



80 ปีธรรมศาสตร์กับการพัฒนา เศรษฐกิจไทย: แนวทางการปฏิรูป

นิพนธ์ พัวพงศกร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

งานเสวนาในโอกาส 80 ปีธรรมศาสตร์ หอประชุมศรีบูรพา
21 กุมภาพันธ์ 2557



สรุปสาระการเสวนา

- ใน 80 ปีที่ผ่านมา ไทยเริ่มต้นพัฒนาด้วยนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม แล้วเปลี่ยนเป็นระบบทุนนิยมเสรี ยังผลให้ศก.เติบโตอย่างรวดเร็ว ความยากจนลดลง อายุไขของคนไทยสูงขึ้น
- แต่ความผิดพลาดทางนโยบายทำให้เกิดวิกฤติครั้งใหญ่ หลังจากนั้นศก.ไทยก็เติบโตแบบชะลอตัว
- การเติบโตในอดีตเกิดจากการเพิ่มปัจจัยการผลิต ราคาถูก & ถูกลงทรัพยากรธรรมชาติ บัดนี้กลยุทธ์การเติบโตที่อาศัยการส่งออกสินค้าราคาถูกหมดพลังแล้ว หลังจากนี้ไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ



สรุปสาระการเสวนา (ต่อ 1)

- ในช่วงปี 1958-96 รัฐไทยได้สร้างสถาบันสำคัญที่กำกับกลไกการทำงานของระบบตลาด ทำให้ศก.เติบโตอย่างรวดเร็ว สถาบันเหล่านี้เอื้อต่อการเติบโตในเชิงปริมาณ และ diversification
- แต่หลังวิกฤติ 2540/41 ศก.ไทยเติบโตช้าและผันผวนหนักส่วนหนึ่งเพราะวิกฤติการเงินโลก-น้ำท่วม และความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงและต่อเนื่องหลายปี
- ที่สำคัญคือ รัฐไทยไร้ความสามารถในการสถาปนาสถาบันใหม่เพื่อขับเคลื่อนระบบศก.โดยการยกระดับคุณภาพการผลิตด้วยเทคโนโลยี (technological upgrading) เพื่อยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดีของคนไทย



สรุปสาระการเสวนา (ต่อ 2)

- นอกจากนโยบายประชานิยมที่อาศัยเงินนอกงบประมาณแบบปลายเปิดแล้ว โครงการขนาดใหญ่ล้วนเต็มไปด้วยการทุจริต และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักธุรกิจการเมือง จนเป็นต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
- การพิจารณาตัดสินใจลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ขาดหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม โครงการขนาดใหญ่ยังสร้างผลกระทบทางลบอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนผู้เสียหายออกมาต่อต้านโครงการ
- การปฏิรูปศก.ที่สำคัญจึงต้องเริ่มต้นจากการสร้างสถาบันและกติกาใหม่ที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีแรงจูงใจและมีศักยภาพในการยกระดับการผลิต พร้อมกับสถาบันที่สามารถจำกัดการทุจริต และการแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่เป็นกลุ่มคนรวยที่สุด 1%

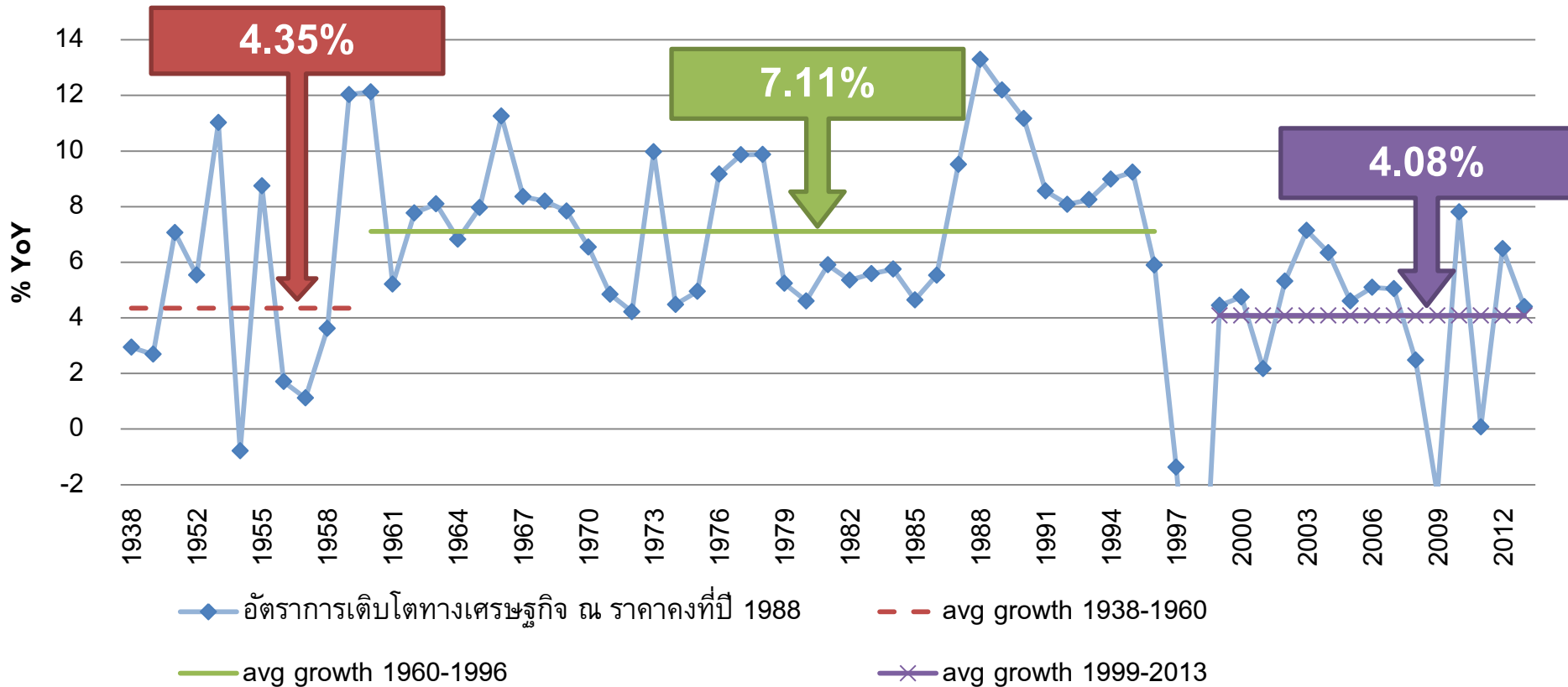


ความสำเร็จของ การพัฒนาเศรษฐกิจไทย



เศรษฐกิจไทยเติบโตช้าลง

อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจใน 80 ปี (1938-2013 GDP ณ ราคาคงที่ปี 1988)

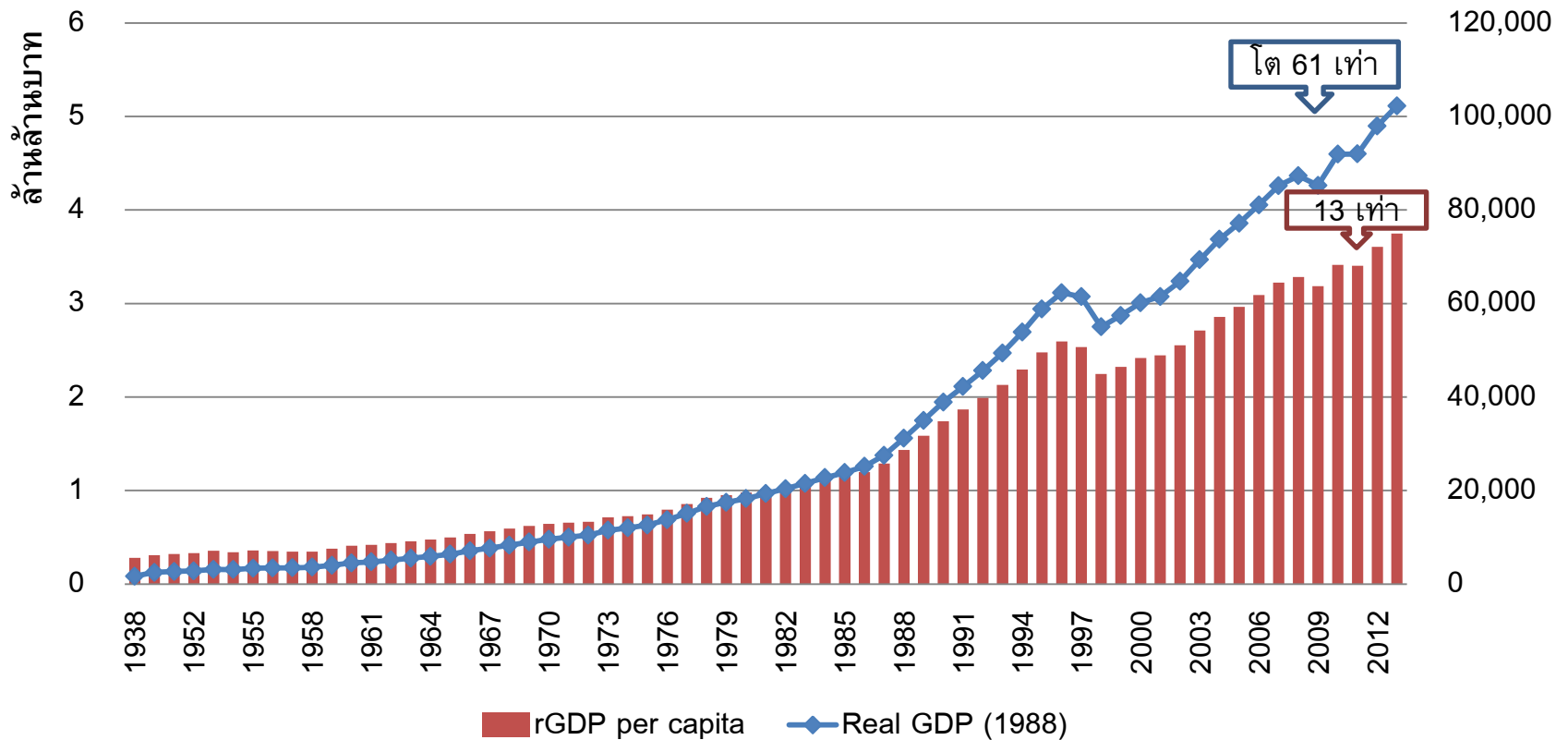


ที่มา: NESDB และ OECD(historical data).



