
จากโมเดลเก่าสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ: การจัดการเชิงสถาบันสำหรับ Inclusive Growth

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย

8 สิงหาคม พ.ศ. 2559

เสนอโดย

สมชัย จิตสุชน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

- ไทยติดกับดักประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างแน่นอน..
ไม่ต่ำกว่า 15 ปีแล้ว
 - โมเดลเก่าของการพัฒนา (ค่าแรงถูก นำเข้าเงินทุนและเทคโนโลยี ส่งเสริมเฉพาะภาคอุตสาหกรรมอย่างไร้ทิศทาง) ไม่ตอบโจทย์อีกต่อไป
 - รัฐ & เอกชนไทยไม่สามารถตอบโจทย์ได้
- ความเหลื่อมล้ำในไทยยังอยู่ในระดับสูง..ตัวเลขทางการที่บอกว่าดีขึ้นอาจลวงตา
 - ทั้งกลไกตลาดและกลไกรัฐไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้

- การอธิบายด้วย neoclassic economics นำไปสู่ข้อเสนอ 'ที่ดี' แต่มักไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมข้อเสนอที่ดีจึงไม่ถูกนำมาปฏิบัติ
- ปัจจัยเชิงสถาบันช่วยสร้างความเข้าใจถึงแรงจูงใจของ 'ตัวละคร' ต่าง ๆ ว่าทำไมถึงเลือก/ไม่เลือกทำตามข้อเสนอที่ดี
- สามารถใช้ได้ดีทั้งในกรณี MIT และ Inclusive Growth

ปัจจัยเชิงสถาบันสำหรับการแก้ปัญหา MIT

- การหลุดพ้น MIT หัวใจคือ technological upgrading แต่...
 - **Market Failure เพราะ**
 - Upgrading ต้องการกระบวนการเรียนรู้และลองผิดลองถูกที่ต่อเนื่อง
 - จึงต้องมี financing scheme ระดับ macro ที่ส่งเสริมการเรียนรู้
 - สำหรับประเทศกำลังพัฒนา Financing scheme นี้ไม่มีตลาดรองรับ
 - **Government Failure เพราะ**
 - การสนับสนุนโดยภาครัฐมักก่อให้เกิดค่าเช่าเศรษฐกิจ (rent)
 - หากไม่มีระบบธรรมาภิบาลที่ดี rent ที่เกิดจะเป็น unproductive rent ไม่นำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวได้

- Khan (2007) เสนอแนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือ growth enhancing governance (GEG) ซึ่งพัฒนาต่อเนื่องจากแนวคิด market-enhancing governance (MEG) หรือ Washington Consensus
- GEG คือการมีธรรมาภิบาลในการบริหารนโยบายที่เน้นสร้าง Growth ไม่ใช่เพียงให้ตลาดทำงานมีประสิทธิภาพขึ้น
 - ดีกว่า MEG เพราะกลไกตลาดมี market failure ในเรื่อง technological upgrading ไม่รับประกัน long-term growth แม้ระบบตลาดจะมีประสิทธิภาพก็ตาม

ตัวอย่างการหลุดพ้น MIT ด้วย GEG

ประเทศ	มาตรการ	ระดับธรรมาภิบาลและผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
เกาหลีใต้ ช่วงปี 1960s ถึงต้น 1980s	สนับสนุนการเงินแก่กลุ่มบริษัทใหญ่ chaebol โดยมีเงื่อนไขว่า chaebol ต้องพัฒนาตัวเองให้ไล่ตามบริษัทชั้นนำของโลกได้	มีธรรมาภิบาลระดับสูงในหน่วยงานสนับสนุนที่มีเป้าหมายการพัฒนาระยะยาว การเมืองค่ายต่าง ๆ อ่อนแอ ทำให้ปิดช่องทางการแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจผ่านการให้สินบนหรือระบบพรรคพวก ผลคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงมาก
มาเลเซีย 1980s ถึง 1990s	ตั้งเป้ายกระดับเทคโนโลยีผ่านรัฐวิสาหกิจ และหวังการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติ	มีธรรมาภิบาลพอสมควรของหน่วยงานสนับสนุน สามารถป้องกัน unproductive rent-seeking ได้ระดับหนึ่ง ผลคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงพอสมควร

