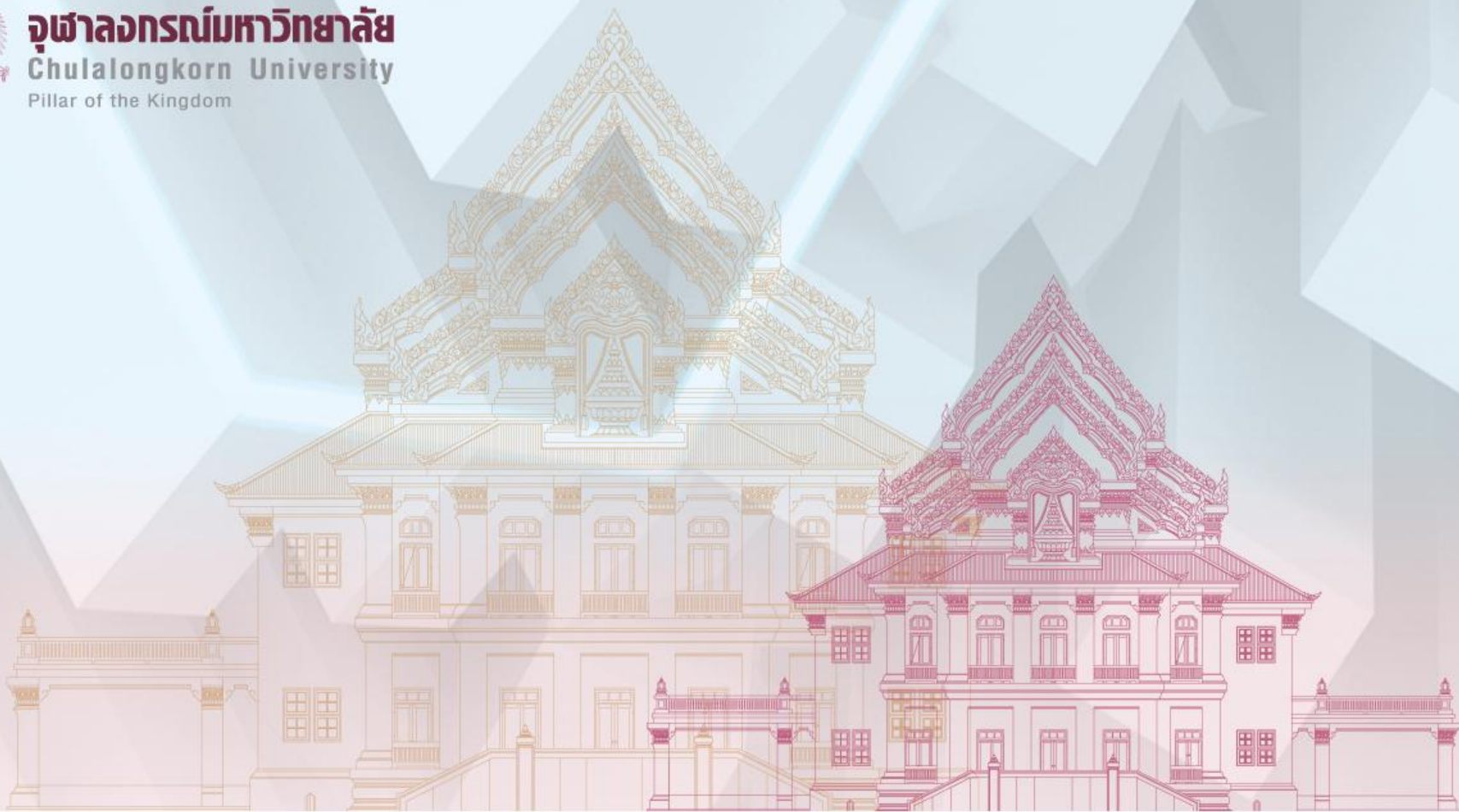




จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University
Pillar of the Kingdom



โลกเปลี่ยน คลังปรับ : “เจาะยุทธศาสตร์การคลังไทย”

