

“ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า: สี่ความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ”

(Positioning Thailand in the Next Three Decades: Four Challenges to Quality Growth)

บทความที่ **1**:

การเติบโตอย่างมีพลวัต: การยกระดับความสามารถในการแข่งขัน

โดย

ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์

ดร. สุเมธ อังกิตติกุล

ฉัตร คำแสง

ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มูลนิธิฟรีดริคเอแบร์ท

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

# บทความที่ 1

## การเติบโตอย่างมีพลวัต : การยกระดับความสามารถ ในการแข่งขัน

ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ดร.สุเมธ องกิตติกุล

ฉัตร คำแสง

ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ

### 1. บทนำ

รายงานวิจัยหลายชิ้นระบุว่า ประเทศไทยได้เข้าสู่ “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง” หรือ Middle – income trap แล้วเนื่องจากอัตราการขยายตัวเฉลี่ยของเศรษฐกิจไทย 11 ปีย้อนหลัง (moving average) ลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 9 ในปี 1990 เหลือเพียงร้อยละ 3 ในปี 2002 หลังจากนั้น แม้อัตราการขยายตัวเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นบ้างจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจหลังวิกฤต “ต้มยำกุ้ง” ในปี 1997 แต่ก็อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 4 เท่านั้น<sup>1</sup> ล่าสุดในปี 2013 อัตราการขยายตัวของประเทศไทยเหลือเพียงร้อยละ 2.9 และปีนี้มีมีการประมาณการณว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวเพียงร้อยละ 1.5 เท่านั้น<sup>2</sup>

แม้สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศและสภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในสหรัฐอเมริกาและยุโรป รวมถึงการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีนจะเป็นตัวแปรสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย แต่ปัญหาในเชิงโครงสร้างภายในประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ไม่น้อยกว่ากัน อนึ่ง รายงานแนวโน้มเศรษฐกิจของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จีนและอินเดียขององค์กรเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจล่าสุด<sup>3</sup> ได้ประมาณการณไว้ว่า ในช่วงปี 2014 – 2018 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยจะเฉลี่ยร้อยละ 4.9 ต่อปี ต่ำกว่าร้อยละ 5.1 ของมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีรายได้ต่อประชากรที่สูงกว่าไทย และต่ำกว่าร้อยละ 5.8 และ 6.0 ของประเทศฟิลิปปินส์

<sup>1</sup> สมชัย จิตสุชน

<sup>2</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย

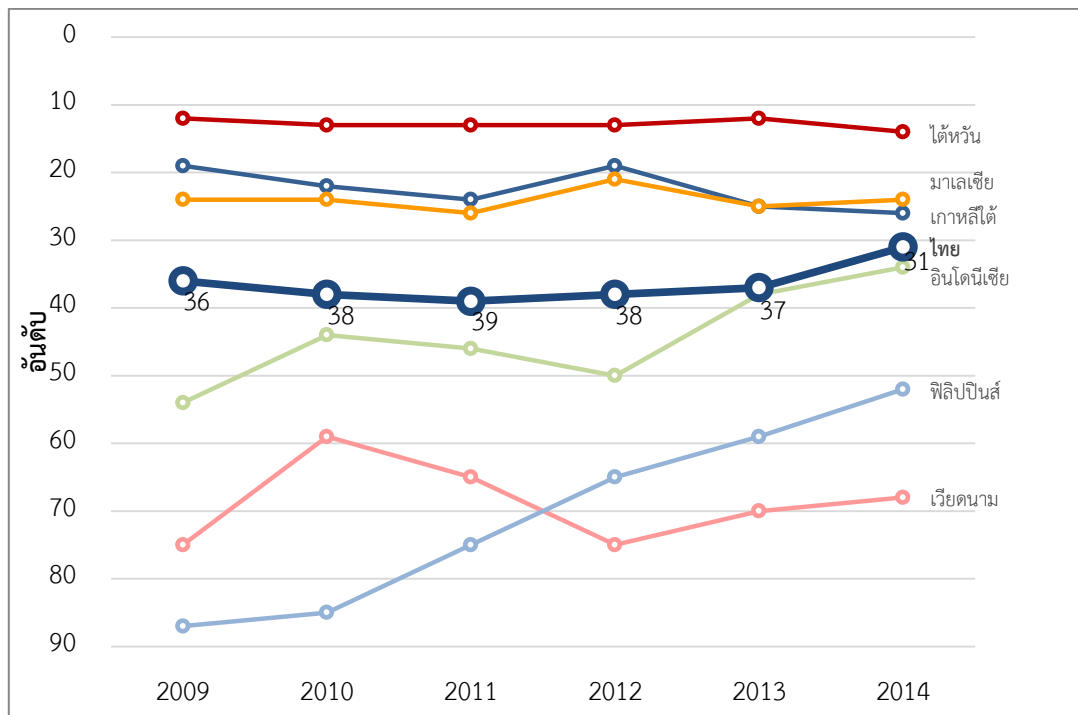
<sup>3</sup> OECD (2014)

และอินโดนีเซียซึ่งมีรายได้ต่อประชากรต่ำกว่าไทย ซึ่งแปลว่ามาเลเซียจะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ทั้งห่างประเทศไทยมากขึ้น ในขณะที่อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์จะเร่งขึ้นมาใกล้ไทยมากขึ้น

ที่ผ่านมา มีการศึกษาจำนวนมากที่ระบุว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องก้าวข้ามให้พ้นกับดักรายได้ปานกลางดังเช่น ประเทศเกาหลีใต้ หรือ ไต้หวันโดยการยกระดับอุตสาหกรรมภายในประเทศจากเดิมที่ผลิตสินค้ามูลค่าเพิ่มต่ำที่ใช้แรงงานและวัตถุดิบเข้มข้น ไปสู่การผลิตสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูงซึ่งใช้ความรู้และเทคโนโลยีเข้มข้น ประเทศไทยมีความพร้อมมากน้อยเพียงใดที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงดังเช่นเกาหลีใต้หรือไต้หวัน ?

การประเมินความพร้อมดังกล่าวอาจศึกษาจากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ โดยเวทีเศรษฐกิจโลกหรือ World Economic Forum (WEF) ซึ่งล่าสุด ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันอันดับที่ 31 จากทั้งหมด 144 ประเทศ ลดลงจากที่ 37 ในปีก่อนหน้าตามที่ปรากฏในรูปที่ 1 ด้านล่าง แม้ขีดความสามารถของประเทศไทยได้รับการจัดอันดับที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญแต่ก็ยังคงเป็นรองมาเลเซียแม้ในปีล่าสุด ในขณะที่ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียได้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้แล้ว หากวิเคราะห์ในรายละเอียดจะพบว่า ตัวแปรหลักที่ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยเพิ่มขึ้นคือการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ดีส่งผลให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพ ฯลฯ มิใช่ประสิทธิภาพของภาคการผลิตแต่อย่างใด

รูปที่ 1 อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน



หมายเหตุ: 2014 จัดอันดับทั้งหมด 144 ประเทศ, 2013 จัดอันดับทั้งหมด 148 ประเทศ, 2012 จัดอันดับทั้งหมด 144 ประเทศ, 2011 จัดอันดับทั้งหมด 142 ประเทศ, 2010 จัดอันดับทั้งหมด 139 ประเทศ และ 2009 จัดอันดับทั้งหมด 133 ประเทศ

ที่มา: The Global Competitiveness Report, 2009 – 2014 World Economic Forum

การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของ WEF จะต่างจากการจัดอันดับขีดความสามารถขององค์กรอื่นๆ เช่นของสถาบันการพัฒนากิจการบริหรจัดการนานาชาติ (International Institution for Management Development: IMD) ตรงที่การให้คะแนนพิจารณาจากดัชนีต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศนั้น จะคำนึงถึงลำดับขั้นในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Stage of Development) ของแต่ละประเทศด้วย ทั้งนี้ WEF ได้จัดกลุ่มประเทศตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

(1) กลุ่มที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำซึ่งต้องการปัจจัยระดับพื้นฐาน (Basic requirements) ได้แก่ ปัจจัยเชิงสถาบัน (institutions) โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ความมั่นคงของเศรษฐกิจในระดับมหภาค (macroeconomic environment) และ การศึกษาและการสาธารณสุขในระดับพื้นฐาน

(2) กลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาปานกลางซึ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการเพิ่มประสิทธิภาพในภาคการผลิต (efficiency-driven countries) สำหรับกลุ่มประเทศนี้ปัจจัยที่สำคัญที่จะช่วยผลักดันให้สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่กลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาระดับสูง ได้แก่ การศึกษาระดับสูงและการฝึกทักษะ ประสิทธิภาพของตลาดสินค้าและตลาดแรงงาน ระดับการพัฒนาของตลาดการเงิน ความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี และ ขนาดของตลาด

(3) กลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงได้แก่กลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยนวัตกรรม (Innovation-driven countries)

การให้น้ำหนักดัชนีชี้วัดตัวแปรที่มีผลต่อระดับของการพัฒนาในแต่ละกลุ่มแตกต่างกันไปตามรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 1 ด้านล่าง

**ตารางที่ 1 การจัดกลุ่มตามลำดับขั้นของการพัฒนา (Stage of Development)**

	ลำดับขั้นที่ 1 กลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนโดยใช้ปัจจัยการผลิต (Factor-driven)	กลุ่มประเทศเปลี่ยนผ่านจากลำดับขั้นที่ 1 สู่ลำดับขั้นที่ 2	ลำดับขั้นที่ 2 กลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนโดยเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency-driven)	กลุ่มประเทศเปลี่ยนผ่านจากลำดับขั้นที่ 2 สู่ลำดับขั้นที่ 3	ลำดับขั้นที่ 3 กลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนโดยนวัตกรรม (Innovation-driven)
รายได้ประชาชาติต่อจำนวนประชากร (ดอลลาร์สหรัฐฯ)	< 2,000	2,000 – 2,999	3,000 – 8,999	9,000 – 17,000	> 17,000
น้ำหนักคะแนนสำหรับกลุ่มดัชนีพื้นฐาน (Weight for basic requirements)	60%	40 - 60%	40%	20 - 40%	20%

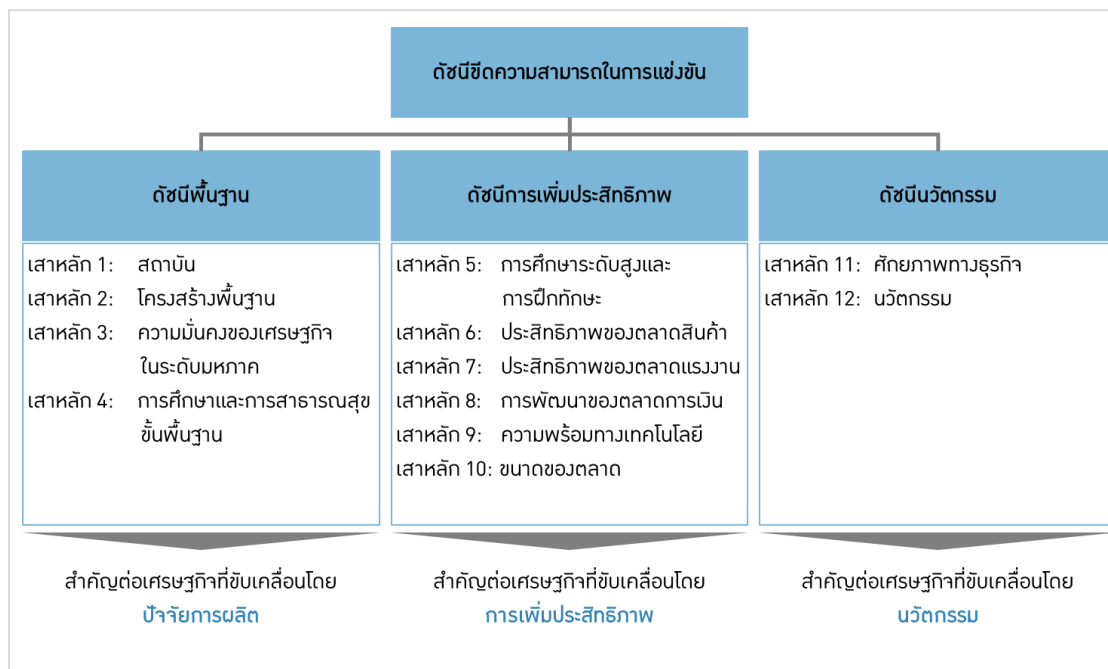
	ลำดับชั้นที่ 1 กลุ่มประเทศที่ ขับเคลื่อนโดยใช้ ปัจจัยการผลิต (Factor-driven)	กลุ่มประเทศ เปลี่ยนผ่าน จากลำดับชั้น ที่ 1 สู่ ลำดับชั้นที่ 2	ลำดับชั้นที่ 2 กลุ่มประเทศที่ ขับเคลื่อนโดยการเพิ่ม ประสิทธิภาพ (Efficiency-driven)	กลุ่มประเทศ เปลี่ยนผ่าน จากลำดับชั้น ที่ 2 สู่ลำดับ ชั้นที่ 3	ลำดับชั้นที่ 3 กลุ่มประเทศที่ ขับเคลื่อนโดย นวัตกรรม (Innovation-driven)
น้ำหนักคะแนนสำหรับ กลุ่มดัชนีการเพิ่ม ประสิทธิภาพ (Weight for efficiency enhancers)	35%	35 - 50%	50%	50%	50%
น้ำหนักคะแนนสำหรับ กลุ่มดัชนีนวัตกรรม (Weight for innovation and sophistication factors)	5%	5 - 10%	10%	10 - 30%	30%

ที่มา : The Global Competitiveness, World Economic Forum

ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 หรือ “กลุ่มประเทศที่ต้องให้ความสำคัญแก่การเพิ่มประสิทธิภาพในภาคการผลิต” (efficiency-driven countries) เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน เข้าสู่กลุ่มลำดับชั้นที่ 3 หรือ “กลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยนวัตกรรม” (Innovation-driven countries) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว มาเลเซียได้รับการจัดอันดับให้อยู่ระหว่างกลุ่ม 2 และ 3 และฟิลิปปินส์อยู่ระหว่างกลุ่มที่ 1 และ 2

