดหาแรงงานที่ ฝึกอบรมแล้วให้กับธุรกิจเฉพาะอย่าง บุคคลจะถูกว่าจ้างต่อเมื่อได้รับการฝึกอบรมตามที่กำหนด แล้ว เช่น พนักงานขับรถพ่วง ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า โครงการศิลปะ เป็นต้น ประเภทที่สาม บุคคลอาจได้รับการฝึกอบรมในความชำนาญที่กำลังมีการขาดแคลนอยู่ หรือคาดว่าจะขาด แคลนในอนาคต ผู้บริหารบริษัทเอกชนอาจถูกปรึกษาว่าอยากให้มีการฝึกอบรมความชำนาญ แบบใด แต่ไม่มีความผูกพันจะต้องว่าจ้างแรงงานที่ผ่านการอบรม ประการสุดท้าย ความชำนาญ ทั่ว ๆ ไป เช่น การอ่านออกเขียนได้หรือความรู้ในด้านการหางานทำ อาจนำมาฝึกสอน บ่อย ที่เดียวที่ผู้ว่างงานเรื้อรังมักขาดความชำนาญพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเข้าฝึกอบรมทางด้านอาชีพ ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้มีปัญหาค้นหางานที่เรื้อรัง



## การบ่มเพาะ (Incubators)

การบ่มเพาะธุรกิจเป็นการให้สถานที่และจัดสภาพแวดล้อม เพื่อการลงหลักปักฐานสำหรับธุรกิจขนาดเล็กในขั้นตอนแรกเริ่ม การบ่มเพาะเป็นระบบหนึ่งที่ธุรกิจใหม่จะใช้พื้นที่ร่วมกัน รวมทั้งบริการเลขานุการ การตลาด การจัดการ และบริการอื่น ๆ บ่อยครั้งที่พื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของธุรกิจใหม่เป็นอาคารว่างที่ได้รับการปรับปรุงเพื่อเสนอที่ตั้งราคาต่ำ โดยเน้นที่การจัดเสนอพื้นที่ขนาดเล็กและยืดหยุ่นได้ ต้นทุนในการปรับปรุงมักได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ดังนั้นค่าเช่าจึงต่ำกว่าราคาตลาด ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ในโครงการนี้คือ อุตสาหกรรมขนาดเบา ที่ทำการ หรือการวิจัยและพัฒนา

แนวคิดที่ให้ธุรกิจขนาดเล็กใช้พื้นที่และบริการร่วมกันไม่ใช่แนวคิดใหม่ แต่การบ่มเพาะธุรกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา โดยเป็นผลมาจากปัจจัยสี่ประการคือ ประการแรกเป็นการจัดเสนอการบริการที่เป็นประโยชน์กับธุรกิจใหม่ที่ขาดแคลนเงินทุน ประการที่สองการบ่มเพาะเข้ากันได้ดีกับเป้าหมายของท้องถิ่น ที่ต้องการจะกระตุ้นการขยายตัวของงานและนำเอาอาคารที่ต้องทำลายทิ้งมาใช้ประโยชน์ ประการที่สาม การบ่มเพาะเป็นโครงการช่วยเหลือที่เหมาะสมสำหรับธุรกิจประกอบการขนาดเล็ก และธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีสูง ธุรกิจขนาดเล็กที่ใช้เทคโนโลยีสูงถูกมองว่าเป็นผู้สร้างงานที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ดังนั้นการดึงดูดกิจกรรมดังกล่าวจึงเป็นกุศโลบายการพัฒนาที่สำคัญของหลาย ๆ ชุมชน ประการสุดท้าย การบ่มเพาะสามารถจัดตั้งขึ้นด้วยความช่วยเหลือจากหลายฝ่าย ที่อาจได้ประโยชน์ในระยะยาวจากโครงการดังกล่าว

## เขตปลอดภาษี (Free-Trade Zones)

เขตปลอดภาษีลดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศ ภาษีและเงื่อนไขการนำเข้าอื่น ๆ เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ อุปสรรคเหล่านี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมที่นำเข้าชิ้นส่วนจากต่างประเทศและส่งออกสินค้าสำเร็จรูป ธุรกิจดังกล่าวอาจมีต้นทุนที่สูงกว่าคู่แข่งในประเทศอื่นที่ไม่ต้องจ่ายภาษีนำเข้า เขตปลอดภาษีจะเป็นบริเวณที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าที่นำเข้าจากภายนอก แต่เมื่อสินค้านี้ถูกขนออกจากบริเวณดังกล่าวก็จะต้องเสียภาษีตามปกติ มีข้อได้เปรียบที่สำคัญสามประการในการผลิตอยู่ในเขตปลอดภาษีคือ ประการแรก ธุรกิจที่ผลิตเพื่อการบริโภคภายใน อาจสามารถเลื่อนการจ่ายภาษีในสินค้านำเข้า ขณะที่ยังเป็นสินค้าคงคลังอยู่ ประการที่สอง ถ้าชิ้นส่วนนำเข้ามาเพื่อผลิตและ

ส่งออกไปประเทศอื่น ก็จะไม่มีความจำเป็นที่ต้องจ่าย ประการสุดท้าย สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงอาจมีการนำเข้า ประกอบเพื่อเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า แล้วค่อยขนออกจากบริเวณดังกล่าว ในกรณีนี้การจัดเก็บภาษีจะอยู่บนฐานของผลิตภัณฑ์มากกว่าส่วนประกอบ

เขตปลอดภาษีอาจไม่ใช่โครงการที่มีประโยชน์มากนักกับการพัฒนาท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป แต่จะให้ประโยชน์กับท้องถิ่นที่ต้องการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ เมืองสำคัญ ๆ ส่วนใหญ่มักตั้งเขตปลอดภาษีรอบ ๆ สนามบินและท่าเรือ เพื่อรับกับการค้าระหว่างประเทศที่ทวีความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ

### **มุมมองทางทฤษฎี: ตลาดสำหรับการจ้างงาน (A THEORETICAL PERSPECTIVE: THE MARKET FOR JOBS)**

รัฐบาลจ่ายโดยตรงและโดยอ้อมให้กับหน่วยธุรกิจ เพื่อให้มาตั้งหรือขยายกิจการในบริเวณหนึ่ง ๆ ตลาดสำหรับการจ้างงาน (market for jobs) เป็นโครงร่างทางแนวความคิดที่ช่วยให้เข้าใจกิจกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยตลาดที่เกิดขึ้นมานี้แตกต่างจากตลาดการจ้างงานปกติ ที่เอกชนและธุรกิจแข่งขันกันในบริการแรงงาน ในตลาดสำหรับการจ้างงานนั้น เมือง ประเทศ หรือองค์การรัฐบาลอื่น ทำการซื้อการจ้างงานให้กับประชากรในปัจจุบันหรืออนาคต

#### **เหตุผลของตลาดสำหรับการจ้างงาน (Reasons for the Market for Jobs)**

เหตุผลเบื้องต้นประการหนึ่งของการเกิดตลาดสำหรับการจ้างงานคือ การคาดหวังของสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การสร้างงานในปัจจุบันถูกพิจารณาว่าเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนั้น นักการเมืองในท้องถิ่นอาจได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมมีส่วนในโครงการสร้างงานที่ประสบความสำเร็จ เพราะความสำเร็จจะนำไปสู่ผู้ให้ความสนับสนุนในการเลือกตั้งมากขึ้น

การย้ายที่ตั้งทางเศรษฐกิจ เป็นเหตุผลประการที่สองของการเกิดตลาดสำหรับการจ้างงาน ผลประโยชน์ของการดึงดูดการจ้างงานเข้าสู่บริเวณหนึ่ง ๆ มีความสำคัญเพิ่มขึ้น เมื่อต้องเผชิญกับการย้ายที่ตั้งทางเศรษฐกิจ ที่กระทบเมืองอุตสาหกรรมจำนวนมากในปัจจุบันนี้ แรงงานที่ทำงานต่ำระดับและว่างงานในบริเวณที่การจ้างงานซบเซาอยู่ เต็มใจที่จะจ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพื่อให้ได้งานในท้องถิ่น เป็นจำนวนสูงเท่ากับต้นทุน ทั้งทางการเงินและทางจิตใจของการย้ายถิ่นฐานเพื่อให้ได้งานที่เทียบเท่าการจ้างงานในท้องถิ่น ถ้ารัฐบาลสามารถดึงดูดผู้

จ้างงานได้ แรงงานในท้องถิ่นที่อาจต้องย้ายถิ่นฐานหรือทำงานในท้องถิ่นที่ไม่พึงปรารถนาจะได้ประโยชน์จากการสร้างงานนี้

ในทางทฤษฎีแบบ neo-classic ตลาดแรงงานจะทำหน้าที่ลดความสูญเสีย ลดต้นทุนการผลิต และดึงดูดอุตสาหกรรมที่เสนอการจ้างงานเข้ามาสู่บริเวณ ตัวอย่างเช่น ในแบบจำลองทางทฤษฎีส่วนใหญ่ ถ้าจำนวนของตำแหน่งงานในท้องถิ่นลดลง ค่าจ้างจะลดลง และธุรกิจจะพบว่ามันต้นทุนที่ต่ำลงถ้าตั้งอยู่ในบริเวณที่มีแรงงานเหลือเฟือ แทนที่จะอยู่ในบริเวณที่มีการจ้างงานเต็มที่ซึ่งอาจมีค่าจ้างสูงกว่า ราคาของทรัพยากรที่ไม่อาจเคลื่อนย้ายได้อื่น ๆ ที่นอกเหนือจากแรงงาน เช่น ค่าเช่า จะลดลงเช่นกันในตลาดที่ทำหน้าที่ได้ดี จึงยิ่งเพิ่มความน่าสนใจของบริเวณนั้นสำหรับผู้ว่าจ้าง อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ การรวมตัวเป็นสหภาพที่เข้มแข็ง และค่าจ้างที่ไม่ยืดหยุ่น ทำให้ต้นทุนแรงงานไม่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญหรือรวดเร็วในบริเวณที่มีแรงงานเหลือเฟือ ในทำนองเดียวกัน แบบแผนของครอบครัวและวัฒนธรรมก็มีส่วนต่อความไม่ยืดหยุ่น ที่ส่งผลให้ไม่มีการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน ตัวอย่างเช่น ความปรารถนาที่จะอาศัยอยู่ใกล้ครอบครัวจะลดการอพยพแรงงานที่เสียเปรียบจำนวนมากไม่ย้ายถิ่นฐานเพราะต้นทุนทางการเงินที่สูง และบางคนอาจไม่ได้รับรู้ถึงโอกาสที่มีอยู่ในที่อื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ นอกเหนือจากนี้ โครงการสนับสนุนของภาครัฐมักผูกติดกับสถานที่มากกว่าผู้คน ดังนั้นจึงผูกผู้คนไว้กับสถานที่ กล่าวโดยรวมคือตลาดแรงงานมักทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์

