

ThaiPublica Talk

สมประวิณ มันประเสริฐ

30 มีนาคม 2558

1. นิยามของระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน “คนชราที่อ่อนแอ”

▪ ขยายความว่าทำไมถึงให้นิยามเช่นนี้

- คำว่า ‘เศรษฐกิจที่ชรา’ หมายถึง การที่ระบบเศรษฐกิจหมดแรงที่จะทำงาน/สร้างผลผลิตต่อในระยะยาว การหมดแรงนี้เป็นสาเหตุมาจาก 3 ประการ

1.) ผลจากการอิ่มตัวของกาไรไปจ้จัยการผลิตเข้าไปในระบบ

เศรษฐกิจ Growth เลยไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นน้อยกว่าที่ผ่านมา หรือเราอาจเรียกได้ว่าเป็นการเกษียณอายุของปัจจัยการผลิตในประเทศนั่นเอง

2.) การเข้าสู่สังคมชราภาพของประชากรไทย ซึ่งทำให้ปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงานลดลง

3.) การที่ไม่สามารถนำเอา Technology และ Innovation มาเป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ

ทั้ง 3 สิ่งนี้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจเราไม่มี Growth คือไม่โตต่อ เมื่อไม่มี Growth Hormone ก็เปรียบเสมือนคนแก่

- คำว่า ‘เศรษฐกิจอ่อนแอ’ หมายถึง การมีภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจต่ำในระยะสั้น นั่นคือ เครื่องยนต์ในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจในระยะสั้นดับไปหลายเครื่อง ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเปราะบางมาจาก

Shocks ต่างๆ ที่เกิดขึ้น แม้เป็นเพียงเล็กน้อยและชั่วคราว เช่น เดือนไหนมีการปิดซ่อมบำรุงโรงงานในภาคการผลิตบางประเภท ก็กระทบตัวเลขทางเศรษฐกิจรายเดือนแล้ว แสดงว่า ผลที่เกิดขึ้นแค่จุดๆ หนึ่ง ในกิจกรรมการผลิตก็สามารถสะท้อนไปที่ตัวเลขรวมทางเศรษฐกิจได้

- ดังนั้น หากจะสรุปให้เป็นภาษาเศรษฐศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจที่เป็น ‘คนชราที่อ่อนแอ’ หมายถึงปัญหาเกิดขึ้นในปัจจุบันมีทั้งปัญหาสั้นและ

ยาวซ้อนกัน สภาวะทางเศรษฐกิจ เช่น ตัวเลขเศรษฐกิจรายเดือน หรือ GDP รายไตรมาสเลวอ่อนแอมาก

- เศรษฐกิจปีที่แล้วไม่ได้ฟื้นอย่างที่หลายคนคาดการณ์เอาไว้ ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุที่เกิดจากทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจเอง และที่เนื่องจากปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดของการทำนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผิดวิธี

- ตั้งแต่ต้นปี หลายคนมีความคาดหวังว่าเราจะเห็น 4-4.5% GDP

Growth แม้จะมีปัจจัยที่เราเรียกว่าฐานแต่ หากเราติดตาม

Momentum ของสภาวะทางเศรษฐกิจเป็นรายเดือน ตั้งแต่ข้อมูลเดือนมกราคม เราจะยังพบว่าเศรษฐกิจไทยยังคงหมดแรงและอ่อนแอมาก หมดแรงในที่นี้หมายถึงแม้จะเหมือนฟื้นแต่ก็เดินได้ป้อแป้ อ่อนแอ หมายถึงเปราะบาง อย่างไม่ได้ขยายความไปแล้ว