การที่ประเทศไทยจะสามารถพัฒนานวัตกรรมเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีพลวัตได้นั้น ต้องมีทั้งปัจจัยพื้นฐาน 4 เสาหลัก คือ 1) โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (physical infrastructure) เช่น ระบบการขนส่งและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น 2) โครงสร้างพื้นฐานทางสถาบัน (Institutional infrastructure) ต่างๆ เช่น กฎระเบียบ นโยบาย มาตรการของรัฐ ที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจและการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ สร้างนวัตกรรมของภาคเอกชน 3) ระดับการศึกษาและสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และ 4) เศรษฐกิจมหภาคที่มีความมั่นคง ในรูปที่ 2 ด้านล่าง นอกจากนี้แล้ว ประเทศไทยยังต้องมีอีก 6 เสาหลักที่รองรับภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ขนาดของตลาด ประสิทธิภาพของตลาดสินค้าและบริการ ตลาดแรงงาน และตลาดการเงิน รวมทั้งความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี และคุณภาพของการศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรมซึ่งสะท้อนคุณภาพของทุนและทักษะของแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญสองประการ

**รูปที่ 2 ดัชนีชี้วัด 3 กลุ่ม และจำแนกเป็นทั้งหมด 12 เสาหลัก (Pillar)**



ที่มา : The Global Competitiveness 2013 – 2014, World Economic Forum

บทความนี้จะวิเคราะห์ว่าประเทศไทยมีความพร้อมในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อปรับพื้นฐานของประเทศไทยไปสู่ประเทศที่ขับเคลื่อนโดยนวัตกรรมในสามทศวรรษข้างหน้ามากน้อยเพียงใด โดยหัวข้อที่ 2 จะประเมินความพร้อม ณ ปัจจุบันจากการวิเคราะห์ผลการประเมินดัชนีที่เป็นเสาหลักของการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้ง 12 เสาหลัก ซึ่งจะให้เห็นภาพกว้างว่าประเทศไทยมีจุดอ่อนหรือจุดแข็งอย่างไรเพื่อที่จะเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ในเชิงลึกในหัวข้อที่ 3 ซึ่งจะวิเคราะห์ว่าจุดอ่อนนั้นเกิดจากอะไร และหัวข้อที่ 4 จะนำเสนอแนวทางในการแก้ไขจุดอ่อนต่างๆ เพื่อที่จะให้ประเทศไทยสามารถก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในสามทศวรรษข้างหน้า

อนึ่ง เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการมองภาพกว้างเพื่อที่จะให้เข้าใจถึงปัจจัยหลักที่เป็นอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย การวิเคราะห์จึงจะไม่ลงลึกในรายละเอียดปัญหาซึ่งมีจำนวนมากและมีความหลากหลาย หากแต่จะเป็นการเป็นวิเคราะห์ถึงปัญหาในเชิง “ระบบ” ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงระบบที่สำคัญที่จะสามารถนำพาประเทศไทยให้ก้าวไปข้างหน้าได้

## 2. จุดอ่อน จุดแข็งของเศรษฐกิจไทย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 1 ว่าประเทศไทยได้รับการจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง ซึ่งต้องให้ความสำคัญแก่การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตเป็นสำคัญ หากพิจารณาจากการจัดอันดับเสาหลักของความสามารถในการแข่งขันของ WEF ทั้ง 12 เสาตามที่ปรากฏในตารางที่ 2 ด้านล่างนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีจุดแข็งในเรื่องของความมั่นคงของเศรษฐกิจในระดับมหภาค และขนาดของตลาด ซึ่งได้รับการจัดอันดับที่ 19 และ 22 จากจำนวนทั้งหมด 144 ประเทศ ประสิทธิภาพของตลาดสินค้าและบริการและระดับการพัฒนาของตลาดการเงินไทยก็อยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างดีเช่นกัน นั่นหมายความว่า ระบบการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคและระบบตลาดสินค้าและตลาดการเงินของไทยโดยรวมเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

**ตารางที่ 2 จุดแข็ง จุดอ่อนของปัจจัยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย**

กลุ่มดัชนี	จุดแข็ง	ระดับปานกลาง	จุดอ่อน
<b>ดัชนีพื้นฐาน</b> Basic Requirements (40%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ความมั่นคงของเศรษฐกิจในระดับมหภาค ( 19)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• โครงสร้างพื้นฐาน (48)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ระบบสุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐาน (66)</li> <li>• สถาบัน (84)</li> </ul>
<b>ดัชนีการเพิ่มประสิทธิภาพ</b> Efficiency Enhancers (50%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ขนาดของตลาด (22)</li> <li>• ประสิทธิภาพของตลาดสินค้า (30)</li> <li>• ระดับการพัฒนาของตลาดการเงิน (34)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การศึกษาและการอบรมขั้นสูง (59)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ความพร้อมด้านเทคโนโลยี (65)</li> <li>• ประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน (66)</li> </ul>
<b>ดัชนีด้านนวัตกรรม</b> Innovation & Sophistication (10%)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ศักยภาพของภาคธุรกิจ (41)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• นวัตกรรม (67)</li> </ul>

หมายเหตุ : จุดแข็ง จุดอ่อน ที่แสดง อิงจาก The Global Competitiveness, World Economic Forum 2008 – 2014 “The country’s greatest weakness is related to its macroeconomic stability, where it ranks a low 67th overall (134 countries).

ที่มา : The Global Competitiveness, World Economic Forum 2014 (Overall 144 countries)

ในทางตรงกันข้าม ชีตความสามารถในการแข่งขันของไทยด้านความพร้อมด้านเทคโนโลยี การทำนวัตกรรม ระบบสุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนประสิทธิภาพของตลาดแรงงานยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ โดยได้รับการจัดอันดับ 60 ปลายๆ จากจำนวนทั้งหมด 144 ประเทศ

ดัชนีที่ได้รับการจัดอันดับต่ำสุด คือ ดัชนีปัจจัยด้านสถาบันซึ่งถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 84 จากจำนวนทั้งหมด 144 ประเทศ การที่ประเทศไทยได้คะแนนดัชนีนี้ต่ำเป็นพิเศษเป็นสิ่งที่น่ากังวลเพราะ “เสาหลักด้านสถาบัน” เป็นเสาแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจของ WEF การให้คะแนนเสาหลักด้านสถาบันนี้จะพิจารณาจากดัชนีที่หลากหลาย เช่น ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของภาครัฐ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสในการตัดสินใจเชิงนโยบายของภาครัฐ ความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อนักการเมือง ฯลฯ การที่ประเทศไทยได้คะแนนต่ำสะท้อนว่า การทำงานของภาครัฐต่างๆ เพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยมีปัญหาในด้านผลิตภาพของเงินทุน แรงงาน และสถาบัน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งต่อให้ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงดังที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้

โดยทั่วแล้วการเติบโตทางเศรษฐกิจมี 2 ลักษณะ ได้แก่ การเติบโตในเชิงปริมาณ กล่าวคือ การเพิ่มจำนวนปัจจัยการผลิตเพื่อสร้างสินค้าและบริการจำนวนมาก อาทิ การเพิ่มจำนวนแรงงานเข้าสู่ภาคการผลิตและการลงทุนขนาดใหญ่ เป็นต้น การเติบโตอีกประเภทหนึ่ง คือ การเติบโตเชิงคุณภาพซึ่งมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรที่มีให้คุ้มค่ามากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ การสร้างสรรค์นวัตกรรมที่ทำให้การลงทุนปริมาณเท่าเดิมสามารถสร้างรายได้แก่ประเทศมากขึ้น และการพัฒนาคุณภาพของแรงงาน

ตารางที่ 3 ด้านล่างชี้ให้เห็นว่า การเติบโตของประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 1990 ถึง 2012 มีผลิตภาพในด้านแรงงาน ทุน และระบบ<sup>4</sup> เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 3.37, -1.06 และ 1.19 ต่อปี ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในเชิงคุณภาพที่ผ่านมานั้นอาศัยการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานเป็นหลักซึ่งเกิดจากการโยกย้ายแรงงานออกจากภาคเกษตรที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำไปสู่ภาคการผลิตที่มีผลิตภาพแรงงานสูงกว่ามากเนื่องจากการใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีที่เข้มข้นกว่า แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราการเพิ่มของผลิตภาพของทุนในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมากลับติดลบ ซึ่งแสดงว่าปัจจัยทุนนั้นให้ผลตอบแทนที่ลดลง

สิ่งที่น่าเป็นห่วง คือ อัตราการเพิ่มของผลิตภาพแรงงานของไทยลดลงอย่างต่อเนื่องซึ่งสะท้อนว่า ภาคอุตสาหกรรมการผลิตไม่สามารถดูดซับแรงงานจากภาคการเกษตรได้เช่นเดิม เนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของไทยลดลงอันเกิดจากทั้งปัจจัยภายในที่สูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันจากค่าแรงที่เพิ่มสูงขึ้นและจากปัจจัยภายนอก คือ สถานภาพทาง

<sup>4</sup> ผลิตภาพระบบ หมายถึง Total Factor Productivity หรือผลิตภาพการผลิตรวม ที่ไม่ได้เกิดจากการเพิ่มปัจจัยการผลิต คือ ทุนหรือแรงงาน โดยทั่วไปแล้ว ตัวเลขผลิตภาพการผลิตสะท้อนการเพิ่มผลผลิตที่เกิดจากตัวแปรเชิง “คุณภาพ” เช่น การทำนวัตกรรม การเพิ่มทักษะของแรงงาน หรือ คุณภาพของนโยบายหรือการบริหารจัดการของภาครัฐ



เศรษฐกิจที่ถดถอยของประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เป็นต้น รวมทั้งการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีนที่ทำให้การส่งออกซบเซา

**ตารางที่ 3 อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีของผลิตภาพของแรงงาน ทน ระบบ และ GDP ไทย**

	1990 - 2012	1990 - 1999	2000 - 2005	2006 - 2012
ผลิตภาพแรงงาน (%)	3.37	4.60	2.98	2.01
ผลิตภาพทุน (%)	-1.06	-5.40	3.63	0.69
ผลิตภาพระบบ (%)	1.19	-0.36	3.24	1.35
GDP (%)	4.47	0.01	5.44	3.50

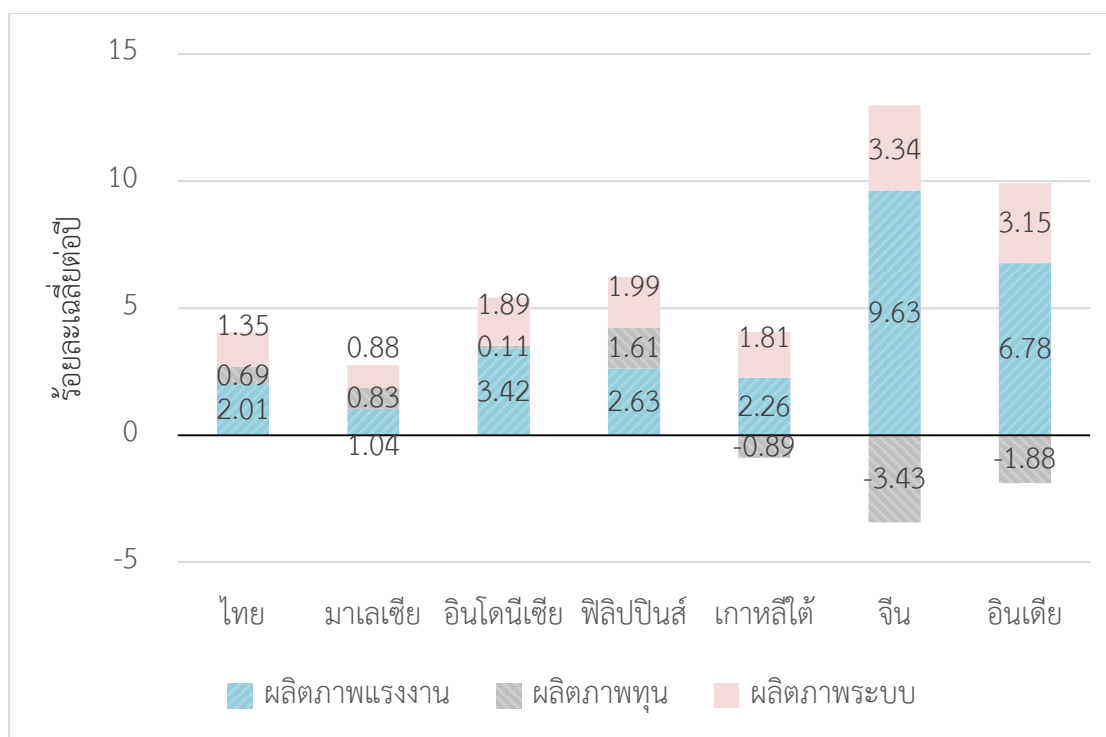
หมายเหตุ: ข้อมูลผลิตภาพแรงงาน ทน และระบบนำมาจาก Asian Productivity Organization

ข้อมูล GDP นำมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อเปรียบเทียบการพัฒนาผลิตภาพทั้ง 3 ด้าน คือ ทน แรงงานและระบบของประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่าเป็นที่น่ากังวล เนื่องจากคู่แข่ง เช่น จีน อินเดีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์มีอัตราการเพิ่มผลิตภาพแรงงานมากกว่าไทยเพราะยังมีแรงงานส่วนเกินในภาคการเกษตรที่สามารถโยกย้ายเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้แล้ว ประเทศเหล่านี้ยังมีอัตราการเพิ่มผลิตภาพในเชิงระบบที่สูงกว่าด้วย ซึ่งหมายความว่า การขยายตัวของประเทศเหล่านี้เกิดจากปัจจัยในเชิง “คุณภาพ” มิใช่เฉพาะปัจจัยในเชิงปริมาณ ในขณะเดียวกัน ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งมีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าประเทศไทยยังมีอัตราการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและผลิตภาพระบบที่สูงกว่าไทยหากแต่อัตราการเพิ่มของผลิตภาพของทุนติดลบ กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยจะต้องปรับเปลี่ยนโมเดลในการพัฒนาที่ต่างไปจากเดิม โดยเน้นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่การเพิ่มคุณภาพของแรงงานและทุน มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งอื่นๆ ที่มีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าได้