แม้ว่า แรงงานในท้องถิ่นที่ได้รับการจ้างงานในงานที่สร้างขึ้นใหม่ จะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ในขั้นแรกในตลาดสำหรับการจ้างงาน แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นอาจได้รับผลได้สุทธิจากการขยายตัวของงานในท้องถิ่น โดยผ่านทางราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้น ค่าเช่าที่สูงขึ้น หรืออัตราที่ว่างให้เช่าลดลง นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานที่ผลิตเพื่อส่งออกจะมีผลต่อไปกับการจ้างงานและรายได้ในขั้นตอนที่จะตามมา

### **แบบจำลองของตลาดสำหรับการจ้างงาน (A Model of the Market for Jobs)**

นักเศรษฐศาสตร์บางคนโต้แย้งว่า การเข้าไปเกี่ยวข้องของรัฐบาลในการตัดสินใจเลือกที่ตั้งจะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะตลาดเอกชนสะท้อนอย่างเพียงพอถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว แบบจำลองตลาดแรงงานในท้องถิ่นจำนวนมากครอบคลุมข้อสมมุติการรับรู้ข้อมูลอย่างสมบูรณ์ การเคลื่อนย้ายได้ของทรัพยากรและไม่มีผลกระทบภายนอก ถ้าเกิด

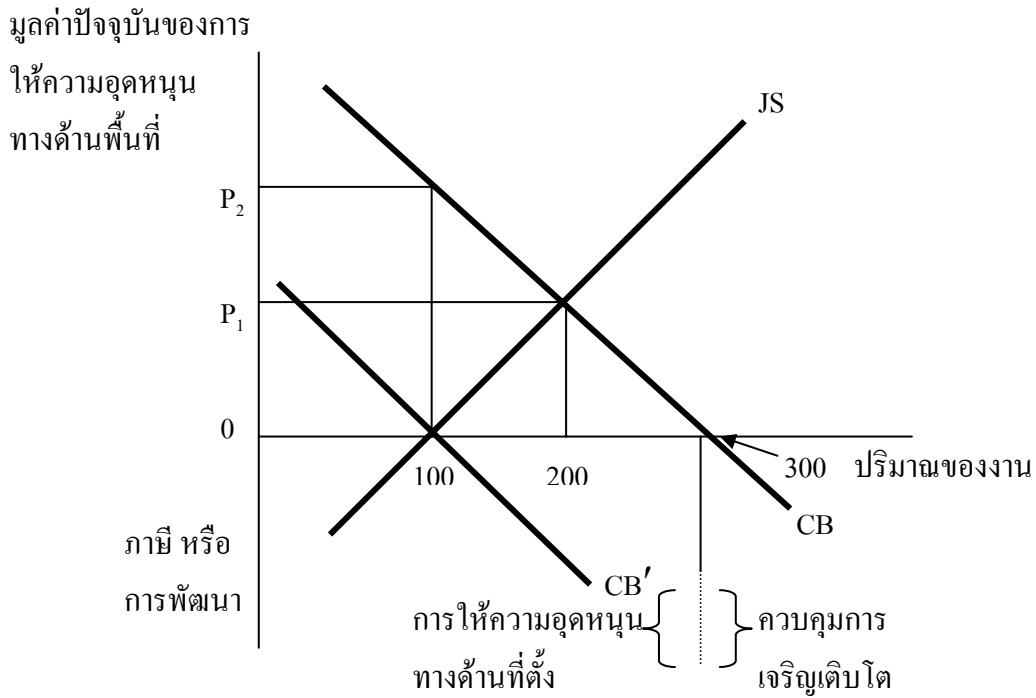
เงื่อนไขดังกล่าวในโลกแห่งความเป็นจริง ความพยายามสร้างงานของภาครัฐอาจจะไม่มีผล หรือความพยายามของกลุ่มในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ที่จะฉกฉวยประโยชน์อาจเป็นต้นทุนของกลุ่มอื่น อย่างไรก็ตาม Baum ได้แสดงให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจที่มีตลาดที่ไม่สมบูรณ์ เช่น มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ความพยายามของภาครัฐที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกที่ตั้งอาจมีประสิทธิภาพ<sup>2</sup> ในตอนนี้เราจะแสดงให้เห็นว่า ภายใต้สถานการณ์เฉพาะหนึ่ง ๆ ตลาดสำหรับการจ้างงานสามารถปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพได้

รูปที่ 8-1 แสดงตลาดสำหรับการจ้างงานจากมุมมองของเมืองหนึ่ง เส้นผลประโยชน์ของชุมชน (community – benefits curve) (CB) เป็นเส้นอุปสงค์สำหรับงานที่สร้างขึ้นระหว่างปีที่กำหนด โดยแสดงถึงผลประโยชน์ต่อประชากรของบริเวณที่มั่งงานเพิ่มขึ้น ตัวอย่างหนึ่งของผลประโยชน์สำหรับงานอาจเป็นไปในทำนองว่า ถ้าประชากรของท้องถิ่นหนึ่งมีต้นทุนค่าเสียโอกาส (งานที่เปิดให้เลือกอื่น ๆ) 25,000 บาท แต่สามารถได้งานที่จ่าย 30,000 บาท เนื่องมาจากความพยายามสร้างงานของท้องถิ่น ผลประโยชน์ที่ไหลไปสู่สมาชิกคนอื่นของชุมชน อาจได้รับการพิจารณาในเส้น CB ด้วยเหมือนกัน

พื้นที่ใต้เส้น CB แสดงมูลค่าของผลประโยชน์ทั้งหมดที่ประชากรปัจจุบันได้รับจากงานที่เพิ่มขึ้น มูลค่าของงานที่เพิ่มขึ้น 200 อัตราจะเท่ากับมูลค่าของงานอัตราแรก (อ่านจากเส้น CB) บวกกับมูลค่าของงานแต่ละอัตราที่เพิ่มขึ้นจนถึงงานอัตราที่ 200

---

<sup>2</sup> Donald Baum , “The Economic Effects of State and Local Business Incentives,” *Land Economics* 3, no. 4, (November 1987) : 348 – 60.



รูปที่ 8-1 ตลาดสำหรับการจ้างงานของเมืองหนึ่งๆ

รูปที่ 8-1 สร้างขึ้นเพื่อแสดงการมีอยู่ของผลประโยชน์ของสังคมที่เป็นบวกที่เกิดกับชุมชน จากผลของการสร้างงานจนถึง 300 อัตราใหม่ เส้นผลประโยชน์ของชุมชนอื่นจะแสดงผลประโยชน์ที่มากกว่าหรือน้อยกว่าจากการสร้างงาน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของท้องถิ่น ยิ่งผลประโยชน์ภายนอกจากงานใหม่สูงเท่าใด เส้น CB จะยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น

แบบจำลองสมมุติให้งานทุกอัตรามีความเหมือนกัน เช่นเดียวกับเส้นอุปสงค์ปกติที่แสดงความต้องการผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกัน ข้อสมมุตินี้อาจมีการปรับปรุงโดยการยอมให้งานที่ดีกว่าจะยกเส้น CB ขึ้นไปทางขวา งานที่แย่กว่าจะแสดงโดยเส้น CB ที่ต่ำกว่า

เส้นอุปทานของงาน (job-supply curve) (JS) แสดงให้เห็นว่า ยังมีอัตราการอุดหนุนมากเท่าใด งานประเภทที่กำหนดจะยังมีการสร้างมากขึ้นในเมือง การอุดหนุนแสดงในรูปของมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ในอนาคตทั้งหมดที่มีต่อธุรกิจ เพื่อที่จะทำการเปรียบเทียบระหว่างการอุดหนุนเพียงคราวเดียว (เช่นการให้ทุน) กับ การอุดหนุนช่วงเวลาหนึ่ง (เช่นการยกเว้นภาษีห้าปี)

ถ้าเมืองที่แสดงอยู่ในรูปที่ 8-1 ดำรงนโยบายการเลือกที่ตั้งที่เป็นกลาง (ไม่มีเงินอุดหนุนในการพัฒนาเศรษฐกิจหรือภาษี) ก็อาจจะดึงดูดและดำรงงาน 100 อัตราไว้ เพื่อที่จะ

ดึงดูดงานเพิ่มขึ้น (อัตราที่ 101) ชุมชนอาจต้องจ่ายเงินอุดหนุนเล็กน้อย (อ่านจากเส้น JS ) แต่ประชากรจะได้รับผลประโยชน์ใกล้เคียงกับ P2 บาท (อ่านจากเส้น CB) ดังนั้นจึงมีเหตุผลที่จะจัดหาเงินอุดหนุนเพื่อดึงดูดงานเพิ่มขึ้น จำนวนอัตราการงานที่เหมาะสมของชุมชนเท่ากับ 200 อัตรา เฉพาะที่เงินอุดหนุนเท่ากับ P1 บาทเท่านั้น ที่ผลประโยชน์ของชุมชนและต้นทุนสาธารณะของงานที่เพิ่มขึ้นหนึ่ง ๆ เท่ากันพอดี ในกรณีนี้ จึงมีเหตุผลที่ชุมชนเสนอถึง P1 บาท สำหรับงานอัตราที่ 200

ขอให้สังเกตว่าเส้น CB ขยายไปถึงมูลค่าที่ติดลบเมื่อเกินกว่า 300 อัตรา นี่อาจแสดงถึงสถานการณ์ที่ประชากรรู้สึกถึงผลที่เป็นลบจากการเจริญเติบโตมากกว่าผลที่เป็นบวก ถ้าด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม เส้น JS เคลื่อนไปทางขวาอย่างมีนัยสำคัญ นโยบายการเลือกที่ตั้งที่เป็นกลางจะส่งผลให้ประชากรได้รับต้นทุนมากกว่าผลประโยชน์จากงานอัตราใหม่ การควบคุมการเจริญเติบโตอาจทำหน้าที่กลไกการกำหนดราคาที่จะหยุดยั้งการขยายตัว

แต่ละเมืองหรือภูมิภาคเป็นตลาดที่แตกต่างกัน ดังนั้นเส้นผลประโยชน์ของชุมชนและเส้นอุปทานของงานจะแตกต่างกันไประหว่างเมือง ขอให้สังเกตว่า ถ้าเส้น CB ต่ำมาก ๆ (อาจเป็นกรณีที่ภูมิภาคมีการจ้างงานอยู่เต็มที) ก็ไม่ควรมีการจูงใจให้มีการสร้างงานในท้องถิ่นแต่อย่างใด ถ้าเส้นผลประโยชน์ของชุมชนต่ำกว่าเส้น CB' การควบคุมการเจริญเติบโตอาจเหมาะสม เพราะนโยบายที่เป็นกลาง (ไม่มีภาษีและการอุดหนุน) จะทำให้มีงาน 100 อัตรา ซึ่งจะมีผลให้เกิดต้นทุน (ผลประโยชน์ที่เป็นลบ) กับประชากร