- ดังนั้น ต้องเข้าใจว่า ณ ขณะนี้ ที่ GDP ต่ำ เกิดจากการที่ประเทศไทยประสบกับทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั้งจากสาเหตุระยะสั้น ที่เราเรียกว่าเป็นผลมาจากวัฏจักรเศรษฐกิจ (หรือที่เรียกภาษาอังกฤษว่า Business Cycle) และสาเหตุระยะยาว ซึ่งมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย (เดี๋ยวจะขยายความต่อไป)
- ตอนท้ายจะสรุปให้ฟังว่า การแก้ปัญหาก็ต้องมีการแก้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผมจะพยายามชี้ให้เห็นอีกที่ว่าผู้ดำเนินนโยบายใดเกี่ยวข้องบ้าง และอะไรที่ยังไม่ได้ทำ/ยังขาดอยู่

2. ปัญหาและความเสี่ยงในระยะสั้น

- ขยายความปัญหาในระยะสั้นก่อน และขอเล่าถึงความเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่เราอาจจะเผชิญในปีนี้
- ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปีที่แล้วและการดำเนินนโยบายที่ผ่านมา ซึ่งส่งผล Constrain การเติบโตในปีนี้มีจากทั้งภายนอกและภายในประเทศ
 - จากภายนอกประเทศ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกอย่างเชื่องช้า คู่ค้าสำคัญอีก 3 เจ้าของเรา คือ จีน ยุโรป และญี่ปุ่นยังมีปัญหาอยู่มาก ถึงแม้ US จะฟื้น แต่ก็ไม่ได้บริโภคเรามากเท่าเดิม รวมถึง CLM ที่เรา

บอกว่าเป็นประเทศที่มีศักยภาพ ปัจจุบัน Export Share สูงกว่ายุโรปแล้ว แต่จริงๆ แล้วก็ไม่สามารถมาชดเชยส่วนที่ลดลงไปได้ เพราะจากตัวเลขรวมส่งออก เรายังเห็นว่าปีนี้คาดโตบวกเล็กน้อยเท่านั้น จากที่เราเคยโตกัน 2 Digits

- จากภายในประเทศ ก็เกิดจากการกระตุ้นเศรษฐกิจบางประเภทในอดีตคือกระตุ้นให้คนกู้มากจนเกินไป (ผมไม่ได้ใช้คำว่ากระตุ้นให้บริโภคเพิ่มขึ้น แต่ใช้คำว่ากระตุ้นให้กู้) ดังนั้น ปัจจุบันผู้บริโภคส่วนหนึ่งเป็นหนี้เพิ่มขึ้น มีภาระมากขึ้น ในขณะที่มูลค่าสินทรัพย์ที่เกิดจากการกู้มาซื้อไม่ได้เพิ่มขึ้นแถมยังมูลค่าลดลง (ราคารถยนต์) ดังนั้น มันจึงมีผลต่อ Wealth Effect และทำให้การบริโภคภายในประเทศไม่ฟื้น

- ความเสี่ยงที่ต้องเผชิญในปี

1.) แนวโน้มที่จะมีการทำนโยบายทางการเงินที่ผ่อนคลายมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียง/หรือที่เป็นคู่แข่งทางการค้ากับประเทศไทย ส่งผลให้อาจมีความผันผวนของค่าเงินมากขึ้น และความสามารถในการแข่งขันทางด้านราคาของสินค้าส่งออกไทยลดลง (อันนี้ หมายถึงเรื่องปัญหาความสามารถในการแข่งขันระยะสั้น)

2.) แม้ปัจจุบันเรายังมี Policy Space อยู่ทั้งที่เป็น Fiscal and Monetary Policies แต่ในอนาคตเราอาจมีข้อจำกัดในการทำนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอาจมีมากขึ้น เช่น เมื่อเงินเพื่อเริ่มขึ้นเพิ่มขึ้น หรือการเก็บภาษีทำได้น้อยลง เป็นต้น

3. การแก้ปัญหาสั้น

- การแก้ปัญหาระยะสั้น นักเศรษฐศาสตร์เรียกมันว่า การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือ Stabilization Policy ทำได้ 2 ทางคือ การใช้นโยบายการเงิน (Monetary Policy) และการใช้นโยบายการคลัง (Fiscal Policy) ความแตกต่างคือ Monetary Policy ทำได้เร็ว (ประชุมกันทุก 6 สัปดาห์) แต่ Transmission Mechanism ใช้เวลา ในขณะที่ Fiscal