รูปที่ 3 : การเปรียบเทียบการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน ทน และระบบของไทยกับต่างประเทศ



หมายเหตุ: การเติบโตของผลิตภาพคำนวณด้วยวิธีอัตราเฉลี่ยสะสมต่อปีจากข้อมูลปี 2006 ถึง 2012

ที่มา : APO Productivity Database โดย Asian Productivity Organization, คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

การศึกษาประสบการณ์ของประเทศเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลาง เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน พบว่า การยกระดับรายได้ประชากรของประเทศต้องอาศัยการสะสมทุน (Capital accumulation) เพื่อยกระดับผลิตภาพของแรงงานในประเทศให้สูงขึ้น แต่การสะสมทุนในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียวไม่น่าเพียงพอที่จะผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตในระดับสูงพอที่จะหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง หากแต่การลงทุนนั้นจะต้องเป็นการลงทุนที่มีประสิทธิภาพสูงควบคู่กันไปด้วย ในการศึกษา การประเมินประสิทธิภาพของการใช้ทุนในประเทศใดประเทศหนึ่งใช้การพิจารณาจากอัตราส่วนของการลงทุนต่อรายได้ของประเทศ หรือที่เรียกกันว่า Incremental Capital Output Ratio (ICOR) ซึ่งคำนวณจากการหารมูลค่าการลงทุนด้วยมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่เพิ่มขึ้น 
$$\left( ICOR = \frac{Investment_t}{GDP_t - GDP_{t-1}} \right)$$
 ค่าที่คำนวณออกมาได้คือปริมาณการลงทุนที่ใช้เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม หรือ GDP ให้สูงขึ้น 1 หน่วย หากตัวเลขดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำหมายความว่าประเทศมีการใช้ทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และในทางตรงกันข้าม การใช้ทุนที่ขาดประสิทธิภาพจะสะท้อนด้วยตัวเลข ICOR ที่สูง

ตารางที่ 4 ด้านล่างแสดงให้เห็นว่า ในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ประเทศเหล่านี้มีสัดส่วนการลงทุนต่อ GDP ที่อาจไม่สูงนัก คือประมาณร้อยละ 20 - 30 ของ GDP

หากแต่มีประสิทธิภาพของการลงทุนสูง โดยมีค่า ICOR ระหว่าง 2.7 – 3.9 เท่านั้น นอกจากนี้ยังสามารถยืนระยะของปริมาณและประสิทธิภาพของการลงทุนได้ในระยะยาว

**ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบประสิทธิภาพการลงทุนของไทยกับประเทศในเอเชียช่วงที่มีการเติบโตสูง**

ประเทศ	ช่วงเวลา	อัตราการเติบโต GDP (%) [1]	อัตราส่วนการลงทุน (%/GDP) [2]	ICOR [2]/[1]
ญี่ปุ่น	1961 – 1970	10.4	32.6	3.9
เกาหลีใต้	1981 – 1990	9.2	29.6	3.2
ไต้หวัน	1981 – 1990	8.0	21.9	2.7
จีน	1991 – 2011	10.4	40.4	3.9
	2009 - 2011	9.6	48.2	5.0
ไทย*	1985 – 1995	9.5	36.23	3.8
	2000 – 2012	4.4	25.48	5.7

ที่มา: FT Alphaville (2013), China’s Challenge, explained in three easy charts. สามารถดาวน์โหลดได้จาก [ftalphaville.ft.com](http://ftalphaville.ft.com)

สำหรับตัวเลขของประเทศไทยคำนวณมาจากข้อมูลบัญชีรายได้ประชาชาติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศจีนซึ่งมีอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจที่สูงมากในช่วงปี 1991 - 2011 มีการลงทุนสูงถึงร้อยละ 40 ของรายได้ของประเทศ และในช่วงสามปี 2009-2011 ICOR เพิ่มขึ้นไปเป็น 5.0 ล่าสุดตัวเลขของ CEIC และ Bank of America Merrill Lynch แสดงว่า ICOR ของจีนได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 6.0 จากการที่รัฐบาลยังคงทุ่มเงินในการลงทุนในขณะที่อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจจีนลดลง<sup>5</sup> ซึ่งสะท้อนว่าจีนไม่สามารถพึ่งพาการสะสมทุนให้เป็นหัวใจในการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังเช่นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาอีกต่อไปแล้ว หากแต่ต้องพึ่งพาการเติบโตที่มากจากการพัฒนาทักษะของแรงงานหรือนวัตกรรม

ในช่วงที่ประเทศไทยมีการเติบโตแบบก้าวกระโดดในปี 1985 – 1995 ประเทศไทยมีอัตราการลงทุนเฉลี่ยร้อยละ 36 ของ GDP ซึ่งสูงกว่าประเทศที่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงอย่าง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวันค่อนข้างมาก มีประสิทธิภาพของการลงทุนในระดับที่ดีโดยมีค่า ICOR 3.81 ซึ่งทัดเทียมกับประเทศญี่ปุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน ทำให้ในขณะนั้นประเทศไทยมีศักยภาพเพียงพอในการเป็น “เสือตัวที่ห้าของเอเชีย” อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตที่ร้อนแรงจนเกิดฟองสบู่ในภาคการเงินและเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจครั้งยิ่งใหญ่ในปี 1997 จากการลงทุนที่ไร้ประสิทธิภาพนั่นเอง จึงทำให้ประเทศไทยไม่สามารถหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางได้

<sup>5</sup> Morgan Stanley (2014)

ในช่วงปี 2000 ถึง 2012 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ ค่า ICOR โดยเฉลี่ยในช่วงเวลาดังกล่าวสูงขึ้นเป็น 5.72 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับตัวเลขของ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวันในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ดังนั้น โจทย์สำคัญของประเทศไทย คือ ทำอย่างไรที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของการลงทุนเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและยกระดับรายได้ของประเทศ แต่ก่อนที่สามารถตอบโจทย์ดังกล่าวได้ จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยปัญหาที่ส่งผลให้การลงทุนในประเทศมีประสิทธิผลต่ำโดยตลอดมาตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบันซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อที่ 3 ต่อไปนี้

### 3. ปัจจัยที่มีผลต่อการลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีบทความที่วิเคราะห์และวิจารณ์เศรษฐกิจของประเทศจีนว่ามีความเสี่ยงที่จะชะลอตัวค่อนข้างแรงเนื่องมาจากการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เน้นการลงทุนเป็นหัวจักรนั้นเริ่มประสบปัญหาซึ่งสะท้อนมาจากประสิทธิภาพการลงทุนที่ต่ำ โดยมีเหตุผลหลักได้แก่ การลงทุนของรัฐวิสาหกิจและของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพต่ำ การแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐ การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ไม่มีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยเห็นว่า กรณีของประเทศไทยที่มีค่า ICOR ที่สูงเช่นเดียวกับจีนมีเหตุปัจจัยที่คล้ายคลึงกัน โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจาก “แนวคิด” หรือ “ทัศนคติ” ของผู้กำหนดนโยบายและข้าราชการ เกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการลงทุนที่มีประสิทธิภาพใน 3 ระดับ คือ

- (1) การให้บริการสาธารณะ (operation) ที่พึงพาการลงทุนของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพต่ำ
  - (2) การกำกับดูแล (regulation) ที่เน้นความมั่นคงมากกว่าประสิทธิภาพ
  - (3) การดำเนินนโยบายอุตสาหกรรม (policy) ที่ไร้ทิศทาง
- โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 การให้บริการสาธารณะที่พึ่งพาการลงทุนของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพต่ำ

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ รัฐควรเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แทนเอกชนเฉพาะในกรณีที่มีการให้บริการดังกล่าวต้องการเงินลงทุนสูงทำให้บริษัทเอกชนไม่ต้องการรับภาระความเสี่ยงในกรณีที่การลงทุนผิดพลาดทำให้เกิดความเสียหายในวงเงินสูง หรือในกรณีที่บริการดังกล่าวมีลักษณะที่หนุนเสริมการพัฒนาของภาคส่วนอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจ (positive externalities) เช่น การก่อสร้างถนน ท่าเรือ หรือรางรถไฟ ทำให้รัฐต้องเข้ามาลงทุนแทนเอกชน เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ

โดยหลักการแล้ว รัฐไม่ควรลงทุนในธุรกิจที่เอกชนพร้อมที่จะดำเนินการ เพราะการลงทุนโดยภาครัฐมักไม่มีประสิทธิภาพเท่าการลงทุนของเอกชน เนื่องจากการลงทุนของรัฐใช้เงินประชาชนซึ่ง

ต่างจากการลงทุนของเอกชนที่ใช้เงินของผู้ประกอบการ ทำให้มีโอกาสที่จะเกิดความหละหลวมในการใช้จ่ายได้สูงจากขาดแรงจูงใจที่จะต้องประหยัดต้นทุนหรือสร้างรายได้เพื่อทำกำไร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงขึ้น บทบาทของรัฐในการเป็นผู้จัดหาบริการสาธารณะจะลดน้อยลงเนื่องจากภาคเอกชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการการลงทุนขนาดใหญ่มากขึ้นจากการพัฒนาของตลาดการเงินที่เอื้ออำนวยให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้สะดวกขึ้น มีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำลง มีเครื่องมือในการจำกัดความเสี่ยงทางการเงินที่หลากหลายขึ้น

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การลงทุนของภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนประมาณหนึ่งในสี่ของการลงทุนโดยรวมของประเทศในช่วงปี 2004 - 2008 และคงอยู่ในระดับร้อยละ 22.15 ในช่วงปี 2009 - 2013 ดังตารางที่ 5 โดยภาครัฐเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ตลาดการก่อสร้างเป็นของภาครัฐและเอกชนอย่างละครึ่ง ในขณะที่การลงทุนในเครื่องจักรอุปกรณ์สำหรับการผลิตนั้น เอกชนเป็นผู้มีบทบาทมากกว่า

**ตารางที่ 5 สัดส่วนการลงทุนจำแนกตามประเภทและผู้ลงทุน**

		2004 - 2008	2009 - 2013
การลงทุนโดยเอกชน	ก่อสร้าง	337,622	436,085
	เครื่องจักร/อุปกรณ์	1,266,211	1,724,314
	รวม	1,603,832	2,160,400
การลงทุนโดยภาครัฐ	ก่อสร้าง	354,591	414,675
	เครื่องจักร/อุปกรณ์	177,096	200,314
	รวม	531,687	614,989
การลงทุนรวม		2,135,519	2,775,389
สัดส่วนการลงทุนของรัฐ/การลงทุนรวม(ร้อยละ)		24.89	22.15

หมายเหตุ: มูลค่าการลงทุนเป็นค่าเฉลี่ยต่อปี มีหน่วยล้านบาท

ที่มา: บัญชีประชาชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

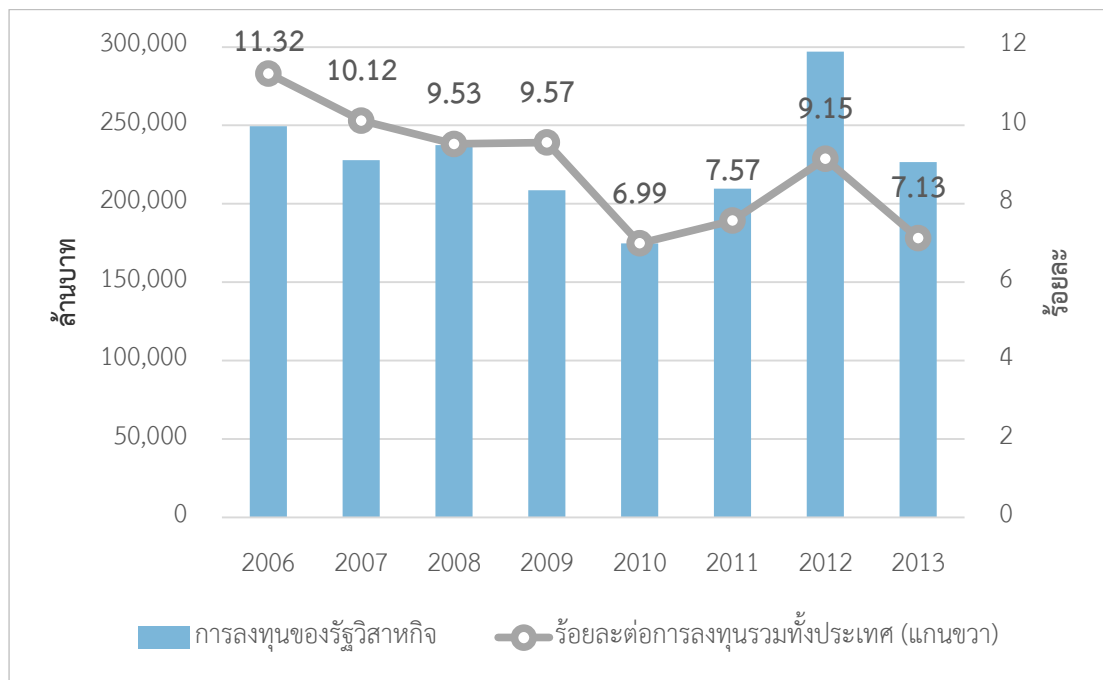
การลงทุนของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด? การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการลงทุนของภาครัฐนั้นสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วน คือ การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการลงทุนโดยหน่วยงานของ รัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การท่าเรือ ฯลฯ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการลงทุนของหน่วยงานรัฐ เช่น กรมการbinพลเรือน กรมทางหลวง ซึ่งไม่สามารถวิเคราะห์จากงบการเงินได้ จึงต้องวิเคราะห์จากมิติอื่นๆ เช่น อัตราการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุน เป็นต้น

● **ประสิทธิภาพของการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ**

รัฐวิสาหกิจ มีมูลค่าการลงทุนโดยรวมปีละกว่า 200,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 7 ของการลงทุนรวมของประเทศตามที่ปรากฏในรูปที่ 4 ด้านล่าง ในจำนวนนี้เป็น