## **ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนา (DEVELOPMENT POLICY ISSUES)**

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นประเด็นที่โต้แย้งกันอย่างมาก เนื่องจาก ไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้น การประเมินค่าของปฏิบัติการในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น ก็ไม่เพียงพอที่จะตัดสินได้ อย่างชัดเจนว่าเครื่องมือใดมีประสิทธิภาพ นักเศรษฐศาสตร์จึงเลือกที่จะใช้การเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ในการประเมินค่านโยบายหนึ่ง ๆ แต่การวัดผลประโยชน์ของปฏิบัติการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้นเป็นสิ่งที่ยากลำบาก เนื่องจากมักต้องการให้นักวิเคราะห์ที่กำหนดว่าผลลัพธ์ทางตลาดแบบใดจะเกิดขึ้นถ้าไม่มีการแทรกแซงจากภาครัฐ อีกทั้งมักมีการใช้หลาย ๆ นโยบายพร้อม ๆ กัน โดยส่วนผสมที่เหมาะสมของนโยบายจะแตกต่างกันไประหว่างภูมิภาค ผลก็คือ ในขณะที่บางโครงการ โดยเฉพาะการฝึกอบรมกำลังแรงงาน สามารถ

ใช้การวิเคราะห์แบบผลประโยชน์-ต้นทุนได้ แต่การประเมินค่าโครงการส่วนใหญ่มักเน้นไปที่การบรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาหรือไม่ หรือกองทุนถูกใช้ไปในทางที่พึงปรารถนาหรือไม่

ในเมื่อขาดความเข้าใจที่ชัดเจนถึงบทบาทที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากที่สุดของรัฐบาล จึงมีข้อโต้แย้งจำนวนมากเกิดขึ้น เราจะกล่าวถึงข้อโต้แย้งเหล่านี้บ้างข้อ

### **การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเกมที่มีผลรวมเท่ากับศูนย์หรือไม่? (Is Local Economic Development a Zero-Sum Game?)**

หนึ่งในข้อวิพากษ์วิจารณ์ของกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นคือ เมืองต่าง ๆ แข่งขันกันโดยไม่มีการเพิ่มจำนวนทั้งหมดของงานของประเทศโดยรวม ผลก็คือ สิ่งใดก็ตามที่ชุมชนหนึ่งได้รับ ชุมชนอื่นจะสูญเสียในจำนวนที่เท่า ๆ กัน ตัวอย่างหนึ่งของเกมที่มีผลลัพธ์เป็นศูนย์เกิดขึ้นเมื่อ บริษัทหนึ่ง ๆ ประกาศว่าจะจัดตั้งกิจการในเมืองหนึ่งในสามสี่เมือง และเสนอว่าการตัดสินใจเลือกที่ตั้งของกิจการจะขึ้นอยู่กับขนาดของแรงจูงใจที่ท้องถิ่นต่าง ๆ เสนอให้ เกมที่มีผลลัพธ์เป็นศูนย์จะเกิดขึ้นเมื่อแต่ละชุมชนที่อยู่ในรายการ พยายามแข่งขันกันเพื่อแย่งงานให้มาอยู่ในชุมชนของตน

แม้ว่า ความพยายามพัฒนาท้องถิ่นอาจส่งผลให้เกิดเกมที่มีผลลัพธ์เป็นศูนย์ แต่ก็ไม่ใช่เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะนอกเหนือจากการจัดสรรงานแล้ว แผนการกระตุ้นของท้องถิ่นอาจจัดเสนอแรงกระตุ้นให้สร้างงานใหม่ สมมุติว่าหน่วยธุรกิจหนึ่งอาจมีกำไรที่ติดลบอยู่ ดังนั้นก็จะไม่ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม สมมุติว่าผลประโยชน์ภายนอกของการสร้างงานมีอยู่มาก และสามารถหักล้างกับการขาดทุนของเอกชนได้ ดังนั้นการดำเนินการของธุรกิจจะสร้างผลประโยชน์สุทธิให้แก่สังคม แล้วปัจจัยใดเล่าที่จะสามารถกระตุ้นให้ธุรกิจดำเนินการ ถ้าชุมชนเสนอแรงกระตุ้นเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้ง มูลค่าของแรงกระตุ้นอาจเพียงพอที่จะเปลี่ยนการขาดทุนที่อาจเกิดขึ้นของธุรกิจให้เป็นกำไรได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการจ้างงานขึ้น การกระตุ้นของท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพ ถ้าผลประโยชน์สุทธิของสังคมจากการสร้างงานมีค่าสูงกว่าต้นทุนของการกระตุ้นของท้องถิ่น

โครงการพัฒนาท้องถิ่นอาจสร้างงานทางอ้อมได้เหมือนกัน โดยการสร้างกลุ่มของการสนับสนุนของชุมชน ที่ส่งเสริมการขยายตัวของธุรกิจที่มีอยู่และการจัดตั้งธุรกิจใหม่ ๆ กลุ่มของโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคที่มุ่งให้เกิดการขยายตัว ซึ่งครอบคลุมถึงโรงเรียนดี ๆ การสนับสนุนการประกอบการ คุณภาพของสภาพแวดล้อม และระบบการขนส่งที่เพียงพอ อาจเพิ่ม

ประสิทธิภาพของธุรกิจและช่วยสร้างงานขึ้น ผลประโยชน์ที่สร้างขึ้นจากกิจกรรมเหล่านี้อาจมีเหนือกว่าต้นทุนของโครงการสาธารณะ ซึ่งเมื่อเกิดกรณีนี้ขึ้น ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจะลบล้างคำวิจารณ์ของเกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์ลง

### **การด้อยประสิทธิภาพและการให้เงินอุดหนุนมากเกินไป (Inefficiency and Oversubsidization)**

การมีศักยภาพที่จะได้ผลประโยชน์จากงานในท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น แม้ว่าจะไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอ สำหรับโครงการสร้างงานในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ถ้านักพัฒนาเศรษฐกิจรู้ถึงธรรมชาติของเส้นผลประโยชน์ของชุมชน และเส้นอุปทานของงานดังที่เสนออยู่ในรูปที่ 8-1 พวกเขาจะสามารถดำเนินกระบวนการสร้างงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ นำเสียดายที่รูป 8-1 แสดงแบบจำลองทางแนวความคิดและยังไม่ได้รับการพิสูจน์ถึงความถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ในกระบวนการพัฒนา ผู้รับผิดชอบอาจไม่ได้กระทำการเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนเสมอไป มีเหตุผลสำคัญอย่างน้อยสี่ประการที่ทำให้ตลาดสำหรับการจ้างงานจึงมักไม่มีประสิทธิภาพ (1) ปัญหาในทางปฏิบัติของการกระทำร่วมกัน (2) ความอสมมาตรของข้อมูล (3) สิทธิในทรัพย์สินที่ไม่มีการระบุอย่างเด่นชัดพอ และ (4) การดำเนินการของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง

**การกระทำร่วมกัน (Collective Action)** ความสามารถที่รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในตลาดสำหรับการจ้างงานถูกกำหนดโดย แนวทางที่กระบวนการทางการเมืองจะประเมินค่าและตอบสนองต่อผลประโยชน์ภายนอกของการสร้างงาน นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่า รัฐบาลท้องถิ่นตอบสนองไม่สมบูรณ์ เนื่องจากข้อจำกัดที่มีอยู่ดั้งเดิมของกระบวนการทางการเมือง กลุ่มคนขนาดเล็กที่มีผลประโยชน์สูงสามารถมีอิทธิพลต่อรัฐบาลได้ สูงกว่า กลุ่มคนขนาดใหญ่ที่มีผลประโยชน์ปานกลาง เนื่องจากกลุ่มคนขนาดเล็กมีแรงจูงใจที่จะยอมรับต้นทุนในการสร้างอิทธิพลเหนือการกระทำของรัฐบาล และกลุ่มคนที่มีการรวมตัวเป็นองค์กรจะมีต้นทุนในการสร้างแรงกดดันให้กับนโยบายต่าง ๆ น้อยกว่า กลุ่มที่ไม่ได้จัดเป็นองค์กร

ผลของคุณสมบัติการดำเนินการทางการเมืองคือ เมืองมักจะเข้าสู่ตลาดเมืองงานอัตราใหม่เสนอผลประโยชน์ภายนอกให้กับกลุ่มอิทธิพลที่มีอยู่ มากกว่า เมื่อผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มที่ไม่ได้รวมตัวกันทางเมือง ดังนั้น โครงการพัฒนาใหม่ที่จะเพิ่มผลประโยชน์ให้กับเจ้าของ



ทรัพย์สินขนาดใหญ่และธุรกิจค้าปลีกมักได้รับการช่วยเหลือ มากกว่า โครงการที่ไม่มีผู้ได้ประโยชน์ที่มีอิทธิพล อีกทั้งกิจการขนาดใหญ่ที่มีอยู่ที่เชื่อว่าจะลดกำลังแรงงานของตนลง มักอยู่ในฐานะที่จะดึงดูดความสนับสนุนทางการเมืองเพื่อให้ได้รับการอุดหนุนจากสาธารณะมากกว่า เมื่อเทียบกับธุรกิจขนาดเล็ก

**ความอสมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetry)** ความอสมมาตรของข้อมูลเกิดขึ้นเมื่อ สถานการณ์แวดล้อมการติดต่อธุรกรรมหนึ่ง ๆ รับรู้โดยผู้เกี่ยวข้องเพียงฝ่ายเดียว ขณะที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับรู้ด้วย สถานการณ์ดังกล่าวอาจเกิดจากฝ่ายหนึ่งจัดเสนอข้อมูลที่บิดเบือนให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง

ปกติแล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจเกี่ยวกับที่ตั้งมักมีแรงจูงใจให้จัดเสนอข้อมูลที่เลือกสรรแล้วหรือที่บิดเบือน ตัวอย่างเช่น หน่วยธุรกิจหนึ่ง ๆ ที่พยายามจะทำการตัดสินใจเรื่องปิดโรงงาน อาจถูกบีบให้เลือกระหว่างสถานที่สองแห่ง ธุรกิจอาจมีข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานสองแห่งนี้ซึ่งไม่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อเมืองที่กำลังเสนอการอุดหนุนให้ ข้อได้เปรียบนี้ช่วยให้ธุรกิจมีอำนาจการต่อรอง ข้อเท็จจริงที่ว่า นักพัฒนาทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นจำนวนมากที่เป็นผู้สนับสนุนธุรกิจ มีส่วนต่ออำนาจการต่อรองของธุรกิจอย่างมาก