ใน 80 ปี GDP เพิ่ม 61 เท่า รายได้ต่อหัวเพิ่ม 13 เท่า

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และเฉลี่ยต่อหัวประชากร ณ ราคาคงที่ปี 1988

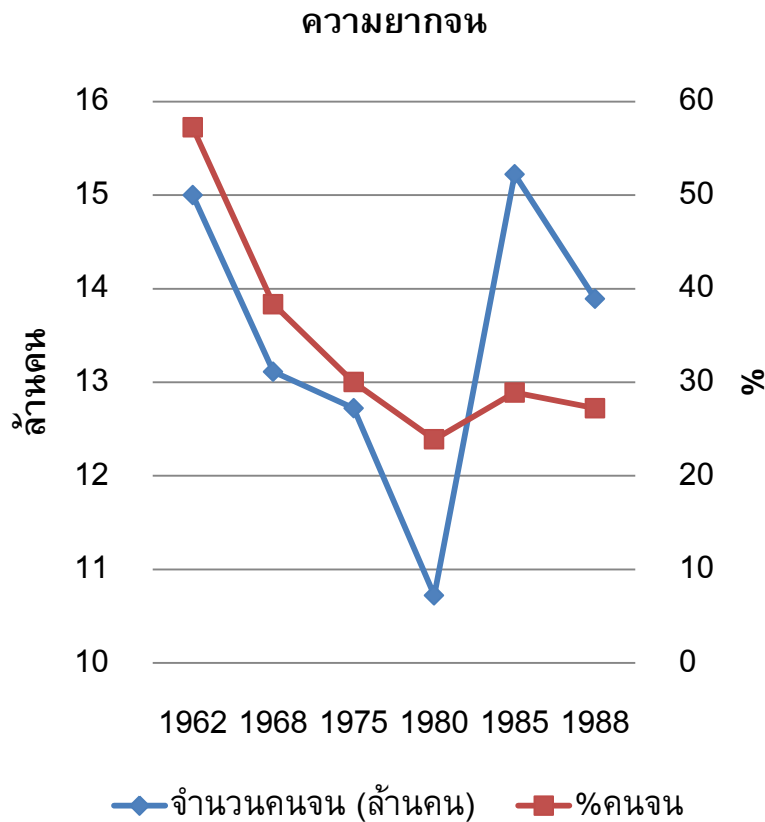


ที่มา: NESDB และ OECD(historical data).

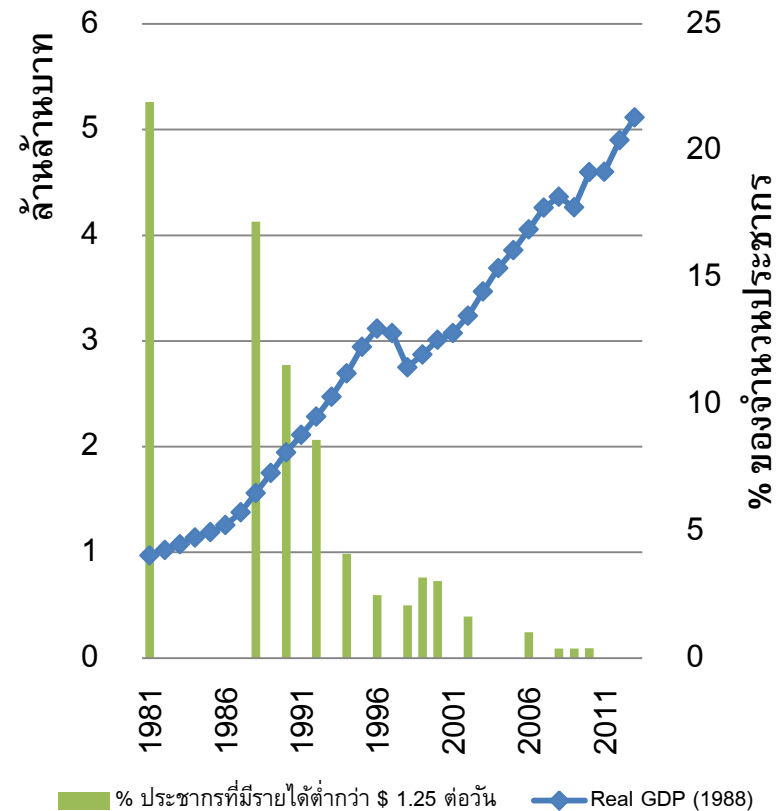


การเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้จำนวนคนจนลดลงมาก

จำนวนและสัดส่วนคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้น



%ประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า\$1.25 ต่อวัน

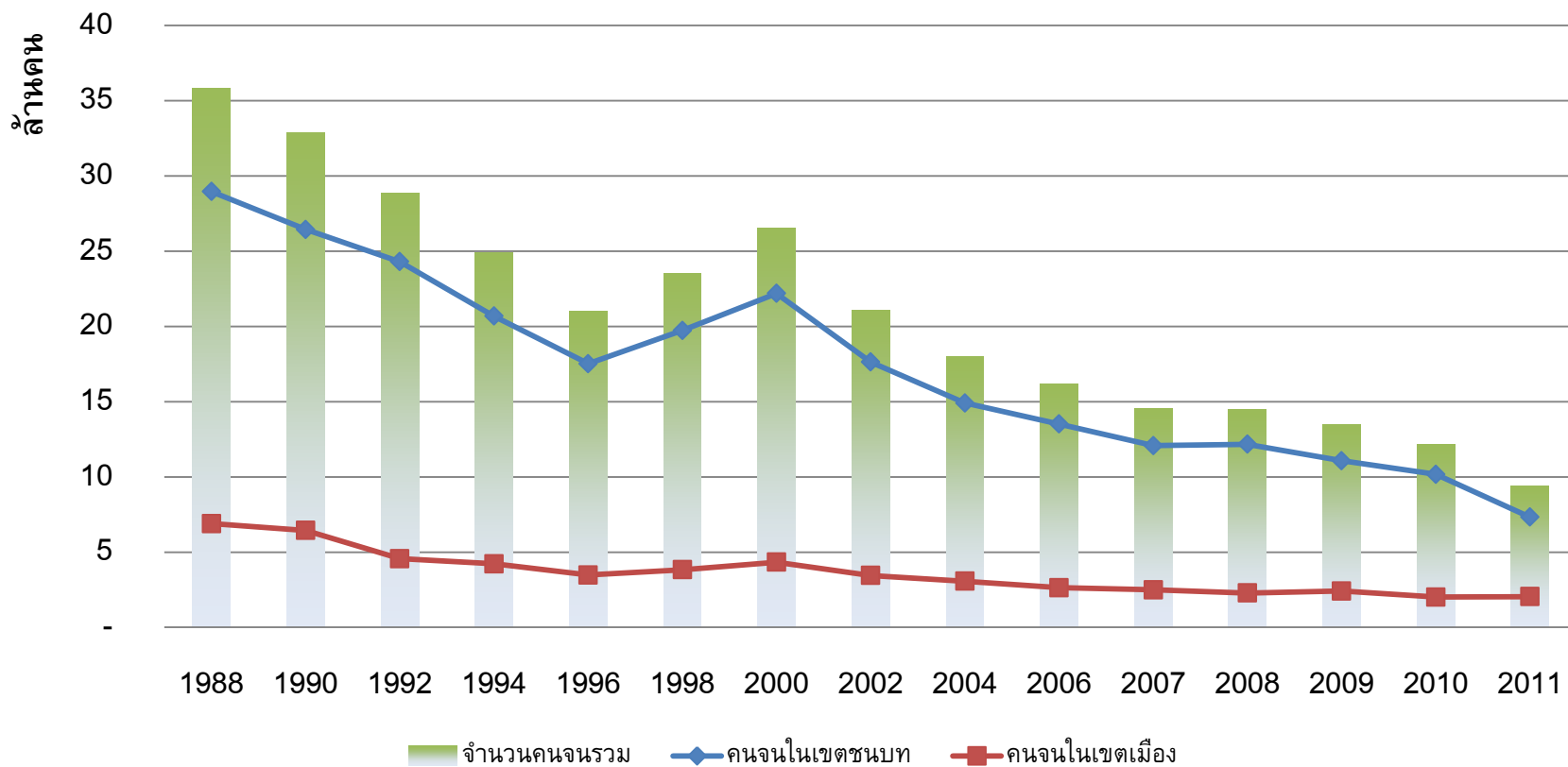


ที่มา: 1) สมชัย จิตสุชน 1989

2) NESDB, และ The world bank



จำนวนคนจนในเขตชนบทและเขตเมือง (national poverty line)



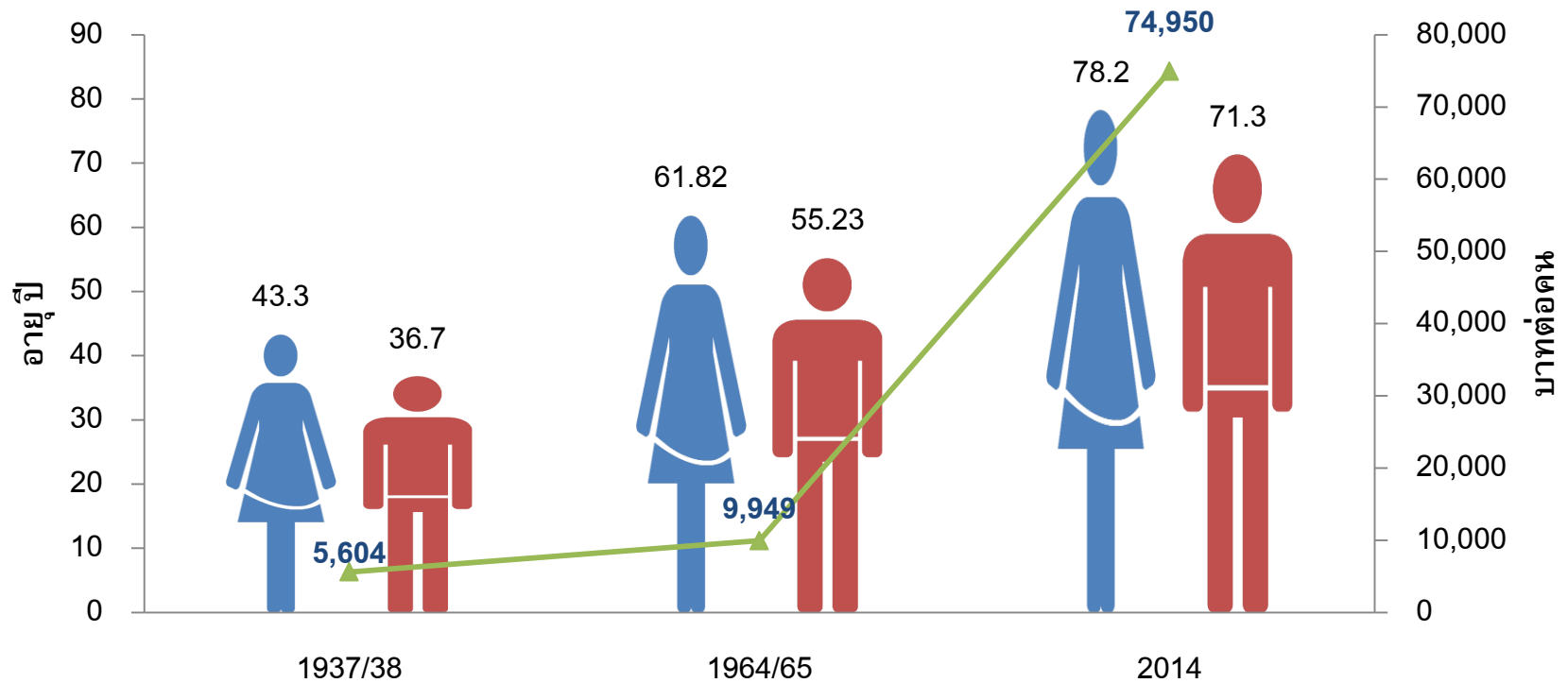
ที่มา: SES-NSO.