การลงทุนโดยรัฐวิสาหกิจที่แข่งขันโดยตรงกับภาคเอกชน จึงสามารถเปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้กับผลตอบแทนของภาคเอกชนจากงบการเงินประจำปี

รูปที่ 4 ขนาดของการลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ



หมายเหตุ: ปริมาณการลงทุนของรัฐวิสาหกิจนำมาจาก ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ การลงทุนรวมของประเทศนำมาจาก บัญชีประชาชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ที่มา : คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 6 ด้านล่างแสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อเทียบกับคู่แข่งที่เป็นเอกชนภายในประเทศและรัฐวิสาหกิจด้วยกันในต่างประเทศ ในธุรกิจโทรคมนาคม การบิน พลังงาน และธุรกิจแพร่ภาพกระจายเสียง จะเห็นได้ว่า วิสาหกิจที่เป็นของรัฐบาลไทยมีผลการดำเนินงานที่ด้อยกว่าทั้งคู่แข่งที่เป็นธุรกิจเอกชนในประเทศและรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจที่คล้ายคลึงกันในต่างประเทศ เมื่อพิจารณาจากผลตอบแทนต่อสินทรัพย์และอัตราส่วนกำไรสุทธิ การที่รัฐวิสาหกิจไทยมีผลตอบแทนจากสินทรัพย์ที่ต่ำกว่าเอกชนเป็นสิ่งที่คาดเดาได้เนื่องจากวิสาหกิจของรัฐไม่มีเจ้าของรวมทั้งมีกฎ กติกาของราชการที่รัดตัวทำให้แข่งกับเอกชนได้ยาก แต่การที่รัฐวิสาหกิจไทยยังมีประสิทธิภาพต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจของประเทศอื่น เช่น SingTel (สิงคโปร์) Singapore Airlines (สิงคโปร์) หรือ Petronas (มาเลเซีย) สะท้อนให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจไทยอาจต้องเผชิญปัญหาที่มากกว่ารัฐวิสาหกิจประเทศอื่น เช่น การแทรกแซงทางการเมืองที่ทำให้เกิดความเสียหาย

## ตารางที่ 6 การเปรียบเทียบรัฐวิสาหกิจไทยกับบริษัทต่างๆ ในช่วง 2009 ถึง 2013

อุตสาหกรรม	บริษัท	อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์(%)	อัตรากำไรสุทธิ (%)	อัตรากาหมุนเวียนของสินทรัพย์ (เท่า)
โทรคมนาคม	CAT*	-19.54	-122.32	0.16
	TOT*	-17.50	-128.08	0.14
	AIS	25.51	20.58	1.22
	DTAC	10.03	12.76	0.79
	TRUE	-1.64	-3.51	0.50
	SingTel	9.81	21.56	0.46
การบิน	Thai Airways*	0.49	0.99	0.67
	Bangkok Airways	2.21	3.67	0.57
	Singapore Airlines	3.06	4.56	0.65
ปิโตรเลียม	PTT*	6.26	3.90	1.60
	Petronas	11.25	19.18	0.59
โทรทัศน์	MCOT*	5.77	13.12	0.43
	BEC (Channel 3)	38.10	29.83	1.27
	BBTV (Channel 7)	13.38	44.49	0.30

หมายเหตุ : \* หมายถึงบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจของไทย

: รายได้ที่นำมาใช้คำนวณได้ถูกหักรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลและรายได้ที่มาจากสัมปทาน

ที่มา: รายงานประจำปีของบริษัท, ระบบคลังข้อมูลธุรกิจ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) และ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

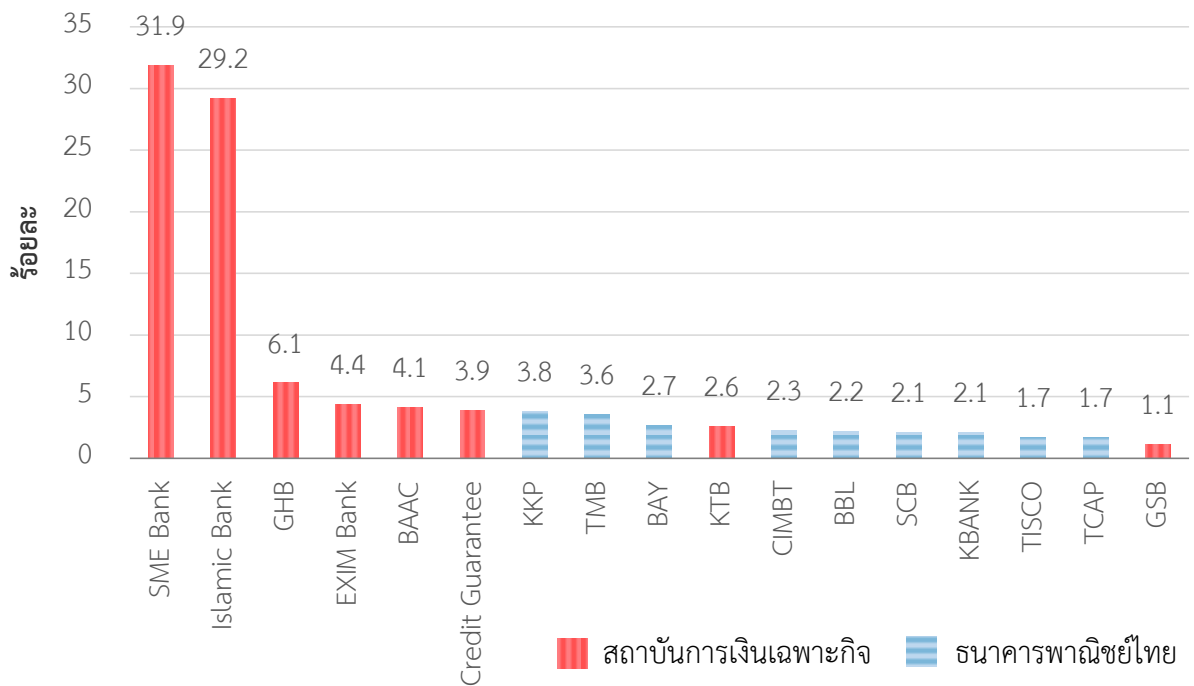
นอกจากรัฐวิสาหกิจข้างต้นแล้วยังพบว่าในกรณีของรัฐวิสาหกิจในกลุ่มสถาบันการเงินมีผลการดำเนินงานที่ต่ำกว่าภาคเอกชนเช่นกัน ถึงแม้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีภารกิจในการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยและธุรกิจขนาดย่อมที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่การศึกษาของ เตือนเด่น และคณะ (2013) ชี้ให้เห็นว่าเกิดปัญหาในหลายมิติ ตั้งแต่ประเด็นด้านการปิดช่องว่างทางการเงิน (Financing gap) ซึ่งมีผู้ประกอบการรายเล็กจำนวน 1.67 ล้านรายยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ปัญหาการให้สินเชื่อที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) และผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาศักยภาพของผู้เข้าถึงแหล่งเงินทุน

นอกจากนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีหน้าที่ในการเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายแบบกึ่งการคลัง (Quasi fiscal policy) ที่สำคัญอีกทางหนึ่ง อนึ่ง การดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจกลับมีปัญหาในการควบคุมคุณภาพสินเชื่อจนทำให้มีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing loans : NPL) หรือหนี้เสียจำนวนมาก เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME Bank) มีอัตราส่วน NPL ต่อสินเชื่อรวมที่ร้อยละ 32 ธนาคารอิสลามมีอัตราส่วน NPL ต่อสินเชื่อรวมร้อยละ 29 เป็นต้น นอกจากนี้อัตราส่วน NPL ต่อ สินเชื่อรวมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ โดยเฉลี่ยก็มีค่าสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ หนี้เสียเหล่านี้บ่งชี้ถึงปัญหาในการคัดกรองและติดตาม (Screening and monitoring) ในกระบวนการปล่อยสินเชื่อจนเป็นภาระ

ทางการคลังเพราะรัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเข้าไปเพิ่มทุนเพื่อป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินเหล่านี้ ดังนั้นปัญหาในการใช้ทรัพยากรจำนวนมากไปอย่างผิดที่ผิดทางนี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การใช้จ่ายภาครัฐเกิดความสูญเสียซึ่งนำมาสู่การขาดประสิทธิภาพในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ธนาคารของรัฐซึ่งมีภารกิจหรือกลุ่มลูกค้าที่เฉพาะเจาะจง เช่น ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก (EXIM Bank) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (GHB) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (BAAC) มีอัตราหนี้เสียต่ำกว่าธนาคารที่มีฐานลูกค้ากว้าง เช่น SME Bank หรือ Islamic Bank เนื่องจากการเมืองแทรกแซงในการปล่อยสินเชื่อได้ยากกว่า นอกจากนี้แล้ว บริษัทประกันสินเชื่อขนาดย่อม (Credit Guarantee) ซึ่งทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อโดยมีธนาคารพาณิชย์เอกชนเป็นผู้ตัดสินใจในการปล่อยสินเชื่อมีอัตราหนี้เสียต่ำเช่นกัน ซึ่งต่อย้ำประสิทธิภาพในการตัดสินใจในการปล่อยกู้ของภาคเอกชนที่ดีกว่า

**รูปที่ 5 อัตราส่วน NPL ต่อสินเชื่อรวมของสถาบันการเงินไทยในปี 2013**



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ข้อมูลของบริษัท



● **ประสิทธิภาพของการลงทุนของหน่วยงานราชการ**

นอกจากการลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจแล้วภาครัฐยังมีการลงทุนผ่านงบประมาณแผ่นดินที่มีมูลค่าเฉลี่ย 3 แสนล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2004 ถึง 2008 และ 4 แสนล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2009 ถึง 2013

การลงทุนผ่านงบประมาณแผ่นดินมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านโลจิสติกส์ซึ่งช่วยลดต้นทุนในด้านธุรกิจและเอื้ออำนวยให้เกิดการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานของไทยกลับมีปริมาณไม่สอดคล้องต่อความต้องการใช้งานจนทำให้การลงทุนบางอย่างกลายเป็นภาระทางการคลัง ในขณะที่การลงทุนบางประเภทมีปริมาณไม่มากเพียงพอจนทำให้เอกชนไม่ได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มที่

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การลงทุนสร้างผลตอบแทนได้น้อย คือ การขาดการวางแผนหรือไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) อย่างรอบคอบและเป็นระบบจนทำให้ปริมาณการลงทุนไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดสำหรับปัญหาดังกล่าวคือ การลงทุนสร้างสนามบินภูมิภาค เนื่องจากโครงการสร้างสนามบินประจำจังหวัดต่าง ๆ นั้นเป็นการลงทุนเพื่อสร้างสนามบินขนาดเล็กจำนวนมาก ซึ่งไม่มีความสอดคล้องกับปริมาณความต้องการใช้สนามบินและไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินการซึ่งมีต้นทุนคงที่สูง ส่งผลให้สนามบินจำนวนมากมีอัตราการใช้งานที่ต่ำเกินไปและสร้างภาระต้นทุนส่วนเกินให้กับภาครัฐ

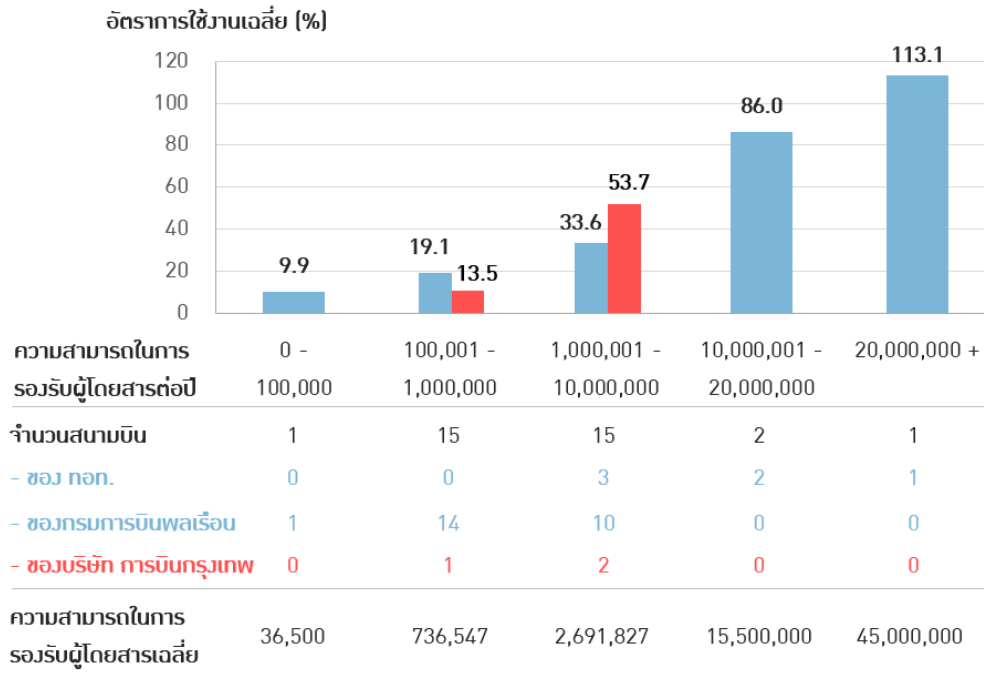
จากงาน สุเมธ และคณะ (2013) ข้อมูลของกรมการบินพลเรือนและการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยในปี 2013 สนามบินซึ่งมีความสามารถในการรองรับผู้โดยสารต่ำกว่า 100,000 คนต่อปีมีอัตราการใช้งานเพียงร้อยละ 10 ในขณะที่สนามบินที่มีกำลังรองรับผู้โดยสาร 100,001 ถึง 1,000,000 คนต่อปีจำนวน 15 แห่งมีอัตราการใช้งานเฉลี่ยร้อยละ 19 สนามบินที่มีกำลังรองรับผู้โดยสาร 1,000,001 คน ถึง 10,000,000 คน จำนวน 15 แห่ง มีอัตราการใช้งานเฉลี่ยร้อยละ 36 ดังแสดงในรูปที่ 6 หมายความว่าสนามบินจำนวน 31 แห่งนี้มีการลงทุนที่มากเกินไป<sup>6</sup>

หากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างสนามบินนานาชาติและสนามบินภูมิภาคจะพบว่าอัตราการใช้งานของสนามบินนานาชาติจะสูงกว่าสนามบินภูมิภาคอย่างมาก ที่ร้อยละ 85 ต่อร้อยละ 20 ตัวเลขดังกล่าวแสดงถึงการจัดสรรงบประมาณการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐที่ไม่ถูกที่ถูกทาง ไม่สอดคล้องกับความต้องการต่อการใช้งาน โดยงบประมาณที่ถูกจัดสรรเพื่อสร้างสนามบินนานาชาตินั้นน้อยเกินไปในขณะที่สนามบินภูมิภาคมีปริมาณมากเกินไป นอกจากนี้สนามบินภายในประเทศซึ่งดำเนินการโดยบริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด ยังมีอัตราการใช้งานของสนามบินร้อยละ 40 สูงกว่า

<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม สนามบินภูมิภาคก็ได้มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียวและมีความจำเป็นบางอย่างในการก่อสร้างขึ้น อาทิ สนามบินภูมิภาคจำนวนมากมีการใช้งานโดยกองทัพและ/หรือมักแปรรูปมาจากสนามบินของกองทัพ

อัตราการใช้งานของสนามบินภายใต้กรรมการบินพลเรือน สะท้อนถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างสนามบินภายในประเทศด้วยกัน

รูปที่ 6 อัตราการใช้งานสนามบินของประเทศไทยในปี 2013



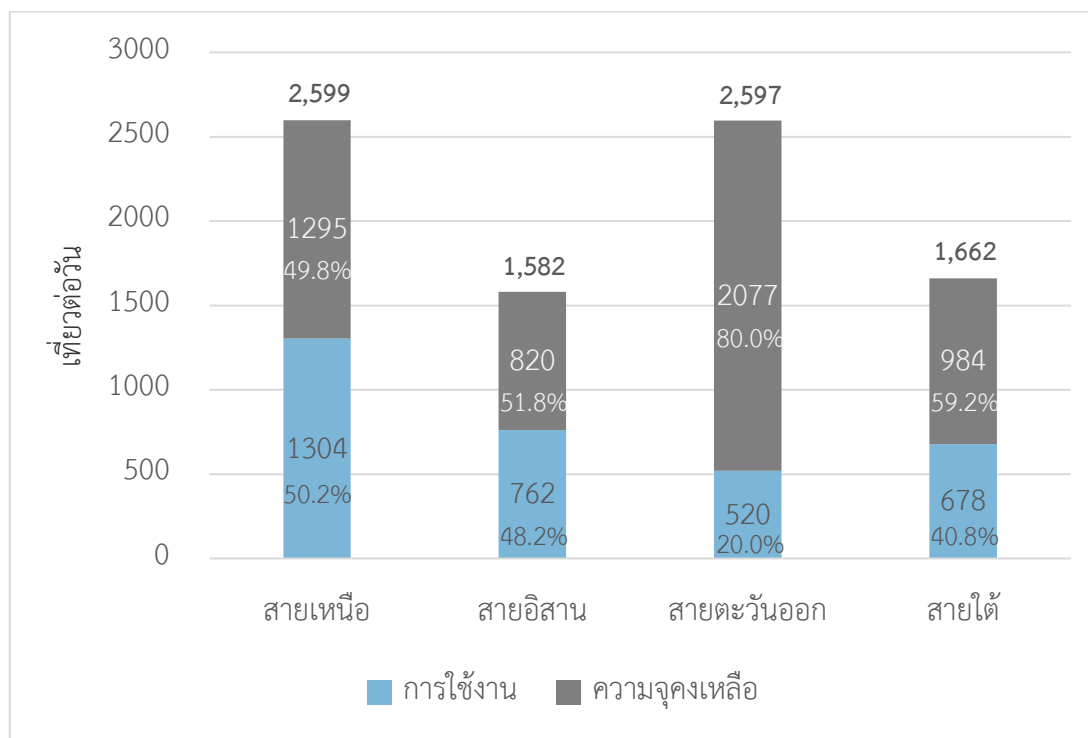
หมายเหตุ: อัตราการใช้งานเฉลี่ยของสนามบินภาครัฐแสดงด้วยสีฟ้า และอัตราการใช้งานเฉลี่ยของสนามบินเอกชนแสดงด้วยสีแดง  
ที่มา: สุเมธ (2013), ข้อมูลการบินของกรรมการบินพลเรือน และ สถิติขนส่งทางอากาศของ บริษัท ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)

ความไร้ประสิทธิภาพของการดำเนินกิจการโดยภาครัฐยังแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดในการประกอบกิจการรถไฟโดยเฉพาะในมิติของการขาดการวางแผน ข้อมูลของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมแสดงให้เห็นว่าหัวรถจักรที่มีอยู่ทั้งหมดของประเทศไทยในปี 2013 จำนวน 258 หัวนั้น มีเพียง 149 หัว หรือคิดเป็นร้อยละ 58 ที่สามารถนำไปใช้งานได้ นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตอีกว่าจำนวนหัวรถจักรที่สามารถใช้งานได้นั้นอยู่ในอัตราต่ำมาโดยตลอด มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 60 ในช่วง 12 ปีจาก 2002 ถึง 2013 และจำนวนหัวรถจักรที่จดทะเบียนมีจำนวนน้อยลงเรื่อยๆ จาก 279 หัวเหลือเพียง 258 หัวในช่วงเวลาเดียวกัน ตัวเลขดังกล่าวแสดงว่าการลงทุนเพื่อการพัฒนาไฟฟ้าไม่เพียงพอแม้แต่สำหรับการทดแทนของที่ชำรุดและเสื่อมโทรมไปตามกาลเวลา สิ่งเหล่านี้กลายเป็นข้อจำกัดทางการขนส่งด้วยระบบรางทั้งที่การขนส่งด้วยวิธีนี้มีต้นทุนต่ำที่สุด

จำนวนหัวรถจักรที่มีจำกัดของการรถไฟแห่งประเทศไทยส่งผลกระทบต่อความคุ้มค่าของการลงทุนในรางรถไฟ รูปที่ 7 แสดงให้เห็นว่ารางรถไฟของประเทศทั้ง 4 สาย คือ สายเหนือ สายอีสาน สายตะวันออกและสายใต้ มีอัตราการใช้งานเฉลี่ยเพียงร้อยละ 50 48 20 และ 41 ตามลำดับ การมีจำนวนหัวรถจักรที่ชำรุดและไม่เพียงพอนี้ทำให้โครงข่ายรางของประเทศไทยไม่ถูกใช้งานอย่างเต็มที่ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการลงทุนอย่างไม่เป็นระบบและการขาดแผนงานใน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาวจึงทำให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนในระบบรางที่ผ่านมามีค่าน้อยและดูเหมือนไม่มีความคุ้มค่าที่จะลงทุนเพิ่ม

**รูปที่ 7 อัตราการใช้งานรางรถไฟ**



ที่มา: พัฒرانุช ศรประสิทธิ์ และคณะ (2011)

### 3.2 การกำกับดูแลของภาครัฐที่เน้นความมั่นคงมากกว่าประสิทธิภาพ

ในประเทศที่มีระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง ภาครัฐจะเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง สื่อสาร การเงิน ฯลฯ มาเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจปล่อยให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานให้แก่ประชาชนแทน โดยเป้าหมายในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนนั้นอาจมีหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ทั่วถึง เช่น บริการไฟฟ้า การสื่อสาร เป็นต้น การกำหนดอัตราค่าบริการที่เหมาะสมในกรณีที่บริการมีลักษณะผูกขาด เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าก๊าซ ฯลฯ ความมั่นคงของบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างธุรกิจพลังงาน หรือ เสถียรภาพของระบบบริการ เช่น ธุรกิจการเงิน ตลอดจนการกำกับดูแลการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด

หน่วยงานกำกับดูแลรายสาขาในประเทศไทย มักให้ความสำคัญแก่เป้าหมายในการสร้างความมั่นคงหรือเสถียรภาพให้แก่บริการที่กำกับดูแลมากกว่าเป้าหมายในการส่งเสริมประสิทธิภาพซึ่งสามารถสะท้อนได้จาก (1) การกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่ใช้หลักของการกำหนดราคาตามต้นทุนจริง (cost plus) มากกว่าการกำหนดราคาที่ต้องกับต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดราคาแบบ

price cap<sup>7</sup> และ (2) การกำกับดูแลการแข่งขันในตลาดซึ่งมักจำกัดการแข่งขันในตลาดโดยการจำกัดใบอนุญาตในการประกอบกิจการหรือ การละเลยที่จะกำหนดกฎ กติกาที่จำเป็นในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ประกอบการรายเดิมในอุตสาหกรรมหนึ่ง แม้เป้าหมายในการสร้างความมั่นคงหรือเสถียรภาพของธุรกิจภายใต้การกำกับดูแลจะมีความสำคัญ แต่ก็มีต้นทุนเช่นกัน เช่นเดียวกับการสร้างบ้าน หากต้องการสร้างบ้านที่มีโครงสร้างที่แข็งแรงเพียงพอที่จะรับกับภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวชั้นรุนแรงได้ย่อมเป็นสิ่งที่ดี แต่มีต้นทุนสูง ยิ่งมั่นคงยิ่งแพง คำถามคือจุดคุ้มทุนอยู่ที่ไหน การกำกับดูแลที่ดีจึงต้องมีการถ่วงดุลระหว่างระดับของความมั่นคงกับระดับของประสิทธิภาพของธุรกิจที่กำกับดูแลให้เหมาะสม

ตัวอย่างของการกำกับดูแลที่ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายด้านความมั่นคงหรือเสถียรภาพมากกว่าประสิทธิภาพ คือ การกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการเงินที่รุนแรงมากในปี 1997 จนกระทั่งทำให้ต้องมีการลอยตัวค่าเงินบาทส่งผลให้สถาบันการเงินที่มีหนี้เป็นเงินสกุลต่างชาติจำนวนมากต้องปิดตัวลงไป และเศรษฐกิจไทยหดตัวอย่างมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงให้ความสำคัญแก่การสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ ซึ่งแปลลงมาเป็นความมั่นคงทางการเงินของธนาคารพาณิชย์

มาตรการหนึ่งที่ช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงินแก่ธนาคารพาณิชย์ไทย คือการจำกัดการแข่งขันจากธนาคารต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 ที่จัดทำขึ้นโดยธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นยังคงจำกัดจำนวนบริษัทลูก (subsidiary) ของธนาคารต่างชาติที่สามารถขอใบอนุญาตในการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ใหม่ได้เพียง 5 รายและจำกัดจำนวนสาขาไม่เกิน 20 แห่ง และ ATM นอกสถานที่ทำการไม่เกิน 20 แห่งซึ่งทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดค้าปลีกบริการการเงินกับธนาคารท้องถิ่นที่มีสาขาทั่วประเทศไทยได้

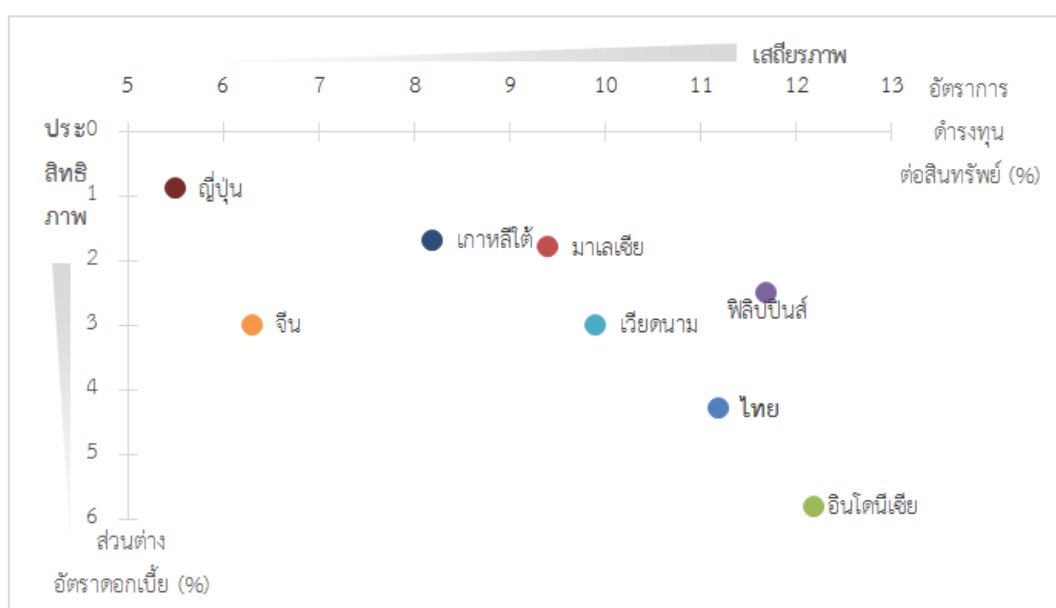
นอกจากนี้แล้ว แนวทางในการกำกับดูแลอัตราค่าธรรมเนียมบริการทางการเงินในอดีตที่มีการกำหนด “ราคาเพดาน” ของค่าธรรมเนียมธนาคารสำหรับบริการเกือบทุกประเภท ซึ่งมีผลทำให้ธนาคารพาณิชย์พร้อมใจกันกำหนดราคาตามราคาเพดานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ทำให้ธนาคารพาณิชย์มักไม่เลือกที่จะตัดราคาอัตราค่าบริการของกันและกันในลักษณะที่เปิดเผยต่อสาธารณชนแม้ในบางกรณีจะมีการเจรจาต่อรองราคาในลักษณะตัวต่อตัวกับลูกค้าบางรายโดยเฉพาะลูกค้าขนาดใหญ่ แม้ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะปฏิเสธการกำหนดอัตราค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมสูงสุด หากแต่การพูดคุยเพื่อกำหนดราคาค่าธรรมเนียมบริการร่วมกันกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ไทยแม้พฤติกรรมดังกล่าวจะผิดกฎหมายมาตรา 27 ว่าด้วยการกระทำการร่วมกันของ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 หนึ่ง ในต่างประเทศ การที่