Policy ทำได้ไม่ง่ายเท่า แต่ได้ผลเร็วและ Effectiveness ดีกว่าในระยะสั้น

- ในปัจจุบัน ผมเชื่อว่าเรายังมี Policy Space อยู่จากทั้ง 2 ฝั่ง ทั้งนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง แต่หากจะได้ผลเร็วเราต้องใช้นโยบายการคลัง
- ปัจจุบันเราไม่มีมาตรการกระตุ้นพิเศษจากฝั่งคลังเลย มีแต่อยู่ในงบประมาณ ซึ่งก็เบิกจ่ายช้าอีก มีล่าสุดออกมา 8 หมื่นล้านก็เป็นเรื่องการก่อสร้างโครงการที่เกี่ยวกับน้ำและถนน ซึ่งเป็นการใช้เงินที่ไม่ได้กระตุ้นทันที ในสภาวะปัจจุบัน ผมเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจต้องการการกระตุ้นระยะสั้นด้วย กระตุ้นระยะสั้นหมายถึง กระตุ้น Confidence และการกระตุ้นการบริโภค (ปัจจุบันคนกลัวไม่ไหวแล้วแต่รัฐก็กู้ได้ ยืนยันให้ประชาชนเป็นคนใช้)
- ที่เรามองเห็นในตอนนี้ มาตรการที่มาจากฝั่งคลังมีเจตนาดี คือมุ่งไปที่การเพิ่มศักยภาพระยะยาว เช่นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ แต่ปัญหาทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมีที่เป็นทั้งปัญหาระยะสั้นจาก Business Cycle และปัญหาเชิงโครงสร้างระยะยาว ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจต้องการยาระยะสั้นด้วย
- ผมเข้าใจว่าเราอาจกลัวว่ามาตรการที่จะออกมาจะเป็นประชานิยม แต่ประชาชนเองก็น่าจะแยกออกว่ามาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจกับประชานิยมนั้นไม่เหมือนกัน การทำนโยบายการคลังที่เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาว่าเป็นประชานิยมสามารถทำได้
 - 1.) โดยทำให้โปร่งใส ที่มาที่ไปของเงินงบประมาณเป็นอย่างไร จะนำเงินจากส่วนไหนมาใช้คืน
 - 2.) มีแผนอย่างไร
 - 3.) มีการศึกษาผลกระทบ ผลได้ผลเสียแล้วเป็นอย่างไร และ
 - 4.) ทำการสื่อสารให้สาธารณะชนรับทราบสิ่งเหล่านี้ก็สามารถทำนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

4. ปัญหาระยะยาว

- ปัญหาระยะยาวนี้เรื่องยาว สาเหตุระยะยาว ของ Growth Slowdown ในประเทศไทยมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่ง ได้แก่ 1.) การอึดตัวของปัจจัยการผลิต 2.) การที่ไม่สามารถยกระดับการผลิตให้ใช้เทคโนโลยี และ 3.) การเข้าสู่สังคมชราภาพ อย่างที่เรีนนไปในช่วงแรก
- ผลกระทบรุนแรงมากในระยะยาว จากข้อมูลเราจะพบว่า อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจไทยลดลงเป็นขั้นบันไดในช่วงทุกๆ ทศวรรษที่ผ่านมา เราเคยเรียกอัตราการเติบโตของ GDP ที่ 5 – 6% คือ Potential Growth ของระบบเศรษฐกิจไทย ปัจจุบัน อัตราการเติบโตดังกล่าวเกิดขึ้นได้ยากมาก
- ยกตัวอย่างให้เห็นภาพมากขึ้น เอาแค่ผลที่มาจากกาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร มิงงานวิจัยแสดงให้เห็นว่า แแกนของการเติบโตทางเศรษฐกิจไทย (หรือ Potential Growth) จะหายไปถึง 1 – 1.5% ต่อปี นั่นหมายความว่า เอาแค่ผลอันเดียวเราก็พบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับปกติที่ 5% ก็เหลือเพียง 3.5 – 4% เท่านั้น นั่นอาจจะเป็น New Normal ใหม่ของการเติบโตทางเศรษฐกิจไทย หากเรายังไม่มีการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างจริงจัง
- เราต้องทำความเข้าใจว่า ช่วงแรกของการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้น การเพิ่ม Growth จะง่ายกว่าโดยเปรียบเทียบ เริ่มต้นเลยคือการขุดเอา Resources หรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ประเทศมีมาขาย นั่นก็เกิดเป็น Output แล้ว ยุคต่อมาการผลิตเพิ่มขึ้นได้จากการที่เราใส่ปัจจัยการผลิตเข้าไป เราจับแรงงานไปเข้าโรงงาน ไปทำงาน ซื้อเครื่องจักรมาผลิตสินค้า มันก็เกิดเป็น Output และมี Growth แต่ในระยะต่อไป ซึ่งก็คือระยะปัจจุบัน การจะทำให้มี Growth เพิ่มขึ้นมากไปจากเดิม เป็นสิ่งที่ยากขึ้น การใส่เพียงแรงงานและเครื่องจักรเพิ่มเข้าไปมันถึงจุดอึดตัว Growth มันเลยไม่เกิด นักเศรษฐศาสตร์บอกว่า เราต้องใช้ Innovation หรือการ