คนไทยอายุยืนขึ้น

อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของคนไทย

หญิง ชาย real GDP per capita



ที่มา: ปี 1937/38 จาก UN, ปี 1964/65 จาก NSO และ ปี 2014 จากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

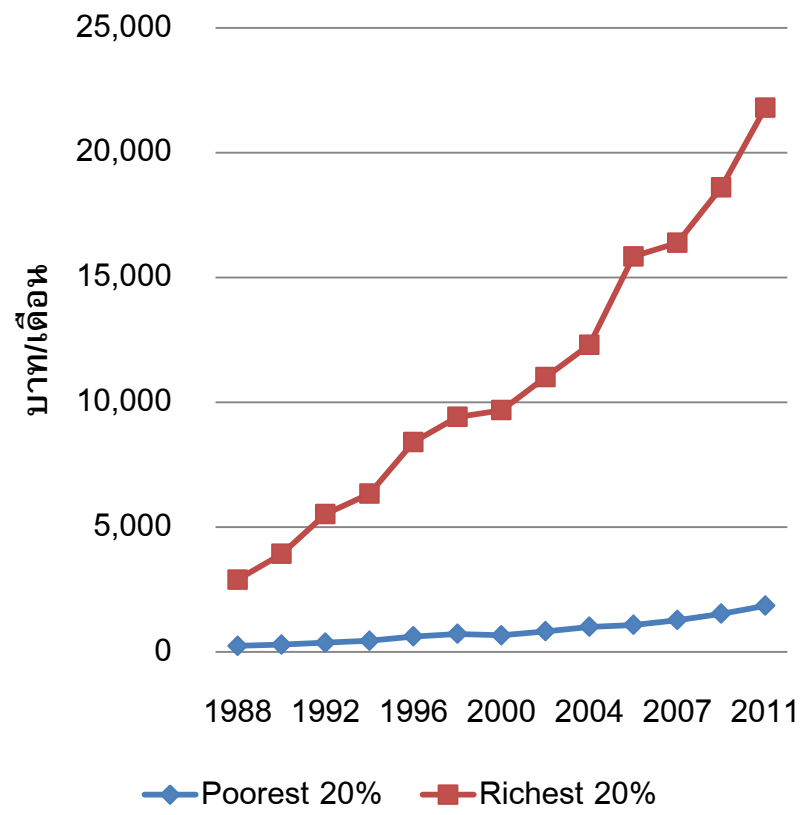


ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนา เศรษฐกิจ

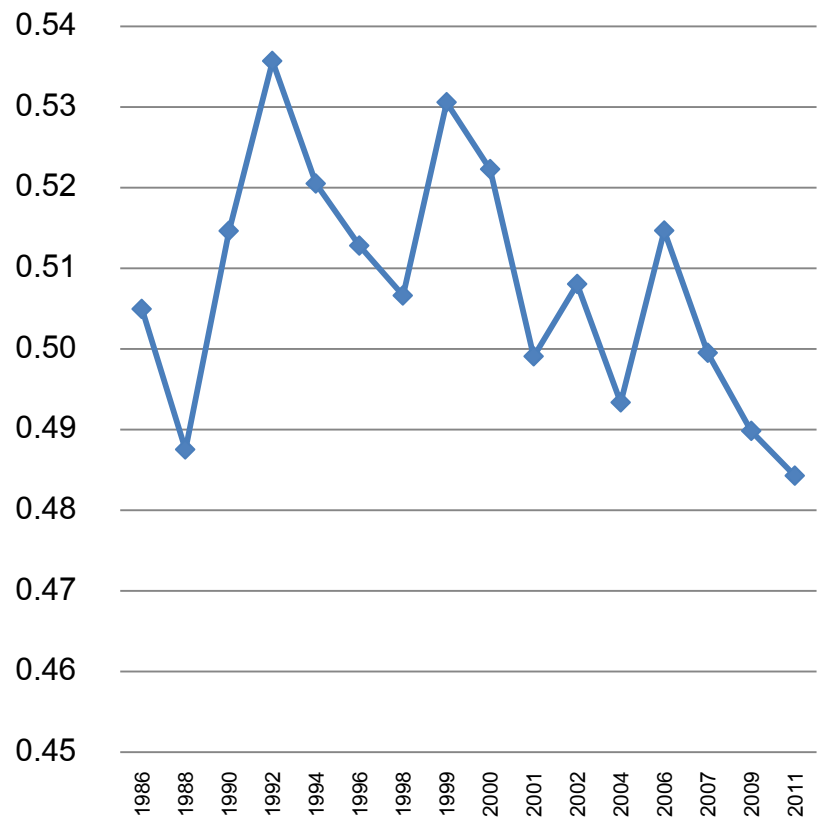


ช่องว่างรายได้คนรวย-คนจนยิ่งต่างกันมาก แต่ดัชนีความเหลื่อมล้ำดีขึ้นเล็กน้อย

รายได้ครัวเรือนรวยที่สุดและจนที่สุด



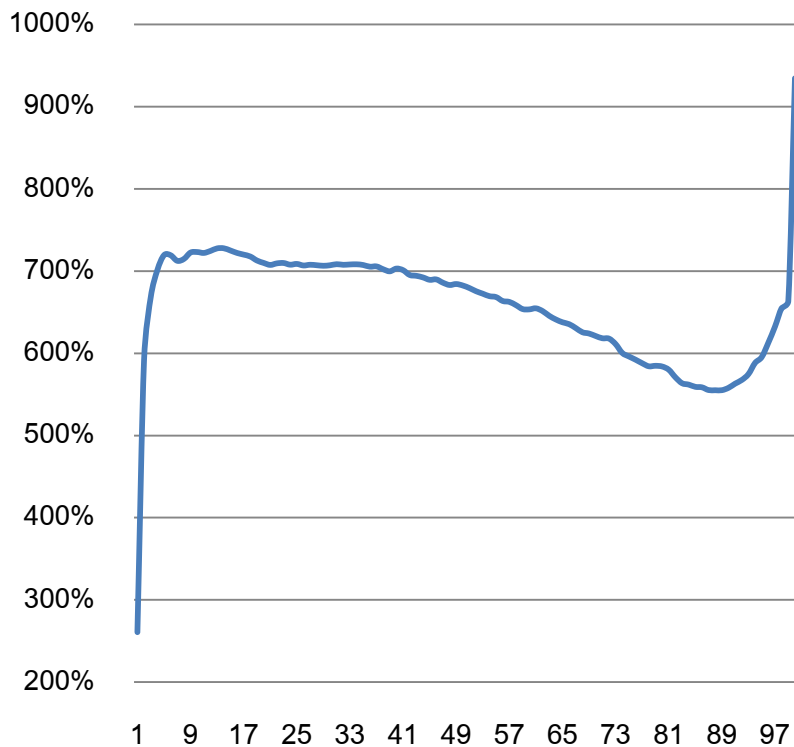
GINI (ด้านรายได้)



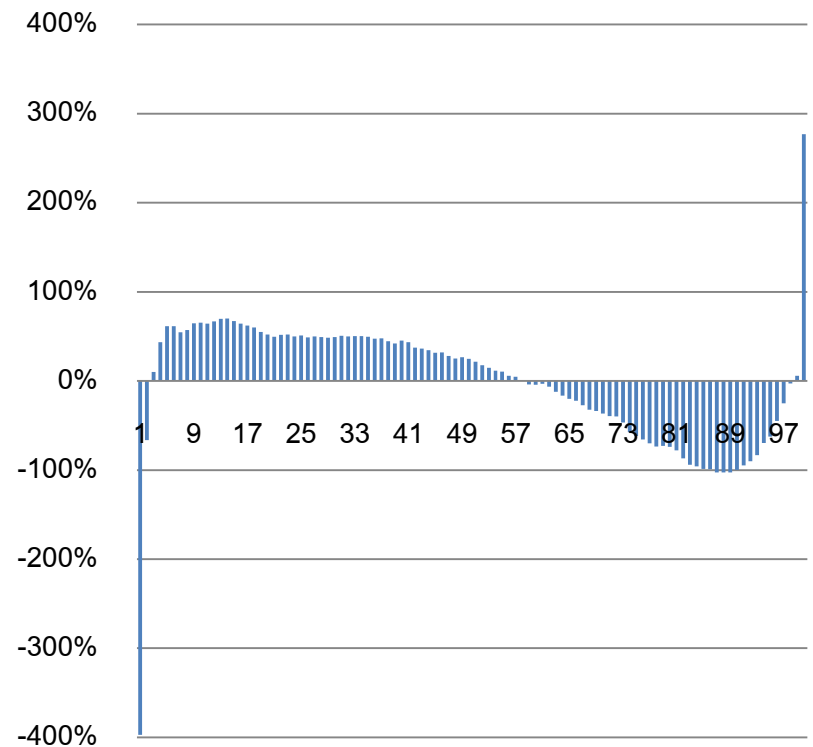
ที่มา: SES-NSO

ปัญหาของคนจนสุด 1% และรวยสุด 1% เป็นต้นตอที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำยิ่งสูง

อัตราการขยายตัวของรายได้ครัวเรือน
ระหว่างปี 31-54



ส่วนต่างเทียบกับค่าเฉลี่ยของรายได้
ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น



ที่มา: SES by NSO คำนวณโดยกอร์ปศักดิ์ (2556).



- ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - นอกจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีปัญหาสำคัญ ดังนี้
 - ระบบการผลิตของโดยไม่สามารถยกระดับคุณภาพการผลิตได้ (upgrading)
- ทำให้ไทยติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง
 - ปัญหาทรัพยากรเสื่อมโทรม และสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย
 - เสวนาวันนี้จะไม่พูดถึงเรื่องทรัพยากรเสื่อมโทรม



ประเด็นอภิปราย

1. ทำไมเศรษฐกิจไทยจึงเติบโตเร็วใน ช่วง 1961-96 แล้ว
ชะลอตัวหลังวิกฤต 2540/41
2. ไทยประสบความสำเร็จในการสร้างสถาบันอะไร จึงทำ
ให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว
3. ไทยขาดสถาบันอะไรจึงไม่สามารถสลัดกับดักประเทศ
รายได้ปานกลางและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง
เศรษฐกิจ
4. นัยต่อการเรียนการสอน-การวิจัยของธรรมศาสตร์



ระบบทุนนิยม ต้องอาศัยสถาบันที่ไม่ใช่ตลาด เป็นรากฐานของการเติบโต

- เวนิสเป็นศูนย์กลางการค้าและการเงินของยุโรปในศตวรรษที่ 17 เพราะคุณภาพของสถาบันของรัฐ
 - “มีผู้ตรวจตราเหรียญกษาปณ์ว่ามีน้ำหนักและมูลค่าที่ถูกต้อง มีอนุญาตให้ตลาดการค้าคอยไถ่เกดลียข้อขัดแย้งทางการค้าและรับเรื่องร้องทุกข์ของคนฝึกงาน มีเจ้าหน้าที่ตรวจพิจารณาป้ายร้านค้า ร้านสุราตลอดจนงานฝีมือต่างๆ มีคนกำหนดค่าจ้างและคนจัดเก็บภาษีที่เคร่งครัด...ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ วุฒิสมาชิกหรือรัฐมนตรีต่างก็จะต้องได้รับการฝึกฝนอย่างรอบคอบ กฎหมายทุกฉบับ บัญชีทุกฉบับจะถูกตรวจซ้ำแล้วซ้ำอีกเพื่อความถูกต้อง”

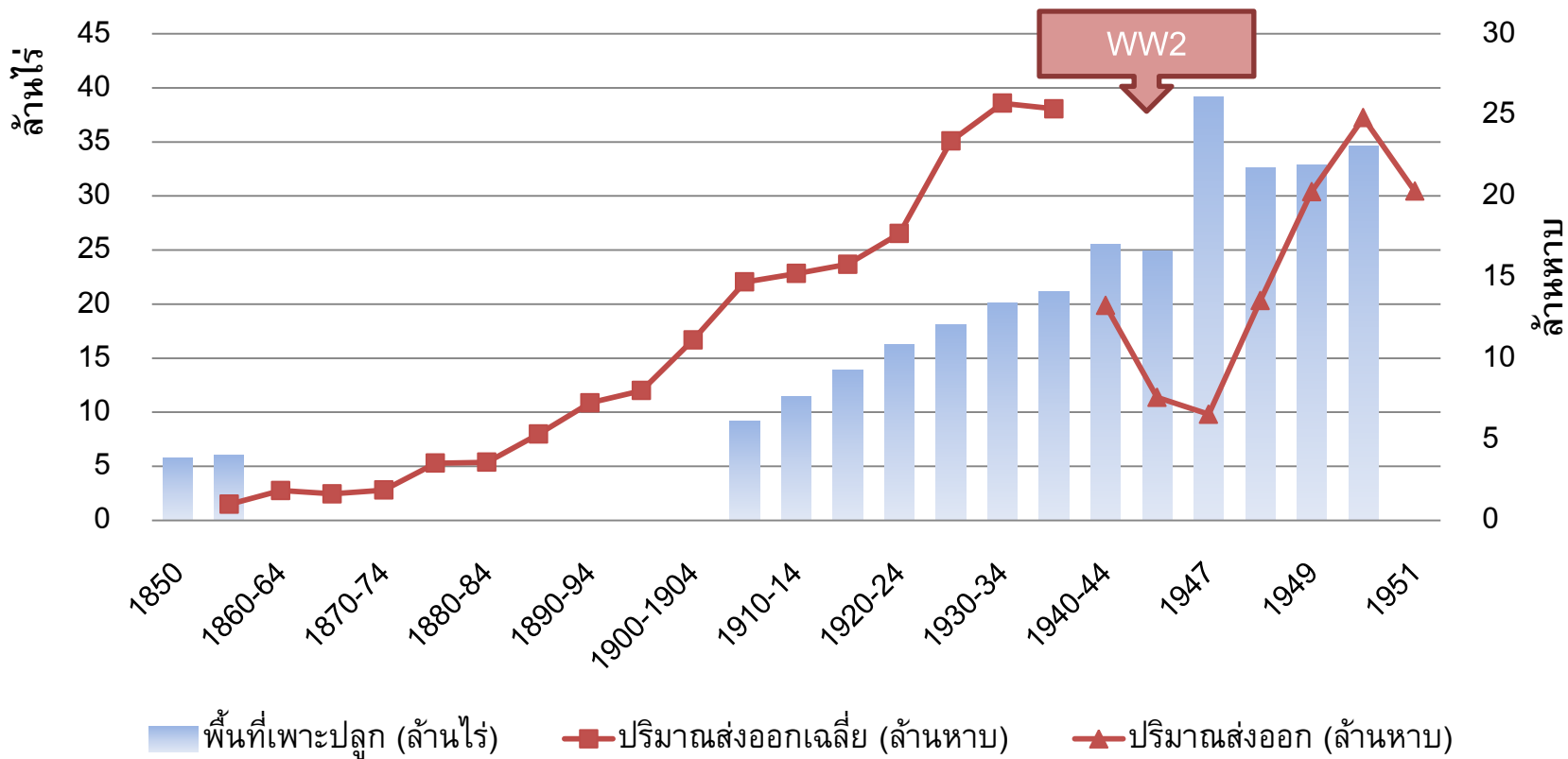
J. Barzum, *from Dawn to Decadence: 500 Years of Western Cultural Life*. 2000.



1. เงื่อนไขเริ่มต้นช่วง 80 ปีก่อนการ ก่อตั้งธรรมศาสตร์ : 1855-1934

- หลังจากเปิดประตูการค้าหลังสนธิสัญญาเบาริ่ง 1855 : เศรษฐกิจเริ่มเติบโตจากการขยายตัวของพื้นที่ปลูกข้าวจาก 5.8 ล้านไร่ในปี 1850 เป็น 20 ล้านไร่ ในปี 1930-34
- สาเหตุของการขยายตัวของการผลิตข้าวเพื่อส่งออก :
 - ผลจากการเลิกผูกขาดข้าว
 - การลงทุนด้านขนส่งและการสร้างกฎกติกาใหม่ด้านตลาดที่ดิน-แรงงาน
 - สร้างกติกาใหม่แก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน : การเลิกทาส การเลิกระบบทางและการอพยพชาวจีน
 - สถาบันที่ดิน : ระบบศักดินา การบุกเบิกนาปีแรก ๆ ไม่เสียภาษีที่ดิน
 - การสร้างทางรถไฟสายอีสาน และต่อมาสายเหนือ-สายใต้
 - การขาดคลองรังสิต

การขยายพื้นที่ปลูกข้าว และปริมาณส่งออกข้าวหลังสนธิสัญญาเบอร์ริง





1. เงื่อนไขเริ่มต้นช่วง 80 ปีก่อนการก่อตั้งธรรมศาสตร์ : 1855-1934

- ผลการขยายตัวของการผลิตข้าว
 - อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ 2.9% ในช่วง 1928-1938
 - ประชากรเริ่มเพิ่มขึ้นรวดเร็วจาก 5 ล้านคนในปี 1850 มาเป็น 8.27 ล้านคนในการสำมะโนประชากรครั้งแรก และ 14.46 ล้านคน ในปี 1937
- การเมือง-การปกครอง-การศึกษา
 - การปฏิรูประบบการปกครองเพื่อรวมศูนย์อำนาจในสมัยสมเด็จพระเจ้าหลวง
 - ก้าวแรกของประชาธิปไตย
 - ความขัดแย้งระหว่างขุนนางผู้กุมอำนาจปกครองหลัง 2475 กับฝ่ายเจ้าผู้กุมอำนาจเศรษฐกิจ
 - แม้จะเริ่มมีการก่อตั้งโรงเรียนสมัยใหม่ แต่ประชากรส่วนใหญ่ยังไม่มีการศึกษา



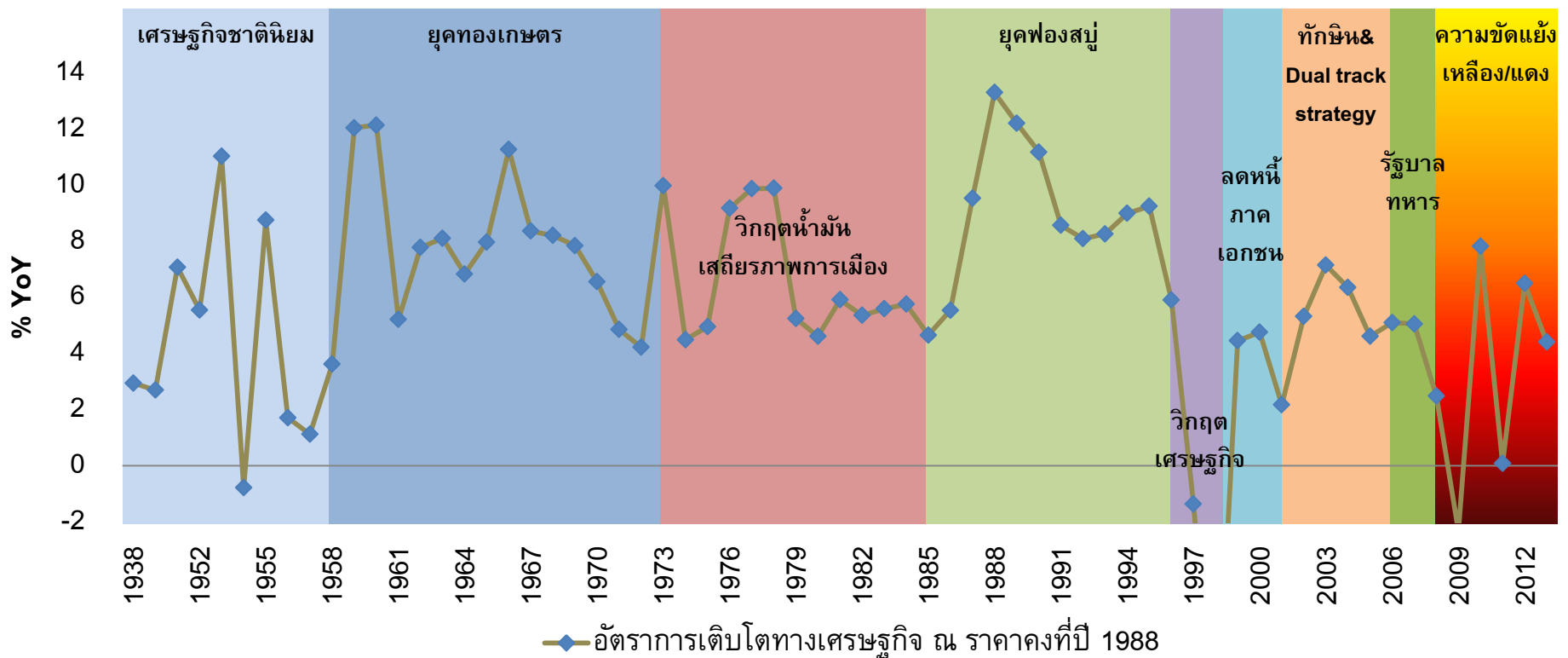
2. ต้นตอของความสำเริง ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

2.1 การแบ่งยุคการเจริญเติบโตเป็น 4 ช่วงเวลา และ 9 ยุคย่อย

- รายละเอียดโปรดอ่าน (1) Ingram (2) Silcock (3) Ammar 1995 (4) Ammar 2012 (5) Warr.....(6) Pasuk and Baker

9 ยุคของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจใน 80 ปี (1938-2013 GDP ณ ราคาคงที่ปี 1988)



ที่มา: NESDB และ OECD(historical data).