**ผลได้ที่นิยามอย่างคลุมเครือ (Vaguely Defined Product)** อุปสรรคขัดขวางประการที่สามของการดำเนินการตลาดอย่างมีประสิทธิภาพคือ ธรรมชาติที่นิยามได้ยากของตัวสินค้า (งาน) หรือสิทธิในทรัพย์สิน แม้ว่าการต่อรองส่วนใหญ่เกี่ยวกับที่ตั้งของอุตสาหกรรมจะรวมไปถึงการประมาณจำนวนของงานที่จะสร้างขึ้น ธุรกิจก็มักไม่รับประกันจำนวนของงานที่มีลักษณะเฉพาะตามที่ระบุ เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินช่วยเหลือในการเลือกที่ตั้ง โดยมักจะรวมเอางานชั่วคราว (ก่อสร้าง) เข้าไปในจำนวนของงานที่ประมาณไว้ด้วย อีกทั้งงานตามฤดูกาลที่จ่ายค่าจ้างต่ำก็ไม่ได้แยกออกจากงานดี ๆ

**เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (Federal Subsidies)** ปัจจัยที่สี่ที่อาจลดประสิทธิภาพคือ โครงการของรัฐบาลกลางที่ส่งเสริมให้เมืองเสนอความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับงาน มีมูลค่ามากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ เป็นที่แน่นอนว่า ความช่วยเหลือของส่วนกลางเหมาะสม ถ้าความสนใจของรัฐบาลกลางในการสร้างงานมีขอบเขตที่เหนือกว่าประโยชน์ของ

ท้องถิ่น อาจจะเป็นเพราะผลประโยชน์ภายนอกที่ท้องถิ่นอื่น ๆ ได้รับ นอกเหนือไปจากประโยชน์ที่บริเวณที่ได้งานได้รับอยู่ แต่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ โครงการของส่วนกลางจะต้องสร้างขึ้นอย่างระมัดระวัง เพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่เมืองต่าง ๆ จะแข่งขันกันเองในเกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์ ด้วยเงินของส่วนกลาง

### **ต้นทุนของเงินอุดหนุนเทียบกับมูลค่า (Subsidy Cost versus Value)**

มิติที่สำคัญหนึ่งของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจคือ เงินอุดหนุนเท่าใดที่ไปถึงกลุ่มที่ตั้งใจไว้ เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนของผู้เสียภาษี ธุรกิจได้รับเงินอุดหนุนในทางอ้อมที่หลากหลาย และมักจะไม่มีความมีประสิทธิภาพ มูลค่าของการบรรเทาภาษีหนึ่ง ๆ สำหรับธุรกิจคำนวณได้ค่อนข้างง่าย คือเป็นมูลค่าปัจจุบันของภาษีที่ประหยัดได้ เงินอุดหนุนที่จ่ายและการค้าประกันเงินกู้มีความยากลำบากมากกว่าในการตีมูลค่าที่แม่นยำ เนื่องจากต้องมีการประมาณว่าอัตราดอกเบี้ยใดที่ธุรกิจสามารถกู้ยืมได้ในตลาดเปิด ราคาที่ดินที่ขายต่ำกว่าราคาตลาดอาจเป็นสิ่งที่มีความเสี่ยงสูง แต่ก็จำกัดทางเลือกของหน่วยธุรกิจ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะกำหนดว่า ธุรกิจตีมูลค่าให้กับที่ตั้งที่ได้รับการอุดหนุนเท่าใดเมื่อเทียบกับที่ตั้งอื่นที่มีให้เลือก เมื่อแพคเกจที่รวมถึงการกระตุ้นหลาย ๆ ประเภทถูกนำมาเปรียบเทียบ แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญในการพัฒนาอุตสาหกรรมยังพบว่ามีความยากลำบากในการกำหนดว่า เมืองที่แข่งขันกันเมืองใดเสนอแพคเกจการอุดหนุนสุทธิที่น่าพอใจที่สุด มีปัญหาอยู่สองประเภทที่อาจทำให้ผลกระทบของการอุดหนุนลดน้อยถอยลง ประเภทแรกคือ โครงการอุดหนุนอาจจัดเสนอสินค้าและบริการที่มีต้นทุนสูง แต่ธุรกิจตีค่าไม่สูงนัก ประเภทที่สอง กลุ่มที่ไม่ตั้งใจไว้จะได้รับผลประโยชน์ไปบางส่วน

**บริการที่ตีค่าต่ำ (Low-Valued Services)** ตัวอย่างที่เห็นชัดที่สุดของการอุดหนุนที่เข้าถึงเป้าหมายได้ไม่ดีคือ เมื่อชุมชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดเสนอบริการหรือการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่ก่อให้เกิดต้นทุนกับผู้เสียภาษี มากกว่า มูลค่าที่ธุรกิจที่ชุมชนพยายามดึงดูดประเมินให้ ตัวอย่างเช่น สมมุติว่าภูมิภาคหนึ่งใช้จ่ายเงินหลายล้านบาทเพื่อทำให้นิคมอุตสาหกรรมมีความสวยงาม ไม่ต้องสงสัยว่า ความสวยงามจะเป็นส่วนเพิ่มหนึ่งในการดึงดูดธุรกิจและงาน แต่ธุรกิจจะตีมูลค่าให้กับความพยายามทำให้สวยงามนี้ทัดเทียมกับต้นทุนของชุมชนหรือไม่ แน่นอนว่าการทำให้มีความสวยงามนี้เป็นประโยชน์กับประชากรด้วยเหมือนกัน ดังนั้นบางคนอาจโต้แย้งว่าผลประโยชน์หน่วยเพิ่มของชุมชนมีเหนือกว่าต้นทุน ถ้าชุมชนมีเป้าหมายแคบ ๆ

โดยดึงดูดธุรกิจเฉพาะอย่าง ผลประโยชน์ก็จะถูกออกแบบโดยตรงกับธุรกิจได้มากขึ้น และธุรกิจก็จะตีมูลค่าผลประโยชน์ให้สูงขึ้น

**ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่ไม่ได้ตั้งใจไว้ (Unintended Beneficiaries)** สมมุติให้ เจ้าของที่ดินแปลงหนึ่งต้องการจะพัฒนาที่ดินดังกล่าวเป็นนิคมอุตสาหกรรม และได้ทำให้คณะเทศมนตรีมั่นใจว่า การบรรเทาภาษีเป็นสิ่งจำเป็นในการดึงดูดธุรกิจ ผลก็คือ เมืองตกลงจัดเสนอการบรรเทาภาษีให้กับนายจ้างที่สร้างกิจการใหม่ในนิคมอุตสาหกรรม ก่อนที่จะมีการบรรเทาภาษี เจ้าของที่ดินอาจเรียกราคา 100,000 บาทต่อไร่ แต่เนื่องจากการได้บรรเทาภาษีทำให้ความต้องการที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมสูงขึ้น เจ้าของที่ดินจึงอาจเพิ่มราคาที่ดินขึ้น ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงได้ฉกฉวยบางส่วนหรือทั้งหมดของมูลค่าของการบรรเทาภาษีไป หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่ใช่ทั้งหมดของการบรรเทาภาษีจะตกอยู่กับผู้รับผลประโยชน์ที่ตั้งใจไว้ ซึ่งก็คือธุรกิจอุตสาหกรรม

### **การลดต้นทุนให้ต่ำสุดเทียบกับกลยุทธ์ขยายทุนมนุษย์ (Cost-Minimization versus Human-Capital Strategies)**

เครื่องมือการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่ถูกออกแบบมาเพื่อลดต้นทุนทางธุรกิจ และดึงดูดอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เข้ามาสู่บริเวณ แนวทางการลดต้นทุนทางธุรกิจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างน้อยด้วยเหตุผลสามประการ ประการแรก แนวทางการลดต้นทุนให้ต่ำสุดมักมีแนวโน้มที่จะดึงดูดโรงงานสาขาของธุรกิจที่อึดตัวแล้ว กิจการดังกล่าวจะเป็นส่วนเล็ก ๆ ในการเจริญเติบโตของท้องถิ่น การเจริญเติบโตส่วนใหญ่จะก่อเกิดอยู่ภายในโดยธุรกิจที่มีอยู่เดิมที่เป็นบริษัทแม่ และเป็นการยากที่จะกำหนดเป้าหมายผลประโยชน์ของการลดต้นทุนให้กับธุรกิจที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น ที่จริงแล้ว ธุรกิจที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นมักจ่าย (ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม) สำหรับเงินอุดหนุนที่ให้การดึงดูดธุรกิจใหม่ ประการที่สอง มันเป็นเรื่องที่ยากลำบากอย่างมากสำหรับภูมิภาคส่วนใหญ่ในประเทศพัฒนาแล้ว ที่จะแข่งขันกับที่ตั้งในประเทศกำลังพัฒนา บริษัทขนาดใหญ่ที่มีหลาย ๆ โรงงานอยู่ในฐานะที่จะพิจารณาที่ตั้งทั่วทั้งโลกที่มีเสนออยู่ ประการที่สาม กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นควรพยายามที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพของท้องถิ่น ไม่ใช่เพิ่มเฉพาะจำนวนของงาน กลยุทธ์การลดต้นทุนให้ต่ำสุดที่แท้อาจนำไปสู่รายได้ต่อหัวที่ลดลงของประชากรก็ได้

กลยุทธ์บายทุนมนุษย์พยายามจัดเสนอให้ธุรกิจด้วยกำลังแรงงานที่มีคุณภาพสูง ซึ่งจะดึงดูดกิจการที่ดำเนินการแบบที่ไม่ใช่งานประจำ เช่น สำนักงานใหญ่ของบริษัท การดำเนินการแบบผู้เชี่ยวชาญ และกิจการที่ผูกกับเทคโนโลยี ผู้สนับสนุนแนวทางทุนมนุษย์โต้แย้งว่าประชากรในท้องถิ่นจะได้ผลที่ดี จากการกระตุ้นการขยายตัวของอาชีพที่จ่ายค่าจ้างดี ๆ แบบนี้ อย่างไรก็ตาม มีความน่าเป็นห่วงว่า ประชากรที่ขาดความชำนาญอาจถูกตัดทิ้งจากโครงการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับงานที่จ่ายดี ๆ และมีความชำนาญสูงแบบนี้

