



รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการประเทศไทยในอนาคต Future Thailand:  
มิติที่ 6 เศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจโลก เกษตรกรรมและการบริการ

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

นำเสนอโดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

19 เมษายน 2564



## กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยนี้สำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปี 2563 คณะผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ด้านเศรษฐกิจและด้านการคลัง ได้แก่ ผศ.ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ดร.กิริฎา เกาพิจิตร ดร. กิตติชัย แซ่ลี ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ คุณณิชา พิทยาพงศกร ดร. อภิชาติ สถิตนิรมัย ดร. กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์ ดร. วิชสิทธิ์ วิบูลผลประเสริฐ รศ.ดร. ปิติ ศรีแสงนาม คุณไพรินทร์ ศรีศุภวินิจ ดร.พิเศษพร วดวงศ์ รศ.ดร. อธิภัทร มุทิตา เจริญ ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล ดร.เอกนิตี นิตินันท์ประภาศ ดร.อมรเทพ จาวะลา และคุณธิดา พัชธรรม

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ร่วมเข้าประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อร่างฉันทัน เศรษฐกิจไทยในอนาคต ได้แก่ รศ.ดร. ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ คุณธานินทร์ ณะเอม ดร.สุปรีย์ ศรีสำราญ คุณอารัตน์ กิตติจิรพงศ์ ดร.จรรย์ ปิ่นทอง คุณทศพล พิชญโยธิน ดร.เผ่าภูมิ โรจนสกุล ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล ดร.สมชัย จิตสุชน คุณทิพย์สุดา ถาวรารม คุณเพียรไกร อัครวโภาศ คุณจूरรัตน์ อัสสิวิโรจน์เรือง ดร. ชัยธร ลิมาภรณ์วิชย์ ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์ ดร.ยุทธภูมิ จารุเสรี และคุณทันตภณ ปานนาททองเจริญ

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติที่ได้ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือที่เป็น ประโยชน์ต่อโครงการวิจัยนี้มาโดยตลอด

จึงใคร่ขอขอบคุณผู้ที่กล่าวนามและที่ไม่ได้กล่าวนาม แต่มีส่วนเกี่ยวข้องจนโครงการวิจัยเสร็จเรียบร้อย ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ดร. นณริฎ พิศลยบุตร

หัวหน้าโครงการ

## บทสรุปผู้บริหาร

โครงการประเทศไทยในอนาคต Future Thailand มิติที่ 6 เศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจโลก เกษตรกรรม และการบริการ นำเสนอภาพฉากทัศน์ในอนาคตของไทยในกรอบ 20 ปีข้างหน้า โดยแบ่งอนาคตออกเป็น 4 ช่วงเวลา ณ ปี ค.ศ. 2025, 2030, 2035 และ 2040 ตามลำดับ โดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางด้านสังคม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเมือง และคุณค่า ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างฉากทัศน์เศรษฐกิจของไทย ซึ่งจะมุ่งเน้นไปที่ฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจและฉากทัศน์ทางการคลัง ทั้งสองฉากทัศน์มีความสำคัญต่ออนาคตของประเทศและมีความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเศรษฐกิจที่ขยายตัวหรือหดตัวจะทำให้รายได้ของภาครัฐที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลง ในขณะที่การบริหารจัดการด้านการคลังจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตต่อไปได้อย่างมั่นคง

เครื่องมือทางด้านอนาคตศึกษาที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ STEEPV ซึ่งนำเสนอในงานของมูลนิธิฝึกอบรมยุโรป (European Training Foundation: ETF) ที่เป็นองค์กรในสังกัดของสหภาพยุโรป (European Union) โดยในรายงานได้ระบุว่าเครื่องมือดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการระดมสมองที่สะท้อนปัจจัยเริ่มต้นในการประชุมวางแผนเชิงกลยุทธ์เพื่ออนาคต

STEPPV เป็นตัวอักษรย่อของปัจจัยที่สำคัญที่จะพิจารณา ได้แก่ Social (สังคม) Technological (เทคโนโลยี) Economic (เศรษฐศาสตร์) Environmental (สิ่งแวดล้อม) Political (การเมือง) และ Value (คุณค่า)

ขั้นตอนการร่างฉากทัศน์ ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดปัจจัยสำคัญ STEEPV ที่จะส่งผลกระทบต่ออนาคตที่สนใจ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้สามารถแยกปัจจัยที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยที่สำคัญต่อมิติทางการคลังของไทยได้ ดังนี้

| ปัจจัยที่สำคัญต่ออนาคตเศรษฐกิจไทย  | ปัจจัยที่สำคัญต่อมิติทางการคลังของไทย |
|--|---------------------------------------|
| ปัญหาความเหลื่อมล้ำ  | รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ        |
| ปัญหาการคอร์รัปชัน   | รายจ่ายเพื่อการลงทุน                  |
| ความมั่นคงของชาติ  | นโยบายการเมือง                        |
| ความสามารถในการปรับเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Disruptive Technology) | รายจ่ายสวัสดิการ                      |
| ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน                              | การขยายฐานภาษี SME                    |
| ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต                                  | การขยายฐานภาษี Informal worker        |

| ปัจจัยที่สำคัญต่ออนาคตเศรษฐกิจไทย  | ปัจจัยที่สำคัญต่อมิติทางด้านการคลังของไทย                                   |
|--|---|
| การพัฒนาาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของเยาวชน  | การขยายฐานภาษี e-commerce   |
| การพัฒนาทักษะแรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (Labor Skill mismatch)                                 | การขยายฐานภาษี วัตและธุรกิจสี่เทา   |
| การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว  | การปรับปรุงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล                               |
| การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่ อุตสาหกรรมเป้าหมาย   | การปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่ม  |
| ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์   | การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน  |
| รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต  | การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต  |
| การปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Guillotine)  | การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุ  |
| เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Silver Economy)  | การกระจายอำนาจ  |
| การพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) | การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี   |
| ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19   | การประเมินรายจ่ายภาครัฐ   |
| ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change)  | การจัดตั้ง Sovereign wealth fund  |
| ปัญหามลภาวะ  | การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ  |
| การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลปัจจุบันกับกระแสประชานิยม   | การพัฒนาหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (Semi-autonomous Revenue Agency: SARA) |
| คุณค่าตามกระแสโลกกับวิถีชีวิตพอเพียง   | การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า                                      |

2. การรวบรวมข้อมูลสถานการณ์พื้นฐาน และทิศทางแนวโน้มในอนาคตเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดภาพอนาคต

การรวบรวมข้อมูลกลุ่มแรก เป็นข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสถานการณ์และแนวโน้มของอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจ และฐานะทางการคลังของไทย ซึ่งพบว่า

เศรษฐกิจไทยในอนาคตตามแนวโน้มในอดีตมีความเสี่ยงที่จะเติบโตช้าลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นจากทั้งการเปลี่ยนแปลงของประชากรและการหดตัวของอัตราเจริญเติบโตในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยแนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2021-2025 อยู่ที่ร้อยละ 3.30 แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2026-2030 อยู่ที่ร้อยละ 2.78 แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2031-2035 อยู่ที่ร้อยละ 2.26 และ แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2036-2040 อยู่ที่ร้อยละ 1.76 ทั้งนี้ ผลกระทบของโควิด-19 จะทำให้เศรษฐกิจในช่วงปี 2021-2025 มีอัตราเร่งเพิ่มขึ้นเพราะเศรษฐกิจในปี 2020 มีอัตราเจริญเติบโตที่ติดลบ (ฐานต่ำ)

นอกจากนี้ โควิด-19 สามารถส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีในสองนัยยะที่สำคัญ โดยนัยยะแรกคือผลในแง่ลบที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจที่ตกต่ำลงและทำให้งบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย ในขณะที่การพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านตลาดการศึกษาและตลาดการฝึกแรงงานจะได้รับผลกระทบหากแรงงานที่มีทักษะไม่สามารถที่จะลงทุนในการศึกษาและการพัฒนาอาชีพได้ ซึ่งทั้งสองทิศทางแนวโน้ม ทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศมีพัฒนาการที่ช้าลงและนำไปสู่อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวที่ลดลงตามไปด้วย ส่วนนัยสำคัญที่สองคือผลในแง่บวกที่เกิดขึ้นจากโควิด-19 ซึ่งจะมาในรูปแบบของการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ต้องพัฒนาเพื่อตอบรับกับปัญหาโควิด-19 โดยตรง และผลกระทบทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการทำงานในระยะไกล ความต้องการสินค้าผ่านทางออนไลน์ การสั่งของอาหารและจัดส่งเอกสารเพื่อรองรับกับการทำงานที่บ้าน รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีอื่นๆ เพื่อตอบสนองต่อวิถีชีวิตใหม่ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการกระตุ้นในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อตอบรับกับความต้องการดังกล่าว ดังนั้นผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในระยะยาวจากปัญหาโควิด-19 จะเป็นบวกหรือลบนั้น จะขึ้นกับความสามารถของภาคเอกชนและภาครัฐในการตอบสนองต่อปัญหาโควิด-19 ว่าสามารถที่จะลดทอนผลกระทบในแง่ลบต่างๆ ที่เกิดขึ้น และสนับสนุนผลกระทบในแง่บวกได้ดีมากน้อยเพียงใด

ทิศทางในอนาคตสำหรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย พบว่าจะมีความสอดคล้องกับทิศทางในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา โดยสัดส่วนมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนว่าภาคบริการจะมีความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน ภาคเกษตรมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 5.97, 5.43, 4.89 และ 4.35 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 30.94, 30.30, 29.05 และ 27.10 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคบริการมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 63.09, 64.28, 66.07 และ 68.56 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ

ผลกระทบของโควิด-19 ในระยะสั้นจะทำให้การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจชะงักงัน เพราะภาคบริการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงทำให้แรงงานบางส่วนต้องกลับไปพึ่งพาภาคเกษตรที่เป็นแหล่งรองรับในภาวะวิกฤติ และมีบางส่วนไปที่ภาคอุตสาหกรรมในส่วนของภาคการส่งออกที่ยังคงทำงานอยู่ โดยจะกลับมาสู่แนวโน้มเดิมเมื่อภาคท่องเที่ยวสามารถกลับมาดำเนินการได้เป็นปกติ

เมื่อพิจารณาฐานะทางการคลัง ในส่วนของรายได้ พบว่าสัดส่วนของรายได้ของ 4 ประเภท คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และรายได้นำส่งจากรัฐวิสาหกิจ ไม่มีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปจากค่าเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่รายได้จากภาษีนิติบุคคลมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ซึ่งน่าจะเป็นผลเพียงครั้งเดียวจากการที่ภาครัฐปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือเพียงร้อยละ 20 ตั้งแต่นั้นปี 2013 ทำให้ในภาพรวมรายได้ของภาครัฐมีแนวโน้มเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างจะคงที่ตามขนาดของ

เศรษฐกิจ และจะเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนเดียวกันกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 16.92 ของขนาดเศรษฐกิจ

ในส่วนของการจ่ายภาครัฐ พบว่ารายจ่ายในหมวดของสิ่งแวดล้อมกับสังคมสงเคราะห์ที่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รายจ่ายในหมวดของการป้องกันประเทศ และการศึกษามีแนวโน้มลดลง สำหรับรายจ่ายในหมวดอื่นๆ (การบริหารทั่วไปของรัฐ การรักษาความสงบภายใน เศรษฐกิจ การเคหะและชุมชน สาธารณสุข และศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ) มีแนวโน้มคงที่ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์รวมรายจ่ายทุกประเภทเข้าด้วยกันจะพบว่า รายจ่ายของภาครัฐมีแนวโน้มคงที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 18.3 ของขนาดเศรษฐกิจ ทำให้เกิดส่วนต่างของรายจ่ายที่สูงกว่ารายได้ประมาณร้อยละ 1.38 ของขนาดเศรษฐกิจ นั่นแปลว่าภาครัฐจะต้องมีฐานะการคลังขาดดุลในระยะยาว และจำเป็นต้องดึงเอาทรัพยากรจากเศรษฐกิจในภาพรวมมาทดแทนในสัดส่วนดังกล่าวทุกปี

ผลกระทบของโควิด-19 ทำให้ฐานะทางการคลังเกิดความสุ่มเสี่ยงมากขึ้น โดยหนี้สาธารณะต่อ GDP พุ่งขึ้นสูงจากร้อยละ 41 มาอยู่ที่ร้อยละ 57 ซึ่งทำให้ฐานะทางการคลังของไทยจะมีระดับที่สูงกว่า พ.ร.บ.วินัยทางการเงินการคลังทันทีหากภาครัฐมีการกู้เงินมากกว่าร้อยละ 3 ของ GDP มาใช้ หรือจะเกินระดับร้อยละ 60 ต่อ GDP ภายใน 4 ปีหากภาครัฐไม่ได้มีการปฏิรูปทางการคลังและยังคงมีพฤติกรรมการใช้จ่ายในลักษณะเดิม

3. การสังเคราะห์ปัจจัยที่สำคัญที่มีความสำคัญ (high impacts) และมีความไม่แน่นอนสูง (high uncertainty) ซึ่งสะท้อนว่าเป็นปัจจัยที่กำหนดอนาคตที่สามารถพัฒนาในทางที่ดีขึ้นได้ โดยอาศัยผลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความชำนาญในปัจจัยแต่ละด้าน ซึ่งพบว่ามีปัจจัยขับเคลื่อนที่ได้รวบรวมมาตามขั้นตอนที่ 1 ที่ผ่านคุณสมบัติดังกล่าวประกอบไปด้วย

3.1 กลุ่ม 7 ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดอนาคตของเศรษฐกิจไทย ได้แก่ การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2025) ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2025) การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2030) การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย (ระยะวิกฤติ คือ 2025-2030) ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2030) เศรษฐกิจสูงวัย (ระยะวิกฤติ คือ 2025-2030) และรูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต (ระยะวิกฤติ คือ 2025-2035)

3.2 กลุ่ม 8 ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดอนาคตของการคลังของไทย ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการลงทุน (ระยะเวลาวิกฤติ คือ 2020-2025) การปรับปรุงภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2020-2040) การปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี (ระยะเวลาวิกฤติ คือ 2020-2040) การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ) (ระยะเวลาวิกฤติ คือ 2020-2040)

การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker (ระยะเวลาวิกฤติ คือ 2020-2040) การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs (ระยะเวลาวิกฤติ คือ 2020-2040) การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2025-2040) และการเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น (ระยะเวลาวิกฤติ คือ 2025-2030)

4. การสร้างฉากทัศน์โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มย่อยเพื่อวิเคราะห์ฉากทัศน์ในอนาคตร่วมกัน และร่วมกันพิจารณาหาข้อเสนอเพื่อผลักดันให้เศรษฐกิจไทยและสถานการณ์ด้านการคลังของไทยสามารถขับเคลื่อนจากทิศทางที่เป็นอยู่ไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์ โดยในขั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความชำนาญในปัจจัยเฉพาะในขั้นตอนที่ 3 ทั้งภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ภาครัฐและภาควิชาการ เพื่อให้เกิดทางออกร่วมกัน และมีส่วนเป็นเจ้าของผลงานร่วมกัน โดยแต่ละคนสามารถที่จะเลือกสรรคำตอบนำไปใช้ผลักดันตามทัศนะความเห็นของแต่ละบุคคลโดยไม่จำเป็นต้องมีความเห็นที่ตรงกันในทุกด้าน

## ฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจ

ข้อสรุปฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทย พบว่า ฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยมีความเป็นไปได้อยู่ 4 ฉากทัศน์ ได้แก่

ฉากทัศน์ที่ 1 เศรษฐกิจเทียมเกวียน ในฉากทัศน์นี้ ภาครัฐจะล้มเหลวในการส่งเสริมและล้มเหลวในการสนับสนุนเศรษฐกิจ ทำให้ทิศทางเศรษฐกิจในอนาคตมีความคลุมเครือ หรือก็คือ ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าอะไรที่เป็นกลจักรทางด้านเศรษฐกิจของไทยที่สำคัญที่สุด 2-3 อันดับแรก ภาคธุรกิจฉากทัศน์นี้ ต้องสู้ด้วยตัวเองเพื่อที่จะประสบความสำเร็จ ระบบเศรษฐกิจจึงเหมือนกับถูกเทียมเกวียนมากดเอาไว้ทำให้ไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ไกล (ตัวอย่างเช่น ภาคเกษตรที่ภาครัฐให้การอุดหนุนจนทำให้เกษตรกรจำนวนมากขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต)

ฉากทัศน์ที่ 2 เศรษฐกิจคัดสรร ในฉากทัศน์นี้ ภาครัฐเน้นบทบาทเฉพาะการสนับสนุนการแข่งขันให้เกิดขึ้นในทุกภาคเศรษฐกิจ แต่ไม่เข้ามาทำการส่งเสริม จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการแข่งขันในระดับที่สูง โดยมีรัฐเป็นผู้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างและกฎระเบียบต่างๆ ให้เกิดการแข่งขัน ในเศรษฐกิจคัดสรรนี้ ทั้งธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ต่างก็จะแข่งขันกันเองในการลงทุน การเลือกซื้อวัตถุดิบ การแย่งทรัพยากรบุคคล การพัฒนาเทคโนโลยี ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เท่าเทียมกัน เศรษฐกิจคัดสรรจึงเป็นกลไกการคัดเลือกตามธรรมชาติ (natural selection) ตามแนวคิดของ ชาร์ลส์ ดาร์วิน (ตัวอย่างเช่น ภาคท่องเที่ยวในปัจจุบันในสถานการณ์โควิด-19 ที่ธุรกิจขนาดเล็กต้องดิ้นรนหาทางเอาตัวรอดเอง และอาจจะถูกนายทุนกลุ่มใหญ่เข้ามาซื้อกิจการได้)

ฉากทัศน์ที่ 3 เศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม สะท้อนถึงภาครัฐที่มุ่งเน้นการส่งเสริมเป็นหลัก แต่ไม่เปิดกว้างให้เกิดการแข่งขันอย่างเหมาะสม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงเอนเอียงไปที่ธุรกิจที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจรัฐ หรือ



ที่เรียกว่าธุรกิจเฉพาะกลุ่ม ทิศทางเศรษฐกิจมีความชัดเจนว่าหัวใจทางเศรษฐกิจคืออะไร แต่เป็นกลุ่มเฉพาะที่  
นั่งอยู่บนหัวใจนั้น ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นแบบไม่ทั่วถึง และต้องพึ่งการกระจายความ  
มั่งคั่งจากบนสู่ล่างเป็นหลักในการสร้างความเท่าเทียมกันมากขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ (ตัวอย่างเช่น ธุรกิจที่ได้รับ  
สัมปทาน หรือได้รับการอนุญาตให้ดำเนินการในลักษณะของผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด)

ฉกทศน์ที่ 4 เศรษฐกิจคุณภาพ สะท้อนถึงภาครัฐที่ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุน ทำให้เกิดความ  
ชัดเจนในทิศทางการพัฒนาที่สำคัญ และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นที่นำไปสู่การ  
เอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขัน การสนับสนุนการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางด้านกำลังคน การพัฒนาการศึกษาทำ  
ให้เกิดการพัฒนาแบบครบวงจร เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ (ฉกทศน์นี้เป็น  
ฉกทศน์ที่พึงประสงค์ที่อยากให้เป็นทิศทางในอนาคตของเศรษฐกิจไทย)

สถานะในปัจจุบัน พบว่า เศรษฐกิจไทยอยู่ในฉกทศน์ที่ผสมผสานระหว่างฉกทศน์ที่ 1, 2 และ 3 ซึ่ง  
แตกต่างกันไปตามแต่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นอยู่

ภาคเกษตรในปัจจุบันอยู่ภายใต้อิทธิพลของนโยบายประชานิยมหรือประชารัฐ ทำให้เกิดการ  
แทรกแซงกลไกตลาดอย่างรุนแรงและยาวนาน กลไกตลาดเริ่มไม่ทำงานจนทำให้ประเทศสูญเสียความสามารถ  
ในการแข่งขัน ซึ่งสะท้อนว่าภาคเกษตรถูกเทียมเกี่ยวจนตรึงไว้ไม่พัฒนาด้วยนโยบายแทรกแซงกลไกตลาด  
ของภาครัฐ (ฉกทศน์ที่ 1)

ส่วนภาคท่องเที่ยวในปัจจุบัน พบว่าภาครัฐมีการกำหนดทิศทางอนาคตอยู่บ้าง หากแต่ไม่มีความ  
ชัดเจนในการปฏิบัติ หรือเรียกได้ว่าการพัฒนายังมีความขาดตอนเป็นส่วนๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐานในการ  
รองรับการท่องเที่ยวควรมีประสิทธิภาพสูง ไม่ซ้ำซ้อนแบบในปัจจุบันที่สามารถเดินทางได้ทั้งรถไฟ รถไฟ  
ความเร็วสูง มอเตอร์เวย์ หรือเครื่องบิน จึงทำให้ภาคเอกชนต้องดิ้นรนเอาตัวรอดกันเองเพื่อหาตลาดเฉพาะ  
กลุ่ม ซึ่งผลที่ตามมา จะทำให้เราเห็นกลุ่มธุรกิจนายทุนที่เข้าไปรุกที่สาธารณะเพื่อทำสถานที่ท่องเที่ยว เห็น  
ธุรกิจขนาดใหญ่ที่เข้ามาลงทุนสร้างโรงแรม และเห็นธุรกิจขนาดกลางและย่อมที่ทำโรงแรมขนาดเล็กไว้รับรอง  
สุดท้ายคือทำให้การผลักดันภาคท่องเที่ยวเป็นไปตามการแข่งขันที่เข้มข้น และขาดทิศทางที่จะต่อยอดไปสู่การ  
สร้างมูลค่าเพิ่มที่สูงอย่างยั่งยืนได้ (ฉกทศน์ที่ 2)

เช่นเดียวกับกับในธุรกิจค้าขาย ธุรกิจร้านอาหารและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นธุรกิจที่ภาครัฐไม่ได้มี  
แนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน แต่มีการสนับสนุนเชิงนโยบายอยู่บ้าง เช่น การสนับสนุนการพัฒนา  
e-commerce การอนุมัติแพลตฟอร์มการขายอาหารออนไลน์ การออกมาตรการกระตุ้นอุปสงค์ของ  
อสังหาริมทรัพย์ จึงทำให้ธุรกิจมีการแข่งขันที่สูง เป็นเศรษฐกิจรูปแบบคัสตอม

ธุรกิจค้าส่งค้าปลีกที่เริ่มเห็นการครองตลาดโดยผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย ทำให้มีอำนาจต่อรอง  
กับผู้ผลิตวัตถุดิบที่สูงมาก จนทำให้การพัฒนาธุรกิจขาดกลไกการแข่งขันที่เหมาะสมเข้ามาส่งเสริม และ  
กลายเป็นเศรษฐกิจรูปแบบพวกพ้อง

แนวทางในการผลักดันไปสู่ฉันทันที 4 จะต้องเร่งดำเนินการใน 2 ทิศทางที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาการท่องเที่ยว และการพัฒนาเทคโนโลยี ดังนี้

#### 1. การพัฒนาภาคท่องเที่ยว

- พิจารณารูปแบบการท่องเที่ยวแบบครบวงจรสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ คือ ตั้งแต่เดินทางเข้าประเทศ ไปจบที่เดินทางออกจากประเทศ หรือสำหรับนักท่องเที่ยวในประเทศ คือ ตั้งแต่ออกจากบ้านไปจบที่กลับถึงบ้าน ต้องพิจารณาว่าทุกจุดมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน เช่น โครงสร้างพื้นฐานหลัก/รอง ควรจะเด่น ไม่เกิดปัญหาในแต่ละช่วง เช่นเดียวกัน ความปลอดภัยในการท่องเที่ยวต้องเกิดขึ้นในทุกช่วงเช่นเดียวกัน
- ปัญหาโควิด-19 ทำให้มีความเสี่ยงที่ธุรกิจท่องเที่ยวขนาดกลางและย่อมจะไม่สามารถอยู่ได้ กลายเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่สายป่านยาวเข้ามาครอบครองตลาด ภาครัฐควรจะหาทาง ปรึกษาประคองธุรกิจท่องเที่ยวขนาดกลางและย่อมให้อยู่รอดได้อย่างเหมาะสม ตัวอย่างของ ธุรกิจ เช่น โรงแรม บริษัททัวร์ มีคเคเทศก์
- พัฒนาบุคลากร และพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อเป็นแรงงานรองรับภาคท่องเที่ยว
- พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพ (ประสิทธิภาพการเดินทาง ความปลอดภัย เป็นต้น)
- พัฒนาจุดขายท่องเที่ยวในด้านของธุรกิจท่องเที่ยวเชิงสุขภาพเพื่อรองรับตลาดสำหรับผู้สูงอายุทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ
- พัฒนาจุดขายท่องเที่ยวด้านการสัมผัส (High touch) ไม่ว่าจะเป็นการนวดแผนโบราณ การนวดสปา การสนทนาพาที ตลอดจนการสร้างความประทับใจด้วยการบริการ (Service mind) ให้กลายเป็นจุดเด่น หรือตราสินค้า/บริการของการท่องเที่ยวไทย

#### 2. การปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก

- การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น EEC ไม่จำเป็นต้องกำหนดเฉพาะที่ 3 จังหวัดดังกล่าว การดึงดูดการลงทุนในอนาคตควรเกิดขึ้นที่ไหนก็ได้ โดยเป็นการคัดเลือกของธุรกิจ ส่วน ภาครัฐมีหน้าที่ในการเข้าไปช่วยสนับสนุนอย่างเหมาะสม (ไม่ให้สิทธิประโยชน์มากหรือน้อย จนเกินไป)
- การพัฒนาในอนาคตควรจะต้องอาศัยการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม รับฟังความคิดเห็น โดยคนในพื้นที่/ชุมชนช่วยกันคิดช่วยกันขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เลือกรูปแบบแผนการพัฒนาที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง
- การสร้างโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในราคาที่เหมาะสม

- ปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจ
- ลดการผูกขาด ลดอุปสรรคในการแข่งขันของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และอุปสรรคในการพัฒนาของคนจน
- การสร้างกำลังแรงงาน: คนไทยพันธุ์ใหม่ที่เก่งด้านเทคโนโลยี ดึงคนต่างชาติที่เก่งเข้ามาโดยลดอุปสรรคการเข้ามาทำงานในประเทศ เช่น ให้เช่าที่ดินได้ xx ปี แต่ต้องจ่ายเงินสด และดึงเอาคนที่สูงอายุเก่งๆ มาทำงานต่อ
- ปรับเปลี่ยน Mindset
  1. เลือกทำบางอย่างให้ประสบความสำเร็จ มากกว่าทำทุกอย่างแล้วไม่สำเร็จซักอย่าง
  2. เสี่ยงได้บ้างอย่างเหมาะสม เลือกคนใหม่บ้างอย่างมั่นใจเฉพาะคนที่รู้จัก
  3. กล้าทดลองโดยใช้ Sandbox แต่วางกลไกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขหากเกิดปัญหา
- เลือกแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน คิดให้ลึกซึ้ง และพัฒนาเป็นขั้นตอนอย่างเป็นระบบ (Global Value Chain ในอนาคตเราจะอยู่ในจุดไหน หรือ ภาคเกษตรเราควรไป Bio tech กับ High Precision ก็ลงรายละเอียดแล้วก็วางแผนพัฒนา ร่วมกับลดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เช่น การอุดหนุนโดยภาครัฐ)
- การสนับสนุนธุรกิจเทคโนโลยีใหม่ กลุ่ม Start-up และส่งเสริมพัฒนาระบบสนับสนุนเช่น Crowd funding
- วางแนวทางในการจัดการกับกลุ่มผลประโยชน์เก่าที่จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการเปิดการแข่งขัน และมีแนวโน้มที่จะเข้ามาขัดขวางไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

## ฉากทัศน์ทางการคลัง

ข้อสรุปฉากทัศน์ด้านการคลังของไทย พบว่าอนาคตทางการคลังของไทยมีความเป็นไปได้ใน 4 ฉากทัศน์ ดังนี้

ฉากทัศน์ด้านการคลังที่หนึ่ง ใช้จ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐไม่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ และภาครัฐก็ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้เช่นเดียวกัน คือฉากทัศน์ที่ล้มเหลวของภาครัฐที่ไม่สามารถทำได้ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ ดังนั้น ฉากทัศน์จึงเป็นฉากทัศน์ที่ภาครัฐไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้ได้

ฉากทัศน์ด้านการคลังที่สอง ใช้จ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐสามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ แต่ภาครัฐไม่สามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ ฉากทัศน์นี้แตกต่างจากฉากทัศน์แรกตรงที่ภาครัฐไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ดีกว่าในปัจจุบัน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ใช้จ่ายการ

ลงทุนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้เศรษฐกิจเติบโตและแนวโน้มรายได้การคลังเพิ่มขึ้นอย่างอัตโนมัติ ทำให้การคลังยังพอมีเสถียรภาพไปได้ในระดับที่ดีมาก แต่อย่างน้อยกว่าฉกทศน์ที่ 4

ฉกทศน์ด้านการคลังที่สาม รายงานด้านการลงทุนของภาครัฐไม่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ แต่ภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ กล่าวคือ เศรษฐกิจไทยไม่สามารถเติบโตไปได้มากกว่า ในปัจจุบันรวมถึงภาครัฐไม่สามารถผลักดันรายจ่ายการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจได้สำเร็จ แต่ภาครัฐยังพอสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้แทน โดยสามารถขยายฐานภาษี ปรับปรุงภาษีเงินได้และภาษีการบริโภค และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บได้สำเร็จ จึงทำให้ภาครัฐยังพอที่จะหารายได้มารักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้ได้ระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ดีเท่ากับฉกทศน์ที่ 2

ฉกทศน์ด้านการคลังที่สี่ รายงานด้านการลงทุนของภาครัฐสามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้และภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้เช่นกัน กล่าวคือ เป็นฉกทศน์ที่รายงานด้านการลงทุนของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากพอที่จะผลักดันให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานส่งเสริมให้เศรษฐกิจเติบโตได้สำเร็จ ทำให้แนวโน้มการหารายได้ของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการสร้างรายได้ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ฉกทศน์นี้จึงเป็นฉกทศน์ที่การคลังไทยมีเสถียรภาพมากที่สุด

สถานการณ์ในปัจจุบัน พบว่าภาครัฐไทยยังอยู่ในฉกทศน์ที่หนึ่ง เนื่องจากการลงทุนภาครัฐยังให้ประสิทธิผลที่จำกัด การทำโครงการยังเป็นส่วนๆ แยกตามหน่วยงาน ไม่ได้บูรณาการรวมกันเป็นโครงการที่สร้างประโยชน์ให้กับประเทศในระดับที่สูง หลากหลายโครงการมีคำถามถึงความเหมาะสม ความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ การเชื่อมต่อประตูการค้ามีหลากหลายทางเลือกจนขาดจุดเด่นที่มีประสิทธิภาพ มีหลายกรณีที่ไม่เชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาของต่างชาติ และเชื่อมต่อไม่ถึงจุดเชื่อมโยงในแพลตฟอร์มเดียว ในขณะเดียวกันรายได้ของภาครัฐยังจัดเก็บได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ มีการหลีกเลี่ยงภาษีด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้ฐานรายได้ของภาครัฐยังจำกัดอยู่แค่คนบางกลุ่มของประเทศ อีกทั้งการลดหย่อนภาษีต่างๆ ยังขาดประสิทธิภาพ ขาดกลไกการตรวจสอบ และขาดการพัฒนาให้เกิดประโยชน์และเกิดความคุ้มค่ามากที่สุด ในขณะเดียวกัน การบริหารของรัฐวิสาหกิจยังมีช่องว่างในการพัฒนาประสิทธิภาพผ่านการทบทวนบทบาทความจำเป็นของรัฐในฐานะผู้ให้บริการที่เทียบกับความเหมาะสมในการให้บริการเมื่อเทียบกับประสิทธิภาพการดำเนินการของภาคเอกชน

ผลการประเมินทิศทางในอนาคตของฐานะทางการคลังของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการวิเคราะห์ข้างต้น โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะของไทยถูกคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 57 ต่อ GDP ในปี 2563 ซึ่งมีช่องว่างเหลือเพียงร้อยละ 3 ของ GDP จากสัดส่วนที่เหมาะสมตามพ.ร.บ. วินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งทำให้ฐานะทางการคลังของไทยจะเกิดวิกฤติในทันทีหากภาครัฐมีการกู้เพื่อใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 หรือเกิดวิกฤติใน 4 ปีหากไม่ได้มีการปฏิรูปกฎหมายและยังคงใช้จ่ายในลักษณะเดิมตามที่เป็นอยู่

แนวทางในการผลักดันให้มีทิศทางด้านการคลังของไทยเป็นไปตามฉกทศน์ที่ 4 จะต้องดำเนินการใน 2 ด้านที่สำคัญ คือ

## 1. การพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนภาครัฐ

การลงทุนภาครัฐเป็นกลไกการสร้างรายได้ให้กับภาครัฐทางอ้อม โดยการลงทุนภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชนในระดับที่สูง ส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตขึ้นในภาพรวม ผลที่ตามมาจึงทำให้รายได้ของภาครัฐเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนต่อขนาดของเศรษฐกิจและช่วยลดข้อจำกัดทางด้านการคลังได้มากขึ้น

การพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนภาครัฐ ต้องมีการดำเนินการดังนี้

ประการที่หนึ่ง ภาพรวมการลงทุนของภาครัฐควรจะต้องมีการวางแผนในระดับมหภาค โดยนำเอาทุกภาคส่วนมาขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้แผนการพัฒนาที่เฉพาะเจาะจง เช่น แผนการเชื่อมโยงค้าขาย-ลงทุนกับจีนตอนใต้ผ่านประเทศลาว ต้องมีการพิจารณาว่าพื้นที่ใดบ้างที่เหมาะสมที่จะสร้างเป็นจุดเชื่อมโยงการค้าขายหรือการลงทุน และโครงสร้างพื้นฐานแบบใดที่มีความเหมาะสมในการเชื่อมโยงดังกล่าว โดยภาครัฐควรจะต้องพยายามวางแผนทั้งระบบ ตั้งแต่การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การเอื้ออำนวยกฎระเบียบ การให้แรงจูงใจทางภาษี การสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี รวมไปถึงการเตรียมกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในขณะที่การเชื่อมโยงในระดับรองลงมา ยังคงได้รับการสนับสนุน แต่ให้ดำเนินการโดยระบบการบริหารจัดการแบบเดิม

ประการที่สอง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ยังคงมีจุดอ่อนที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ (1) การจัดทำเงื่อนไขสัญญาจ้าง (Terms of Reference) ควรจะต้องวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยนำเอาหน่วยงานต่างๆ เข้ามาร่วมจัดทำตั้งแต่ต้น (2) การคัดเลือกผู้ดำเนินโครงการ ควรจะเปิดกว้างให้เกิดนวัตกรรมสร้างสรรค์ โดยไม่จำกัดเฉพาะบริษัทรายเดิม และควรจะต้องมีการตรวจสอบประวัติของบริษัทอย่างเข้มข้น (3) การคัดเลือกผู้ชนะการประมูลโดยใช้ราคาเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่ใช่คำตอบ ต้องหาแนวทางในการคัดเลือกผู้ดำเนินการที่มีคุณภาพร่วมด้วย เช่น การรวมค่าซ่อมบำรุงเข้าไปในการดำเนินโครงการ หรือ การกำหนดเวลารับประกัน เช่น ถนนจะไม่ชำรุดก่อน 5 ปี และให้ชื่อบริษัทที่รับประกันไว้เป็นข้อมูลกับประชาชนด้วย เช่น “ถนนนี้ดำเนินการสร้างโดย บริษัทหนึ่งผ่านการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ ถนนเส้นนี้มีความทนทานใช้ได้ไม่น้อยกว่า 5 ปี” (4) การติดตามผลการดำเนินการ ควรจะมีหน่วยงานเร่งรัดการดำเนินการ และตรวจสอบคุณภาพของงานเป็นระยะ และ (5) การติดตามความคุ้มค่าหลังสิ้นสุดโครงการ เป็นการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ผลการตอบรับของผู้ใช้ ตลอดจนการปรับปรุงพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

ประการที่สาม การลงทุนภาครัฐควรให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ รวมทั้งให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลไกการเลือกตั้งท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ ภาครัฐควรพิจารณาการร่วมทุนที่ให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ ในขณะเดียวกันก็ควรจะต้องมีการควบคุมไม่ให้ภาคเอกชนกลายเป็นธุรกิจผูกขาด เข้ามาถอนทุนจากการลงทุนโดยกำหนดราคาสินค้าและบริการที่สูงเกินความเหมาะสม

ประการที่สี่ ภาครัฐควรสนับสนุนกลไกการต่อต้านคอร์รัปชันทั้งที่มีอยู่เดิม เช่น Integrity Pact, CosT และสร้างกลไกใหม่ๆ ขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

## 2. การเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐ

การสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ ในส่วนนี้จะหมายถึงรายได้ทางตรง ได้แก่ รายได้จากช่องทางภาษีต่างๆ ที่สำคัญ รวมไปถึงการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ตลอดจนการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่เป็นการทางด้านการคลัง และทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถส่งรายได้เข้ารัฐได้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

แนวทางในการเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐ ประกอบไปด้วย การพัฒนาประสิทธิภาพใน 5 ด้าน ดังนี้

### 2.1 การพัฒนาการจัดเก็บภาษีธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ธุรกิจขนาดกลางและย่อม และแรงงานนอกระบบ

การพัฒนาประสิทธิภาพควรจะเริ่มจากการอาศัยเทคโนโลยีฐานข้อมูลขนาดใหญ่และเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Big Data and AI technology) เข้ามาตรวจสอบ เช่น การประเมินภาษีตามประเภทของธุรกิจ ตำแหน่งที่ตั้ง และปัจจัยอื่นๆ การประเมินภาษีแรงงานนอกระบบโดยอาศัยข้อมูลการโพสต์ในโซเชียลออนไลน์

นอกจากนี้ ภาครัฐควรเพิ่มกำลังคนและเพิ่มเครื่องมือในการตรวจสอบให้กับกรมสรรพากร โดยเครื่องมือที่สำคัญ คือ การนำเอาข้อมูลโครงการภาครัฐ เช่น โครงการชิมช้อปใช้ โครงการช้อปช่วยชาติ โครงการคนละครึ่ง โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการกำลังใจ โครงการช้อปดีมีคืน รวมไปถึงข้อมูลที่ประสานกับภาคเอกชน เช่น การซื้อขายผ่านแพลตฟอร์ม Shopee, Lazada, Alibaba, Amazon เป็นต้น

ท้ายที่สุด การจะเก็บภาษีได้ควรเริ่มจากการจูงใจให้กลุ่มเป้าหมายเข้ามาในระบบภาษีเสียก่อน โดยออกแบบจูงใจที่เหมาะสม ใช้กลไก Stick and Carrot เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ดังกรณีของประเทศจีนที่มีการลงโทษนักแสดงชื่อดัง Fan Bingbing อย่างรุนแรง เป็นต้น

### 2.2 การพัฒนาการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรจะต้องศึกษาให้ชัดว่าภาระภาษีเกิดขึ้นกับคนจนในสัดส่วนสูงจริงหรือไม่ ภาษีมูลค่าเพิ่มควรจะต้องเพิ่มอัตราให้สูงขึ้น และนำมาผูกเข้ากับรายจ่ายเพื่อสวัสดิการในอนาคต โดยเพิ่มประมาณ 3-4 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ ควรจะระบุให้ชัดเจนว่าส่วนที่เพิ่มจะนำไปใช้ในกิจกรรมใด เช่น ไปใส่ไว้ใน Provident Fund หรือ นำไปใส่ไว้ในกองทุนบำนาญผู้สูงอายุ เป็นต้น

### 2.3 การพัฒนาการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

ภาครัฐควรจะต้องพิจารณาอัตราภาษีที่เหมาะสม โดยคิดภาระภาษีที่เกิดขึ้นจริง แล้วนำมาพิจารณาปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์การลดหย่อนต่างๆ เช่น ความเหมาะสมของการลดหย่อนภาษีจากรายได้ปันผลหุ้น ความเหมาะสมของอัตราภาษีสำหรับคนรวย ความเหมาะสมของการให้ลดหย่อนกองทุน SSF การเปิดให้เลือกแยก

หรือรวมรายได้จากการหักภาษี ณ ที่จ่าย การหักค่าใช้จ่ายที่เปิดเผยให้หักเป็นสัดส่วนคงที่มากกว่าจะใช้แบบหักตามที่ย้ายจริง

การลดหย่อนภาษีที่ควรจะศึกษาให้ลึก และเพิ่มกระบวนการพัฒนาได้แก่ การลดหย่อนภาษีที่จูงใจให้เกิดการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ว่าเกิดประโยชน์และความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด เป็นช่องทางให้ธุรกิจอาศัยช่องว่างในการหลีกเลี่ยงภาษีหรือไม่ เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับธุรกิจที่คิดแบบรายโปรเจกต์มากกว่าจะคิดเป็นรายบริษัท เกิดเป็นช่องว่างให้ธุรกิจคิดโปรเจกต์ใหม่ๆ ที่ไม่แตกต่างจากเดิมขึ้นเพื่อขอลดหย่อนภาษี

## 2.4 การปฏิรูปการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

ภาครัฐควรจะต้องทบทวนว่าในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่ไม่ควรที่จะดำเนินการแล้ว เนื่องจากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดปัญหาการผูกขาด หรือเอาไรต์เอาเปรียบผู้บริโภคและแรงงาน ในขณะที่การแทรกแซงของภาครัฐต้องกลับมาพิจารณาว่าบทบาทของภาครัฐที่เหมาะสมคืออะไร เช่น ควรจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ควรจะเป็นผู้ดำเนินการเองบางส่วนในลักษณะแบบร่วมทุน ควรจะให้เอกชนดำเนินการเองโดยรัฐไม่ต้องแทรกแซง ควรจะให้เอกชนดำเนินการเองภายใต้การกำกับดูแลจากภาครัฐ หรือควรจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนแบบให้เปล่า เป็นต้น

แนวทางที่สองในการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ คือ การแต่งตั้งบอร์ดผู้บริหารจะต้องมีระบบกีดกันไม่ให้เป็นผู้บริหารที่มาจากเส้นสายทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ควรจะต้องมีเงื่อนไขจูงใจให้ผู้บริหารที่เก่งทั้งในและต่างประเทศยินดีเข้ามาช่วยบริหารรัฐวิสาหกิจ

แนวทางที่สาม คือ การปฏิรูปการบริหารจัดการไม่ให้งานของรัฐวิสาหกิจมีความทับซ้อน โดยในบางครั้ง อาจจะต้องควมรวมรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน ในขณะที่บางส่วนอาจจะพิจารณาลดบทบาทที่ไม่จำเป็นออกจากภารกิจของหน่วยงาน

## 2.5 การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีในภาพรวมต้องอาศัยการพัฒนาทางเทคโนโลยีเข้ามาช่วยได้แก่ การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้ออำนวยต่อการจัดเก็บภาษี ทำให้เกิดประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว การลดต้นทุนทางการเงิน การลดระยะเวลาในการดำเนินการ ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีเข้ามาคัดกรอง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร การยื่นภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ ภาครัฐควรที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลให้สามารถนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บในหมวดต่างๆ

สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับท้องถิ่นต้องอาศัยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจจัดเก็บภาษี โดยเปิดเผยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ให้ได้มากขึ้นในหลายรูปแบบ แล้วนำเอารายได้ดังกล่าวมาจัดสรรบริการสาธารณะให้กับคนในท้องถิ่น เกิดเป็นการแข่งขันในการจัดสรรบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น

การปฏิรูปเพื่อให้เกิดการพัฒนาข้างต้น จะมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คือ

1. สำหรับการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจต้องอาศัยกระทรวงคมนาคม กระทรวงการท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลจาก ภาคเอกชนและภาควิชาการ เป็นหลัก

2. สำหรับการขับเคลื่อนทางด้านการคลังต้องอาศัยกระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลัก

ทั้งนี้ จากผลการวิจัย พบว่าการผลักดันทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าว ควรจะเป็นประเด็นที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญเป็นที่สุด และไม่ควรที่จะเป็นการพัฒนาแบบทั่วๆ ไป ที่เป็นการดำเนินการปฏิรูปและพัฒนาแบบกว้าง แต่ประสบความสำเร็จจำกัด โดยคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การผลักดันจะได้ผลต้องอาศัยการผลักดันจาก หัวหน้ารัฐบาล ที่จะจัดตั้งคณะปฏิรูปอย่างเป็นทางการ โดยมีนายกรัฐมนตรีนั่งหัวโต๊ะทำหน้าที่สั่งการ ติดตามและ ประเมินผลเป็นระยะ



## Executive summary

Future Thailand: World Economy, Thai Economy: Agriculture and Service has presented Thailand's future scenarios, categorized into the four-year period as of 2025, 2030, 2035, and 2040, respectively, by regarding social, technological, economic, environmental, political, and value factors which influence the Thai economy as a basis for building the Thai economic scenarios. We have focused on two essential correlated aspects for the country's future, including the economic and fiscal aspects. The expansion or contraction of the economy will impact the government's income. On the other hand, public financial management will be a tool for supporting stable economic growth.

This study's future examining tool is the STEEPV developed and presented by the European Training UK Foundation (ETF). It reveals that the tool is a brainstorming mechanism that indicates initial factors for strategic future planning.

STEPPV are the initials of the critical factors standing for S: Social, T: Technological, E: Economic, E: Environmental, P: Political, and V: Value.

The process of drafting scenarios consists of 4 steps:

1. Determining the key factors that STEEPV will affect the responsive future. In which we have interviewed experts and segregated factors into two groups, economic and fiscal, as follows:

| Key economic driven factor                     | Key fiscal driven factor                   |
|--|--|
| Inequality                                     | Public general spending                    |
| Corruption                                     | Government investment expenditure          |
| National security                              | Political policy                           |
| Ability to apply disruptive technology         | Welfare spending                           |
| Ability to leverage infrastructure investments | Expanding tax base: SMEs                   |
| Ability to manage fiscal risk                  | Expanding tax base: informal worker        |
| Education development                          | Expanding tax base: e-commerce             |
| Labor skill mismatch                           | Expanding tax base: temple and grey market |

| Key economic driven factor                    | Key fiscal driven factor                                 |
|---|--|
| Boosting tourism sector                       | Revising of corporate income tax and personal income tax |
| Development plan of the special economic zone | Revising of value-added tax                              |
| Geopolitical impact                           | Wealth tax   |
| Future career trend                           | Excise tax   |
| Regulatory Guillotine                         | Utilizing royal property                                 |
| Silver Economy                                | Decentralization   |
| SMEs empowerment                              | Efficiency improvement of taxation                       |
| COVID-19 pandemic                             | Public spending evaluation                               |
| Climate change                                | Setting up sovereign wealth fund                         |
| Pollution                                     | State enterprise reform                                  |
| Political unrest                              | Developing semi-autonomous Revenue Agency (SARA)         |
| Balance of capitalism and sufficiency economy | Developing goal-oriented fund                            |

2. Gathering necessary data and trends in the future as information for determining the future

3. Synthesis of key factors possessing high impact and high uncertainty entities that reflect future development determinants. We have analyzed by conducting questionnaires with experts on each key-driven factor. The results are concluded as follows (the critical period in parentheses):

3.1 Seven key determining factors of the Thai economy are (1) COVID-19 pandemic measures (2020-2025), (2) The adaptive ability to apply disruptive technology (2020-2025), (3) Boosting tourism sector (2020-2030) Supporting the development plan of the special economic zone (2025-2030), (5) Ability to leverage infrastructure investments (2020-2030), The aging economy (2025-2030), The future career trends (2025-2035).

3.2 Eight key determining factors of Thai public finance are (1) Investment expenditures (2020 -2025), (2) Revising of corporate income tax and personal income tax (2020-2040), (3) Revising of value-added tax (2020-2040), (4) Expanding the tax base: e-commerce (2020-2040), (5) Expanding the tax base: informal worker (2020-2040), (6) Expanding the tax

base: SMEs (2020-2040), (7) State enterprise reform (2025-2040), and (8) Efficiency improvement of central and local government taxation (2025-2030)

4. Designing scenarios by organizing a small workshop for experts to analyze the prospects and consider proposals to drive the Thai economy and Thailand's fiscal financial situation. At this stage, we have selected specialists with expertise in each specific factor in Step 3, all participating in either the private, business, government, or academic sectors. To achieve a common way out and share their ownership of a conclusion, each expert could individually select the answer without having a consensus on all aspects.

### **Economic scenario**

There are four possible Thai economic scenes as follows:

Scene 1: Artificial wagon economy. It means the public sector will have failed to promote and support the economy. The future economic direction will be ambiguous; it is impossible to identify the Thai economy's most binding machine. Private will need to undergo by themselves. Thus, the economy will be like being pushed by a wagon, making it impossible for further development. (For example, the government-subsidized agricultural sector has left many farmers incentivized to improve production efficiency.)

Scene 2: Survival economy. The government sector will have emphasized its specific role in supporting competition in every economic sector. Nevertheless, it will not have a focus promotion on some sectors. This will cause the economy to become highly competitive by solely improving infrastructure, both constructions, and regulations. Both big and small businesses will have to compete in their investments, resource gathering, labor recruitment, and technology development under the same rules and regulations. Therefore, this economic mechanism is like a kind of natural selection idea invented by Charles Darwin win (for example, nowadays, the tourism sector, in the wake of the COVID-19 pandemic, where small businesses struggle to survive, possibly is acquired by large capitalists)

Scene 3: Crony economy. This reflects that the government will have only promoted some specific economic sectors and not opened adequately to the competition. Infrastructure development, therefore, will depend on a completed patronage system. The economic engine will be exact, but only a specific group will enjoy the fruit. This scenario will cause

economic disparities, wealth and income inequality, also give rise to substantial distribution policies. (For example, concession businesses or authorized to operate in a manner of monopoly or semi-monopoly)

Scene 4: Quality economy. This reflects the capability of the government that will have simultaneously promoted and supported the economy. It will prompt transparency on the critical development directions and improving the necessary infrastructure to enable more competition. Supporting the growth of human capital through educational advancement leading to comprehensive development and economic benefits thoroughly with quality (this scene is a desirable scene of Thai future economy)

Currently, the Thai economy is in the mix of the first three scenes.

To begin with, agricultural sector has been continuously under the influence of the populism policies. Government highly intervenes the market causing the price mechanism to malfunction and results in worsening international competitiveness.

Tourism sector has received some government supports but the government does not provide a complete support to cover the whole supply chain, especially during the COVID-19 crisis where SME entrepreneurs cannot compete with the large firms and may not survive the crisis. The fate of the SME firms depends on their ability to struggle for survival for themselves. Also, retail sector, food business and real estate sector mostly develop on their own ability without much direction from the government, keeping them in the 2<sup>nd</sup> scene.

Modern trade is occupied by few big firms with market power to control their suppliers and the demand, making them 'Crony' as in the 3<sup>rd</sup> scene.

The approach to pushing towards the fourth scenario is tourism development and technology development, as follows.

1. Development of the tourism sector

- 1.1) Inventing the comprehensive renovation of all components of the tourism sector

- 1.2) Ensuring some empowerment policies for small-and-medium enterprises

- 1.3) Developing service skill for the tourism workforce

1.4) Incorporating advanced technology to support quality tourism (such as travel efficiency, safety)

1.5) Creating a feature-benefit selling of Thai tourism

1.6) Promoting high-touch services, such as Thai traditional massage, and creating an impression with an excellent service mind

2. Applying disruptive technology

2.1) Widening special economic zones

2.2) Incorporating public participation in policymaking

2.3) Investing in accessible digital infrastructure

2.4) Revising regulations that impede business development

2.5) Reducing monopoly power and barriers to entry for small and medium businesses.

2.6) Building a new workforce: (1) Thai technology-based-skilled labor (2) high potential foreign labor

2.7) Changing mindset: (1) aiming something for success rather than everything but not useful (2) appropriate risk-taker (3) sandbox approach

2.8) Conducting development plan clearly, deeply, and systematically

2.9) Empowering new high potential technology start-up and creating supportive factors such as crowdfunding

2.10) Dealing with old stakeholders who might hinder the change

## **Fiscal scenario**

There are four possible Thai fiscal scenes as follows:

Scene 1: On the verge of fiscal collapse. Government investment expenditures will have failed to drive economic growth. Also, the government will not have developed potential taxation. Therefore, this scene is a scenario in which the government is unable to maintain fiscal stability.