- ช่วงเศรษฐกิจชาตินิยม (1938-58) เศรษฐกิจโตช้า
- ช่วงเสรีนิยม (1958-1996) เศรษฐกิจโตเร็วที่สุด
 - ยุคทองเกษตร 1958-73
 - ยุควิกฤตน้ำมัน และการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย 1973-85
 - ยุคฟองสบู่ 1985-96
- ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ (1997-98)
- ช่วงฟื้นฟูเศรษฐกิจกับนโยบายประชานิยม (1998-2013) : เศรษฐกิจโตช้า และผันผวนมากขึ้น
 - ยุคลดหนี้ภาคเอกชน (1998-2001) (deleveraging)
 - ยุคทักษิณกับ Dual Track Strategy (2001-2006)
 - ยุครัฐบาลทหาร (2006-08)
 - ยุคความขัดแย้งเหลืองแดง (2008-ปัจจุบัน)

2.2 ต้นตอการเติบโตทางเศรษฐกิจในยุคนโยบายชาตินิยม : การค้าของคนจีน

— ปัญหาเสถียรภาพ

- เกิดปัญหาเงินเฟ้อใหญ่ช่วงและหลังสงครามโลก II : 1941-47
- สลับกับเสถียรภาพช่วงสั้น ๆ (1947-51) จากการใช้อัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา
- เงินเดือนออมัตย์ลดเหลือ 3% ของเงินเดือนก่อนสงครามโลก
- มีความขัดแย้งจากนโยบายชาตินิยม

— การลงทุน

- คนจีนเริ่มลงทุนตั้งธนาคารและขยายธุรกิจการค้าหลังเงินคอมมิวนิสต์ปฏิรูปที่ดิน

— การสร้างสถาบัน

- พ่อค้าจีนสร้างพันธมิตรกับนายทหาร/ตำรวจ
- กระบวนการผสมกลมกลืนระหว่างคนจีนกับคนไทย
- รัฐบาลผูกขาดการค้าข้าว
- บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ (NEDCL)

2.3 ช่วงเสรีนิยม 1958-96

— การลงทุน

- แผนพัฒนาฯ 3 ฉบับแรก (1958-73) เป็นแผนแม่บทลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- การขยายพื้นที่เกษตร และการประมง
- การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า 1958-86
- การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมส่งออกหลัง 1986 ทำให้อัตราลงทุนเกิน 40% ของ GDP

— การสร้างสถาบัน

- กฎหมายการเงินการคลังรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ : ป่วย อังภากรณ์
- กฎหมายส่งเสริมการลงทุน
- สร้างระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี : ปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจเสรีในปี 1959 เขตการค้าเสรีอาเซียน 1991 ข้อตกลงรอบอุรุกวัย การปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจด้าน regulation ยุคอาพันธ์ การเปิดเสรีบัญชีทุนเคลื่อนย้ายปี 1994
- นายธนาคารมีบทบาทหลักในการจัดสรรสินเชื่อสนับสนุนการส่งออกและการค้า : เศรษฐีธนาคาร CP สหพัฒนาพิบูล สหยูเนียน 5 เสือผู้ส่งออกข้าว กลุ่มโรงงานน้ำตาล



—เสถียรภาพเศรษฐกิจ-การเมือง

- จากซ้าย-สู่ขวาจัด-และการประนีประนอมของชนชั้นผู้นำ 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 การปฏิวัติของยังเติร์ก วิกฤตน้ำมัน 2 ครั้ง
- วิกฤตการคลังจากการก่อกวนนี้สาธารณะ : ประชาชนิยมรุ่น 1.0

—ผลพวงของการพัฒนา

- คนจนลดลงอย่างรวดเร็ว
- การกระจายรายได้เลวลง แล้วดีขึ้นอย่างช้า ๆ
- เกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ จากความผิดพลาดของนโยบายเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายเงินทุน และการคงค่าเงินบาท ทำให้เอกชนลงทุนเกินตัว



2.4 ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ 1997-98

— การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจขนาดใหญ่

- มีหนี้ต่างประเทศ 109 พันล้านเหรียญ แต่เหลือเงินสำรองเพียง 2.8 พันล้านเหรียญ
- ต้องลอยตัวเงินบาทและกู้ IMF 17.4 พันล้าน\$
- แต่เงินกู้ไม่พอ ทำให้ค่าเงินบาทลดต่ำสุด 56 บาทในมกราคม 2541
- การลดค่าเงินบาท ให้อุตสาหกรรมเปลี่ยนเป็นผู้ส่งออก : อัตราการเปิดประตูการค้าเกิน 100%
- บริษัทไทยล้มละลาย บริษัทใหญ่ต้องขายกิจการให้ต่างชาติ : ค่าปลีก รถยนต์ เหล็ก ซีเมนต์ โรงแรม ธนาคาร

— สถาบันใหม่

- รัฐธรรมนูญ : สร้างรัฐบาลเข้มแข็ง พร้อมการตรวจสอบด้วยองค์กรอิสระ
- การประกันสังคม



2.5 ช่วงฟื้นฟูเศรษฐกิจ 1999-2001

- ภารกิจหลักเมื่อวิกฤตเศรษฐกิจ คือ อการลดภาระหนี้ต่างประเทศกว่า 109 พันล้านเหรียญและเสริมสร้างเงินสำรองระหว่างประเทศ : ยุทธารินทร์ นิমানเหมินทร์
 - แต่การปรับโครงสร้างหนี้สถาบันการเงินแบบอนุรักษ์ตามกลไกตลาดทำให้เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวช้ามาก
 - การแปลงหนี้สถาบันการเงินมาเป็นหนี้สาธารณะที่เพิ่มจาก 6% ในปี 1996 เป็น 31% ในปี 2002
 - โชคดีที่ธารินทร์ใช้นโยบายการเงินอนุรักษ์ ทำให้เงินเฟ้อต่ำอัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงลดลง 20% การส่งออกขยายตัวรวดเร็ว
 - นอกจากจะได้ดุลบัญชีเดินสะพัดมาใช้หนี้แล้ว ยังทำให้อัตราส่วนการเปิดประตูการค้าเกิน 100%
 - เศรษฐกิจไทยจึงเชื่อมโยงและผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจโลกมากขึ้น
 - ธุรกิจไทยไม่กล้ากู้มาลงทุน หันมาใช้เงินทุนของตนเอง...อัตราลงทุนลดจาก 35-40% ในช่วงฟองสบู่ มาเหลือ 20-25% ของ GDP



— บทบาทธนาคารเปลี่ยนแปลง : ธนาคารไม่ใช่ผู้กุมบังเหียนเศรษฐกิจไทยอีกต่อไป

- ธนาคารส่วนใหญ่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติ
- ธนาคารระมัดระวังการปล่อยกู้มาก....นำระบบบริหารความเสี่ยงมาใช้
- ธนาคารเลิกบทบาทจัดสรรสินเชื่อ และประสานการลงทุน : กลายเป็นหน้าที่หลักของตลาดทุน

— การปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจ

- การกู้ชื่อเสียงและการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยฝีมือผู้ว่าการ 2 คน
- คณะกรรมการนโยบายการเงินกับ inflation targeting
- ผล คือ สถาบันการเงินเข้มแข็งขึ้น
- ขุนนางนักวิชาการ (technocrat) หมดบทบาทในการประสานนโยบายเศรษฐกิจมหภาค
- อำนาจการดำเนินนโยบายการเงิน-การคลัง จึงอยู่ในมือพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล

2.6 ยุคทักษิณ

— ทำไมทักษิณจึงมีอำนาจมาก

- ในระบบรัฐไทย หน่วยงานรัฐทั้งหมดต้องขึ้นกับคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผลพวงของกฎหมายยุคเผด็จการ
- รัฐบาลในระบบรัฐสภาไทยจึงมีอำนาจสูงสุดในการแสวงหากำไร (ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ)
- รัฐธรรมนูญ 2540 ทำให้การชนะเลือกตั้งมีต้นทุนต่ำลง
 - เขตเดียว คนเดียว
 - ทักษิณรายพอที่จะซื้อนักการเมืองท้องถิ่นและเจ้าพ่อ : งานวิจัยของ ดร.ประจักษ์
- นวัตกรรมหาเสียง ด้วยนโยบายประชานิยม (รุ่น 2.0) ที่ให้สัญญาที่ชัดเจนที่สุด เช่น 30 บาทรักษาทุกโรค
- หลังจากได้อำนาจก็เริ่มทำลายองค์กรอิสระและเข้าคุมระบบราชการ ด้วยการปฏิรูประบบราชการ

—นโยบาย

- **Dual-track strategy** : ประชาชนิยมสำหรับรากหญ้า และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน
- เห็นการเจรจาการค้า-การลงทุนเสรีแบบ “ทวิภาคี”
- รักษาสัญญาตามนโยบายที่หาเสียง
- ใช้เงินมหาศาลแต่สามารถใช้กลอุบายสร้างภาพ รักษาวินัยการเงิน (ก) จำกัด งบ 30 บาทรักษาทุกโรค (ข) ใช้เงินนอกงบประมาณจากสถาบันการเงิน รัฐในการดำเนินโครงการ



— ทักษิณปฏิวัติการเมืองไทย แต่ยังคงรักษาพันธมิตรกับเจ้าพ่อการเมืองในภูมิภาค

- ควบคุมพรรคเล็ก
- ยังต้องฟังเสียงจากเจ้าพ่อนักการเมืองท้องถิ่นด้วยนโยบายที่เป็นที่น่าเลื่อมใส ดึงเงินภาษีไปหล่อเลี้ยงนักการเมืองภูมิภาค เช่น การจำหน่ายข้าว การจำหน่ายลำไย มันสำปะหลัง
- คอร์รัปชันเชิงนโยบาย : มีคดี 6 คดี