### **การอุดหนุนที่เลือกสรรเทียบกับแบบคลุมหมด (Discretionary versus Entitlement Subsidies)**

นโยบายแบบเลือกสรร ช่วยให้ผู้มีหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นมีทางเลือกเกี่ยวกับประเภทหรือขนาดของการจูงใจที่จะให้กับธุรกิจเฉพาะประเภท ขณะที่การอุดหนุนแบบคลุมหมด เช่น การอุดหนุนที่ให้กับอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมนั้น ทุก ๆ กิจการในเขตและบรรลู่เงื่อนไขอื่นจะได้รับการอุดหนุนอย่างถ้วนทั่ว โครงการจูงใจธุรกิจส่วนใหญ่ที่ดำเนินการผ่านทางระบบภาษีมักเป็นแบบคลุมหมด

ความได้เปรียบของโครงการแบบเลือกสรรคือ รัฐบาลอาจหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินอุดหนุนหรือการใช้จ่ายทางด้านภาษีที่ไม่จำเป็นได้ ข้อเสียเปรียบคือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลต้องทำการตัดสินใจเกี่ยวกับศักยภาพทางธุรกิจของหน่วยธุรกิจที่เรียกร้องการอุดหนุน เช่น ธุรกิจจะประสบความสำเร็จหรือไม่ เงินอุดหนุนเท่าใดที่จำเป็น เป็นต้น ระบบอำมาตยาธิปไตยของภาครัฐบาลไม่อาจทำการตัดสินใจแบบนี้ได้ถูกต้องแม่นยำนัก โครงการแบบคลุมหมดสร้างเสริมบรรยากาศทางธุรกิจที่ธุรกิจซึ่งบรรลู่เงื่อนไขสามารถแสวงหาประโยชน์ได้ เมื่อเค้าโครงการให้การอุดหนุนมีการจัดตั้งขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตัดสินใจทางธุรกิจ

### **ภูมิภาคที่มีปัญหา (PROBLEM AREAS)**

ภูมิภาคเหมือน ๆ กับผู้คนทั่ว ๆ ไป ในแง่ที่ต้องการหมอกก็เฉพาะเมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย เมื่อภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีความรุ่งเรืองและการจ้างงานเต็มที่ ก็ไม่ค่อยมีความจำเป็นแต่อย่างอะไรที่จะประเมินสถานการณ์อย่างละเอียด และหาทางที่จะเร่งความรุ่งเรืองของมันให้สูงขึ้น ความสนใจของประทศมักมุ่งไปที่ภูมิภาคที่กำลังมีปัญหา และมักจะมีอยู่มากพอที่จะต้องใช้เวลาทุ่มเทกับภูมิภาคดังกล่าวจนเกือบตลอดเวลา

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ไม่ใช่กระบวนการที่ราบรื่นและตรงไปตรงมา แต่จะเป็นไปในลักษณะของขั้นตอนที่แต่ละภูมิภาคต้องประสบ และเราไม่มีทางใดเลยที่จะรู้อย่างแน่นอนว่าขั้นตอนเหล่านี้มีอะไรบ้าง จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างไร หรือจะเข้าไปจัดการอย่างไร แต่เรารู้ว่าการพัฒนาของภูมิภาคหนึ่ง ๆ ก็เหมือน ๆ กับประเทศ ที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่สำคัญ ๆ ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งขนาดของภูมิภาคนั้น ๆ จะขึ้นอยู่กับอย่างมากกับการตัดสินใจด้านแผนการและนโยบาย โดยอาจมีทางเลือกหลาย ๆ ทาง ทางเลือกบางอันจะนำไปสู่การเจริญเติบโตต่อไปในทิศทางใหม่ ๆ ขณะที่ทางเลือกบางอันอาจนำไปสู่ความชะงักงัน การพัฒนาที่สะดุดหยุดลง หรือแม้กระทั่งการตกต่ำทางเศรษฐกิจ ในตอนนี้ เพื่อให้มองภาพปัญหาในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ชัดเจนขึ้น เราอาจแยกประเภทของภูมิภาคที่มีปัญหาได้เป็นสามประเภทคือ (1) ภูมิภาคล้าหลัง (2) ภูมิภาคที่พัฒนาแล้วในภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และ (3) ภูมิภาคที่เจริญเติบโตและมีการกระจุกตัวมากเกินไป

### **ภูมิภาคล้าหลัง (Backward Regions)**

เป็นกรณีหนึ่งที่คุ้นเคยกันดีของประเทศด้อยพัฒนา ที่แขวนอยู่ที่ธรณีประตูของการเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรม และถูกคุกคามโดยช่วงที่เป็นอันตรายของการมีประชากรมากเกินไป ตามแนวคิดของ Malthus ได้มีความพยายามอย่างมากที่จะระงับถึงเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการก้าวข้ามธรณีสถิต กล่าว หรือที่เราเรียกว่าการทะยานขึ้นไปสู่กระบวนการเจริญเติบโตด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่มักจะมีภูมิภาคหนึ่งหรือมากกว่า ที่ยังเป็นภูมิภาคล้าหลัง ซึ่งถูกทิ้งไว้ที่ธรณีสถิตกล่าวในเส้นทางของการพัฒนา โดยตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง และระดับรายได้ และโอกาสที่เพิ่มสูงขึ้นของภูมิภาคที่โชดดีกว่าในประเทศ สำหรับประเทศไทยเราอาจมองได้ว่า บริเวณบางส่วนของภาคอีสานถูกทิ้งไว้จากกระบวนการเจริญเติบโตของประเทศ

### **ภูมิภาคที่พัฒนาแล้วในภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ (Developed Regions in Recession)**

ประเภทของบริเวณที่มีปัญหาแบบที่สอง ที่ค่อนข้างแตกต่างออกไปคือ ภูมิภาคเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม แต่ทุกขัณฑนอยู่กับการชะงักงันทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างในประเทศไทยอาจเป็น พัทยาในช่วงหลัง รสช ภูเก็ตในช่วงที่ราคาของดีบุกและยางพาราตกต่ำ

เป็นต้น อาการของสถานการณ์แบบนี้สังเกตได้ง่าย อัตราการเจริญเติบโตของภูมิภาคที่มีปัญหานี้มีการเพิ่มขึ้นในระดับต่ำกว่าปกติเป็นเวลาหลาย ๆ ปี การว่างงานสูงและรุนแรง การอพยพออกมาก กล่าวโดยรวมคือ บริเวณดังกล่าวดูเหมือนจะสูญเสียคุณลักษณะของการเจริญเติบโตบางอย่าง ที่เคยทำให้บริเวณนี้เข้าถึงจุดสูงสุดของมันในอดีตที่ผ่านมา และถ้าไม่มีการกระทำใด ๆ เกิดขึ้น ความชะงักงันจะคงอยู่ต่อไปอย่างถาวร

สถานการณ์แบบนี้อาจเกิดในภูมิภาคหนึ่ง ๆ ซึ่งระบบเศรษฐกิจจึงอยู่อย่างมากกับกิจกรรมสองสามชนิด และเป็นกิจกรรมที่หยุดการขยายตัวหรือได้เริ่มที่จะลดลง อาจกล่าวว่าเป็นกิจกรรมดาวรุ่งก็ได้ แต่การเจริญเติบโตที่ชะงักงันอาจมีความหมายง่าย ๆ ว่า ปัจจัยของการแข่งขันระหว่างภูมิภาคในกิจกรรมเฉพาะอย่างนั้น ได้เปลี่ยนทิศทางเป็นตรงกันข้ามสำหรับภูมิภาคนั้นก็ได้ ในการวินิจฉัยปัญหาของภูมิภาคดังกล่าว เราก็จะพบความลำบากที่จะระบุว่าเป็นผลมาจากการสูญเสียกิจกรรมสำคัญให้กับภูมิภาคอื่น หรือเป็นเพราะกิจกรรมที่มีอยู่ไม่ได้เป็นอุตสาหกรรมที่เจริญเติบโตอีกต่อไป ท้ายที่สุดเราคงไม่สามารถคาดหมายได้ว่า ทุก ๆ กิจกรรมจะเจริญเติบโตต่อไปเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด หรือภูมิภาคสามารถดำรงหรือเพิ่มสถานะที่ได้เปรียบพื้นที่อื่น ๆ ในกิจกรรมหลักที่มีอยู่ได้ตลอดไป ที่จริงแล้ว ระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคที่ดีจะต้องสามารถดูดซับความสูญเสียใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับความก้าวหน้าของท้องถิ่น และเปลี่ยนไอน์ทรพยากรไปสู่กิจกรรมใหม่ ๆ ได้ ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมใหม่ ๆ ที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เพื่อหักล้างกับความตกต่ำที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิม ความล้มเหลวในการปรับตัวดังกล่าวอาจเป็นผลมาจาก ระดับของความชำนาญเฉพาะอย่างของภูมิภาคนั้น ๆ ในกิจกรรมที่กำลังตกต่ำมีมากเกินไป การสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในกิจกรรมที่สำคัญ ๆ บางกิจกรรมมีความรุนแรงอย่างมาก หรือภูมิภาคได้พัฒนาความเคยชินบางอย่าง ที่เป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

### **ภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตและการกระจุกตัวมากเกินไป (Excessive Growth and Concentration)**

ในภูมิภาคที่มีปัญหาทั้งสองประเภทที่กล่าวมา อาการพื้นฐานคือ โอกาสของการจ้างงานไม่ได้พัฒนา (ในปริมาณ ในความหลากหลาย หรือทั้งสองอย่าง) เร็วพอที่จะตามทันขนาดและความสามารถของกำลังแรงงาน ทรัพยากรมีการใช้ต่ำกว่าระดับ ซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตรวดเร็วเต็มที่และมีการอพยพเข้า

อย่างมาก ปัญหาของภูมิภาคแบบนี้คือ ความเสื่อมถอยลงในคุณภาพของบริการ การทำลายทรัพย์สินและความเจริญรุ่งเรืองของท้องถิ่นจากการใช้เกินขนาด อัตราที่สูงของการค่อย ๆ ทอยย่ำล้าสมัยของสิ่งอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อม และสถาบันต่าง ๆ และความเสื่อมถอยลงในคุณภาพชีวิต

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและมีมากที่สุด ของปัญหาที่มีการพัฒนาเร็วเกินไปมีอยู่สองประเภทคือ บริเวณชานเมืองรอบ ๆ มหานคร ที่หลาย ๆ ปัจจัยร่วมกันก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างทันทีทันใดโดยไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า อีกบริเวณหนึ่งคือบริเวณชายหาดหรือเขตอื่น ๆ ที่มีความเจริญรุ่งเรืองเหมาะสมแก่การพักผ่อนหย่อนใจเป็นพิเศษ การเพิ่มขึ้นของประชากรบวกเข้ากับการเดินทางที่สะดวกขึ้น ความต้องการพักผ่อนมากขึ้น และรสนิยมที่ต้องการความพอใจจากธรรมชาติมากขึ้น รวมเข้าด้วยกันเป็นสิ่งที่คุกคามต่อทรัพยากรที่ไม่สามารถเพิ่มจำนวนได้ของธรรมชาติ น้ำสะอาดและความเป็นส่วนตัว ปัญหาแบบนี้ไม่ใช่ปัญหาชั่วคราวชั่วคราว