Scene 2: Strong growth with weak government income. Investment expenditures will have expanded the economic size, but the government will not have earned much income due to its inefficient taxation. Public finance will have been able to remain stable to an extent from an automatic increase in income because of sizing up the economic pie.

Scene 3: Strong fiscal extraction without much growth. Although government investment expenditures will have not able to increase the size of the economic pie, the efficiency of taxation will have been enchanted. Thus, the government will still have had enough income to maintain fiscal stability at a certain level; but it will not be as good as Scene 2

Scene 4: Larger economy, Stronger public finance. Government investment expenditures will have driven the economy to grow, and the government will have been able to make taxation more efficiently. This scene has the most fiscal stability.

Currently, the fiscal stance of the country lies on the first scene as the effectiveness of the government investment remain poor. Many projects happen solely without a clear strategy for the future. Many government agencies cannot work as a team and there are many questions regarding the properness of the key initiatives.

In addition, the current debt-to-GDP trend has been influenced by the COVID-19 problem that put the ratio up to 57 percent. Moreover, the long-term trend of the ratio is expected to go further negative (spend more than receiving) by 1.38 percent of GDP per year. Thus, the fiscal stance will break the prudential level of 60 percent suggested by State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 if the government borrows an extra 3 percent of the GDP or if the government does not improve the fiscal stance and still continue using the budget as before.

The approach to pushing towards the fourth has to be undertaken in two essential areas:

1. Development of efficiency of public investment

- 1.1) Conducting regional planning, which brings all sectors to undergo projects under a specific development strategy

- 1.2) Eliminating five significant weaknesses of public procurement procedures: first, improving the Term of Trade (TOR) systematically; second, operating project bidding publicly;

third, quality-based bidding; fourth, setting up a follow-up agency; fifth, effectiveness of project rechecking.

1.3) Encouraging the involvement of local government in decision making on an investment plan

1.4) Continuing existing corruption-alleviation program such as Integrity, Pact, and CoST

2. Increasing income for the government

2.1) Enhancing effectiveness of taxation by incorporating digital technology, enlarging workforce, implementing incentive for taxpayers

2.2) Enhancing value-added tax levying by researching whether the tax burden is genuinely on the low income

2.3) Enhancing corporate and personal income tax by adjusting tax deduction more properly

2.4) State Enterprise Reform by identifying enterprises that should be privatization, appointing a board of enterprise without political intervention, and removing redundancy by merging or collapsing enterprises that have overlap or duplication problem

2.5) Optimizing central and local taxation by implementing digital technology, and decentralizing

In practice, many government agencies need to come and work together. The economic reforms will involve Ministry of Labor, Ministry of Sport and Recreation, Royal Thai Police, Ministry of Education, Ministry of Higher education, Ministry of Labor, Ministry of Finance, The Bank of Thailand, Ministry of Digital Economy and Society, National Broadcasting and Telecommunication Commission and Local authorities as well as the private sector and the academia. The fiscal reform requires the teamwork from the Ministry of Finance, Fiscal Policy Office, The Bank of Thailand, The Budget Bureau, Ombudsman, National Anti-Corruption Commission, State Enterprise Policy Office, and the local authorities.

In addition, it should be stressed that the two reforms must be regarded as the highest priority by the head of the government and it requires full commitment from the government to lead the team to success. If not, it is very likely that the reform will not be successful because they try to catch too many fishes at the same time





|   |           |
|---|-----------|
| กิตติกรรมประกาศ .....   | ก         |
| บทสรุปผู้บริหาร .....   | ข         |
| <b>บทที่ 1 บทนำ .....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 ที่มาและความสำคัญ .....   | 1         |
| 1.2 วัตถุประสงค์.....   | 1         |
| 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย .....  | 2         |
| <b>บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์ .....</b>   | <b>3</b>  |
| 2.1 การฉายภาพอนาคต .....  | 3         |
| 2.2 ชุดเครื่องมือฉายภาพอนาคต .....  | 4         |
| 2.3 เครื่องมือ STEEPV .....   | 6         |
| 2.4 ฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยในวรรณกรรม.....  | 7         |
| <b>บทที่ 3 สถานการณ์แนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย .....</b>                            | <b>11</b> |
| 3.1 สถานการณ์ทิศทางแนวโน้มอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย .....                           | 11        |
| 3.2 สถานการณ์ทิศทางแนวโน้มโครงสร้างเศรษฐกิจไทย.....   | 16        |
| 3.3 สถานการณ์ทิศทางแนวโน้มทางการคลังของไทย.....   | 19        |
| <b>บทที่ 4 ฉากทัศน์อนาคตเศรษฐกิจประเทศไทย .....</b>   | <b>31</b> |
| 4.1 การเก็บรวมข้อมูลการร่างฉากทัศน์เศรษฐกิจไทยด้วยการสัมภาษณ์ตามกรอบ STEEPV.....            | 31        |
| 4.2 การถอดปัจจัยจากรายงานความก้าวหน้าของโครงการ Future Thailand ตั้งแต่มิติที่ 1 ถึง 9..... | 36        |
| 4.3 การสังเคราะห์ปัจจัยจากรายงานความคืบหน้าโครงการ Future Thailand มิติที่ 1 ถึง 9.....     | 46        |
| 4.4 การสรุปปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญตามกรอบ STEEPV.....                              | 48        |
| 4.5 การประเมินปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญเพื่อร่างฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจ .....                | 85        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>บทที่ 5 ฉากทัศน์ทางการคลังในอนาคต.....</b>                        | <b>107</b> |
| 5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ภาพฉากทัศน์ทางการคลัง .....     | 107        |
| 5.2 การประเมินปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญเพื่อร่างฉากทัศน์ทางการคลัง ..... | 133        |
| <b>บทที่ 6 สรุปผล อภิปราย และข้อเสนอแนะ.....</b>                     | <b>153</b> |
| 6.1 สรุปฉากทัศน์ด้านเศรษฐกิจไทย.....                                 | 153        |
| 6.2 สรุปฉากทัศน์ทางการคลัง.....                                      | 157        |
| 6.3 กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนา.....                                   | 160        |
| 6.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งถัดไป.....                           | 161        |
| <b>บรรณานุกรม.....</b>   | <b>163</b> |

## สารบัญตาราง

หน้า

|              |  |
|--------------|--|
| ตารางที่ 3.1 | อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเฉลี่ยระหว่างปี 1991-ปัจจุบัน (หน่วย: ร้อยละต่อปี)... 11  |
| ตารางที่ 3.2 | อัตราเจริญเติบโตของประชากรของไทยเฉลี่ยระหว่างปี 1991-ปัจจุบัน (หน่วย: ร้อยละต่อปี).. 12  |
| ตารางที่ 3.3 | อัตราเจริญเติบโตของประชากรของไทยเฉลี่ยเมื่อหักทอนผลของการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรระหว่างปี 1991-ปัจจุบัน (หน่วย: ร้อยละต่อปี)..... 13 |
| ตารางที่ 3.4 | ทิศทางอนาคตเศรษฐกิจไทย (หน่วย: ร้อยละต่อปี)..... 14  |
| ตารางที่ 3.5 | ทิศทางอนาคตโครงสร้างเศรษฐกิจไทย (หน่วย: ร้อยละของมูลค่าเพิ่มรายสาขาต่อเศรษฐกิจ) .. 18  |
| ตารางที่ 3.6 | สัดส่วนรายได้จากภาครัฐต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามประเภทของรายได้ตามปีปฏิทินระหว่างปี 2548-2562 (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)..... 23          |
| ตารางที่ 3.7 | ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของสัดส่วนรายได้ต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามประเภทของรายได้ (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)..... 24                         |
| ตารางที่ 3.8 | สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามหมวดที่เกิดขึ้นจริงตามปีปฏิทินระหว่างปี 2553-2562 (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)..... 27        |
| ตารางที่ 3.9 | ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามประเภทของรายจ่าย (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)..... 28                       |
| ตารางที่ 4.2 | รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามประเมินความสำคัญ..... 86  |
| ตารางที่ 4.3 | ค่าเฉลี่ยค่าความไม่แน่นอน ค่าเฉลี่ยผลกระทบและระยะวิกฤติของแต่ละปัจจัย ..... 88   |
| ตารางที่ 4.4 | การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ..... 92   |
| ตารางที่ 4.5 | การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยเรียงตามค่าเฉลี่ยผลกระทบ . 93  |
| ตารางที่ 4.6 | การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยเรียงตามค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน..... 94                                       |
| ตารางที่ 4.7 | การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่มีผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูง..... 95                                      |
| ตารางที่ 4.8 | รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการร่างฉกทศน์เศรษฐกิจไทยในอนาคต ..... 97  |
| ตารางที่ 5.1 | ปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังไทย..... 131  |

|   |     |
|---|-----|
| ตารางที่ 5.2 รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลังที่ตอบแบบสอบถามประเมินปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลัง ....              | 134 |
| ตารางที่ 5.3 ค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน ค่าเฉลี่ยผลกระทบ และค่าเฉลี่ยระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลัง ..... | 135 |
| ตารางที่ 5.4 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลัง .....                                     | 140 |
| ตารางที่ 5.5 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยของผลกระทบ .....     | 141 |
| ตารางที่ 5.6 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน.....   | 142 |
| ตารางที่ 5.7 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังที่มีผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูง.....    | 144 |
| ตารางที่ 5.8 รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านคลังได้สัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติหรือแนวทงนโยบาย .....       | 147 |
| ตารางที่ 5.9 ฐานะกำไรของบริษัทการบินไทยระหว่างปี .....  | 151 |

|  |     |
|--|-----|
| รูปที่ 2.1: 5 รูปแบบผลลัพธ์อนาคตที่เป็นไปได้ .....   | 3   |
| รูปที่ 3.1 สถานการณ์โครงสร้างเศรษฐกิจไทยระหว่างปี 1993 ถึงปัจจุบัน.....                      | 16  |
| รูปที่ 3.2 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลจําแนกตามฐานรายได้ ปีงบประมาณ 2563 .....                  | 21  |
| รูปที่ 3.3 สัดส่วนหนี้สาธารณะของไทยต่อ GDP ระหว่างปี 2554-2564 (ร้อยละ) .....                | 29  |
| รูปที่ 4.1 สรุปแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก .....                | 64  |
| รูปที่ 4.2 การแจกแจงสัดส่วนระดับความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามตามกรอบ STEEPV ..... | 87  |
| รูปที่ 4.3 กราฟแสดงค่าเฉลี่ยของผลกระทบและความไม่แน่นอนปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ .....         | 88  |
| รูปที่ 4.4 ผลรวมคะแนนโหวตความสำคัญของแต่ละปัจจัย .....                                       | 99  |
| รูปที่ 4.5 ฉากทัศน์เศรษฐกิจไทย.....  | 100 |
| รูปที่ 5.1 กราฟแสดงค่าเฉลี่ยของผลกระทบและความไม่แน่นอนปัจจัยขับเคลื่อนทางการคลัง.....        | 134 |
| รูปที่ 5.2 ฉากทัศน์การคลังของไทย.....  | 146 |

# บทที่ 1 บทนำ

## 1.1 ที่มาและความสำคัญ

โลกในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การเข้ามาของเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก ทำให้การดำเนินธุรกิจลักษณะเดิม อาจจะไม่สามารถอยู่รอดได้ในอนาคต ในขณะที่เดียวกัน เทคโนโลยีก็นำมาซึ่งโอกาสในธุรกิจที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคยุคใหม่ รวมทั้งผู้บริโภคกลุ่มเก่าที่กำลังเข้าสู่ความเป็นสังคมผู้สูงอายุมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงมิติทางการคลังที่ดำเนินการโดยรัฐบาลในยุคปัจจุบัน กลับพบว่านโยบายโดยมากยังคงมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก ซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจอย่างน้อย 2 ประการ คือ หนึ่ง ภาครัฐได้ละเลยนโยบายในระยะกลางถึงระยะยาวที่จะเตรียมพร้อมเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก สอง โครงการลดแลกแจกแถมที่เป็นมาตรการระยะสั้นยังก่อให้เกิดผลเสียทำให้เกษตรกร นักธุรกิจรายย่อย ผู้ประกอบการรายใหญ่ขาดแรงจูงใจที่จะปรับตัวเพื่อรับกับทิศทางความต้องการใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

โครงการประเทศไทยในอนาคต Future Thailand มิติที่ 6 เศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจโลก เกษตรกรรม และการบริการ นำเสนอภาพฉากทัศน์ในอนาคตของไทยในกรอบ 20 ปีข้างหน้า โดยแบ่งอนาคตออกเป็น 4 ช่วงเวลา ณ ปี ค.ศ. 2025, 2030, 2035 และ 2040 ตามลำดับ โดยพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและเทคโนโลยีเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างฉากทัศน์ทิศทางทางเศรษฐกิจของไทย ทั้งในประเด็นของอัตราเจริญเติบโต โครงสร้างเศรษฐกิจ และฉากทัศน์ทางการคลัง

ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงทิศทางทางเศรษฐกิจและทางการคลังที่ประเทศกำลังดำเนินไปอยู่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ มากกระทบ ถือว่าเป็นอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด และวิเคราะห์ ประเมินฉากทัศน์ที่เป็นไปได้ และควรจะเป็นของไทย (desirable scenario) พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากทิศทางที่เป็นอยู่ให้เคลื่อนไปยังฉากทัศน์ที่พึงประสงค์ นอกจากนี้ ผลการวิจัยจะเป็นหนึ่งในข้อมูลสำคัญที่จะสะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยในทุกมิติในอนาคตภายใต้โครงการวิจัยชุดอนาคตประเทศไทย หรือ Future Thailand

## 1.2 วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. เพื่อวาดภาพอนาคตของโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ในอีก 20 ปีข้างหน้าที่เป็นไปได้มากที่สุด (plausible and most-likely scenario) โดยสัมพันธ์กับเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผัน และโครงสร้างประชากรไทย
2. เพื่อประมาณการขนาดของทรัพยากรของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า ทั้งรายได้ของประชากร และรายได้ของภาครัฐ โดยเฉพาะภาษีอากร ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ทั้งการป้องกันประเทศ การลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการต่างๆ และการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของประเทศ เป็นต้น
3. เพื่อเสนอภาพอนาคตของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่พึงปรารถนา (desirable scenario) ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้จริง ในอีก 20 ปีข้างหน้า และนโยบายที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุภาพอนาคตดังกล่าว

### 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น ขั้นตอนในการดำเนินวิจัย มีดังนี้

1. ทบทวนข้อมูลและวรรณกรรมทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการสแกนข้อมูลสถานการณ์เบื้องต้น และใช้เป็นฐานในการทำกระบวนการ Foresight
2. ศึกษาแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจไทย วิเคราะห์ทิศทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และทิศทางการรายได้-รายจ่ายทางการคลังผ่านแบบจำลองทางคณิตศาสตร์
3. ใช้เทคนิคด้านอนาคตศึกษา (future studies) ในการวาดภาพของอนาคตโครงสร้างเศรษฐกิจไทยแบบต่างๆ โดยพิจารณาแนวโน้ม ปัจจัยคงที่ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อปัจจัยที่มีความไม่แน่นอน (uncertainty) และระดับผลกระทบ (impact) สูง จากปัจจัยต่างๆ ด้านสังคม (social) เศรษฐกิจ (economic) สิ่งแวดล้อม (environment) การเมือง (politics) และคุณค่า (value) ตามกรอบแนวคิด STEEPV ทั้งนี้ ตัวอย่าง ปัจจัยที่น่าจะมีความสำคัญ คือ
  - โครงสร้างประชากร ซึ่งประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างรวดเร็ว และ
  - ความสามารถในการปรับตัวของภาคส่วนต่างๆ ในการรับมือกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างพลิกผัน (disruptive technology)
4. วิเคราะห์นัยยะของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว (long-term economic growth) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการคลังของประเทศไทย ทั้งในกรณีของฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้นตามปกติ (business as usual scenario) และ ฉากทัศน์ที่เป็นไปได้และพึงประสงค์ (desirable scenario)

## บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์

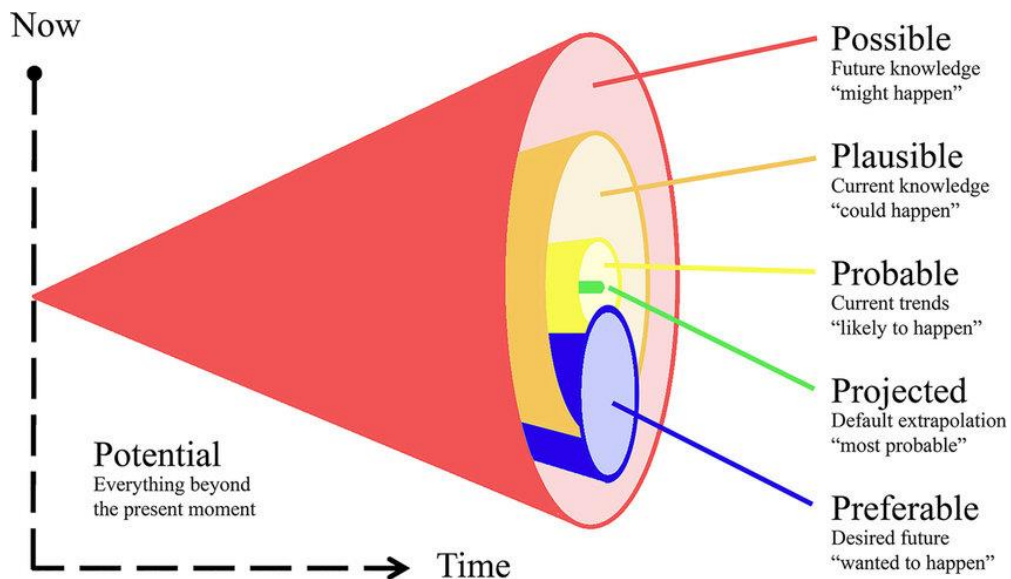
ในบทนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่ให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการฉายภาพอนาคต ซึ่งประกอบไปด้วย การให้ข้อมูลความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการฉายภาพอนาคต วิธีการ หรือเครื่องมือในการฉายภาพอนาคต ข้อมูลเครื่องมือ STEEPV ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการในการฉายภาพอนาคต ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในโครงการนี้ และการนำเสนอฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยที่เคยมีการจัดทำมาแล้วในอดีต โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็น ดังนี้

### 2.1 การฉายภาพอนาคต

อนาคต เป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น และสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้จากการกระทำในปัจจุบัน ภาพอนาคตจึงเป็นสิ่งที่ยังไม่แน่นอนและมีความเป็นไปได้ในหลายรูปแบบ

Dorsser et.al (2018)<sup>1</sup> ได้สรุปรูปแบบผลลัพธ์อนาคตที่เป็นไปได้ ออกเป็น 5 รูปแบบ (รูปที่ 2.1)

รูปที่ 2.1: 5 รูปแบบผลลัพธ์อนาคตที่เป็นไปได้



ที่มา: Dorsser et.al (2018)

ภาพอนาคตที่แคบมากที่สุด คือ อนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น (Projected) เป็นสถานการณ์อนาคตที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด (most probable) ในระดับต่อมา อนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดอาจจะมีการขยับไปจากภาพดังกล่าวมาเป็น อนาคตที่อาจจะเกิด (probable) หรืออนาคตที่น่าจะเป็น (likely to happen)

<sup>1</sup> Dorsser, C. V., Walker, W., Taneja, P., and Marchau V. A. W. J., (2018) "Improving the link between the futures field and policymaking". Futures.



ภาพอนาคตในระดับต่อมากจะมีความผันผวนมากขึ้นเป็นอนาคตที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดขึ้น (could happen) หรือ มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นภายใต้ข้อสมมุติฐานที่มีอยู่ (plausible)

ทั้งนี้ ภาพอนาคตข้างต้นจะยังอยู่ภายใต้กรอบใหญ่ของภาพอนาคตที่สามารถเกิดขึ้นได้ (Possible) ซึ่งเป็นความเป็นไปได้ทั้งหมดภายใต้ข้อสมมุติฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่กำลังจะมีในอนาคต ท้ายที่สุด ยังมีภาพอนาคตที่อยากให้เป็น หรือสมควรที่จะเป็น (Preferable) ซึ่งเป็นอนาคตที่ผู้ฉายภาพ หรือผู้กำหนดทิศทางอนาคตอยากจะทำให้เกิดขึ้น

ข้อสังเกตก็คือ ภาพอนาคต 4 ระดับ ได้แก่ ภาพอนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น (Projected) ภาพอนาคตที่อาจจะเกิด (probable) อนาคตที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดขึ้น (plausible) และภาพอนาคตที่เป็นไปทั้งหมดที่จะเกิดขึ้น (possible) จะเป็นความผันผวนของภาพอนาคตที่ขยายเพิ่มขึ้นจากภาพอนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น ยกเว้นแต่ภาพอนาคตที่สมควรจะเป็นที่ภาพอนาคตอาจจะถูกปรับไปในทิศทางเฉพาะเปลี่ยนจากภาพอนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น

## 2.2 ชุดเครื่องมือฉายภาพอนาคต

การฉายภาพอนาคตจำเป็นต้องใช้เครื่องมือที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการมองอนาคตและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอนาคตที่กำลังศึกษา โดยการฉายภาพอนาคตอาจจะมีเป้าหมายเพื่อออกแบบอนาคตที่ต้องการด้วยความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการ และหาวิธีผลักดันให้อนาคตนั้นเกิดขึ้นจริง (design) หรือเพื่อการวิเคราะห์แนวโน้มของอนาคตที่จะเกิดขึ้น ในงานศึกษาของวิทยาลัยสหวิทยาการ ได้รวบรวมเครื่องมือฉายภาพอนาคตที่แบ่งแนวทางตามวัตถุประสงค์ในการมองอนาคตและระดับความซับซ้อนของประเด็นปัญหาไว้ดังนี้

แนวทางที่ 1 คือแนวทางการสร้างความคิดและจินตนาการ (Ideation) สำหรับผู้ที่ต้องการออกแบบอนาคตที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ซึ่งแนวทางนี้มีเครื่องมืออยู่ 2 ชุด ได้แก่

1. การสร้างวิสัยทัศน์ (Visioning) คือ การสร้างมโนทัศน์ที่สะท้อนให้เห็นอนาคตที่ต้องการหรือผลลัพธ์เชิงบวกที่เราต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ วิสัยทัศน์ยังเป็นกระบวนการที่สามารถนำมาสร้างเป็นแนวทางขับเคลื่อนและสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไปสู่อนาคตด้วยความหวัง ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความทุ่มเทเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย โดยคุณลักษณะของวิสัยทัศน์ที่ดีมี 6 ประการ ได้แก่ 1) สร้างสรรค์ 2) เป็นที่พึงประสงค์ 3) เป็นไปได้ 4) ชัดเจน 5) ยืดหยุ่น และ 6) สามารถสื่อสารและถ่ายทอดได้ง่าย

2. เทคนิคเดลไฟ (Delphi Technique) เป็นวิธีการรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในหัวข้อหรือประเด็นคำถามหลักของการศึกษาเพื่อให้ทราบแนวคิดกระแสหลัก หรือ Conventional Thought ดังนั้น เทคนิคนี้จึงเปรียบเสมือนการหาฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

แนวทางที่ 2 เป็นแนวทางการกำหนดทิศทางอนาคต (Formulation) แนวทางนี้เป็นแนวทางสำหรับการออกแบบอนาคตที่มีความชัดเจน ซึ่งประกอบไปด้วยเครื่องมือ 2 ชุด ได้แก่

1. การสร้างและวิเคราะห์ฉากทัศน์แห่งอนาคต (Scenario Building and Analysis) คือการสร้างภาพอนาคตทางเลือกที่เป็นไปได้หลายทาง โดยจะให้ความสำคัญกับความไม่แน่นอน (Uncertainty) ของปัจจัยต่างๆ ที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนให้สถานะปัจจุบันไปสู่อนาคต ฉากทัศน์ที่สร้างขึ้นสามารถนำไปสู่การกำหนดเป็นกลยุทธ์หรือนโยบายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น การสร้างฉากทัศน์ที่ดี จึงต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมและการมีปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. การสร้างตัวแบบจากนิยายวิทยาศาสตร์ (Science Fiction Prototype: SFP) เป็นการสร้างกรณีศึกษาหรือเรื่องเล่าเกี่ยวกับเทคโนโลยีแห่งอนาคตที่มีที่มาจากภาพยนตร์และนิยายวิทยาศาสตร์ เครื่องมือนี้จะเน้นความเป็นไปได้และการต่อยอดหรือพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่บนพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ SFP สามารถใช้ผสมผสานกับงานวิจัยด้านสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเพื่อศึกษาพฤติกรรมการปรับตัวในด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีได้เช่นเดียวกัน

แนวทางที่ 3 การสอบเทียบข้อมูลกับโมทัศน์แห่งอนาคต (Calibration) เป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์อนาคตที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ซึ่งประกอบไปด้วยเครื่องมือ 2 ชุด ได้แก่

1. การวิเคราะห์แนวโน้มและแนวโน้มระดับโลก (Trend and Megatrend Analysis) คือ การวิเคราะห์ทิศทางการเปลี่ยนในด้านต่างๆ ในอนาคตที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งในระยะสั้น (1-2 ปี) ระยะกลาง (5-20 ปี) และระยะยาว (มากกว่า 20 ปี) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์และนโยบายรองรับการเปลี่ยนแปลง เครื่องมือนี้มักจะใช้เทคนิค PESTLE วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงซึ่งประกอบไปด้วย การเปลี่ยนทางการเมือง (Politics: P) เศรษฐกิจ (Economy: E) สังคม (Society: S) เทคโนโลยี (Technology: T) กฎหมาย (Law: L) และสิ่งแวดล้อม (Environment: E)

2. การสร้างแบบจำลอง (Modeling and Simulation) เป็นกระบวนการสร้างและทดลองแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ด้วยคอมพิวเตอร์ เครื่องมือนี้สามารถศึกษาผลกระทบที่จะมีต่ออนาคตของแต่ละปัจจัยในแบบจำลองได้ ดังนั้น การเลือกแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ การกำหนดสมมติฐานให้กับแบบจำลองเพื่อจำลองสถานการณ์ความเป็นจริงให้ได้อย่างเหมาะสมที่สุด และการกำหนดปัจจัยหรือตัวแปรภายใต้แบบจำลอง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เครื่องมือให้ผลการคาดการณ์อนาคตมีความแม่นยำมากที่สุด

แนวทางที่ 4 การวิเคราะห์คาดการณ์อนาคต (Projection) เป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์อนาคตที่มีโครงสร้างชัดเจน ซึ่งประกอบไปด้วยเครื่องมือ 3 ชุด ได้แก่

1. การพยากรณ์ย้อนหลัง (Backcasting) เป็นวิธีการเชื่อมโยงระหว่างผลลัพธ์ของอนาคตอันพึงประสงค์กับแนวทางที่เป็นไปได้เพื่อบรรลุอนาคตนั้น ดังนั้น เครื่องมือนี้จึงเป็นเครื่องมือมองย้อนกลับจากอนาคตที่เราตั้งเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ โดยใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการ

กำหนดแนวทางดำเนินการ เทคนิคนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการกำหนดได้ทั้งนโยบายสาธารณะของภาครัฐและกลยุทธ์ในภาคธุรกิจ โดยส่วนใหญ่จะใช้การมองอนาคตระดับมหภาคจนถึงภาคอุตสาหกรรม

2. แผนที่นำทางเทคโนโลยี (Technology Roadmap: TRM) เป็นเครื่องมือช่วยสร้างมุมมองภาพรวมให้เกิดแนวทางบูรณาการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม การร่างแผนที่นำทางประกอบไปด้วยแผนการระดมทรัพยากร ความรู้ความเชี่ยวชาญ และปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมตามที่นักวิจัยหรือผู้เชี่ยวชาญได้ออกแบบไว้ ทุกคนในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องขององค์กรจะต้องดำเนินการตามแผนที่ร่างไว้ ดังนั้น การร่างแผนที่นำทางจึงมีเรื่องของการสร้างเครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือการเปลี่ยนแปลง และเครื่องมือดำเนินงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่นเดียวกัน

3. บรรณมิติ (Bibliometrics) คือ เทคนิคการมองอนาคตผ่านการวิเคราะห์เชิงสถิติและการจัดกลุ่มข้อมูลจำนวนมากจากเอกสารงานวิจัย ซึ่งมีมากกว่า 1 เทคนิค เช่น การนับจำนวนเอกสารการตีพิมพ์ การวิเคราะห์ความถี่ของคำ การวิเคราะห์รายการอ้างอิง การวิเคราะห์การใช้คำร่วม ซึ่งแต่ละเทคนิคจะตอบวัตถุประสงค์การศึกษาได้ต่างกัน เทคนิคนี้จึงเหมาะสำหรับการสำรวจองค์ความรู้ในภาพรวมของศาสตร์หรือประเด็นที่เราสนใจ หรือเพื่อเป็นการวิจัยเบื้องต้นเพื่อให้เกิดองค์ความรู้และความรู้พื้นฐานสำหรับการมองอนาคต

## 2.3 เครื่องมือ STEEPV

เครื่องมือทางด้านอนาคตศึกษาที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ STEEPV ซึ่งนำเสนอในงานของมูลนิธิฝึกอบรมยุโรป (European Training Foundation: ETF) ซึ่งเป็นองค์กรในสังกัดของสหภาพยุโรป (European Union) โดยในรายงานได้ระบุว่าเครื่องมือดังกล่าว เป็นเครื่องมือในการระดมสมอง ซึ่งสะท้อนปัจจัยเริ่มต้นในการประชุมวางแผนเชิงกลยุทธ์เพื่ออนาคต

STEPPV เป็นตัวอักษรย่อของปัจจัยที่สำคัญที่จะพิจารณา ได้แก่ Social (สังคม) Technological (เทคโนโลยี) Economic (เศรษฐศาสตร์) Environmental (สิ่งแวดล้อม) Political (การเมือง) และ Value (คุณค่า)

กระบวนการศึกษาวิจัยอนาคตโดยใช้เครื่องมือ STEPPV ถอดแบบจากงานวิจัยในไทยที่ได้ใช้เครื่องมือดังกล่าว<sup>2,3</sup> พบว่าสามารถจำแนกขั้นตอนการศึกษาออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

---

<sup>2</sup> สถาบันคลังสมองแห่งชาติ. (2557). “โครงการจัดทำภาพอนาคตและยุทธศาสตร์อุดมศึกษาสาขาเกษตร 10 ปีข้างหน้า”.

<sup>3</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2555). “โครงการศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ”.

1. การกำหนดปัจจัยสำคัญ STEEPV ที่จะส่งผลกระทบต่ออนาคตที่สนใจ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ด้วยการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง
2. การรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ของปัจจัยสำคัญที่กำหนดมาข้างต้นเป็นชุดข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งอาจจะรวมไปถึงทิศทางในอนาคตที่กำลังจะเป็นไปภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน (business as usual)
3. การจัดประชุมเพื่อกำหนดภาพอนาคต เป็นการรวบรวมผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดภาพอนาคต ซึ่งมีการให้ข้อมูลต่างๆ ที่สำคัญ เป็นลำดับขั้น ดังนี้
  - การอธิบายแนวคิดของกระบวนการสร้างภาพอนาคต
  - ร่วมกันวิเคราะห์ปัจจัยแต่ละปัจจัยใน 2 มิติ ได้แก่ มิติความไม่แน่นอน และระดับผลกระทบต่ออนาคตเป้าหมาย
  - พิจารณาให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูง (ยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้) และมีผลกระทบต่ออนาคตที่สนใจในระดับที่สูง (high uncertainty and high impacts) กำหนดเป็นฉากทัศน์ที่เป็นไปได้ออกมาในรูปแบบต่างๆ
  - ร่วมกันพิจารณาปัจจัยขับเคลื่อน (driving force) ที่จะผลักดันอนาคตไปยังเป้าหมายที่ดี
4. การเขียนสรุปภาพฉากทัศน์ในแต่ละฉาก

## 2.4 ฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยในวรรณกรรม

ในส่วนนี้จะเป็นการสรุปงานวิจัยในอดีตที่ได้เคยสร้างฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจสำหรับประเทศไทย ซึ่งคณะผู้วิจัยค้นพบงานวิจัยรวม 3 ชิ้น โดยมีรายละเอียดของแต่ละงาน ดังนี้

### 2.4.1 มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (2557)<sup>4</sup>

งานวิจัยของมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ ได้เน้นการสร้างฉากทัศน์โดยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก ซึ่งพบว่า ประเทศไทยในปี 2034 สามารถมีภาพอนาคตที่เป็นไปได้ 2 ฉากทัศน์ ดังนี้

1. ฉากทัศน์ ซิมโฟนีปี่พาทย์ สะท้อนการผสมผสานกันระหว่างวงดนตรีไทยเดิมกับวงดนตรีคลาสสิก ตะวันตก อัตลักษณ์ของสังคมไทยถูกปรับให้มีความทันสมัยและมีความเป็นสากลมากขึ้น ทิศทางทุนนิยมยังเป็นกระแสหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศไทยก้าวพินกับดักรายได้ปานกลาง แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำยังเกิดขึ้นอย่างมากในแทบทุกมิติของการดำเนินชีวิต

<sup>4</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, (2557) “ฉากทัศน์ ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576,” สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

2. ฉากทัศน์ แจ๊สหมอลำ สะท้อนภาพความสามารถเฉพาะตัวมากกว่าการผสมผสานกันเป็นวงสังคมไทยเปิดอิสระเสรีและเคารพสิทธิส่วนบุคคลอย่างที่สุด อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ใช่เป้าหมายสำคัญเพียงประการเดียว หากแต่ต้องมาด้วยความมั่นคงของมนุษย์และสวัสดิการของประชาชน

#### 2.4.2 งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557)<sup>5</sup>

ในงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ศึกษาถึงอนาคตของเศรษฐกิจไทยผ่านมุมมองการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นที่โครงสร้างการผลิตระหว่าง ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งพบว่าอนาคตของเศรษฐกิจไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ฉากทัศน์ ได้แก่

1. ฉากทัศน์ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจขับเคลื่อนโดยภาคบริการเป็นหลัก (Service-led economy)
2. ฉากทัศน์ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจขับเคลื่อนโดยภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นหลัก (Manufacturing-led economy)
3. ฉากทัศน์ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยมีการกระจายไปในทุกกิจกรรม (Diversification economy)

ทั้ง 3 ฉากทัศน์ข้างต้นเป็นภาพอนาคตเศรษฐกิจไทยที่พัฒนาสาขาทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่แตกต่างกัน และต่างก็ประสบความสำเร็จในทิศทางการพัฒนาที่เป็นเป้าหมาย

4. ฉากทัศน์ที่โครงสร้างเศรษฐกิจไทยติดกับดักรายได้ปานกลาง เป็นฉากทัศน์ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยมีการกระจายไปในทุกกิจกรรม แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันเศรษฐกิจรายสาขาที่เพียงพอต่อการยกระดับรายได้ของประเทศให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง

#### 2.4.3 งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2560)<sup>6</sup>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้จัดทำฉากทัศน์อนาคตเศรษฐกิจไทยปี 2035 เพื่อกำหนดความต้องการทรัพยากรที่ดิน พลังงานและน้ำของไทยในอนาคต ซึ่งพบว่าเศรษฐกิจไทยมี 4 ฉากทัศน์ที่สำคัญคือ

1. ฉากทัศน์การพัฒนาล้มเหลว สะท้อนเศรษฐกิจไทยที่ติดหล่มกับดักรายได้ปานกลาง แผนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 20 ปี ทั้งที่เป็นการพัฒนา 10 อุตสาหกรรม S-Curve แบบใหม่ และแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก

---

<sup>5</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (2557) “การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กับการก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง”.

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (2560) “ภาพอนาคตในปี 2035: ที่ดิน พลังงานและน้ำในประเทศไทย”.

หรือ เขต EEC ตลอดจนความพยายามในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันเศรษฐกิจไทยให้เติบโตได้มากขึ้นจากทิศทางเศรษฐกิจภาพอนาคตที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีนโยบายต่างๆ ข้างต้น

2. ฉากทัศน์ภาคเกษตรและบริการนำเศรษฐกิจ เป็นฉากทัศน์ที่การพัฒนาภาคเกษตรและภาคบริการของไทยประสบความสำเร็จในอนาคต มีการสร้างเกษตรและบริการมูลค่าเพิ่มสูง ทำให้เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างรวดเร็วจากทั้งสองสาขาเศรษฐกิจ
3. ฉากทัศน์ภาคอุตสาหกรรมนำเศรษฐกิจ เป็นฉากทัศน์ที่ประเทศไทยมีการผลักดันภาคอุตสาหกรรมในระดับที่สูง ดึงเอาแรงงานจากทั้งภาคเกษตรและภาคบริการเข้ามาหนุนเสริมมีความสามารถในการพัฒนาต่อยอดอุตสาหกรรมใหม่ๆ ในระดับโลกได้อย่างประสบความสำเร็จ
4. ฉากทัศน์ผสมผสาน เป็นฉากทัศน์ที่เป็นไปได้มากที่สุด ที่ระดับความสำเร็จจะไม่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ แต่จะมีความสำเร็จในบางส่วนที่เกิดขึ้นกับทุกสาขาทางเศรษฐกิจ ทั้งเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ เศรษฐกิจไทยจะไม่เติบโตอย่างก้าวกระโดดตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และจะไม่เติบโตแบบล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงแบบฉากทัศน์ที่ 1 แต่จะมีทิศทางการเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่ระหว่างทั้งสองฉากทัศน์ข้างต้น



### บทที่ 3 สถานการณ์แนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอสถานการณ์แนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในมิติทางด้านอัตราเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสถานการณ์ทางการคลัง ตลอดจนแนวโน้มทิศทางในอนาคตผ่านแบบจำลองทางด้านคณิตศาสตร์

แบบจำลองที่ใช้ในการพยากรณ์อนาคตจะเป็นแบบจำลองวิเคราะห์แนวโน้มโดยใช้เครื่องมือทางสถิติในการประมาณการแนวโน้มโดยอาศัยข้อมูลอนุกรมเวลา (time-series analysis) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1 สถานการณ์ทิศทางแนวโน้มอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ตั้งแต่ปี 1991 มาจนถึงปัจจุบัน เศรษฐกิจไทยพบกับสภาวะวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจรวม 3 ครั้ง ได้แก่ วิกฤติการณ์สถาบันการเงินไทยในช่วงปี 1997-1998 วิกฤติการณ์ทางการเงินของสหรัฐฯ ที่ส่งผลกระทบมาถึงเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2008-2009 และวิกฤติการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในปี 2020 และจนถึงปัจจุบันยังไม่สิ้นสุด

เมื่อพิจารณาแยกการวิเคราะห์อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยโดยนำเอาวิกฤติการณ์ข้างต้นมาเป็นเส้นแบ่ง จะได้ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในสภาวะปกติสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา (ตารางที่ 3.1) ได้แก่ ช่วงปี 1991-1996 เศรษฐกิจไทยมีอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 7.78 ช่วงปี 1999-2007 เศรษฐกิจไทยมีอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5.19 และ ช่วงปี 2010-2019 เศรษฐกิจไทยมีอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 3.64 นอกจากนี้ หากแบ่งช่วงปี 2010-2019 ออกเป็น 2 ช่วงจะได้ว่า ในช่วงปี 2010-2014 เศรษฐกิจไทยจะมีอัตราเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 3.85 ในขณะที่ช่วงปี 2015-2019 เศรษฐกิจไทยจะมีอัตราเจริญเติบโตเฉลี่ยลดลงมาเหลือร้อยละ 3.43

ตารางที่ 3.1 อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเฉลี่ยระหว่างปี 1991-ปัจจุบัน (หน่วย: ร้อยละต่อปี)

| ช่วงปี      | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะในช่วงปีปกติ) | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะช่วงปีที่เกิดวิกฤติ) |
|-------------|---|--|
| 1991-1996   | 7.78  |  |
| 1997-1998   |   | -5.19  |
| 1999-2007   | 5.19  |  |
| 2008-2009   |   | 0.52   |
| 2010-2019   | 3.64  |  |
| - 2010-2014 | 3.85  |  |



| ช่วงปี              | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะในช่วงปีปกติ) | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะช่วงปีที่เกิดวิกฤติ) |
|---------------------|---|--|
| - 2015-2019         | 3.43  |  |
| 2020-2021 (พยากรณ์) |   | -1.70  |

ที่มา: ธนาคารโลก สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้อมูลพยากรณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>7</sup>

ในการวิเคราะห์แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต คณะผู้วิจัยแยกวิเคราะห์องค์ประกอบทางเศรษฐกิจออกเป็นผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรและผลกระทบจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจอื่นๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานการแยกองค์ประกอบของอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบ Solow<sup>8</sup>

สถิติอัตราเจริญเติบโตของประชากรของไทยนับตั้งแต่ปี 1991 จนถึงปัจจุบัน (ตารางที่ 3.2) พบว่าอัตราเจริญเติบโตของจำนวนประชากรของไทยมีแนวโน้มน้อยลงอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นปีวิกฤตการณ์ 1997-1998 ที่จำนวนประชากรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในช่วงปี 1991-1996 อัตราเจริญเติบโตของประชากรอยู่ที่ร้อยละ 1.03 ในช่วงปี 1999-2007 อัตราเจริญเติบโตของประชากรอยู่ที่ร้อยละ 0.80 ในช่วงปี 2010-2019 อัตราเจริญเติบโตของประชากรอยู่ที่ร้อยละ 0.41 และถ้าแยกช่วงปี 2010-2019 ออกเป็น 2 ช่วง จะได้ว่า ในช่วงปี 2010-2014 อัตราเจริญเติบโตของประชากรอยู่ที่ร้อยละ 0.47 และ ในช่วงปี 2015-2019 อัตราเจริญเติบโตของประชากรอยู่ที่ร้อยละ 0.34

ตารางที่ 3.2 อัตราเจริญเติบโตของประชากรของไทยเฉลี่ยระหว่างปี 1991-ปัจจุบัน (หน่วย: ร้อยละต่อปี)

| ช่วงปี              | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะในช่วงปีปกติ) | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะช่วงปีที่เกิดวิกฤติ) |
|---------------------|---|--|
| 1991-1996           | 1.03  |  |
| 1997-1998           |   | 1.20   |
| 1999-2007           | 0.80  |  |
| 2008-2009           |   | 0.52   |
| 2010-2019           | 0.41  |  |
| - 2010-2014         | 0.47  |  |
| - 2015-2019         | 0.34  |  |
| 2020-2021 (พยากรณ์) |   | 0.23   |

<sup>7</sup> <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/MPR/Pages/default.aspx> (สืบค้น ณ วันที่ 13 มกราคม 2564)

<sup>8</sup> Solow, R. M., (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth," Quarterly Journal of Economics, 70(1).

ที่มา: UN Population Projection<sup>9</sup>

เมื่อตัดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรออกจากอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย จะทำให้อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเหลือเพียงในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ ทั้งนี้ พบว่าอัตราเจริญเติบโตในส่วนนี้มีทิศทางที่ลดลงเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 3.3)

ในระหว่างปี 1991-1996 อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ อยู่ที่ร้อยละ 6.75 ในระหว่างปี 1999-2007 อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ อยู่ที่ร้อยละ 4.38 ในระหว่างปี 2010-2019 อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ อยู่ที่ร้อยละ 3.24 และถ้าแยกวิเคราะห์ช่วงเวลา 2010-2019 ออกเป็น 2 ช่วงเวลา จะได้ว่า ในระหว่างปี 2010-2014 อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ อยู่ที่ร้อยละ 3.39 และในระหว่างปี 2015-2019 อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ อยู่ที่ร้อยละ 3.08

**ตารางที่ 3.3 อัตราเจริญเติบโตของประชากรของไทยเฉลี่ยเมื่อหักทอนผลของการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรระหว่างปี 1991-ปัจจุบัน (หน่วย: ร้อยละต่อปี)**

| ช่วงปี              | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะในช่วงปีปกติ) | อัตราเจริญเติบโตเฉลี่ย<br>(เฉพาะช่วงปีที่เกิดวิกฤติ) |
|---------------------|---|--|
| 1991-1996           | 6.75  |  |
| 1997-1998           |   | -6.40  |
| 1999-2007           | 4.38  |  |
| 2008-2009           |   | 0.00   |
| 2010-2019           | 3.24  |  |
| - 2010-2014         | 3.39  |  |
| - 2015-2019         | 3.08  |  |
| 2020-2021 (พยากรณ์) |   | -1.93  |

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยได้ทำการประมาณการทิศทางอนาคตเศรษฐกิจไทยโดยอาศัยข้อมูลเฉพาะอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ ซึ่งได้ผลการพยากรณ์ดังนี้

<sup>9</sup> <https://population.un.org/wpp/>

$$GDP \text{ Residual} = \frac{5.65}{(0.00)} - \frac{0.07}{(0.00)} \text{ crisis} - \frac{0.00076}{(0.17)} t$$

โดยที่ GDP Residual แสดงอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้  
Crisis คือ ตัวแปรหุ่นที่สะท้อนวิกฤตการณ์ 3 ช่วงในอดีต ได้แก่ปี 1997-1998, 2008-2009 และ  
2020

t คือ ตัวแปรแสดงแนวโน้มเวลา

ค่าในวงเล็บคือค่า p-value ซึ่งสะท้อนนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการพยากรณ์ทำให้ได้ค่าประมาณในส่วนของอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยใช้นโยบายต่างๆ (ตารางที่ 3.4) และเมื่อนำมารวมกับพยากรณ์อัตราเจริญเติบโตของจำนวนประชากรในอนาคต จะได้ว่าเศรษฐกิจไทยในอนาคตตามแนวโน้มในอดีตมีความเสี่ยงที่จะเติบโตช้าลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของประชากรและการช้าลงของอัตราเจริญเติบโตในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยอัตราเจริญเติบโตในส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้ในระหว่างปี 2021-2025 อยู่ที่ร้อยละ 3.15 อัตราเจริญเติบโตในส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้ในระหว่างปี 2026-2030 อยู่ที่ร้อยละ 2.77 อัตราเจริญเติบโตในส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้ในระหว่างปี 2031-2035 อยู่ที่ร้อยละ 2.39 และ อัตราเจริญเติบโตในส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้ในระหว่างปี 2036-2040 อยู่ที่ร้อยละ 2.01 ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรในช่วงเดียวกันจะอยู่ที่ร้อยละ 0.15, 0.00, -0.13 และ -0.26 ตามลำดับ ซึ่งทำให้แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2021-2025 อยู่ที่ร้อยละ 3.30 แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2026-2030 อยู่ที่ร้อยละ 2.78 แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2031-2035 อยู่ที่ร้อยละ 2.26 และ แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2036-2040 อยู่ที่ร้อยละ 1.76

ตารางที่ 3.4 ทิศทางอนาคตเศรษฐกิจไทย (หน่วย: ร้อยละต่อปี)

| ช่วงเวลา  | แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตในส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้ | แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร | แนวโน้มอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทย |
|-----------|--|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 2021-2025 | 3.15   | 0.15                                 | 3.30                                  |
| 2026-2030 | 2.77   | 0.00                                 | 2.78                                  |
| 2031-2035 | 2.39   | -0.13                                | 2.26                                  |
| 2036-2040 | 2.01   | -0.26                                | 1.76                                  |

ที่มา: ผลการประมาณการจากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์

อย่างไรก็ดี ผลการคำนวณในตารางที่ 3.4 ข้างต้น ยังไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อผลการพยากรณ์ทิศทางอนาคตเศรษฐกิจไทยทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวได้อย่างมีนัยสำคัญ

ภาพอนาคตในระยะสั้น พบว่า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (2021)<sup>10</sup> ประมาณการว่าผลกระทบของโควิด-19 ต่อระบบเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบในระยะสั้น ทำให้ขนาดของเศรษฐกิจลดลงเป็นเวลา 3 ปี ถึงจะกลับมาที่จุดเดิม นั้นหมายความว่าในปี 2020, 2021 และ 2022 อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะอยู่ที่ร้อยละ -7.8, 3.6 และ 4.7 ตามลำดับ และอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะกลับมาสู่ดุลยภาพในระยะยาวต่อไป ซึ่งหากผลกระทบของโควิด-19 ต่อระบบเศรษฐกิจเกิดขึ้นเฉพาะในระยะสั้น จะทำให้ผลการประมาณการในตารางที่ 3.4 จะเปลี่ยนไปเฉพาะอัตราเจริญเติบโตในช่วงปี 2021-2025 ที่จะมีอัตราเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.30 เป็นร้อยละ 3.64 เนื่องจากเศรษฐกิจจะมีอัตราการเร่งฟื้นตัวที่สูงขึ้น และจากฐานการคิดอัตราเจริญเติบโตที่ต่ำลง (ขนาดเศรษฐกิจ) ที่เป็นผลมาจากปัญหาโควิด-19

ในระยะยาว ผลกระทบของโควิด-19 ต่ออัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะส่งผลผ่านทาง การพัฒนาเทคโนโลยีเป็นสำคัญ เนื่องจากในแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์นั้น พบว่าตัวแปรระยะยาวที่เป็นตัวกำหนดอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ เทคโนโลยี

โควิด-19 ส่งผลต่อการพัฒนาเทคโนโลยีในสองนัยยะที่สำคัญ<sup>11</sup> นัยยะแรก คือ ผลในแง่ลบ ซึ่งเกิดขึ้นจากเศรษฐกิจที่ตกต่ำลง ทำให้งบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย ในขณะที่การพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านตลาดการศึกษาและตลาดการฝึกแรงงานจะได้รับผลกระทบหากแรงงานที่มีทักษะไม่สามารถที่จะลงทุนในการศึกษาและการพัฒนาอาชีพได้ ซึ่งทั้งสองทิศทางแนวโน้มจะทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศมีพัฒนาการที่ช้าลงและนำไปสู่อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวที่ลดลงตามไปด้วย ในทางตรงกันข้าม ผลในแง่บวกที่เกิดขึ้นจากโควิด-19 จะมาในรูปแบบของการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ต้องพัฒนาเพื่อตอบรับกับปัญหาโควิด-19 โดยตรง และผลกระทบทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการทำงานในระยะไกล ความต้องการสินค้าผ่านทางออนไลน์ การสั่งของ อาหารและจัดส่งเอกสารเพื่อรองรับกับการทำงานที่บ้าน รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีอื่นๆ เพื่อตอบสนองต่อวิถีชีวิตใหม่ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการกระตุ้นในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อตอบรับกับความต้องการดังกล่าว

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้อนุมานได้ว่า ผลกระทบในระยะยาวจากปัญหาโควิด-19 จะเป็นบวกหรือลบนั้น จะขึ้นอยู่กับความสามารถของภาคเอกชนและภาครัฐในการตอบสนองต่อปัญหาโควิด-19 ว่าสามารถที่จะลดทอนผลกระทบในแง่ลบต่างๆ ที่เกิดขึ้นและสนับสนุนผลกระทบในแง่บวกได้ดีมากน้อยเพียงใด

---

<sup>10</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564), “โครงการประเมินผลกระทบของโควิด-19 ต่อสังคมและเศรษฐกิจ,” สภาการวิจัยแห่งชาติ.