ที่มา: สมชัย จิตสุชน (2559)

ตัวอย่างการไม่หลุดพ้น MIT เพราะขาด GEG

ประเทศ	มาตรการ	ระดับธรรมาภิบาลและผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
ลาตินอเมริกา 1950s-1970s	มุ่งสร้างความสามารถในการผลิตภายในประเทศผ่านมาตรการภาษีและสินเชื่อแบบเฉพาะเจาะจง	ขาดธรรมาภิบาลในการเร่งรัดให้อุตสาหกรรมทารกปรับปรุงตัวเอง ทำให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นปิดตัวลงในที่สุด เกิดกลุ่มพันธมิตรธุรกิจการเมืองที่เน้นประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ผลคือเศรษฐกิจโตเพียงในช่วงแรก จากนั้นซบเซาต่อเนื่อง
ลาตินอเมริกา หลัง 1980s	เปิดเสรีอย่างรวดเร็วและในวงกว้าง เดินตามแนวทาง MEG ชัดเจน	กลุ่มพันธมิตรธุรกิจการเมืองถูกล้มล้างไป ผลคือเศรษฐกิจขยายตัว แต่จำกัดเฉพาะในภาคการผลิตที่มีความได้เปรียบเปรียบเทียบ เช่น โภคภัณฑ์

ที่มา: สมชัย จิตสุชน (2559)

- GEG ที่เหมาะกับประเทศไทยเป็นอย่างไรแน่ และจะปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจอย่างไรเพื่อให้มี GEG ดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย?
- ไม่มีงานวิจัยทางด้านนี้อย่างจริงจัง งานวิจัยที่ใกล้เคียงที่สุดคือ Khan(2012)
 - Khan (2012) ตั้งข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในระยะ 10 ปีหลัง เป็นโอกาสของการก้าวสู่ GEG เพราะฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้นจนสามารถเป็น leader for growth ได้
 - แต่ไทยเสียโอกาสนั้นไป เพราะไม่มีการกระจายอำนาจการเมืองไปสู่ภาคส่วนอื่น เกิดการเมืองแบบผูกขาดภายใต้หน้ากากประชาธิปไตย (authoritarianism with democratic face)
 - ผลคือก่อให้เกิด unproductive rent ผู้นำไม่ใส่ใจต่อ technological upgrading อย่างแท้จริง
 - และความไม่แน่นอนทางการเมืองสูง

1. ลดโอกาสเข้าถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ไม่มีศักยภาพ (rent-capture by non-performers) เช่นการควบคุมการคอร์รัปชัน
2. เพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และปฏิรูปการเมืองให้นักการเมืองต้องตอบโจทย์ระยะยาวของประชาชน
3. สร้างกลไกส่งผ่านเสียงประชาชนส่วนใหญ่มาสู่การเรียกร้องทางการเมืองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (political demand for high economic growth) โดยมีมาตรการเช่น
 - สร้างความสำนึกในหมู่ประชาชนว่าการเรียนรู้ (ขององค์กร ของบุคคล) และการยกระดับเทคโนโลยีของประเทศก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนเอง
 - ผลักดันกระบวนการทางการเมือง/นักการเมือง/ภาคราชการ ให้หันมาแนวทางนี้
4. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