วิจารณ์บทความโดย รศ.ดร. สมประวิณ มันประเสริฐ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

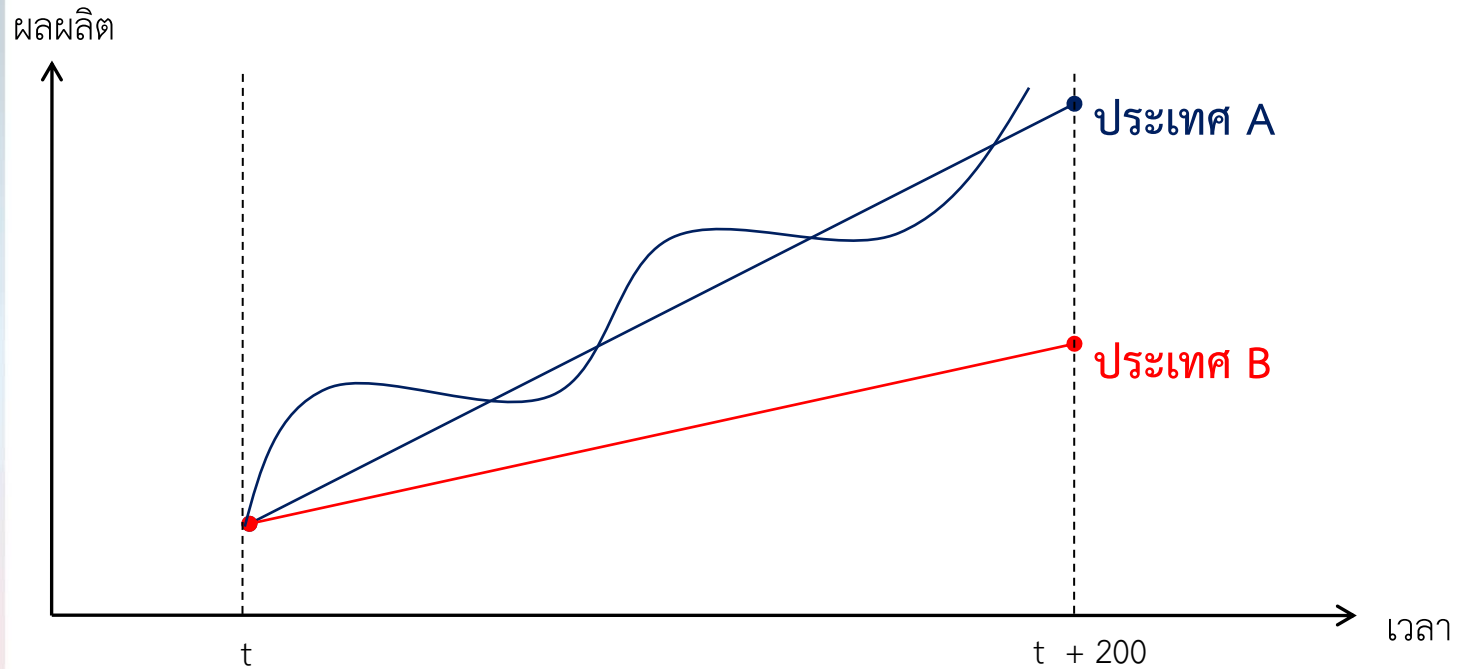
18 สิงหาคม 2559

ประเด็นสำคัญของการวิจารณ์บทความ

- บริบทใหม่ของระบบเศรษฐกิจไทย
- โครงการและนโยบายภาครัฐภายใต้บริบทใหม่ของเศรษฐกิจไทย
- มองไปข้างหน้ากับบทบาทของภาครัฐและโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจไทย

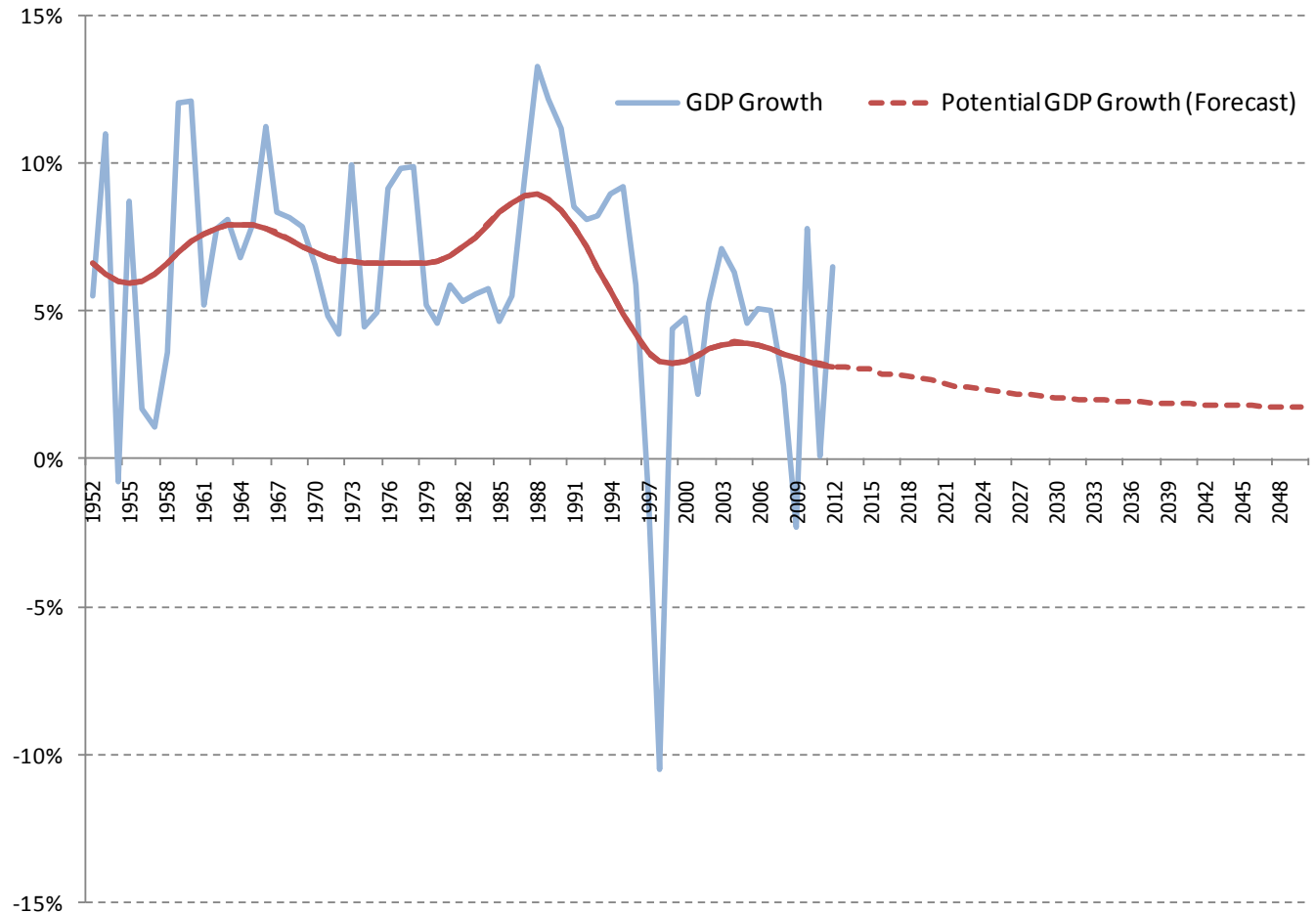


การเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว



- ‘แกน’ คือ ศักยภาพของการเติบโตในระยะยาว

การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอนาคต



ที่มา: NESDB, สมประวิณ มั่นประเสริฐ และดนุพล อิริยสังจากร (2556)

ปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

บริบทโลก

- การพึ่งพาเครื่องยนต์ภายในประเทศ
 - เศรษฐกิจโลกผันผวนและเปราะบาง และมี Spillover ไปทั่วโลก ประเทศต่างๆ จึงเริ่มหันไปพึ่งพาเศรษฐกิจภายในประเทศ
- การรวมกลุ่มทางการค้ามีความจำเป็น
 - การแข่งขันจากนอกกลุ่มการค้าทำได้ยากขึ้น
- การมีเทคโนโลยีและนวัตกรรมคือสิ่งสำคัญ
 - นวัตกรรมมีบทบาทในการผลิตและการค้า และเป็นตัวเร่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ
- การตระหนักถึงความสำคัญของสังคมและสิ่งแวดล้อมต่อเศรษฐกิจ

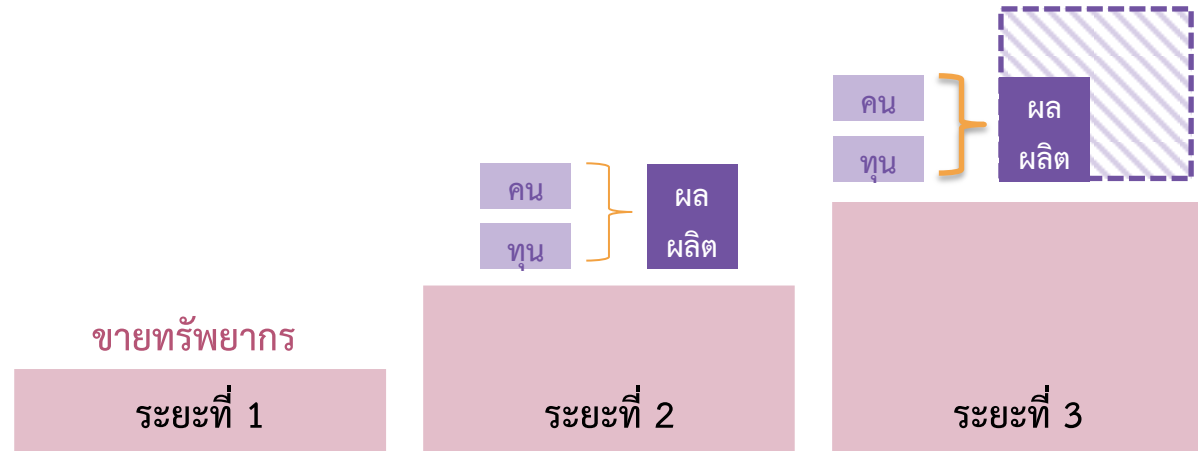
ปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ความท้าทายในประเทศ

- กัณฑ์รายได้ปานกลาง
 - การเติบโตทางเศรษฐกิจชะงักงัน เพราะ ขาดการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ
- ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม
 - โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และทรัพย์สิน
- การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
 - ประชากรสูงอายุเพิ่มสูงขึ้นสวนทางกับ กำลังแรงงานที่มีแนวโน้มลดลง
การพึ่งพิงคนวัยทำงานและภาระการคลังจึงสูงขึ้นตาม
- ปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม
 - ไทยขาดการบริหารทรัพยากรควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

“เศรษฐกิจติดหล่ม”