เพิ่ม Productivity ของปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ นั้นหมายถึง ทำอย่างไรก็ได้ที่
ใช้คนและเครื่องจักรเท่าเดิม แต่ได้ Output ที่เพิ่มขึ้น

5. การแก้ปัญหายาว

- จากการที่นักเศรษฐศาสตร์บอกว่า Growth Model ที่ยั่งยืน ต้อง
ขับเคลื่อนด้วย Innovation และ Technology คำถามคือ 'เรารู้แล้วทำไม
เราไม่ทำ' ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มแรกตอบไม่ได้ นักเศรษฐศาสตร์ยุค
ต่อๆ มาพยายามตอบคำถามนี้ เช่นพบได้ในงานคลาสสิก หนังสือชื่อ
Rise and Decline of Nations ของ **Mancur Olson** ที่พยายามตอบ
คำถามว่าทำไมประเทศที่รุ่งเรืองกลับล่มจมทางเศรษฐกิจได้ในช่วงต่อมา
สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำซากในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก Olson ชี้ว่าใน
ระบบเศรษฐกิจจะมีกลุ่มผลประโยชน์ (หรือ Vested Interest Groups)
เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งท้ายที่สุด ความ
ขัดแย้งทำให้การ Reform เกิดขึ้นได้ช้าหรือไม่ได้ ดังนั้น เมื่อประเทศถึง
ระดับการพัฒนาระดับหนึ่งจึงมี Growth Slowdown เกิดขึ้น
- งานต่อๆ มาที่มีความสำคัญมากก็พบได้ในงานของ **Daron Acemoglu** ที่
MIT เค้าบอกว่าจริงๆ ปัญหามันมาจาก 'Institutions' ในระบบเศรษฐกิจ
ซึ่งความสำคัญของ Institutions ต่อระบบเศรษฐกิจจะมีมากขึ้นด้วยเมื่อ
ยิ่งระบบเศรษฐกิจพัฒนามากขึ้น
- คราวนี้ลองมาดูข้อมูล Global Competitiveness Report 2014-2015
ฉบับล่าสุดที่ออกมากันยายนปีที่แล้ว เราจะพบว่ารายงานดังกล่าวได้
สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยในระยะยาวได้เป็นอย่างดี
โดยรวม ประเทศไทยเป็นอันดับที่ 31 จาก 144 ประเทศที่ทำการศึกษา
สิ่งที่ทำได้ดีคือ Macroeconomic Environment ซึ่งหากไปดูไล่ในก็จะ
พบว่าล้วนเป็นการบริหารเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระยะสั้น ได้คะแนน
เกือบเต็ม 6/7 ได้อันดับที่ 19 ของโลก อันที่แท้ และแย่มากๆ ไม่ใช่เรื่อง