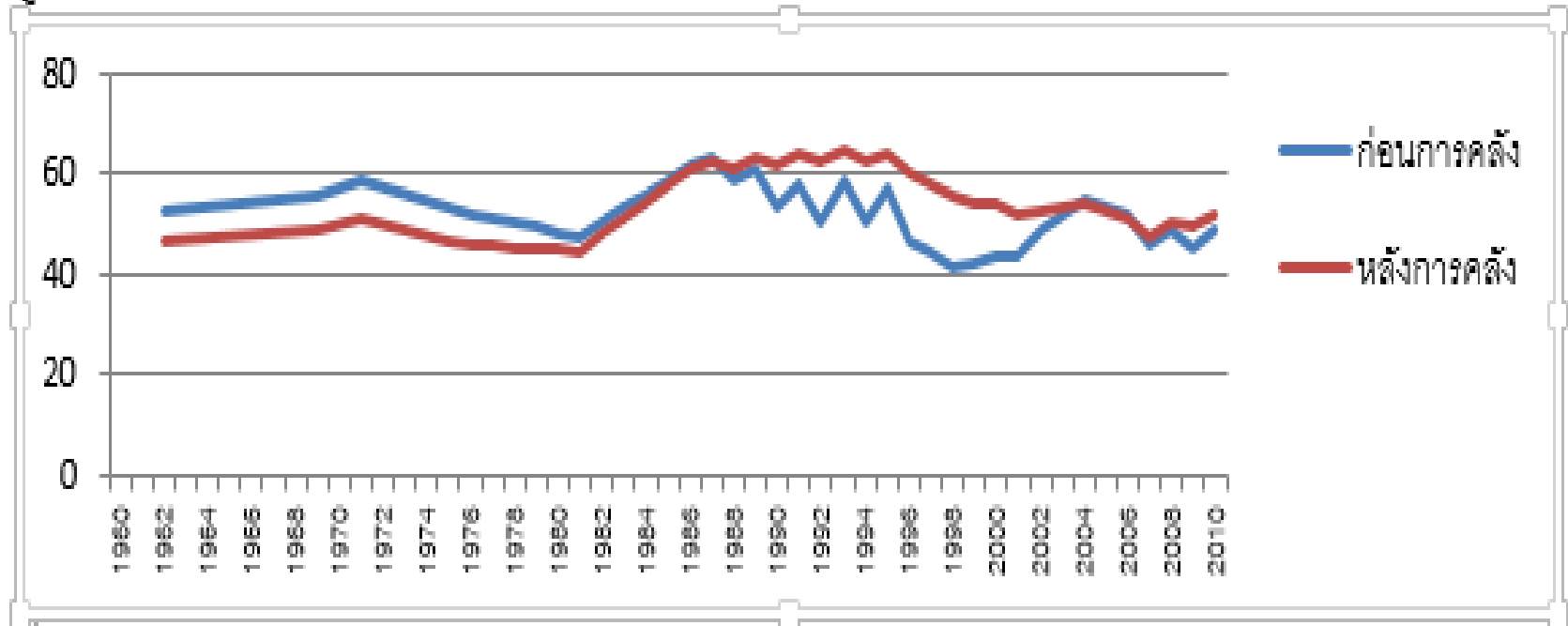
ปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- สาเหตุหลักคือโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเหลื่อมล้ำมาก
 - ความเหลื่อมล้ำของอำนาจการเมือง → ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Acemoglu et.al, 2007)
 - ทำให้นโยบายที่ลดความเหลื่อมล้ำไม่ถูกปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นการปฏิรูปการศึกษา ระบบภาษี ระบบ social protection และสวัสดิการ
 - และยังมีผลต่อ growth ผ่านกระบวนการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ไม่ก่อดอกก่อผล (unproductive rent seeking) เช่น กรณีประเทศไทย ทำให้ความยากจนลดช้ากว่าที่ควรเป็น
 - ระบบประชาธิปไตยไม่รับประกันการลดความเหลื่อมล้ำ
 - อาจเป็นเพราะคนรวยกับคนชั้นกลางร่วมมือกันกีดกันคนจน ตามทฤษฎี median voters
 - แม้มีผลให้เปิดโอกาสทางการศึกษามากขึ้น และเก็บภาษีมากขึ้น (แต่ก็ไม่มีผลลดความเหลื่อมล้ำมากนัก อย่างที่กล่าวข้างต้น)

แต่พบว่าการกระจายอำนาจการเมือง/การคลังมีผลลดความเหลื่อมล้ำ

ไทย: นโยบายการคลังโดยรัฐบาลกลางไม่ลดความเหลื่อมล้ำ

รูปที่ 25 ประมาณการค่าสัมประสิทธิ์ gini ของไทยก่อนและหลังมาตรการการคลัง



ที่มา: ข้อมูล The Standardized World Income Inequality Database

<http://thedata.harvard.edu/dvn/dw/facult/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=36908>