อธิบายอาการผ่านระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

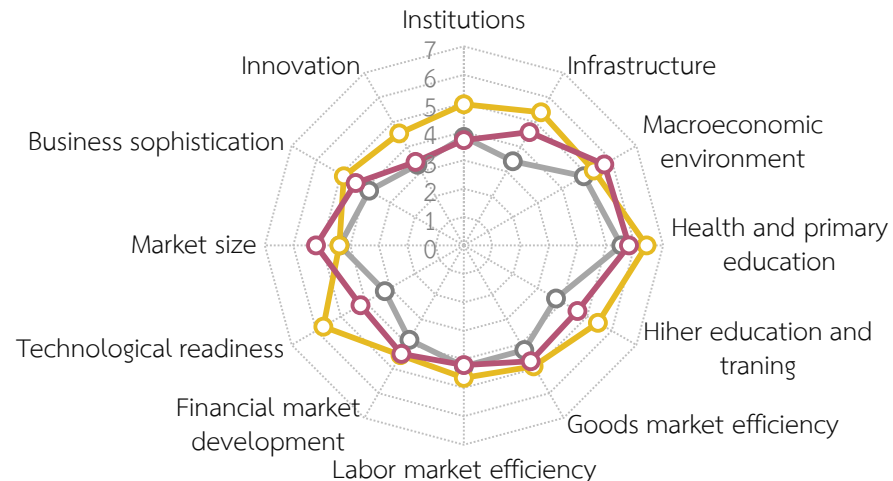


- เศรษฐกิจไทยผ่านระยะที่ 2 ที่ขับเคลื่อนด้วยการเพิ่มปัจจัยการผลิต
- แต่แรงงานที่มีจำกัด และการเพิ่มปัจจัยการผลิตถึง “จุดอิมตัว” ไทยจึงต้องปรับตัวเข้าสู่ระยะที่ 3 ที่ใช้ **นวัตกรรม** เพิ่ม Productivity
- ปัญหา คือ ไทยขาดนวัตกรรมในการพลิกฟื้นเศรษฐกิจ

เหตุใด รู้ว่าขาด แต่ไม่อาจเติมเต็ม?

- การพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิด “กลุ่มผลประโยชน์” ที่แสวงหา Economic rent โดยการสกัดกั้นการแข่งขันและการพัฒนานวัตกรรมของผู้เล่นรายใหม่
- จาก Global Competitiveness Report 2015-16 ไทยได้คะแนนต่ำใน ด้าน (1) นวัตกรรม และ (2) สถาบันทางเศรษฐกิจ

○ Emerging and Developing Asia ○ Advanced economies ○ Thailand



รากของปัญหา คือ สถาบันทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทย
 ที่วิ่งตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ทัน

นโยบายภาครัฐภายใต้บริบทใหม่ของเศรษฐกิจไทย

แผนแม่บทฯ ของกระทรวงการคลังครอบคลุม

- (1) โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและทางการเงิน
- (2) นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ
- (3) การพัฒนาระบบ Safety net ทั้งจากภาครัฐและเอกชน

เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน

- เพิ่มศักยภาพระบบการเงิน
 - เพิ่มโอกาสให้ SMEs เข้าถึงแหล่งเงินทุน
 - พัฒนาระบบการชำระเงิน
- ส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้นวัตกรรม
 - พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
 - มาตรการทางการคลังและการเงิน

รองรับสังคมผู้สูงอายุ/ลดความเหลื่อมล้ำ

- ปฏิรูปการเงินฐานราก
 - ส่งเสริม Financial access
 - วางระบบประกันภัยพิชผลเกษตร
- การกระจายทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดิน
- การออมและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ
 - กองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ
 - สินเชื่อบ้านประชารัฐ

สิ่งที่ยังขาดอยู่ คือการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจ

มองไปข้างหน้ากับบทบาทภาครัฐและ โครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจไทย

- บทบาทของภาครัฐและแนวคิดในการทำนโยบายทางเศรษฐกิจ: ‘มือขยัน’ และ ‘การสร้างระบบ’
- บทบาทของภาครัฐในแต่ละระดับชั้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่เหมือนกัน
 - ในช่วงเริ่มต้น รัฐบาลต้องทำหน้าที่ ‘มือขยัน’ หรือเป็น ‘ผู้เล่น’ ที่สำคัญรายหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ
 - ในระดับการพัฒนาที่สูงขึ้น บทบาทจะต้องเปลี่ยนแปลงไปเป็น ‘ผู้สร้าง’ คือ การสร้างระบบที่เอื้อให้ ‘กลไกตลาด’ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- คำถามสำคัญ
 - ‘ระดับ’ และ ‘รูปแบบ’ ของบทบาทในฐานะ ‘มือขยัน’ อยู่ตรงไหน?
 - เราถึงจุดเปลี่ยนผ่านของแนวนโยบายไปสู่ ‘ผู้สร้างระบบ’ หรือยัง?