<sup>11</sup> <https://www.pwc.com/us/en/library/covid-19/coronavirus-technology-impact.html>

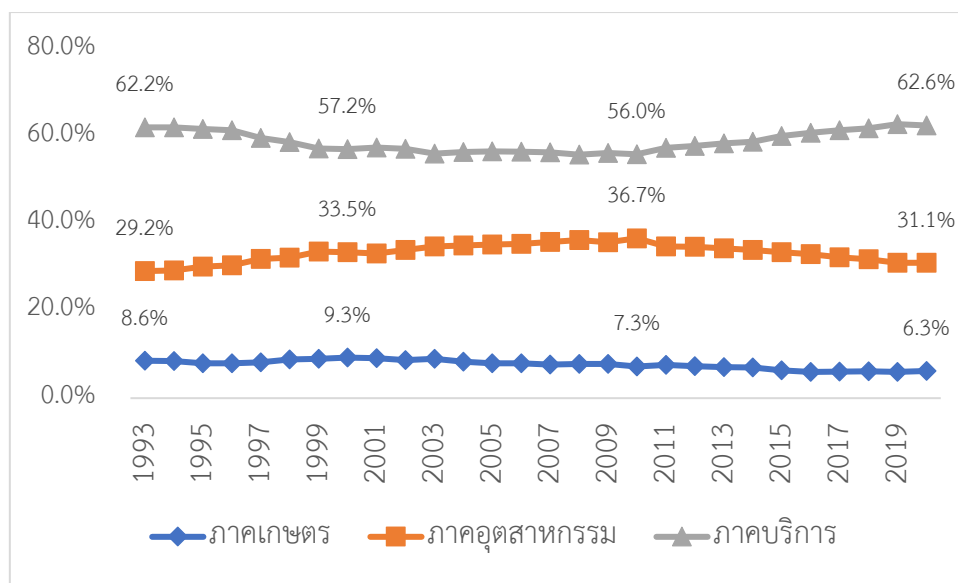
### 3.2 สถานการณ์ทิศทางแนวโน้มโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

โครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างน่าสนใจในช่วงระหว่างปี 1993 จนถึงปัจจุบัน (รูปที่ 3.1) ภาคเกษตรในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจอยู่ที่ร้อยละ 8.6 ได้เพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 9.3 ในปี 2000 ก่อนที่จะมีทิศทางที่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 7.3 และ 6.3 ในปี 2010 และปี 2020 ตามลำดับ

สำหรับภาคอุตสาหกรรมพบว่า ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดด โดยสัดส่วนมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจเพิ่มจากร้อยละ 29.2 ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 มาเป็นร้อยละ 33.5 และ 36.7 ในปี 2000 และปี 2010 ตามลำดับ ก่อนที่จะลดลงอย่างรวดเร็วมาอยู่ที่ร้อยละ 31.1 ในปี 2020

ในทางตรงกันข้าม สัดส่วนภาคบริการของไทยมีสัดส่วนลดลง เริ่มจากต้นทศวรรษ 1990 ที่สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 62.2 ลดลงเหลือร้อยละ 57.2 และ 56.0 ในปี 2000 และปี 2010 ตามลำดับ ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาอยู่ที่ร้อยละ 62.6 ในปี 2020

รูปที่ 3.1 สถานการณ์โครงสร้างเศรษฐกิจไทยระหว่างปี 1993 ถึงปัจจุบัน



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ข้อมูลปี 2020 มีถึงไตรมาสที่ 3)

การวิเคราะห์ทิศทางแนวโน้มโครงสร้างเศรษฐกิจไทยจะอาศัยแบบจำลองอนุกรมเวลาสำหรับภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นหลัก เนื่องจากภาคบริการทำหน้าที่เป็นภาคทางเศรษฐกิจที่รองรับส่วนเกิน/ขาดจากทั้งสองกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนมาจากทฤษฎีการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจที่ประเทศจะก้าวจาก

การพัฒนาภาคเกษตร มาเป็นภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการในที่สุด (Anderson and Ponnusamy, 2019)<sup>12</sup>

แบบจำลองที่ใช้ในการประมาณการเป็นการพยากรณ์โดยใช้ตัวแปรแนวโน้มอย่างง่าย โดยกำหนดให้ตัวแปรแนวโน้มแบบเส้นตรงสำหรับสัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคเกษตร และแบบ quadratic สำหรับสัดส่วนมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรม ซึ่งการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์มาจากลักษณะข้อมูลอนุกรมเวลาในอดีตของทั้งสองตัวแปร

ผลการประมาณการ ได้ผลดังนี้

$$Agri_{share} = \frac{.093}{(0.00)} - \frac{.001}{(0.00)} t$$

$$Indus_{share} = \frac{.274}{(0.00)} + \frac{.010}{(0.00)} t - \frac{.0003}{(0.00)} t^2$$

โดยที่  $Agri_{share}$  และ  $Indus_{share}$  แสดงสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมตามลำดับ  $t$  คือ ตัวแปรแสดงแนวโน้มเวลา ซึ่งสะท้อนแนวโน้มเส้นตรง ( $t$ ) และแนวโน้ม quadratic ( $t^2$ ) ค่าในวงเล็บคือค่า p-value ซึ่งสะท้อนนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการพยากรณ์พบว่าทิศทางในอนาคตสำหรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย (ตารางที่ 3.5)<sup>13</sup> จะสอดคล้องกับทิศทางในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา โดยสัดส่วนมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนว่าภาคบริการจะมีความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน

ภาคเกษตรมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 5.97, 5.43, 4.89 และ 4.35 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 30.94, 30.30, 29.05 และ 27.10 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคบริการมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 63.09, 64.28, 66.07 และ 68.56 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ

<sup>12</sup> Anderson, K., and Ponnusamy, P. (2019) "Structural Transformation to Manufacturing and Services: What Role for Trade?," Asian Development Review, 36(2).

<sup>13</sup> ในการพยากรณ์สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรม คณะผู้วิจัยได้อาศัยแบบจำลอง Adaptive adjustment โดยกำหนดให้การปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพระยะยาวอยู่ที่ร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งสะท้อนความสามารถของไทยในการพัฒนาความสามารถในการเป็นฐานการผลิตให้กับต่างประเทศได้ในระดับที่ดี แบบจำลองมีสมการพยากรณ์ดังนี้

$$Indus_{share,t+1} = \alpha Indus_{share,t} + (1 - \alpha) Indus_{share,forecast}, \alpha = .98$$

ตารางที่ 3.5 ทิศทางอนาคตโครงสร้างเศรษฐกิจไทย (หน่วย: ร้อยละของมูลค่าเพิ่มรายสาขาต่อเศรษฐกิจ)

| ช่วงเวลา  | ภาคเกษตร | ภาคอุตสาหกรรม | ภาคบริการ |
|-----------|----------|---------------|-----------|
| 2021-2025 | 5.97     | 30.94         | 63.09     |
| 2026-2030 | 5.43     | 30.30         | 64.28     |
| 2031-2035 | 4.89     | 29.05         | 66.07     |
| 2036-2040 | 4.35     | 27.10         | 68.56     |

ที่มา: ผลการประมาณการจากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์

อย่างไรก็ดี ผลการคำนวณในตารางที่ 3.5 ข้างต้น ยังไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อผลการพยากรณ์โครงสร้างเศรษฐกิจไทยทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวอย่างมีนัยสำคัญ

ในระยะสั้น ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>14</sup> พบว่าการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงโควิด-19 มีการปรับตัวสวนทางกับทิศทางในระยะยาว โดยผลการประมาณการการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระยะยาวพบว่า เศรษฐกิจไทยกำลังปรับตัวจากภาคเกษตรและอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการอย่างช้าๆ แต่ในช่วงโควิด-19 (ข้อมูลปี 2020) พบว่าโครงสร้างเศรษฐกิจไทยมีการปรับตัวจากภาคบริการมาเป็นภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม

ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยพบว่าการปรับตัวดังกล่าว เกิดขึ้นมาจากการชะลอตัวของภาคท่องเที่ยว ที่จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจนกว่าประเทศจะสามารถเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติให้กลับเข้ามาท่องเที่ยวได้เหมือนช่วงก่อนโควิด-19 ในขณะที่ภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมในช่วงโควิด-19 เริ่มมีการฟื้นตัวขึ้นได้ เพราะตลาดส่งออกเริ่มกลับมาฟื้นตัวขึ้นแล้ว อีกทั้งภาคเกษตรของไทยยังเป็นภาคทางเศรษฐกิจที่รองรับแรงงานส่วนเกินที่คืนถิ่นกลับมาสู่ภาคเกษตรเพื่อเอาตัวรอดในช่วงวิกฤติการณ์อีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจะเกิดการชะงักงันจนกว่าภาคท่องเที่ยวจะกลับมาเป็นปกติ โดยในระหว่างช่วงที่ยังไม่ปกติ นั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจน่าจะมีแนวโน้มคงที่ ณ ดุลยภาพ โครงสร้างทางเศรษฐกิจปี 2020 โดยภาคเกษตรมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.25 ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 31.53 และภาคบริการมีสัดส่วนประมาณ 62.22

ในระยะยาว ทิศทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยยังมีแนวโน้มที่จะกลับไปสู่ทิศทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบเดิม (ตารางที่ 3.5) ในระยะยาว หากแต่ถ้าภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในภาคท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะทำให้อัตราการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระยะยาวมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

<sup>14</sup> [https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=qgdp\\_page](https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=qgdp_page)

### 3.3 สถานการณ์ทิศทางแนวโน้มทางการคลังของไทย

ในส่วนของการคลังของไทยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการนำเสนอทั้งทางรายได้ของภาครัฐ รายจ่ายของภาครัฐ และโครงสร้างหนี้สาธารณะในปัจจุบัน และส่วนที่สองจะเป็นการนำเสนอทิศทางแนวโน้มทางการคลังของไทย ดังนี้

#### 3.3.1 สถานการณ์ปัจจุบันทางการคลัง

##### รายได้รัฐบาล

รายได้จัดเก็บของรัฐบาลสามารถจำแนกได้เป็น 2 หมวด คือ รายได้จากภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี โดย 1) รายได้จากภาษีอากร จำแนกได้เป็น ภาษีทางตรง อันได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และภาษีการรับมรดก และภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ ภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากสินค้าแต่ละประเภท และอากรนำเข้าและส่งออก และ 2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ซึ่งมาจากทั้งรายได้รัฐวิสาหกิจ รายได้จากการขายหลักทรัพย์และทรัพย์สินและการขายบริการ และรายได้อื่นๆ

โครงสร้างรายได้รัฐบาลจากผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลจำแนกตามฐานรายได้ ปีงบประมาณ 2563 (รูปที่ 3.2) พบว่า

- **ภาษีทางตรง** มีสัดส่วนร้อยละ 35.5 ของรายได้รวม โดย
  - ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จัดเก็บได้ 336,142 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.7 ของรายได้รวม
  - ภาษีเงินได้นิติบุคคล จัดเก็บได้ 608,065 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21.2 ของรายได้รวม
  - ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม จัดเก็บได้ 71,239 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.5 ของรายได้รวม
  - ภาษีการรับมรดก จัดเก็บได้ 159 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.0 ของรายได้รวม

ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากข้อมูลในอดีต พบว่า กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้ประจำ โดยฐานข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาปี 2557 มีผู้ยื่นแบบภาษีจำนวน 10.26 ล้านคน ซึ่งมีรายละเอียดคือ

- ผู้มีเงินได้สุทธิไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี (ได้รับการยกเว้นภาษี) มีจำนวน 6.3 ล้านคน
- ผู้มีเงินได้สุทธิ 150,001-300,000 บาทต่อปี (อัตราภาษีร้อยละ 5) มีจำนวน 2.0 ล้านคน
- ผู้มีเงินได้สุทธิ 300,001-500,000 บาทต่อปี (อัตราภาษีร้อยละ 10) มีจำนวน 9.8 แสนคน
- ผู้มีเงินได้สุทธิ 500,001-750,000 บาทต่อปี (อัตราภาษีร้อยละ 15) มีจำนวน 5.0 แสนคน
- ผู้มีเงินได้สุทธิ 750,001-1,000,000 บาทต่อปี (อัตราภาษีร้อยละ 20) มีจำนวน 2.0 แสนคน
- ผู้มีเงินได้สุทธิ 1,000,001-2,000,000 บาทต่อปี (อัตราภาษีร้อยละ 25) มีจำนวน 2.0 แสนคน
- ผู้มีเงินได้สุทธิ 2,000,001-4,000,000 บาทต่อปี (อัตราภาษีร้อยละ 30) มีจำนวน 5 หมื่นคน



ผู้มีเงินได้สุทธิมากกว่า 4,000,000 บาทต่อปี (อัตราภาษีร้อยละ 35) มีจำนวน 3 หมื่นคน

- **ภาษีทางอ้อม** มีสัดส่วนร้อยละ 50.9 ของรายได้รวม โดย

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บได้ 745,020 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.0 ของรายได้รวม
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ จัดเก็บได้ 57,588 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.0 ของรายได้รวม
- อากรแสตมป์ จัดเก็บได้ 15,068 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.5 ของรายได้รวม
- ภาษีสรรพสามิต จัดเก็บได้ 547,511 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.1 ของรายได้รวม
- อากรนำเข้า-ส่งออก จัดเก็บได้ 92,071 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.2 ของรายได้รวม

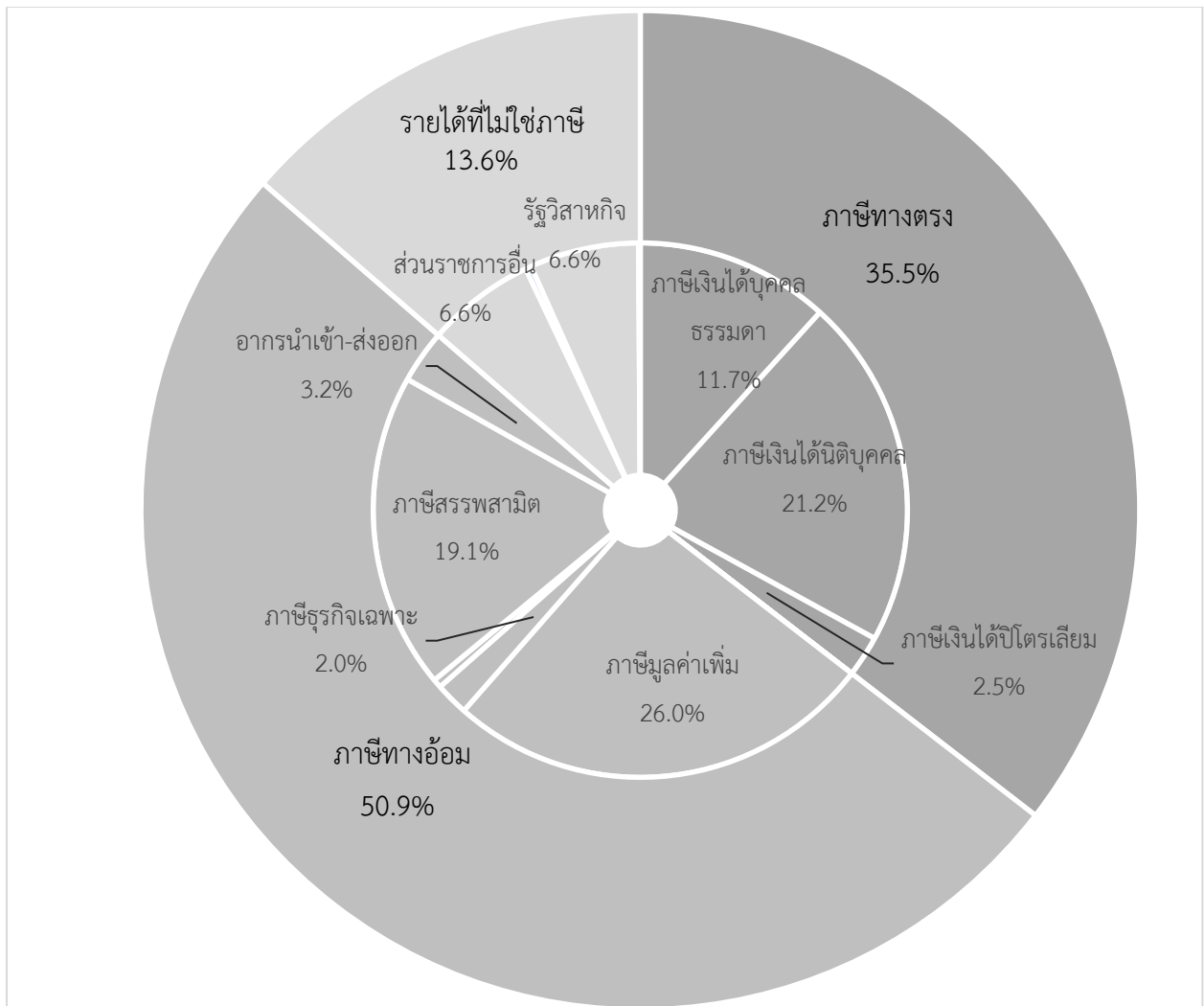
ทั้งนี้ **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** เริ่มบังคับใช้ครั้งแรกที่อัตราร้อยละ 7 ในปี 2535 และปรับขึ้นเป็นร้อยละ 10 ตามข้อเสนอของ IMF จากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 จนถึง 31 มีนาคม 2542 และได้ปรับลดลงมาเหลือร้อยละ 7 ตั้งแต่ 1 เมษายน 2542 และยังคงอัตราร้อยละ 7 นับตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลามากกว่า 20 ปี ในส่วนการจัดเก็บ**ภาษีสรรพสามิต** พบว่า มีการจัดเก็บภาษีอยู่บนฐานสินค้าและบริการ 18 ชนิด ได้แก่ ภาษีน้ำมันฯ ภาษียาสูบ ภาษีสุราฯ ภาษีเบียร์ ภาษีรถยนต์ ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีเครื่องไฟฟ้า ภาษีรถจักรยานยนต์ ภาษีแบตเตอรี่ ภาษีการโทรคมนาคม (ยกเลิกแล้ว) ภาษีสถานบริการ-สนามม้า ภาษีสถานบริการ-สนามกอล์ฟ ภาษีผลิตภัณฑ์เครื่องหอม ภาษีแก้วและเครื่องแก้ว ภาษีพรม ภาษีไฟ ภาษีไนท์คลับและดิสโก้เธค และภาษีสถานอาบน้ำหรืออบตัวและนวด โดยร้อยละ 93.4 กระจุกตัวอยู่บนสินค้าเพียง 5 ชนิด คือ ภาษีน้ำมันฯ ภาษียาสูบ ภาษีสุราฯ ภาษีเบียร์ และภาษีรถยนต์ มาตลอดกว่า 30 ปี ขณะที่**อากรนำเข้า-ส่งออก** มีแนวโน้มลดลงทุกปี ที่มีการปรับลดอากรขาเข้าตามทิศทางการเปิดเสรีการค้าโลก

- **รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี** มีสัดส่วนร้อยละ 13.6 ของรายได้รวม โดย

- ส่วนราชการอื่น จัดเก็บได้ 188,334 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.6 ของรายได้รวม
- กรมธนารักษ์ จัดเก็บได้ 10,307 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.4 ของรายได้รวม
- รัฐวิสาหกิจ จัดเก็บได้ 188,861 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.6 ของรายได้รวม
- รายได้อื่น จัดเก็บได้ 3,033 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.1 ของรายได้รวม

ทั้งนี้ ในส่วนรายได้ที่นำส่งรัฐวิสาหกิจ พบว่า จากจำนวนรัฐวิสาหกิจในกำกับ 53 แห่ง มีรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้สูงสุด 5 ลำดับแรก คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน และบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70.4 ของรายได้ที่นำส่งรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

รูปที่ 3.2 ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลจำแนกตามฐานรายได้ ปีงบประมาณ 2563



ที่มา: กระทรวงการคลัง

### รายจ่ายรัฐบาล

งบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2563 อยู่ที่ 3.2 ล้านล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อพิจารณารายละเอียดในส่วนงบประมาณรายจ่ายที่สำคัญ พบว่า

- เงินเดือนและค่าจ้าง 824,339 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.7 ของงบประมาณรายจ่าย
- รายจ่ายดอกเบี้ย 164,932 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.2 ของงบประมาณรายจ่าย
- เงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินนโยบายรัฐ 143,729 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.5 ของงบประมาณรายจ่าย
- รายจ่ายด้านสวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ จำแนกเป็นรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ

- ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ 71,200 ล้านบาท
- เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ 265,716 ล้านบาท
- เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ 62,780 ล้านบาท
- เงินสมทบของลูกจ้างประจำ 670 ล้านบาท

รายจ่ายสวัสดิการประชาชนทั่วไป

- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 69,206 ล้านบาท
- เบี้ยยังชีพคนพิการ 17,611 ล้านบาท
- กองทุนการออมแห่งชาติ 506 ล้านบาท
- กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 140,533 ล้านบาท
- กองทุนประชารัฐ 40,000 ล้านบาท
- เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 307,950 ล้านบาท (รวมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพคนพิการ)

ทั้งนี้ จะเป็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายที่สำคัญข้างต้น เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ลดทอนได้ยาก ซึ่งมีจำนวน 2,022,355 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 63.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ยังมีงบประมาณรายจ่ายสำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ 89,170 ล้านบาท และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 62,710 ล้านบาท ซึ่งจะทำให้เงินงบประมาณรายจ่ายที่จะนำไปใช้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ลดลง

### โครงสร้างหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2563 มีจำนวน 7,848,156 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 49.34 ของ GDP โดยจำแนกเป็น

- หนี้ที่รัฐบาลกู้ 6,734,882 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85.8 ของหนี้สาธารณะ แบ่งเป็น
  - หนี้ในประเทศ 5,905,083 ล้านบาท (รวมเงินกู้ภายใต้ พรก. COVID-19 จำนวน 335,726 ล้านบาท)
  - หนี้ต่างประเทศ 86,761 ล้านบาท
  - หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ 743,038 ล้านบาท
- หนี้รัฐวิสาหกิจ 795,980 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.1 ของหนี้สาธารณะ แบ่งเป็น
  - หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน 401,039 ล้านบาท
  - หนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน 394,941 ล้านบาท
- หนี้รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงินฯ (รัฐบาลค้ำประกัน) 309,472 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.9 ของหนี้สาธารณะ
- หนี้หน่วยงานของรัฐ 7,821 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.1 ของหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ หนี้สาธารณะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตามทิศทางการทำนโยบายงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล และปัญหาด้านเศรษฐกิจในปัจจุบันโดยเฉพาะสถานการณ์ COVID-19

### 3.3.2 ทิศทางแนวโน้มทางการคลังของไทย

#### รายได้ภาครัฐ

รายได้ภาครัฐในการพิจารณาทิศทางแนวโน้มในอนาคตจะพิจารณาจากรายได้ของภาครัฐจาก 5 แหล่งหลัก ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (PIT) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (CIT) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีสรรพสามิต (Excise) และรายได้ส่วนแบ่งจากรัฐวิสาหกิจ (SOE) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรายได้ของภาครัฐทั้งหมดแล้วจะพบว่า ทั้ง 5 แหล่งรายได้ดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 99 ของรายได้ของภาครัฐทั้งหมด โดยส่วนที่เหลือจะเป็นรายได้จากแหล่งอื่นๆ ซึ่งมีอยู่ไม่มากนัก

คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลรายได้ของภาครัฐตามปีปฏิทินเพื่อให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์สัดส่วนต่อเศรษฐกิจของประเทศจากรายได้จากภาครัฐสามารถจัดเก็บได้เท่าใดบ้างในแต่ละหมวดเมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจในแต่ละปี

ผลการวิเคราะห์ (ตารางที่ 3.6) โดยอาศัยข้อมูลระหว่างปี 2548-2562 พบว่ารายได้จาก PIT อยู่ที่ประมาณร้อยละ 2 ของเศรษฐกิจต่อปี รายได้จาก CIT อยู่ที่ประมาณร้อยละ 4-5 ของเศรษฐกิจต่อปี รายได้จาก VAT (หลังจัดสรรให้องค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 4-5 ของเศรษฐกิจต่อปี รายได้จากภาษีสรรพสามิต อยู่ที่ประมาณร้อยละ 2-4 ของเศรษฐกิจต่อปี และรายได้จากรัฐวิสาหกิจ อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 ของเศรษฐกิจต่อปี

ตารางที่ 3.6 สัดส่วนรายได้จากภาครัฐต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามประเภทของรายได้ตามปีปฏิทินระหว่างปี 2548-2562 (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)

| ปีปฏิทิน | PIT   | CIT   | VAT   | Excise | SOE   | อื่นๆ  | รวม   |
|----------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|
| 2548     | 2.00% | 4.44% | 5.21% | 3.55%  | 1.05% | 0.32%  | 16.6% |
| 2549     | 2.08% | 4.48% | 5.05% | 3.40%  | 1.19% | 0.17%  | 16.4% |
| 2550     | 2.17% | 4.31% | 4.90% | 3.13%  | 0.98% | 0.69%  | 16.2% |
| 2551     | 2.10% | 4.76% | 5.17% | 2.73%  | 0.87% | -0.19% | 15.4% |
| 2552     | 2.06% | 4.06% | 4.52% | 3.47%  | 0.99% | 0.25%  | 15.4% |
| 2553     | 1.95% | 4.31% | 4.76% | 4.05%  | 0.89% | 1.70%  | 16.2% |
| 2554     | 2.15% | 5.06% | 5.22% | 3.28%  | 0.96% | 0.10%  | 16.8% |
| 2555     | 2.22% | 4.59% | 5.60% | 3.36%  | 0.88% | 0.23%  | 16.9% |

| ปีปฏิทิน | PIT   | CIT   | VAT   | Excise | SOE   | อื่นๆ  | รวม   |
|----------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|
| 2556     | 2.33% | 4.63% | 5.40% | 3.24%  | 0.99% | 0.10%  | 16.7% |
| 2557     | 2.12% | 4.26% | 5.38% | 2.88%  | 1.03% | 0.05%  | 15.7% |
| 2558     | 2.23% | 4.13% | 5.17% | 3.38%  | 1.06% | 0.71%  | 16.7% |
| 2559     | 2.19% | 4.21% | 4.92% | 3.58%  | 1.01% | 0.25%  | 16.2% |
| 2560     | 2.01% | 4.02% | 4.86% | 3.54%  | 1.04% | -0.26% | 15.2% |
| 2561     | 1.97% | 4.10% | 4.93% | 3.63%  | 1.09% | 0.08%  | 15.8% |
| 2562     | 2.02% | 4.11% | 4.70% | 3.62%  | 1.04% | -0.22% | 15.3% |

ที่มา: รวบรวมและประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อนำเอาอนุกรมเวลาของทั้ง 5 ประเภทของรายได้ภาครัฐมาวิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์แนวโน้มอย่างง่าย (ตารางที่ 3.7) พบว่าสัดส่วนของรายได้ของ 4 ประเภท คือ PIT, VAT, Excise, SOE ไม่มีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปจากค่าเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ รายได้จาก CIT มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ซึ่งน่าจะเป็นผลจากการที่ภาครัฐปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือเพียงร้อยละ 20 ตั้งแต่ปี 2013 ซึ่งสะท้อนว่ารายได้ของภาครัฐมีแนวโน้มเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างจะคงที่ตามขนาดของเศรษฐกิจ และจะเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนเดียวกันกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในสัดส่วนประมาณร้อยละ 16.92 ของขนาดเศรษฐกิจ

ตารางที่ 3.7 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของสัดส่วนรายได้ต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามประเภทของรายได้ (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)

| ตัวแปรหลัก | ค่าคงที่       | แนวโน้ม          |
|------------|----------------|------------------|
| PIT        | 2.09<br>(0.00) | 0.0006<br>(0.94) |
| CIT        | 4.98<br>(0.00) | -0.03<br>(0.08)  |
| VAT        | 5.21<br>(0.00) | -0.007<br>(0.67) |
| Excise     | 3.05<br>(0.00) | 0.01<br>(0.40)   |
| SOE        | 0.95<br>(0.00) | 0.002<br>(0.63)  |

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย โดยมีค่า p-value ในวงเล็บ

## รายจ่ายภาครัฐ

รายจ่ายภาครัฐจะพิจารณาจากหมวดรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายซึ่งแบ่งออกได้เป็น 10 หมวดที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารทั่วไปของรัฐ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเคหะชุมชน สาธารณสุข ศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ การศึกษาและสังคมสงเคราะห์ ซึ่งรายจ่ายทั้ง 10 หมวดคิดรวมกันจะเท่ากับรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมด

ข้อมูลสัดส่วนรายจ่ายภาครัฐต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามหมวดที่เกิดขึ้นจริงตามปีปฏิทินระหว่างปี 2553-2562 (ตารางที่ 3.8) พบว่า รายจ่ายในหมวดการบริหารทั่วไปของรัฐจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3-4 รายจ่ายในหมวดการป้องกันประเทศจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.2-1.5 รายจ่ายในหมวดการรักษาความสงบภายในจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.0-1.2 รายจ่ายในหมวดเศรษฐกิจจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3-4 รายจ่ายในหมวดสิ่งแวดล้อมจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.0-0.1 รายจ่ายในหมวดการเคหะและชุมชนจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.3-0.7 ยกเว้นปี 2555 ที่เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 1.9 รายจ่ายในหมวดสาธารณสุขจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.6-2.0 รายจ่ายในหมวดศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 0.1-0.2 รายจ่ายในหมวดการศึกษาจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.9-4.0 และรายจ่ายในหมวดสังคมสงเคราะห์จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.5-2.6

เมื่อนำเอาอนุกรมเวลาของทั้ง 10 ประเภทของรายจ่ายภาครัฐมาวิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์แนวโน้มอย่างง่าย (ตารางที่ 3.9) พบว่ารายจ่ายในหมวดของสิ่งแวดล้อมกับสังคมสงเคราะห์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายจ่ายในหมวดของการป้องกันประเทศและการศึกษามีแนวโน้มลดลง สำหรับรายจ่ายในหมวดอื่นๆ มีแนวโน้มคงที่ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ซึ่งเมื่อวิเคราะห์รวมรายจ่ายทุกประเภทเข้าด้วยกันจะพบว่า รายจ่ายของภาครัฐมีแนวโน้มคงที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 18.3 ของขนาดเศรษฐกิจ

เมื่อนำมาวิเคราะห์รวมกันระหว่างรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ จะพบว่าทั้งสองส่วนต่างก็มีแนวโน้มคงที่ทั้งคู่หากแต่รายจ่ายจะมีสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้ อยู่ที่ร้อยละ 1.38 ของขนาดเศรษฐกิจ นั่นแปลว่าภาครัฐจะต้องมีการขาดดุลทางการคลังในระยะยาว และต้องดึงเอาทรัพยากรจากเศรษฐกิจในภาพรวมมาทดแทนในสัดส่วนการขาดดุลดังกล่าวทุกปี

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้างต้น ยังไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของโควิด-19 ต่อฐานะทางการคลังของไทย รูปที่ 3.3 สะท้อนสถานการณ์ของหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยในช่วงก่อนและขณะเกิดโควิด-19 โดยข้อสรุปจากสถานการณ์ในอดีต พบว่าหนี้สาธารณะของไทยในช่วงวิกฤติมักจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด เช่น วิกฤติการณ์มหาอุทกภัยในปี 2554 ทำให้ภาครัฐออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้หนี้สาธารณะกระโดดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.1 มาเป็นร้อยละ 41.9 ซึ่งบางส่วนเป็นผลมาจากอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ติดลบด้วย เนื่องจากขนาดของเศรษฐกิจจะเป็นตัวหารในสมการคำนวณฐานะทางการคลัง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากวิกฤติการณ์ผ่านพ้นไปแล้ว พบว่าหนี้สาธารณะของไทยมีแนวโน้มกลับมาสู่ทิศทางแนวโน้ม

ในระยะยาว โดยในช่วงก่อนโควิด-19 นั้น หนี้สาธารณะของไทยมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ซึ่งสะท้อนจากอัตราเจริญเติบโตที่ยังคงสูงและปัญหาสังคมสูงวัยที่ยังไม่มากนัก

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้สามารถอนุมานได้ว่า ผลกระทบของโควิด-19 จะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ซึ่งในปัจจุบันพบว่าหนี้สาธารณะของไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 41.04 มาสู่ที่ประมาณร้อยละ 57 ในปี 2021 และจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกหากภาครัฐมีมาตรการเยียวยา ฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจออกมาเพิ่มเติม (ในส่วนของใช้เงินกู้) ในช่วงที่ปัญหาโควิด-19 ไม่สิ้นสุด และเมื่อปัญหาโควิด-19 สิ้นสุดลงแล้ว ทิศทางการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะต่อ GDP จะกลับมาสู่แนวโน้มระยะยาว คือ เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.38 ต่อปี

คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะที่สอดคล้องกับพ.ร.บ. วินัยทางการเงินการคลังจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ต่อ GDP ซึ่งทำให้ฐานะทางการคลังของไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาทันทีหากภาครัฐมีการกู้เพิ่มเติมอีกร้อยละ 3 ของ GDP เพื่อใช้กับปัญหาโควิด-19 หรือความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาภายใน 4 ปี หากภาครัฐมีการใช้จ่ายงบประมาณตามแนวโน้มในระยะยาว

ตารางที่ 3.8 สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามหมวดที่เกิดขึ้นจริงตามปีปฏิทินระหว่างปี 2553-2562 (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)

| ปีปฏิทิน | การบริหาร<br>ทั่วไปของ<br>รัฐ | การ<br>ป้องกัน<br>ประเทศ | การรักษา<br>ความสงบ<br>ภายใน | เศรษฐกิจ | สิ่งแวดล้อม | การเคหะ<br>และชุมชน | สาธารณสุข | ศาสนา<br>วัฒนธรรม<br>และ<br>นันทนาการ | การศึกษา | สังคม<br>สังเคราะห์ | รวม   |
|----------|-------------------------------|--------------------------|------------------------------|----------|-------------|---------------------|-----------|---------------------------------------|----------|---------------------|-------|
| 2553     | 3.7%                          | 1.5%                     | 1.1%                         | 3.1%     | 0.0%        | 0.3%                | 1.8%      | 0.1%                                  | 3.7%     | 1.5%                | 16.9% |
| 2554     | 3.9%                          | 1.5%                     | 1.0%                         | 3.2%     | 0.0%        | 0.4%                | 1.8%      | 0.1%                                  | 3.7%     | 1.5%                | 17.1% |
| 2555     | 3.6%                          | 1.4%                     | 1.1%                         | 4.0%     | 0.0%        | 1.9%                | 2.0%      | 0.2%                                  | 4.0%     | 1.9%                | 20.1% |
| 2556     | 3.4%                          | 1.4%                     | 1.1%                         | 4.4%     | 0.0%        | 0.7%                | 1.8%      | 0.2%                                  | 3.9%     | 1.8%                | 18.8% |
| 2557     | 3.3%                          | 1.3%                     | 1.1%                         | 3.5%     | 0.0%        | 0.5%                | 2.0%      | 0.2%                                  | 4.1%     | 1.9%                | 17.9% |
| 2558     | 3.1%                          | 1.4%                     | 1.2%                         | 4.2%     | 0.0%        | 0.5%                | 2.0%      | 0.2%                                  | 4.1%     | 2.1%                | 18.9% |
| 2559     | 4.0%                          | 1.4%                     | 1.2%                         | 4.1%     | 0.0%        | 0.6%                | 2.0%      | 0.1%                                  | 3.6%     | 2.1%                | 19.1% |
| 2560     | 3.3%                          | 1.3%                     | 1.1%                         | 3.8%     | 0.0%        | 0.5%                | 1.9%      | 0.1%                                  | 3.4%     | 2.5%                | 18.2% |
| 2561     | 3.1%                          | 1.3%                     | 1.1%                         | 3.5%     | 0.0%        | 0.7%                | 2.0%      | 0.1%                                  | 3.1%     | 2.6%                | 17.5% |
| 2562     | 3.5%                          | 1.2%                     | 1.1%                         | 3.4%     | 0.1%        | 0.3%                | 1.6%      | 0.1%                                  | 2.9%     | 2.6%                | 16.9% |

ที่มา: รวบรวมและประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

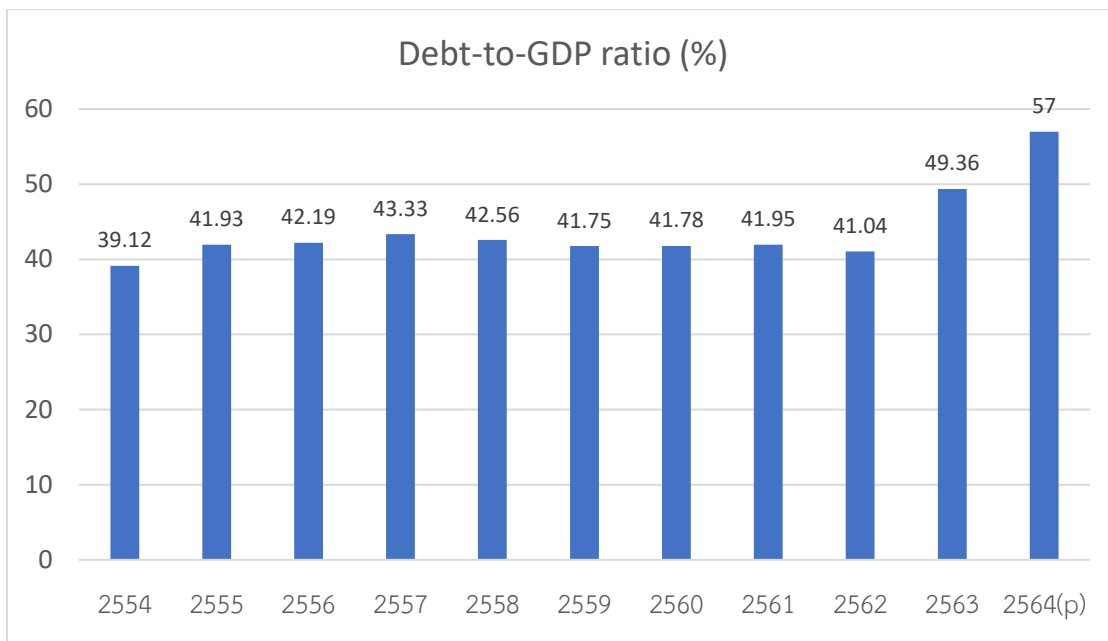


ตารางที่ 3.9 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มของสัดส่วนรายจ่ายต่อขนาดเศรษฐกิจแยกตามประเภทของรายจ่าย (หน่วย: ร้อยละของเศรษฐกิจ)

| ตัวแปรหลัก                     | ค่าคงที่         | แนวโน้ม           |
|--------------------------------|------------------|-------------------|
| การบริหารทั่วไปของรัฐ          | 3.71<br>(0.00)   | -0.03<br>(0.26)   |
| การป้องกันประเทศ               | 1.51<br>(0.00)   | -0.02<br>(0.00)   |
| การรักษาความสงบภายใน           | 1.11<br>(0.00)   | -0.005<br>(0.39)  |
| เศรษฐกิจ                       | 3.66<br>(0.00)   | 0.01<br>(0.78)    |
| สิ่งแวดล้อม                    | 0.0086<br>(0.10) | 0.004<br>(0.00)   |
| การเคหะและชุมชน                | 0.79<br>(0.04)   | -0.03<br>(0.57)   |
| สาธารณสุข                      | 1.92<br>(0.00)   | -0.0037<br>(0.83) |
| ศาสนา วัฒนธรรมและ<br>นันทนาการ | 0.14<br>(0.00)   | -0.001<br>(0.64)  |
| การศึกษา                       | 4.12<br>(0.00)   | -0.088<br>(0.03)  |
| สังคมสงเคราะห์                 | 1.34<br>(0.00)   | 0.13<br>(0.00)    |

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย โดยมีค่า p-value ในวงเล็บ

รูปที่ 3.3 สัดส่วนหนี้สาธารณะของไทยต่อ GDP ระหว่างปี 2554-2564 (ร้อยละ)



ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ หมายเหตุ: ปี 2564 เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ



## บทที่ 4 ฉากทัศน์อนาคตเศรษฐกิจประเทศไทย

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอฉากทัศน์อนาคตเศรษฐกิจของประเทศไทยผ่านมุมมองการสร้างฉากทัศน์ในแต่ละขั้นตอน เริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลการร่างฉากทัศน์เศรษฐกิจไทยด้วยวิธีการสัมภาษณ์โดยอาศัยกรอบ STEEPV เป็นแนวทางในการจัดกลุ่มปัจจัย คณะผู้วิจัยได้เลือกผู้เชี่ยวชาญที่ชำนาญในแต่ละด้านของ STEEPV ร่วมกับทีมวิจัยโครงการ Future Thailand ในชุดโครงการอื่นๆ เพื่อให้เกิดการเชื่อมประสานข้อมูลกันระหว่างการสร้างฉากทัศน์ทั้ง 9 ด้านของประเทศไทย นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เลือกนักวิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยรวม 5 ท่านเป็นตัวแทนในการให้ข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้ฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจสะท้อนมุมมองในอนาคตสำหรับเศรษฐกิจไทยขององค์กรของคณะผู้วิจัยร่วมเข้าไปด้วย

ปัจจัยทั้งหมดที่ได้จะถูกนำมากรองโดยอาศัยความเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญข้างต้น โดยอาศัยแบบสอบถามแบบไม่เห็นคำตอบของแต่ละบุคคล กระบวนการกรองในลักษณะนี้ทำให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านสามารถให้ความเห็นได้อย่างเสรีโดยไม่ได้รับผลกระทบจากอคติของความเห็นบุคคลอื่น และเป็นการให้ความเห็นแบบเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน

ผลลัพธ์ในกระบวนการกลั่นกรองข้างต้นจะทำให้ได้ปัจจัยกลุ่มย่อย ซึ่งจะนำมาใช้ในกระบวนการสร้างฉากทัศน์ในลำดับสุดท้าย โดยคณะผู้วิจัยได้จัดประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะที่รวบรวมผู้เชี่ยวชาญที่มีความชำนาญในปัจจัยกลุ่มย่อยดังกล่าว ซึ่งผลสรุปที่ได้จากการประชุม จะนำไปสู่ผลลัพธ์เป็นฉากทัศน์สำหรับเศรษฐกิจไทยในที่สุด โดยรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน มีดังต่อไปนี้

### 4.1 การเก็บรวมข้อมูลการร่างฉากทัศน์เศรษฐกิจไทยด้วยการสัมภาษณ์ตามกรอบ STEEPV

คณะผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลปัจจัยที่สำคัญที่กำหนดทิศทางอนาคตของเศรษฐกิจไทยผ่านการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นการประเมินประเด็นความท้าทาย รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อขอบเขตทิศทางอนาคตของเศรษฐกิจไทยโดยอาศัยประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านเป็นผู้ให้ข้อมูล

ข้อสรุปที่ได้จากการประเมินปัจจัย STEEPV สามารถสรุปปัจจัยที่สำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

#### - ปัจจัย Social (สังคม):

- ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในระดับสูง โดยในรายงานของ Credit Suisse ปี 2016 และปี 2018 พบว่าไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำอันดับที่ 3 และ 4 ตามลำดับ<sup>15</sup> ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในรายงานจะมุ่งเน้นไป

<sup>15</sup> <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>

ที่การประเมินการสะสมความมั่งคั่ง (wealth) เป็นหลัก แต่หากเจาะลึกเข้าไปในปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทย จะพบว่ามีความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ เช่น รายได้ รายจ่าย โอกาสทางการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงแหล่งทุน การถือครองที่ดิน โอกาสในการทำงาน และโอกาสในการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น

- **รายจ่ายเพื่อสวัสดิการ**

เศรษฐกิจไทยในอนาคตมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญ คือ รายจ่ายเพื่อสวัสดิการ รายจ่ายเพื่อสวัสดิการในอนาคตมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปัญหาสังคมสูงวัยที่จำนวนผู้สูงอายุมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน จำนวนเด็กเกิดใหม่มีแนวโน้มลดลง ทั้งหมดจึงทำให้โครงสร้างประชากรมีความไม่สมดุล อัตราส่วนการพึ่งพิงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทำให้สัมเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาทางด้านการคลังอันเนื่องมาจากรายจ่ายเพื่อสวัสดิการที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด

- **ปัจจัย Technological (เทคโนโลยี):**

- **ความสามารถในการปรับเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (disruptive technology)**

เทคโนโลยีในปัจจุบันมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และที่สำคัญคือ เทคโนโลยีต่างๆ เหล่านี้เป็นเทคโนโลยีที่เปลี่ยนโลก ทำให้รูปแบบการดำเนินธุรกิจแบบเดิม อาจจะถูกกำจัดออกไป ตัวอย่างเช่น หุ่นยนต์โรงงานสามารถเข้ามาทดแทนการใช้แรงงาน ทำให้แรงงานในอนาคตต้องพัฒนาทักษะเพื่อให้ตัวเองยังคงสามารถทำงานในตำแหน่งเดิมได้ หรือต้องฝึกฝนทักษะอาชีพเพื่อหางานใหม่ หรือ เทคโนโลยีรถยนต์ไฟฟ้าทำให้ความต้องการชิ้นส่วนอุปกรณ์รถยนต์มีน้อยลง จากเดิมต้องการชิ้นส่วน 2,000-3,000 ชิ้น อาจจะเหลือเพียง 800 ชิ้นที่เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบไฟฟ้าและระบบอิเล็กทรอนิกส์ เศรษฐกิจไทยในอนาคตอาจจะต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดในยุคเทคโนโลยีเปลี่ยนโลกในปัจจุบัน

- **ปัจจัย Economic (เศรษฐศาสตร์):**

- **ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน**

ตามหลักพื้นฐานทางด้านเศรษฐศาสตร์ บทบาทของภาครัฐที่สำคัญ คือ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจสามารถที่จะดำเนินธุรกิจได้สะดวกสบายมากยิ่งขึ้น ส่งผลทำให้เอกชนลงทุนสร้างโรงงาน ซื้อเครื่องจักร ซื้อวัตถุดิบ จ้างแรงงาน และก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่ดีจะต้องตอบโจทย์ของภาคธุรกิจได้อย่างเหมาะสม ไม่ใช่การลงทุนเพียงเพื่อต้องการให้เกิดการจ่ายเงิน การจ้างคนงาน หรือการก่อสร้าง

โครงสร้างแล้วจบไปเท่านั้น เศรษฐกิจไทยจะไปได้ไกลหากมีกลไกที่ผลักดันทำให้โครงสร้างพื้นฐานที่สร้างขึ้นมีประโยชน์และตอบโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

- ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต  
หากพิจารณาในฝั่งของรายรับของภาครัฐจะพบว่าโครงสร้างภาษีของไทยยังไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การหลีกเลี่ยงหนีภาษี เศรษฐกิจนอกระบบ แรงงานนอกระบบ และเศรษฐกิจดิจิทัลสมัยใหม่ ตลอดจน การออกมาตรการจูงใจทางด้านภาษีและช้อยกเว้น ลดหย่อนภาษี ต่างก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการคลัง หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ มีความเป็นไปได้ว่าภาครัฐไทยในอนาคตจะติดข้อจำกัดทางการคลัง ทำให้ไม่มีเม็ดเงินเข้าไปใช้ในการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐาน หรือใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจเมื่อประเทศเกิดวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจ
- การพัฒนาระบบการศึกษารวมถึงการฝึกอบรมเพื่อแก้ไขปัญหาทักษะแรงงานที่ไม่ตรงกับความต้องการ (labor skill mismatch)  
ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของเศรษฐกิจไทย คือ การขาดแคลนกำลังแรงงาน ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีรากเหง้าของปัญหามาจากปัญหาระบบการศึกษา ในขณะที่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาระยะสั้นหรือระยะปานกลาง ยังพบว่ากลไกการฝึกอบรมยังมีช่องว่างในการพัฒนาเพื่อลดปัญหาทักษะแรงงานที่ไม่ตรงกับความต้องการของภาคธุรกิจ
- การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการส่งออก  
ประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาการส่งออกเป็นหลักในการสร้างเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การสนับสนุนการส่งออกจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้ที่มาจากธุรกิจของคนไทย ในขณะเดียวกันก็ต้องสนับสนุนจูงใจให้เกิดการลงทุนจากบริษัทต่างชาติที่จะเข้ามาใช้ไทยเป็นฐานในการผลิตเพื่อส่งออก
- การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว  
ภาคท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มทั้งทางตรงและทางอ้อมมากถึงร้อยละ 15-18 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ แม้ว่าปัญหาโควิด-19 ที่เข้ามาจะทำให้ธุรกิจท่องเที่ยวของไทย รวมถึงธุรกิจในช่วงโซ่อุปทานต่างก็ได้รับผลกระทบในระดับที่รุนแรง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเมื่อพ้นวิกฤตินี้ไปแล้ว ภาคท่องเที่ยวจะยังคงต้องเป็นหนึ่งในกลจักรสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจของไทยต่อไปอีกในอนาคต โดยมีทิศทางที่น่าสนใจคือ

ไทยจะยังคงทำแบบเดิม ซึ่งคือการเน้นจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ หรือจะหาแนวทางใหม่ เพื่อสร้างเศรษฐกิจท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ที่มีความยั่งยืนกว่าในอดีต

- การสนับสนุนให้เกิดการลงทุนในเขตพื้นที่/อุตสาหกรรมเป้าหมาย

ในปัจจุบัน ภาครัฐได้มีแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Economic Zones: SEZs) หรือ เขตระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งได้มีการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนบางโครงการได้มีการดำเนินการสร้างโครงสร้างพื้นฐานไปแล้วบ้างบางส่วน หรือแล้วเสร็จในหลายโครงการ ดังนั้น การผลักดันสนับสนุนให้แนวคิดดังกล่าวประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ตั้งแต่แรกจะเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อสร้างอนาคตทางด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย

- การสนับสนุนให้เกิดการลงทุนขาออก

เมื่อเศรษฐกิจเริ่มเติบโตขึ้นมาได้ในระดับหนึ่ง การลงทุนขาออกจะเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจไทยเติบโตต่อไปได้ การลงทุนขาออกจะทำให้ธุรกิจได้รับทรัพยากรทุนและได้รับแรงงานในราคาต่ำ ได้รับเทคโนโลยีที่ทันสมัย และได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ดีกว่า การผลักดันการลงทุนขาออกสำหรับธุรกิจที่เริ่มเติบโตใหญ่เป็นแนวทางการพัฒนาที่ช่วยให้บริษัทเติบโตได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ประเทศจีนได้ดำเนินการสนับสนุนธุรกิจของจีนเช่นเดียวกัน

- การสนับสนุนเศรษฐกิจอาชีพอิสระ (gig economy)

โลกในยุคอนาคตจะมีอาชีพเกิดขึ้นใหม่ ที่เรียกว่า gig worker อาชีพอิสระแบบนี้จะเป็นฟันเฟืองที่สำคัญที่จะช่วยให้ธุรกิจเติบโตต่อไปได้ การพัฒนากำลังคนเพื่อหนุนอาชีพประเภทนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในอนาคต

- **ปัจจัย Environmental (สิ่งแวดล้อม):**

- ปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดเหตุการณ์รุนแรง (extreme events) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มพบกับปัญหาอากาศแปรปรวนมากยิ่งขึ้น ปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งเกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การจัดการกับความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ การปรับตัว กลไกการเยียวยาและฟื้นฟู จึงเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้ภาคเกษตรของไทย รวมทั้งภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ที่อาจจะได้รับผลกระทบ สามารถที่จะพัฒนาไปต่อได้

- ความปลอดภัยในอาหาร

ประเทศไทยมีความพยายามในการผลักดันให้เกิดฐานเศรษฐกิจที่เรียกว่า คริวของโลก แต่ความเป็นจริงก็คือ ประเทศไทยกลับมีปัญหาด้านความปลอดภัยในอาหาร ตั้งแต่กระบวนการผลิตที่ใช้สารเคมี การใช้สารเร่งเติบโต การหลอกลวงผู้บริโภคถึงคุณลักษณะของอาหารที่เกินจริง และกระบวนการผลิตที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ การสร้างอุตสาหกรรมอาหารของไทยต้องมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีการผลักดันตราสินค้า การควบคุมมาตรฐาน กลไกการสนับสนุนการแข่งขัน และการลดการผูกขาดทางด้านเศรษฐกิจให้กับธุรกิจรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย เป็นต้น

- ปัจจัย Political (การเมือง):

- การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลปัจจุบันกับกระแสประชาธิปไตย

ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความขัดแย้งภายในมาชั่วยุทธหนึ่งแล้ว และยังไม่แน่ชัดว่าการต่อสู้ทางการเมืองดังกล่าวจะจบลงเมื่อใด บริษัทเครดิตเรตติ้งให้ข้อมูลว่า ความเสี่ยงที่ประเทศจะถูกลดการจัดอันดับความน่าเชื่อถือบางส่วนเป็นผลมาจากการประท้วงทางการเมือง ซึ่งเมื่อประเทศถูกลดการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ก็จะทำให้ต้นทุนการออกตราสารหนี้เพื่อนำเงินไปลงทุนมีต้นทุนที่สูงเพิ่มมากยิ่งขึ้น