ด้านการใช้จ่ายมีปัญหามากกว่าด้านรายได้

- การศึกษาของ IMF ('Income Inequality, Fiscal Decentralization and Transfer Dependency', 2014)
 - ใช้ข้อมูลทั่วโลกตั้งแต่ปี 1980
 - นโยบายลดความเหลื่อมล้ำ (redistributive policy) ประสบผลสำเร็จมากที่สุดในระดับรัฐบาลท้องถิ่น
 - แต่มีเงื่อนไขว่า
 - ภาครัฐมีขนาดใหญ่พอควร
 - นโยบายลดความเหลื่อมล้ำต้องมีความครอบคลุมเพียงพอ โดยเฉพาะด้านการใช้จ่ายของรัฐ
 - เสริมด้วยการจัดเก็บภาษีที่ต้องเป็นไปเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ตัวเองมากพอ ไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากนัก

ศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่น



ที่มา: สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2559)

3 ยุค การกระจายอำนาจของไทย



ยุคทอง (2540-2544)

- มีรัฐธรรมนูญ-กฎหมายกระจายอำนาจ
- จัดสรรรายได้ตามกฎหมายกำหนด

ยุคซีไอโอ (2545-2549)

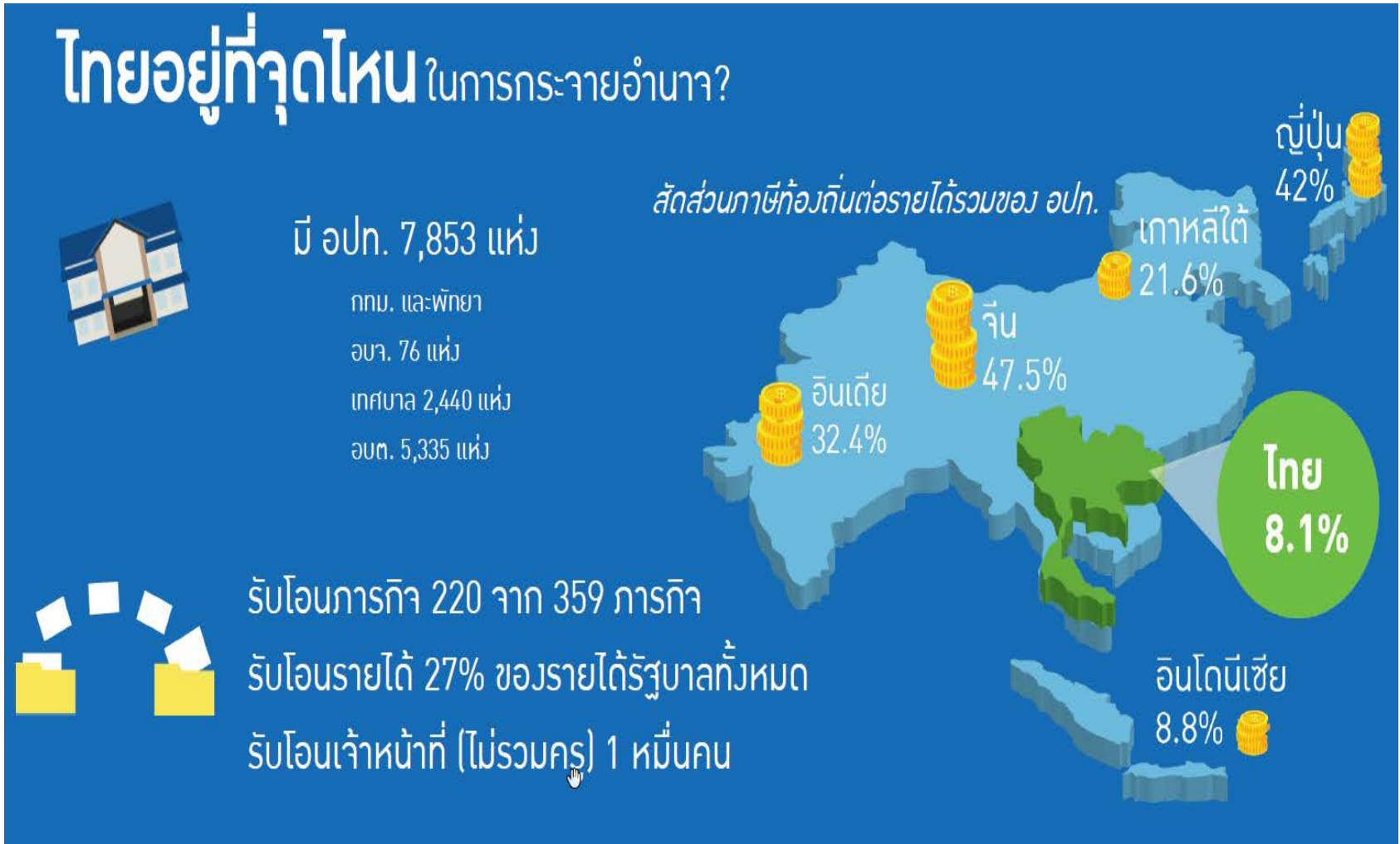
- เริ่มถ่ายโอนการศึกษา
- ชะลอลถ่ายโอนการกีฬา
- เลื่อนโอนรายได้ 35%
ไม่มีกำหนด