<sup>7</sup> การกำหนดราคาตามต้นทุนจริง (cost plus) เป็นการกำหนดราคาลิ้นค้าโดยให้บริษัทมีอัตรากำไรที่คงที่ซึ่งทำให้ธุรกิจมีความมั่นคงสูง แต่ผู้ประกอบการจะขาดแรงจูงใจในการลดต้นทุนและพัฒนาประสิทธิภาพ แตกต่างจากการกำหนดราคาขั้นสูง (price cap) ซึ่งไม่สามารถเพิ่มราคาลิ้นค้าเพื่อรักษากำไร การลดต้นทุนจึงเป็นวิธีการเดียวในการเพิ่มอัตรากำไรของธุรกิจ

ผู้ประกอบการพูดคุยกันเรื่องราคาเป็นมูลความผิดทางอาญาว่าด้วยการฮั้วกันในการกำหนดราคาโดยไม่ต้องพิสูจน์เจตนาหรือความจำเป็น (illegal per se) แต่ในประเทศไทย หน่วยงานกำกับดูแลรายสาขาและหน่วยงานที่ดูแลกฎหมายแข่งขันทางการค้ากลับปล่อยให้ผู้ประกอบการสามารถกระทำพฤติกรรมดังกล่าวได้อย่างเสรี

การกำกับดูแลที่สำคัญแก่เสถียรภาพของระบบการเงินและสถาบันการเงินส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ไทยมีความมั่นคงสูงโดยพิจารณาจากอัตราการดำรงทุนต่อสินทรัพย์ทั้งหมด (Capital / Asset) หากแต่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศโดยพิจารณาจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Spread) ตามที่ปรากฏในรูปที่ 8 ด้านล่าง

รูปที่ 8 เสถียรภาพและประสิทธิภาพของภาคการเงิน



หมายเหตุ: ข้อมูลล่าสุดปี 2012  
ที่มา: ข้อมูลภาคการเงิน โดยธนาคารโลก

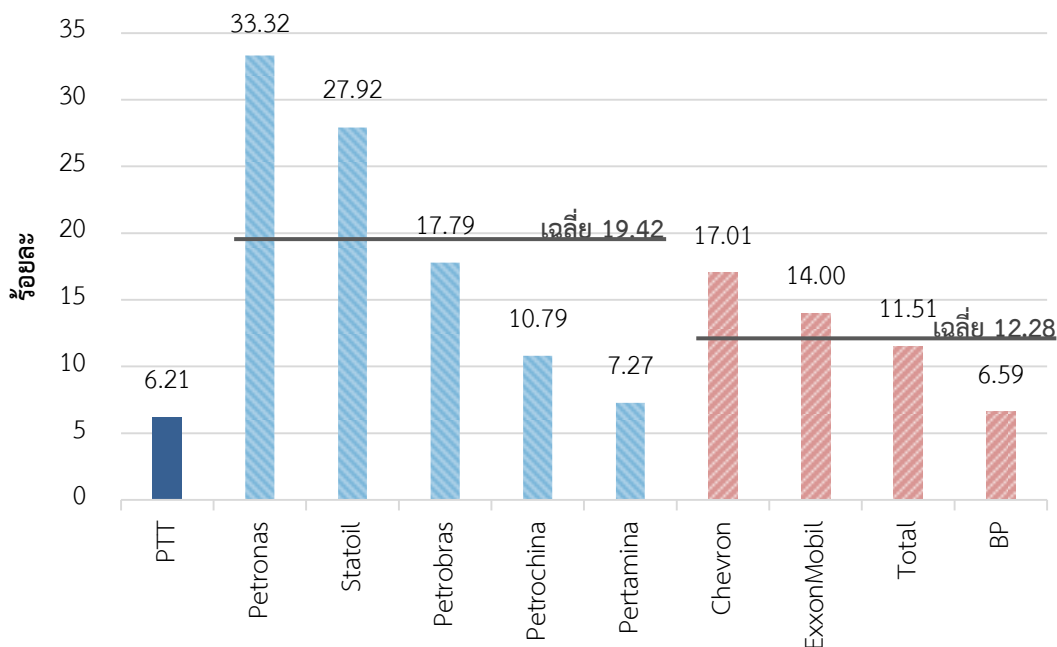
ในลักษณะเดียวกัน เป้าหมายในการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศทำให้รัฐบาลมีนโยบายที่กำหนดให้บริษัทพลังงานและบริษัทผลิตไฟฟ้าของประเทศ คือ บริษัท ปตท. จำกัด มหาชน เป็นผู้ซื้อขายก๊าซ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ. เป็นผู้ซื้อขายไฟฟ้าย่อย แม้การมีผู้ประกอบการรายเดียวที่บริหารจัดการแหล่งพลังงานหรือกระแสไฟฟ้าของประเทศจะทำให้รัฐสามารถกำกับควบคุมอุปสงค์และอุปทานในประเทศไทยได้ง่าย แต่การผูกขาดย่อมบั่นทอนประสิทธิภาพของผู้ประกอบการ

ถึงแม้ ปตท. จะเป็นหนึ่งในผู้ที่มีประสิทธิภาพในการสร้างรายได้ต่อจำนวนพนักงานบริษัทสูงที่สุดในโลก<sup>8</sup> แต่กลับมีอัตรากำไรจากการดำเนินงานเฉลี่ยเพียงร้อยละ 6.21 ในช่วงปี 2009 – 2013

<sup>8</sup> Hartley and Medlock III (2013)

ต่ำกว่าบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติในประเทศอื่นซึ่งเฉลี่ยร้อยละ 19.42 และต่ำกว่าอัตรากำไรของบริษัทพลังงานเอกชนที่เฉลี่ยร้อยละ 12.28 ตามที่ปรากฏในรูปที่ 9 ซึ่งสะท้อนว่า ปตท.เป็นกิจการที่มีต้นทุนสูงมาก

**รูปที่ 9 อัตรากำไรจากการดำเนินงานของบริษัทปิโตรเลียมเฉลี่ย ปี 2009 ถึง 2013**



หมายเหตุ: บริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติแสดงด้วยสีฟ้า และบริษัทปิโตรเลียมข้ามชาติแสดงด้วยสีแดง  
ที่มา: รายงานประจำปีของบริษัท

อนึ่ง การผูกขาดไม่จำเป็นต้องหมายถึงการมีต้นทุนสูงหรือประสิทธิภาพต่ำหากการกำกับดูแลของภาครัฐสามารถสร้างแรงจูงใจหรือแรงกดดันให้ผู้ประกอบการที่ผูกขาดต้องขวนขวายในการประหยัดต้นทุน ในต่างประเทศ เช่น การใช้การกำหนดเพดานราคา (price cap) ที่สามารถปรับขึ้นได้ตามอัตราเงินเฟ้อและดัชนีการเพิ่มประสิทธิภาพ (CPI-X) โดยตัวแปรประสิทธิภาพหมายถึงอัตราร้อยละของต้นทุนที่ผู้ประกอบการต้องปรับลดในแต่ละปีเพื่อที่จะให้ต้นทุนการผลิตสินค้าหรือบริการเท่าเทียมกับต้นทุนของผู้ประกอบการรายอื่นที่ประกอบธุรกิจที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน (Benchmarking) การกำหนดราคาดังกล่าวเป็นการ “บีบ” ให้ผู้ประกอบการที่มีต้นทุนสูงต้องลดต้นทุนลงตามเป้าที่กำหนดไว้ เพราะหากผู้ประกอบการไม่สามารถทำได้ก็จะมีกำไรน้อยลงเนื่องจากราคามีได้ปรับไปตามต้นทุนจริง หากแต่ปรับตามต้นทุนเป้าหมาย

การกำกับดูแลอัตรากำไรบริการในประเทศไทยในทุกสาขาบริการยังใช้ระบบการกำหนดราคาอ้างอิงกับต้นทุนที่แท้จริง (cost plus) ซึ่งมีการกำหนดราคาโดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายในการผลิตหรือเงินที่ลงทุนไปจริง ทำให้ผู้ประกอบการไม่มีแรงจูงใจที่จะต้องประหยัดต้นทุนเพราะสามารถส่งผ่านต้นทุนของควมไร้ประสิทธิภาพทั้งหมดให้แก่ผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่มีต้นทุนสูงเกินควร การบริหารเงินกู้ที่ผิดพลาดทำให้มีภาระหนี้ที่สูงเกินควร การซื้อกิจการในต่างประเทศที่มีผลทำให้

ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง หรือ การจ่ายค่าเบี้ยประชุมแก่กรรมการในอัตราที่สูงเกินควร นอกจากนี้แล้ว ระบบการกำกับดูแลที่ให้อัตรากำไรตอบแทนจากการลงทุนที่ตายตัว (Internal rate of return) เช่นในกรณีของการกำหนดค่าตอบแทนของการลงทุนในระบบท่อก๊าซของ ปตท. นั้น ทำให้บริษัทไม่มีความเสี่ยงใดๆ ในการลงทุนรวมทั้งหากอัตราดังกล่าวสูงเกินควร ยิ่งสร้างแรงจูงใจที่บิดเบือนให้มีการขยายโครงการให้มากที่สุดเพราะยิ่งลงทุนมาก ยิ่งได้ค่าตอบแทนที่เป็นเงินมาก ซึ่งต้นทุนที่เกิดขึ้นทั้งหมดประชาชนเป็นผู้แบกรับ

กล่าวโดยสรุป แม้ความมั่นคงหรือเสถียรภาพของบริการเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ละเลยประสิทธิภาพของระบบ เพราะการที่ภาคการเงินหรือพลังงานมีต้นทุนสูงย่อมบั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยที่ต้องใช้บริการดังกล่าว โดยเฉพาะที่ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการในต่างประเทศ การให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงหรือเสถียรภาพของระบบโดยการจำกัดการแข่งขันในตลาดเป็นการทำลายธุรกิจในระยะยาว เนื่องจากธุรกิจที่ไม่ต้องแข่งขัน ไม่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการตัดสินใจในการลงทุน ย่อมไม่มีขีดความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ตลอดจนการคิดค้นสินค้าหรือบริการที่หลากหลายให้แก่ลูกค้า ธุรกิจที่ขาดพลวัตดังกล่าวจะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ต่อเนื่องและไม่สามารถก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางได้

### 3.3 การขาดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศแบ่งเป็นสองค่าย ค่ายแรกเป็นแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) ซึ่งได้รับการยอมรับจากองค์กรระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) หรือที่เรียกกันว่า ฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) แนวคิดดังกล่าวเชื่อว่า รัฐไม่ควรมีบทบาทในการ “ชี้นำ” ตลาดหรือภาคธุรกิจว่าอุตสาหกรรมที่ควรที่จะพัฒนา คืออุตสาหกรรมใด เนื่องจากรัฐขาดทั้งข้อมูลและศักยภาพในการเป็นผู้กำหนดทิศทางดังกล่าว สิ่งที่รัฐควรทำเป็นเพียงการ “สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม” เป็นการทั่วไป เช่น การมีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ โครงสร้างพื้นฐานที่ทั่วถึงและเพียงพอ กฎ ระเบียบของภาครัฐที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจและการลงทุน ตลอดจนส่งเสริมให้กลไกทางตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์โดยการมีนโยบายที่เปิดเสรีให้มีการแข่งขันในตลาดอันจะส่งผลให้มีการพัฒนาทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับประสบการณ์เชิงประจักษ์ในประเทศเอเชียตะวันออก เช่น เกาหลีใต้ และ ไต้หวันซึ่งเป็นสองประเทศที่สามารถก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางมาสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงได้โดยรัฐมีบทบาทอย่างสำคัญ ไม่ว่าจะ เป็นในกรณีของเกาหลีใต้ที่รัฐบาลมุ่งมั่นในการสร้างอุตสาหกรรมเหล็กครบวงจรเมื่อ 40 ปีก่อนโดยการจัดตั้ง POSCO ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตเหล็กตั้งแต่ต้นน้ำจากการถลุง



เหล็กจนปลายน้ำเพื่อป้องกันอุบัติเหตุให้แก่อุตสาหกรรมส่งออก ในปัจจุบัน POSCO กลายเป็นบริษัทที่ผลิตเหล็กที่มีประสิทธิภาพที่สุดในโลกแห่งหนึ่งและเกาหลีได้กลายเป็นประเทศยักษ์ใหญ่ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ ที่ใช้เหล็กเป็นวัสดุไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมรถยนต์หรือการต่อเรือ

ในกรณีของไต้หวันนั้น แม้รัฐบาลมิได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมหนักประเภทใดเป็นพิเศษ แต่การจัดตั้งสถาบันวิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม หรือ ITRI เป็นจุดเปลี่ยนที่สามารถผลักดันให้อุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถก้าวข้ามไปสู่การผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงได้

งานชิ้นสำคัญที่อธิบายเหตุผลและความจำเป็นในการมีนโยบายอุตสาหกรรม คือ งานของ Ricardo Hausmann และ Dani Rodrik ที่ชื่อว่า “Doomed to Choose: Industrial Policy as a Predicament” ในปี 2006 บทความดังกล่าวระบุว่า การมีระบบตลาดที่เสรี กฎ ระเบียบของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างพื้นฐาน และการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นสิ่งที่จำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคการผลิตหากแต่ไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถก้าวข้ามไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วได้เนื่องจากการก้าวข้ามไปสู่เศรษฐกิจที่อิงกับสินค้าที่มีมูลค่าสูงต้องการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของเศรษฐกิจไปสู่โครงสร้างใหม่แบบ “ก้าวกระโดด” เช่น ต้องมีการลงทุนจำนวนมากในการพัฒนาแหล่งวัตถุดิบที่ได้มาตรฐาน เครื่องจักร อุปกรณ์ ระบบการบริหารจัดการ ทักษะแรงงาน ตลอดจนกฎ ระเบียบในการกำกับดูแลมาตรฐาน หากไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว การลงทุนโดยเอกชนจะมีความเสี่ยงทางธุรกิจสูง และมีผลตอบแทนจากการลงทุนต่ำ ตัวอย่างเช่น หากเอกชนต้องการพัฒนารีสอร์ทแห่งหนึ่งในพื้นที่ห่างไกลจากตัวเมือง แต่รัฐไม่ตัดถนนที่มุ่งหน้าไปยังรีสอร์ตดังกล่าว การลงทุนของเอกชนก็จะล้มเหลว ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การลงทุนของรัฐและเอกชนจะต้อง “ไปด้วยกัน”

จากตรรกะดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องกำหนดทิศทางในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมพร้อมกับเอกชนไปสู่การผลิตสินค้าและบริการที่มีความซับซ้อน การที่รัฐมีทรัพยากรจำกัดทำให้ไม่สามารถลงทุนในการส่งเสริมอุตสาหกรรมทุกอุตสาหกรรมเนื่องจากอุตสาหกรรมแต่ละประเภทต้องการกฎ ระเบียบ โครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างสถาบัน ระบบโลจิสติกส์ การฝึกอบรมแรงงานที่มีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน ที่สำคัญคือ องค์ประกอบที่สำคัญเหล่านี้บางกรณีไม่สามารถ “ซื้อ” ได้ เช่น การสร้างกฎ ระเบียบ และสถาบัน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในด้านขนส่ง สื่อสาร ฯลฯ ทำให้หลักแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่คาดหวังว่าการเปิดเสรีจะสามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมดจึงมีข้อจำกัด

ตัวอย่างเช่น การพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต้องการนายหน้าค้าอสังหาริมทรัพย์ บริการประกันอัคคีภัย กฎหมายและบริการว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (escrow account) ระบบการรับรองนักกฎหมายอสังหาริมทรัพย์ (real estate lawyer) ฯลฯ ซึ่งจะต่างไปจากในกรณีของการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเหล็กครบวงจร หรือ อุตสาหกรรมอาหารแปรรูปอย่างมาก

นอกจากประเด็นของความจำเป็นที่รัฐจะต้องกำหนดทิศทางในการส่งเสริมอุตสาหกรรมบางประเภทให้มีการประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อให้การลงทุนของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมี



ประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าในกรณีที่ต่างคนต่างทำแล้ว (investment coordination) รัฐยังมีบทบาทที่สำคัญในการลงทุนในปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นๆ เช่น การผลิตบุคลากรที่มีทักษะเฉพาะ ทั้งนี้แม้ธุรกิจจะสามารถพัฒนาบุคลากรที่มีทักษะพิเศษได้ แต่มีความเสี่ยงว่า บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่พัฒนาขึ้นมาจะย้ายไปอยู่กับผู้ประกอบการรายอื่น ถึงแม้การย้ายที่ทำงานของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจโดยรวมเพราะเป็นการกระจายทักษะเฉพาะที่พัฒนาขึ้นมาในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมนั้นๆ ในวงกว้างมากขึ้น (spillovers) แต่ทำให้เอกชนที่ลงทุนในบุคคลดังกล่าวเสียประโยชน์ จึงขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาทักษะของพนักงานเอง ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว รัฐจึงต้องเข้ามาลงทุนแทนเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสำหรับอุตสาหกรรมนั้นๆ อย่างเพียงพอเพื่อผลักดันอุตสาหกรรมเป้าหมายให้เติบโตได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐจำเป็นต้องพัฒนานโยบายอุตสาหกรรมเพื่อให้เอกชนสามารถวางแผนและบริหารจัดการการลงทุนให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายอุตสาหกรรมของภาครัฐ และเพื่อที่จะสามารถจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐในการสร้างปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เอกชนไม่ต้องการลงทุนเพราะมีความเสี่ยงสูง

รายงานเรื่องรัฐบาลไทยกับการพัฒนาที่ไม่สมดุล (The Thai Government and Thailand's Uneven Economic Development) ของ Rick Doner ในปี 2008 ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่เคยมีนโยบายอุตสาหกรรม การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมานั้น เกิดจากการที่ผู้ประกอบการชวนชวนในการพัฒนาสินค้าใหม่ๆ ขึ้นมาแทนสินค้าที่สูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่มีสินค้าการส่งออกที่หลากหลายมาก (diversified) ตั้งแต่สินค้าเกษตร เช่น ข้าว มันสำปะหลัง กุ้ง สัตว์ประดัดกระป๋อง ปลากระป๋อง ไปจนกระทั่งคอมพิวเตอร์ แผงวงจรไฟฟ้า รถยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ณ ขณะนี้คือ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่หวังพึ่งพาการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ๆ สามารถทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เมื่อประเทศมีรายได้ มีค่าจ้างที่สูงในระดับหนึ่งแล้ว การส่งออกจะต้องเน้นการพัฒนาในแนวคิดหรือแนวคิดมากกว่าแนวราบหรือแนวกว้าง ซึ่งรายงานชิ้นนี้ได้สรุปว่าประเทศไทยมาถึงทางตันแล้ว เพราะขาดปัจจัยเชิงสถาบันซึ่งหมายถึงนโยบายอุตสาหกรรมของภาครัฐที่จะสามารถพาภาคเอกชนก้าวข้ามไปสู่อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูงซึ่งต้องการโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและกฎ กติกาของภาครัฐที่เสริมหนุนตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การขยายตัวที่ผ่านมานั้นพึ่งพาเทคโนโลยีของต่างชาติเป็นหลัก ดังจะเห็นได้ว่าบริษัทที่ส่งออกสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง เช่น รถยนต์ และ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ล้วนเป็นบริษัทข้ามชาติทั้งสิ้น ทำให้เศรษฐกิจไทยที่ผ่านมามีเติบโตได้โดยไม่มีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงเทคโนโลยีของตนเอง เป็นเพียงแหล่งในการ “ประกอบ” สินค้าดังกล่าวเท่านั้น ดังที่ Wade (2006) ได้กล่าวไว้ว่า ประเทศไทยให้ความสำคัญแก่การ “กำหนดราคา” ที่เหมาะสม และ “ซื้อเทคโนโลยี” (getting the price right,

buying skills) แทนการ “พัฒนาสถาบัน” ที่เหมาะสมและ “พัฒนาเทคโนโลยี” (getting the institution right, building skills)

Doner เห็นว่าการที่นโยบายอุตสาหกรรมไร้ทิศทางนั้นส่วนหนึ่งมาจากการเมืองที่มักมีรัฐบาลผสมทำให้แต่ละกระทรวงที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองที่ต่างกันไม่สามารถประสานงานกันได้ และความไม่มั่นคงทางการเมืองยังทำให้มีการปฏิวัติและเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง นโยบายอุตสาหกรรมจึงขาดความต่อเนื่องเพราะรัฐบาลมีอายุสั้นมาก นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีฐานด้านวิศวกรรมที่อ่อนแอ ต่างจากเกาหลีใต้และไต้หวันในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม ทำให้ไม่สามารถดูดซับเทคโนโลยีและทักษะในการผลิตจากบริษัทข้ามชาติได้

#### 4. ข้อเสนอแนะแนวทางในการระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในอีก 30 ปีข้างหน้า

การที่ประเทศไทยจะสามารถเติบโตอย่างมีพลวัตในช่วง 30 ปีข้างหน้าจำเป็นต้องพึ่งพาภาครัฐที่ “รู้บทบาท” ที่ควรจะเป็นของตนและ “เล่นบทบาท” ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การรู้บทบาท หมายถึง การที่ภาครัฐตระหนักว่า ตนควรเป็นผู้ที่ “ค้ำค้ำเรือ (steering)” ไม่ใช่ผู้พายเรือเอง (rowing) ซึ่งหมายความว่า ภาครัฐจะต้องไม่เข้าไปแข่งขันกับเอกชนในการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ และหากมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังในกรณีของการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อย ก็ควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาบริการดังกล่าว เช่น การให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ตัดสินใจปล่อยสินเชื่อโดยรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ค้ำประกันแทนที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ปล่อยสินเชื่อเอง ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาแสดงว่าธนาคารของรัฐที่ปล่อยสินเชื่อเองไม่ว่าจะเป็นธนาคารเพื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธนาคารอาคารสงเคราะห์ หรือธนาคารอิสลามล้วนมีปัญหาหนี้เสียสูงมาก เป็นภาระทางการคลังของประเทศในขณะทีผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะไม่ชัดเจน ยกเว้นธนาคารของภาครัฐที่มีภารกิจเฉพาะเจาะจง มิได้ปล่อยกู้ให้แก่ประชาชนหรือธุรกิจทั่วไป เช่น ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

ในอนาคต รัฐบาลไทยควรจำกัดบทบาทในการลงทุนของภาครัฐเฉพาะในส่วนของการสร้างพื้นฐานที่จะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการลงทุนของเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไทย คณะผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนของภาครัฐในอนาคตให้สูงกว่าที่ผ่านมา มีหลักการที่สำคัญสองประเด็น คือ การกระจายอำนาจในการลงทุนสู่ท้องถิ่น และการร่วมทุนกับเอกชนมากขึ้น

การกระจายอำนาจในการลงทุนสู่ท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการรวมศูนย์การตัดสินใจในการลงทุนทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางไม่สอดคล้องกับพัฒนาการทาง

เศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในเชิงพื้นที่ ทำให้การตัดสินใจจากส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้

อนึ่ง ความหมายของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจลงทุนสู่ท้องถิ่นหมายถึง (1) การให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้จ่ายทั้งขนาดและประเภทเองได้ (2) การที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณได้เอง (3) การที่ท้องถิ่นสามารถหารายได้เอง และ (4) การที่ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายหรือการลงทุนของตน หากการลงทุนสร้างสนามบินในแต่ละจังหวัดเป็นไปตามหลักการดังกล่าว คงไม่เกิดการก่อสร้างสนามบินแทบทุกจังหวัดดังที่นำเสนอมาแล้ว เพราะหากคนในพื้นที่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะใช้เงินงบประมาณไม่ว่าจะจะเป็นงบประมาณที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือส่วนกลางโอนมาให้กับสิ่งปลูกสร้างใด คงไม่เลือกลงทุนในสนามบินที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้

แม้ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี 2009 แต่ยังไม่เคยมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทำให้ไม่มีความเป็นอิสระ การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย การใช้จ่ายงบประมาณเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบมากกว่าผลงาน เป็นต้น

แม้ที่ผ่านมาจะมีการนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสื่อบ่อยครั้ง แต่ประสบการณ์ในต่างประเทศแสดงว่า การกระจายอำนาจทางการคลังนั้นแม้ในระยะแรกเริ่มจะมีปัญหาการใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่าหรือแม้กระทั่งมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแพร่หลาย<sup>9</sup> แต่ปัญหาดังกล่าวจะคลี่คลายลงไปเมื่อประชาชนในท้องถิ่นเริ่มเรียนรู้ถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการบริหารงบประมาณของตนเอง ดังนั้น การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นเป็นเสาหลักของการพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนของภาครัฐในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

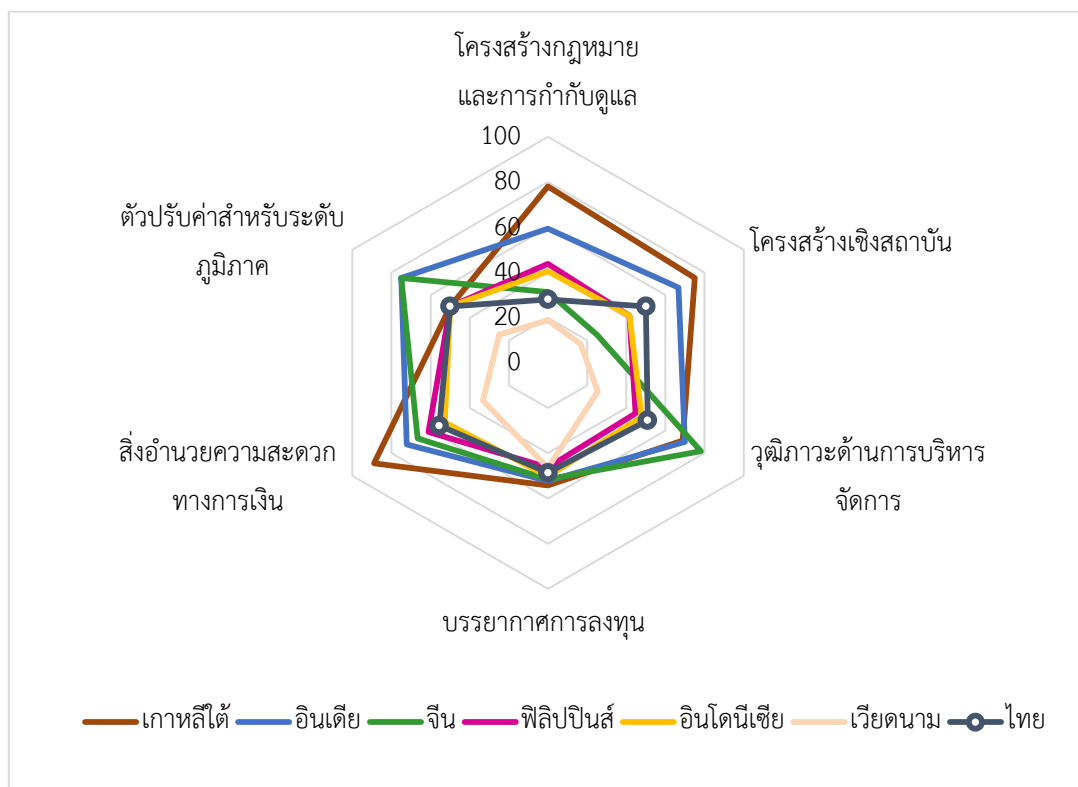
ในขณะที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะช่วยให้มีการตรวจสอบและมีกลไกที่ให้มีการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของโครงการลงทุนของภาครัฐที่ดีขึ้น (monitor & accountability) อันจะส่งผลให้การลงทุนที่ใช้เงินสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเอกชนใช้เงินส่วนตัวในการลงทุนจึงมีแรงจูงใจที่ต้องประหยัดต้นทุนและสร้างผลประโยชน์จากการลงทุนให้มากที่สุด ต่างจากหน่วยงานของรัฐที่ขาดแรงจูงใจในเชิงพาณิชย์