และที่เกี่ยวข้องกันแต่แตกต่างกันออกไปจากปัญหาการขยายตัวที่เร็วเกินไปคือปัญหาของการกระจุกตัวกันทางพื้นที่มากเกินไปของการพัฒนา โดยเฉพาะในศูนย์กลางมหานครขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกือบจะทุกประเทศต้องเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่การกระจุกตัวมีอยู่อย่างมากในเมืองหลักหนึ่งหรือสองเมือง ขณะที่บริเวณอื่น ๆ ของประเทศค่อนข้างล้าหลังในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็เช่นกัน มีการกระจุกตัวกันอย่างมากในเมืองหลัก เช่น ปารีส ลอนดอน นิวยอร์ก เป็นต้น

ปัญหาว่าเมืองใหญ่ที่สุดของเรานั้นใหญ่เกินไปหรือไม่ ค่อนข้างตอบได้ยาก ส่วนหนึ่งของความยากลำบากที่จะตอบเป็นเพราะมาตรฐานที่แตกต่างกัน เมืองใหญ่มักประสบกับปัญหาทางสังคม จิตวิทยา การเมือง และอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย ในด้านมาตรฐานทางเศรษฐศาสตร์ มักจะพบเห็นปัญหาการเพิ่มขึ้นของต้นทุนบ้านที่อยู่อาศัย บริการสาธารณะ และอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน ที่ทำให้เมืองใหญ่ไม่ค่อยเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ที่จะอาศัยอยู่หรือทำการผลิต ความไม่ประหยัดเหล่านี้หักล้างความได้เปรียบของการรวมตัวเป็นเมืองที่เรากล่าวมาก่อนหน้านี้

จากการศึกษาพบว่า มีความประหยัดสุทธิอย่างมากในการจัดเสนอโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะสำหรับเมืองขนาดกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองขนาดเล็ก แต่ต้นทุน (ต่อหัว) กับขนาดของเมืองค่อนข้างคงที่ ในเมืองขนาดประชากรระหว่าง 100,000 ถึง

500,000 คน และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น<sup>3</sup> จากการศึกษาที่ไม่ช่วยบอกถึง *ขนาดที่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์* (economic optimum size) ของเมือง แต่เราได้เค้าโครงคร่าว ๆ ของ *ขนาดต่ำสุดที่มีประสิทธิภาพ* (minimum efficient size) แต่อย่างไรก็ตาม ต้นทุนของบริการสาธารณะเป็นเพียงตัวประกอบหนึ่งเท่านั้น ในความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของเมืองขนาดต่าง ๆ

นักเศรษฐศาสตร์ภูมิภาคจำนวนมากเห็นถึง ความเสียเปรียบที่ซ่อนเร้นอยู่ในเมืองที่มีขนาดใหญ่มาก ๆ และดังนั้นจึงสนับสนุนนโยบายที่จะถ่ายเทการเจริญเติบโตจากเมืองดังกล่าวไปสู่เมืองขนาดกลาง โดยกล่าวว่า มี *การไม่ประหยัดภายนอก* (external diseconomies) ที่สำคัญ (เช่น ต้นทุนที่สูงขึ้นของที่อยู่อาศัย ความแออัด และการเน่าเสียของสิ่งแวดล้อม) ที่ไม่อยู่ในการคำนวณของหน่วยธุรกิจหรือเอกชน ที่มีส่วนต่อขนาดของเมืองด้วยการเข้าไปตั้งรกรากอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้นทุนเหล่านี้ควร (แต่ไม่ได้ทำ) ที่จะมีส่วนในการจำกัดการขยายตัวของเมือง ตัวอย่างเช่น ผู้ใช้ถนนที่เพิ่มขึ้นย่อมทำให้การจราจรติดขัดมากขึ้น และก่อให้เกิดความสูญเสียกับผู้ใช้ถนนคนอื่นที่ต้องเดินทางช้าลง แต่ผู้ใช้รายใหม่ไม่ได้จ่ายค่าเสียหายที่เขาก่อขึ้นกับผู้ใช้รายอื่น ๆ

## โครงสร้างของภูมิภาคและสุขภาพทางเศรษฐกิจ (Regional Structure and Economic Health)

ทั้งการขยายตัวของภูมิภาคและคุณภาพของโอกาสที่เสนอ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเฉพาะกับอิทธิพลภายนอกและสถานที่ตั้งเท่านั้น และยังขึ้นอยู่กับอย่างมากกับส่วนผสมของกิจกรรมที่ภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีอยู่ ด้วยเครื่องมือที่เรามีอยู่ เราสามารถแยกส่วนประกอบของการเจริญเติบโตของภูมิภาคในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เพื่อแสดงถึง ส่วนผสมของกิจกรรมในภูมิภาค ออกจากส่วนประกอบที่แสดงถึงอัตราการเจริญเติบโตของประเทศโดยรวม และการเปลี่ยนแปลงในสถานะความได้เปรียบของภูมิภาคได้ ถ้าเราสมมุติให้อย่างอื่นคงที่ ภูมิภาคหนึ่ง ๆ จะเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วถ้ามีความชำนาญใน “อุตสาหกรรมที่ขยายตัว” เหมือน ๆ กับที่มีแนวโน้มจะมีระดับค่าจ้างแรงงานต่ำ ถ้าชำนาญในกิจกรรมที่ค่าจ้างต่ำ หรือมีระดับความเชี่ยวชาญสูง ถ้ามีความชำนาญในกิจกรรมที่มีความเชี่ยวชาญสูง แต่การวิเคราะห์แบบการเปลี่ยนโอน-สัดส่วน (shift-share analysis) ไม่ได้บอกเราอย่างชัดเจนว่า ทำไมภูมิภาคจึง

---

<sup>3</sup> Werner Z. Hirsch, *Urban Economic Analysis*, (New York: McGraw-Hill, 1973). Chs. 11-12.



เจริญเติบโตหรือปรับปรุง อีกทั้งยังไม่ได้ให้ข้อมูลใด ๆ กับเราว่า ภูมิภาคจะสามารถรักษา สัดส่วนของกิจกรรมที่มีอยู่ หรือดึงดูดกิจกรรมใหม่ ที่จะกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของ ภูมิภาคได้อย่างไร ในตอนนี้เราจะพยายามอธิบายความสัมพันธ์แบบนี้

ความสมดุลทางเศรษฐกิจของภูมิภาค (Regional economic balance) หรือที่ เราเรียกเป็นคำเฉพาะว่า “การวิเภท” (diversification) ได้รับการพิจารณามานานแล้วว่า เป็น ลักษณะทางโครงสร้าง ที่มีสุขภาพดี ที่ควรจะแสวงหา ดังนั้นในบางครั้งจึงมีการสมมุติว่า ภูมิภาคหนึ่ง ๆ ที่มีโครงสร้างแบบวิเภท (มีประเภทของกิจกรรมที่แตกต่างกันจำนวนมาก และ ไม่มีความชำนาญอย่างมากกระจุกเฉพาะอยู่ในกิจกรรมหนึ่ง ๆ) เป็นสิ่งจำเป็นต่อการลดความ รุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดจากการผันผวนของวัฏจักรทางธุรกิจและอุปสงค์ที่จะเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น พัทยาที่มีการกระจุกตัวของกิจกรรมท่องเที่ยวอย่างมาก มักจะประสบกับความผัน ผวนทางธุรกิจตามสภาพเศรษฐกิจโดยรวม และความผันผวนตามฤดูกาล ผิดกับระยะของที่มีความ หลากหลายของธุรกิจมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ก่อนข้างจะเป็นสิ่งที่แตกต่างออกไป เมื่อเราพิจารณาความมี เสถียรภาพและลักษณะที่พึงปรารถนาอื่น ๆ ในระยะยาว ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ กิจกรรมประเภท ใดประเภทหนึ่งของภูมิภาคอาจต้องประสบกับการเจริญเติบโตที่ชะงักงัน หรืออาจถดถอยลง หรือแม้กระทั่งต้องเลิกกิจการไป อาจจะเป็นเพราะผลิตภัณฑ์ดังกล่าวล้าสมัยไปหรือเสื่อมความ นิยมลง หรือภูมิภาคสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ในภูมิภาคที่มีการกระจุกตัวไม่มาก เท่าใดความเสียหายอาจจะเป็นการชั่วคราว และในภูมิภาคแบบที่มีการวิเภทก็มักจะเป็นสิ่งที่ เกิดขึ้นได้ยาก ที่กิจกรรมทุก ๆ ประเภทจะประสบกับปัญหาในคราวเดียวกัน สิ่งที่เราสนใจคือ ความสามารถในการฟื้นตัวของภูมิภาคที่จะพัฒนากิจกรรมประเภทใหม่ ๆ เพื่อทดแทนความ สูญเสียที่เกิดจากกิจกรรมที่ประสบกับปัญหา ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของสุขภาพทางเศรษฐกิจ ของภูมิภาค ลักษณะดังกล่าวขึ้นอยู่กับอย่างมากกับการวิเภทของภูมิภาค เนื่องจากความ หลากหลายของการจ้างงานจะพัฒนาความหลากหลายอย่างมากของความชำนาญและความ สนใจของกำลังแรงงาน และในหมู่ผู้ประกอบการทางธุรกิจ นายธนาคาร และนักลงทุน และ ขอบข่ายที่กว้างขวางของธุรกิจในห้องถิ่น และสถาบันที่คอยสนับสนุนบริการต่าง ๆ ใน สถานการณ์แบบนี้ มีโอกาสที่ได้อย่างเห็นได้ชัดที่ ธุรกิจประเภทใหม่ ๆ จะสามารถเริ่มต้นและ ครอบคลุมประกอบให้อยู่รอดได้ในช่วงที่ยังเป็นอุตสาหกรรมทารก

ความหลากหลายของกิจกรรมไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่มีผลต่อการฟื้นตัว ผลกระทบของการมีความชำนาญสูงจะยุ่งยากมากขึ้น ถ้าภูมิภาคมีความชำนาญในกิจกรรมที่เป็นหน่วยผลิตขนาดใหญ่ หรือธุรกิจขนาดใหญ่ เพราะกิจกรรมขนาดใหญ่แบบนี้มักเป็นกิจกรรมที่พึ่งพาตัวเองได้สูง เมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจที่มีขนาดเล็กซึ่งต้องซื้อปัจจัยจากธุรกิจอื่น ภูมิภาคที่ผูกอยู่กับกิจกรรมขนาดใหญ่มักไม่ได้พัฒนากิจกรรมที่สนับสนุนตามที่ต้องการจะเป็น ผู้นำทางธุรกิจและแหล่งเงินทุนในท้องถิ่นมักมีมุมมองที่แคบ การประหยัดภายนอกในท้องถิ่นไม่ได้พัฒนาเท่าที่ควร และบรรยากาศที่จะกระตุ้นให้เกิดธุรกิจหรือประเภทของกิจกรรมใหม่ ๆ มักไม่ค่อยดีเหมือนภูมิภาคที่มีธุรกิจและหน่วยผลิตขนาดเล็ก จำนวนมาก และพึ่งพาตัวเองได้น้อยกว่า