— จุดจบของทักษิณ

- เริ่มต้นจากสนธิ ล้มทองกุล
- แต่จบลงด้วยพันธมิตรที่รวมตัวต่อต้านการขายหุ้นของกลุ่มชินโดยหลีกเลี่ยงการเสียภาษี
- เกิดตุลาการภิวัตน์เรื่องการเลือกตั้ง 7 เมษายน 2006



2.7 รัฐบาลทหาร : ไม่ค่อยได้ทำอะไร ยกเว้น

- การร่างรัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน 2550” จำกัดอำนาจการเมืองของรัฐบาลและเพิ่มอำนาจศาล
- ความผิดพลาดเรื่องกฎหมายยุบพรรคย้อนหลัง...ชนวนความขัดแย้งทางการเมือง
- ตรากฎหมาย ธปท. กฎหมายสถาบันประกันเงินฝาก และกฎหมายธนาคารพาณิชย์ฉบับใหม่
- ขายข้าวจากโครงการจำนำ และคืนหนี้บางส่วนให้ ธกส.
- แต่พรรคพลังประชาชนกลับชนะเลือกตั้ง ในปี 2008 และนำนโยบายประชานิยมรุ่น 2.1 กลับมาใช้



2.8 ยุคความขัดแย้งเหลือง-แดง

- ความผันผวนเศรษฐกิจภายนอก-ภายในประเทศ
 - พลังประชาชนเจอปัญหาวิกฤตราคาข้าว-น้ำมัน ปี 2008
 - อภิสหัตถ์เผชิญวิกฤตการเงินโลกปี 2009
 - ยิ่งลักษณ์ประสพภัยน้ำท่วม 2011
- นโยบายประชานิยม(version 2.1 ของสมัคร-อภิสหัตถ์และversion 3.0 ของยิ่งลักษณ์) กลายเป็นนโยบายหลักของทุกพรรคการเมือง พร้อมกับปัญหาการทุจริตโครงการขนาดใหญ่



วิกฤตการเมือง

- วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ 2550 ที่ต้องการเห็นฝ่ายบริหารอ่อนแอ ประสบความสำเร็จ : ปี 2008 มีนายกรัฐมนตรี 4 คน ยุบพรรคการเมือง 2 พรรค
- พันธมิตรยึดสนามบินจนเกิดการยุบพรรค
- ปชป.กลับมาเป็นรัฐบาลได้เพราะอาศัยตัวช่วย 3 ตัว คือกลุ่มพันธมิตร ตุลาการ และทหาร
- แต่ทักษิณ ทวงแค้นคืนด้วยการต่อต้านของกลุ่มเสื้อแดง 2 ครั้ง : พัทยากับราชประสงค์
- แม้เพื่อไทยจะชนะเลือกตั้ง แต่ความเหิมเกริมในอำนาจเสียงข้างมาก โดยเฉพาะการผ่านกฎหมายนิรโทษกรรม และการทุจริตในการดำเนินนโยบายจำนำข้าว ทำให้สุเทพสามารถกลับมาล้างตาด้วยมวลมหาประชาชน

สรุป

- “mob” กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองสำหรับผู้ที่ไม่ได้เป็นรัฐบาล
- รัฐธรรมนูญของผู้ชนะ กับรัฐบาลผู้ชนะการเลือกตั้งแต่ไม่เคารพเสียงข้างน้อยและขาดความรับผิดชอบ ล้วนแต่เป็นชนวนของความขัดแย้งทางการเมือง

2.9 ฉายภาพเศรษฐกิจ-การเมืองไทยในระยะกลาง

- ภาพเลวร้าย : ผลัดกันแพ้ ผลัดกันชนะ....ไทยคงตกเวทีเศรษฐกิจโลก และจะแย่ยิ่งกว่าฟิลิปปินส์หลังยุคมาร์คอส
- คู่ขัดแย้งตกลงกันได้ โดยไม่มีการปฏิรูปจริงจัง...ทุกอย่างกลับไปเหมือนเดิม
- ตกลงกันได้ และมีการปฏิรูปจริงจัง
- ผมไม่รู้ว่าจะลงเอยอย่างไร แต่อยากเห็นคนทุกเสื้อสีร่วมมือกันปฏิรูปเพื่ออนาคตของลูกหลาน
- คำถาม : เราควรปฏิรูปสถาบันที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจอย่างไร



3. ทำไมเศรษฐกิจไทยจะชะลอตัว

อีกนัย : การวิเคราะห์ปัจจัยด้านสถาบัน

- คำถามย่อย

- ไทยประสบความสำเร็จในการสร้างสถาบันอะไร จึงทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็วในอดีต
- ไทยขาดสถาบันอะไร จึงไม่สามารถสลัดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง และแก้ปัญหาค่าเงินบาทอ่อนค่าทางเศรษฐกิจ

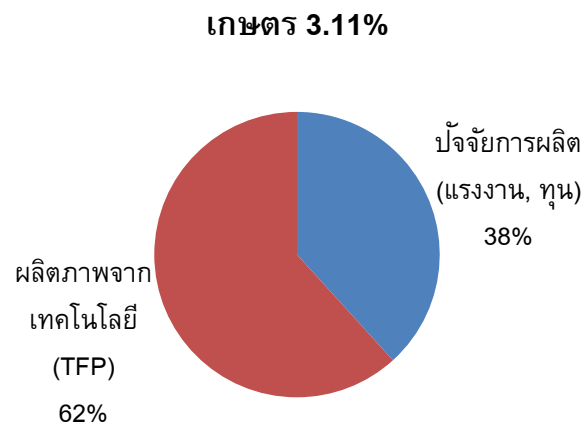
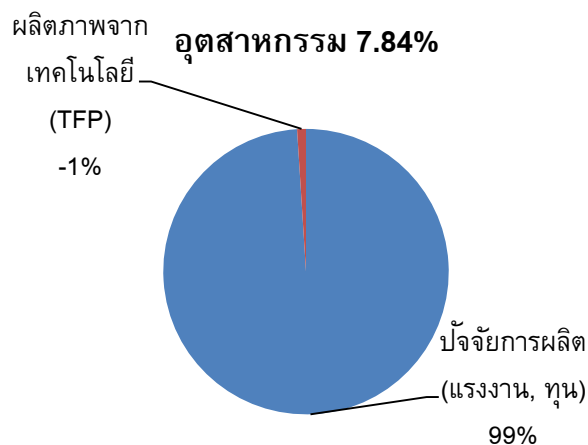
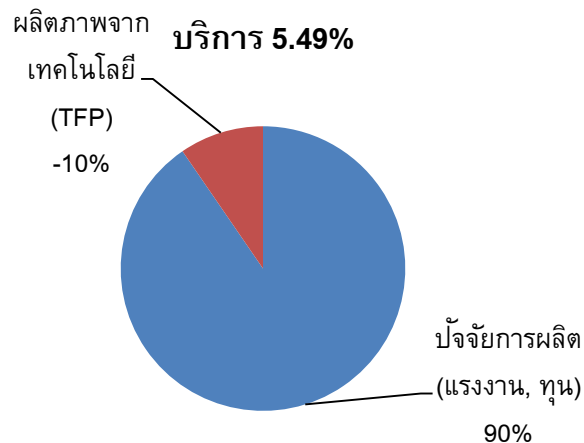
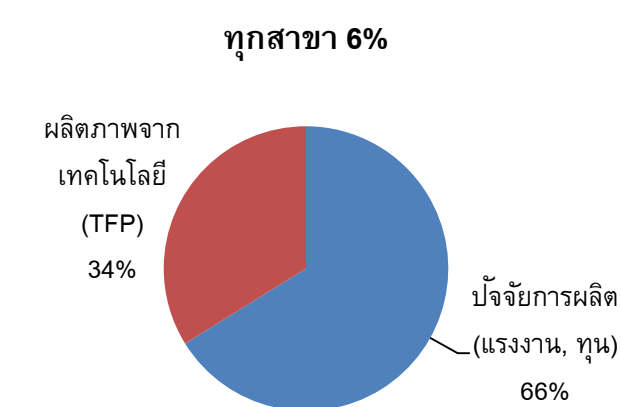
3.1 ไทยประสบความสำเร็จในการสร้างสถาบันอะไร

— (ก) ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ มี 3 ประการ

- อัตราการเจริญเติบโตสูง เกิดจากส่งออกสินค้าราคาถูก ค่าเงินบาทต่ำ การส่งเสริมการลงทุนด้วยสิทธิพิเศษ การใช้แรงงานต่างชาติ ราคาถูก และถลุงทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช้การพัฒนาเทคโนโลยี
- การกระจายความหลากหลายในการผลิต (diversification)
 - สินค้าอุตสาหกรรม เพิ่มจาก 13% เป็น 31% ใน 50 ปี ภาคบริการมีส่วน GDP ลดลงเล็กน้อย แต่มีบริการใหม่ ๆ
 - ส่งออก : รถยนต์และชิ้นส่วน อิเล็กทรอนิกส์ อาหารแปรรูป เสื้อผ้า ข้าว ยาง มันสำปะหลัง น้ำตาล กุ้ง ไข่ ฯลฯ
- ความเหลื่อมล้ำเริ่มลดลงเล็กน้อย



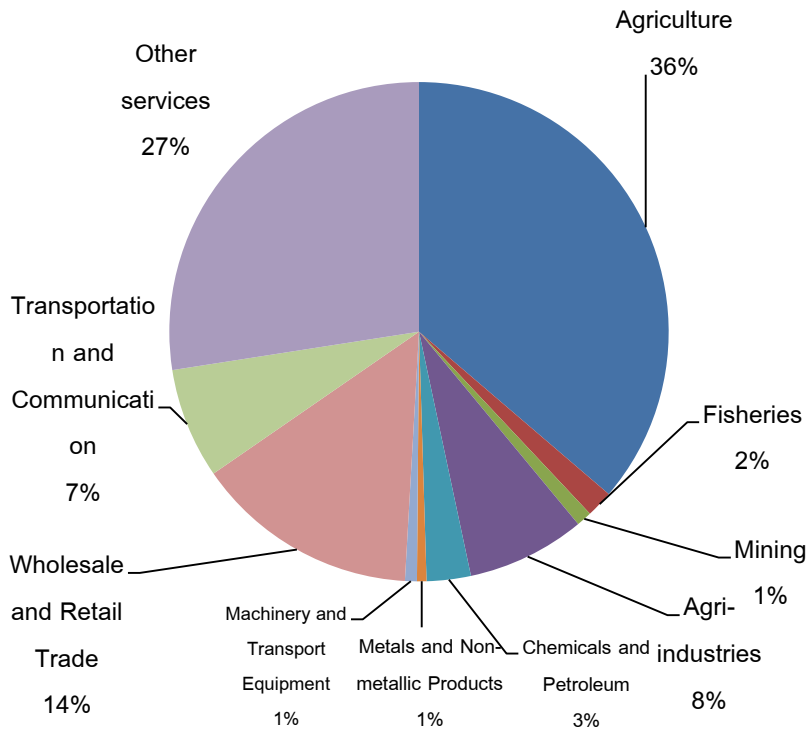
INPUT EXPANSION: การเติบโตของเศรษฐกิจเกิดจากการขยายปริมาณปัจจัยการผลิตมากกว่าการใช้ความรู้เทคโนโลยี (ยกเว้นภาคเกษตรกรรม) ปี 1980-2006