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นแนวทางในการลงทุน ก่อสร้าง และดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นวิธีที่ประหยัดงบประมาณภาครัฐและทำให้ทรัพยากรถูกใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการลงทุนภาครัฐแบบทั่วไป โดยภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลโครงการเพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนจะได้รับ

<sup>9</sup> Oates, Wallace (1999)

บริการสาธารณะที่จำเป็น อย่างไรก็ตามความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของความร่วมมือซึ่งจะต้องได้รับการจัดการให้ตีความคู่ไปด้วยการประเมินความพร้อมของประเทศไทยสำหรับ PPP ซึ่งจัดทำโดย Economist Intelligence Unit ในปี 2011 พบว่าประเทศไทยยังอยู่ในระดับปานกลาง โดยอยู่ในลำดับที่ 10 จาก 16 ประเทศที่ทำการศึกษา แต่ปัญหาด้านความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง และที่สำคัญคือโครงสร้างที่ขาดความเป็นระบบโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ PPP นั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเนื่องจากขั้นตอนกระบวนการในปัจจุบันมีความล่าช้าและขาดความแน่นอน รวมถึงปัญหาด้านการตัดสินอย่างเป็นธรรมในกรณีการเกิดข้อพิพาท

**รูปที่ 10 การเปรียบเทียบคะแนนความพร้อมสำหรับ PPP ในแต่ละมิติ**



ที่มา: Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific โดย Economist Intelligent Unit (2011)

ปัญหาที่สำคัญคือ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายในการกำกับดูแลโครงการ PPP ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำกับดูแล กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ไม่ครอบคลุมด้านการกระจายความเสี่ยง ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเอาไว้ และไม่ได้รับบุหลักเกณฑ์ในการเลือกโครงการสำหรับการทำ PPP

อนึ่ง สถานการณ์ดังกล่าวก็กำลังพัฒนาไปในทิศทางที่ดีมากขึ้นเนื่องจากประเทศไทยได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยพ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งร่วมพัฒนาขึ้นโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) มีผลบังคับใช้ในปีดังกล่าว

มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐทำให้ภาครัฐมีความชัดเจนในการเปิดให้เอกชนร่วมลงทุนในสาขาต่างๆอย่างเป็นระบบ และมีการกำหนดขั้นตอนสำหรับการให้เอกชนร่วมลงทุน ลงทุน ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการ นโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการเสนอโครงการ และการแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังการกำกับดูแลและติดตามผล ที่มีการกำหนดกรอบเวลาอย่างชัดเจน และให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานโครงการ PPP ที่หน่วยงานต่างๆ นำเสนอ และเป็นหน่วยงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

กรอบกฎหมายใหม่และแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวช่วยแก้จุดอ่อนสำคัญในการทำ PPP ของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาได้ แต่ในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มี ความชัดเจนในการนำรูปแบบ PPP มาใช้ อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเห็นได้จากนโยบายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมที่ทั้งรัฐบาลที่ผ่าน มาและรัฐบาลปัจจุบันนำเสนอ ซึ่งมีรายละเอียดในส่วนของความร่วมมือของภาคเอกชนอยู่น้อยมาก เป็นการเสียโอกาสที่จะนำความเชี่ยวชาญของเอกชน ทั้งด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงและ ประสิทธิภาพของการตอบสนองต่อความต้องการในการใช้บริการของประชาชน นโยบายการลงทุนใน อนาคตจึงจำเป็นต้องพิจารณาช่องทาง PPP อย่างจริงจังมากหากประเทศไทยต้องการยกระดับ ประสิทธิภาพของเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางไปได้

การเล่นบทบาทที่ดี หมายถึง การทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล และ ผู้กำหนดนโยบายที่ดี การ กำกับดูแลที่ดีหมายถึงการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนที่เอาผู้บริโภคนั้นที่ผู้ประกอบกิจการ หากเป็น เช่นนั้นแล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลควรมีมาตรการส่งเสริมให้มีการแข่งขันในตลาดมาก ขึ้น มีความเข้มงวดในการกำหนดอัตราค่าบริการให้ผู้ประกอบการสามารถส่งผ่านต้นทุนของ “ความ ไร้ประสิทธิภาพ” ต่อไปยังผู้บริโภคน้อยที่สุดหรือไม่ใช่จำกัด รวมทั้งมีมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคจาก คุณภาพของบริการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานหรือวิธีการตลาดที่ไม่เป็นธรรมเทียบเท่ากับ มาตรฐานสากล แนวทางที่จะเปลี่ยน “แนวคิด” ของหน่วยงานกำกับดูแลให้มีระยะห่างจาก ผู้ประกอบการมากขึ้น คือ การเปลี่ยนโครงสร้างของผู้ปฏิบัติหน้าที่จากเดิมที่มักประกอบด้วยอดีต ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องโดยตรงกับธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เป็นนัก เศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย และตัวแทนภาคประชาชน

ในส่วนของการเล่นบทบาทของผู้กำหนดนโยบายที่ดีนั้นเป็นสิ่งที่ท้าทายมากที่สุด รัฐบาลไทย จะต้องสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยให้ก้าวพ้นไปจากทางตัน แม้การเรียกร้อง ให้รัฐเข้ามาเล่นบทบาทดังกล่าวมีความเสี่ยงอย่างยิ่ง เพราะรัฐมีโอกาสที่ล้มเหลวโดยเฉพาะกรณีของ ประเทศไทยที่ผลการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันจัดอันดับคุณภาพของสถาบันไว้ต่ำ มากกว่าปัจจัยอื่นๆ แต่ประเทศไทยไม่มีทางเลือกอื่นหากแต่จะต้องผลักดันให้รัฐมีนโยบาย

อุตสาหกรรมที่ชัดเจนแม้จะเป็นเรื่องที่ยากในลักษณะเดียวกับการที่รัฐต้องมีนโยบายการศึกษาหรือนโยบายสุขภาพที่ดี

Doner ได้วิเคราะห์ไว้ว่า การที่รัฐจะชวนขวยดีนั้นผลักดันให้มีการยกระดับของอุตสาหกรรมไทยอย่างจริงจังนั้นต้องเกิดจากภาวะวิกฤต ที่ผ่านมาหลังวิกฤตทางการเงินในปี 1997 เศรษฐกิจไทยดีขึ้นอย่างรวดเร็วจากการส่งออกที่ได้รับอานิสงส์จากค่าเงินบาทที่อ่อน ทำให้แรงกดดันของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจอ่อนแรงลง นอกจากนี้แล้ว การที่ภาคบริการของประเทศ เช่น โทรคมนาคม พลังงาน ก่อสร้าง ท่องเที่ยว การเงิน ฯลฯ ยังได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายที่จำกัดทุนต่างดาว ธุรกิจเหล่านี้จึงมีกำไรส่วนเกิน ทำให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกในตลาดโลก และชวนขวยดีที่ย้ายธุรกิจเข้ามาอยู่ในภาคบริการที่ได้รับการคุ้มครองแทนที่จะลงทุนในการทำนวัตกรรมหรือปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อลดต้นทุนหรือเพิ่มมูลค่าให้แก่สินค้าของตน

Hausmann and Rodrik (2006) ได้เสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมที่ดีเพื่อลดความเสี่ยงของความล้มเหลวของรัฐหลายประการดังนี้

ประการแรก การกำหนดทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมว่าจะเน้นไปที่กลุ่มอุตสาหกรรมประเภทใดนั้นมิได้มาจากการ “เลือก” ของรัฐ หากแต่จะต้องมาจากประมวลข้อมูลรายละเอียดจำนวนมากจากภาคเอกชน ดังนั้น กระบวนการในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศต้องมีลักษณะที่ “เปิด” เพื่อรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากภาคธุรกิจ วิชาการ ประชาสังคม ฯลฯ ในวงกว้างมิใช่เป็นการปิดประตูทำงานโดยภาครัฐเท่านั้น

ประการที่สอง ในการจัดทำนโยบายอุตสาหกรรมนั้น รัฐจะต้องระมัดระวังมิให้การกำหนดทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมกลางเป็นกิจกรรมที่เอกชนเข้ามา “ลือบปี” เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้น การประสานงานระหว่างรัฐกับเอกชนในการกำหนดทิศทางยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมต้องดำเนินการผ่าน “สมาคมการค้า” มิใช่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง

ประการที่สาม ในการพิจารณาข้อเสนอแนะของภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องยึดหลักว่าการส่งเสริมจะต้องเป็นไปเพื่อยกระดับผลิตภาพของอุตสาหกรรมนั้นๆ เท่านั้น มิใช่เป็นการให้การอุดหนุนทางการเงินเพื่อชดเชยให้กับความไร้ประสิทธิภาพในระบบ หรือ อาจมุ่งเป้าไปที่การให้การส่งเสริมกิจกรรมใหม่ๆ เช่น สินค้าตัวใหม่ ที่ต้องการการฝึกอบรมแบบใหม่ การลงทุนใหม่ ซึ่งจะเอื้อให้มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่การผลิตสินค้ามูลค่าสูง

ประการที่สี่ เพื่อให้นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมได้รับการยอมรับจากสังคมในวงกว้างว่าเป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจและประชาชนของประเทศโดยรวม มิได้เอาประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ การประเมินข้อเสนอของภาคเอกชนที่จะยกระดับอุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส รัฐต้องแสดงว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายหนึ่งใดนั้นจะส่งผลประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมในรูปแบบของภาษีรายได้นิติบุคคล การจ้างงาน หรือ ผลิต

ภาพแรงงาน เป็นต้น โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการประเมินข้อเสนอของภาคเอกชนต้องมีความเป็นกลาง เป็นมืออาชีพที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชน

ประการสุดท้าย การบริหารจัดการนโยบายอุตสาหกรรมมีความซับซ้อนสูงมากเพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่หลากหลาย เนื่องจากมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการจำนวนมาก รัฐควรพิจารณาวิธีการบริหารงานในลักษณะเครือข่ายแทนการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการ โดยมีหน่วยงานทั้งรัฐและเอกชนที่หลากหลายที่ทำหน้าที่เป็น “หน่วยบัญชาการย่อย” ซึ่งทำหน้าที่ในการวิเคราะห์โอกาส สร้างแรงจูงใจให้เอกชนและประสานงาน ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในรายกิจกรรม เช่น การให้การสนับสนุนการฝึกอบรมทักษะแรงงาน การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การบัญญัติกฎ ระเบียบในการกำกับดูแลที่เหมาะสม ฯลฯ โดยมีการเชื่อมโยงและประสานงานกันระหว่างการบริหารจัดการจำแนกตามลักษณะกิจกรรมและการบริหารจัดการในรายอุตสาหกรรมเพื่อให้การดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างบูรณาการ

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปประเทศไทยใน 30 ปีข้างหน้าต้องการ “การยกเครื่อง” การบริหารเศรษฐกิจของภาครัฐค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากมาก แต่ประเทศไทยไม่มีทางเลือกอีกต่อไป เพราะเราได้มาสู่ทางตันของการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไร้ทิศทางและไร้บทบาทของภาครัฐแล้ว



## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.). มกราคม 2554. *ผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดและแนวทางการจัดการจุดอ่อนของประเทศไทยจากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันโดย WEF และ IMD*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ศาสตรา สุตสวาสดี และภาวิน ศิริประภาณุกุล. 2556. *บทบาทของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินการคลัง*. บทความนำเสนอในการสัมมนาประจำปี 2556 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สามารถดาวน์โหลดได้ที่ [tdri.or.th/seminar/ye2013](http://tdri.or.th/seminar/ye2013)
- ธมกร ธาราศรีสุทธิ. 2554. *ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยจากการจัดอันดับของ WEF และ IMD*. Executive Journal 2554. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- พัทธนาชู ศรประสิทธิ์ และคณะ. 2556. *การวิเคราะห์ศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สุเมธ องกิตติกุล และคณะ. 2556. *การวิเคราะห์ศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางอากาศเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- Amay Hattangadi and Swanand Kelkar. 2014. *Connecting the Dots: Not time for BHAGs yet*. Investment Management, Morgan Stanley.
- Doner, Rick. 2008. *The Thai Government and Thailand's Uneven Economic Development*. Thailand: Thailand Development Research Institute.
- Economist Intelligence Unit. 2011. *Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific*.
- Hartley, Peter R. and Kenneth B. Medlock III. 2013. *Changes in the Operational Efficiency of National Oil Companies*. The Energy Journal. International Association of Exhibitions and Events (IAEE).
- Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik. 2006. *Doomed to Choose: Industrial Policy as a Predicament*. Harvard University. Available on: <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/doomed-to-choose.pdf>
- Klaus Schwab. 2009. *The Global Competitiveness Report 2009–2010*. Switzerland: World Economic Forum Geneva.
- Klaus Schwab. 2010. *The Global Competitiveness Report 2010–2011*. Switzerland: World Economic Forum Geneva.



- Klaus Schwab. 2011. *The Global Competitiveness Report 2011–2012*. Switzerland: World Economic Forum Geneva.
- Klaus Schwab. 2012. *The Global Competitiveness Report 2012–2013*. Switzerland: World Economic Forum Geneva.
- Klaus Schwab. 2013. *The Global Competitiveness Report 2013–2014*. Switzerland: World Economic Forum Geneva.
- Klaus Schwab. 2014. *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. Switzerland: World Economic Forum Geneva.
- Michael E. Porter., and Klaus Schwab. 2008. *The Global Competitiveness Report 2008–2009*. Switzerland: World Economic Forum Geneva.
- Oates, Wallace. 1999. *An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature*. Vol. 37 Issue 3 p 1120-1149.
- The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2014. *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India: Beyond the Middle Income Trap*. Available on: [www.oecd.org/site/seao/Pocket%20Edition%20SAEO2014.pdf](http://www.oecd.org/site/seao/Pocket%20Edition%20SAEO2014.pdf)
- Wade, Robert. 2006. *The Case for Open-Economy Industrial Policy*. World Bank.