นอกจากนี้ ความสามารถฟื้นตัวของภูมิภาคขึ้นอยู่กับบางส่วน กับแรงเหวี่ยงของการเจริญเติบโตที่มีอยู่ในช่วงเวลาที่เกิดความสูญเสีย ถ้ากิจกรรมที่เหลือของภูมิภาคยังคงเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นอาจจะส่งผลให้เกิดการว่างงานที่ผิดปกติในช่วงสั้น ๆ แต่โดยรวมแล้ว ภูมิภาคยังคงไม่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือถ้ามีก็เป็นช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น

## **การปกป้องสภาพแวดล้อมกับนโยบายด้านที่ตั้ง (ENVIRONMENTAL PROTECTION AND LOCATIONAL POLICY)**

ปกติแล้ว เป้าหมายและนโยบายของภูมิภาคมักมุ่งเน้นเกือบทั้งหมดที่การพัฒนา โดยวัดจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิต การจ้างงาน และรายได้ บริเวณที่มีปัญหาของภูมิภาคมักพิจารณาจากการชะงักงันหรือการเจริญเติบโตน้อยเกินไปในการจ้างงาน ไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติของประชากร อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ตอนปลายทศวรรษที่ 1960 เริ่มที่จะมีมุมมองใหม่และค่อนข้างเป็นที่กล่าวถึงเกี่ยวกับการเจริญเติบโต โดยมีแรงกดดันมาจากทรัพยากรที่มีจำกัดของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ซึ่งปรากฏให้เห็นในลักษณะที่รุนแรงขึ้น ทำให้เริ่มมองเห็นว่าเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ใช่เป้าหมายที่เป็นเอกประสงค์ และถือเป็นเป้าหมายสุดท้ายได้อีกต่อไป เพราะบางครั้งถึงกลับเป็นสิ่งที่คุกคามต่อสวัสดิการของประชากรเลยทีเดียว

แรกที่สุด เราอาจพิจารณาปัญหาด้านสภาพแวดล้อมว่า มีลักษณะที่ก่อเกิดมาจากผลกระทบภายนอก (externalities) ด้วยมุมมองแบบนี้ ปัญหาดังกล่าวจะมีความหมายว่า การแทรกแซงของภาครัฐต่อระบบตลาดเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่จะทำให้ผลกระทบภายนอกกลายเป็น

ผลกระทบภายใน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การขาดเซชความไม่เป็นธรรมในการใช้ทรัพยากร  
ต้นทุน และผลประโยชน์ ให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง

### **การเอ่อล้น (Spillovers)**

ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมเกี่ยวข้องกับมิติของสถานที่ตั้งเมื่อ ผลกระทบ  
ภายนอกเกี่ยวข้องกับ “ผลกระทบแบบเอ่อล้น” ทางด้านสถานที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อ  
กิจกรรมในสถานที่หนึ่งกระทบต่อประชากรในสถานที่อื่น ในลักษณะที่ไม่สามารถจัดการอย่าง  
ง่าย ๆ ด้วยระบบราคา ตัวอย่างเช่น ผลกระทบของมลพิษทางอากาศที่พัดมาตามลม (ควัน  
และฝุ่นพิษที่เกิดจากไฟไหม้ป่าในเกาะสุมาตราและเกาะบอร์เนียวของอินโดนีเซีย ที่พัดมาปกคลุม  
สิงคโปร์ มาเลเซีย และภาคใต้ของประเทศไทยบางส่วนในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม 2540)  
และผลกระทบของการทำลายป่าไม้ที่ปกคลุมต้นน้ำ ที่ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมจากน้ำป่าไหลหลาก  
หรือสายน้ำที่แห้งขอด เป็นต้น

นโยบายด้านพื้นที่ที่ใช้เกี่ยวกับการเอ่อล้นดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ง่าย ๆ คือ  
ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานบริหารและทางการเงินการคลังของภาครัฐที่จะจัดการ  
เกี่ยวกับปัญหานี้ ควรมีอาณาเขตใหญ่พอ ที่จะครอบคลุมทั้งบริเวณที่เป็นต้นตอและบริเวณที่ถูก  
กระทบของการเอ่อล้น ซึ่งก็จะช่วยให้สามารถจัดการให้ผลกระทบภายนอกที่กิจกรรมหนึ่ง ๆ  
ก่อให้เกิดขึ้นกลายเป็นต้นทุนภายใน ขณะเดียวกันก็สามารถชดเชยความเสียหายที่ผู้เสียหาย  
ได้รับ ตัวอย่างเช่น ในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมที่เกิดจากน้ำหลาก ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบมี  
ขอบเขตที่ใหญ่พอครอบคลุมถึงบริเวณต้นน้ำ ก็อาจบังคับให้เอกชนที่ได้สัมปทานตัดไม้บริเวณ  
ต้นน้ำดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อกักเก็บน้ำไม่ให้ไหลหลากเร็วกว่าที่ควรจะเป็นตาม  
ธรรมชาติ เป็นต้น

### **ขีดจำกัด (Thresholds)**

ปัญหาสำคัญหนึ่งเกี่ยวแรงกดดันทางเศรษฐกิจต่อสิ่งแวดล้อมคือ มักจะมีขีดจำกัดหรือ  
จุดวิกฤติ ที่ซึ่งแรงกดดันกลายเป็นรุนแรงมาก ๆ หรืออาจจะเพิ่มทวีด้วยตนเองจนยาก หรือ  
เป็นไปไม่ได้ที่จะหยุดหรือเปลี่ยนให้กลับเป็นดีได้ ตัวอย่างเช่น ความเน่าเสียของน้ำตามลำคลอง  
ต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ที่เกิดจากการทิ้งขยะและระบายน้ำใช้ตามบ้านลงในคลอง ปริมาณออกซิเจน  
เกือบไม่มีจึงทำให้การฟอกน้ำตามธรรมชาติด้วยการ Oxygenation ไม่อาจเป็นไปได้

น้ำจึงกลายเป็นพิษเพิ่มขึ้นจนเกิดการเน่าเสียและส่งกลิ่นเหม็น สัตว์น้ำต่าง ๆ ไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ ปัญหานี้เป็นจุดวิกฤติที่เราไม่อาจคืนสภาพน้ำตามลำคลองให้กลับดีได้

ผลกระทบแบบนี้มักถูกมองว่า เกิดจากการที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจมารวมตัวอยู่ในที่เดียวกันมากเกินไปจนเกินกว่าที่ควร จนทำให้การใช้สภาพแวดล้อมมีมากจนของเสียที่คืนสู่ธรรมชาตินั้นเกินกว่าขอบเขตที่ธรรมชาติจะคืนสภาพให้กลับมาดีได้ จากมุมมองดังกล่าวทำให้มีการเสนอว่าควรที่จะกระจายกิจกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะคงให้ผลกระทบที่กิจกรรมเหล่านี้ก่อขึ้นให้อยู่ต่ำกว่าจุดวิกฤติ โดยหวังว่าพลังตามธรรมชาติจะสามารถคืนสภาพสิ่งแวดล้อมได้ หรือถ้าจะเกิดการเน่าเสียก็ไม่เกินเลยไปกว่าขีดจำกัดตามธรรมชาติ นโยบายการกระจายความน่าเสียนี้เป็นที่ยอมรับมากกว่าที่ควร เพราะสอดคล้องกับแนวโน้มการตั้งถิ่นฐานของประชากรและกิจกรรม ที่มีขยายตัวออกไปยังพื้นที่ว่างเปล่า

### การประหยัดจากการรวมตัวกัน (Concentration Economies)

ท้ายที่สุดนี้ เรามาพิจารณาอุปกรณ์และกระบวนการที่ออกแบบมา เพื่อบรรเทาแรงกดดันด้านสภาพแวดล้อม ที่มักมีการประหยัดจากขนาดและการรวมตัวกัน โดยเราจะเห็นว่า การบำบัดน้ำเสียและโรงงานนำของกลับมาใช้ใหม่ มักสามารถดำเนินการด้วยต้นทุนที่ต่ำ ถ้ามีปริมาณที่มากพอ อย่างน้อยก็มากจนถึงจุดหนึ่ง ในขณะที่ถ้าต่ำกว่าระดับต่ำสุดแล้วจะไม่สามารถเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเลย และต้นทุนการเก็บรวบรวมของเสียและการขนส่งจะสูงเกินกว่าที่ควร ถ้าโรงงานกำจัดของเสียอยู่ไกลจากแหล่งที่เกิดของเสีย จากมุมมองนี้ เราจะได้ข้อสรุปที่ตรงกันข้ามจากที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ กล่าวคือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดมลภาวะไม่ควรตั้งอยู่กระจัดกระจายจากกัน เพราะการกำจัดของเสียมีการประหยัดจากขนาดและการรวมตัวกัน ดังนั้นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลภาวะควรรวมตัวกัน ซึ่งจะทำให้การกำจัดของเสียมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงไม่มีคำตอบเพียงข้อเดียวสำหรับปัญหาสภาพแวดล้อม ในบางกรณีการกระจายกิจกรรมอาจเหมาะสม ขณะที่บางกรณีควรกระจุกตัวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลาย ๆ ประการ

### สรุป

ในบทนี้ เรากล่าวถึงทางปฏิบัติของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็น การนำเอาทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ มาใช้ มุมมองในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมีอยู่หลายแง่ด้วยกัน ขึ้นอยู่กับ

ทัศนวิสัยของผู้วางนโยบาย แต่อาจสรุปได้ว่าส่วนใหญ่แล้ว แรงจูงใจเบื้องหลังการพัฒนาเศรษฐกิจมีอยู่สามประการคือ (1) การสร้างงาน (2) การปรับปรุงทางการคลัง และ (3) การปรับปรุงทางกายภาพ ซึ่งทั้งสามประการนี้มีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม สามารถเห็นและวัดเชิงปริมาณได้ อย่างไรก็ตามสำหรับผู้ปฏิบัตินั้น ค่อนข้างยากลำบากที่จะดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้อย่างสวยงาม เพราะต้องเกี่ยวข้องกับคนและหน่วยงานจำนวนมาก อีกทั้งมีอุปสรรคขัดขวางจากกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติก็เป็นมนุษย์ปุถุชนธรรมดาที่มีเป้าหมายชีวิตของตนเอง ดังนั้นผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่จึงมักดำเนินการในลักษณะของ *ยิงทุกอย่างที่ยิงผ่าน อ่างสีทิธิในทุกอย่างที่ตกลงมา*