- การกระจายอำนาจ

การวางแผนจากส่วนกลาง ไม่สามารถที่จะตอบโจทย์การพัฒนาในระดับท้องถิ่นได้ดี กลไกการเลือกตั้งท้องถิ่นจะเป็นตัวบังคับให้หน่วยงานท้องถิ่นเร่งพัฒนาพื้นที่ของตน ทำให้เกิดการพัฒนาที่ตรงจุด การวางแผนควบคุมและพัฒนาจากส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ได้ดีพอ

- ปัจจัย Value (คุณค่า):

- คุณค่าตามกระแสโลก กับวิถีชีวิตพอเพียง

การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมั่นคง ต้องเข้าใจว่าเป็นเสมือนรถดาวน์ที่จะพุ่งทะยานไปข้างหน้า หากแต่การพัฒนาดังกล่าวย่อมมีผู้ที่ขับเคลื่อนไปข้างหน้าด้วยความเร็วไม่เท่ากัน คุณค่าของการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้อยู่ที่ตัวเลขที่เป็นการสะสมเงินหรือสะสมความมั่งคั่งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีความสมดุลระหว่างอัตลักษณ์เดิมกับอัตลักษณ์ใหม่ สมดุลระหว่างความเร่งรีบกับความเนิบช้า สมดุลระหว่างการพัฒนาตามกระแสโลกที่เร่งสะสม เร่งบริโภค กับวิถีชีวิตแบบพอเพียงเพื่อเข้าถึงความสงบ



## 4.2 การถอดปัจจัยจากรายงานความก้าวหน้าของโครงการ Future Thailand ตั้งแต่มิติที่ 1 ถึง 9

คณะผู้วิจัยได้ประเมินและรวบรวมข้อมูลสำคัญที่กล่าวถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในอนาคตของแต่ละมิติ<sup>16</sup> ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านประชากรและโครงสร้างสังคม มิติที่ 2 ด้านสังคมชนบทและท้องถิ่น มิติที่ 3 ด้านการศึกษา มิติที่ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน มิติที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม มิติที่ 7 ด้านวัฒนธรรมและภาษาไทย มิติที่ 8 ด้านการเมืองไทย และมิติที่ 9 ด้านบริบทโลก ปัจจัยคุกคามและความมั่นคงของประเทศ เพื่อนำไปวิเคราะห์หาปัจจัยขับเคลื่อนที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม

จากการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์หาปัจจัยขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่ฉากทัศน์ในอนาคตของแต่ละมิติ คณะผู้วิจัยสามารถสรุปปัจจัย STEEPV ที่สำคัญโดยแจกแจงตามรายมิติได้ดังนี้

### 1) มิติที่ 1 ด้านประชากรและโครงสร้างสังคม

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม และคณะวิทยาศาสตร์มหาวิทยาลัยมหิดลได้ศึกษาภาพอนาคตของประเทศไทยในมิติที่เกี่ยวข้องกับประชากรและโครงสร้างสังคมที่ครอบคลุมถึงวิถีการดำรงชีวิต การเรียนรู้ การประกอบอาชีพ ความสัมพันธ์ และความเกี่ยวเนื่องกันในครอบครัว การฉายภาพประชากรไทยในอนาคตของสถาบันวิจัยประชากรมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่สะท้อนเกี่ยวกับลักษณะการอยู่อาศัย เช่น ครอบครัวขยาย ครอบครัวเดี่ยว ครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว เป็นต้น โดยใช้วิธีการคำนวณแบบองค์ประกอบรุ่น-อายุ (Cohort-component method) นอกจากนี้ ยังใช้การวิเคราะห์จากข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น การเมืองจากทั้งภายในภายนอกประเทศ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี การย้ายถิ่นฐานของแรงงาน แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จากการวิเคราะห์และการคาดประมาณของสถาบันวิจัยประชากรและสังคมฯ ต่อสัดส่วนประชากร คณะผู้วิจัยสามารถถอดปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญออกมาได้ดังนี้

ปัจจัยด้านสังคมประกอบไปด้วยสามปัจจัย ได้แก่ (1) แนวโน้มการเพิ่มจำนวนของครอบครัวข้ามรุ่น แนวโน้มของปัจจัยนี้จะส่งผลให้เด็กขาดการพัฒนาที่เหมาะสม เช่น การขาดน้ำนมแม่ แนวโน้มที่เด็กจะขาดความคล่องแคล่วในเทคโนโลยีสมัยใหม่เนื่องจากผู้ปกครองอยู่ในช่วงอายุสูงวัยซึ่งอาจจะมีความสามารถในการเสริมความถนัดทางเทคโนโลยีที่ด้อยกว่าคนรุ่นใหม่โดยเปรียบเทียบ (2) แนวโน้มการเพิ่มจำนวนของครัวเรือนคนเดียว ปัจจัยนี้จะส่งผลกระทบต่อระดับจุลภาค เช่น แนวโน้มในการก่อกองหนี้สินมากขึ้น แนวโน้มการขาดแรงสนับสนุนทางด้านจิตใจ และส่งผลกระทบต่อระดับมหภาค เช่น การเกิดความไม่ประหยัดต่อขนาดที่จะทำให้เกิด

<sup>16</sup> งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นโครงการศึกษาฉากทัศน์ของประเทศไทยในมิติที่ 6 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจโลก เกษตรและบริการ โดยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับมิตินี้ได้ถูกนำเสนอแล้วในหัวข้อ 3.1

แนวโน้มต่างๆ ตามมา อาทิ การขึ้นราคาของที่พักรักษาตัว การใช้ทรัพยากรต่างๆ ของส่วนรวมมากขึ้น และ (3) ผลกระทบจากโควิด-19 และพฤติกรรมของประชากรในยุคความปกติใหม่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชากรในหลายด้าน เช่น ความมั่นใจในการใช้ชีวิตนอกบ้าน การทำงานจากที่บ้าน การย้ายถิ่นและความไว้วางใจต่อเมือง

## 2) มิติที่ 2 ด้านสังคม ชนบทและท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้าได้ศึกษาวิจัยประเด็นปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทและท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต หลังจากการดำเนินการศึกษาตามรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1 สถาบันพระปกเกล้าได้รวบรวมทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทเบื้องต้นผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการลงสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามพื้นที่ชนบทในแต่ละภูมิภาคและตามหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิผ่านการเก็บข้อมูลทางสถิติ

จากการรวบรวมปัจจัยขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่ฉากทัศน์ในอนาคตของสถาบันพระปกเกล้าภายใต้มิติ ด้านสังคมชนบทและท้องถิ่น คณะผู้วิจัยได้ถอดปัจจัยที่สำคัญของมิติที่ 2 โดยแจกแจงตามปัจจัย STEEPV ได้ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า ได้วิเคราะห์ปัจจัยทางสังคมออกเป็นสองด้าน ได้แก่ ด้านการกลายเป็นเมืองและด้านประชากร โดยปัจจัยทางสังคมประกอบไปด้วย (1) การเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทสู่สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท (Urbanization) เช่น ชนบทริมทะเล และชนบทที่อยู่ชานเมือง (2) คือการอพยพของคนในชนบทมาทำงานในเมือง

สำหรับปัจจัยทางเศรษฐกิจ สถาบันพระปกเกล้าได้ใช้ข้อมูลทางสถิติเพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต โดยประกอบไปด้วย (1) การผันตัวจากเกษตรกรไปเป็นผู้ประกอบการ เช่น ผู้ประกอบการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการผลิตสินค้า เป็นต้น (2) การขยายตัวของพหุกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสังคมชนบทจากเดิมที่เน้นเป็นเกษตรกรรม (3) แนวโน้มของสังคมชนบทที่พึ่งพารายได้นอกภาคเกษตร กลุ่มปัจจัยต่อมาจะเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน ได้แก่ (4) แนวโน้มที่ลดลงของการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตร (5) แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการเข้ามาถือครองที่ดินโดยกลุ่มนายทุน และกลุ่มปัจจัยสุดท้ายคือด้านแรงงาน ได้แก่ (6) แนวโน้มที่ลดลงของจำนวนเกษตรกร

ปัจจัยด้านสุดท้ายคือปัจจัยด้านค่านิยม ประกอบไปด้วย (1) แนวโน้มที่ลดลงของความสนใจของคนรุ่นใหม่ที่มีต่อการทำเกษตร (2) การขยายตัวของการผลิตเพื่อค้าขายแทนการผลิตเพื่อยังชีพในสังคมชนบท

## 3) มิติที่ 3 ด้านการศึกษา

กลุ่มวิจัยด้านการปฏิรูปการศึกษา TDR ได้ร่างภาพฉากทัศน์ในอนาคตของการศึกษาไทยเพื่อกำหนดแนวนโยบายที่เหมาะสมที่จะช่วยหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ในขั้นตอนการสังเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนภายใต้ STEEPV กลุ่มวิจัยด้านการปฏิรูปการศึกษา TDR ได้รวบรวมข้อมูลสองประเภทได้แก่ (ก) ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลด้านประชากร ด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษา และ (ข) ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ประกอบไปด้วยการศึกษาแผนและนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น แผนการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในภาคการศึกษาและสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยปัจจัยขับเคลื่อนทั้งหมดได้แยกออกเป็นปัจจัยของการศึกษาขั้นพื้นฐานและปัจจัยภายใต้อุดมศึกษาและอาชีวศึกษา

จากการรวบรวมปัจจัยขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่ฉากทัศน์ในอนาคตของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยฯ ภายใต้มิติด้านการศึกษา คณะผู้วิจัยได้ถอดปัจจัยที่สำคัญของมิติที่ 3 โดยแจกแจงตามปัจจัย STEEPV ออกมาได้ดังนี้

ปัจจัยทางด้านสังคม ประกอบไปด้วย (1) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (Digital divide) ซึ่งเป็นผลที่เกิดมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจัยนี้จะทำให้กลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อยเข้าถึงการศึกษาได้ยากขึ้น (2) การเข้าสู่สังคมสูงวัยและจำนวนเด็กเกิดใหม่ที่มีแนวโน้มลดลง ซึ่งจะส่งผลทำให้มีข้าราชการครูและโรงเรียนมีจำนวนลดลงและผลักดันให้เกิดโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้อาจจะส่งผลให้งบประมาณส่วนอุดหนุนและงบบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาลดลงด้วยเช่นเดียวกัน ในส่วนผลกระทบต่อระดับอุดมศึกษา ปัจจัยนี้จะทำให้ระดับการแข่งขันเพื่อให้ได้ที่นั่งในมหาวิทยาลัยลดลง เนื่องจากแนวโน้มของจำนวนนักศึกษาที่ลดลง และทำให้รายได้ต่อหน่วยกิลดลงตามมา

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย (1) การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มหดตัวหรือโตอย่างไม่เท่าเทียมกันซึ่งจะทำให้จำนวนครอบครัวยากจนมีจำนวนมากขึ้น จึงทำให้การใช้จ่ายครัวเรือนในส่วนการศึกษาที่มีแนวโน้มลดลง โรงเรียนเอกชนที่ไม่รวมโรงเรียนนานาชาติจึงต้องมาแข่งขันกับโรงเรียนรัฐบาลมากขึ้นเพื่อแย่งฐานเด็กนักเรียน นอกจากนี้ จำนวนนักศึกษามีแนวโน้มลดลงเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (2) งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลที่มีแนวโน้มลดลงและบางส่วนผันไปเพื่อการวิจัย ปัจจัยนี้จะทำให้มหาวิทยาลัยมีรายได้ไม่เพียงพอและต้องหารายได้เพิ่มจากช่องทางอื่น เช่น การเปิดรับนักศึกษาต่างชาติเข้ามาเพิ่มขึ้น และ (3) การจัดสรรงบประมาณที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือเป็นการจัดสรรที่อิงตามจำนวนเด็ก ครู และแผนงานที่มีอยู่เดิมของหน่วยราชการ ปัจจัยนี้จะส่งผลให้เกิดแรงเฉื่อยต่อโรงเรียนและทำให้ปรับตัวได้ช้า

การทวีความสำคัญและความแพร่หลายของเทคโนโลยีดิจิทัลจะเข้ามามีบทบาทในการศึกษามากขึ้น ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีนี้จะทำให้เป้าหมายการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปโดยจะมุ่งไปสู่การเสริมสร้างทักษะศตวรรษที่ 21 แทนการเรียนรู้แบบท่องจำ นักเรียนสามารถเรียนรู้ได้จากทางไกลและมีตัวเลือกที่หลากหลายและส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานโดยทำให้ทักษะที่ตลาดต้องการมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว มีความเจาะจงมากขึ้น และมีความหลากหลายมากขึ้น

ปัจจัยทางด้านการเมืองได้แก่ (1) ความไม่ต่อเนื่องและความไม่แน่นอนของนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาซึ่งจะทำให้คุณภาพการศึกษาได้รับการพัฒนาไม่เต็มที่ และ (2) การขาดระบบการประกันคุณภาพที่เชื่อมโยงความต้องการของผู้เรียนและความต้องการของตลาด เช่น การขาดข้อมูลคุณภาพของมหาวิทยาลัยและหลักสูตรที่เปิดสอน อาทิ อัตราการจ้างงานบัณฑิต

การเข้ามามีบทบาทของภาคประชาสังคมและเอกชนต่อการขับเคลื่อนการศึกษาเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของด้านคุณค่า ปัจจัยนี้จะทำให้การปฏิรูปการศึกษามีความเป็นไปได้มากขึ้น และปัจจัยทางด้านคุณค่าต่อมาคือทัศนคติต่อการเรียนที่ยังคงมุ่งเน้นความรู้ด้านวิชาการมากกว่าทักษะที่ใช้ปฏิบัติได้จริง ปัจจัยนี้จะทำให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะโรงงานหรืออุตสาหกรรมที่มีทุนมากพอ เข้ามาจัดหลักสูตรที่ตอบโจทย์ทักษะแรงงานที่ตนเองต้องการมากกว่าและมีแนวโน้มที่จะเป็นคู่แข่งของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต

#### 4) มิติที่ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน

กลุ่มงานวิจัยการพัฒนาสีเขียวและนโยบายด้านภูมิอากาศ TDRI ได้ศึกษาและจัดทำฉันทศน์ของประเทศไทยในอนาคตในมิติด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน โดยได้แบ่งย่อยออกเป็น 3 มิติได้แก่ หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคตและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สอง ด้านพลังงานที่เน้นไปในด้านอนาคตของพลังงานทดแทน (Renewable Energy) และสาม มลพิษทางอากาศ น้ำเสียและขยะมูลฝอย โดยภายใต้รายงานความก้าวหน้ารอบที่ 1 ของมิติที่ 4 กลุ่มงานวิจัยการพัฒนาสีเขียวและนโยบายด้านภูมิอากาศ TDRI ได้ประเมินปัจจัยขับเคลื่อนของมิติการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโดยได้มีขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลที่เริ่มด้วยการสืบค้นข้อมูลสถิติแล้วนำมาวิเคราะห์ผ่านแบบจำลองเพื่อหาแนวโน้มในอนาคต หลังจากนั้นจึงได้นำข้อมูลสำคัญที่ได้จากการวิเคราะห์ผ่านแบบจำลองมาใช้ประกอบการประชุมกับผู้เชี่ยวชาญภายใต้กระบวนการ Foresight และขั้นตอนสุดท้ายของการสังเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนคือการการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการด้วยการระดมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่เกี่ยวกับปัจจัยขับเคลื่อนตามกรอบ STEEP

จากการรวบรวมปัจจัยขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่ฉากทัศน์ในอนาคตของกลุ่มงานวิจัยการพัฒนาสีเขียวและนโยบายด้านภูมิอากาศ TDRI ภายใต้มิติด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานในมิตีย่อยด้านการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ คณะผู้วิจัยได้ถอดปัจจัยที่สำคัญของมิติที่ 4 โดยแจกแจงตามปัจจัย STEEPV ออกมาได้ดังนี้

ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ (1) การขาดแคลนแรงงานเพื่อใช้ในการผลิตในภาคเกษตรเนื่องจากการอพยพของแรงงานภาคเกษตรไปสู่เศรษฐกิจภาคอื่น ยิ่งไปกว่านั้นเกษตรกรยังขาดทักษะการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยภาคประชาชนที่มีต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้น้ำเพื่อสร้างความตระหนักรู้ซึ่งประกอบไปด้วย การบรรจุเนื้อหาเรื่องภัยพิบัติในหลักสูตรการศึกษา และการส่งเสริมให้ภาคประชาชนจัดเก็บน้ำทิ้งในระดับครัวเรือนและชุมชน การสร้างเครือข่ายน้ำในระดับชุมชนเพื่อติดตามสถานการณ์น้ำ เป็นต้น (3) ผลกระทบจากความแปรปรวนของฤดูกาลและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสุขภาพของประชาชน และ (4) การอพยพย้าย

ถิ่นของประชากรที่เกิดจากน้ำท่วมหรือภัยแล้งซึ่งทำให้พื้นที่บางแห่งเป็นพื้นที่รกร้าง และการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุซึ่งมีความสามารถในการเข้าถึงความช่วยเหลือที่ต่ำเมื่อได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีประกอบไปด้วย (1) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล แบบจำลองและวิธีการพยากรณ์ตัวแปรทางสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการจัดการน้ำ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามพื้นที่ต่างๆ และฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำ อาทิ ข้อมูลปริมาณของความต้องการน้ำ การพัฒนานี้จะส่งเสริมการพยากรณ์ให้มีความแม่นยำมากขึ้นและทำให้การเกษตรและปศุสัตว์มีผลผลิตเพิ่มขึ้น (2) ระบบแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและในรูปแบบการแจ้งเตือนโรคภัยแบบบุคคล เช่น การตรวจจับความร้อนเมื่อมีการผิดปกติ และแจ้งเตือนและติดตามความเสี่ยงของภัยพิบัติ (3) การพัฒนาของเทคโนโลยีภาคการเกษตร เช่น การบริหารจัดการข้อมูลเพื่อนำมาบริหารจัดการพื้นที่เพาะปลูกหรือปศุสัตว์ให้มีความเหมาะสม และการผลิตในระบบโรงเรือน

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจประกอบไปด้วย (1) การขาดการวางแผนการผลิตทางการเกษตรในภาพรวมเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ปัจจัยนี้จะส่งผลให้ราคาผลผลิตทางเกษตรมีความผันผวนและทำให้รายได้ของเกษตรกรมีความไม่แน่นอน (2) การวางแผนการผลิตทางเกษตรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่อาจทำได้ด้วยการวางแผนล่วงหน้าและการปลูกพืชที่หลากหลายเพื่อกระจายความเสี่ยง (3) การกำหนดเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตร (Zoning) เช่น เขตพื้นที่ปลูกพืชและทำปศุสัตว์เชิงพาณิชย์เพื่อแปรรูป ซึ่งการจัดการเช่นนี้จะทำให้เกษตรกรสามารถรับมือกับและปรับตัวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ (4) ปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคการเกษตร บริการท่องเที่ยว และอุตสาหกรรม อีกทั้งปัญหานี้จะก่อให้เกิดการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ และ(5) การเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพในพื้นที่เสี่ยงภัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัจจัยนี้จะทำให้การอยู่อาศัยในบางพื้นที่มีต้นทุนสูงขึ้นและทำให้ครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะต้องปรับตัวด้วยการเปลี่ยนอาชีพหรือกักเงินเพิ่มขึ้น

ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิและปริมาณฝนรวมถึงความแปรปรวนของสภาพอากาศและการเกิดน้ำท่วมน้ำแล้ง (2) การแพร่กระจายของแมลงและโรคระบาด โดยทั้งปัจจัยที่หนึ่งและปัจจัยที่สองนี้จะส่งผลทางลบต่อการผลิตทั้งการเกษตรและปศุสัตว์ (3) แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของความถี่และความรุนแรงของการเกิดโรคอุบัติใหม่และภัยพิบัติที่จะส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมายในบางพื้นที่ (4) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในภาคการท่องเที่ยวที่เกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าและการดูแลไม่เท่าที่ควรที่จะส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติเสื่อมโทรม ขาดความอุดมสมบูรณ์ และสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

ปัจจัยทางด้านการเมือง ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบายและแผนด้านจัดการน้ำที่ยังขาดการวางแผนและการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ โดยนโยบายจำเป็นต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ (2) การขาดความมีประสิทธิภาพของการจัดระบบสาธารณสุข เช่น ระบบการจัดการยังขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและมีความทับซ้อน

ของขอบเขตการทำงาน ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และการขาดความรู้ความเข้าใจและการตระหนักของประชาชนที่รู้ถึงผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสุขภาพ (3) การพัฒนาแนวทางการรับมือโรคอุบัติใหม่ การเฝ้าระวังโรคอุบัติใหม่ และการจัดทำแผนฉุกเฉินและการวิจัยด้านสาธารณสุข และ (4) การปรับปรุงนโยบายและบังคับใช้กฎหมายผังเมืองที่ยังต้องมีการยกระดับในหลายด้าน เช่น การกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมายผังเมืองที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีการอ้างอิงข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์และฐานทรัพยากรในท้องถิ่น การควบคุมการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่น้ำท่วมอย่างเคร่งครัด การวางแผนพัฒนาเมืองและชุมชนในระยะยาวเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการรองรับการท่องเที่ยว และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการออกกฎหมายหรือมาตรการในการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่น

#### 5) มิติที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้ศึกษาภาพของเศรษฐกิจในอนาคตผ่านมุมมองของผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม เพื่อจะได้นำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์เพื่อรองรับฉากทัศน์ของประเทศไทยในอนาคต นอกจากนี้ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้มีขั้นตอนการพัฒนาประเด็นคำถามจากประเด็นที่สนใจที่เป็นภาพใหญ่ไปสู่การกำหนดคำถามแบบกว้าง ซึ่งก็คือผลิตภาพของผู้ประกอบการทั้งในภาคการผลิต ภาคบริการ และภาคเกษตร จนนำไปสู่การกำหนดคำถามเฉพาะ ในปี 2040 SMEs จะมีบทบาทอย่างไรในการขับเคลื่อนผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันยุคดิจิทัล สำหรับการถอดปัจจัยขับเคลื่อนตาม STEEPV สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้รวบรวมข้อมูลและศึกษาแนวโน้มที่สำคัญที่ผู้ประกอบการจะต้องตระหนักและเตรียมพร้อมในการปรับตัว ซึ่งได้ใช้ฐานข้อมูลจาก Shaping Tomorrow ที่เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลเหตุการณ์ต่างๆ ผ่านทางออนไลน์ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมทั้งแผนแม่บทที่จะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีผลต่อฉากทัศน์ต่างๆ ในอนาคต

จากการรวบรวมปัจจัยขับเคลื่อนภาพในอนาคตผ่านมิติเศรษฐกิจในมุมมองของผู้ประกอบการและอุตสาหกรรมของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ คณะผู้วิจัยได้ถอดปัจจัยที่สำคัญของมิติที่ 5 และสามารถแบ่งตาม STEEPV ได้ดังนี้

ปัจจัยทางด้านสังคมได้แก่ (1) ความตระหนักของผู้บริโภคที่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในภาพกว้างที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ โดยประกอบไปด้วยความตระหนักถึงความยั่งยืน เช่น นโยบายด้านพนักงานและสิ่งแวดล้อม และความโปร่งใสและความจริงจังของธุรกิจ (2) พฤติกรรมของผู้บริโภคสมัยใหม่ที่ประกอบไปด้วยความต้องการที่เป็นปัจเจก กล่าวคือลูกค้าสมัยใหม่ต้องการให้ภาคธุรกิจทำความเข้าใจและตอบโต้ที่ตรงตามความต้องการส่วนบุคคล (Personalization) และความต้องการที่จะได้รับประสบการณ์แบบใหม่จากภาคธุรกิจ อย่างเช่น การใช้งานได้บนโทรศัพท์มือถือและการบริการได้ด้วยตนเอง (3) เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Silver economy) ที่ประกอบไปด้วยการสนับสนุนให้

ผู้สูงอายุอยู่ในตลาดแรงงานให้นานที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และการเติบโตของบริการดิจิทัลหรือเครื่องมือเพิ่มเติม ความบกพร่องของผู้สูงอายุ เช่น เครื่องช่วยการมองเห็น การรับรู้ สุขภาพ และ (4) แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการ ย้ายถิ่นฐานของประชากรระหว่างประเทศ จากข้อมูลที่ผ่านมาผู้อพยพส่วนใหญ่จากประเทศอินเดีย เม็กซิโก จีน และรัสเซีย จะย้ายไปที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมนี เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การแพร่ระบาดของโควิด 19 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมการย้ายถิ่นฐานที่ผิดกฎหมายมากขึ้น

ปัจจัยด้านเทคโนโลยีประกอบไปด้วย (1) การขยายตัวของอุปกรณ์ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่สามารถสื่อสารระหว่างอุปกรณ์กันเองได้ โดยอุปกรณ์เหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมที่มีส่วนช่วยในเรื่องของการควบคุมการผลิตทางไกล รวมถึงมีส่วนช่วยในภาคครัวเรือน เช่น รถยนต์และบ้านอัจฉริยะ (2) การเติบโตของเทคโนโลยีดิจิทัลที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรม เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) หุ่นยนต์อัตโนมัติ ระบบคลาวด์ (Cloud) เป็นต้น (3) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร กล่าวคือ การพัฒนาเทคโนโลยี 5G หรือระบบเครือข่ายโทรคมนาคมยุคที่ 5 ที่จะเข้ามาสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับโลก เช่น สินค้าและบริการใหม่ ธุรกิจใหม่ การเพิ่มความสามารถด้านการแข่งขันให้กับบริษัทรายเล็ก (4) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านวิเคราะห์และประมวลผล โดยมีแนวทางที่กำลังได้รับการพัฒนา ได้แก่ เทคโนโลยีหน่วยประมวลผล 3 มิติ การประมวลผลบนพื้นฐานของดีเอ็นเอ และการประมวลผลควอนตัม (Quantum computing) ซึ่งแต่ละแนวทางจะมีแนวโน้มที่จะทำให้ระบบประมวลผลไวขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ (5) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการกักเก็บพลังงานที่จะทำให้แนวโน้มของอุปกรณ์กักเก็บพลังงานมีราคาถูกลงและมีขนาดความจุที่เพิ่มมากขึ้น

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจประกอบไปด้วย (1) การสร้างโอกาสใหม่ทางการตลาดซึ่งเกิดจากการนำเทคโนโลยีดิจิทัลร่วมกับเทคโนโลยีด้านอื่นๆ เช่น ด้านการสื่อสารและระบบประมวลผลมาช่วยเหลือในการวิเคราะห์เพื่อการตอบโจทย์ของลูกค้าที่ลึกมากขึ้นและทำให้เกิดประโยชน์ขึ้นอย่างมหาศาลต่อทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค (2) การขนส่งไร้พรมแดน เช่น การนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยให้เกิดการบริการข้ามประเทศหรือพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลได้ เช่น การจองโรงแรมและการเรียกรถโดยสารส่วนบุคคลผ่านแอปพลิเคชัน ระเบียบเศรษฐกิจข้ามทวีป การใช้ซอฟต์แวร์ช่วยในการบริหารการเดินทางและการขนส่ง (3) แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการรักษาหรือการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เนื่องจากหลายอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีความตระหนักในเรื่องของการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองในสภาวะที่ทรัพยากรเหล่านั้นมีอยู่อย่างจำกัด และผู้บริโภคก็มีความตระหนักถึงเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ความตระหนักของทั้งสองฝ่ายจึงมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดเศรษฐกิจแนวใหม่ได้ ซึ่งประกอบไปด้วย เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจแบ่งปัน เศรษฐกิจฐานชีวภาพ และเศรษฐกิจสีเขียว (4) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะและก่อให้เกิดการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ (5) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของแรงงานยุคใหม่ที่มีความต้องการมากกว่าผลตอบแทนในรูปของเงิน โดยมีแนวโน้มที่แรงงานยุคใหม่จะต้องการงานที่มีลักษณะยืดหยุ่น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสามรูปแบบ ได้แก่ แรงงานฟรีแลนซ์ (Freelance workers) แรงงานประเภทกิ๊ก (Gig workers) และแรงงานที่ทำงานจากที่ใดก็ได้ (Crowd workers) (6) ความเปราะบางของ

เศรษฐกิจโลกที่มีโอกาสเกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ (7) การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 กล่าวคือเป็นการนำเทคโนโลยีด้านต่างๆ กับระบบกายภาพเข้าด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลในภาพรวมในการเพิ่มระดับรายได้และเพิ่มระดับคุณภาพชีวิตให้กับประชากรทั้งโลก

ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกและทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจัยนี้จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ได้แก่ การก่อให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติ และการสูญพันธุ์ของสัตว์และพืช (2) ปัญหามลภาวะที่ประกอบด้วยมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ และปัญหาขยะล้นเมืองที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมและ (3) ความขาดแคลนของทรัพยากรธรรมชาติที่มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งจะทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำและนำไปสู่การขาดแคลนอาหาร นอกจากนี้ ความต้องการพลังงานมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะต้องนำพลังงานเข้ามาใช้ในการผลิตหรือบริโภคเพิ่มขึ้น

ปัจจัยด้านการเมืองประกอบไปด้วย (1) การปรับตัวของกฎระเบียบโลกและข้อตกลงระหว่างประเทศโดยกฎระเบียบด้านเศรษฐกิจและสังคมจะเข้ามามีบทบาทสำคัญบนเวทีโลกมากกว่ากฎระเบียบด้านการเมืองและการทหาร และในอนาคตกฎระเบียบต่างๆ จะขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น การขึ้นมามีบทบาทสำคัญของจีนบนเวทีโลก การพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนที่อาจนำไปสู่สงครามเย็น 2.0 การวางตัวใหม่ของ EU ที่มีต่อสหรัฐอเมริกา (2) สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกา และจีนซึ่งส่งผลทางลบเป็นวงกว้างไปสู่หลายประเทศในโลก แต่ถึงอย่างไรก็ตาม อาเซียนยังคงมีโอกาสได้รับผลทางบวกผ่านหลายช่องทาง เช่น การขยายส่วนแบ่งตลาดแทนที่สหรัฐอเมริกาในจีน การเป็นตัวเลือกที่ดีสำหรับการลงทุนเมื่อเปรียบเทียบกับความเสี่ยงในการลงทุนในสหรัฐอเมริกาหรือจีน นอกจากนี้ สงครามมีความเป็นไปได้ในสองแนวทางไม่ว่าจะเกิดความขัดแย้งบานปลายมากขึ้นหรือการยุติสงคราม และ (3) ความเสี่ยงที่เพิ่มมากขึ้นของอาชญากรรมไซเบอร์ (Cybercrime) เช่น การขโมยสินทรัพย์ทางปัญญา การถูกแฮกระบบและข้อมูล และอาชญากรรมนี้สามารถเกิดขึ้นได้กับทั้งบุคคลธรรมดา ธุรกิจ ไปจนถึงรัฐบาล

#### 6) มติที่ 7 ด้านวัฒนธรรมและภาษาไทย

สำนักงานราชบัณฑิตยสภาได้ศึกษาฉกทัศน์ในอนาคตของประเทศไทยในด้านวัฒนธรรมและภาษาไทย รวมถึงการค้นหาปัจจัยที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาสิ่งเหล่านี้ให้ต่างออกไปจากปัจจุบัน โดยทางสำนักงานราชบัณฑิตยสภาได้แบ่งศิลปวัฒนธรรมออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ วิถีชีวิตไทย ศิลปะสถาปัตยกรรมไทย ดุริยางกรรมไทย นาฏกรรมไทย และภาษาไทย โดยภาษาไทยประกอบไปด้วยภาษาไทยถิ่นกลาง ภาษาไทยถิ่นอีสาน ภาษาไทยถิ่นเหนือ ภาษาไทยถิ่นใต้ และภาษาชุมชนท้องถิ่น สำหรับการวิเคราะห์หาปัจจัยขับเคลื่อน สำนักงานราชบัณฑิตยสภา ได้จัดเสวนาทางวิชาการเพื่อรับฟังความเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนร่วมในจังหวัดต่างๆ รวมถึงการสืบค้นจากนโยบายภาษาแห่งชาติและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



จากการรวบรวมปัจจัยขับเคลื่อนอนาคตของประเทศไทยในมิติด้านวัฒนธรรมและภาษาไทยของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา คณะผู้วิจัยสามารถถอดปัจจัยด้านสังคมออกมาได้ดังนี้ (1) การสนับสนุนการสอนภาษาต่างประเทศทั้งภาษาเศรษฐกิจและภาษาเพื่อนบ้านให้กับนักเรียนไทย โดยจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้ยังสามารถช่วยพัฒนาศักยภาพเยาวชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีภาษาแม่ต่างจากภาษาราชการด้วยการเรียนรู้ภาษาไทย (2) การกำหนดแนวทางโดยผู้มีอำนาจที่สามารถกำหนดความถูกต้องและการปรับเปลี่ยนการเขียนภาษา เช่น การตัดสระ ตัดพยัญชนะและการบัญญัติศัพท์ใหม่ตามยุคสมัย และ (3) ผลกระทบจากเทคโนโลยี เช่น เครื่องพิมพ์ดีด โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ที่ส่งผลให้เกิดภาษาใหม่ภายใต้ภาษาไทยเช่น ภาษาแชต (Chat)

#### 7) มิติที่ 8 ด้านการเมืองไทย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่จะช่วยฉายภาพแนวโน้มและทิศทางในอนาคตของการเมืองการปกครองของประเทศไทย เพื่อที่จะหาปัจจัยขับเคลื่อนจากทัศนดังกล่าวทางนี้ได้ รวบรวมข้อมูลตั้งแต่สำนักคิด สำนักวิจัย และหน่วยงานถึงทางความคิด (Think Tank) ที่สำคัญในระดับโลกเพื่อหาแนวโน้มที่เป็นไปได้ที่ส่งผลจากนานาชาติมายังประเทศไทย รวมถึงการรวบรวมข้อมูลจากสำนักคิดต่างๆ ในไทยด้วยเช่นกัน

จากการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนหรือแนวโน้มที่จะมีต่อการเมืองไทยในอนาคตของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) คณะผู้วิจัยสามารถถอดความสำคัญออกมาได้ดังนี้

ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ (1) ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ กล่าวคือ ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (2) แนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นของความโปร่งใสในมิติต่างๆ โดยโลกจะเปิดกว้างให้ทุกคนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ แต่ความเป็นส่วนตัวอาจถูกลดทอนลง (3) กลุ่มคนชนชั้นกลางใหม่ซึ่งจะนำไปสู่ตลาดเกิดใหม่ที่ผู้บริโภคจะใส่ใจประเด็นจริยธรรมมากขึ้น (4) ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยที่มีแนวโน้มที่ความมั่งคั่งจะไปกระจุกอยู่ที่เพียงร้อยละ 1 ของประชากรโลก นอกจากนี้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจะมีแนวโน้มกลายเป็นเรื่องของความรู้สึกนอกเหนือจากแค่เป็นประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจ (5) วิถีค่านิยมของไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสวัฒนธรรมต่างชาติที่หลากหลาย และ (6) ปัญหาคอร์ปชั่นที่เกิดขึ้นจากทั้งภาครัฐและเอกชน

ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ได้แก่ (1) ระบบเทคโนโลยีที่รองรับให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและมีกิจกรรมบางอย่างร่วมกันได้ เช่น การระดมความเห็นจากที่สาธารณะ (Crowdsourcing) เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) ที่ไม่ได้เน้นเติบโตแบบขลุ่ยเดี่ยวแต่เป็นการแบ่งปันและความร่วมมือระหว่างธุรกิจเพื่อให้เกิดสินค้าและบริการแนวใหม่ที่ตอบโจทย์ลูกค้ามากขึ้น (2) ความก้าวหน้าของระบบประมวลผลที่มาพร้อมกับข้อมูลขนาดใหญ่ จึงทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ทำได้ง่ายขึ้นและแพร่หลายเป็นวงกว้าง และ (3) ความก้าวหน้าของปัญญาประดิษฐ์และการเรียนรู้ของเครื่อง (Artificial intelligence and Machine

learning) ที่สามารถเรียนรู้พฤติกรรมของข้อมูลและสร้างแบบจำลองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและนำมาใช้ประโยชน์ได้ในหลายรูปแบบ

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย (1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาคการผลิตในไทย โดยเคลื่อนจากภาคเกษตรและอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการมากขึ้น (2) การพลิกผันของเศรษฐกิจโลกมาสู่ที่ศูติศบูรพา กล่าวคือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจของโลกจะมีความเข้มข้นขึ้นในโลกตะวันออก (3) การเติบโตของเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวลง (4) ปัญหาภาวะยากจนระดับโลกอันเกิดจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 และ (5) แนวโน้มที่ไทยจะเพิ่มระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับภูมิภาคและโลก

ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ (1) ภาวะโลกร้อนที่มีผลร้ายอื่นตามมา เช่น ภูมิอากาศโลกจะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อุณหภูมิที่เพิ่มขึ้นสูงที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกสถานที่ (2) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และ (3) แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของความต้องการใช้พลังงานอันจะเพิ่มแรงผลักดันที่จะนำไปสู่การค้นหาพลังงานทางเลือก การสำรวจและการฟื้นฟูด้านพลังงานน้ำมันและแก๊สธรรมชาติที่ก้าวหน้า เทคโนโลยีจัดเก็บพลังงาน และแหล่งอุปทานพลังงานและเทคโนโลยีพลังงานรูปแบบใหม่

ปัจจัยด้านการเมือง ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์โลก เช่น การเปลี่ยนแปลงของมหาอำนาจโลก โลกหลากหลายขั้วอำนาจ (Multipolarity) (2) ปัญหาอาชญากรรมในหลายลักษณะได้แก่ การก่อการร้าย ความเสี่ยงด้านอาชญากรรมไซเบอร์ และอาชญากรรมข้ามชาติ (3) การปรับตัวของภาครัฐไทยที่เคลื่อนตัวไปได้ค่อนข้างช้าและมีโอกาสตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงในยุคสังคมออนไลน์ และ (4) ความวุ่นวายของโครงสร้างสังคมการเมืองไทยโดยที่สถาบันหลักของชาติกำลังถูกสั่นคลอน

8) มิติที่ 9 ด้านบริบทโลก ปัจจัยคุกคาม และความมั่นคงของประเทศ

มูลนิธิคลังสมอง วปอ.เพื่อสังคม ได้ศึกษาแนวโน้มและภาพอนาคตของประเทศไทยในมิติของบริบทโลก ปัจจัยคุกคาม และความมั่นคงแบบองค์รวมของประเทศไทยเพื่อใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดนโยบาย สำหรับการวิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนเพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์สร้างฉากทัศน์ในอนาคต มูลนิธิคลังสมองฯ ใช้หลักการการศึกษาปัจจัยจากภายนอกที่จะมากระทบปัจจัยภายใน โดยรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัยของสถาบันที่ทำงานด้านอนาคตศึกษาของประเทศไทยต่างๆ เช่น สถาบันอนาคตตนวัตกรรม ศูนย์คาดการณ์เทคโนโลยีเอเปค สถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา และรวบรวมจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ อีก เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) งานวิจัย “The World 2040 and Productivity” รวมถึงการหารือและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญของมิติด้านบริบทโลกของมูลนิธิคลังสมองฯ ที่คณะผู้วิจัยสามารถถอดออกมาได้แก่ ปัจจัยด้านสังคมปัจจัยที่หนึ่ง คือ การย้ายแกนภูมิรัฐศาสตร์โลกมาสัมพันธ์กับภูมิเศรษฐศาสตร์โลก กล่าวคือ ความขัดแย้งทางอำนาจทางทหารในระดับโลกมีแนวโน้มที่ลดลง แต่ความขัดแย้งจะเปลี่ยนไปเป็นแนวปะทะแนวใหม่ เช่น สงครามการค้า สงครามคอมพิวเตอร์ สงครามการค้า และสงครามวัฒนธรรม

และปัจจัยต่อมาคือ การขยายตัวของขนาดทางเศรษฐกิจของโลกตะวันออก จนสามารถก้าวเข้ามาเป็นภัยคุกคามในทัศนะของโลกมหาอำนาจฝั่งตะวันตกหรือเรียกกันว่าภัยคุกคามสี่เหลี่ยม แต่ถึงอย่างไรก็ตามอำนาจฝั่งตะวันออกก็ยังคงอยู่ในระดับที่สงบหรือไม่แสดงออกให้เห็นชัดถึงพลังอำนาจในระดับโลก เช่น การที่จีนยังคงต้องป้องกันตัวจากภัยคุกคามจากฝั่งตะวันตก ส่วนสองประเทศยักษ์ใหญ่แห่งฝั่งตะวันออกอย่างญี่ปุ่นและอินเดียยังคงเน้นความสงบเรียบร้อยถึงแม้ตัวเองจะมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่แล้วก็ตาม

#### 4.3 การสังเคราะห์ปัจจัยจากรายงานความคืบหน้าโครงการ Future Thailand มิตินี้ 1 ถึง 9

จากการรวบรวมปัจจัยขับเคลื่อนที่จะไปวิเคราะห์ฉากทัศน์ในอนาคตประเทศไทย Future Thailand ในแต่ละมิติตั้งแต่มิติที่ 1 ถึง 9 คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์หาปัจจัยที่จำแนกตาม STEEPV ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม รวมถึงการจัดเรียงหรือจัดกลุ่มปัจจัยที่มีความใกล้เคียงกันเอาไว้ด้วยกัน

ปัจจัยขับเคลื่อนที่ได้จากการรวบรวมมาจากรายงานความคืบหน้าครั้งที่ 1 ของแต่ละมิติและสังเคราะห์เพื่อหาปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม (ในวงเล็บคือ มิติที่กล่าวถึงปัจจัยนั้นๆ) มีดังนี้

##### ปัจจัยทางด้านสังคม

- ความตระหนักของผู้บริโภค (มิติที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม และมิติที่ 8 ด้านการเมืองไทย)
- พฤติกรรมของผู้บริโภคสมัยใหม่ (มิติที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม)
- การย้ายถิ่นฐานของประชากรนานาชาติ (มิติที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม)
- เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (มิติที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม)
- ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ (มิติที่ 3 ด้านการศึกษา และมิติที่ 8 ด้านการเมืองไทย)
- ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน (มิติที่ 8 ด้านการเมืองไทย)
- ความมั่นคงของประเทศด้านการป้องกันอาชญากรรม เช่น ภัยคุกคามจากไซเบอร์ (มิติที่ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม และมิติที่ 8 ด้านการเมืองไทย)
- การเปลี่ยนแปลงของสังคมชนบทสู่สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท (มิติที่ 2 ด้านสังคมชนบทและท้องถิ่น)
- การอพยพของประชากรไทยเชิงพื้นที่และเชิงเศรษฐกิจ (มิติที่ 2 ด้านสังคมชนบทและท้องถิ่น มิติที่ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน)
- การบริหารและการจัดการด้านการศึกษา (มิติที่ 3 ด้านการศึกษา)
- การเข้ามามีบทบาทของภาคประชาสังคมและภาควิชาการ (มิติที่ 3 ด้านการศึกษา)

- การผลักดันให้ประชาชนพัฒนาความสามารถทางภาษาอังกฤษ (มิตินี้ 7 วัฒนธรรมและภาษาไทย)

#### ปัจจัยด้านเทคโนโลยี

- กลุ่มเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Technology Disruption) เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีสนับสนุนการศึกษาทางไกล เทคโนโลยีการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล (มิตินี้ 3 ด้านการศึกษา มิตินี้ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน มิตินี้ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม และมิตินี้ 8 ด้านการเมืองไทย)

#### ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

- ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก (มิตินี้ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม มิตินี้ 8 ด้านการเมืองไทย และมิตินี้ 9 ด้านบริบทโลก ปัจจัยคุกคาม และความมั่นคงของประเทศ)
- ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านการลงทุน การค้า และการเมือง (มิตินี้ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม และมิตินี้ 8 ด้านการเมืองไทย)
- ปัญหาขาดแคลนแรงงานอันเนื่องมาจากภาวะสังคมสูงวัย (มิตินี้ 2 ด้านสังคมชนบทและท้องถิ่น มิตินี้ 3 ด้านการศึกษา มิตินี้ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน และมิตินี้ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม)
- การพัฒนาภาคเกษตร (มิตินี้ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน)
- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต (มิตินี้ 8 ด้านการเมืองไทย)
- การปฏิรูปโครงสร้างและการกำหนดงบประมาณทางการคลัง (มิตินี้ 3 ด้านการศึกษา)

#### ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

- ปัญหามลภาวะ (มิตินี้ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม)
- ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ (มิตินี้ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน มิตินี้ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม และมิตินี้ 8 ด้านการเมืองไทย)
- ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (มิตินี้ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน และมิตินี้ 5 ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม)

#### ปัจจัยด้านการเมือง

- การปรับปรุงโครงสร้างผังเมือง (มิตินี้ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน)
- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (มิตินี้ 4 ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน)
- ปัญหาความวุ่นวายทางการเมือง (มิตินี้ 8 ด้านการเมืองไทย)

## 4.4 การสรุปปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญตามกรอบ STEEPV

จากการรวบรวมข้อมูลปัจจัยขับเคลื่อนที่กำหนดฉากทัศน์อนาคตของเศรษฐกิจไทย โดยได้มาจากทั้งการรวบรวมวรรณกรรมปริทัศน์ การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และการรวบรวมและสังเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญของแต่ละมิติที่เกี่ยวข้องกับภาพอนาคตของเศรษฐกิจไทย คณะผู้วิจัยนำปัจจัยเหล่านี้มาวิเคราะห์ร่วมกันและตกลึกเป็นกลุ่มปัจจัย STEEPV ที่เหมาะสมที่จะนำไปกำหนดหาชุดปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูง (High uncertainty) และมีผลกระทบสูง (High impact) ต่ออนาคตของเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถสรุปปัจจัยขับเคลื่อน STEEPV ที่เหมาะสมได้ดังต่อไปนี้

### 4.4.1. ปัจจัยด้านสังคม (Social)

#### 1) ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำเป็นหนึ่งในปัญหาที่ได้รับความสนใจทั่วทั้งโลก เนื่องจากมีหลักฐานทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำมีความเชื่อมโยงหรือเป็นสาเหตุของปัญหาอื่นๆ ของแต่ละประเทศ เช่น ปัญหาความขัดแย้งในสังคม ปัญหาการกระทำผิดกฎหมาย โดยความเชื่อมโยงนี้ได้ก่อให้เกิดวัฏจักรของปัญหาเชิงโครงสร้างหรือปัญหาเชิงสถาบันของหลายประเทศซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน (สมชัย จิตสุชน, 2558)<sup>17</sup>

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปมักกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำในมิติด้านเศรษฐกิจซึ่งประกอบไปด้วย 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ (Income inequality) และความเหลื่อมล้ำของการสะสมความมั่งคั่ง (Wealth inequality) แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีกหลายมิติ เช่น ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง หรือสามารถกล่าวได้อย่างสรุปในหลายมิติดังกล่าวว่าเป็นความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงการศึกษา ระบบสาธารณสุข และอำนาจทางการเมืองของประชาชน ถึงแม้ว่านักเศรษฐศาสตร์มักจะใช้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญในการศึกษา หลักฐานเชิงประจักษ์และเชิงทฤษฎีจำนวนมากเริ่มแสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาส อาทิ ในประเทศหรือพื้นที่ที่ประชาชนมีรายได้ต่ำ พวกเขา มักขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่สำคัญเพื่อพัฒนาศักยภาพของพวกเขาเอง (Stiglitz, 2015)<sup>18</sup> ดังนั้น การศึกษาที่เน้นประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงครอบคลุมปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นได้พอสมควร

<sup>17</sup> สมชัย จิตสุชน. (2558). “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

<sup>18</sup> Stiglitz, J. E. (2018). “THE GREAT DIVIDE: Unequal Societies and What We Can Do About Them”. New York: W. W. Norton & Company.

ด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำหลากหลายมิติที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาอื่นๆ จึงเป็นที่แน่นอนว่า ความเหลื่อมล้ำจะมีผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย การศึกษาโดยส่วนใหญ่จะชี้ไปในทางเดียวกันว่า ความเหลื่อมล้ำมักจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนทั้งในทุนมนุษย์ (human capital) และทุนอื่นๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี โดยมีช่องทางส่งผลกระทบต่อการลงทุนแตกต่างกันหลายช่องทาง เช่น ความเหลื่อมล้ำทางความมั่งคั่งที่ทำให้ทุนไปกระจุกตัวอยู่กับประชาชนเพียงไม่กี่คนในประเทศ ทำให้ผู้คนส่วนใหญ่ขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน เช่น ผู้ที่ขาดแคลนสินทรัพย์ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาลงทุนในการประกอบอาชีพ หรือ ขาดแคลนทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองซึ่งศักยภาพของประชาชนถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Barro, 2000<sup>19</sup>; Stiglitz, 2015) นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำยังสามารถส่งผลกระทบต่อการลงทุนผ่านกระบวนการทางการเมืองได้เช่นกัน เมื่อภาครัฐได้รับแรงกดดันจากคะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่ต้องการให้กระจายความมั่งคั่ง รัฐจึงต้องดำเนินนโยบายที่ต้องนำงบประมาณไปแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ซึ่งส่งผลให้เกิดความขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการลงทุน ในอีกทางหนึ่ง ความเหลื่อมล้ำอาจส่งผลให้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองจนทำให้ประเทศสูญเสียบรรยากาศของการลงทุน (Alesina and Perotti, 1996<sup>20</sup>; สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2553<sup>21</sup>) ดังนั้น เมื่อการลงทุนลดลง เศรษฐกิจจึงขาดกลไกสำคัญในการเติบโต

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม บางการศึกษาพบว่าในบางประเทศ ความเหลื่อมล้ำสามารถส่งผลบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ถ้าประเทศนั้นมีความเหลื่อมล้ำไม่มากจนเกินไปและมีฐานะทางเศรษฐกิจระดับประเทศที่ร่ำรวย เช่น จากการศึกษาของ Li and Zou (1998)<sup>22</sup> พบว่า ความเหลื่อมล้ำสามารถส่งเสริมแรงจูงใจในการแข่งขันของประชาชนหรือเอกชนได้ ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตหรือการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้นตามความสามารถในการแข่งขัน หรืออาจกล่าวได้ว่า แต่ละคนมีแรงจูงใจที่เกิดจากการที่ไม่ได้มีนโยบายสวัสดิการมากจนเกินไป จึงจำเป็นต้องผลักดันให้ตนเองสามารถแข่งขันกับคนอื่นได้ จึงนำไปสู่การยกระดับการลงทุนทั้งทุนมนุษย์และทุนอื่นๆ และเป็นกลไกส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไปในที่สุด

ดังนั้น ผลกระทบของความเหลื่อมล้ำต่อการเติบโตของเศรษฐกิจอาจมีทิศทางที่ไม่แน่นอนซึ่งขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจและปัจจัยเชิงโครงสร้างของแต่ละประเทศ แต่ถึงกระนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง จากรายงานของ Credit Suisse ปี 2018 พบว่าประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่งสูงในระดับต้นๆ ของโลก และฐานะทางเศรษฐกิจของไทยยังอยู่ใน

---

<sup>19</sup> Barro, R.J. (2000). "Inequality and Growth in a Panel of Countries". *Journal of Economic Growth*. 5. 5-32.

<sup>20</sup> Alberto and Roberto, (1996). "Income distribution, political instability, and investment". *European Economic Review*. Elsevier. vol. 40(6). pages 1203-1228.

<sup>21</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2553). "ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย". กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา.

<sup>22</sup> Li, Z. and H. Zou. (1998). "Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence". *Review of Development Economics*. 2. 318-34.

ระดับประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper middle income country) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทย จึงมีแนวโน้มที่เป็นไปได้มากกว่าจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอาจส่งผลผ่านการขาดการลงทุนจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงทรัพยากร มากเสียกว่าเพิ่มการลงทุนจากการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการแข่งขันระหว่างเอกชน

## 2) ปัญหาคอร์รัปชัน

หนึ่งในปัญหาเรื้อรังที่ประเทศไทยกำลังเผชิญคือปัญหาคอร์รัปชัน ทั่วไปแล้วตามสากล คอร์รัปชัน หรือภาษาอังกฤษเขียนว่า Corruption คือปรากฏการณ์หนึ่งของสังคม การเมือง และเศรษฐศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจสาธารณะที่มีขอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ได้ขยายนิยามการคอร์รัปชันตามบริบทของประเทศไทย คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตในหน้าที่ราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน หรือการทุจริตและการประพฤติมิชอบของข้าราชการ<sup>23</sup> นอกจากนี้ภาคเอกชนก็สามารถประพฤติทุจริตได้ด้วยเช่นกัน อาทิ ผู้บริหารบริษัทเอกชนใช้อำนาจโดยมิชอบในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ส่วนตน

งานวิชาการโดยทั่วไปมักให้ความสำคัญต่อการศึกษาสาเหตุและผลของการคอร์รัปชันโดยภาครัฐ หรือจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดย Klitgaard (1991)<sup>24</sup> หนึ่งในนักวิชาการด้านการศึกษารัฐต่อการต่อต้านคอร์รัปชันได้อธิบายสาเหตุของปัญหาผ่านสมการอย่างง่าย ดังนี้ คอร์รัปชัน (C: corruption) เท่ากับ การผูกขาด (M: monopoly) บวกกับการใช้ดุลยพินิจ (D: discretion) และลบด้วยกลไกการรับผิดชอบ (A: accountability) หรือกล่าวคือ ปัญหาคอร์รัปชันเกิดจากเหตุผลสามประการ ได้แก่ (1) ปัญหากระบวนการผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาดจนทำให้เกิดกำไรส่วนเกิน (economic rent) จำนวนมากซึ่งทำให้ภาครัฐมีแรงจูงใจเข้าไปทุจริตเพื่อหวังแบ่งผลประโยชน์จากส่วนเกินดังกล่าวมาเป็นของตน ในทำนองเดียวกัน ภาคเอกชนก็ต้องจ่ายสินบนให้ภาครัฐเพื่อหวังซึ่งอำนาจจากรัฐให้ตนเองมีอำนาจเหนือตลาดต่อไป (2) การใช้ดุลยพินิจแทนการใช้กฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์มากจนเกินไปในการกำหนดทิศทางของนโยบายสาธารณะ การใช้แบบดุลยพินิจดังกล่าวจะเพิ่มแนวโน้มในการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเพื่อประโยชน์พวกพ้อง และ (3) การขาดกลไกความรับผิดชอบจากทุกภาคส่วนในสังคมไม่ว่าจะภาครัฐเอง ภาคเอกชน ภาคสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชน โดยกลไกดังกล่าวจะทำงานได้ จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลรัฐ และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนกำหนดแนวทางนโยบายและออกกฎการบริหารภาครัฐร่วมกัน เป็นต้น

การศึกษาโดยทั่วไปมักพบว่าปัญหาคอร์รัปชันจะส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านหลายช่องทาง ได้แก่ (ก) ประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐลดลง อาทิ ในฝั่งทางด้านรายได้ ภาครัฐจะเก็บภาษีได้น้อยลงเนื่องจากการติดสินบนเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระภาษี และปัญหาคอร์รัปชันจะทำให้ประชาชนขาด

<sup>23</sup> อ้างอิงจาก บทความวิชาการ เรื่อง “ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน” โดยสำนักงาน ปปช. ซึ่งสามารถเข้าถึงได้จาก [http://tln.go.th/public/texteditor\\_upload/backend/texteditor\\_239/files\\_default\\_643\\_1.pdf](http://tln.go.th/public/texteditor_upload/backend/texteditor_239/files_default_643_1.pdf)

<sup>24</sup> Klitgaard, R. (1988). “Controlling Corruption”. University of California Press.

แรงจูงใจในการจ่ายภาษีด้วยเช่นกัน จึงทำให้ภาครัฐขาดงบประมาณในการส่งเสริมนโยบายการลงทุนเพื่อต่อยอดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทำนองเดียวกัน ในฝั่งรายจ่ายก็ไร้ประสิทธิภาพ โดยรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่มีต่อประสิทธิภาพในการส่งเสริมเศรษฐกิจ เช่น รายจ่ายต่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน การศึกษา สาธารณสุข และการขนส่งจะมีมูลค่าที่สูงเกินกว่าปกติเมื่อเปรียบเทียบกับคุณภาพที่ได้รับ (ข) ภาระต้นทุนต่อภาคเอกชนที่เกิดจากการใช้สินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อรักษาอำนาจการผูกขาดในตลาดแทนที่จะนำทรัพยากรส่วนนี้ไปใช้ในการลงทุน และส่งผลต่อเนื่องทำให้เอกชนแห่งอื่นขาดแรงจูงใจในการลงทุนหรือการพัฒนานวัตกรรมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อเข้ามาแข่งขันในตลาด และมีแนวโน้มที่จะหันไปพึ่งพาการคอร์รัปชันกับภาครัฐแทนเนื่องจากการติดสินบนมีต้นทุนที่ถูกกว่าหรือทำได้ง่ายกว่า และ (ค) ผลตอบแทนของการคอร์รัปชันที่สูงซึ่งมีแนวโน้มที่จะดึงดูดแรงงานผู้มีศักยภาพให้หันไปประกอบอาชีพที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตแทนที่จะไปทำงานที่ส่งผลบวกต่อเศรษฐกิจในภาพรวมตามศักยภาพของตน (Mauro, 1997<sup>25</sup>; SCB EIC, 2562<sup>26</sup>)

จากดัชนีมาตรฐานการควบคุมคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ที่ได้รับความนิยมในการสำรวจปัญหาของแต่ละประเทศ ซึ่งจัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) โดยมีคะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 100 เรียงจากความโปร่งใสต่ำไปถึงสูง โดยในปี พ.ศ.2563 พบว่าประเทศไทยมีคะแนน CPI เท่ากับ 36 คะแนน ซึ่งเท่าเดิมมาตั้งแต่ปี 2561 แต่ถึงอย่างไรก็ตาม อันดับความโปร่งใสของประเทศไทยตกจากอันดับ 96 ในปี 2561 มาเป็นอันดับ 101 ในปี 2563 ดังนั้น ด้วยภาวะปัญหาคอร์รัปชันไทยในระดับสูงและมีแนวโน้มที่ไม่มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ไทยจึงมีแนวโน้มที่สูงที่ปัญหานี้จะส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยในอนาคต

### 3) ความมั่นคงของชาติ

ความหมายโดยทั่วไปของความมั่นคงของชาติ (national security) คือ การสร้างความพร้อมและความสามารถเพื่อความอยู่รอดของชาติหรือประชาชนในชาติในการเผชิญกับภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ<sup>27</sup> โดยความมั่นคงแบบดั้งเดิม (traditional security) หรือความมั่นคงแบบเก่ามักจะกล่าวถึงภัยคุกคามทาง

<sup>25</sup> Mauro, P. (1997). "Why Worry About Corruption?". IMF Economic Issues 1997/003, International Monetary Fund.

<sup>26</sup> อ้างอิงจากบทความเรื่อง “ปัญหาคอร์รัปชันไทย อุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ” โดยศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB EIC) ซึ่งสามารถเข้าถึงได้จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/6051>

<sup>27</sup> อ้างอิงจากเอกสารวิชาการเรื่อง “ความมั่นคงแห่งชาติ: การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน” ของพันเอกหญิง เจษฎา มีบุญลี จากศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ซึ่งสามารถเข้าถึงได้จาก [https://www.sscthailand.org/uploads\\_ssc/stabilityofthai\\_53\\_pamphlet.pdf](https://www.sscthailand.org/uploads_ssc/stabilityofthai_53_pamphlet.pdf)



ทหาร เช่น การสู้รบตามแนวชายแดน หรือความขัดแย้งเรื่องเส้นเขตแดน (ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา, 2561)<sup>28</sup> แต่ด้วยการขยายตัวของโลกาวิวัฒน์และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้ภัยคุกคามที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศขยายขอบเขตไปมากกว่าแค่เรื่องของการทหาร และก่อให้เกิดแนวความคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) ซึ่งประกอบไปด้วยภัยจากหลากหลายรูปแบบ เช่น ภัยจากปัญหาสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ การย้ายถิ่นฐานของประชากรที่มากเกินไป ความผันผวนอย่างรุนแรงของเศรษฐกิจ การแพร่ระบาดของยาเสพติด และอาชญากรรมไซเบอร์ (สุชาติ บำรุงสุข, 2563<sup>29</sup>; กิตติ ประเสริฐสุขและคนอื่น, 2562<sup>30</sup>) เนื่องจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติมีขอบเขตกว้างและส่วนใหญ่จะได้รับการครอบคลุมในประเด็นปัจจัยอื่นของการศึกษานี้อยู่แล้ว ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้จำกัดขอบเขตปัจจัยความมั่นคงของชาติที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยคุกคามด้านการทหารและปัญหาอาชญากรรมด้านไซเบอร์ไว้เท่านั้น

เมื่อกล่าวถึงผลกระทบของความมั่นคงด้านการทหารต่อเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มักมุ่งประเด็นไปยังการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐด้านป้องกันประเทศจากทั้งภายในและภายนอก จากการศึกษาในหลากหลายประเทศพบว่ารายจ่ายด้านการป้องกันประเทศสามารถส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ตัวอย่างผลทางบวก ได้แก่ ในกรณีที่ประเทศมักจะเผชิญกับปัญหาความไม่สงบ การส่งเสริมความมั่นคงของชาติจะทำให้เกิดความปลอดภัยในประเทศเพื่อไม่ให้เกิดการรุกรานจากทั้งภายในและภายนอก ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินได้อย่างราบรื่นและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนกล้าลงทุน (Mylonidis, 2008)<sup>31</sup> นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดผลทางอ้อมสู่การคิดค้นและพัฒนานวัตกรรมในระดับประเทศจากพัฒนาเทคโนโลยีทางทหารที่สามารถนำวิทยาการไปเผยแพร่สู่ภาคส่วนอื่นได้ถ้าการป้องกันประเทศนั้นเน้นไปในทางทุนนวัตกรรมมากกว่าทุนด้านบุคลากร ยิ่งไปกว่านั้น อาจมีการพัฒนาทักษะแรงงานผ่านการเกณฑ์ทหารจากการฝึกอบรมในค่ายทหารที่มี

---

<sup>28</sup> ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนนา. (2561). “การบริหารจัดการด้านความมั่นคงพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย”. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เข้าถึงได้จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2561/hi2561-083.pdf>

<sup>29</sup> สุชาติ บำรุงสุข. (2563). “โลกใหม่... กระบวนทัศน์ใหม่ ความท้าทายด้านความมั่นคง”. มติชนสุดสัปดาห์. [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_320241](https://www.matichonweekly.com/column/article_320241)

<sup>30</sup> กิตติ ประเสริฐสุข, อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช, และจินตวัฒน์ ศิริรัตน์. (2562). “ไทยกับความมั่นคงรูปแบบใหม่: การค้ามนุษย์ การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ อาชญากรรมข้ามชาติ และความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์”. สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>31</sup> Mylonidis, N. (2008). “Revisiting the Nexus between Military Spending and Growth in the European Union”. *Defence and Peace Economics* 19(4).

การใช้เทคโนโลยีทันสมัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเมื่อแรงงานเหล่านี้นำทักษะที่ได้กลับไปเข้าสู่ภาคตลาดเอกชน (Barro, 1990<sup>32</sup>; Deger and Smith, 1983<sup>33</sup>)

ส่วนผลทางลบต่อเศรษฐกิจที่เป็นไปได้จากรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศประกอบไปด้วย เช่น การเบียดบังทรัพยากรที่จะนำไปใช้กับการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตผ่านการลงทุนของเอกชนซึ่งมักจะมีประสิทธิผลต่อเศรษฐกิจมากกว่าการนำทรัพยากรไปใช้ในทางทหาร อย่างการศึกษาของ Ward and Davis (1992)<sup>34</sup> พบว่าศักยภาพในการส่งเสริมผลิตผลต่อเศรษฐกิจของประชาชนอเมริกามีมากกว่าผลิตผลของทางทหารอเมริกา ดังนั้น การนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ในด้าน การป้องกันประเทศมากจนเกินไปจึงส่งผลเสียต่อโอกาสการพัฒนาเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ รายจ่ายด้านการป้องกันประเทศมักมีความสัมพันธ์กับปัญหาการคอร์รัปชันผ่านความไม่โปร่งใสในการดำเนินการทางทหารที่มักไม่เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดต่อสาธารณชน จึงก่อให้เกิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองและผู้อื่นได้ และส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจในที่สุด (Gupta et al, 2000)<sup>35</sup>

นอกเหนือจากภัยความมั่นคงทางด้านทางทหาร ในปัจจุบันภัยคุกคามจากอาชญากรรมไซเบอร์ที่ขยายตัวพร้อมกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มักจะมาในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามชาติกำลังก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อหลายประเทศทั่วโลก จากการวิเคราะห์ของนักวิจัย พบว่าอาชญากรรมนี้ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งโลกต่อปีเป็นมูลค่าร้อยละ 0.8 ของผลผลิตมวลโลกหรือจีดีพีของโลกซึ่งเท่ากับมูลค่า 600 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อปี โดยการโจมตีทางไซเบอร์ที่อันตรายมักอยู่ในรูปของการโจรกรรมสินทรัพย์ทางปัญญาในรูปแบบออนไลน์และโจรกรรมข้อมูลส่วนตัวและโดยข้อมูลทางด้านการเงิน (Ashford, 2018)<sup>36</sup> นอกจากนี้จะส่งผลเสียในรูปของตัวเงินในระยะสั้นแล้ว การโจมตีทางไซเบอร์สามารถส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาวผ่านความจำเป็นที่จะต้องลงทุนเพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรมและภาวะ

---

<sup>32</sup> Barro, R. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy* 98(5).

<sup>33</sup> Deger, S and Smith, R. (1983). "Military Expenditure and Growth in Less Developed Countries". *Journal of Conflict Resolution*. 27(2).

<sup>34</sup> Ward, Michael & Davis, D. (1992). "Sizing up the peace dividend: Economic growth and military spending in the United States, 1948-1996". *American Political Science Review* 86.

<sup>35</sup> Gupta, Sanjeev and de Mello, Luiz R. and Sharan, Raju. (2000). "Corruption and Military Spending". *IMF Working Paper*, Vol., pp. 1-32.

<sup>36</sup> Ashford, W. (2018, February 21). "Economic impact of cybercrime is significant and rising". *ComputerWeekly*. <https://www.computerweekly.com/news/252435439/Economic-impact-of-cyber-crime-is-significant-and-rising>

ต้นทุนต่อบริษัทที่ต้องคิดค่านวัตกรรมทางเทคโนโลยีเพื่อป้องกันการโจมตีนี้ด้วย จึงทำให้เกิดการเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปลงทุนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการผลิต (Ganan et al., 2017)<sup>37</sup>

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของความมั่นคงของชาติทางทหารผ่านรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศสำหรับไทยจะไปสู่แนวทางบวกหรือลบ จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการนำเงินงบประมาณเหล่านั้นไปใช้ ถ้านำไปใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนด้านนวัตกรรมและลดส่วนงบลับที่ไม่ได้เปิดต่อเผยแพร่สาธารณะ รวมถึงการมุ่งเน้นการป้องกันภัยอันตรายอย่างแท้จริงอย่างปัญหาชายแดนภาคใต้ ก็จะมีแนวโน้มสูงที่ความมั่นคงของชาติจะก่อให้เกิดผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ มิฉะนั้น การใช้จ่ายที่ไม่ได้มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดการเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปใช้เสริมสร้างในสิ่งที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจเสียแทน และการส่งเสริมความมั่นคงของชาติจะยิ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจไทยได้ถ้านำไปใช้ป้องกันอาชญากรรมทางไซเบอร์ที่จะส่งผลเสียได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

#### 4.4.2. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี

##### 1) ความสามารถในการปรับเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก

เทคโนโลยีได้รับการพัฒนาก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา และส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมการผลิตไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการ เทคโนโลยีในปัจจุบันที่กำลังเป็นที่จับตามองถึงความสามารถและศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงโลกได้ในอนาคต ประกอบไปด้วย (ก) อุปกรณ์เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต (Internet of Things: IoT) ที่สามารถสื่อสารระหว่างอุปกรณ์กันเองได้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยยกระดับการควบคุมการผลิตทางไกลและอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน เช่น รถอัจฉริยะ (ข) เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Technology) ที่จะมาช่วยยกระดับประสิทธิภาพให้กับภาคการผลิตต่างๆ เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) ทุนยนต์อัตโนมัติ ระบบคลาวด์ (Cloud) เป็นต้น (ค) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร (Telecommunication technology) หรือการพัฒนาเทคโนโลยี 5G หรือระบบเครือข่ายโทรคมนาคมยุคที่ 5 ที่จะเข้ามาสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับโลก เช่น สินค้าและบริการใหม่ ธุรกิจใหม่ และการเพิ่มความสามารถด้านการแข่งขันให้กับบริษัทรายเล็ก (ง) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านวิเคราะห์และประมวลผล (Computing power) เช่น เทคโนโลยีหน่วยประมวลผล 3 มิติ การประมวลผลบนพื้นฐานของดีเอ็นเอ และการประมวลผลควอนตัม (Quantum computing) ซึ่งแต่ละแนวทางจะมีแนวโน้มที่จะทำให้ระบบประมวลผลมีความรวดเร็วมากขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ (จ) การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการ

---

<sup>37</sup> Gañán, C. H., Ciere, M., & van Eeten, M. (2017). "Beyond the pretty penny: The Economic Impact of Cybercrime". Proceedings of the 2017 New Security Paradigms Workshop, 35–45.  
doi:10.1145/3171533.3171535

กักเก็บพลังงาน (Energy storage technology) ที่จะทำให้แนวโน้มของอุปกรณ์กักเก็บพลังงานมีราคาถูกลง และมีขนาดความจุที่เพิ่มมากขึ้น<sup>38</sup>

ความสามารถในการปรับเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยี หมายถึง การเตรียมความพร้อมให้ภาคธุรกิจและแรงงานสามารถนำเทคโนโลยีทันสมัยดังที่กล่าวในย่อหน้าข้างต้นมาใช้งานได้จริง เพื่อก่อให้เกิดผลิตผลขั้นสูงและเกิดผลดีต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในภาพรวม หนึ่งในแนวคิดที่เป็นที่นิยมนำมาอธิบายถึงสาเหตุที่ต้องเตรียมความพร้อมคือแนวคิดการทำลายล้างแบบสร้างสรรค์ (Creative destruction) ของนักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรียที่ชื่อโจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter)<sup>39</sup> แนวคิดนี้กล่าวถึงกระบวนการพัฒนานวัตกรรมอย่างไม่หยุดยั้งของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งส่งผลให้ระบบการผลิตแบบเก่าถูกแทนที่หรือถูกทำลายโดยรูปแบบการผลิตแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าอยู่เสมอ โดยกระบวนการนี้จะเป็นกลไกสำคัญของระบบทุนนิยมในการขยายตลาดใหม่ๆ และการขยายขนาดของเศรษฐกิจ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การทำลายล้างอุตสาหกรรมแนวเก่าจะทำให้เกิดทั้งผู้แพ้และผู้ชนะ ดังนั้นความก้าวหน้าของเทคโนโลยีจึงมีความเสี่ยงที่จะส่งผลเสียต่อความยั่งยืนในการเติบโตของเศรษฐกิจได้ด้วยเช่นกัน<sup>40</sup>

โดยที่จริงแล้ว ผลกระทบทางบวกในภาพรวมต่อเศรษฐกิจของการพัฒนาเทคโนโลยีได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในวงการวิชาการ โดยในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พื้นฐานอย่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical economics) ตามแบบจำลองการเติบโตทางเศรษฐกิจของโซโลว์ (Solow growth model)<sup>41</sup> ได้ระบุว่าการพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เช่น การนำระบบสายพานการผลิตเข้ามาใช้ ทำให้จากเดิมที่แรงงานหนึ่งคนสามารถผลิตสินค้าได้หนึ่งชิ้นต่อชั่วโมง อาจเพิ่มได้เป็นหนึ่งร้อยชิ้นต่อชั่วโมง นอกจากนี้ในเชิงทฤษฎี Kogan, Papanikolaou, Seru, and Stoffman (2017)<sup>42</sup> ได้ศึกษาผลกระทบเชิงประจักษ์ของการพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีต่อเศรษฐกิจผ่านวิธีการวัดจากจำนวนการออกสิทธิบัตรใหม่ในสหรัฐอเมริกา พบว่า

<sup>38</sup> อ้างอิงจาก โครงการวิจัยประเทศไทยในอนาคต Future Thailand: มิติที่ 5 เศรษฐกิจ ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรม

<sup>39</sup> Schumpeter, J. (1942). "Capitalism, Socialism, and Democracy". New York: Harper & Bros. Trefler, D. 2004. The long and short of the Canada–U.S. Free Trade Agreement. American Economic Review 94, 870–95.

<sup>40</sup> ในภายหลัง แนวคิดของชุมปีเตอร์ได้รับการต่อยอดทางทฤษฎีเป็นจำนวนมาก โดยอย่างงานวิจัย Aghion, P., and Howitt, P. (1992). "A Model of Growth Through Creative Destruction". Econometrica 60. 323-351. เป็นหนึ่งในงานวิชาการที่เป็นที่นิยม

<sup>41</sup> Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". The Quarterly Journal of Economics. Oxford University Press. vol. 70(1). 65-94.

<sup>42</sup> Kogan, L., Papanikolaou, D., Seru, A., and Stoffman, N. (2017). "Technological Innovation, Resource Allocation, and Growth". The Quarterly Journal of Economics. Volume 132. Issue. Pages 665–712.

จำนวนสิทธิบัตรการผลิตของอุตสาหกรรมที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจที่มากพอ จะมีส่วนทำให้อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเพิ่มขึ้นได้อย่างมาก

แต่ด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีในยุคศตวรรษที่ 20 ที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทำให้เกิดข้อกังวลในหมู่นักวิชาการด้วยเช่นกันว่า อาจมีแนวโน้มทำให้การทำลายล้างของความก้าวหน้าขยายขอบเขตของผลกระทบได้มากขึ้น และอาจจะมากเท่ากับการสร้างประโยชน์ของเทคโนโลยีได้ในที่สุดเมื่อเวลาผ่านไปในระยะยาว โดยผลกระทบทางลบมักอยู่ในรูปแบบการส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจผ่านประเด็นปัจจัยอื่นๆ เช่น ผลกระทบต่อความมั่นคงทางไซเบอร์ ผลกระทบต่ออัตราการว่างงานสำหรับแรงงานที่ขาดศักยภาพในการปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง หรือรวมถึงผู้ประกอบการบางรายที่ปรับตัวไม่ทันและกลายเป็นไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดจนนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และผลกระทบต่อความมั่นคงทางไซเบอร์ (Frankel, 2018<sup>43</sup>; Komlos, 2017<sup>44</sup>; Pettinger, 2018<sup>45</sup>)

เพื่อให้ประโยชน์ของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นมากที่สุดและเกิดผลเสียน้อยที่สุดต่อเศรษฐกิจ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เช่น การพัฒนาทุนมนุษย์ให้แรงงานและผู้ประกอบการโดยทั่วไปสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เป็นได้ทั้งผู้ใช้และผู้สร้างเทคโนโลยี การแก้ไขปัญหาการผูกขาดในตลาดที่จะส่งผลเสียต่อการสร้างแรงจูงใจการพัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยี และการแก้ไขความอ่อนแอในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและกฎระเบียบที่ยุ้งยากต่อการจัดตั้งบริษัท start up ที่เน้นใช้เทคโนโลยีเป็นตัวขับเคลื่อนธุรกิจ<sup>46</sup> จึงเห็นได้ว่าการที่จะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ขึ้นจริงมีความเกี่ยวข้องกัยปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจตัวอื่นด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการผลักดันปัจจัยขับเคลื่อนอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาสนับสนุนความพร้อมในการปรับใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ

#### 4.4.3 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

##### 1) ความสามารถในการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐาน

โครงสร้างพื้นฐานเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการสนับสนุนภาคธุรกิจให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวก โดยปกติแล้ว โครงสร้างพื้นฐานสามารถแบ่งได้

---

<sup>43</sup> Frankel, J. (2018, Mar 27). "Is new technology hurting our productivity?". World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2018/03/is-technology-hurting-productivity>

<sup>44</sup> Komlos, J. (2016). "Has creative destruction become more destructive?". The BE Journal of Economic Analysis & Policy, 16(4)

<sup>45</sup> Pettinger, T. (2018). "Creative disruption". Economics Help. <https://www.economicshelp.org/blog/20255/economics/creative-destruction/>

<sup>46</sup> อ้างอิงจาก บทวิเคราะห์เรื่อง "เศรษฐกิจไทย กลับไม่ได้ไปไม่ถึง หากไม่พึ่งเทคโนโลยี" โดย KKP Research จาก เกียรติ นาคินทร์

เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (hard infrastructure) เช่น ถนน ระบบประปา ระบบน้ำทิ้ง ระบบไฟฟ้า ระบบดิจิทัล และระบบการสื่อสาร และส่วนที่สองคือโครงสร้างพื้นฐานทางมนุษย์ และกฎระเบียบ (soft infrastructure) เนื่องด้วยทุนมนุษย์และกฎระเบียบที่มีผลต่อการสนับสนุนเศรษฐกิจ จะได้รับการกล่าวถึงอยู่ในปัจจัยอื่นอยู่แล้ว ดังนั้น ภายใต้ปัจจัยการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน ทางคณะผู้วิจัยจึงจะเน้นไปที่ทางกายภาพเป็นหลัก

ตามหลักพื้นฐานทางด้านเศรษฐศาสตร์แล้ว การสร้างโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นหน้าที่ของภาครัฐ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานมักมีลักษณะไม่เป็นปรักษ์ต่อการบริโภคเมื่อมีผู้ใช้จำนวนมากขึ้นและไม่สามารถ กีดกันผู้ใช้คนอื่น ๆ ได้ ภาคเอกชนจึงมักจะขาดแรงจูงใจในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพราะความไม่คุ้มค่าที่ เกิดจากปัญหาการบริโภคโดยไม่ยอมจ่าย (Free-rider problem) โครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพจะช่วย ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตผ่านการลดต้นทุนของเอกชนทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ เช่น การลงทุนสร้างระบบโลจิสติกส์ที่ทำให้ต้นทุนการขนส่งของภาคธุรกิจลดลง นอกจากนี้ การลงทุน โครงสร้างพื้นฐานโดยภาครัฐสามารถส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน ด้วยการทำให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้าง โรงงาน ซื้อเครื่องจักร ซื้อวัตถุดิบ และจ้างแรงงานในเขตพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Cantu, 2017)<sup>47</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ผลบวกทางอ้อมต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้จากการที่แรงงานสามารถลด ต้นทุนการเดินทางทั้งในด้านเวลาและค่าใช้จ่าย จึงทำให้เสียทรัพยากรมากขึ้นในการเพิ่มประสิทธิภาพใน การทำงานหรือการพัฒนาทักษะที่เป็นประโยชน์ต่อการผลิต (Agénor and Neanidis, 2006)<sup>48</sup>

ในทางตรงกันข้าม การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ไร้ประสิทธิภาพจะมีแนวโน้มส่งผลเสียต่อการเติบโต ทางเศรษฐกิจมากกว่าจะเป็นผลดี เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะโครงสร้างขนาดใหญ่ จะต้องมีการหาแหล่งเงินทุนจำนวนมากที่มักจะอยู่ในรูปแบบของเงินกู้ ดังนั้น ถ้าการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ที่หวังผลระยะสั้นจากการนำเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแต่ไม่ได้เสริมสร้างผลิตภาพให้กับภาคเอกชนในระยะ ยาว จะทำให้เสียโอกาสสำหรับทรัพยากรไปใช้ในทางที่ดีกว่าและส่งผลเสียต่อเสถียรภาพทางการคลังและ สร้างความอ่อนแอให้กับตลาดการเงินซึ่งจะนำไปสู่อุปสรรคในการเติบโตของเศรษฐกิจได้ในที่สุด (Ansar et al, 2016)<sup>49</sup>

การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นตัวกำหนดทิศทางของผลกระทบต่อการเติบโต ทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐหลากหลายโครงการ ได้แก่ การพัฒนา

---

<sup>47</sup> Cantu, C. (2017). "Defining Infrastructure and its Effect on Economic Growth". *Equilibrio Economico, Revista de Economía, Política y Sociedad*. 13. 77-104.

<sup>48</sup> Agénor, P.R., Neanidis, K.C. (2014). "Optimal taxation and growth with public goods and costly enforcement". *The Journal of International Trade & Economic Development*. 23:4. 425-454.

<sup>49</sup> Ansar, A., Flyvbjerg, B., Budzier, A., Lunn, D. "Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China". *Oxford Review of Economic Policy*. Volume 32. Issue 3. Pages 360–390. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw022>

โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่ประกอบไปด้วยถนน ทางราง ขนส่งสาธารณะ ขนส่งทางอากาศ และขนส่งทางน้ำ การสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน การพัฒนาสาธารณูปโภค และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ถ้าโครงการเหล่านี้มีประสิทธิภาพทั้งหมด ประโยชน์ที่แท้จริงต่อภาคเอกชนก็จะเกิดขึ้นผ่านการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่เป็นภาระส่วนเกินต่องบประมาณจนเกิดภาระหนี้สาธารณะเกินความจำเป็น และขยายผลต่อการสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจได้ในอนาคตในที่สุด

## 2) ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต

ฐานะทางการคลังตามระบบกระแสเงินสดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของรายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลาง โดยรายรับหรือแหล่งที่มาของเงินประกอบไปด้วย เงินกู้ยืม การใช้ดุลเงินนอกงบประมาณ<sup>50</sup> เงินคงคลัง และรายได้จากภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ได้มาจากภาษีอากร ส่วนรายจ่ายประกอบไปด้วย รายจ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุน เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และดอกเบี้ยเงินกู้ ตามหลักงบดุล รายรับของรัฐและรายจ่ายของรัฐจะต้องเท่ากัน ดังนั้นถ้ารายได้น้อยกว่ารายจ่าย รัฐก็จะต้องหาแหล่งเงินอื่นมาเพื่อรักษางบดุลด้วยการใช้เงินคงคลังซึ่งก็คือการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลจนเกิดเป็นหนี้สาธารณะ การบริหารของภาครัฐที่จัดเก็บรายได้ได้น้อยกว่ารายจ่ายเรียกว่า การบริหารงบประมาณแบบขาดดุล (ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์, 2558)<sup>51</sup>

ประเทศที่มีข้อจำกัดทางการคลังหรือกำลังประสบกับความเปราะบางหรือความเสี่ยงทางการคลังคือประเทศที่กำลังประสบปัญหาในการชำระหนี้สาธารณะ และถ้ารัฐดำเนินนโยบายแบบขาดดุลมากเกินไปแบบไม่ทันระวังตัว หรือไม่ทันเพื่อที่จะรับมือกับภาระทางการคลังในรูปแบบภาระที่ชัดเจนและซ่อนเร้น จะส่งผลให้เกิดแนวโน้มของวิกฤติทางการคลังหรือสภาพที่รัฐสูญเสียความเชื่อมั่นในการชำระคืนหนี้สาธารณะและนำไปสู่วิกฤติทางการเงินและวิกฤติเศรษฐกิจในที่สุด (ทรงธรรม ปิ่นโต, บุญยวรรณ หนั่นวิชัย, และฐิติมา ชูเชิด, 2550) นอกจากนี้ ในสถานะที่รัฐอยู่ในภาวะความเสี่ยงทางการคลัง รัฐก็จะขาดโอกาสหรือเผชิญกับขอบเขตที่จำกัดในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ ซึ่งวิธีการบริหารความเสี่ยงเพื่อให้การคลังกลับเข้าสู่เสถียรภาพด้านการคลังมักทำได้ด้วย 3 แรงช่วยกัน ได้แก่ หนึ่ง การกระตุ้นให้เศรษฐกิจหรือจีดีพีโตได้เร็วกว่าอัตราดอกเบี้ยจ่ายของยอดคงค้าง สอง การลดขนาดของ

<sup>50</sup> เงินที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางซึ่งได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วย เงินทุนหมุนเวียนของกองทุน เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และมีรายจ่ายคืนตามคำขอ และเงินนอกงบประมาณที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ปกติรัฐจะใช้จ่ายส่วนนี้ในการผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐให้สำเร็จอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะเงินกองทุน

<sup>51</sup> ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์. (2558). “เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย”. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การขาดดุลงบประมาณ และสาม การลดภาระผูกพันทางการคลัง<sup>52</sup> และเงินกู้ยืมงบประมาณที่ไม่จำเป็นลง (ฐิติมา ชูเชิด, 2563)<sup>53</sup>

กรณีสำหรับประเทศไทยในอนาคตก็มีแนวโน้มสูงที่จะเผชิญกับความเสี่ยงทางการคลัง ด้วยที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายแบบขาดดุลมาเป็นเวลามากกว่า 10 ปี ยิ่งไปกว่านั้นในปี 2562 ทั่วทั้งโลกได้เผชิญกับปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รวมถึงประเทศไทยเองก็ต้องกู้ยืมเงินเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ จึงมีแนวโน้มทำให้หนี้สาธารณะมีแนวโน้มพุ่งสูงขึ้นจนเกือบถึงเพดานตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ร้อยละ 60 ต่อจีดีพีในปี 2564<sup>54</sup> ประกอบกับภาระค่าใช้จ่ายทางตรงโดยนัยอย่างรายจ่ายสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างประชากรและโครงสร้างทางภาษีของไทยที่ยังไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่ ทั้งหมดนี้จึงทำให้เห็นถึงแนวโน้มของความเสี่ยงด้านคลังและจะเป็นข้อจำกัดในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยนโยบายสาธารณะ

### 3) การพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพเยาวชน

ทุนมนุษย์ (Human capital) เป็นหนึ่งในทุนที่มีผลตอบแทนของการลงทุนสูงที่สุดและมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าทุนทางกายภาพ หลายประเทศทั่วโลกจึงต่างให้ความสนใจในการสะสมหรือสร้างทุนดังกล่าวขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยหนึ่งในวิธีการสะสมทุนมนุษย์ที่ดีที่สุดก็คือการศึกษาของเยาวชนที่เริ่มสั่งสมความรู้และทักษะอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลจนถึงระดับมัธยมหรืออุดมศึกษา จนพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน ด้วยความรู้และทักษะที่สะสมมาตั้งแต่วัยเรียนจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานหรือการผลิตและนำไปสู่การขยายการเติบโตของเศรษฐกิจในภาพรวมในที่สุด (Mankiw et al, 1992)<sup>55</sup> จากงานวิจัยของ Barro (2013)<sup>56</sup> ที่ศึกษาถึงขนาดของผลกระทบของการศึกษาต่อการเติบโตของเศรษฐกิจของ 100 ประเทศ พบว่า เมื่อเพิ่มจำนวนปีการศึกษาเพิ่มขึ้นหนึ่งปี จะทำให้จีดีพีของประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.44 และมีผลตอบแทนของการลงทุนอยู่ที่ร้อยละ 7

<sup>52</sup> เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น เช่น การค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ การจ่ายเงินชดเชยให้กับรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ เอกชน และธนาคารกลางที่ดำเนินการล้มเหลว ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ค้าประกันก็ตาม และการจ่ายเงินชดเชยให้กับประชาชนในกรณีเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งภาระที่เกิดจากแรงกดดันทางการเมือง

<sup>53</sup> ฐิติมา ชูเชิด. (2563). “ความยั่งยืนทางการคลังหลังโควิด-19”. ธนาคารแห่งประเทศไทย.  
[https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article\\_22Jun2020.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_22Jun2020.aspx)

<sup>54</sup> อ้างอิงจาก เอกสารนำเสนอบทความเรื่อง “โควิด-19 กับความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย” ของ ดร.ศาสตรา สุตสวาท และดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล

<sup>55</sup> Mankiw, G., Romer, D., Weil, D.N. (1992). “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”. Quarterly Journal of Economics. Pages 407-437.

<sup>56</sup> Barro, B. (2013). “Education and Economic Growth”. Annals of Economics and Finance. vol. 14. issue 2. Pages 301-328.



นอกจากเรื่องปริมาณการลงทุนด้านการศึกษาหรือจำนวนปีที่เยาวชนคนหนึ่งได้รับการศึกษา คุณภาพของการศึกษาก็เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญ และมีแนวโน้มที่จะสำคัญกว่าการศึกษาที่เน้นแต่ปริมาณ (Barro, 2013) การพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วจะส่งผลได้ทั้งทางบวกและทางลบต่อ เศรษฐกิจดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อปัจจัยด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากปัญหาการว่างงานเพราะความรู้และทักษะไม่พอต่อการปรับตัวให้เข้ากับนวัตกรรมใหม่ การพัฒนาระบบการศึกษาให้มีคุณภาพเพียงพอจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ นอกจากนี้ที่จะทำให้ แรงงานสามารถปรับตัวได้แล้ว ผลบวกอีกประการหนึ่งคือความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ เทคโนโลยีด้วยเช่นกัน เนื่องจากแรงงานมีความรู้และทักษะที่จะนำเทคโนโลยีไปใช้ให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ด้วยแรงงานที่ฉลาด ประกอบกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ก็สามารถสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ผ่านการทำ วิจัยและพัฒนา ซึ่งสามารถนำไปเป็นอีกหนึ่งปัจจัยขยายประสิทธิภาพในการผลิตได้อย่างต่อเนื่อง และ กลายเป็นวงจรการส่งเสริมนวัตกรรมและเศรษฐกิจ (Romer, 1994<sup>57</sup>; Kozma, 2008<sup>58</sup>)

แนวทางการพัฒนาการศึกษาที่กำลังได้รับความนิยมคือการปรับปรุงระบบการศึกษาหรือหลักสูตรให้ สามารถพัฒนาทักษะแห่งยุคศตวรรษที่ 21 (21st Century Skills) หรือทักษะแห่งอนาคตให้กับเยาวชนเพื่อ รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่กำลังจะเกิดขึ้น ทักษะใหม่นี้ประกอบไปด้วย 3 แนวคิดหลักได้แก่ กลุ่ม ทักษะชีวิตและการทำงาน กลุ่มทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม และกลุ่มทักษะด้านสารสนเทศและ เทคโนโลยี<sup>59</sup> ด้วยทักษะทั้งสามแนวทางจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตในยุคที่มีความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีผ่าน 3 ช่องทาง ได้แก่ ความสามารถในการเรียนรู้หรือซึมซับความรู้ที่ได้จากการทำงาน ความสามารถในการแก้ไขปัญหาซับซ้อนในการทำงานเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิต และความสามารถในการต่อยอดองค์ความรู้ใหม่ๆ (Kozma, 2008)

ทุนมนุษย์เป็นหนึ่งในทุนที่สามารถส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสามารถเริ่มสะสมได้ใน ระบบการศึกษาของเยาวชน โจทย์สำคัญของประเทศไทยในประเด็นของการศึกษาจึงประกอบไปด้วยทั้งเชิง ปริมาณและโดยเฉพาะเชิงคุณภาพ การพัฒนาทั้งสองอย่างควบคู่กันไปผ่านการสนับสนุนเยาวชนให้เข้าถึง ระบบการศึกษาได้ทุกคนและการพัฒนาระบบการศึกษาหรือปรับหลักสูตรให้ทันสมัยเข้ากับสถานการณ์การ เปลี่ยนแปลงของโลกและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ประสบความสำเร็จ จะทำให้เยาวชนมีความสามารถ ในการเรียนรู้และความสามารถในการสร้างองค์ความรู้อย่างต่อเนื่องในวัยแรงงาน

#### 4) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการพัฒนาทักษะแรงงาน

---

<sup>57</sup> Romer, P. M. (1994). "The Origins of Endogenous Growth". *The Journal of Economic Perspectives*. 8 (1): 3–22.

<sup>58</sup> Kozma, R.B. (2008). "ICT, Education Reform, and Economic Growth: A Conceptual Framework". San Francisco: Intel Corporation.

<sup>59</sup> ศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.aeseducation.com/blog/what-are-21st-century-skills>

ตามหลักเศรษฐศาสตร์พื้นฐานอย่างง่าย กระบวนการผลิตภายใต้ระบบเศรษฐกิจประกอบไปด้วยสองปัจจัยการผลิตหลักซึ่งก็คือทุนและแรงงาน ดังนั้น กำลังแรงงานจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หลายประเทศทั่วโลกกำลังประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานซึ่งจะสามารถส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศนั้นๆ ได้ การขาดแคลนแรงงาน คือ สถานการณ์ที่ผู้จ้างไม่สามารถหาแรงงานมาทำงานได้พอตามตำแหน่งงานที่เปิดไว้ หรือความหมายตามภาษาเศรษฐศาสตร์ คือ ภาวะที่อุปสงค์ต่อแรงงานมีมากกว่าอุปทานของแรงงาน ภายใต้ค่าจ้าง ณ ช่วงเวลาหนึ่ง หรือ ภาวะที่การขยายตัวของอุปสงค์เร็วกว่าการขยายตัวของอุปทาน ภาวะนี้สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งปัญหาขาดแคลนเชิงปริมาณและขาดแคลนเชิงคุณภาพที่ผู้จ้างไม่สามารถหาแรงงานที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการได้ (Veneri, 1999)<sup>60</sup> ซึ่งสามารถแบ่งปัญหาขาดแคลนแรงงานเชิงคุณภาพออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ปัญหาที่แรงงานมีคุณภาพการศึกษาหรือทักษะมากกว่าหรือน้อยกว่าที่ผู้ว่าจ้างต้องการ และปัญหาที่แรงงานจบการศึกษาไม่ตรงกับสายงานที่เข้าทำงาน (Sloane, 2010)<sup>61</sup>

สาเหตุของปัญหาการขาดแคลนแรงงานในเชิงคุณภาพมีหลายประการ เช่น แรงงานขาดแคลนความรู้ทางวิชาชีพทั้งด้านทฤษฎีและด้านปฏิบัติ (hard skill) แรงงานขาดแคลนทักษะที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสายงาน (soft skill) ความไม่สมมาตรและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร (imperfect and asymmetric information) และการขาดความเชื่อมโยงระหว่างภาคอุตสาหกรรมและสถาบันการศึกษา โดยแนวทางแก้ปัญหามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวทางได้แก่ หนึ่ง การให้สถาบันการศึกษาปรับเนื้อหาหลักสูตรให้สอดคล้องและทันกับความต้องการของตลาดแรงงานด้วยการร่วมมือกับผู้ประกอบการ สอง การสนับสนุนโดยภาครัฐด้วยการเป็นตัวกลางรวบรวมข้อมูลความต้องการของตลาดและจัดอบรมให้กับแรงงานที่ขาดแคลนทักษะ และสาม การพัฒนาแรงงานด้วยตัวเองของภาคเอกชนเพื่อให้ตรงกับความต้องการที่แท้จริง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม บริษัทขนาดใหญ่หรือที่มีทุนมากพอสามารถแก้ปัญหานี้ได้ แต่บริษัทรายย่อยหรือรายเล็กจะไม่สามารถใช้วิธีแก้ปัญหานี้ได้ (มณเฑียร สติมานนท์ และทัศนีย์ สติมานนท์, 2561)<sup>62</sup> ดังนั้น ภายใต้ปัจจัยนี้ คณะผู้วิจัยจะขอเน้นกล่าวถึงการปรับหลักสูตรการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเพื่อพัฒนา hard skill ให้เหมาะสม

---

<sup>60</sup> Veneri, C.M. (1999). "Can occupational labor shortages be identified using available data?". Monthly Labor Review. pp. 15-16

<sup>61</sup> Sloane, P., Mavromaras, K., O'Leary, N., McGuinness, S., & O'Connell, P. J. (2010). "The skill matching challenge: Analysing skill mismatch and policy implications". Publications office of the European Union

<sup>62</sup> มณเฑียร สติมานนท์ และทัศนีย์ สติมานนท์. (2561). "การบริหารจัดการปัญหาคุณภาพแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม". Thammasat Economic Journal. Vol 36. No. 1.

ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาขาดแคลนกำลังแรงงานซึ่งเป็นรูปแบบปัญหาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จากบทความวิเคราะห์ของ เสาวณี จันทะพงษ์ และกานต์ชนิต เลิศเพียรธรรม (2561)<sup>63</sup> พบว่า ภายใต้สถานการณ์ตลาดแรงงานไทยในมิติของเชิงคุณภาพ แรงงานวุฒิปริญญาตรีมีจำนวนเพียงร้อยละ 16 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด 37.5 ล้านคน ในขณะที่สัดส่วนแรงงานที่จบใหม่ที่มีวุฒิปริญญาตรีมีมากถึงประมาณร้อยละ 60 นอกจากนี้ ในขณะที่ความต้องการแรงงานที่มีทักษะสาย STEM (Science, Technology, Engineer and Mathematics) มีถึงร้อยละ 60 แต่จำนวนนักศึกษาจบใหม่สาย STEM มีเพียงร้อยละ 21 ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาโครงสร้างประชากรในอนาคตของไทยที่จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากกว่าจำนวนแรงงานก็จะส่งแรงกดดันต่อปัญหาขาดแคลนแรงงานด้วยเช่นกัน ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทยจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมได้ถ้าไม่ได้รับการแก้ปัญหาอย่างเช่น การปรับหลักสูตรให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาด และการจัดการฝึกอบรมให้กับแรงงานที่ขาดแคลนทักษะที่จำเป็นต่อความต้องการของผู้ประกอบการ

#### 5) การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อการท่องเที่ยว

เศรษฐกิจสามารถแบ่งภาคการผลิตออกเป็นสามภาคได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคบริการ ภาคการผลิตของไทยที่มีขนาดของเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดคือภาคบริการที่มีสัดส่วนถึงเกือบร้อยละ 50 ของจีดีพี และภายใต้ภาคบริการ ภาคท่องเที่ยวถือว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากก่อนการแพร่ระบาดของโควิด 19 การท่องเที่ยวมีมูลค่ามากถึงประมาณร้อยละ 16 ต่อจีดีพี ซึ่งสามารถแยกออกเป็นมูลค่าจากผลทางตรงที่เกิดจากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติและนักท่องเที่ยวไทยและการใช้จ่ายของภาครัฐในการสนับสนุน ร้อยละ 7 ของจีดีพี และจากผลทางอ้อมที่เชื่อมโยงไปภาคหรือสาขาการผลิตอื่นในห่วงโซ่อุปทาน ร้อยละ 9 ของจีดีพี นอกจากขนาดของเศรษฐกิจที่ใหญ่แล้ว ภาคท่องเที่ยวถือว่าเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญขนาดใหญ่ ซึ่งในปี 2557 การจ้างงานภาคท่องเที่ยวคิดเป็นร้อยละ 14 ของการจ้างงานทั้งหมด<sup>64</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ภาคการท่องเที่ยวไทยยังมีความสามารถในการแข่งขันค่อนข้างสูง จากรายงาน The Travel & Tourism Competitiveness Report โดย World Economic Forum ปี 2562 ไทยมีดัชนีความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวอยู่ที่อันดับ 31 จาก 140 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับ 3 ของอาเซียนรองจากสิงคโปร์ที่อยู่อันดับ 17 และมาเลเซียที่อยู่อันดับ 29

ถึงแม้ว่าในภาพรวมการท่องเที่ยวจะดูมีลักษณะที่แข็งแกร่ง แต่พอมองเข้าไปในโครงสร้างของภาคการท่องเที่ยวยังพบว่ายังมีปัญหาบางประการที่จะมีผลต่อความยั่งยืนของภาคนี้ได้ โดยมีปัญหาทั้งในส่วนฝั่งอุปสงค์และฝั่งอุปทาน ในส่วนของอุปสงค์พบว่านักท่องเที่ยวมักไปกระจุกอยู่ตามหัวเมืองแหล่งท่องเที่ยว เช่น กรุงเทพฯ ภูเก็ต และชลบุรี ซึ่งมีรายได้รวมเกินครึ่งหนึ่งของรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งหมด นอกจากนี้ เชื่อ

<sup>63</sup> [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article\\_24Jul2018.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article_24Jul2018.pdf)

<sup>64</sup> อ้างอิงจากเอกสารนำเสนอวิจัยเรื่อง “การท่องเที่ยวไทย: ความสำคัญ ความท้าทาย และความยั่งยืน” โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในไทยก็กระจุกไปที่บางชาติ ได้แก่ จีน อาเซียนและยุโรป ซึ่งนับจำนวนนักท่องเที่ยวรวมร้อยละ 70 ของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมด ดังนั้น การพึ่งพาแหล่งท่องเที่ยวกับเชื้อชาติแห่งใดหรือชาติใดชาติหนึ่งมากเกินไปจะทำให้เกิดความเสี่ยงในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวในระยะยาวได้

ปัญหาในฝั่งอุปทานของภาคท่องเที่ยวมีสองประการ ประการแรกคือความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวของทั้งโครงสร้างพื้นฐานและแหล่งท่องเที่ยว ปัญหานี้เกิดขึ้นโดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่นักท่องเที่ยวกระจุกตัวที่แห่งใดแห่งหนึ่งมากเกินไปและมีแนวโน้มทำให้สถานที่ท่องเที่ยวเหล่านั้นเสื่อมโทรมได้ง่ายขึ้นและมีผลต่อความมั่นคงด้านการท่องเที่ยว และโครงสร้างพื้นฐานอย่างสนามบินบางแห่งก็รับจำนวนนักท่องเที่ยวเกินความสามารถที่รับได้ ทำให้ความสามารถในการบริการลดลง นอกจากนี้ แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างระบบคมนาคมให้มีความพร้อม ทำให้แหล่งท่องเที่ยวเหล่านั้นสูญเสียแรงดึงดูดนักท่องเที่ยวและเสียโอกาสในการสร้างรายได้เพิ่มจากแหล่งท่องเที่ยวเหล่านั้นด้วย ประการที่สองคือคุณภาพของแหล่งท่องเที่ยวที่ยังไม่ใช่ว่าจุดดึงดูดนักท่องเที่ยว ภาคการท่องเที่ยวไทยยังคงเน้นการแข่งขันด้านราคาที่ถูกและการสร้างรายได้จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่มาก โดยในหลายปีที่ผ่านมา จำนวนนักท่องเที่ยวขยายตัวได้ร้อยละ 8 ต่อปี แต่ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักท่องเที่ยวขยายตัวเพียงร้อยละ 2 ต่อปี ดังนั้น ไทยจึงมีแนวโน้มที่จะสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในอนาคตได้<sup>65</sup>

ในช่วงของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่สามารถเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทยได้หรือแม้แต่ผลมาตรการล็อกดาวน์เองก็ทำให้นักท่องเที่ยวไทยเดินทางในประเทศได้ลำบากเช่นกัน รายได้ของการท่องเที่ยวลดลงไปอย่างมากและส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและแรงงานของภาคการท่องเที่ยว แต่ถึงกระนั้น เมื่อวิกฤติการแพร่ระบาดจบลงแล้ว การท่องเที่ยวไทยก็จะสามารถกลับมาเป็นเครื่องจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมีโจทย์ที่ต้องแก้ต่อไปว่าภาคการท่องเที่ยวไทยจะได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึงและการปรับแนวทางให้เป็นการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพเพื่อส่งเสริมการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้หรือไม่

#### 6) การสนับสนุนลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย

ภาครัฐได้เร่งกระตุ้นการลงทุนครั้งใหญ่ด้วยการจัดตั้งโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันและส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นเขตเศรษฐกิจพิเศษประกอบด้วย 3 เขตพื้นที่ ได้แก่ (1) โครงการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง (2) โครงการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ (Southern Economic Corridor : SEC) ในพื้นที่จังหวัดชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช และ (3) โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

<sup>65</sup> อ้างอิงจากบทวิเคราะห์เรื่อง “การท่องเที่ยวกับบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย ฮีโร่จำเป็นหรือ ฮีโร่ตัวจริง?” โดยณิชาภัทร สุรวัฒนานนท์ จากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ที่

[https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article\\_29Oct2019.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article_29Oct2019.pdf)

ชายแดน (Special Economic Zones: SEZs) โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดให้เขตเศรษฐกิจพิเศษ EEC เป็นประเด็นหลักของปัจจัยนี้

โครงการ EEC เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้ไทยแลนด์ 4.0 ที่ต่อยอดการพัฒนาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกหรือ Eastern Seaboard ที่ริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เนื่องจากรัฐบาลสมัยนั้นได้พิจารณาเล็งเห็นถึงศักยภาพของพื้นที่ในบริเวณภาคตะวันออกในการที่จะสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยทั้งในด้านการเป็นฐานของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการเป็นจุดเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ของภูมิภาคอาเซียนด้วย เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษจึงหมายถึงพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยสมบูรณ์ ร่วมการลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และพัฒนาพื้นที่ให้มีความทันสมัย โดยได้ประกาศไปแล้ว 5 เขต บนพื้นที่ประมาณ 18,781 ไร่ รองรับการลงทุนรวมประมาณ 8.6 แสนล้านบาท<sup>66</sup> ซึ่งสามารถสรุปได้ดังรูปที่ 4.1

รูปที่ 4.1 สรุปแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก



ที่มา: <https://eeco.or.th/>

โดยเป้าหมายหลักของ EEC ประกอบไปด้วย 3 ข้อใหญ่ได้แก่ (1) เพื่อกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนที่มีผลทวีคูณต่อเศรษฐกิจทั้งในการลงทุนด้านก่อสร้างผ่านนิคมอุตสาหกรรมและโรงงานใหม่ และด้านเครื่องจักรอุปกรณ์ผ่านการซื้อขายและนำเข้าเครื่องจักรใหม่เพื่อขยายผลการผลิต (2) เพื่อยกระดับโครงสร้างการผลิตไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจนสามารถเป็นกลไกใหม่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (New engine of growth) ผ่านการสนับสนุน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งแบ่งเป็น 5 อุตสาหกรรมไทยเดิมที่มีศักยภาพ (First S-Curves) ได้แก่ ยานยนต์แห่งอนาคต อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ ท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและเชิงสุขภาพ

<sup>66</sup> อ้างอิงจากรายงานประจำปี 2562 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษตะวันออก (สกพอ.)

เกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ และการปฏิรูปอาหาร และ 5 อุตสาหกรรมแห่งอนาคต (New S-Curve) ได้แก่ หุ่นยนต์เพื่ออุตสาหกรรม การบินและโลจิสติกส์ การแพทย์ครบวงจร เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ และ ดิจิทัล และ (3) เพื่อสร้างความได้เปรียบของแรงดึงดูดการลงทุนเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง ทั้งนี้ เป้าหมายสูงสุดของ EEC คือ การเป็นเขตเศรษฐกิจที่ดีที่สุด และทันสมัยที่สุด เพื่อยกระดับให้ประเทศมีรายได้สูงหรือเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี 2575 ตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ<sup>67</sup>

โครงการ EEC ได้วางแผนการพัฒนาอย่างรอบด้านเพื่อสนับสนุนการลงทุนและการผลิตของภาคเอกชนอย่างเต็มที่เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพการผลิตที่สูงขึ้นและส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในที่สุด แผนพัฒนาตามแนวทาง EEC ประกอบไปด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพที่สำคัญ (hard infrastructure) ทั้งทางถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ การบิน ดิจิทัล สาธารณูปโภค และพลังงาน<sup>68</sup> รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลและการพัฒนาทุนมนุษย์ (soft infrastructure) เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจในประเด็นสำคัญ และมีอำนาจในการอนุมัติกิจกรรมตามกฎหมายในพื้นที่ เพื่อความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จครบวงจร (One stop services) ที่จะช่วยลดขั้นตอนเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ การพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านการศึกษาด้วยการส่งเสริมให้สถานศึกษาที่มีชื่อเสียงจากต่างประเทศและมีหลักสูตรที่ตอบโจทย์ความต้องการของอุตสาหกรรม เป้าหมายเข้ามาตั้งในพื้นที่เขต EEC การสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาจนถึงมหาวิทยาลัยให้ปรับหลักสูตรให้เข้ากับยุคสมัยใหม่ที่เน้นด้านเทคโนโลยี และการพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านการพัฒนาระบบสาธารณสุขอย่างครบวงจรเพื่อสุขภาพที่ดีของแรงงาน ดังนั้น การผลักดันสนับสนุนให้แผนดังกล่าวทั้งหมดประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการเพื่อสร้างอนาคตทางด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย

## 7) ปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์

ความหมายโดยทั่วไปของภูมิรัฐศาสตร์ คือ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง ภูมิศาสตร์ สังคม โครงสร้างประชากร และเศรษฐกิจ ที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกล่าวโดยง่ายคือ การศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>69</sup> ในช่วงเวลาที่ผ่านมา โลกได้เผชิญกับความ

<sup>67</sup> อ้างอิงจากบทความวิชาการเรื่อง “โครงการ EEC: ความหวังใหม่ในการพลิกฟื้นวัฏจักรการลงทุน” โดย ณัชพล จรุงพิพัฒน์กุล จากธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>68</sup> เช่น โครงการทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังและมาบตาพุด โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน โครงการพัฒนาเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล โครงการพัฒนาระบบกักเก็บและส่งน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค และโครงการพัฒนาพลังงานอัจฉริยะเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก

<sup>69</sup> Paşcu, L.C. (2015). “Geopolitics - A New Framework Of Analysis: Global Challenges And Perspectives”. SEA: Practical Application of Science, 437-444.

ผันผวนของปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ที่เกิดมาจากปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ อย่างเช่น การที่สหราชอาณาจักรขอลงตัวจากสหภาพยุโรป (Brexit) และสงครามทางการค้าระหว่างประเทศ ทางคณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดประเด็นสำหรับปัจจัยนี้คือ ผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างชาติหรือความสัมพันธ์ระหว่างต่างชาติด้วยกันต่อการเติบโตของเศรษฐกิจไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสามารถส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้หลายช่องทาง ได้แก่ การซื้อขายระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และการผลิตและการจ้างงานของแต่ละประเทศ โดยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีรูปแบบการเปิดประเทศเสรีทั้งในด้านการค้าขายและเคลื่อนย้ายทุน ได้รับการยืนยันจากทั้งเชิงทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์เป็นส่วนใหญ่ว่าสามารถยกระดับความสามารถในการเติบโตของเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศต่างๆ ได้ (IMF staff, 2001)<sup>70</sup> ทฤษฎีพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เรื่องความได้เปรียบโดยสัมบูรณ์และความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Absolute and Comparative advantage) ได้อธิบายว่าการเปิดประเทศเสรีจะทำให้รูปแบบการผลิตของแต่ละประเทศเปลี่ยนไป โดยฐานการผลิตในประเทศจะหันมาผลิตสินค้าที่ต้นทุนต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบกับต่างชาติ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรไปผลิตในสิ่งที่ประเทศนั้นถนัด (specialization) และส่งผลบวกต่อประสิทธิภาพในการผลิต ในทางด้านหลักฐานเชิงประจักษ์ การศึกษาของ Frankel and Romer (1999)<sup>71</sup> ได้ยืนยันว่าเมื่อแต่ละประเทศเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกันมากขึ้นจะช่วยทำให้เศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีอัตราการเติบโตที่สูงขึ้นผ่านช่องทางต่างๆ ได้แก่การสะสมทุนที่มากขึ้นทั้งเชิงกายภาพและเชิงทุนมนุษย์ และการถ่ายทอดนวัตกรรมเทคโนโลยี นอกจากนี้ การลงทุนขาออกก็สามารถส่งผลดีต่อเศรษฐกิจภายในได้เช่นกัน การได้เข้าไปลงทุนในประเทศที่มีต้นทุนต่ำและมีความได้เปรียบในการผลิตจากเทคโนโลยี ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพการผลิตที่สูงขึ้นและสร้างรายได้กลับเข้าประเทศ

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีก็อาจสร้างความเสี่ยงหรือส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ได้เช่นกัน โดยกิริยา กุลกลการและธนพงษ์ โปธิปิติ (2543) กล่าวว่า การเปิดประเทศอย่างเสรีอาจส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในบางช่องทาง เช่น การค้าระหว่างประเทศอาจไม่สามารถขยายตัวได้และทำลายความสามารถในการแข่งขันภายในถ้าเกิดภาวะการผูกขาดที่เป็นไปได้จากทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนามักจะเสียเปรียบทางการค้าเนื่องจากระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศยังขาดความพร้อมที่จะสนับสนุนการผลิตของเอกชนเพื่อที่จะ

---

<sup>70</sup> IMF staff. (2001, November). "Global Trade Liberalization and the Developing Countries".

International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/110801.htm>

<sup>71</sup> Frankel, J.A., Romer, D. (1999). "Does Trade Cause Growth?" The American Economic Review.

แข่งขันกับต่างประเทศ (The World Bank, 2018)<sup>72</sup> นอกจากนี้ ความผันผวนของการเมืองระหว่างประเทศ และปัญหาภายในของแต่ละประเทศก็มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน อาทิ สงครามการค้า Brexit และปัญหาการประท้วงอย่างรุนแรงในฝรั่งเศส ก็อาจส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของโลกและขยายผลเสียที่เป็น ความเสี่ยงต่อการค้าขายและการลงทุนระหว่างประเทศได้

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นประเทศที่ค่อนข้างเปิดเสรีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถสังเกตได้จากผลรวมของมูลค่าการนำเข้าและส่งออกที่มากกว่าร้อยละ 100 ของจีดีพี และพึ่งพา รายได้จากการส่งออกมากเกือบร้อยละ 50 ของจีดีพี รวมถึงความต้องการพึ่งพาการลงทุนจากต่างชาติ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงมีผลต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังต้อง ให้ความสนใจในประเด็นการเลือกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้เหมาะสมระหว่างคู่ประเทศ เช่น สนธิสัญญาการค้าระหว่างประเทศ การรวมกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ การสร้างความ พร้อมให้กับฐานเศรษฐกิจเพื่อรองรับการแข่งขันระหว่างประเทศและการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับความ ผันผวนทางปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์เป็นประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากประเด็นเหล่านี้จะมีผลต่อการสร้างรายได้ทั้ง การส่งออกและการลงทุนของไทยในต่างประเทศ รวมถึงการส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิต ภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระยะยาวได้ทั้งสิ้น

#### 8) รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต

ด้วยความก้าวหน้าเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทในทุกภาคส่วนของการผลิต ย่อมทำให้นักวิเคราะห์ หรือสถาบันวิชาการต่างๆ คาดการณ์ถึงผลกระทบต่อการทำงานของเศรษฐกิจ เสาวณี จันทะพงษ์ และพัชรพร สิริพัฒน์ไพบูล (2560)<sup>73</sup> ได้วิเคราะห์ว่ารูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคตสามารถ เป็นไปได้ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ ตลาดแรงงานสองขั้ว (Job Polarization) และ ตลาดแรงงานที่จ้างเป็นครั้ง ๆ ไม่ประจำ (Gig economy)

จากรายงาน The Future of Jobs Report 2020<sup>74</sup> ของ World Economic Forum ที่คาดการณ์ ว่าภายในปี 2563 อาชีพที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีจะเกิดขึ้นประมาณ 2.1 ล้านตำแหน่ง แต่ในทางตรงกันข้าม เทคโนโลยีจะทำให้งานหายไป 7.1 ล้านตำแหน่งทั่วโลก จึงทำให้ตำแหน่งงานสุทธิลดลงไป 5 ล้านตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แนวคิดเรื่องตลาดแรงงานสองขั้วได้รับการคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเกิดขึ้นจริงในอนาคต ตลาดแรงงานสองขั้วคือ คือ กลุ่มแรงงานทักษะสูงและทักษะต่ำหรือทักษะพื้นฐานที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่

<sup>72</sup> The World Bank. (2018, April 3). “Stronger Open Trade Policies Enable Economic Growth for All”. <https://www.worldbank.org/en/results/2018/04/03/stronger-open-trade-policies-enables-economic-growth-for-all>

<sup>73</sup> บทวิเคราะห์เรื่อง “เทคโนโลยีแห่งอนาคต Gig Economy และโลกการทำงานที่ไม่เหมือนเดิม” โดยเสาวณี จันทะพงษ์ และพัชรพร สิริพัฒน์ไพบูล จากธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>74</sup> <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>



ที่กลุ่มแรงงานทักษะระดับกลางหายไปแทน กลุ่มแรงงานทักษะสูงมักจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี เช่น ผู้บริหารและผู้ประกอบวิชาชีพ กลุ่มอาชีพด้าน STEM (กลุ่มแรงงานผู้เชี่ยวชาญในด้านวิทยาศาสตร์ (Science) เทคโนโลยี (Technology) วิศวกรรมศาสตร์ (Engineering) และคณิตศาสตร์ (Mathematics)) ส่วนกลุ่มแรงงานพื้นฐาน เช่น กลุ่มแรงงานด้านบริการที่ยังต้องเกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน ส่วนกลุ่มแรงงานทักษะกลางที่หายไป คือกลุ่มที่สามารถถูกแทนที่ด้วยเครื่องจักร เช่น เกษตรกร แรงงานก่อสร้าง และพนักงานขาย ด้วยตลาดสองข้างจะส่งผลดีทางตรงต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้จากผลิตภาพหรือความสามารถในการผลิตที่สูงของกลุ่มแรงงานทักษะสูง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ตลาดสองข้างก็สามารถส่งผลเสียทางอ้อมได้จากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างแรงงานทักษะสูงและแรงงานทักษะต่ำ

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าของอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ ทำให้คนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และความรู้ใหม่ได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้รูปแบบของการใช้ชีวิตของคนสมัยใหม่ที่โตมาพร้อมกับเทคโนโลยี มีแนวคิด วิถีชีวิต รสนิยม และพฤติกรรมที่แตกต่างจากคนรุ่นก่อน คนรุ่นนี้รักอิสระ ไม่ชอบความคิดในกรอบ ต้องการความยืดหยุ่นในการทำงาน มีความเชื่อในผลงานมากกว่าจำนวนชั่วโมงการทำงาน และความสมดุลระหว่างการใช้ชีวิตและการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากคนรุ่นก่อนที่เชื่อว่าต้องทำงานหนักเพื่อความก้าวหน้า จึงเกิดเป็นงานรูปแบบใหม่ที่รับจ้างเป็นครั้งๆ ไม่ประจำ ทำระยะสั้น และทำหลายงานในเวลาเดียวกันได้ ไม่จำเป็นต้องมีสัญญาจ้าง นายจ้าง ซึ่งกำลังได้รับความนิยมจากคนรุ่นใหม่ โดยในสหรัฐอเมริกา เรียกระบบเศรษฐกิจที่มีรูปแบบการทำงานแบบนี้ว่า Gig Economy ซึ่งครอบคลุมงานพาร์ทไทม์ ฟรีแลนซ์ และอาชีพอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นพนักงานประจำ รูปแบบของค่าตอบแทนจะได้เป็นรายครั้ง ตามจำนวนและคุณภาพของงานที่ทำ ส่วนในประเทศไทย Gig Economy ได้ปรากฏอยู่ในทุกภาคการผลิตมาเป็นเวลานานแล้ว ตัวอย่างหนึ่งคือแรงงานภาคเกษตรกรรม ในประเทศที่ทำการเกษตรเป็นฤดูกาล โดยเฉพาะช่วงเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก จึงมีอาชีพแรงงานรับจ้างแบบชั่วคราวเกิดขึ้น นอกจากนี้ Gig Economy ของไทยก็มีแนวเพิ่มสูงขึ้นได้จากการพัฒนาของธุรกิจแนว platform ออนไลน์และเว็บไซต์หางานสำหรับชาวฟรีแลนซ์ที่กำลังเติบโตขึ้น จึงเป็นส่วนสนับสนุนให้แรงงานประเภทนี้เพิ่มจำนวนขึ้น<sup>75</sup>

รูปแบบการจ้างงานแบบ Gig economy สามารถส่งผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้หลายช่องทาง เช่น การสร้างงานแนวใหม่ทำให้เกิดรายได้ส่วนเพิ่มแก่ประเทศ และผลทางอ้อม เช่น แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการเก็บภาษีเงินได้จากรายได้ของแรงงานประเภท Gig ที่กำลังขยายตัวส่งผลให้การคลังมีเสถียรภาพมากขึ้น<sup>76</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตาม Gig economy สามารถผลลบท่อเศรษฐกิจได้เช่นกัน เนื่องจากการจ้างประเภทนี้มักจะพบว่าไม่มีการดูแลเรื่องสวัสดิการด้านสุขภาพให้กับลูกจ้างและมักมีการใช้งานเกินเวลารวมถึงมีรายได้ที่ไม่แน่นอน จึงทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของแรงงานและการขาดทรัพยากรทั้งเงินและ

<sup>75</sup> อ้างอิงจากบทความเรื่อง “Gig Economy: โลกยุคใหม่ของคนทำงาน” โดยกัลยรักษ์ นัยรักษ์เสรี จาก EIC SCB ซึ่งสามารถเข้าถึงได้จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/4070>

<sup>76</sup> คณะผู้วิจัยได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเสถียรภาพทางการคลังกับเศรษฐกิจ ผ่านปัจจัยข้อจำกัดด้านการคลัง

เวลาที่จะนำไปพัฒนาศักยภาพของตนเองซึ่งส่งผลเสียต่อการสะสมทุนมนุษย์ (เสาวณี จันทะพงษ์ และ พัชรพร ลิฬพัฒน์ไพบูล, 2560)

รูปแบบของอาชีพในอนาคตทั้งตลาดสองชั่วและ Gig economy มีผลที่ดีต่อเศรษฐกิจไทยผลิตภาพสูงขึ้นจากกลุ่มแรงงานมากทักษะและการสร้างงานสร้างอาชีพและแหล่งรายได้ของภาครัฐเพิ่มเติมจาก Gig economy แต่ก็ยังคงต้องระวังความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นทั้งในด้านปัญหาความเหลื่อมล้ำ และสวัสดิการของประชาชน ดังนั้น ภาครัฐจะต้องวางแผนรับมือให้รอบด้านเพื่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย เช่น การพัฒนาทักษะแรงงานขั้นสูงผ่านทั้งหลักสูตรการศึกษาและการฝึกอบรม มาตรการเยียวยาปัญหาความเหลื่อมล้ำ และการรองรับประกันสุขภาพให้กับแรงงานประเภท Gig

#### 9) การปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Guillotine)

หนึ่งในโครงสร้างพื้นฐานแบบ soft infrastructure ที่สำคัญคือกฎระเบียบและข้อกำหนดที่มีผลต่อการประกอบธุรกิจและการลงทุน ตลอดทั้งนักวิชาการและรัฐบาลทั่วโลกกำลังให้ความสนใจในการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎระเบียบเพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคเอกชน และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การวางกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบไปด้วย การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายลดการผูกขาดเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน และการปรับหรือยกเลิกกฎหมายที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสร้างภาระแก่การประกอบธุรกิจ ทั้งหมดเป็นธรรมาภิบาลของภาครัฐ (Good governance) รูปแบบหนึ่ง (Jalilian et al, 2007)<sup>77</sup> โดยธรรมาภิบาลสามารถส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจได้ผ่านการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมในการลงทุน (Kirkpatrick, 2006)<sup>78</sup> และมีหลักฐานเชิงประจักษ์ให้การสนับสนุนด้วยเช่นกันว่าธรรมาภิบาลสามารถเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจได้จริงในหลายประเทศทั่วโลก (Olson et al, 1998)<sup>79</sup>

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจที่เผยแพร่ผ่านรายงานที่มีชื่อว่า Doing Business Report โดยในปี 2563 การประเมินของธนาคารโลกได้กำหนดตัวชี้วัดครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจทั้งหมด 12 ด้าน ประกอบไปด้วย (1) ด้านการขอเริ่มต้นธุรกิจ (2) ด้านการขออนุญาตก่อสร้าง (3) ด้านการขอใช้ไฟฟ้า (4) ด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน (5) ด้านการได้รับสินเชื่อ (6) ด้านการคุ้มครองผู้ลงทุน (7) ด้านการชำระภาษี (8) ด้านการค้าระหว่างประเทศ (9) ด้านการ

---

<sup>77</sup> Jalilian, H., Kirkpatrick, C., Parker, D. (2007). "The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis". World Development. Vol. 35. No. 1, Pages 87-103.

<sup>78</sup> Kirkpatrick, C., Parker, D. and Y.-F. Zhang. (2006). "Foreign direct investment in infrastructure in developing countries: does regulation make a difference?". Transnational Corporations 15 (1), 143-172.

<sup>79</sup> Olson, M., Sarna, N., & Swamy, A. V. (1998). "Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity". Mimeo: Centre for Institutional Reform and Informal Sector (IRIS). University of Maryland.

บังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง (10) ด้านการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย และอีกด้านที่เพิ่มเติมเข้ามาในปี 2563 แต่ยังไม่ได้รวมเข้าไปในการคำนวณคะแนน ได้แก่ (11) ด้านการจ้างแรงงาน และ (12) ด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยการให้คะแนนมาจากการสำรวจความเห็นของภาคเอกชนเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพและการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในด้านความสะดวกและความเร็วของขั้นตอนการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ประสิทธิภาพของกฎหมายหรือข้อระเบียบนั้นๆ โดยในปี 2563 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 21 จาก 190 ประเทศทั่วโลก จากอันดับที่ 26 ในปี 2559 ซึ่งมีคะแนนเท่ากับ 80.10 คะแนน สูงที่สุดในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา

ผลที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากการที่ประเทศไทยได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2557 ที่เคยอยู่ในอันดับที่ 46 ด้วยการปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการให้รวดเร็วขึ้น นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้อำนวยความสะดวกให้การประกอบธุรกิจง่ายขึ้น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริการภาครัฐสะดวกขึ้น<sup>80</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ยังคงมีกฎหมายและข้อระเบียบอีกจำนวนมากที่รอกการแก้ไข โครงการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Guillotine) ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2561 ได้ทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ เพื่อลดหรือเลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นและสร้างภาระต่อการปฏิบัติ โดยมีหลักเกณฑ์ในการทบทวนผ่าน 2 มิติ คือ ด้านนิติศาสตร์ที่เป็นการทบทวนความจำเป็นทางกฎหมาย และด้านเศรษฐศาสตร์ที่เป็นการทบทวนด้านความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ<sup>81</sup> และพบว่ายังมีกฎหมายและข้อระเบียบจำนวน 820 กระบวนงานที่ยังคงต้องโละทิ้ง ปรับปรุง และนำมารวมกันและสร้างใหม่ ซึ่งถ้าภาครัฐทำตามข้อเสนอดังกล่าว จะสามารถช่วยลดต้นทุนทางตรงและค่าเสียโอกาสของภาคธุรกิจได้ถึง 1.3 แสนล้านบาทต่อปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.8 ของจีดีพี<sup>82</sup> ดังนั้น การผลักดันการปฏิรูปกฎหมายและข้อระเบียบให้ไปสุดทางจะสามารถสร้างอาชีพ ลดต้นทุนธุรกิจ และฟื้นฟูกิจการ และทำให้เกิดการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในที่สุด

#### 10) เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Silver economy)

หลายประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่สัดส่วนจำนวนประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดที่สูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย ณ ปี 2563 ทั้งโลกมีจำนวนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 7 ของจำนวนประชากรทั้งหมดบนโลก องค์การสหประชาชาติ (UN) คาดการณ์ว่าภายในปี 2050 ประชากรทั่วทั้งโลกที่มีอายุมากกว่า 65 ปี จะมีสัดส่วนต่อประชากรทั้งหมดมากกว่าร้อยละ 14 หรือเท่ากับประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรบนโลก ดังนั้น ด้วยสภาพโครงสร้างประชากรที่กำลังจะเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนกำลังสนใจที่จะศึกษา หา และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจจากการ

<sup>80</sup> <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-data/82259-doing-business.html>

<sup>81</sup> สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่

<https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256204Knowledge03.aspx>

<sup>82</sup> [https://tdri.or.th/2020/10/economic-stimulus-by-regulatory-reform\\_press/](https://tdri.or.th/2020/10/economic-stimulus-by-regulatory-reform_press/)

เปลี่ยนแปลงนี้ จึงทำให้เกิดแนวคิดเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการแสวงโอกาสจากสังคมผู้สูงอายุที่มีชื่อว่า เศรษฐกิจผู้สูงอายุ หรือเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Silver Economy

แนวคิดพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์แบบเก่ามักจะมองว่าสังคมผู้สูงอายุจะเป็นภาระต่อเศรษฐกิจด้วย ประสิทธิภาพในการผลิตที่ลดลงเนื่องจากมีจำนวนแรงงานศักยภาพลดลงและภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในส่วนสวัสดิการผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น แต่ด้วยภาวะจำเป็นที่โครงสร้างประชากรกำลังเคลื่อนสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้แนวคิดการแสวงหาโอกาสจากวิกฤติอย่าง เศรษฐกิจผู้สูงอายุ หรือ Silver Economy จำเป็นต้องเกิดขึ้นมาเพื่อสร้างทางรอดให้กับเศรษฐกิจ (OECD, 2014)<sup>83</sup>

สหภาพยุโรป (European Union: EU) ได้นำแนวคิดเศรษฐกิจมาปรับใช้เป็นแนวทางนโยบายเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิกที่กำลังเข้าสู่ยุคสังคมผู้สูงอายุ คณะกรรมาธิการยุโรปได้แบ่งแนวทางสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจออกเป็น 2 ทาง ทางแรกคือการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานให้อยู่ในตลาดแรงงานให้นานที่สุด ด้วยการสร้างระบบการเกษียณอายุให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น การสร้างแหล่งเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความรู้และความสามารถตลอดชีวิต และสร้างสถานที่ทำงานที่เหมาะสม เป็นต้น ส่วนแนวทางที่สองคือ การสร้างตลาดสินค้าและบริการรองรับความต้องการของผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มจำนวนขึ้นซึ่งส่วนใหญ่จะต้องมีการตีแซนซ์ขึ้นมาใหม่ เพราะในตลาดยุคปัจจุบันยังมีโอกาสอีกมากในการตอบโจทย์ความต้องการของผู้สูงอายุ เช่น การสร้างแหล่งท่องเที่ยวที่เหมาะสม แหล่งที่อยู่อาศัย การบริการด้านพยาบาล และเครื่องมืออำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันที่เน้นไปในการเติมความบกพร่องต่างๆ อาทิ เครื่องมือที่ช่วยในการมองเห็น การรับรู้ สุขภาพและความคล่องตัว<sup>84</sup> ดังนั้น การขยายตัวของตลาดนี้สามารถสร้างโอกาสให้ธุรกิจเกิดขึ้นใหม่ เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพขึ้น และที่สำคัญ ตลาดแนวนี้มักจะต้องนำนวัตกรรมเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ด้วย จึงก่อให้เกิดการสร้างงานประเภทเน้นใช้ทักษะที่มีประสิทธิภาพการผลิตที่สูงและสามารถยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อีกขั้นหนึ่ง

การผลักดันให้สองแนวทางของเศรษฐกิจผู้สูงอายุเกิดขึ้นจริงจะต้องมีการสร้างความพร้อมเพื่อรองรับฐานเศรษฐกิจดังกล่าว กล่าวคือ ผู้สูงอายุจะต้องมีเงินมากพอและสุขภาพที่ดีมากพอที่จะนำไปบริโภคหรือทำงานต่อได้ ดังนั้น นโยบายที่ต้องตามมาคือการผลักดันการออมให้เกิดขึ้นตั้งแต่ประชาชนวัยแรงงานและการพัฒนาระบบประกันสังคม คณะกรรมาธิการยุโรปได้คาดการณ์ไว้ว่าภายในปี 2025 เศรษฐกิจผู้สูงอายุจะสามารถสร้างรายได้ให้กลุ่มประเทศสมาชิกอยู่ได้มากกว่า 5.4 ล้านล้านยูโรซึ่งคิดเป็นร้อยละ 32 ต่อจีดีพีของ

<sup>83</sup> OECD. (2014, June 26). “The Silver Economy as a Pathway for Growth Insights from the OECD-GCOA Expert Consultation”. <https://www.oecd.org/sti/the-silver-economy-as-a-pathway-to-growth.pdf>

<sup>84</sup> <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-565872-The-silver-economy-FINAL.pdf>

กลุ่มประเทศสมาชิก และตำแหน่งงานเกิดใหม่ 88 ล้านตำแหน่ง ซึ่งเท่ากับร้อยละ 38 ของตำแหน่งงานทั้งหมดในประเทศสมาชิกอยู่<sup>85</sup>

ณ ปี 2562 ประเทศไทยมีประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปอยู่จำนวน 11.14 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16.73 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ โดยประเทศจะเข้าสู่สังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ในปี 2564 กล่าวคือ มีผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปเป็นสัดส่วนต่อประชากรทั้งหมดมากกว่าร้อยละ 20<sup>86</sup> ดังนั้น ประเทศไทยสามารถสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจกับโครงสร้างประชากรที่เต็มไปด้วยผู้สูงวัยผ่านแนวทางเศรษฐกิจผู้สูงวัยได้ รัฐบาลจึงต้องเตรียมการให้รอบด้านไม่ว่าจะเป็นการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานทั้ง hard infrastructure และ soft infrastructure รองรับการลงทุนเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพ การท่องเที่ยว เป็นต้น รวมถึงการเตรียมความพร้อมให้กับวัยแรงงานในปัจจุบันที่กำลังจะเป็นผู้สูงวัยในอนาคตผ่านการส่งเสริมการออมและการส่งเสริมการดูแลสุขภาพตั้งแต่เยาว์วัย การคว้าโอกาสที่ใกล้จะเกิดขึ้นจะช่วยสร้างการเติบโตให้กับเศรษฐกิจได้แทนที่จะปล่อยให้เสียหายโดยเปล่าประโยชน์

#### 11) การพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs)

SMEs คือ วิสาหกิจหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่ครอบคลุมภาคการผลิตหลักทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคบริการ โดยธุรกิจที่เข้าข่ายว่าเป็น SMEs สำหรับประเทศไทยจะต้องเข้าเกณฑ์ตามกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. .... โดยวิสาหกิจขนาดย่อม (Small) คือ กิจการในภาคการผลิตสินค้าที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 50 คน หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 100 ล้านบาท ส่วนกิจการในภาคการค้า (ค้าส่ง หรือค้าปลีก) และบริการ มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 30 คน หรือมีรายได้ต่อปี ไม่เกิน 50 ล้านบาท ส่วนวิสาหกิจขนาดกลาง (Medium) คือ กิจการในภาคการผลิตสินค้าที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่า 50-200 คน หรือมีรายได้ต่อปีเกินกว่า 100-500 ล้านบาท ส่วนกิจการในภาคการค้า (ค้าส่ง หรือค้าปลีก) และบริการ มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่า 30-100 คน หรือมีรายได้ต่อปีเกินกว่า 50-300 ล้านบาท ทั้งนี้ หากการจ้างงานและรายได้ เข้าลักษณะของวิสาหกิจต่างกันให้ยึดรายได้เป็นหลักในการพิจารณา<sup>87</sup>

หลายประเทศทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญในการส่งเสริม SMEs เนื่องจากธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาแต่ก็มีอุปสรรคในการ

<sup>85</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year>

<sup>86</sup> สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย <http://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/275>

<sup>87</sup> อ้างอิงจาก <https://www.mreport.co.th/news/government-news/058-นิยาม-sme-2563-และสามารถศึกษามติคณะรัฐมนตรีได้ที่> <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/24831>

เข้าถึงแหล่งเงินทุน จากข้อมูลของธนาคารโลก<sup>88</sup> SMEs ทั่วทั้งโลกมีขนาดเท่ากับประมาณร้อยละ 90 ของขนาดธุรกิจรวมทั้งหมดและมีการจ้างงานมากกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณการจ้างงานทั้งหมด และกลุ่ม SMEs ที่อยู่ในระบบ (informal SMEs) มีสัดส่วนทางเศรษฐกิจมากถึงร้อยละ 40 ต่อจีดีพีในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ และมีแนวโน้มที่มากกว่านี้ถ้าการรวมขนาดของกลุ่ม SMEs นอกกระบบเข้ามาในการคำนวณด้วย เหตุที่มักนำมาอธิบายความสำคัญของขนาดและความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจกลุ่ม SME ที่มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ มักจะประกอบไปด้วย การเป็นแหล่งสร้างงานที่สำคัญและเป็นแหล่งในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ (นญา วะสี และคนอื่นๆ, 2562)<sup>89</sup>

ในภาพรวมดูเหมือนว่าการส่งเสริม SMEs จะช่วยสร้างภาวะการแข่งขันในตลาดของทุกภาคการผลิตที่สามารถลดการผูกขาดที่จะนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพการผลิตในระดับประเทศ รวมถึงการสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมในการสะสมทุนและสร้างนวัตกรรมเพื่อการเติบโตของเศรษฐกิจ หลักฐานเชิงประจักษ์ในทางวิชาการบางวรรณกรรมพบว่า การส่งเสริม SMEs โดยทั่วไปอาจไม่ได้ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจได้ตามที่คาดกันไว้ Davis (1996)<sup>90</sup> พบว่า SMEs สามารถเพิ่มจำนวนการจ้างงานได้แต่ก็ไม่ได้เป็นงานที่ไม่มีคามยั่งยืน เพราะเนื่องจากธุรกิจขนาดเล็กมีโอกาสล้มเหลวค่อนข้างสูง ดังนั้น ในระยะยาวจึงไม่ได้สร้างงานได้มากเท่าบริษัทขนาดใหญ่ และแรงงานมักได้รับค่าจ้างต่ำกว่าบริษัทขนาดใหญ่เมื่อเปรียบเทียบในระดับการศึกษาและประสบการณ์การทำงานที่เท่ากัน (Brown and Medoff, 1989)<sup>91</sup> นอกจากนี้ Biggs (2002)<sup>92</sup> พบว่า ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามักจะยังต้องพึ่งพาการสร้างนวัตกรรมจากบริษัทขนาดใหญ่ เพราะในช่วงต้นของการพัฒนา บริษัทขนาดใหญ่มักมีทรัพยากรที่มากพอและความสามารถในการเชื่อมโยงกับตลาดโลกมากกว่าบริษัทขนาดเล็ก

การส่งเสริม SMEs โดยทั่วไปจึงอาจไม่ใช่วิธีการที่ดีต่อการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจมากนัก เนื่องจากธุรกิจขนาดเล็กสามารถจำแนกได้เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการเติบโตและไม่มีศักยภาพในการเติบโต ดังนั้น การสนับสนุน SMEs โดยไม่มีการเลือกกลุ่มที่เหมาะสม อาจจะเป็นการลดทอนประสิทธิภาพในการผลิตในภาพรวมของเศรษฐกิจได้ โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนหนึ่งให้การสนับสนุนว่าการส่งเสริม SMEs ที่มีศักยภาพในการเติบโตสูง (High-growth SMEs) สามารถเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ผ่านการสร้างงาน

---

<sup>88</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/sme/finance>

<sup>89</sup> นญา วะสี, บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, ชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล. (2562). “นโยบายส่งเสริม SMEs: เราไปถึงสิ่งที่คาดหวังหรือยัง”. สถาบันวิจัยป๋วย อึ๊งภากรณ์.

<sup>90</sup> Davis, S. J., Haltiwanger, J., & Schuh, S. (1996). “Small business and job creation: Dissecting the myth and reassessing the facts”. *Small business economics*, 8(4), 297-315.

<sup>91</sup> Brown, C., & Medoff, J. (1989). “The employer size-wage effect”. *Journal of political Economy*, 97(5), 1027-1059.

<sup>92</sup> Biggs, T. (2002). “Is small beautiful and worthy of subsidy? Literature review”. International Finance Corporation (IFC). Washington, DC.

ใหม่ๆ ที่มีคุณภาพและค่าตอบแทนสูง รวมถึงการเสริมสร้างนวัตกรรมให้กับประเทศ เช่น Birch et al. (1997)<sup>93</sup> พบว่า ร้อยละ 3 ของธุรกิจขนาดเล็กในอเมริกาที่เติบโตเร็วที่สุด สามารถสร้างงานได้มากกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนงานใหม่

ในปี 2562 ประเทศไทยมีจำนวน SME อยู่ทั้งหมดประมาณ 3 ล้านราย รวมมูลค่าเป็น 5.96 ล้านล้านบาทหรือเท่ากับร้อยละ 35.3 ของจีดีพี และมีการจ้างงานรวมทั้งหมดประมาณ 12 ล้านตำแหน่งหรือประมาณร้อยละ 82 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความสำคัญอย่างมากต่อรากฐานเศรษฐกิจไทย การส่งเสริมความสามารถในการธุรกิจ SME ที่มีศักยภาพในการเติบโต เช่น การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อเป็นแหล่งเงิน จะสามารถช่วยยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยที่จะช่วยสร้างงานสร้างอาชีพที่มีความยั่งยืนทางรายได้พร้อมนวัตกรรมเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตในภาพรวมของประเทศ

#### 11) ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19

การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัสหรือโควิด-19 ได้ก่อให้เกิดวิกฤตต่อทั้งโลกที่ไม่ได้ประสบความสำเร็จ เช่นนี้มาหลายสิบปี เชื้อไวรัสโควิด-19 ได้แพร่ระบาดอย่างรุนแรงไปมากกว่า 100 ประเทศทั่วโลก โดยเริ่มต้นระบาดครั้งแรกที่นครอู่ฮั่น เมืองหลวงมณฑลหูเป่ย์ ประเทศจีน ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2562 ถึงแม้ว่าโรคนี้นี้ได้ก่อให้เกิดอัตราการตายที่ต่ำกว่าโรคระบาด อย่าง SARS Ebola และ MERS ความเร็วในการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เร็วกว่าโรคเหล่านั้นเป็นอย่างมาก โดยข้อมูล ณ วันที่ 9 มกราคม 2564 ทั่วโลกมีผู้ติดเชื้อทั้งหมด 89.7 ล้านคน และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 1.9 ล้านคนซึ่งคิดเป็นอัตราการตายเท่ากับร้อยละ 2 ของจำนวนผู้ติดเชื้อ

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องสุขภาพ การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะการผลิตหรือการค้าของโลก อันเนื่องมาจากมาตรการล็อกดาวน์ของแต่ละประเทศเพื่อยับยั้งการแพร่กระจายของเชื้อ โดยรวมแล้วการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้สร้างความเสียหายต่อทั้งโลกเป็นมูลค่าประมาณ 8.1 ถึง 15.8 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ<sup>94</sup> รัฐบาลของทุกประเทศจึงได้ออกมาตรการทั้งทางด้านการเงินและการคลังเพื่อเยียวยาความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามนโยบายบรรเทาเศรษฐกิจดูเหมือนอาจจะไม่เพียงพอ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)<sup>95</sup> ได้

---

<sup>93</sup> Birch, D.L. (1979). "The Job Generation Process". Program on Neighborhood and Regional Chang, Cambridge, Mass.: MIT.

<sup>94</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/pandemic-fight-costs-500x-more-than-preventing-one-futurity/>

<sup>95</sup> จาก World Economic Outlook ของเดือนเมษายนปี 2562 ซึ่งสามารถเข้าถึงได้จาก <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

คาดการณ์ว่าในปี 2563 อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกจะยังคงติดลบร้อยละ 3 ต่อจีดีพีซึ่งติดลบมากกว่าตอนเกิดวิกฤตการเงินโลกในช่วงปี 2551 ถึง 2552 (2008-09 financial crisis)

โรคระบาดนี้สามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาลผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หยุดชะงัก โดยวิกฤตครั้งนี้สามารถฝากบาดแผลให้การเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาวได้ด้วยเช่นกัน ช่องทางการส่งผ่านของผลเสียที่สำคัญที่สุดคือการลงทุน โดยก่อนเกิดการแพร่ระบาด โลกก็กำลังเผชิญกับอัตราการเติบโตของการลงทุนที่ค่อนข้างต่ำอยู่แล้วโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีอัตราการเติบโตทางการลงทุนลดลงจากร้อยละ 10.8 ในปี 2553 เหลือเพียงร้อยละ 2.5 ในปี 2562 อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุเช่น ปัญหาข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ความผันผวนทางการเมือง และปัญหาหนี้ของภาครัฐกิจ (World Bank, 2017)<sup>96</sup> โดยในปี 2563 ปีที่เกิดการแพร่ระบาด การลงทุนของกลุ่มประเทศนี้ลดลงไปกว่าร้อยละ 4.5 และมากถึงร้อยละ 10.6 ถ้าตัดประเทศจีนออก และจากบทเรียนของผลกระทบจากการแพร่ระบาดที่เคยเกิดขึ้น การลงทุนมักจะใช้เวลาานานกว่าที่จะกลับมาเติบโตได้อีกครั้ง ดังนั้น จึงค่อนข้างเป็นไปได้สูงว่าการลงทุนอาจจะแยกต่อไปอีกในระยะยาวซึ่งมีสาเหตุที่เป็นไปได้คือ ความไม่แน่นอนและความกลัวในความเสี่ยงของการลงทุน (World Bank, 2021)<sup>97</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ก็ช่วยส่งเสริมการลงทุนได้บ้างในบางภาคส่วน โดยเฉพาะภาคการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นส่วนสำคัญ (Dieppe 2020)<sup>98</sup>

ประเทศไทย ณ วันที่ 9 มกราคม 2564 ยอดรวมจำนวนผู้ติดเชื้ออยู่ที่ 1 หมื่นราย และผู้เสียชีวิตจำนวน 67 ราย ซึ่งการระบาดของไทยสามารถแบ่งอย่างชัดเจนออกเป็นสองรอบ จากที่รอบแรกเริ่มแพร่ระบาดในช่วงเดือนมีนาคม 2563 จนถึงเดือนพฤษภาคม 2563 รวมผู้ติดเชื้อประมาณ 3 พันรายและผู้เสียชีวิต 58 ราย และเริ่มกลับมาระบาดใหม่ในช่วงกลางเดือนธันวาคม 2563 ที่มีความรุนแรงของการระบาดมากกว่ารอบแรก ซึ่งเห็นได้จากตัวเลขยอดผู้ติดเชื้อเพิ่มขึ้นประมาณ 7 พันรายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งเดือน

ภาครัฐได้มีมาตรการล็อกดาวน์ในช่วงของการระบาดรอบแรกพร้อมทั้งออกพระราชบัญญัติเงินกู้ 1.9 ล้านล้านบาท โดยแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งจะนำไปใช้เป็นส่วนนโยบายการคลัง 1 ล้านล้านบาท ประกอบไปด้วยนโยบายด้านการเยียวยาผลกระทบระยะสั้นและด้านสาธารณสุข 6 แสนล้านบาท และฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะยาว 4 แสนล้านบาท และส่วนนโยบายด้านการเงิน 9 แสนล้านบาท เพื่อสนับสนุนเงินทุนให้กับภาครัฐกิจและการจัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ถึงแม้ว่าจะมีการกักเงินมาใช้รองรับผลเสียทางเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564) ได้ประเมินผลการใช้มาตรการเยียวยาทั้งใน

<sup>96</sup> World Bank. (2017). "World Development Report 2017: Governance and the Law". Washington, DC: World Bank.

<sup>97</sup> World Bank. (2020). "Global Economic Prospects: January". Washington, DC: World Bank.

<sup>98</sup> Dieppe, A., ed. (2020). "Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies. Washington". DC: World Bank.



ด้านสาธารณสุขและด้านเศรษฐกิจกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ 150 ประเทศทั่วโลก พบว่า ไทยมีการอัดฉีดมาตรการด้านการเงินการคลังที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ แต่ในทางด้านเศรษฐกิจกลับเสียหายมากกว่าต่างประเทศเป็นอย่างมาก โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากเศรษฐกิจไทยค่อนข้างพึ่งพารายได้จากต่างชาติ โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวที่จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงร้อยละ 100 ในเดือนเมษายน 2563 ดังนั้น จึงค่อนข้างเป็นเรื่องที่น่าท้าทายมากสำหรับประเทศไทยในการประคองเศรษฐกิจในระยะสั้นให้อยู่รอดและฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับมาโตได้ และการลดขาดดุลในระยะยาวที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชะลอตัวของการลงทุนเป็นระยะเวลานาน

#### 4.4.4 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

##### 1) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change)

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการสะสมของก๊าซเรือนกระจก เช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในระดับชั้นบรรยากาศ ซึ่งก๊าซนี้สามารถกักเก็บความร้อนได้เป็นอย่างดีจึงทำให้ความอบอุ่นภายในโลกไม่ได้รับการระบายออกไปหรือระบายออกไปได้ไม่ดี จึงทำให้อุณหภูมิบนโลกสูงขึ้น ผลกระทบของปรากฏการณ์นี้สามารถ แบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือ (1) เหตุการณ์สภาวะสุดขั้วของลมฟ้าอากาศ (Extreme Weather Event: EWE) เช่น พายุ น้ำท่วม น้ำแล้ง (2) เหตุการณ์ที่มีจุดเริ่มต้นเกิดขึ้นอย่างช้าๆ (Slow Onset Event: SOE) เช่น การเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิ การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล<sup>99</sup>

ในปัจจุบันมีงานวิจัยที่ศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากและมักมีผลลัพธ์เชิงประจักษ์ที่มีทิศทางที่ไม่ได้ไปในทางเดียวกันนัก แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ช่องทางการส่งผลกระทบหลักที่งานวิจัยหลายชิ้นใช้อ้างอิงประกอบไปด้วย 3 ช่องทาง ได้แก่ (1) ภาคการผลิตที่มีความอ่อนไหวต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิ เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (2) ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงาน และ (3) มาตรการการป้องกันปัญหาการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ (Akram, 2012;<sup>100</sup> Mendelsohn, 2009;<sup>101</sup> Dell et al., 2008;<sup>102</sup> Kahn et al., 2019<sup>103</sup>) และ

<sup>99</sup> อ้างอิงรายงานความคืบหน้าของ โครงการวิจัย Future Thailand มิติที่ 4

<sup>100</sup> Akram, N. (2012). "Is Climate Change Hindering Economic Growth of Asian Economics". Asia-Pacific Development Journal. Vlo. 19, No. 2.

<sup>101</sup> Mendelsohn, R. (2009). "Climate Change and Economic Growth". Commission on Growth and Development Working Paper;No. 60. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

<sup>102</sup> Dell, M., B.F. Jones, and B.A. Olken. (2008). "Climate change and economic growth: evidence from the last half century". Working Paper, No. 14132. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

<sup>103</sup> Kahn, M. E., K. Mohaddes, Ng, R. N. C., Pesaran, H., Raissi, M., & Yang, J.-C. (2019). "Long-term macroeconomic effects of climate change: A cross-country analysis". International Monetary Fund.

ส่วนใหญ่มักพบว่า ผลเสียของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจมักเกิดกับกลุ่มประเทศยากจนเป็นส่วนใหญ่ โดยกลุ่มประเทศที่เจริญแล้วมักไม่ค่อยเกิดผลเสียมากนัก<sup>104</sup>

ช่องทางทั้งสามของการส่งผ่านผลกระทบของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิมักจะชี้ไปในทางเดียวกันว่าเป็นจะผลเสียต่อเศรษฐกิจ ช่องทางแรกค่อนข้างชัดเจน อย่างภาคเกษตรกรรมที่มักเกิดผลเสียต่อการผลิตเมื่ออุณหภูมิโดยรอบสูงขึ้นและความเสี่ยงภัยพิบัติเพิ่มสูงขึ้น<sup>105</sup> ส่วนช่องทางต่อมาจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าแรงงานอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สามารถปรับตัวได้ง่ายหรือไม่ กล่าวคือ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิจะทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานลดลง (heat stress) ดังนั้น แรงงานที่อยู่ในสภาพจำเป็นที่ไม่สามารถทำให้ตนเองหลีกเลี่ยงจากอากาศที่ร้อนได้ เช่น ความจำเป็นในการทำงานนอกตัวอาคาร การขาดแคลนเครื่องป้องกันความร้อน ก็มักจะมีประสิทธิภาพในการทำงานที่ลดลง และช่องทางสุดท้ายได้รับการยืนยันจากทั้งทางทฤษฎีและเชิงประจักษ์โดยงานวิจัยระดับรางวัลโนเบลประจำปี 2561 ของ William Nordhaus<sup>106</sup> ที่สร้างแบบจำลองการเติบโตทางเศรษฐกิจที่นำปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญด้วย ซึ่งทฤษฎีของเขากล่าวว่าการดำเนินการตามปกติของกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ผลิตก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นหนึ่งในก๊าซเรือนกระจกออกเป็นผลผลิตส่วนเกินอยู่ตลอด และรัฐก็ต้องแก้ไขเพื่อไม่ให้ก๊าซนี้สร้างปัญหาบานปลายด้วยการออกกฎระเบียบหรือออกภาษีกับภาคผู้ผลิตเพื่อลดการปล่อยก๊าซลง จึงก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้น ดังนั้น ด้วยทฤษฎีของเขาจึงได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าต้องการรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกให้ไม่สูงจนเกินไป ก็จำเป็นที่จะต้องแลกด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง

ในรอบ 40-50 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีอุณหภูมิอากาศในภาพรวมของประเทศเพิ่มขึ้นประมาณ 1 องศาเซลเซียส และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 1-2 องศาเซลเซียสในช่วงกลางศตวรรษที่ 21 ซึ่งขึ้นตามแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก<sup>107</sup> นอกเหนือจากนี้ไทยเองก็กำลังเผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เช่น ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ปัญหาการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลประมาณ 5 มิลลิเมตรซึ่งมากพอที่จะทำให้กรุงเทพฯ มีความเสี่ยงที่จะจมได้ในอนาคตถ้าอุณหภูมิยังเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย Talberth and Reyta (2014)<sup>108</sup> ได้ประเมินความเสียหายของปัญหา climate change ต่อ

<sup>104</sup> นักวิชาการเศรษฐศาสตร์สาย neoclassic ที่ศึกษาเรื่องผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศมักจะถูกวิจารณ์ว่า ประเมินสถานการณ์ทางลบต่ำเกินไป และใช้วิธีการคำนวณที่ไร้ประสิทธิภาพและตั้งสมมติฐานอยู่บนแบบจำลองที่บิดเบือนความเป็นจริง Keen, S. (2020). "The appallingly bad neoclassical economics of climate change". Globalizations.

<sup>105</sup> <https://www.ucsusa.org/resources/climate-change-and-agriculture>

<sup>106</sup> Committee, Nobel Prize, (2018). "William D. Nordhaus and Paul M. Romer: Economic Growth, Technological Change, and Climate Change". Nobel Prize in Economics documents 2018-2, Nobel Prize Committee.

<sup>107</sup> อ้างอิงจากรายงานความคืบหน้าของ โครงการวิจัย Future Thailand มิติที่ 4

<sup>108</sup> Talberth, J. and K. Reyta. (2014). "Climate change in the Lower Mekong Basin, an analysis of economic values at risk". Open Development Mekong.

เศรษฐกิจไทยตั้งแต่ปี 2012 จนถึงปี 2030 พบว่าไทยจะเสียหายปีละประมาณ 1.8 แสนล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ย ซึ่งจะเกิดความเสียหายต่อภาคเกษตร ภาคท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และโดยเฉพาะประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยความจำเป็นของภาครัฐที่ต้องเข้ามาช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ซึ่งปกติก็มักจะต้องทำผ่านการบังคับใช้กฎหมายกฎระเบียบหรือการบังคับใช้ภาษี ก็จะทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มเติมต่อการเติบโตของเศรษฐกิจไทย

## 2) ปัญหามลภาวะ

ปัญหามลภาวะคือปัญหาที่มีสิ่งเจือปนอันตรายถูกปล่อยเข้าสู่ธรรมชาติ มลภาวะหรือมลพิษอันตรายที่ชัดเจนและมักจะส่งผลเสียต่อประเทศไทยโดยประกอบไปด้วย (1) ปัญหาการเพิ่มจำนวนขยะมูลฝอย (2) มลภาวะทางน้ำที่ยังคงมีแหล่งน้ำที่อยู่ในเกณฑ์สภาพเสื่อมโทรมมากอยู่จำนวนร้อยละ 14 ของแหล่งน้ำทั้งหมด นอกจากนี้ แหล่งน้ำบางแห่งกำลังมีแนวโน้มที่จะมีคุณภาพลดลง โดยส่วนใหญ่เป็นแม่น้ำสายที่ไหลเข้าสู่ภาคเกษตรกรรม การเพาะเลี้ยงสัตว์ และชุมชนเมือง เนื่องจากไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย และโดยเฉพาะ (3) มลพิษทางอากาศที่สามารถสร้างความเสียหายได้มากที่สุดเมื่อเทียบกับมลพิษอื่นๆ โดยรูปแบบมลพิษทางอากาศที่อันตรายที่สุดคือมลพิษจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก (WHO, 2018)

มลภาวะสามารถส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจได้โดยผ่านการสร้างความเสียหายต่อสุขภาพของแรงงาน โดย Rangel and Vogl (2019)<sup>109</sup> พบว่าปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจากการเผาไร่อ้อยในรัฐเซาท์เปาโล ประเทศบราซิล ทำให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็กเพิ่มขึ้นในบริเวณชั้นโอโซน ซึ่งส่งผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนแถบนั้นผ่านระบบทางเดินหายใจ โดยเฉพาะทารกในครรภ์จะได้รับผลกระทบมากที่สุด การเสริมสร้างสุขภาพที่ดีถือเป็นการสะสมทุนมนุษย์รูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการสะสมผ่านการศึกษาศึกษาเพื่อเสริมสร้างทักษะและความรู้ และแน่นอนว่าทุนมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการผลิต ดังนั้น หลักฐานทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์หลายชิ้นให้คำตอบไปในทางเดียวกันว่าปัญหามลภาวะสามารถส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ผ่านการทำลายสุขภาพของแรงงาน (Fogel, 1994;<sup>110</sup> Barro, 1996;<sup>111</sup> Bloom et al., 2004;<sup>112</sup> Zivin and Neidell, 2012<sup>113</sup>)

---

<sup>109</sup> Rangel, M. A., & Vogl, T. S. (2019) "Agricultural Fires and Health at Birth." Review of Economics and Statistics Forthcoming.

<sup>110</sup> Fogel, R. W. 1994. Economic Growth, Population Theory and Physiology: The Bearing of Long-Term Process on the Making of Economic Policy. American Economic Review 84 (3): 369-95.

<sup>111</sup> Barro, R. 1996. Health and Economic Growth. Mimeo-graph.

<sup>112</sup> Bloom D. E., Canning, D., Sevilla, Jaypee. (2004). "The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach". World Development. Volume 32, Issue 1, Pages 1-13.

<sup>113</sup> Zivin JG, Neidell M. The Impact of Pollution on Worker Productivity. Am Econ Rev. 2012;102(7):3652-3673. doi:10.1257/aer.102.7.3652

นอกจากนี้ ปัญหามลภาวะสามารถส่งผลกระทบต่อบางภาคส่วนของการผลิตที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นหนึ่งในทุนหรือหนึ่งในปัจจัยในการผลิต การเกษตรมักต้องใช้น้ำในการเพาะปลูก ดังนั้น คุณภาพน้ำที่ต่ำ มักจะส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการเพาะปลูกโดยตรง และโดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยวที่อาศัย บรรยากาศหรือทิวทัศน์เป็นทุนประเภทหนึ่งที่จะช่วยเสริมมูลค่าของการให้บริการก็จะได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน โดย Zhang et al. (2015)<sup>114</sup> พบว่าในช่วงที่เกิดวิกฤติหมอกควันในกรุงปักกิ่ง ประเทศจีน นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาเที่ยวในเมืองปักกิ่งมีจำนวนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้รายได้ลดลงและมี แนวโน้มการลงทุนที่ลดลง เนื่องจากความกังวลที่จะต้องเจอกับความเสี่ยงของภาวะรายได้หดตัวเมื่อเกิด ปัญหามลภาวะทางอากาศขึ้น ดังนั้น สำหรับปัญหามลภาวะในไทยเอง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากคุณภาพของน้ำ และทางอากาศ สุขภาพที่ย่ำแย่ของแรงงานและประสิทธิภาพการผลิตของบางภาคส่วนของเศรษฐกิจย่อม ได้รับความเสียหายและขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในที่สุด

#### 4.4.5. ปัจจัยด้านการเมือง

##### 1) การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลปัจจุบันกับกระแสประชาธิปไตย

เมื่อพูดถึงปัญหาทางการเมืองมักมีสองคำที่มักคู่กันคือความขัดแย้งทางการเมืองและความไม่แน่นอนทางการเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองคือการที่มีกลุ่มอำนาจสองขั้วขึ้นไปมีผลประโยชน์ที่ไม่ได้ไปในทาง เดียวกันและขัดแย้งซึ่งกันและกัน และอาจตอบโต้กันด้วยการแสดงออกด้วยเชิงสัญลักษณ์หรือแม้กระทั่งเชิง กายภาพ เช่น การใช้วาจาและการใช้กำลังเพื่อให้อีกฝั่งเกิดความเสียหาย ส่วนความไม่แน่นอนทางการเมือง คือสถานะที่รัฐมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถรักษาอำนาจของตนเองไว้ได้จากปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง หรือการตอบโต้อย่างรุนแรงของพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคการเมืองคู่แข่ง (Hussain, 2014)<sup>115</sup>

ปัญหาทางการเมืองเหล่านี้เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยและเป็นเรื่องที่ซับซ้อน แต่ละ ประเทศอาจมีเหตุของความขัดแย้งที่ไม่เหมือนกัน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม งานวิชาการหลายชิ้นเริ่มมองไปในทาง เดียวกันว่าโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามักมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นชนวน ให้เกิดความขัดแย้งอันจะนำไปสู่ความไม่แน่นอนทางการเมือง (Engerman and Sokoloff, 2002;<sup>116</sup> Przeworski, 2006<sup>117</sup>) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่สูงมักจะทำให้กลุ่มคนส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย

<sup>114</sup> Zhang, A., Zhong, L., Xu, Y., Wang, H., & Dang, L. (2015). "Tourists' perception of haze pollution and the potential impacts on travel: Reshaping the features of tourism seasonality in Beijing, China". Sustainability, 7(3), 2397-2414.

<sup>115</sup> Hussain, Z. (2014). "Can political stability hurt economic growth?". World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/can-political-stability-hurt-economic-growth>

<sup>116</sup> Engerman, S.L., & Sokoloff K. L. (2002). "Factor endowments, Inequality and paths of development among New World economy". Economica, 3:41-102

<sup>117</sup> Przeworski, A. (2006) "Self-enforcing Democracy". In the Oxford Handbook of Political Economy. Oxford University Press.

และเกิดการแบ่งชนชั้นทางรายได้ และเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผู้มีรายได้มากและผู้มีรายได้น้อย กลุ่มคนผู้มีรายได้น้อยก็มักจะต้องทำให้รัฐกระจายความมั่งคั่งมาให้กับตนเองด้วยการเรียกร้องให้ไปเก็บภาษีที่สูงขึ้นกับกลุ่มผู้ที่มีฐานะที่ดีกว่า ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผู้ที่มีฐานะเองก็มักจะไม่ต้องการที่จะเสียภาษีหรือเสียให้น้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งในระบบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ รัฐก็จะฟังเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเป็นปกติ แต่ภายใต้สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง มักจะพบว่ากลุ่มคนผู้ที่มีฐานะมีอำนาจมักยึดโยงกับรัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชนเสียงส่วนใหญ่ในด้านการกระจายอำนาจได้ไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้น ด้วยแรงปะทะของทั้งสองชนชั้นจึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความวุ่นวายทางการเมืองในที่สุด (Stiglitz, 2015; สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2563)

ความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้นสามารถส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ โดยช่องทางที่เป็นที่นิยมนำมาใช้อธิบายผลกระทบ คือผลต่อการลงทุนเชิงกายภาพ เช่น เครื่องจักรหรือโรงงาน เนื่องจากความไม่แน่นอนในการรักษาอำนาจของรัฐและแนวโน้มที่รัฐมักจะดำเนินนโยบายระยะสั้นและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง รวมถึงสถานการณ์ความขัดแย้งที่อาจมีความรุนแรงเกิดขึ้น จะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อผลตอบแทนของการลงทุนจนทำให้เอกชนไม่กล้าลงทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลักฐานเชิงประจักษ์หลายชิ้น (Mauro, 1985; Özler and Rodrik, 1992<sup>118</sup>) นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนทางการเมืองยังสามารถส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านช่องทางการส่งผ่านที่เป็นไปได้อื่นๆ อีก เช่น ความไม่แน่นอนจะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดการลดแรงจูงใจของประชาชนในการเข้าถึงระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงก็จะสามารถกระทบต่อการจ้างงานและกระทบต่อกระบวนการผลิตจนทำให้หยุดชะงักได้ (Aizen and Veiga<sup>119</sup>)

ประเทศไทยมีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงมาตั้งแต่ปี 2549 ที่ได้เกิดการชุมนุมหรือการประท้วงที่รุนแรงถึงสามครั้ง ตั้งแต่กลุ่มคนเสื้อเหลืองหรือกลุ่มพันธมิตรฯ กลุ่มคนเสื้อแดงหรือกลุ่มนปช. และกลุ่มกปปส. เกิดการก่อรัฐประหารสองครั้ง และเกิดการเปลี่ยนรัฐบาลไปมาแล้วกว่าเจ็ดครั้ง โดยทั้งหมดเกิดขึ้นภายในระยะเวลาเพียงแค่ประมาณ 10 ปี จึงเห็นได้ว่าปัญหาทางการเมืองไทยถือว่าจัดอยู่ในขั้นรุนแรง โดย Pongsak and Yuthana (2018)<sup>120</sup> ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความผันผวนของการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวต่อเศรษฐกิจ พบว่า ความไม่แน่นอนทางการเมืองส่งผลกระทบต่อการลงทุนภาคเอกชน โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งจากการชุมนุม และสร้างความเสียหายต่อภาคการผลิตโดยเฉพาะภาคการ

---

<sup>118</sup> Özler, S. and Rodrik, D. (1992). "External shocks, politics and private investment: Some theory and empirical evidence". *Journal of Development Economics* 39(1), 141–162.

<sup>119</sup> Aisen, A. & Veiga F. J. (2013). "How does political instability affect economic growth?". IMF Working Paper.

<sup>120</sup> Luangaram, P. and Y. Sethapramote (2018): "Economic Impacts of Political Uncertainty in Thailand", PIER Discussion Paper, No. 86.

โรงแรม อสังหาริมทรัพย์ และการขนส่ง ดังนั้น จึงเป็นที่ชัดเจนว่า ปัญหาความขัดแย้งและความไม่แน่นอน  
ทางการเมืองไทยได้ส่งผลเสียต่อการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอด

#### 4.4.6. ปัจจัยด้านคุณค่า

##### 1) สมดุลของคุณค่าตามกระแสโลกกับวิถีชีวิตพอเพียง

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวเลขเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่มีความยั่งยืน และไม่ได้สะท้อนคุณค่า  
ทางสังคมออกมาได้อย่างชัดเจน ประการแรกก็คือ ข้อดีของการวิเคราะห์ตัวเลขทางเศรษฐกิจจะ  
ตีความหมายทุกอย่างออกมาเป็นตัวเลข ซึ่งบางกิจกรรมไม่สามารถที่จะสะท้อนคุณค่าออกมาได้อย่างถูกต้อง  
เช่น การใช้ชีวิตแบบสมณะ ความสงบของจิตใจที่อาจจะมีคุณค่าน้อยในทางตัวเลข แต่กลับมีคุณค่ามากต่อตัว  
ของผู้ปฏิบัติและต่อเศรษฐกิจในภาพรวม ตัวเลขทางเศรษฐกิจที่สะท้อนออกมามากจะผูกติดกับคุณค่าในด้าน  
ธุรกิจ ใช้กลไกตลาด คือ ราคาสินค้าเป็นตัวกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่ดี คือสิ่งที่เป็นความเจริญ และคือสิ่งที่เป็น  
ความสุขทางสังคม หากแต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวมิได้สะท้อนความเจริญทางด้านเศรษฐกิจใน  
เชิงคุณภาพอย่างแท้จริง

ประการที่สองก็คือ การเติบโตทางกระแสโลกทำให้คุณค่าของเศรษฐกิจถูกวัดตามความนิยมใน  
กระแสโลก เรียกได้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วจะเป็นตัวกำหนดว่าอะไรมีคุณค่า เช่น ไซปลาคาเวียร์ ไวน์ของ  
ฝรั่งเศส ฟุตบอลของอังกฤษ บาสเก็ตบอลของสหรัฐ เป็นต้น ในขณะที่คุณค่าทางวัฒนธรรมของไทยซึ่งเป็น  
ประเทศที่กำลังพัฒนาจะถูกกดทับกลายเป็นไม่มีคุณค่าในมุมมองของกระแสโลก เช่น การแสดงโขน ละคร  
ลิเก หนังตะลุง การเล่นจี่ ฆ้องวง เช่นเดียวกับวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนก็ถูกกดทับกลายเป็นมี  
ความสำคัญน้อยลง เช่น การใช้ชีวิตของชนกลุ่มน้อย วิถีชีวิตชาวเล ละครการละเล่นพื้นบ้าน การพัฒนา  
เศรษฐกิจในด้านคุณภาพจึงต้องคำนึงถึงในประเด็นนี้เข้าไปด้วย

ประการสุดท้ายก็คือ การพัฒนาแบบทุนนิยมเป็นการแข่งขันอย่างเอาเป็นเอาตายเพื่อตอบสนอง  
ความต้องการที่ไม่จำกัดของมนุษย์ภายใต้ปัจจัยพื้นฐานทางทรัพยากรที่จำกัด ไม่ว่าจะเป็นแร่ธาตุ อากาศ น้ำ  
พื้นที่ หรือแทบจะเรียกได้ว่าทุกปัจจัยทางเศรษฐกิจต่างก็มีขีดจำกัดในการนำมาใช้ประโยชน์ ดังนั้น การ  
เน้นเฉพาะการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวอาจจะมีวิวัฒนาการไปได้เร็วในระยะสั้นถึงปานกลาง และไม่จำเป็นเสมอ  
ไปว่าจะไปได้ตลอดจนถึงระยะยาว ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาประเทศแบบมีสมดุลโดยอาศัยการพัฒนา  
แนวเศรษฐกิจพอเพียง จำกัดความต้องการลงทุนอย่างเหมาะสม มีการใช้ทรัพยากรอย่างจำกัดลง ทำให้เกิด  
ความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนได้มากยิ่งขึ้น

จากปัจจัยขับเคลื่อนทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.1

#### ตารางที่ 4.1 ปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยตามกรอบ STEEPV

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | รายละเอียดเบื้องต้น  |
|---|--|
| ปัจจัยด้านสังคม (Social)  |  |
| 1. ปัญหาความเหลื่อมล้ำ  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ประกอบไปด้วยความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งและความเหลื่อมล้ำทางรายได้</li> <li>- ส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการลงทุนในภาพรวมที่ลดลงเนื่องจาก (1) ประชาชนโดยส่วนใหญ่ขาดแคลนทรัพยากรและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตัวเอง และ (2) ภาครัฐได้รับแรงกดดันให้ต้องแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ จึงเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนในโครงการที่มีผลิตภาพสูง</li> </ul>   |
| 2. ปัญหาการคอร์รัปชัน   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัญหาที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาด การที่รัฐใช้ดุลพินิจแทนกฎระเบียบที่เหมาะสม และขาดกลไกความรับผิดชอบจากทั้งภาครัฐและเอกชน และประชาชน</li> <li>- ส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่าน (1) การบริหารของภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ (2) ภาวะต้นทุนต่อภาคเอกชนเพื่อการตัดสินใจ (3) ภาคเอกชนขาดแรงจูงใจในการลงทุนและหันไปพึ่งพารัฐเพราะต้นทุนต่ำกว่า</li> </ul>  |
| 3. ความมั่นคงของชาติ  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรักษาความมั่นคงทางทหารและการป้องกันภัยคุกคามจากอาชญากรรมไซเบอร์</li> <li>- ส่งผลบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าใช้อย่างเหมาะสมเพื่อ (1) ป้องกันภัยคุกคามทางทหารและไซเบอร์ (2) นวัตกรรมเทคโนโลยีและการฝึกทักษะทหารเกณฑ์ด้านที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี</li> <li>- ส่งผลเสียต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าใช้ไม่เหมาะสมซึ่งจะทำให้เกิด (1) การเสียโอกาสนำไปลงทุนในสิ่งที่มีผลิตภาพสูง (2) ปัญหาคอร์รัปชันจากงบประมาณทหารที่มักปกปิดข้อมูล</li> </ul> |
| ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (Technology)  |  |
| 1. ความสามารถในการปรับเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Disruptive Technology) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เทคโนโลยีด้านประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ อุปกรณ์เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต (Internet of things) เทคโนโลยีดิจิทัล เทคโนโลยีกักเก็บพลังงาน</li> </ul>   |

| ปัจจัยขับเคลื่อน   | รายละเอียดเบื้องต้น  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเตรียมความพร้อมให้กับภาคธุรกิจและเอกชนสามารถนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ไปใช้ให้เกิดขึ้นจริงในการผลิตเพื่อก่อให้เกิดผลิตผลขั้นสูง และเกิดผลดีต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในภาพรวม</li> </ul>   |
| <b>ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (Economy)</b>  |  |
| <p>1. ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน</p>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเชิงกายภาพ เช่น คมนาคม พลังงาน ดิจิทัล</li> <li>- ส่งผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าเป็นการลงทุนที่มีคุณภาพที่ช่วยเสริมสร้างผลิตภาพในการผลิตของภาคเอกชนและแรงงานได้</li> </ul>  |
| <p>2. ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต</p>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเปราะบางทางการคลังที่มีความเสี่ยงในการชำระหนี้สาธารณะ อันเนื่องมาจาก (1) ภาระรายจ่ายที่มากขึ้น (2) รายได้ที่ทำได้อย่างจำกัด ซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤติการเงินได้</li> <li>- ภายใต้ความเปราะบางทางการคลัง ภาครัฐจะติดข้อจำกัดในการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ</li> </ul>    |
| <p>3. การพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของเยาวชน</p>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสนับสนุนการศึกษาเชิงปริมาณด้วยการทำให้เยาวชนทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา</li> <li>- การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อให้เยาวชนมีความรู้และทักษะที่เพียงพอต่อยุคสมัยในอนาคต</li> </ul>  |
| <p>4. การพัฒนาทักษะแรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (Labor Skill mismatch)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การออกแบบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของตลาด</li> <li>- การจัดฝึกอบรมเพื่อแก้ไขปัญหาทักษะแรงงานที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด</li> </ul>   |
| <p>5. การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว</p>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การผลักดันให้ภาคการท่องเที่ยวเป็นแหล่งเงินได้ที่สำคัญให้กับประเทศ</li> <li>- การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของภาคการท่องเที่ยวที่เป็นความเสี่ยงต่อความสามารถในการแข่งขัน เช่น การเน้นการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพสูง การลดการกระจุกตัวในแหล่งท่องเที่ยวแห่งใดแห่งหนึ่งมากเกินไป</li> </ul> |
| <p>6. การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย</p>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การผลักดันให้โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ที่ได้ยึดโยงกับปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไว้เรียบร้อยแล้ว เกิดขึ้นได้จริง</li> </ul>  |



| ปัจจัยขับเคลื่อน   | รายละเอียดเบื้องต้น  |
|--|--|
| 7. ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับความผันผวนของทิศทางเศรษฐกิจการเมืองโลก</li> <li>- การสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนทั้งด้านการค้าและการลงทุน</li> </ul>  |
| 8. รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- แนวโน้มของตลาดสองชั่ววัยที่แยกออกเป็นแรงงานทักษะสูงและแรงงานทักษะพื้นฐาน และ Gig Economy</li> </ul>   |
| 9. การปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Guillotine)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างกฎหมายใหม่ในกรณีจำเป็นเพื่อสนับสนุนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ</li> <li>- ทบทวนกฎหมายเพื่อลด ละ เลิกกฎหมายที่เป็นภาระต่อการปฏิบัติและไม่จำเป็นต่อภาคธุรกิจ</li> </ul>  |
| 10. เศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Silver Economy)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุให้อยู่ในตลาดแรงงานนานที่สุด</li> <li>- การพัฒนาบริการและสินค้าสำหรับผู้สูงอายุ เช่น บริการดิจิทัลและเครื่องมือช่วยเหลือ อาทิ เครื่องมือช่วยเหลือการมองเห็น การรับรู้และส่งเสริมสุขภาพ</li> </ul> |
| 11. การพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสนับสนุนให้ SMEs สามารถปรับตัวเข้ากับธุรกิจที่พึ่งพาเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ธุรกิจออนไลน์</li> <li>- ส่งเสริมให้ SMEs พึ่งพาตนเองแทนการพึ่งธุรกิจแพลตฟอร์ม เช่น Grab เพื่อลดภาระต้นทุน</li> </ul>                                |
| 12. ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผลกระทบของการแพร่ระบาดของโควิด 19 ที่มีต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม</li> </ul>  |
| ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม (Environment)  |  |
| 1. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรับมือและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจก</li> <li>- เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดเหตุการณ์รุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ</li> </ul>                |
| 2. ปัญหามลภาวะ   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- รับมือและแก้ไขปัญหามลภาวะที่มีต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม</li> <li>- เช่น มลภาวะทางอากาศ อาทิ ฝุ่น PM 2.5 ปัญหาขยะล้นเกิน</li> </ul>   |
| ปัจจัยด้านการเมือง   |  |

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | รายละเอียดเบื้องต้น   |
|---|---|
| 1. การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลปัจจุบันกับกระแสประชาธิปไตย | - ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการลงทุน  |
| ปัจจัยด้านคุณค่า  |   |
| 1. คุณค่าตามกระแสโลกกับวิถีชีวิตพอเพียง                         | - การกำหนดเพิ่ม (ก) คุณภาพชีวิต และ (ข) คุณค่าเชิงวัฒนธรรมตามวิถีชาวบ้านเข้าไปในตัวชี้วัดเศรษฐกิจด้วยด้วย<br>- การรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากรอย่างพอเพียง |

ที่มา: สรุปโดยคณะผู้วิจัย

#### 4.5 การประเมินปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญเพื่อร่างฉกทศน์ทางด้านเศรษฐกิจ

ขั้นตอนการประเมินปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญคือการประเมินหาปัจจัยที่มีผลกระทบสูง (High Impact) และมีความไม่แน่นอนสูง (High Uncertainty) ต่อฉกทศน์เศรษฐกิจ โดยมาจากทั้งหมด 20 ปัจจัยที่ได้สรุปมาจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและการทำวรรณกรรมปริทัศน์จากรายงาน Future Thailand ในมิติต่างๆ การประเมินปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญเริ่มต้นด้วยการสร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับผลกระทบและความไม่แน่นอนของแต่ละปัจจัย และการคัดเลือกปัจจัยที่มีผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูงจากผลการตอบแบบสอบถาม

##### 4.5.1 การกำหนดแบบสอบถามประเมินความสำคัญและรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะผู้จัดทำวิจัยได้ออกแบบสอบถามเพื่อประเมินความสำคัญของปัจจัยขับเคลื่อนโดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจเป็นผู้ประเมิน โดยกำหนดให้แต่ละปัจจัยมีคะแนนค่าผลกระทบตั้งแต่ 1 ถึง 5 ซึ่ง 1 หมายถึงปัจจัยนั้นจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจต่ำ และ 5 หมายถึงปัจจัยนั้นจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยสูง และคะแนนค่าความไม่แน่นอนตั้งแต่ 1 ถึง 5 โดย 1 หมายถึง โอกาสที่ต่ำในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาปัจจัยนั้นไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้น และ 5 หมายถึง โอกาสที่สูงในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาปัจจัยนั้นไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้น นอกจากประเด็นด้านผลกระทบและความไม่แน่นอน แบบสอบถามได้ครอบคลุมถึงประเด็นระยะวิกฤติ กล่าวคือ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับปัจจัยนั้นๆ ผลกระทบจะเกิดขึ้นชัดเจนภายในระยะเวลากี่ปี

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามประกอบไปด้วย หัวหน้าผู้วิจัยหรือตัวแทนโครงการ Future Thailand ในมิติต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจท่านอื่นๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงตามความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจในมุมที่แตกต่างกันได้แก่ เศรษฐกิจมหภาค การคลัง การเงิน การต่างประเทศ

การเมือง สิ่งแวดล้อมและพลังงาน การเกษตร นวัตกรรม การบริการ การศึกษา และแรงงาน รวมทั้งหมด 28 ท่าน โดยมีรายชื่อดังตารางที่ 4.2

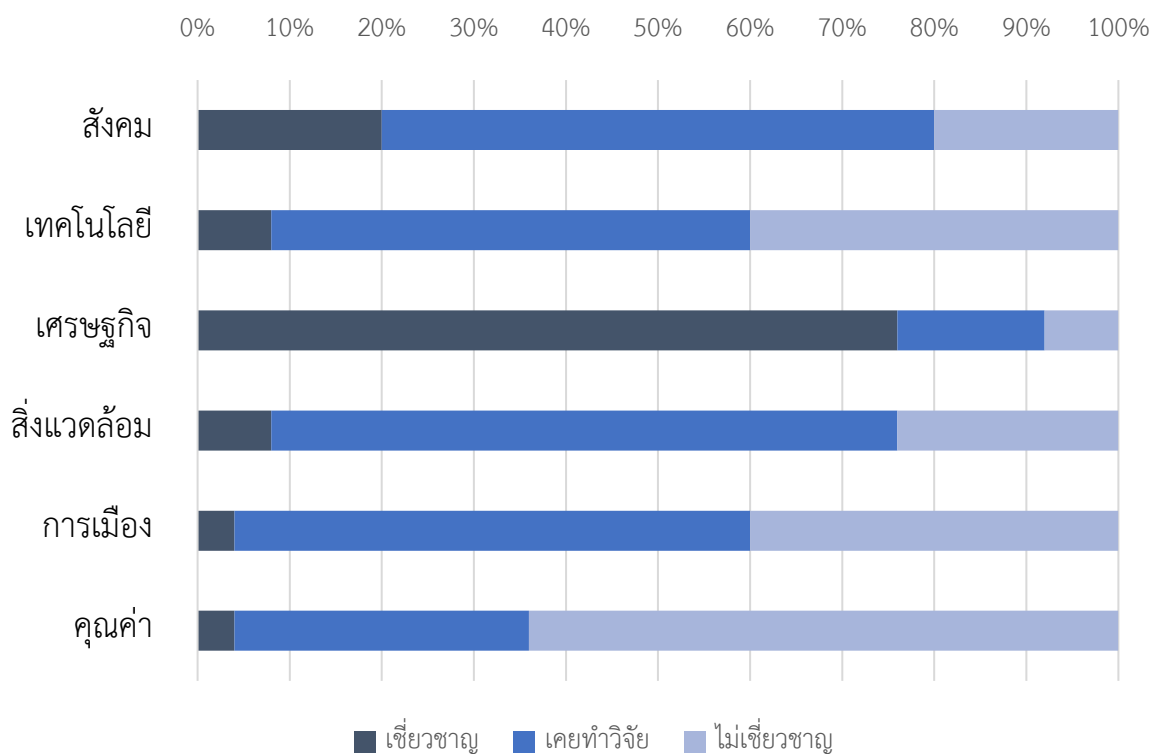
ตารางที่ 4.2 รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามประเมินความสำคัญ

| ชื่อ-นามสกุล                  | หน่วยงาน                                    | ความเชี่ยวชาญ                                  |
|-------------------------------|---|--|
| ผศ.ดร. ภูเบศร์ สมุทรจักร      | สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล | ประชากรและโครงสร้างสังคม                       |
| ศ. วุฒิสาร ตันไชย             | สถาบันพระปกเกล้า                            | สังคม ชนบท ท้องถิ่น                            |
| อ. นิชา พิทยาพงศกร            | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | การศึกษา                                       |
| ดร. อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | สิ่งแวดล้อมและพลังงาน                          |
| ดร. นันทพร อังอติชาติ         | สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ                   | เศรษฐกิจ ผู้ประกอบการ และอุตสาหกรรม            |
| ดร. นณริฎ พิศลยบุตร           | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | เศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจโลก เกษตรกรรม และการบริการ |
| ดร. ปิยะพงษ์ โพธิ์เย็น        | ราชบัณฑิตยสภา                               | วัฒนธรรมและภาษาไทย                             |
| ศ.ดร. ชาติชาย ณ เชียงใหม่     | สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์                | การเมือง                                       |
| พลเอกสุรสิทธิ์ ถนัดทาง        | มูลนิธิคลังสมอง วปอ. เพื่อสังคม             | บริบทโลก ปัจจัยคุกคาม และความมั่นคง ของประเทศ  |
| ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์  | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | นวัตกรรม                                       |
| นายวัชรินทร์ ตันติสันต์       | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | การคลัง  |
| ดร. เสาวรัจ รัตนคำฟู          | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | การบริการและนวัตกรรม                           |
| ดร. วิศาล บุปผเวส             | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | แรงงาน   |
| ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง           | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | การเกษตรและสาธารณสุข                           |
| ดร. กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงค์   | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | สิ่งแวดล้อม                                    |
| ผศ.ดร. กิตติชัย แซ่ลิ้        | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                       | เศรษฐศาสตร์มหภาค                               |
| อ.วิชลินี วิบูลผลประเสริฐ     | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | พลังงาน  |
| ดร.ตรีสุข ไพชยนต์วิจิตร       | มหาวิทยาลัยรามคำแหง                         | การศึกษา                                       |
| ดร. กิริฎา เกาพิจิตร          | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | ต่างประเทศ                                     |
| อ.ธานินทร์ ณะอม               | สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | ยุทธศาสตร์ชาติ                                 |
| ดร. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์          | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | แรงงาน/บริการ                                  |
| ดร. สมชัย จิตสุชน             | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย           | การคลัง  |

| ชื่อ-นามสกุล                | หน่วยงาน                          | ความเชี่ยวชาญ |
|-----------------------------|-----------------------------------|---------------|
| ผศ.ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล  | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์             | การคลัง       |
| ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร         | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย | การเกษตร      |
| ผศ.ดร. ปิยะพรรณ ช่างวัฒนชัย | มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์            | การต่างประเทศ |
| ดร. อมรเทพ จาวะลา           | ธนาคาร ซีไอเอ็มบี ไทย             | การบริการ     |
| รศ.ดร.นิรมล สุธรรมกิจ       | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์             | สิ่งแวดล้อม   |

จากผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด สามารถแจกแจงระดับความชำนาญตามกรอบ STEEPV ที่ประกอบไปด้วย ด้านสังคม ด้านเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเมือง และด้านคุณค่า ได้ดังรูปที่ 4.2 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามมีระดับความชำนาญตั้งแต่กลางจนถึงสูงหรือเคยทำวิจัยจนถึงระดับเชี่ยวชาญกระจายอยู่เกือบทุกด้านตามกรอบ STEEPV โดยแต่ละด้านมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความชำนาญตั้งแต่ระดับกลางถึงสูงมากกว่าร้อยละ 50 โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ชำนาญด้านนี้มากกว่าร้อยละ 90 ยกเว้นด้านคุณค่าที่มีผู้ทรงคุณวุฒิระดับชำนาญร้อยละ 36

รูปที่ 4.2 การแจกแจงสัดส่วนระดับความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามตามกรอบ STEEPV

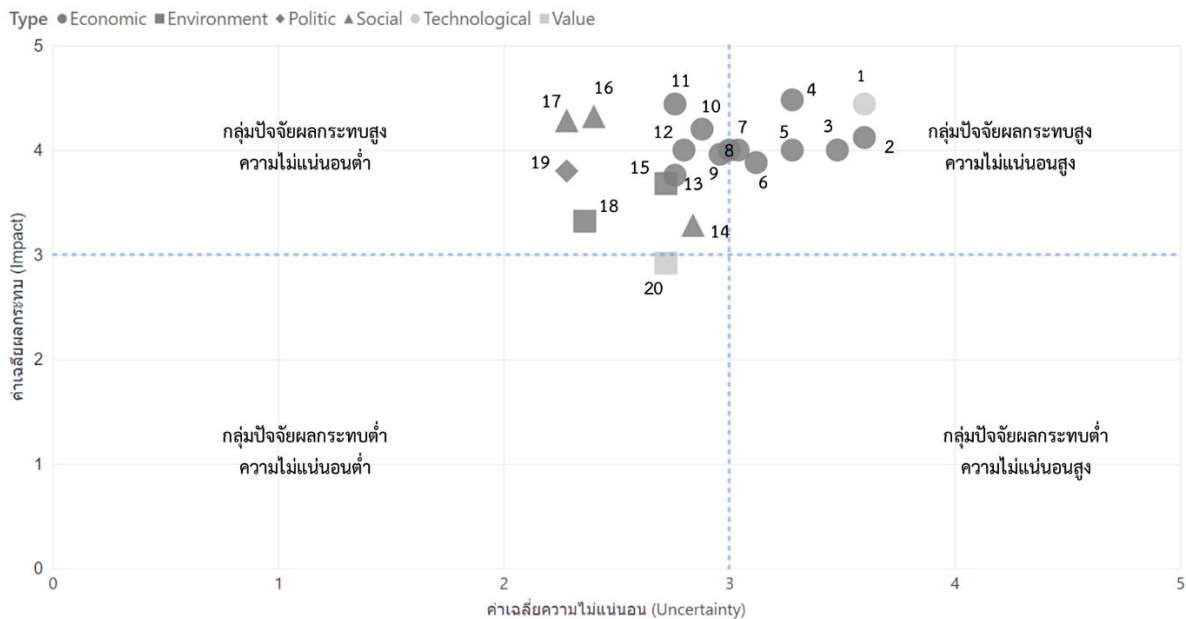


ที่มา: แบบสอบถามประเมินความสำคัญของปัจจัยขับเคลื่อนและการคำนวณของคณะผู้วิจัย

#### 4.5.2 ผลการประเมินความสำคัญของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย

จากการให้คะแนนปัจจัยขับเคลื่อนโดยผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด คณะผู้วิจัยสามารถคำนวณหาค่าเฉลี่ยขนาดของผลกระทบและขนาดของความไม่แน่นอน แล้วแบ่งกลุ่มระดับความสำคัญโดยใช้เกณฑ์การแบ่งคือ ปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยของผลกระทบมากกว่า 3 จะเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบสูง และปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยของความไม่แน่นอนมากกว่า 3 จะเป็นปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้น จึงสามารถแบ่งกลุ่มปัจจัยออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบสูงและมีความไม่แน่นอนสูง กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบสูงแต่มีความไม่แน่นอนต่ำ กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบต่ำแต่มีความไม่แน่นอนสูง และกลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบต่ำและความไม่แน่นอนต่ำ สรุปได้ดังรูปที่ 4.3 และตารางที่ 4.3

รูปที่ 4.3 กราฟแสดงค่าเฉลี่ยของผลกระทบและความไม่แน่นอนปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ



ที่มา: การคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 4.3 ค่าเฉลี่ยค่าความไม่แน่นอน ค่าเฉลี่ยผลกระทบและระยะวิกฤติของแต่ละปัจจัย

| หมายเลข                                  | ปัจจัย | หมวด | ค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน | ค่าเฉลี่ยผลกระทบ | ระยะวิกฤติ (ปี) |
|--|--------|------|------------------------|------------------|-----------------|
| กลุ่มปัจจัยผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูง |        |      |                        |                  |                 |

| หมายเลข  | ปัจจัย   | หมวด          | ค่าเฉลี่ย<br>ความไม่<br>แน่นอน | ค่าเฉลี่ย<br>ผลกระทบ | ระยะ<br>วิกฤติ<br>(ปี) |
|--|--|---------------|--------------------------------|----------------------|------------------------|
| 1  | ความสามารถในการปรับตัวทางเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Technology Disruption) | Technological | 3.60                           | 4.44                 | 5.00                   |
| 2  | ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน                                    | Economic      | 3.60                           | 4.12                 | 7.40                   |
| 3  | การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย  | Economic      | 3.48                           | 4.00                 | 7.20                   |
| 4  | การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19   | Economic      | 3.28                           | 4.48                 | 2.00                   |
| 5  | การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว  | Economic      | 3.28                           | 4.00                 | 5.80                   |
| 6  | รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต  | Economic      | 3.12                           | 3.88                 | 7.80                   |
| 7  | เศรษฐกิจผู้สูงอายุ   | Economic      | 3.04                           | 4.00                 | 8.40                   |
| <b>กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบสูงแต่ความไม่แน่นอนต่ำ</b> |  |               |                                |                      |                        |
| 8  | การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ SMEs  | Economic      | 3.00                           | 4.00                 | 5.40                   |
| 9  | ปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์  | Economic      | 2.96                           | 3.96                 | 6.80                   |
| 10   | การพัฒนาทักษะแรงงานและการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน  | Economic      | 2.88                           | 4.20                 | 5.80                   |
| 11   | พัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพเยาวชน   | Economic      | 2.76                           | 4.44                 | 9.00                   |
| 12   | การปฏิรูปกฎหมาย  | Economic      | 2.80                           | 4.00                 | 6.40                   |
| 13   | ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต  | Economic      | 2.76                           | 3.76                 | 6.20                   |
| 14   | ปัญหาความมั่นคงของชาติ   | Social        | 2.84                           | 3.28                 | 7.50                   |

| หมายเลข  | ปัจจัย   | หมวด        | ค่าเฉลี่ย<br>ความไม่<br>แน่นอน | ค่าเฉลี่ย<br>ผลกระทบ | ระยะ<br>วิกฤติ<br>(ปี) |
|--|--|-------------|--------------------------------|----------------------|------------------------|
| 15   | ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพ<br>ภูมิอากาศ                 | Environment | 2.72                           | 3.68                 | 9.20                   |
| 16   | ปัญหาคอร์รัปชัน                                      | Social      | 2.40                           | 4.32                 | 4.60                   |
| 17   | ปัญหาความเหลื่อมล้ำ                                  | Social      | 2.28                           | 4.28                 | 5.00                   |
| 18   | ปัญหามลภาวะ  | Environment | 2.36                           | 3.32                 | 6.80                   |
| 19   | การต่อสู้ทางการเมืองในปัจจุบัน                       | Political   | 2.28                           | 3.80                 | 4.60                   |
| <b>กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบต่ำและความไม่แน่นอนต่ำ</b> |  |             |                                |                      |                        |
| 20   | ความสมดุลของคุณค่าตาม<br>กระแสโลกกับวิถีชีวิตพอเพียง | Value       | 2.72                           | 2.92                 | 10.40                  |

ที่มา: การคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ในภาพรวม ปัจจัยขับเคลื่อนเกือบทั้งหมดมีค่าเฉลี่ยผลกระทบมากกว่า 3 ยกเว้นเพียงปัจจัยความสมดุลของคุณค่าตามกระแสโลกกับวิถีชีวิตพอเพียงที่มีค่าเฉลี่ยของผลกระทบอยู่ 2.72 ส่วนปัจจัยที่จะมีผลกระทบมากที่สุดต่อเศรษฐกิจไทยในอนาคตคือการจัดการปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 อยู่ในระดับค่าเฉลี่ยผลกระทบ 4.48 โดยมีความสามารถในการปรับตัวทางเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลกเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในอนาคตสูงเป็นอันดับสองซึ่งเท่ากับ 4.44 นอกจากนี้ ปัจจัยทั้งสองยังมีความไม่แน่นอนที่มากกว่า 3 ด้วยเช่นกัน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สำหรับระยะวิกฤติ ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 จะส่งผลอย่างชัดเจนต่อเศรษฐกิจไม่เกิน 2 ปีถ้าไม่ได้รับการแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม ในขณะที่ปัจจัยที่เหลือส่วนใหญ่มีระยะวิกฤติมากกว่า 5 ปี

#### 4.5.3 การวิเคราะห์ระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

คณะผู้วิจัยได้กำหนดความหมายของระยะวิกฤติภายใต้กลุ่มปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไว้คือระยะเวลาที่แต่ละปัจจัยจะเริ่มส่งผลให้เห็นอย่างชัดเจนต่อเศรษฐกิจ โดยเริ่มตั้งแต่ปีค.ศ. 2020 หรือปีพ.ศ. 2563 ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยได้อย่างชัดเจนในอีก 5 ปีข้างหน้า หรือส่งผลต่อเศรษฐกิจอย่างชัดเจนในปี 2025 ส่วนของการวิเคราะห์ คณะผู้วิจัยได้คำนวณสัดส่วนที่ผู้ทรงคุณวุฒิตอบระยะวิกฤติของแต่ละปัจจัยขับเคลื่อนตามความเห็นส่วนตัวของแต่ละท่านและแจกแจงออกมาตามปีต่างๆ ได้แก่ ปี 2020 2025 2030 2035 และ 2040

ผลการวิเคราะห์ระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (ตารางที่ 4.4) พบว่า

1. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (2020-2040) ได้แก่ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการรักษาสมดุลระหว่างกระแสโลกกับเศรษฐกิจพอเพียง
2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะสั้น (2020-2025) ได้แก่ ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ปัญหาคอร์รัปชัน การเพิ่มขีดความสามารถของ SMEs ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีโลก และปัญหาความเหลื่อมล้ำ
3. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะสั้นถึงปานกลาง (2025) ได้แก่ การจัดระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาการต่อสู้ทางการเมืองในปัจจุบัน การปฏิรูปกฎหมาย การแก้ไขปัญหาทักษะแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน การสนับสนุนการลงทุนในเขตอุตสาหกรรมเป้าหมาย การจัดการกับขีดจำกัดทางการคลัง ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ ปัญหาความมั่นคง และรูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต
4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะปานกลาง (2025-2030) ได้แก่ เศรษฐกิจสูงวัย การพัฒนาทักษะสำหรับเยาวชน ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาด้านมลภาวะ

เมื่อนำเอาระยะเวลาวิกฤติมาวิเคราะห์ร่วมกับขนาดของผลกระทบ (ตารางที่ 4.5) และความไม่แน่นอนของปัจจัย (ตารางที่ 4.6) จะพบว่าแต่ละปัจจัยจะมีขนาดของผลกระทบและความไม่แน่นอนที่ต่างกัน ดังนี้

1. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (2020-2040) ได้แก่ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการรักษาสมดุลระหว่างกระแสโลกกับเศรษฐกิจพอเพียง พบว่าทั้งสองปัญหาเป็นปัญหาที่มีความไม่แน่นอนต่ำ ไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย โดยปัญหาแรกจะส่งผลกระทบในระดับปานกลางในขณะที่ปัญหาหลังจะกระทบเศรษฐกิจในระดับต่ำ
2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะสั้น (2020-2025) ได้แก่ ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ปัญหาคอร์รัปชัน การเพิ่มขีดความสามารถของ SMEs ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีโลก และปัญหาความเหลื่อมล้ำ พบว่าเศรษฐกิจไทยจะเจอกับปัญหาที่ส่งผลกระทบสูง 4 ปัจจัย ได้แก่ โควิด-19 คอร์รัปชัน การปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยี และปัญหาความเหลื่อมล้ำ ซึ่งมีเพียงสองปัจจัยที่พอจะแก้ไขได้คือ โควิด-19 และการปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยี ในขณะที่ปัญหาคอร์รัปชันและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่แก้ได้ยากมากทั้งคู่ นอกจากนี้ ในช่วงเวลานี้ยังมีปัญหาประสิทธิภาพของ SMEs ที่ต้องพัฒนาและผลักดัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระทบในระดับปานกลาง แต่มีความเป็นไปได้ต่ำ
3. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะสั้นถึงปานกลาง (2025) ได้แก่ การจัดระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาการต่อสู้ทางการเมืองในปัจจุบัน การปฏิรูปกฎหมาย การแก้ไขปัญหาทักษะแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน การสนับสนุนการ



ลงทุนในเขตอุตสาหกรรมเป้าหมาย การจัดการกับขีดจำกัดทางการคลัง ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ ปัญหาความมั่นคง และรูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต พบว่าทั้ง 9 ปัจจัยเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระดับปานกลางทั้งสิ้น แต่ในกลุ่ม 9 ปัจจัยดังกล่าวพบว่า มีเพียง 3 ปัจจัยที่เป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การจัดระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว การสนับสนุนการลงทุนในเขตอุตสาหกรรมเป้าหมาย และรูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต ในขณะที่ปัจจัยอื่นๆ จะมีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่ต่ำ และปัจจัยทางด้านปัญหาการต่อสู้ทางการเมืองในปัจจุบันจะเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากมาก (การเปลี่ยนแปลงในอนาคตต่ำมาก)

4. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะปานกลาง (2025-2030) ได้แก่ เศรษฐกิจสูงวัย การพัฒนาทักษะสำหรับเยาวชน ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาด้านมลภาวะ พบว่าการพัฒนาทักษะสำหรับเยาวชนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบสูง แต่เปลี่ยนแปลงได้ยาก ในขณะที่ปัจจัยอื่นจะส่งผลกระทบในระดับปานกลางทั้งหมด ในกลุ่มปัจจัยอื่นๆ นั้นจะเป็นปัญหาที่เปลี่ยนแปลงได้ในระดับปานกลาง ยกเว้นปัญหามลภาวะที่ภาพอนาคตเปลี่ยนแปลงได้ยากมาก

เมื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในด้านของน้ำหนักของผลกระทบและความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงอนาคต จะได้ว่ามี 7 ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดอนาคตของเศรษฐกิจไทย (ตารางที่ 4.7) ได้แก่ การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2025) ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2025) การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2030) การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย (ระยะวิกฤติ คือ 2025-2030) ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (ระยะวิกฤติ คือ 2020-2030) เศรษฐกิจสูงวัย (ระยะวิกฤติ คือ 2025-2030) และรูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต (ระยะวิกฤติ คือ 2025-2035)

#### ตารางที่ 4.4 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

| ปัจจัยขับเคลื่อน                                | ระยะวิกฤติ |      |      |      |      |
|---|------------|------|------|------|------|
|   | 2020       | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| เศรษฐกิจผู้สูงวัย                               | 0%         | 40%  | 52%  | 8%   | 0%   |
| การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19        | 68%        | 24%  | 8%   | 0%   | 0%   |
| การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว | 24%        | 48%  | 20%  | 4%   | 4%   |
| การต่อสู้ทางการเมืองในปัจจุบัน                  | 36%        | 40%  | 20%  | 4%   | 0%   |
| การปฏิรูปกฎหมาย                                 | 16%        | 52%  | 24%  | 4%   | 4%   |

| ปัจจัยขับเคลื่อน                                      | ระยะวิฤติ |      |      |      |      |
|---|-----------|------|------|------|------|
|   | 2020      | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ SMEs             | 16%       | 64%  | 16%  | 4%   | 0%   |
| การพัฒนาทักษะแรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงาน           | 20%       | 48%  | 28%  | 4%   | 0%   |
| พัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของเยาวชน           | 8%        | 36%  | 32%  | 16%  | 8%   |
| การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย     | 16%       | 44%  | 28%  | 4%   | 8%   |
| ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน | 20%       | 28%  | 40%  | 8%   | 4%   |
| ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต     | 32%       | 32%  | 20%  | 12%  | 4%   |
| ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก | 32%       | 44%  | 16%  | 8%   | 0%   |
| คุณค่าตามกระแสโลกกับวิถีชีวิตแบบพอเพียง               | 16%       | 24%  | 24%  | 8%   | 28%  |
| ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์                            | 8%        | 60%  | 24%  | 4%   | 4%   |
| ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ                      | 20%       | 20%  | 36%  | 4%   | 20%  |
| ปัญหาความเหลื่อมล้ำ                                   | 24%       | 56%  | 16%  | 4%   | 0%   |
| ปัญหาความมั่นคงของชาติ                                | 16%       | 40%  | 28%  | 12%  | 4%   |
| ปัญหาคอร์รัปชัน                                       | 32%       | 52%  | 12%  | 0%   | 4%   |
| ปัญหามลภาวะ   | 20%       | 32%  | 44%  | 0%   | 4%   |
| รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต                           | 12%       | 40%  | 28%  | 20%  | 0%   |

ที่มา: การคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

#### ตารางที่ 4.5 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยเรียงตามค่าเฉลี่ยผลกระทบ

| ปัจจัยขับเคลื่อน                                      | ค่าเฉลี่ยของผลกระทบ | ระยะวิฤติ |      |      |      |      |
|---|---------------------|-----------|------|------|------|------|
|   |                     | 2020      | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19              | 4.48                | 68%       | 24%  | 8%   | 0%   | 0%   |
| พัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของเยาวชน           | 4.44                | 8%        | 36%  | 32%  | 16%  | 8%   |
| ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก | 4.44                | 32%       | 44%  | 16%  | 8%   | 0%   |
| ปัญหาคอร์รัปชัน                                       | 4.32                | 32%       | 52%  | 12%  | 0%   | 4%   |
| ปัญหาความเหลื่อมล้ำ                                   | 4.28                | 24%       | 56%  | 16%  | 4%   | 0%   |

|   |      |            |            |            |     |            |
|---|------|------------|------------|------------|-----|------------|
| การพัฒนาทักษะแรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงาน           | 4.2  | 20%        | <b>48%</b> | 28%        | 4%  | 0%         |
| ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน | 4.12 | 20%        | 28%        | <b>40%</b> | 8%  | 4%         |
| การปฏิรูปกฎหมาย                                       | 4    | 16%        | <b>52%</b> | 24%        | 4%  | 4%         |
| การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว       | 4    | 24%        | <b>48%</b> | 20%        | 4%  | 4%         |
| การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ SMEs             | 4    | 16%        | <b>64%</b> | 16%        | 4%  | 0%         |
| การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย     | 4    | 16%        | <b>44%</b> | 28%        | 4%  | 8%         |
| เศรษฐกิจผู้สูงอายุ                                    | 4    | 0%         | <b>40%</b> | <b>52%</b> | 8%  | 0%         |
| ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์                            | 3.96 | 8%         | <b>60%</b> | 24%        | 4%  | 4%         |
| รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต                           | 3.88 | 12%        | <b>40%</b> | 28%        | 20% | 0%         |
| การต่อสู้ทางการเมืองในปัจจุบัน                        | 3.8  | <b>36%</b> | <b>40%</b> | 20%        | 4%  | 0%         |
| ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต     | 3.76 | <b>32%</b> | <b>32%</b> | 20%        | 12% | 4%         |
| ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ                      | 3.68 | 20%        | 20%        | <b>36%</b> | 4%  | 20%        |
| ปัญหามลภาวะ   | 3.32 | 20%        | 32%        | <b>44%</b> | 0%  | 4%         |
| ปัญหาความมั่นคงของชาติ                                | 3.28 | 16%        | <b>40%</b> | 28%        | 12% | 4%         |
| คุณค่าตามกระแสโลกกับวิถีชีวิตแบบพอเพียง               | 2.92 | 16%        | <b>24%</b> | <b>24%</b> | 8%  | <b>28%</b> |

ที่มา: การคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 4.6 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยเรียงตามค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน

| ปัจจัยขับเคลื่อน                                      | ค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน | ระยะวิกฤติ |            |            |      |      |
|---|------------------------|------------|------------|------------|------|------|
|   |                        | 2020       | 2025       | 2030       | 2035 | 2040 |
| ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก | 3.6                    | 32%        | <b>44%</b> | 16%        | 8%   | 0%   |
| ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน | 3.6                    | 20%        | 28%        | <b>40%</b> | 8%   | 4%   |
| การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย     | 3.48                   | 16%        | <b>44%</b> | 28%        | 4%   | 8%   |