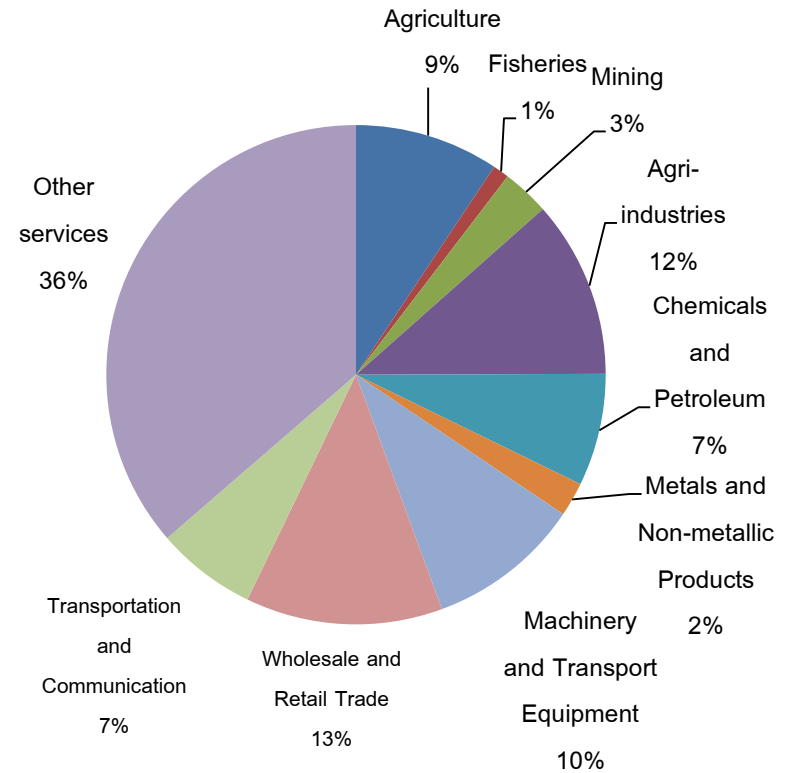


การเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดจากการผลิตสินค้า-บริการชนิดใหม่เพิ่มขึ้น (diversification)

1960



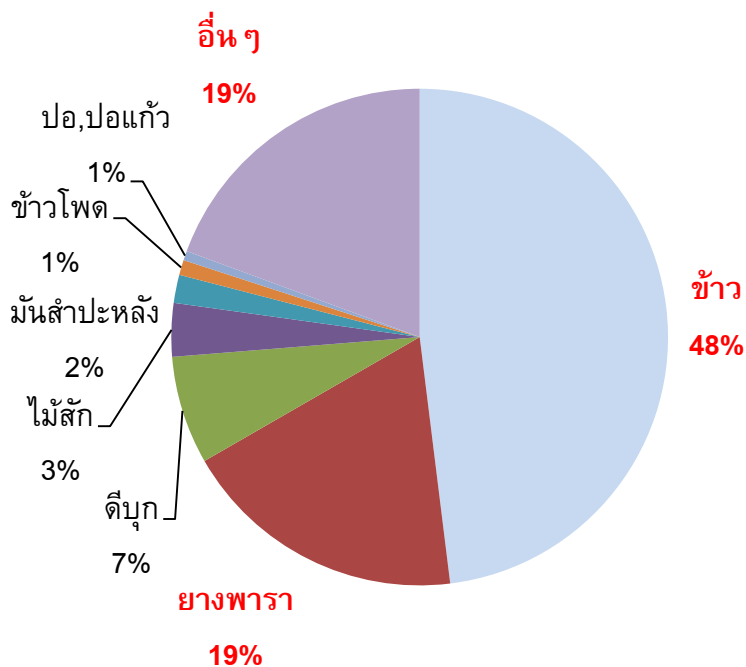
2009



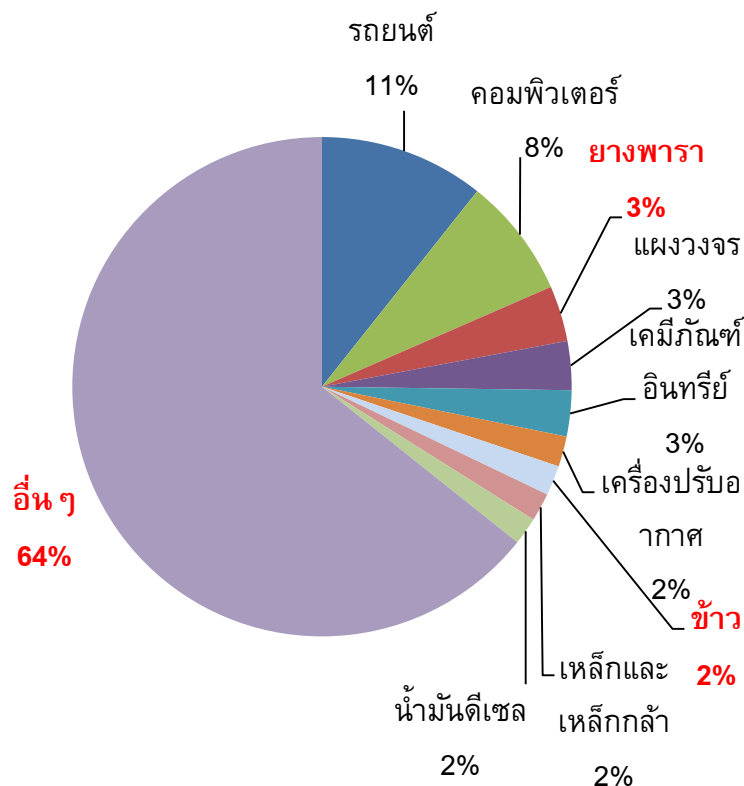
ที่มา: NESDB.

ความสำเร็จของการส่งออก คือ ส่งออกสินค้า หลากหลายชนิด (export diversification)

1957



2013



ที่มา: กรมศุลกากร อ้างถึงในธนาคารแห่งประเทศไทย 2515 และกระทรวงพาณิชย์ 2557



3. ทำไมเศรษฐกิจไทยจะชะลอลตัวอีกนาน : การวิเคราะห์ปัจจัยด้านสถาบัน

- (ข) สถาบันที่เอื้อต่อความสำเร็จแบบเพิ่มปัจจัยการผลิต และ diversification
 - แผนแม่บทการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และแผนพัฒนา Eastern Seaboard
 - สิทธิพิเศษในการลงทุนของเอกชน
 - เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ : ทำให้ราคาไม่ถูกบิดเบือน (getting the prices right)
 - รักษาค่าเงินบาท และกีดค่าจ้างขั้นต่ำก่อนที่จะหันมาปรับค่าจ้างเป็น 300 บาท
 - แก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานด้วยแรงงานต่างชาติ
 - การขยายโอกาสการศึกษาถึงมหาวิทยาลัย แต่ไม่เห็นคุณภาพ : เปลี่ยนวิทยาลัยราชภัฏและราชมงคลเป็นมหาวิทยาลัย กองทุนเงินกู้
 - แก้ปัญหาขาดเทคโนโลยีด้วยการซื้อจากต่างประเทศ
 - แก้ปัญหา SME และภาคเกษตรด้วยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ
 - การกระจายตลาดจากข้อตกลงการค้าเสรี



- (ค) สถาบันที่ช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

- การประกันสังคม และเบี้ยคนชรา

- การประสุขภาพถ้วนหน้า

- การขยายโอกาสการศึกษาระดับมัธยมและมหาวิทยาลัย



3.2 ไทยขาดสถาบันที่ช่วยสนับสนุนกิจกรรมการยกระดับคุณภาพการผลิตด้วยเทคโนโลยี (technological upgrading)

- ทำให้มีโอกาสติดกับดักรายได้ปานกลาง
- การยกระดับคุณภาพการผลิตด้วยเทคโนโลยีจะทำให้productivity เพิ่มขึ้น
- เกิดการกินดีอยู่ดีแบบยั่งยืน

3. ทำไมเศรษฐกิจไทยจะชะลอตัวอีกนาน : การวิเคราะห์ปัจจัยด้านสถาบัน

- (ก) สาเหตุที่ไทยไม่อาจยกระดับคุณภาพการผลิตไม่ได้
 - ขาดทักษะและคุณภาพแรงงาน
 - แรงงานแก่ตัว...ทำให้ GDP ลดลง 1.6% ยกเว้นว่าจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีมารอบรับ
 - การยืดอายุเกษียณช่วยแก้ปัญหาได้น้อยมาก
 - ขาดการวิจัยและพัฒนา technology
 - ขาดสถาบันที่เอื้อต่อการยกระดับการผลิต: ผู้ประกอบการไทยขาดแรงกดดันให้ต้องยกระดับการผลิต เพราะเมื่อมีปัญหาก็สามารถวิ่งเต้นขอให้รัฐบาลเอาเงินภาษีมาช่วย
 - ผู้นำประเทศไม่มีแรงกดดันต้องยกระดับการผลิต: supply of institution
- (ข) ปัญหาอุปทานการสร้างสถาบัน : ขาดพลังกดดันให้ผู้นำประเทศตัดสินใจลงทุนสร้าง “ความสามารถด้านสถาบัน” ในการยกระดับคุณภาพการผลิต (upgrading)
 - แรงกดดันด้านความมั่นคงของประเทศ : เกาหลีใต้ ไต้หวัน
 - แรงกดดันจากพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ : ญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
 - การขาดแคลนทรัพยากร : ญี่ปุ่น สิงคโปร์