ในการนำนโยบายไปใช้ มักต้องเกี่ยวข้องกับทำให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Subsidy) ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เครื่องมือช่วยเหลือทางการเงินที่สำคัญๆ มี (1) การละเว้นภาษี เช่นการละเว้นภาษีให้กับโครงการที่เห็นสมควรเป็นเวลา 5 ปี (2) การจัดหาเงินทุนให้โดยยกเว้นภาษี เช่นการออกพันธบัตรที่ปลอดภาษี เพื่อนำเงินทุนดังกล่าวมาปล่อยกู้ให้ภาคเอกชน (3) ความช่วยเหลือด้านการกู้ยืม เช่นการรับจำนองอันดับสอง หรือการค้ำประกันเงินกู้ (4) การช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ภาครัฐมักจัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้กับภาคเอกชน และ (5) การลดมูลค่า อันเป็นการนำเอาสิ่งที่มีมูลค่ามาขายให้กับภาคเอกชนในราคาต่ำกว่าราคาตลาด

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการใช้อุปสรรคประจำมักอยู่ในรูปแบบของการฝึกอบรมแรงงาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เตรียมพร้อมสำหรับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้น ขณะที่ในบางครั้ง อาจมีความจำเป็นต้องให้การปกป้องคุ้มครองกิจกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งยังอยู่ในภาวะของอุตสาหกรรมทารก ดังนั้นการบ่มเพาะ (Incubators) จึงเป็นแผนการหนึ่งที่มีนำมาใช้ดังเช่นที่ประเทศไทยเคยใช้กับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์และการประกอบรถยนต์ จนกลายเป็นอุตสาหกรรมดาวรุ่งอยู่ในปี พ.ศ. นี้ ที่เป็ความหวังของเราที่จะหลุดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อย่างไรก็ตาม การติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศ และการนำปัจจัยการผลิตจากภายนอกมาผลิตต่อเพื่อการส่งออกซ้ำ มักประสบกับปัญหาภาษีศุลกากรและภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ความสามารถแข่งขันกับผู้ผลิตในประเทศอื่นด้อยลง ทางออกสำหรับกรณีนี้คือ เขตปลอดภาษี ซึ่งเกือบทุกประเทศใช้อยู่

ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ที่มีการแข่งขันกันเพื่อจูงใจให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจมาตั้งอยู่ในภูมิภาคนั้น เหตุผลหลักคือ ความพยายามที่จะสร้างตลาดสำหรับการจ้างงาน (The market for

jobs) ขึ้นในภูมิภาค ซึ่งเป็นการซื้อการจ้างงานให้กับประชากรในท้องถิ่นในปัจจุบันและในอนาคต ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น การซื้อของรัฐบาลนั้นจะคุ้มหรือไม่ สามารถวิเคราะห์ได้ด้วยแบบจำลองของตลาดสำหรับการจ้างงานของ Baum

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาที่อยู่มากมาย เพราะทุก ๆ นโยบายมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ที่สำคัญอย่างมากคือคำถามที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเกมที่มีผลรวมเท่ากับศูนย์หรือไม่? เพราะตราบดีที่ยังมีการแข่งขันกันเพื่อแย่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เข้ามาตั้งอยู่ในภูมิภาคของตน ย่อมมีการเสนอผลประโยชน์แข่งขันกัน กิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ ย่อมเลือกที่จะตั้งในภูมิภาคที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด ภูมิภาคที่ได้กิจกรรมนั้น ๆ ไปจะได้ประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไปหรือไม่ และถ้าเรามองภาพรวมแล้ว ประเทศโดยรวมได้อะไรหรือไม่ เพราะผลประโยชน์ที่ภูมิภาคหนึ่ง ๆ ได้ อาจหมายถึงการสูญเสียของภูมิภาคอื่น ผลรวมทั้งหมดจะเท่ากับศูนย์หรือไม่ นอกจากนี้ เราต้องพิจารณาอย่างจริงจัง ๆ จัง ๆ ว่า มีการต่อยประสิทธิภาพและการให้เงินอุดหนุนมากเกินไปหรือไม่ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันได้ย่อมมีการกระทำร่วมกันที่อาจมีผลต่อนโยบาย ขณะที่กลุ่มที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดแต่ไม่มีการรวมตัวกัน มีอำนาจต่อรองต่ำ จึงไม่อาจเรียกร้องนโยบายที่ต้องการได้ อีกทั้งการให้ข้อมูลต่าง ๆ มักมีการบิดเบือน เพื่อผลประโยชน์บางอย่างของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็ทำให้นโยบายบิดเบือนตามไปด้วย การวัดผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็เป็นเรื่องที่ยากลำบาก เพราะค่อนข้างคลุมเครือเกี่ยวกับค่านิยมของผลประโยชน์ว่า อะไรเป็นผลประโยชน์และอะไรที่ไม่ใช่ นอกจากนี้แล้วในบางครั้งเราต้องพิจารณาว่า ต้นทุนของเงินอุดหนุนเมื่อเทียบกับมูลค่าที่ประเมินเป็นอย่างไร เพราะผู้ได้รับการอุดหนุนอาจประเมินค่าให้กับสิ่งเหล่านั้นต่ำกว่าต้นทุนที่เสียไป อีกทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจไปตกอยู่กับกลุ่มคนที่ไม่ได้ตั้งใจเอาไว้ ขณะที่กลุ่มเป้าหมายไม่ได้หรือเกือบไม่ได้ผลประโยชน์เลย อีกประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาคือ การอุดหนุนควรทำแบบเลือกสรรหรือแบบคลุมหมัด เพราะทั้งสองแนวทางมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน

ระบบเศรษฐกิจก็เหมือน ๆ กับคน ที่จะไม่ได้รับการสนใจเป็นพิเศษถ้าไม่มีปัญหาเกิดขึ้น เช่นเดียวกับคนที่ไม่ไปหาหมอตราบเท่าที่ร่างกายไม่เจ็บป่วย ดังนั้นเราจึงแยกภูมิภาคที่เกิดปัญหาออกเป็นสามแบบคือ (1) ภูมิภาคล้าหลัง (2) ภูมิภาคที่พัฒนาแล้วในภาวะถดถอยเศรษฐกิจ และ (3) ภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตและการกระจุกตัวมากเกินไป แต่ละแบบมีปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้นจึงต้องการการแก้ไขที่ไม่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม มีปัญหาพื้นฐานที่เหมือน ๆ กันในส่วนของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของทุก ๆ

ภูมิภาค คือทำอะไรให้ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโต พร้อม ๆ กับสุขภาพทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง ที่ผ่านมามีปัญหาทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ในภูมิภาคเกิดจากการผูกติดกับกิจกรรมเพียงไม่กี่อย่างมากเกินไป ทางที่ดีแล้วภูมิภาคควรมีความหลากหลายทางเศรษฐกิจ เหมือน ๆ กับคำกล่าวที่ว่า*ไม่ควรเอาไข่ใส่ในตะกร้าใบเดียว* ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการถดถอย ที่เป็นผลเนื่องมาจากการตกต่ำของกิจกรรมไม่กี่อย่างที่ผูกติดอยู่

ประเด็นสุดท้ายคือ ความจำเป็นที่จะต้องปกป้องสภาพแวดล้อมไปพร้อม ๆ กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกกิจกรรมต้องใช้งบจ่ายจากสิ่งแวดล้อม หลังการใช้ก็จะคืนให้กับธรรมชาติ แต่ในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งธรรมชาติก็มีความสามารถคืนสภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ เพียงแต่ความสามารถของธรรมชาติมีขีดจำกัด ปัญหาของเราจึงอยู่ที่จะมีนโยบายด้านที่ตั้งอย่างไร ถ้าต้องคำนึงถึงการปกป้องสภาพแวดล้อม ทางเลือกมีสองทางคือ (1) กระจายที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้ของเสียที่ถูกทิ้งออกมาจากการใช้อยู่ในระดับที่ธรรมชาติสามารถคืนสภาพได้ด้วยตนเอง หรือ (2) ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจกระจุกตัวกันอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง เพราะการกำจัดของเสียมีเรื่องของ การประหยัดจากขนาดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การกระจุกตัวกันจะทำให้เราสามารถกำจัดของเสียได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำและมีประสิทธิภาพมากกว่า

## คำถามท้ายบท

1. เป้าหมายส่วนใหญ่ของแผนการการพัฒนาเศรษฐกิจมีอะไรบ้าง?
2. มุมมองของผู้ปฏิบัติการการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างไร?
3. เครื่องมือช่วยเหลือทางการเงิน (Subsidy tools) ที่สำคัญ ๆ มีอะไรบ้าง?
4. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ มีอะไรบ้าง?
5. ตลาดสำหรับการจ้างงาน (The market for jobs) คืออะไร? มีเหตุผลสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร?
6. อธิบายแบบจำลองตลาดสำหรับการจ้างงานของ Baum
7. ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนามีอะไรบ้าง?
8. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นเกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์หมายความว่าอย่างไร?
9. อธิบายการด้อยประสิทธิภาพและการให้เงินอุดหนุนมากเกินไป
10. ภูมิภาคที่มีปัญหามีกี่แบบ? อะไรบ้าง?

11. โครงสร้างภูมิภาคควรเป็นอย่างไร จึงจะมีสุขภาพทางเศรษฐกิจที่แข็งแรง?
12. อธิบายบทบาทของศูนย์กลางการเจริญเติบโต
13. ขนาดและจำนวนของศูนย์กลางการเจริญเติบโตควรเป็นอย่างไร?
14. นโยบายด้านที่ตั้งควรเป็นอย่างไร เมื่อต้องคำนึงถึงการปกป้องสภาพแวดล้อมด้วย?

### หนังสืออ้างอิง

1. Baum, Donald. "The Economic Effects of State and Local Business Incentives." *Land Economics* 3, no. 4, (November 1987) : 348-60.
2. Hirsch, Werner Z., *Urban Economic Analysis*, New York: McGraw-Hill, 1976
3. Premus, Robert, and C. H. Bradford, *Industrial Policy Movement in the United States: Is It the Answer?*, Washington D.C.:U.S. Government Printing Office, 1984
4. Rubin, Herbert J. "Shoot Anything that Flies: Claim Anything that Falls." *Economic Development Quarterly* 2, no. 3, (August 1988) : 236-51.
5. Thompson, Wilbur, *A Preface to Urban Economics*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965