“มือขยัน” : ระดับที่เหมาะสมของบทบาทภาครัฐ

- บทบาทของรัฐมีความจำเป็นแต่ต้องไม่มากเกินไปจนก่อผลเสีย
 - บทบาทของรัฐอยู่ภายใต้ข้อจำกัดจากภาระการคลัง และการมีบทบาทมากเกินไปอาจก่อผลเสียต่อระบบ ดังนั้น จึงต้องเลือกระดับการแทรกแซงที่เหมาะสม และทำอย่างมีประสิทธิภาพ
 - งานศึกษาพบว่าระดับการใช้จ่ายที่เหมาะสมของรัฐบาลในกลุ่มประเทศอาเซียน (8 ประเทศ*) อยู่ที่ 28.5% ของ GDP

สั้น: ลดความผันผวนของอุปสงค์
กระตุ้นเศรษฐกิจ และลดผลของการชะลอตัว
ทางเศรษฐกิจต่อหน่วยเศรษฐกิจที่เปราะบาง

ยาว: ยกศักยภาพ/ลดความเหลื่อมล้ำ
สร้างสินค้าสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐาน
ลดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในด้านโอกาส

ภาระทางการคลัง ทั้งภาระภาษี หรือหนี้ที่
อาจกระทบความยั่งยืนทางการคลัง

ขาดประสิทธิภาพ หรือก่อผลข้างเคียง
การใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือไม่ตรงจุด
เกิดการคอร์รัปชัน / นโยบายบิดเบือน
แรงจูงใจของภาคเอกชน

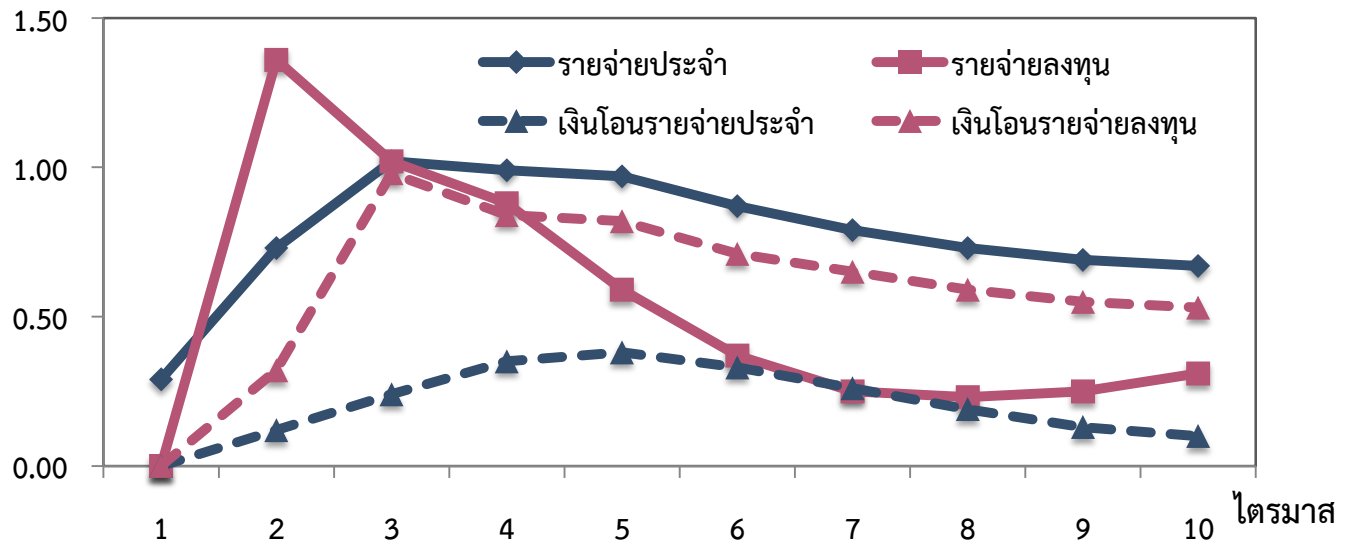
* ได้แก่ บรูไน, กัมพูชา, อินโดนีเซีย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์, ไทย และเวียดนาม

ที่มา: Hok และคณะ (2557)