ยุคติดกับดัก (2549-ปัจจุบัน)

- ชะลอลถ่ายโอนการศึกษา
- เพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
- อปท. บางแห่งต้องการคืนการกีฬา

ที่มา: สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2559)

รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองได้น้อยมาก

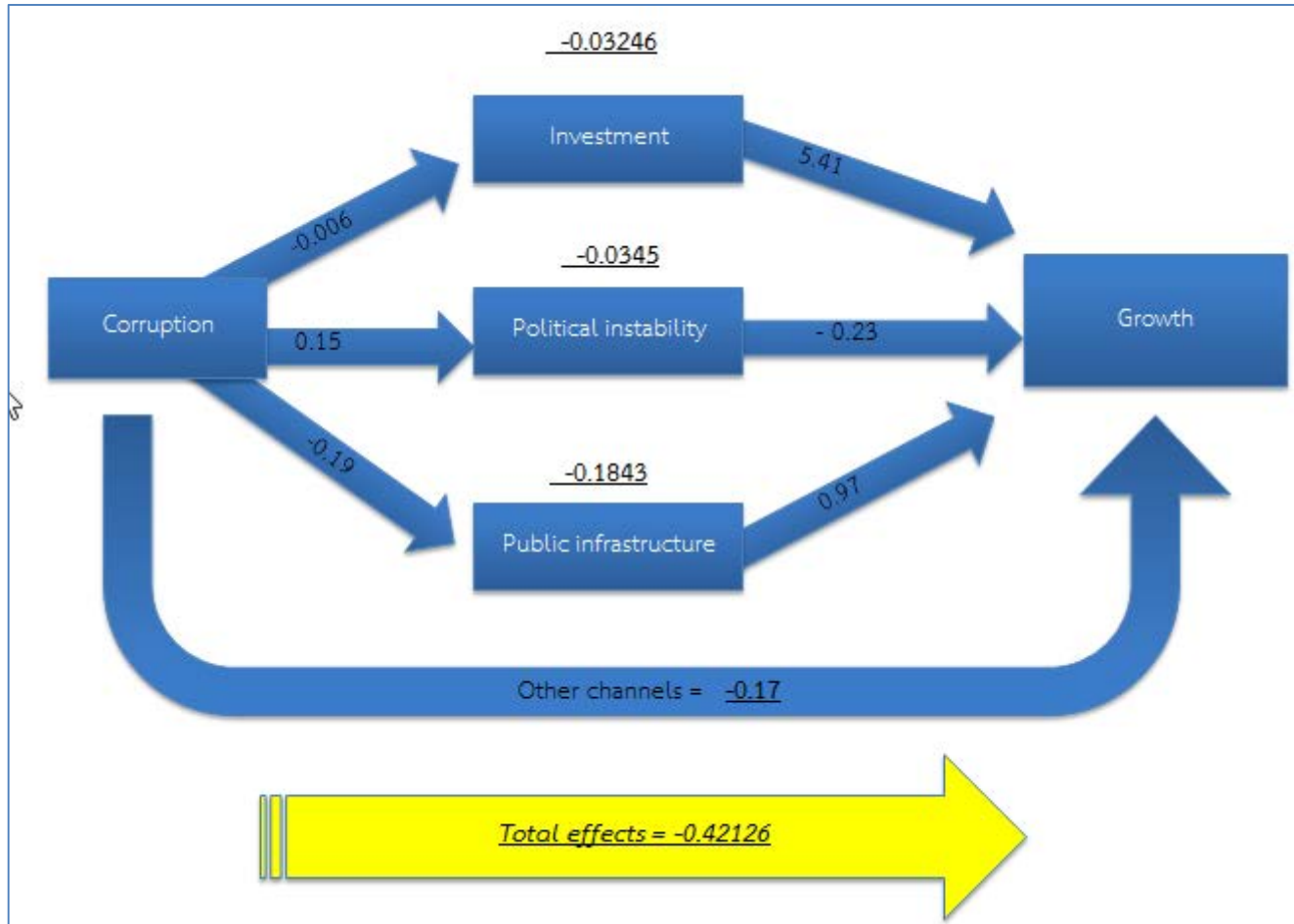


ที่มา: สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2559)

- งานวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจในประเทศที่พัฒนาแล้วมีโอกาสดลดความเหลื่อมล้ำได้ดีกว่าในประเทศกำลังพัฒนา
 - เพราะปัจจัยเชิงสถาบันของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนายังไม่เข้มแข็งเท่า (ปัญหา coordination, excessive regulation, คอร์รัปชัน)
- จึงต้องเร่งพัฒนา institutional capacity ของรัฐบาลท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย

คอร์รัปชัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และปัจจัยเชิงสถาบันในการต่อสู้คอร์รัปชัน

คอร์รัปชันกับ Growth



ที่มา: พรเทพ เภณญาณภักกุล (2556)

- คอร์รัปชันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ
 - ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวช้าลง
 - ภาษีก้าวหน้าน้อยลง
 - ค่าใช้จ่ายสังคมน้อย และไม่มีประสิทธิภาพ
 - การสะสมทุนมนุษย์น้อยลง