Hard Infrastructure แต่เป็นเรื่อง Soft Infrastructure นั่นคือ
Institutions และ Innovation

- ขยายความ อันที่เราได้อันดับต่ำกว่า 100 ของโลก เช่น ปัญหา Intellectual Property Protection ปัญหาเรื่อง Ethics and Corruption ซึ่งอันที่แย่ที่สุด และเกือบจะที่สุดในโลกคือ Public Trust in Politicians (ได้ 1.9/7 และอันดับที่ 129) ปัญหาอื่นๆ เช่น Labor Market Inefficiency (ซึ่งส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ)
- ดังนั้น หากจะสรุปกรณีของประเทศไทย จากทั้งข้อมูล Global Competitiveness Report 2014-2015 ที่จัดทำโดย World Economic Forum (WEF) และแนวคิดเชิงทฤษฎีของนักเศรษฐศาสตร์เราอาจสรุปได้ว่า ปัญหาของประเทศไทยเกิดจากการที่ 'ระบบสถาบันทางเศรษฐกิจของประเทศไทย วิ่งตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ทัน'
- การปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องยาว ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับการมีเสถียรภาพทางการเมืองค่อนข้างมาก เราจะเห็นได้ว่าช่วงที่ประเทศกำลังพัฒนาจะก้าวข้ามผ่านรายได้ปานกลางไปได้ นั่น (เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์) การเมืองจะต้อง Stable และผู้นำประเทศต้องมีความมุ่งมั่นจริงในการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเติบโตให้กับประเทศชาติในระยะยาวอย่างไรก็ดี หากเราทำไม่ได้ ยิ่งไงระบบการเมืองไทยก็เป็นอย่างนี้ต่อไป เราก็ควรสร้างระบบ (Institutions) ที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจแม้ระบบการเมืองจะไม่มีเสถียรภาพ เช่น การเมืองอาจเกี่ยวข้องกับการบริหารเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนและขับเคลื่อนโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประเทศในระยะยาวแยกออกมา
- ผมคิดว่า ณ ระดับการพัฒนาของประเทศไทยในปัจจุบัน บวกกับสภาพทางเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เราไม่ควรจะไป Pick the Winners อีกแล้วว่าเราจะดันอุตสาหกรรมหรือภาคการผลิตอะไรเป็นธงที่

จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย เพราะมันจะเป็นการสร้างคามบิดเบือนในระบบตลาด เราต้องการคนที่เก่ง ทุกๆ ที่ ทุกๆ ภาคการผลิต และนั่นคือ Innovation หรือ Productivity ที่จะเพิ่มขึ้นได้ของประเทศ

- หากเราต้องการคนเก่งทุกๆ ที่ ดั่งนั้น สิ่งที่เราต้องการคือ ระบบสถาบัน (Institutions) ที่ช่วยส่งเสริมคนขยัน พัฒนาและคัดสรรคนเก่งในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งทำได้โดย

1.) ‘ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในระบบตลาด’ นอกจากเราต้องส่งเสริมการแข่งขันแล้ว เราต้อง

2.) ‘ลดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ’ ที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงหรืออุปสรรคในกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลต่อการพัฒนาในระยะยาว

3.) เราต้อง ‘ให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจกับผู้ Innovate’ นั่นคือการให้อำนาจทางตลาด ‘ชั่วคราว’ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถถูกขับเคลื่อนได้ด้วยองค์ความรู้ และนั่นคือสิ่งที่ยั่งยืนในการสร้าง

Growth Engine ให้กับประเทศในระยะยาว

- ทั้ง 3 สิ่งจะช่วยสร้างกลไกที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Creative Destruction ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการ ‘ปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจ’ ที่จะช่วยยกเครื่องให้ระบบเศรษฐกิจ ‘คนชราที่อ่อนแอ’ ค่อยๆ กลายเป็นคนหนุ่มที่ก้าวเดินต่อไปได้อย่างเข้มแข็ง