“มือขยัน” : รูปแบบที่เหมาะสมของบทบาทภาครัฐ

- การใช้จ่ายภาครัฐ ควรคำนึงถึงผลระยะสั้น-ยาวควบคู่กัน
 - รัฐควรกระตุ้นเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายที่สร้างความเชื่อมั่นระยะสั้น และเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจในระยะยาว
 - การกระตุ้นระยะสั้นต้องจำกัดผลเสียในระยะยาว

ตัวคูณทางการคลัง (การตอบสนองของ GDP ต่อการใช้จ่ายภาครัฐ)



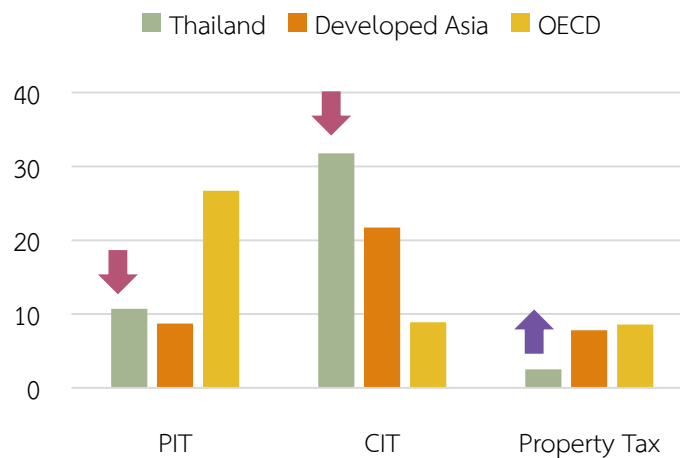
“มือขยัน” : รูปแบบที่เหมาะสมของบทบาทภาครัฐ

- การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ลงทุนอย่างมียุทธศาสตร์ เพื่อสร้าง Crowding-in และ Spillover effects
 - งานศึกษาพบว่า Capital-intensive industries ของไทยได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มที่เอื้อให้มีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ (Spillover effects)
 - ดังนั้น การลงทุนควรมีลักษณะ
 1. กระจุกตัว เพื่อให้เกิดการสร้าง Industrial hub โดยเฉพาะ High-tech industries ที่ได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้สูง
 2. สร้างโครงข่าย ผ่านการสร้างถนน หรือเทคโนโลยีสื่อสาร

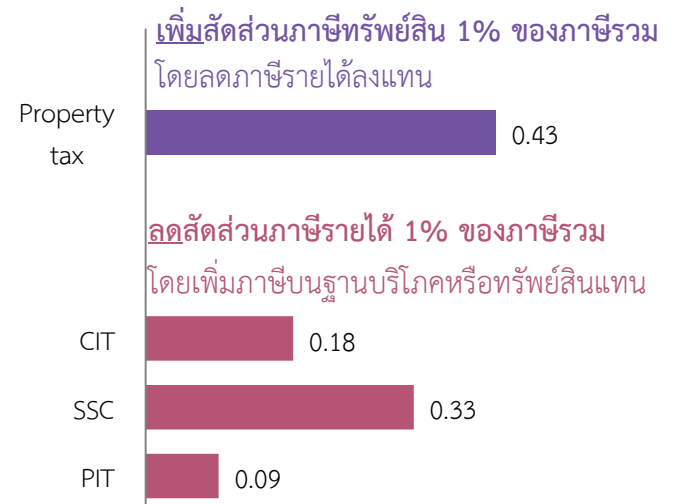
“มือขยัน” : รูปแบบที่เหมาะสมของบทบาทภาครัฐ

- การปรับโครงสร้างภาษี** ยก Potential growth โดยการลด
 สัดส่วนภาษีฐานรายได้ และเพิ่มสัดส่วนภาษีฐานทรัพย์สิน
 - ภาษีรายได้ลดแรงจูงใจในการทำงาน การออมหรือการสะสมทุน ขณะที่ภาษีทรัพย์สิน
 ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และกระตุ้นให้เกิดการนำสินทรัพย์มาใช้ประโยชน์

โครงสร้างภาษีไทยเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว
(% ต่อมูลค่าภาษีรวม)