- ความเหลื่อมล้ำเอื้อต่อการคอร์รัปชัน
 - คนจนขาดทรัพยากรในการ monitor คอร์รัปชัน หรือป้องกันตัวเองจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ
 - มีผลต่อทัศนคติในการยอมรับคอร์รัปชัน (ถ้าจ้ดยากเลยทำให้ยอมรับ เช่น ‘โกงได้ถ้ามีผลงาน’)

- ประเทศกำลังพัฒนาโครงสร้างสังคมและการเมืองมีธรรมาภิบาลต่ำ ทำให้ต่อสู้กับคอร์รัปชันได้ยาก
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (National anti-corruption commission) เป็นเพียงฟันเฟืองหนึ่งในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน การทำงานอย่างโดดเดี่ยวมักไม่สามารถแก้ปัญหาได้
- ต้องใช้เครื่องมือหลากหลาย เช่น สร้างความเข้มแข็งให้สื่อและภาคประชาสังคม, ปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม, ปฏิรูประบบราชการ, ปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, ปฏิรูปสถาบันและกระบวนการทางรัฐสภา, การกระจายอำนาจ, สร้างเครือข่ายกับหน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศ

TDRI

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



tdri.or.th



[/tdri.thailand](https://www.facebook.com/tdri.thailand)



สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์



pier.or.th



[/Puey Ungphakorn Institute
for Economic Research - PIER](https://www.facebook.com/PueyUngphakornInstitute)