• (ค) ปัญหาอุปสงค์ต่อสถาบันยกระดับคุณภาพการผลิต

- ไทยประสบความสำเร็จสร้างสถาบันร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่กิจกรรมใหม่ ๆ เช่น (ก) ขยายประเภท กิจกรรมที่ให้การส่งเสริมอุตสาหกรรม (ข) หน่วยราชการร่วมมือกันพัฒนา Eastern Seaboard (ค) สร้างกลไกตลาดกดดันให้เกษตรกรปรับโครงสร้าง การผลิต ฯลฯ
- **Co-ordination failure** : แต่การสร้างสถาบันให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมมือกัน ยกระดับคุณภาพการผลิตเป็นเรื่องยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก เพราะต้องสร้าง กระบวนการเรียนรู้ ต้องประสานความเชื่อมโยงระหว่างกิจการต้นน้ำกับ ปลายน้ำประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการหลายกรมหลาย กระทรวง
- **Institutional capacity** : การบริหารจัดการหรือการประสานความร่วมมือ จากหลาย ๆ ฝ่ายต้องสร้างขีดความสามารถทางสถาบันที่ต่างจากการปรับ โครงสร้างการผลิตในอดีต
- ไทยถนัดแต่สร้างคณะกรรมการ ระดับชาติ ซึ่งเป็นกรรมการ “ชาติหน้า”



3. ทำไมเศรษฐกิจไทยจะชะลอตัวอีกนาน : การวิเคราะห์ปัจจัยด้านสถาบัน

- ตัวอย่าง แม้อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยจะประสบความสำเร็จในการขยายการส่งออกจนเป็นอันดับสองของโลก ขณะที่ฟิลิปปินส์ล้มเหลว แต่ความสำเร็จของไทยส่วนใหญ่เกิดจากการขยายพื้นที่เพาะปลูก ต่างจากบราซิลที่เป็นผู้นำในตลาดโลกจากการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต
- ไทยเป็นศูนย์กลางผลิตรถปิกอัพและฮาร์ดดิสก์ในโลก แต่ขาดบริษัทไทยที่ผลิตอะไหล่ และเป็นเจ้าของเทคโนโลยีเอง

3.3 รัฐไทยขาดสถาบันและเครื่องมือในการประเมินโครงการขนาดใหญ่และกฎหมายที่จะมีผลกระทบทางเศรษฐกิจ-สังคม

- หลังวิกฤติ ไทยลงทุนต่ำมาก จำเป็นต้องลงทุนขนาดใหญ่และตรากฎหมายพัฒนาใหม่ ๆ
- แต่กฎหมายและโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ล้วนมีผลกระทบทั้งบวกและลบ
 - ในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ ผลกระทบทางลบทวีความรุนแรงขึ้น
 - ทำให้เกิดแรงต่อต้านโครงการใหม่ ๆ จนเกิดไม่ได้ เพราะระบบการเมืองไทยเป็น “Veto politics” (Doner 2009)
 - หรือถ้าเกิดโครงการก็จะไม่ได้ประโยชน์อย่างที่คิด
 - กฎหมายที่ผ่านรัฐสภา ก็จะไม่สามารถบังคับได้ หรือมีฉันทันท์สร้างต้นทุนมหาศาลต่อธุรกิจ และต่อประเทศ



3. ทำไมเศรษฐกิจไทยจะชะลอตัวอีกนาน : การวิเคราะห์ปัจจัยด้านสถาบัน

- โครงการขนาดใหญ่ยังใช้หลักการเวนคืนที่ดินในราคาตลาด
 - ราชการอ้างว่า “ชาวบ้านต้องเสียสละ”
 - นอกจากได้รับเงินชดเชยค่าเวนคืนเล็กน้อยแล้วเกษตรกร/ชาวบ้านจะเปลี่ยนอาชีพไปทำอะไร
 - ยิ่งถ้าอายุเกิน 50 ปี จะเปลี่ยนอาชีพไปทำอะไร
 - ต้องเริ่มคิดถึงหลักชดเชยให้ผู้เสียหายมีฐานะไม่เลวลง
 - การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA และ HIA) ก็ไม่น่าเชื่อถือ มีผลประโยชน์ทับซ้อน ขาดหน่วยงานอิสระเป็นผู้ประเมิน
 - ทันทีที่หน่วยราชการเจ้าของโครงการได้รับอนุมัติให้ทำโครงการ อำนาจและผลประโยชน์ของหน่วยงานจะอยู่เหนือ “ประโยชน์สาธารณะ” ดังเช่นกรณีเขื่อนปากมูลและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ
 - ยิ่งกว่านั้นโครงการขนาดใหญ่จะมีปัญหาการทุจริตต่างจากกรณีการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (ดูหัวข้อถัดไป)



3. ทำไมเศรษฐกิจไทยจะชะลอตัวอีกนาน : การวิเคราะห์ปัจจัยด้านสถาบัน

- การตรากฎหมายใหม่มีปัญหาใหญ่ 2 ข้อ
 - ขาดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบต่อผู้เสียหาย และการเยียวยา : **cost-benefit analysis**
 - ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ เพราะไม่เคยจัดสรรทรัพยากร และกำหนดวิธีการบังคับใช้กฎหมาย
- ปัญหาอื่น ๆ ของการตรากฎหมายและการจัดการโครงการพัฒนาขนาดใหญ่
 - หน่วยราชการและรัฐบาลมีหลักนิติธรรมที่อ่อนแอ และขาดศักยภาพในการดำเนินงานตามกฎหมาย
 - กรณีโครงการที่ต้องประสานหลายหน่วยงาน ระบบคณะกรรมการแห่งชาติล้มเหลว เพราะอำนาจหลักและทรัพยากรอยู่ที่หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น



- **สถาบันใหม่เพื่อการจัดการโครงการขนาดใหญ่และ
การออกกฎหมาย**

- หลักการชดเชยใหม่ 2 ประการ (1) ผู้เสียหายต้องได้รับการเยียวยาที่กลับคืนสถานะเดิมได้ (2) การแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาจากผู้ได้ประโยชน์สู่ผู้เสียหาย
- การประเมินผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ-สังคม และผลกระทบต่าง ๆ โดยหน่วยงานอิสระ
- การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนา
- การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยราชการที่ร่วมทำโครงการเดียวกัน
- การจัดทำรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานและคู่มือการทำงาน

3.4 ขาดสถาบันควบคุมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ- การทุจริต ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ของอภิมหาเศรษฐี 1%

- ต้องอาศัยองค์การอิสระในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันอย่างเดียว....ขาด
กติกาสถาบันควบคุมในระดับปฏิบัติ.....เกิดความขัดแย้งระหว่าง
องค์การอิสระกับรัฐบาลบ่อยครั้งขึ้น...รัฐบาลจึงต้องการควบคุมองค์การ
อิสระ
- โครงสร้างกฎหมายไทย ซึ่งมาจากยุคเผด็จการให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่
กรม.
 - รัฐบาลสามารถดำเนินโครงการได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ต้องเปิดเผยข้อมูล
ใดๆ : การจำหน่ายข้าว
 - โครงการเงินกู้ 2 ล้าน ๆ ไม่มี feasibility study และฝ่ายบริหารสามารถ
เปลี่ยนแปลงโครงการในภายหลังได้
 - ควรศึกษาและปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจรัฐ
เช่น การเปิดเผยข้อมูล

3.4 ขาดสถาบันควบคุมการแสวงหาค่าเช่าทาง

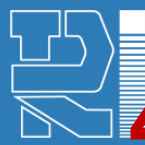
เศรษฐกิจ (ต่อ)

- ไม่มีกฎหมายควบคุมวินัยการใช้เงินนอกงบประมาณ คือเงินของสถาบันการเงินรัฐ และกองทุนนอกงบประมาณ
 - เงินนอกงบประมาณเป็นเช็คเปล่า...แต่จะเกิดภาระผูกพันมหาศาล (contingent liability)
 - รัฐสภาไม่มีบทบาทใด ๆ ในการควบคุมการใช้จ่าย
 - รัฐมนตรีไม่ถูกแรงกดดัน “งบประมาณมีจำกัด” จะนั้นยิ่งใช้จ่ายมากเท่าไร ยิ่งได้เสียงมากขึ้น
- ระบบการสอบสวน-สืบสวนของปปช.ยังมีข้อจำกัดเป็นการพิจารณารายธุรกรรม แทนการพิจารณาทั้งระบบ



3.5 บทเรียนสำหรับการปฏิรูป 2 ประการ

- ก) มีกฎกติกาที่สร้างแรงกดดัน-เอื้ออำนวยให้ระบบตลาดมีแรงจูงใจยกระดับการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีโดยรัฐบาลไม่เข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจแข่งกับภาคเอกชน
- ข) สร้างกฎกติกา-สถาบันที่ควบคุมนโยบายและพฤติกรรมกรรมกรแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากนโยบายต่าง ๆ
- สิ่งทีวิเคราะห์ข้างต้น ล้วนต้องการการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปสถาบันและกฎหมายทางเศรษฐกิจ
 - รวมทั้งการปฏิรูปทางการเมือง
 - น่าเสียดายว่านักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และกฎหมายของไทยมีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ด้านความขัดแย้งการเมืองและการใช้อำนาจของรัฐน้อยมาก



4. บทบาททางวิชาการของธรรมศาสตร์

4.1 คณะเศรษฐศาสตร์เคยมีความเจริญรุ่งเรืองทางวิชาการ โดยมีผลงานวิจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

- สาขาวิชา : การกระจายรายได้ นโยบายพรีเอมิยมข้าว นโยบายการค้าและอุตสาหกรรม ปัญหาหนี้สาธารณะ นโยบายการคลัง นโยบายการศึกษา และตลาดแรงงาน นโยบายพลังงาน และสาธารณะ
- เคยมีอาจารย์ที่มีบทบาทสำคัญกว่า 20 คน ทั้งในวงการวิชาการ การเมือง การบริหารประเทศ และธุรกิจ
- แต่ขณะนี้กำลังถดถอย อาจารย์รุ่นหนุ่มสาวเติบโตไม่ทัน



4. บทบาทของเศรษฐศาสตร์เคยมีความเจริญรุ่งเรืองทางวิชาการ โดยมีผลงานวิจัย สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

4.2 เศรษฐศาสตร์ต้องจัดการเรียนการสอน-การวิจัยใหม่ด้านใดบ้าง

- ร่วมมือกันศึกษาวิจัยปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ-การเมือง-สังคม
ของประเทศ แล้วแบ่งงานกันทำระหว่างคณะต่าง ๆ
 - สร้างประเด็นหลักการวิจัย
 - ผลิตตำราเศรษฐกิจไทย
 - ปฏิรูปหลักสูตร
- วิชาและสาขาความรู้ใหม่ ๆ : (1) การจัดการความขัดแย้ง
(2) เศรษฐศาสตร์สถาบันโดยเน้นเรื่อง **collective decision**
(3) **political economy** ทั้งจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์
และนักกฎหมาย (4) **experimental control** เรื่องการพัฒนาและ
ปัญหาความยากจน และ (5) **behavioral economics**
- งานวิจัยข้างต้นจะเปิดโอกาสให้นักศึกษาเศรษฐศาสตร์ได้เรียนวิชา
ใหม่ ๆ



ขอบคุณครับ