Δ GDP per capita annual growth rate
จากการปรับโครงสร้างภาษี (กำหนดให้ภาษีรวมคงที่)



หมายเหตุ: ข้อมูลโครงสร้างภาษีในช่วงปี 2552-54

ที่มา: Acosta-Ormaechea และ Yoo (2545) Abdon และคณะ (2547)

“การสร้างระบบ” :

การปรับโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจของไทย

- การใช้นวัตกรรมและการเพิ่มผลิตภาพเป็นตัวขับเคลื่อนการผลิตต้องเกิดขึ้นในวงกว้าง (ไม่ใช่เฉพาะเจาะจงเพียงบางอุตสาหกรรม)
- สิ่งที่เราต้องการคือ การปรับโครงสร้าง ‘สถาบันทางเศรษฐกิจ’ ที่เอื้อให้ระบบตลาดสามารถช่วยจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสร้างกลไกที่ช่วยส่งเสริมคนขยัน พัฒนา และคัดสรรคนเก่งในระบบเศรษฐกิจ
- งานศึกษาเชิงวิชาการให้ข้อสรุปการปรับโครงสร้างทางสถาบันทางเศรษฐกิจไทย ดังนี้

“การสร้างระบบ” :

การปรับโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจของไทย

1. การสร้างระบบ/กลไกที่ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในตลาด

- “ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน” ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ
 - ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจที่สนับสนุนการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม
- การลดความบิดเบือนในตลาด การลดการผูกขาด และการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า
- จะช่วยให้ ‘ผู้เล่น’ ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเกิดแรงจูงใจที่จะแข่งขันกันด้วย ‘การพัฒนา’ คุณภาพและประสิทธิภาพ

“การสร้างระบบ” :

การปรับโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจของไทย

2. การมีระบบแรงจูงใจให้ใช้เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาในกิจกรรมการผลิต

- การใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการผลิต โดยใช้ ‘สิ่งใหม่’ เป็นตัวแข่งขัน ไม่ใช่ ‘ของเก่าที่ราคาถูกลง’ เพื่อแข่งขันทางการค้า
 - เช่น มาตรการทางด้านภาษี และการให้การอำนาจผูกขาดทางตลาด ‘ชั่วคราว’
- นวัตกรรมในวงกว้างจะเกิดขึ้นในระบบที่ผู้ประกอบการ ‘เจ้าใหญ่’ (Incumbent) อ่อนแอกว่าผู้ประกอบการ ‘รายใหม่’ (New Comers)
 - งานทางวิชาการชี้ว่า ‘เจ้าใหญ่’ ที่อยู่มานานมักจะมี Innovation แบบ Incremental มากกว่า Break-through

“การสร้างระบบ” :

การปรับโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจของไทย

3. การพัฒนาระบบการเงิน เพื่อผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีศักยภาพและมีนวัตกรรม

- ประเด็นสำคัญ คือการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล (Asymmetric Information) ในตลาดการเงินโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ ‘รายใหม่’
 - เช่น การพัฒนาระบบข้อมูลเครดิตของผู้ประกอบการรายย่อย รายใหม่ และนอกระบบ
 - รวมถึง ระบบสัญญา ระบบบัญชี การบังคับใช้และการกำกับที่สามารถคัดกรองและทำให้ผู้ประกอบการหน้าใหม่ที่มีศักยภาพสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้

“การสร้างระบบ” :

การปรับโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจของไทย

4. การพัฒนาผู้ประกอบการในประเทศ

- ระบบที่จูงใจให้ผู้ประกอบการ 1.ลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ 2. พัฒนาความสามารถด้านเทคนิค และ 3.พัฒนาความสามารถในการหาประโยชน์จากนวัตกรรม

5. การสร้างระบบกลไกสำหรับผู้ที่พลาด

- สร้างแรงจูงใจให้เรียนรู้ ปรับปรุง และพัฒนา และกลับเข้ามาเป็นผู้เล่นในระบบเศรษฐกิจได้ เช่น การปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย