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | ค่าเฉลี่ยความ<br>ไม่แน่นอน | ระยะวิกฤติ |            |            |      |            |
|---|----------------------------|------------|------------|------------|------|------------|
|   |                            | 2020       | 2025       | 2030       | 2035 | 2040       |
| การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการ<br>ท่องเที่ยว       | 3.28                       | 24%        | <b>48%</b> | 20%        | 4%   | 4%         |
| การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด                     | 3.28                       | <b>68%</b> | 24%        | 8%         | 0%   | 0%         |
| รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต                               | 3.12                       | 12%        | <b>40%</b> | 28%        | 20%  | 0%         |
| เศรษฐกิจผู้สูงอายุ  | 3.04                       | 0%         | 40%        | <b>52%</b> | 8%   | 0%         |
| การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ<br>SMEs              | 3                          | 16%        | <b>64%</b> | 16%        | 4%   | 0%         |
| ปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์                                | 2.96                       | 8%         | <b>60%</b> | 24%        | 4%   | 4%         |
| การพัฒนาทักษะแรงงานและปัญหาการขาด<br>แคลนแรงงาน           | 2.88                       | 20%        | <b>48%</b> | 28%        | 4%   | 0%         |
| ปัญหาความมั่นคงของชาติ                                    | 2.84                       | 16%        | <b>40%</b> | 28%        | 12%  | 4%         |
| การปฏิรูปกฎหมาย   | 2.8                        | 16%        | <b>52%</b> | 24%        | 4%   | 4%         |
| พัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพ<br>ของเยาวชน           | 2.76                       | 8%         | <b>36%</b> | 32%        | 16%  | 8%         |
| ความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางด้าน<br>การคลังในอนาคต | 2.76                       | <b>32%</b> | <b>32%</b> | 20%        | 12%  | 4%         |
| ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ                          | 2.72                       | 20%        | 20%        | <b>36%</b> | 4%   | 20%        |
| คุณค่าตามกระแสโลกกับวิถีชีวิตแบบพอเพียง                   | 2.72                       | 16%        | <b>24%</b> | <b>24%</b> | 8%   | <b>28%</b> |
| ปัญหาคอร์รัปชัน   | 2.4                        | 32%        | <b>52%</b> | 12%        | 0%   | 4%         |
| ปัญหามลภาวะ   | 2.36                       | 20%        | <b>32%</b> | <b>44%</b> | 0%   | 4%         |
| การต่อสู้ทางการเมืองในปัจจุบัน                            | 2.28                       | 36%        | 40%        | 20%        | 4%   | 0%         |
| ปัญหาความเหลื่อมล้ำ                                       | 2.28                       | 24%        | <b>56%</b> | 16%        | 4%   | 0%         |

ที่มา: การคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

#### ตารางที่ 4.7 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่มีผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูง

| ปัจจัยขับเคลื่อน                         | ระยะวิกฤติ |      |      |      |      |
|--|------------|------|------|------|------|
|  | 2020       | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 | <b>68%</b> | 24%  | 8%   | 0%   | 0%   |

| ปัจจัยขับเคลื่อน                                      | ระยะวิกฤติ |            |            |      |      |
|---|------------|------------|------------|------|------|
|   | 2020       | 2025       | 2030       | 2035 | 2040 |
| ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก | 32%        | <b>44%</b> | 16%        | 8%   | 0%   |
| การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว       | 24%        | <b>48%</b> | 20%        | 4%   | 4%   |
| การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย     | 16%        | <b>44%</b> | 28%        | 4%   | 8%   |
| การปรับตัวของแรงงานรูปแบบใหม่                         | 12%        | <b>40%</b> | 28%        | 20%  | 0%   |
| ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน | 20%        | 28%        | <b>40%</b> | 8%   | 4%   |
| เศรษฐกิจผู้สูงอายุ                                    | 0%         | 40%        | <b>52%</b> | 8%   | 0%   |

ที่มา: การคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

#### 4.6 การร่างฉกาทิศนเศรษฐกิจไทย

การศึกษานี้ได้กำหนดให้ปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยทั้งหมดภายใต้กลุ่มที่มีผลกระทบสูง (High impact) และกลุ่มปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูง (High uncertainty) เป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญที่จะนำไปเข้ากระบวนการร่างฉกาทิศนเศรษฐกิจไทย โดยกลุ่มปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญนี้ประกอบไปด้วยทั้งหมด 6 ปัจจัย ได้แก่ 1) ความสามารถในการปรับตัวทางเศรษฐกิจให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Technology Disruption) 2) ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 3) การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม 4) การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว 5) รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต และ 6) เศรษฐกิจผู้สูงอายุ

สำหรับการร่างฉกาทิศนเศรษฐกิจไทย คณะผู้วิจัยได้ใช้กระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมจำนวนไม่เกิน 30 ท่านเพื่อให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมคิดวิเคราะห์และวิพากษ์ฉกาทิศนจากกลุ่มปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญอย่างเต็มที่จนได้ข้อสรุปเกี่ยวกับอนาคตที่ชัดเจนและนำไปสู่ข้อเสนอเชิงปฏิบัติหรือเชิงนโยบายต่อไป

##### 4.6.1 การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ

คณะผู้วิจัยได้จัดงานประชุมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อการร่างฉกาทิศนเศรษฐกิจไทย ณ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (TDRI) ในวันที่ 16 ธันวาคม 2563 โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญหรืออยู่ในหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญที่ได้รับการสังเคราะห์ออกมาได้แก่ 1) เทคโนโลยี

2) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 3) เขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย 4) การท่องเที่ยว 5) แรงงาน และ 6) ผู้สูงวัย ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 17 ท่าน ประกอบไปด้วยดังตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการร่างฉกทศน์เศรษฐกิจไทยในอนาคต

| ชื่อ-นามสกุล                         | หน่วยงาน                                | ตำแหน่ง  |
|--------------------------------------|---|--|
| รศ.ดร.ชัชชาติ สิทธิพันธุ์            | ภาคเอกชน                                | อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม                    |
| นายธานินทร์ ณะเอม                    | ผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิจัยแห่งชาติ           | อดีตรองเลขา สศช.                                   |
| ดร.สุปรีย์ ศรีสำราญ                  | SCB Economic Intelligence Center        | ผู้อำนวยการคลังstöörโครงสร้างพื้นฐาน               |
| นางสาวอารัตน์ กิตติจิรพงศ์           | การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย              | รองผู้อำนวยการวิจัยและพัฒนาด้านการท่องเที่ยว       |
| ดร.จารย์ ปันทอง                      | ธนาคารแห่งประเทศไทย                     | ผู้ช่วยผู้อำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์องค์กร        |
| นายทศพล พิชญ์โยธิน                   | บริษัท กรุงเทพ อาร์ ไอ เอ จำกัด         | ประธานบริหาร                                       |
| ดร.เผ่าภูมิ โรจนสกุล                 | พรรคเพื่อไทย                            | รองเลขาธิการพรรคเพื่อไทย                           |
| ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล                 | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                   | อาจารย์  |
| ดร.สมชัย จิตสุชน                     | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย       | ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง          |
| ดร.หลินฟ้า คุร์พิพัฒน์ (ส่งตัวแทนมา) | สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย    | ผู้ช่วยประธาน                                      |
| นางทิพย์สุดา ถาวรารม                 | สมาคมฟินเทคประเทศไทย                    | ประธานสมาคมฯ                                       |
| นายเพียรไกร อัสวโภคา                 | สมาคมฟินเทคประเทศไทย                    | ที่ปรึกษาสมาคมฯ                                    |
| นางสาวจุรีรัตน์ อัสสวีโรจน์เรือง     | สมาคมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศไทย     | ผู้อำนวยการโปรแกรม                                 |
| ดร. ชัยธร ลิมาภรณ์วณิชย์             | สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) | ผู้จัดการกลยุทธ์นวัตกรรม                           |
| ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์                 | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง  | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค                |
| ดร.ยุทธภูมิ จารุเศร์นี               | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง  | ผู้อำนวยการส่วนแบบจำลองและประมาณการเศรษฐกิจการคลัง |
| นายทันตภณ ปานนาคทองเจริญ             | สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล         | หัวหน้างานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล                  |

เป้าหมายของการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการนี้คือการระบุปัจจัยขับเคลื่อนหลัก (Main Driver) ที่จะเป็นตัวสำคัญในการขับเคลื่อนอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอนาคต แล้วนำปัจจัยนั้นมาร่างฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้น (Business-as-usual scenario) และฉากทัศน์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น (Desirable scenario) และการหาแนวทางปฏิบัติหรือแนวนโยบายเพื่อให้ฉากทัศน์ที่ต้องการเกิดขึ้นจริง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง คณะผู้วิจัยได้ให้ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านเลือกกล่าวอภิปรายปัจจัยจากที่ผู้ทรงคุณวุฒิท่านนั้นๆ ต้องการให้เป็นปัจจัยสำคัญขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต โดยให้แต่ละท่านเลือกปัจจัยมาอภิปรายเพียงไม่กี่ปัจจัยและเสริมปัจจัยอื่นนอกเหนือจากปัจจัยที่สังเคราะห์ออกมา 6 ปัจจัยที่แต่ละท่านเห็นว่าสำคัญได้

ขั้นที่สอง เมื่อแต่ละท่านได้อภิปรายปัจจัยที่เห็นเป็นสำคัญต่อการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอนาคตแล้ว แต่ละท่านจะต้องโหวตให้คะแนนปัจจัยขับเคลื่อนที่คิดว่าเหมาะสมที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของเศรษฐกิจ โดยท่านผู้ทรงคุณวุฒิจะมีคะแนนคนละ 3 คะแนน และสามารถเลือกนำคะแนนไปโหวตให้กับปัจจัยต่างๆ โดยในบางปัจจัยอาจมีได้มากกว่า 1 คะแนน เช่น เลือกให้คะแนนปัจจัยเศรษฐกิจผู้สูงวัยเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก 2 คะแนน และอีก 1 คะแนนนำไปโหวตให้กับปัจจัยการสนับสนุนการท่องเที่ยว

ขั้นที่สาม หลังจากได้ผลคะแนนของผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านแล้ว ก็นำผลดังกล่าวมารวมเพื่อหาปัจจัยที่ได้รับคะแนนผลโหวตมากที่สุดเพื่อกำหนดเป็นปัจจัยขับเคลื่อนหลักต่อไป

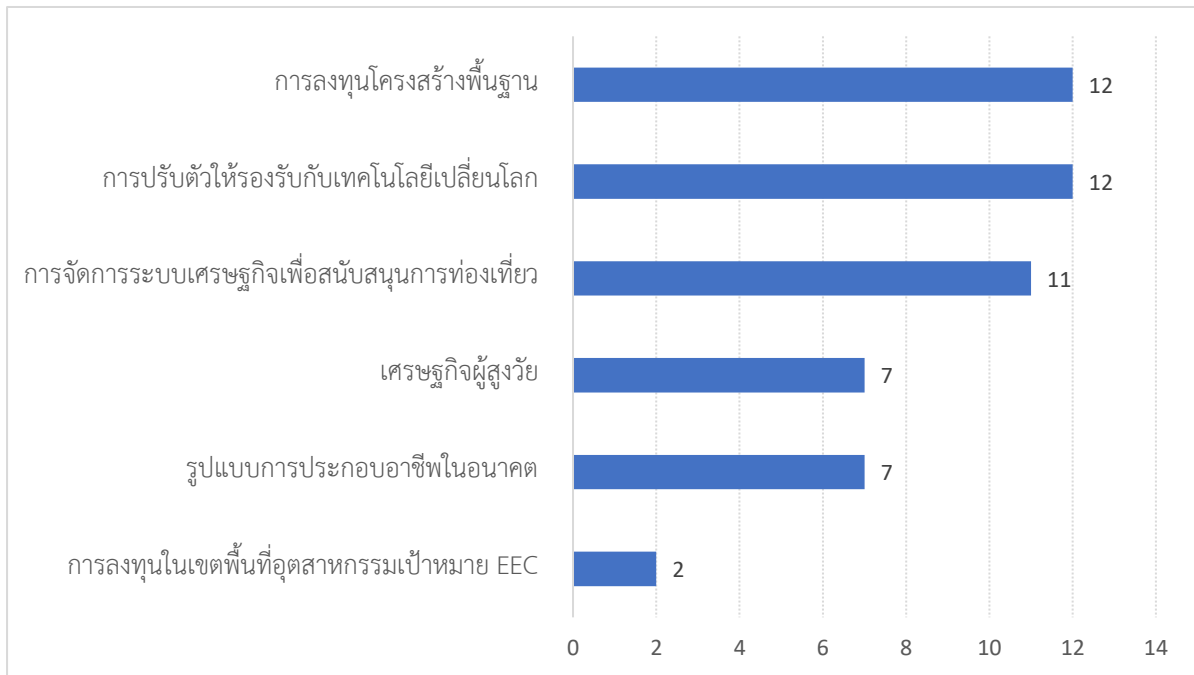
ขั้นที่สี่ เมื่อระบุปัจจัยขับเคลื่อนหลักได้แล้ว ก็ให้ผู้ทรงคุณวุฒิเปิดอภิปรายความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทยในอนาคตเมื่อมีการผลักดันปัจจัยนั้น และแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางการดำเนินนโยบายที่จะสนับสนุนให้ปัจจัยนั้นเกิดขึ้นได้จริง

#### 4.6.2 ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ (1): ระดับความสำคัญของปัจจัย

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ ได้ข้อสรุปการให้นำหน้าปัจจัยที่สำคัญต่อการผลักดันเศรษฐกิจไทยในอนาคต (รูปที่ 4.4) ได้แก่

1. การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก ได้รับคะแนน 12 คะแนน
2. การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว ได้รับคะแนนรวม 11 คะแนน
3. เศรษฐกิจสูงวัยและรูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต ได้รับคะแนนรวม 7 คะแนน
4. การลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย EEC ได้รับคะแนนรวม 2 คะแนน

รูปที่ 4.4 ผลรวมคะแนนโหวตความสำคัญของแต่ละปัจจัย



ที่มา: การคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ข้อสังเกตประการแรก คือ น้ำหนักของปัจจัยการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย EEC มีคะแนนน้อยมาก ซึ่งสะท้อนผลลัพธ์ของกระบวนการสร้างฉันทศน์ว่า ความสำคัญของปัจจัยนี้มีอยู่อย่างจำกัดในการผลักดันเศรษฐกิจไทยต่อไปในอนาคต

ประการที่สอง คือ เศรษฐกิจผู้สูงอายุและรูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต ต่างก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ แต่ไม่ได้เป็นปัจจัยที่สำคัญในตัวของมันเองเป็นหลัก แต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาใช้หนุนเสริมการสร้างเครื่องจักรเศรษฐกิจใน 3 เครื่องจักรแรกให้สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้

ประการที่สาม คือ จากการวิเคราะห์ปัจจัย STEEPV ตั้งแต่เริ่มต้น มาจนกระทั่งได้ปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดในการผลักดันเศรษฐกิจไทยอนาคต หรือ ก็คือ ข้อเสนอหัวจักรทางด้านเศรษฐกิจไทย มีอยู่ 3 หัวจักรที่สำคัญ ได้แก่ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก และการจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว

#### 4.6.3 ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ (2): ฉันทศน์เศรษฐกิจไทย

ผู้ทรงคุณวุฒิได้ทำการอภิปรายถึงความสำคัญของปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในอนาคต ทั้งนี้ เมื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาทำการสังเคราะห์ร่วมกัน พบว่า ข้อเสนอทั้งหมดสามารถจัดกลุ่มออกได้เป็น 2 มิติหลัก (รูปที่ 4.5) ได้แก่ มิติการส่งเสริม (promoter) และ มิติการสนับสนุน (supporter)



มติการส่งเสริม หมายถึง การผลักดันแบบเฉพาะเจาะจง ตบโจทย์การพัฒนาแบบพุ่งเป้าให้สำเร็จ เป็นสำคัญ

มติการสนับสนุน หมายถึง การสนับสนุนพื้นฐานแบบทั่วไป เน้นการสร้างเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้เกิด การพัฒนาผ่านการสร้างตลาดการแข่งขันเพื่อการพัฒนา

รูปที่ 4.5 ฉากทัศน์เศรษฐกิจไทย

|  |  |                       |
|--|--|-----------------------|
| <b>มติการส่งเสริม</b>  |  |                       |
| <b>ฉากทัศน์ ที่ 3:</b><br><b>เศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม</b><br>ทิศทางเศรษฐกิจชัดเจน<br>เศรษฐกิจนำด้วยคนที่เข้าถึงอำนาจ | <b>ฉากทัศน์ ที่ 4:</b><br><b>เศรษฐกิจคุณภาพ</b><br>ทิศทางเศรษฐกิจชัดเจน<br>เศรษฐกิจโตแบบทั่วถึง    | <b>มติการสนับสนุน</b> |
| <b>ฉากทัศน์ ที่ 1:</b><br><b>เศรษฐกิจเทียมเกวียน</b><br>ทิศทางเศรษฐกิจคลุมเครือ<br>ธุรกิจเอกชนสู้ด้วยตัวเอง    | <b>ฉากทัศน์ ที่ 2:</b><br><b>เศรษฐกิจคัดสรร</b><br>ทิศทางเศรษฐกิจคลุมเครือ<br>การแข่งขันนำเศรษฐกิจ |                       |

ที่มา: ประมวลสรุปโดยคณะผู้วิจัย

เมื่อนำมาพิจารณาความสำเร็จและล้มเหลวที่เกิดขึ้นได้ของทั้ง 2 มติ จะได้ฉากทัศน์ทางด้าน เศรษฐกิจรวม 4 ฉากทัศน์ ได้แก่

ฉากทัศน์ที่ 1 เศรษฐกิจเทียมเกวียน ในฉากทัศน์นี้ ภาครัฐล้มเหลวในการส่งเสริมและล้มเหลวในการ สนับสนุนเศรษฐกิจ ทำให้ทิศทางเศรษฐกิจในอนาคตมีความคลุมเครือ หรือก็คือ ไม่สามารถระบุได้อย่าง ชัดเจนว่าอะไรที่เป็นกลจักรทางด้านเศรษฐกิจของไทยที่สำคัญที่สุด 2-3 อันแรก ภาคธุรกิจฉากทัศน์นี้ ต้อง สู้ด้วยตัวเองเพื่อที่จะประสบความสำเร็จ ระบบเศรษฐกิจจึงเหมือนกับถูกเทียมเกวียนมากดเอาไว้ทำให้ไม่ สามารถพัฒนาต่อได้ไกล

ฉากทัศน์ที่ 2 เศรษฐกิจคัดสรร ในฉากทัศน์นี้ ภาครัฐเน้นบทบาทเฉพาะการสนับสนุนการแข่งขันให้ เกิดขึ้นในทุกภาคเศรษฐกิจ แต่ไม่เข้ามาทำการส่งเสริม ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการแข่งขันในระดับที่สูง โดยมี รัฐเป็นผู้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างและกฎระเบียบต่างๆ ให้เกิดการแข่งขัน ในเศรษฐกิจ คัดสรรนี้ ธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดเล็ก ต่างก็แข่งขันกันเองในการลงทุน การเลือกซื้อวัตถุดิบ การแย่งทรัพยากร

บุคคล การพัฒนาเทคโนโลยี ภายใต้กฎระเบียบกฎหมายที่เท่าเทียมกัน เศรษฐกิจกึ่งตลาดจึงเป็นกลไกการคัดเลือกตามธรรมชาติ (natural selection) ตามแนวคิดของชาร์ลส์ ดาร์วิน

ฉกทศน์ที่ 3 เศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม สะท้อนถึงภาครัฐที่มุ่งเน้นการส่งเสริมเป็นหลัก แต่ไม่เปิดกว้างให้เกิดการแข่งขันอย่างเหมาะสม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจึงเอนเอียงไปที่ธุรกิจที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจรัฐ หรือที่เรียกว่าธุรกิจเฉพาะกลุ่ม ทิศทางเศรษฐกิจมีความชัดเจนว่าหัวใจทางเศรษฐกิจคืออะไร แต่เป็นกลุ่มเฉพาะที่ขึ้นอยู่กับหัวจักรนั้น ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นแบบไม่ทั่วถึง และต้องพึ่งการกระจายความมั่งคั่งจากบนสู่ล่างเป็นหลักในการสร้างความเท่าเทียมกันมากขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ

ฉกทศน์ที่ 4 เศรษฐกิจคุณภาพ สะท้อนถึงภาครัฐที่ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุน ทำให้เกิดความชัดเจนในทิศทางการพัฒนาที่สำคัญ และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นที่นำไปสู่การเอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขัน การสนับสนุนการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางด้านกำลังคน การพัฒนาการศึกษาทำให้เกิดการพัฒนาแบบครบวงจร เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

การจะเข้าใจความแตกต่างของฉกทศน์ทั้ง 4 ได้อย่างชัดเจนนั้น คณะผู้วิจัยขอยกตัวอย่างในเรื่องของการพัฒนาและจัดหาวัคซีนเพื่อต่อสู้กับการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในปัจจุบัน โดยอ้างอิงจากข่าวสารการพัฒนาและจัดหาวัคซีนในไทย ซึ่งเกิดขึ้นใน 4 รูปแบบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีฉกทศน์ที่ 1 เป็นกรณีของบริษัท ไบยา ไฟโตฟาร์ม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัท สตาร์ทอัพ BioTech ของไทย ซึ่งพบว่าในช่วงเริ่มต้นนั้น ต้องใช้ทุนส่วนตัวในการทำวิจัยเพื่อพัฒนา ซึ่งสะท้อนว่าภาครัฐยังไม่ได้เปิดกว้างในการให้ทุนสนับสนุนอย่างเต็มที่ การที่เงินงบประมาณภาครัฐต้องไม่เกิดการสูญเสีย ทำให้การลงทุนผิดลองถูกเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ เมื่อพัฒนามาถึงจุดหนึ่งแล้ว ธุรกิจต้องการขยายการลงทุน ก็ยังพบว่าจุฬาต้องจัดตั้งมูลนิธิ CU Enterprise เพื่อรับบริจาคเงิน 500 ล้านบาทเพื่อขยายการลงทุนดังกล่าว และการทดลองวิจัยก็ยังคงต้องพยายามดำเนินการด้วยตนเอง และไม่ได้มีแคมเปญช่วยเหลือจากภาครัฐที่จะเอื้ออำนวยให้การวิจัยทำได้โดยสะดวกมากขึ้น ผลที่ตามมาจึงทำให้เป็นการยากที่เอกชนจะเริ่มดำเนินการพัฒนาด้วยตนเอง และแม้จะประสบความสำเร็จ ก็ยังไม่แน่ว่าจะสามารถหาอุปสงค์มารองรับได้ (ซึ่งต่างจากต่างประเทศที่จะพบว่ารัฐบาลมีการอัดฉีดเพื่อซื้อวัคซีนล่วงหน้าแม้ว่าจะยังไม่แน่ชัดว่าประสบความสำเร็จหรือไม่) และยังไม่แน่ชัดว่าจะสามารถสร้างวัคซีนมาได้ทันต่อเหตุการณ์หรือไม่

กรณีฉกทศน์ที่ 3 เป็นกรณีที่ภาครัฐจัดหาวัคซีนเข้ามาเอง ซึ่งในกรณีนี้จะพบว่ากลไกการแข่งขันหายไปจากกระบวนการจัดหาวัคซีน ทำให้ประเทศไทยได้วัคซีนเพียง 2 ชนิด คือ Sinovac และ Astrazeneca จากวัคซีนที่เป็นไปได้จำนวนไม่น้อยกว่า 7 ชนิด ได้แก่ Sinovac, Astrazeneca, Pfizer, Moderna, Sinopharm, Johnson&Johnson และ Sputnik โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัคซีนทั้ง 2 ชนิดที่ได้มาเป็นเทคโนโลยีที่เก่า และมีประสิทธิผลที่ต่ำกว่าวัคซีนตัวที่ดีที่สุดในตลาด

กรณีฉกทศน์ที่ 2 เปรียบเสมือนกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ภาคเอกชนพยายามที่จะหาวัคซีนเพื่อที่จะนำมาฉีดให้กับกลุ่มลูกค้าที่มีฐานะ ซึ่งพบว่าวัคซีนที่พยายามนำเข้ามาจะมีความหลากหลายมากกว่า ประกอบ

ไปด้วย Sinopharm, Sinovac, Sputnik, Moderna, Pfizer, Johnson&Johnson แต่กระนั้น การขาดแรงผลักดันอย่างพุ่งเป้าของภาครัฐ ทำให้ธุรกิจที่นำเข้ามาไม่คิดที่จะพัฒนาต่อยอด โดยการเอาเทคโนโลยีเข้ามาด้วย ซึ่งจากการที่ไวรัสโควิด-19 สามารถกลายพันธุ์ได้ ทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าวัคซีนจากต่างประเทศไปตลอด ไม่สามารถที่จะสร้างเศรษฐกิจจากโอกาสการเกิดวิกฤตินี้ได้

กรณีฉกาศึกษาที่ 4 คือ กรณีที่ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะสามารถนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาผลิตในเมืองไทยได้ ซึ่งพบในกรณีของวัคซีนของ Astrazeneca ที่ไทยมีความสามารถที่จะผลิตได้ แต่ยังคงมีจุดด้อยที่เป็นเทคโนโลยีเก่า และพบในกรณีของคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ที่สามารถพัฒนาวัคซีนโดยใช้เทคนิค mRNA ซึ่งเป็นเทคโนโลยีใหม่ได้

การวาดภาพฉากทัศน์ทั้ง 4 ทำให้เห็นว่า ฉกาศึกษาที่ 1 จะทำให้การพัฒนาวัคซีนโดยเอกชนเกิดขึ้นได้ยากมาก ในขณะที่ฉากทัศน์ที่ 3 จะได้วัคซีนที่ใช้ได้ แต่อาจจะขาดความหลากหลายเพราะไม่ได้มีกลไกการแข่งขัน ในขณะที่ฉากทัศน์ที่ 2 จะได้วัคซีนที่หลากหลาย แต่ประเทศจะไม่ได้องค์ความรู้อย่างแท้จริง และฉากทัศน์ที่ 4 จะเป็นกรณีที่ประเทศไทยได้วัคซีนที่ดี และสามารถต่อยอดมาสู่การสร้างเศรษฐกิจได้ด้วยในอนาคต

กลับมาพิจารณาสถานะในปัจจุบัน พบว่า เศรษฐกิจไทยอยู่ในฉากทัศน์ที่ผสมผสานระหว่างฉากทัศน์ที่ 1, 2 และ 3 ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ ภาคท่องเที่ยวในปัจจุบัน พบว่าภาครัฐมีการกำหนดทิศทางอนาคตอยู่บ้าง หากแต่มีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ เรียกได้ว่าการพัฒนายังมีความขาดตอนเป็นส่วนๆ ตัวอย่าง เช่น โครงสร้างพื้นฐานในการรองรับการท่องเที่ยว ควรจะมีประสิทธิภาพสูง ไม่ซ้ำซ้อนแบบในปัจจุบันที่สามารถเดินทางได้ทั้งรถไฟ รถไฟความเร็วสูง มอเตอร์เวย์ เครื่องบิน จึงทำให้ภาคเอกชนต้องดิ้นรนเอาตัวรอดกันเองหาตลาดเฉพาะ ซึ่งผลที่ตามมาทำให้เราเห็นธุรกิจนายทุนที่เข้าไปรุกที่สาธารณะเพื่อทำที่ท่องเที่ยว เห็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่เข้ามาลงทุนสร้างโรงแรมและเห็นธุรกิจขนาดกลางและย่อมที่ทำโรงแรมขนาดเล็กไว้รับรอง กลายเป็นการแข่งขันแบบเทียมเกลียวที่ทิศทางการพัฒนาคลุมเครือ ธุรกิจเอกชนต้องดิ้นเอาตัวรอดสู้กันเอง (ฉากทัศน์ที่ 1)

ธุรกิจค้าขาย ธุรกิจร้านอาหารและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นธุรกิจที่ภาครัฐไม่ได้มีแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน แต่มีการสนับสนุนเชิงนโยบายอยู่บ้าง เช่น การสนับสนุนการพัฒนา E-commerce การอนุมัติแพลตฟอร์มการขายอาหารออนไลน์ การออกมาตรการกระตุ้นอุปสงค์อสังหาริมทรัพย์ จึงทำให้ธุรกิจมีการแข่งขันที่สูง เป็นเศรษฐกิจคัดสรร

ธุรกิจค้าส่งค้าปลีกที่เริ่มเห็นการครองตลาดโดยผู้ประกอบการไม่กี่ราย ทำให้มีอำนาจต่อรองกับผู้ผลิตวัตถุดิบ และทำให้การพัฒนาขาดกลไกการแข่งขันที่เหมาะสมกลายเป็นเศรษฐกิจพวกพ้อง

#### 4.6.4 ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ (3): แนวทางการผลักดันเศรษฐกิจไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการลงรายละเอียดถึงมาตรการส่งเสริมและมาตรการสนับสนุนที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยให้เคลื่อนที่จากฉากทัศน์ปัจจุบัน ไปสู่ฉากทัศน์ที่พึงปรารถนา หรือก็คือการขับเคลื่อนจากฉากทัศน์ที่ 1,2,3 ไปสู่ฉากทัศน์ที่ 4 ที่พึงปรารถนา

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเรื่องที่ใหญ่และการพัฒนาแทบจะทุกแนวทางสามารถที่จะผลักดันเศรษฐกิจไปได้บ้างไม่มากก็น้อย การผลักดันเศรษฐกิจไทยที่เหมาะสมจึงต้องมีการคัดสรรเลือกเฉพาะสิ่งที่สำคัญ สิ่งที่ให้ผลในระดับที่สูง มากกว่าจะทำทุกอย่างไปหมดจนกลายเป็นขาดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน

ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการได้ข้อสรุปถึงแนวทางการผลักดันเศรษฐกิจไทยไปสู่ฉากทัศน์ที่พึงปรารถนา ดังนี้

#### 1. การพัฒนาภาคท่องเที่ยว

##### มาตรการสนับสนุน

- พิจารณาการท่องเที่ยวแบบครบวงจร สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ คือ ตั้งแต่เดินทางเข้าประเทศ ไปจบที่เดินทางออกจากประเทศ หรือสำหรับนักท่องเที่ยวในประเทศ คือตั้งแต่ออกจากบ้านจนไปจบที่ตอนกลับถึงบ้าน โดยต้องพิจารณาว่าทุกจุดมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน เช่น โครงสร้างพื้นฐานหลัก/รองควรจะเด่น ไม่เกิดปัญหาในแต่ละช่วงของการเดินทาง และเช่นเดียวกันกับความปลอดภัยในการท่องเที่ยวที่ต้องเกิดขึ้นในทุกช่วงเช่นเดียวกัน
- ปัญหาโควิด-19 ทำให้มีความเสี่ยงที่ธุรกิจท่องเที่ยวขนาดกลางและย่อมไม่สามารถอยู่ได้ กลายเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่สายป่านยาวเข้ามาครอบครองตลาด ภาครัฐควรจะหาทางประคับประคองธุรกิจท่องเที่ยวขนาดกลางและย่อมให้อยู่รอดได้อย่างเหมาะสม ตัวอย่างของธุรกิจ เช่น โรงแรม บริษัททัวร์ มัคคุเทศก์
- พัฒนาบุคลากร และพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อเป็นแรงงานรองรับภาคท่องเที่ยว
- พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพ (ประสิทธิภาพการเดินทาง ความปลอดภัย เป็นต้น)
- นำที่ดินของรัฐมาพัฒนาใช้ประโยชน์ (ที่ราชพัสดุ)

##### มาตรการส่งเสริม

- พัฒนาจุดขายแหล่งท่องเที่ยวในด้านของธุรกิจท่องเที่ยวเชิงสุขภาพเพื่อรองรับตลาดสำหรับผู้สูงอายุทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ

- พัฒนาจุดขายแหล่งท่องเที่ยวด้านการสัมผัส (High touch) ไม่ว่าจะเป็นการนวดแผนโบราณ การนวดสปา การสนทนาพาที ตลอดจนการสร้างความประทับใจด้วยการบริการ (Service mind) ให้กลายเป็นจุดเด่น หรือตราสินค้า/บริการของการท่องเที่ยวไทย

## 2. การปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก

### มติการสนับสนุน

- การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น EEC อาจจะไม่ควรจะต้องกำหนดเฉพาะที่ 3 จังหวัดดังกล่าว การดึงดูดการลงทุนในอนาคตควรเกิดขึ้นที่ไหนก็ได้ โดยเป็นการคัดเลือกของธุรกิจ ส่วนภาครัฐมีหน้าที่ในการเข้าไปช่วยสนับสนุนอย่างเหมาะสม (ไม่ให้สิทธิประโยชน์มากหรือน้อยจนเกินไป)
- การพัฒนาในอนาคตควรจะต้องอาศัยการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม รับฟังความคิดเห็น โดยคนในพื้นที่/ชุมชนช่วยกันคิดช่วยกันขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเลือกแบบแผนการพัฒนาที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง
- การสร้างโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในราคาที่เหมาะสม
- ปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจ
- ลดการผูกขาด ลดอุปสรรคในการแข่งขันของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และอุปสรรคในการพัฒนาของคนจน
- การสร้างกำลังแรงงาน: คนไทยพันธุ์ใหม่ที่เก่งด้านเทคโนโลยี ดึงคนต่างชาติที่เก่งเข้ามาโดยลดอุปสรรคการเข้ามาทำงานในประเทศ เช่น ให้เช่าที่ดินได้ระยะเวลาหนึ่ง แต่ต้องจ่ายเงินสด การดึงเอาคนที่สูงอายุเก่งๆ มาทำงานต่อ

### มติการส่งเสริม

- ปรับเปลี่ยน Mindset
  1. เลือกทำบางอย่างให้ประสบความสำเร็จ มากกว่าทำทุกอย่างแล้วไม่มีสิ่งใดสำเร็จ
  2. เสี่ยงได้บ้างอย่างเหมาะสม เลือกคนใหม่บ้างอย่างมั่นใจเฉพาะคนที่รู้จัก
  3. กล้าทดลองโดยใช้ Sandbox แต่วางกลไกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขหากเกิดเป็นปัญหา
- เลือกแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน คิดให้ลึกซึ้ง และพัฒนาเป็นขั้นตอนอย่างเป็นระบบ (Global Value Chain ในอนาคตเราอาจอยู่ในจุดไหน หรือ ภาคเกษตรเราควรไป Bio tech กับ High Precision ก็ลงรายละเอียดแล้วก็วางแผนพัฒนา ร่วมกับลดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เช่น การอุดหนุนโดยภาครัฐ)

- การสนับสนุนธุรกิจเทคโนโลยีใหม่ กลุ่ม Start-up และส่งเสริมพัฒนาระบบสนับสนุนเช่น Crowd funding
- วางแนวทางในการจัดการกับกลุ่มผลประโยชน์เก่าที่จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการเปิดการแข่งขัน และมีแนวโน้มที่จะเข้ามาขัดขวางไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

#### 4.6.5 ข้อสรุปแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทย และการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย

แนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในอนาคต มีความเป็นไปได้มากที่สุดที่จะเป็นส่วนผสมระหว่างฉากทัศน์ที่ 1, 2 และ 3 โดยฉากทัศน์ที่ 1 จะสะท้อนการพัฒนาของภาคเกษตรที่ถูกนโยบายแทรกแซงของภาครัฐในระดับที่สูง ทำให้ไทยขาดการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเพื่อการพัฒนาจนทำให้ไม่สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์เกษตรที่มีความหลากหลายและมีมูลค่าเพิ่มสูงได้ ยกเว้นในกรณีที่ภาครัฐเป็นผู้นำการพัฒนาและในกรณีที่ภาคเอกชนรายใหญ่เข้ามาดำเนินการพัฒนาเองเท่านั้น

ในขณะที่ฉากทัศน์ที่ 3 จะเกิดขึ้นในหลายกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในภาคการผลิต ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ซึ่งถูกผูกขาดโดยธุรกิจต่างชาติที่ครอบครองเทคโนโลยี ธุรกิจไทยหรือต่างชาติที่ได้รับสัมปทานจากภาครัฐทำให้เกิดการผูกขาด และธุรกิจรายใหญ่ของไทยที่ผลักรุ้กิจอื่นๆ ให้หมดทางต่อสู้ ทำให้ตนเองกลายเป็นเจ้าตลาด ซึ่งมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปบางชนิดสินค้า อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมค้าส่งค้าปลีกและโมเดิร์นเทรด อุตสาหกรรมบริการขนส่งในช่วงสุดท้าย (last mile delivery) อุตสาหกรรมเมืองแร่ บริการขนส่งทางราง อุตสาหกรรมพลังงาน เป็นต้น

สำหรับฉากทัศน์ที่ 2 จะเกิดขึ้นกับบางกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่โดยธรรมชาติการแข่งขันที่สูง และภาครัฐเข้ามาผลักดันได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพมากนัก เช่น การแข่งขันของ SMEs การแข่งขันในธุรกิจโรงแรมขนาดกลางและเล็ก เป็นต้น

การปฏิรูปให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด จะต้องดำเนินการใน 2 เรื่อง คือ

1. ภาคท่องเที่ยว ต้องมีการปฏิรูปให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงคุณค่า ได้แก่ การท่องเที่ยวสุขภาพ และการท่องเที่ยวที่มีคุณค่าจากการสัมผัส เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาเข้ามาดูแลในมิติการท่องเที่ยว กระทรวงสาธารณสุขเข้ามาดูแลในมิติด้านมาตรฐานด้านสุขภาพ และเครือข่ายธุรกิจที่ต้องเข้าร่วมมือในการพัฒนาร่วมกัน

นอกจากนี้ ในการพัฒนาภาคท่องเที่ยว ต้องพัฒนาการท่องเที่ยวให้ครบวงจร โดยใช้แนวคิดตั้งแต่ออกจากบ้านจนกลับไปถึงบ้าน ซึ่งหมายถึงการพิจารณาคุณภาพการบริการ มาตรฐานความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทานการท่องเที่ยว ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากกระทรวงคมนาคม กระทรวงการท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องร่วมกันพัฒนาในส่วนนี้

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ การพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการเติบโตของภาคท่องเที่ยวในอนาคต ซึ่งต้องอาศัยการร่วมมือกันสนับสนุนและผลักดันของ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกระทรวงแรงงาน

ท้ายที่สุด เพื่อตอบรับกับปัญหาโควิด-19 ที่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวรายเล็กไม่สามารถที่จะอยู่รอดได้ ในส่วนนี้ต้องอาศัยการออกมาตรการ “Warehousing” หรือโกดังพักหนี้ ที่จะเข้ามาช่วยเช่าหรือซื้อธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ และให้เจ้าของกิจการยังคงมีสิทธิ์ในการบริหารกิจการ ตลอดจนการซื้อคืนธุรกิจเมื่อวิกฤติการณ์ได้ผ่านพ้นไปแล้ว โดยมีหน่วยงานที่สำคัญที่ดูแล คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง

2. การปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก ต้องอาศัยการดำเนินการที่สำคัญ คือ การปฏิรูประบบการให้แรงจูงใจในการลงทุน ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ในส่วนของพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลให้มีความครอบคลุมในราคาที่เหมาะสม ต้องอาศัยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

การปรับ Mindset ของภาครัฐ รวมไปถึงการลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค การลดการผูกขาด และการสนับสนุนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ต้องอาศัยผู้นำรัฐบาลที่ตั้งใจที่จะปฏิรูปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง และใช้กลไกภาครัฐในการผลักดัน ตรวจสอบ ให้คุณและโทษที่เหมาะสมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาบุคลากรทางด้านเทคโนโลยี ต้องอาศัยความร่วมมือกันของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกระทรวงแรงงาน เป็นหลัก

ท้ายที่สุด การวางยุทธศาสตร์ของประเทศในอนาคต รวมไปถึงการสนับสนุนธุรกิจที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนภาพอนาคตดังกล่าว เช่น SMEs หรือ Startup ต้องอาศัยการวางแผนแบบมีส่วนร่วม โดยรับฟังข้อมูลจากทั้งภาคเอกชน ภาควิชาการ และท้องถิ่น ซึ่งควรจะต้องเป็นหน้าที่ของผู้นำรัฐบาลเป็นผู้ที่อยู่หัวโต๊ะ

## บทที่ 5 ฉากทัศน์ทางการคลังในอนาคต

งานวิจัยชิ้นนี้ได้พิจารณาถึงฉากทัศน์ทางการคลังในอนาคตซึ่งเป็นผลมาจากการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้นในช่วงก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งพบว่าหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ซาลงอย่างต่อเนื่องในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา โดยในอีกด้านหนึ่งก็เป็นผลมาจากวิกฤติการณ์โควิด-19 ที่เข้ามากระทบกับเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง ทำให้ภาครัฐต้องออก พรบ. กู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้หนี้สาธารณะต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมเพิ่มสูงขึ้นมาก และถูกคาดการณ์ว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 57 ในปี 2564 ซึ่งใกล้เคียงกับมาตรฐานระดับร้อยละ 60 ที่สะท้อนระดับหนี้สาธารณะที่มีเสถียรภาพตามนิยามของ IMF

นอกจากนี้ ทิศทางแนวโน้มการคลังในอนาคตยังมีแนวโน้มในด้านลบ เนื่องจากปัญหาทางด้านรายรับที่การจัดเก็บภาษียังขาดประสิทธิภาพที่ได้รายได้อย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ในขณะที่ทางด้านรายจ่ายก็พบว่าปัญหาสังคมผู้สูงอายุจะเข้ามากระทบ ทำให้รายจ่ายสวัสดิการมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งในบทที่ผ่านมาพบว่า 2 ปัจจัยภายใต้กลุ่มปัจจัยหลักที่ได้นำเสนอโดยผู้ทรงคุณวุฒิในรอบแรก เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในอนาคต ได้แก่ รายจ่ายเพื่อสวัสดิการ กับความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดทางการคลังในอนาคต ซึ่งทั้งสองปัจจัยต่างก็เป็นปัจจัยที่สะท้อนปัญหาทางการคลังในอนาคต

ในบทนี้ จะเป็นการนำเสนอฉากทัศน์ทางการคลังของไทยผ่านมุมมองการสร้างฉากทัศน์ในแต่ละขั้นตอน โดยการดำเนินการจะมีความคล้ายคลึงกันกับกรณีของการสร้างฉากทัศน์อนาคตเศรษฐกิจของประเทศไทย อันประกอบไปด้วยการรวบรวมข้อมูลการร่างฉากทัศน์ การกรองความเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และกระบวนการสร้างฉากทัศน์ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### 5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ภาพฉากทัศน์ทางการคลัง

งานวิจัยชิ้นนี้นอกจากจะทำการศึกษาเรื่องฉากทัศน์เศรษฐกิจไทยแล้วยังมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาภาพการคลังของไทยในอนาคตเช่นเดียวกัน เนื่องจากปัจจัยทางการคลังเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ หากประเทศไทยไม่ได้มีการพิจารณาในมิติของเสถียรภาพทางการคลัง เศรษฐกิจก็อาจไม่ได้รับการผลักดันให้ไปในทางที่ดีได้ เพราะความมั่นคงทางการคลังเป็นเกราะคุ้มกันที่จะคอยรับผลกระทบจากปัจจัยกระทบที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น วิกฤติการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ในปัจจุบันได้ส่งผลทำให้ความเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศลดน้อยลง ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนจากต่างประเทศ การส่งออกสินค้า ตลอดจนภาคท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และส่งผลให้เศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะชะลอตัวลง ดังนั้น เพื่อประคองเศรษฐกิจไทยไม่ให้ชะลอ



ตัวลงในระดับที่สูงมากไปกว่านี้ ภาครัฐจึงได้มีการออกพ.ร.ก. กู้เงินเพื่อการเยียวยาและดูแลเศรษฐกิจ วงเงิน 1 ล้านล้านบาท เพื่อเป็นการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบจากไวรัสดังกล่าว ทั้งนี้ หากปราศจากฐานะทางการคลังที่มั่นคงแล้ว การกู้เงินดังกล่าวย่อมไม่สามารถกระทำได้โดยไม่เกิดวิกฤติความเชื่อมั่นต่อประเทศในระยะยาว

คณะผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมประเด็นที่สำคัญที่ควรพิจารณาในมิติทางการคลัง ซึ่งสามารถสรุปประเด็นออกมาได้เป็น 3 ประเด็นหลัก และ 20 ปัจจัยขับเคลื่อนที่จะมีผลต่อเสถียรภาพทางการคลัง ดังนี้

## 1. ปัจจัยทางด้านหมวดรายจ่ายภาครัฐ

### 1.1 รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ

รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐมักถูกจัดอยู่ในรายจ่ายประเภทที่ไม่สามารถยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของเศรษฐกิจได้โดยตรง หรือสามารถกล่าวได้ว่า รายจ่ายประเภทนี้จะเท่ากับส่วนต่างของจำนวนเงินระหว่างเงินที่ใช้ดำเนินกิจกรรมภาครัฐโดยปกติ กับจำนวนเงินที่ถูกหักออกไปแล้วยังสามารถใช้ดำเนินกิจกรรมของภาครัฐแต่ได้ผลต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเท่ากับการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐด้วยเงินก้อนเดิมตามปกติ รายจ่ายที่ไม่สามารถยกระดับประสิทธิภาพของเศรษฐกิจนี้มักจะมีทั้งในงบรายจ่ายด้านบุคลากร รายจ่ายด้านบริหารภาครัฐ และรายจ่ายสวัสดิการของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นส่วนเกินต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เป็นต้น

รายจ่ายด้านบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารบุคลากรภาครัฐซึ่งกระจายอยู่ตามงบประมาณรายจ่ายกลุ่มต่างๆ ได้แก่ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น งบบุคลากรประกอบไปด้วย (1) เงินเดือนที่จ่ายให้กับบุคลากรภาครัฐเป็นรายเดือนและเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับเงินเดือน ค่าจ้างประจำที่จ่ายให้ลูกจ้างประจำและเงินเพิ่มอื่นที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำตามกฎหมายและระเบียบ เช่น เงินเพิ่ม เงินสวัสดิการต่างๆ (3) ค่าจ้างชั่วคราวของลูกจ้างชาวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว และ (4) ค่าตอบแทนพนักงานราชการ งบดำเนินงานประกอบไปด้วย (ก) ค่าตอบแทนเฉพาะที่จัดสรรให้ตามสิทธิและข้อกำหนดตามกฎหมาย เช่น เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยประชุมกรรมการ และ (ข) ค่าใช้สอยจากเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เงินสมทบกองทุนทดแทนและเงินอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้จ่ายควบกับเงินเดือน ส่วนสองงบสุดท้ายคือ งบเงินอุดหนุนและงบรายจ่ายอื่นก็มีค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารบุคลากรภาครัฐแฝงอยู่ด้วยเช่นกัน

งบดำเนินงานยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายด้านการบริหารภาครัฐที่นอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรรัฐ ได้แก่ (1) รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ เช่น ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าเบี้ยประกัน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงซ่อมแซมทรัพย์สิน (2) รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ เช่น รายจ่ายในการเลี้ยงรับรองของทางราชการ ค่าใช้จ่ายในพิธีทางศาสนา (3) รายจ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ เช่น ค่าเดินทางไป

ราชการต่างประเทศ ค่าเบี้ยเลี้ยงทหาร ค่าเบี้ยเลี้ยงพยาน ค่าของขวัญ ค่าพวงมาลัย เงินรางวัลเจ้าหน้าที่ (4) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับวัสดุที่ไม่คงทนถาวร (5) ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าบริการโทรศัพท์ ค่าไฟฟ้า ค่าประปา ค่าบริการไปรษณีย์

ส่วนรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการบุคลากรภาครัฐส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้บังคับกลาง ได้แก่ (1) เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง เงินทดแทนสำหรับผู้ได้รับอันตรายในการรักษาความมั่นคงของประเทศ (2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ เช่น เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินพิเศษในกรณีเสียชีวิตในระหว่างรับราชการ (3) เงินเลื่อนเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ และ (4) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

รายจ่ายประเภทบริหารจัดการภาครัฐของไทยค่อนข้างมีขนาดใหญ่และมีความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการคลังของไทย เนื่องจากรายจ่ายดังกล่าวมักไม่ค่อยมีผลช่วยให้เศรษฐกิจเติบโต นั่นคือ ไม่สามารถทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นและทำให้ฐานภาษีขยายใหญ่ขึ้น โดยในปี 2550 ข้าราชการรวมกองทัพมีจำนวน 2.5 ล้านคน และเพิ่มมาเป็น 3 ล้านคนภายในปี 2560 และประกอบกับนโยบายเพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการ ยิ่งทำให้ภาระรายจ่ายด้านนี้ทวีคูณยิ่งขึ้น โดยในโครงสร้างงบประมาณปี 2564 รวมทั้งหมด 3.2 ล้านล้านบาท เป็นงบบุคลากร 6 แสนล้านบาท หรือ ร้อยละ 19.5 ของงบประมาณทั้งหมด งบดำเนินงาน 2 แสนล้านบาท หรือร้อยละ 7 ของงบประมาณทั้งหมด และถ้ารวมรายจ่ายด้านบุคลากรและสวัสดิการบุคลากรภาครัฐที่กระจายอยู่ในงบอุดหนุน งบรายจ่ายอื่น และงบกลาง จะทำให้รายจ่ายด้านบริหารจัดการภาครัฐใกล้เคียงกับรายจ่ายประจำซึ่งเท่ากับ 2.5 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 77.2 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ดังนั้น การกำหนดให้รายจ่ายเพื่อบริหารภาครัฐอยู่ในขอบเขตที่ไม่มากเกินไป จึงเป็นส่วนที่สามารถสนับสนุนเสถียรภาพทางการคลังได้

## 1.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุน

รายจ่ายเพื่อการลงทุนของภาครัฐมีความหมายอย่างกว้างคือรายจ่ายที่สามารถยกระดับประสิทธิภาพการผลิตให้กับเศรษฐกิจได้โดยตรง กล่าวคือ รายจ่ายด้านนี้จะช่วยเพิ่มจำนวนทุนทั้งทุนกายภาพและทุนที่ไม่ใช่กายภาพ เช่น ทุนมนุษย์ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านได้หลายช่องทาง ได้แก่ (1) การลดต้นทุนการผลิตของภาคเอกชน (2) การส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชน และ (3) การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน โดยปกติรายจ่ายด้านนี้ประกอบไปด้วย รายจ่ายเพื่อการสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภค สาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น (Kneller et al., 1999<sup>121</sup>)

ภาครัฐไทยได้ให้นิยามงบลงทุนหรือรายจ่ายด้านการลงทุนไว้คือ รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ (1) รายจ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ซึ่งหมายถึงรายจ่ายสำหรับสิ่งของที่มีสภาพคงทนถาวร รวมถึงรายจ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ รายจ่ายเพื่อการซ่อมแซม รายจ่ายเพื่อจัดหาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ค่าขนส่ง ค่า

<sup>121</sup> Kneller, R., M. F. Bleaney, and Norman Gemmell. 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries". *Journal of Public Economics* 74: 171-190.

ภาษี ค่าติดตั้ง ค่าตัดแปลงหรือต่อเติม และ (2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งหมายถึงรายจ่ายสำหรับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงสิ่งต่างๆ ที่ติดตรึงกับที่ดินและสิ่งก่อสร้างดังต่อไปนี้ รายจ่ายเพื่อจัดหา รายจ่ายเพื่อปรับปรุงที่ดินรวมถึงปรับแต่งอาคาร รายจ่ายเพื่อติดตั้งระบบไฟฟ้าหรือระบบประปา และรายจ่ายเพื่อจ้างออกแบบ เป็นต้น

รายจ่ายเพื่อการการลงทุนของภาครัฐจะสามารถช่วยส่งเสริมเสถียรภาพทางการคลังได้ จะต้องเข้าใจเงื่อนไขที่จำเป็น โดย Arai (2011)<sup>122</sup> ได้สร้างแบบจำลองเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วนรายจ่ายภาครัฐต่อจีดีพีกับเสถียรภาพการคลัง โดยในแบบจำลองได้แสดงให้เห็นว่า การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐมีส่วนช่วยในการสร้างเสถียรภาพการคลังได้จริง แต่ต้องมีเงื่อนไขว่า (1) รายจ่ายต้องมีประสิทธิภาพมากเพียงพอที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้กับเศรษฐกิจได้ และ (2) สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐต่อจีดีพีเริ่มแรกจะต้องไม่สูงมากจนเกินไป การเพิ่มรายจ่ายด้านการลงทุนที่มีประสิทธิภาพในระดับสัดส่วนที่เหมาะสมต่อขนาดเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ขนาดของฐานภาษีจึงขยายเพิ่มขึ้นจึงทำให้รายได้รัฐเพิ่มมากขึ้นและสัดส่วนหนี้ต่อจีดีพีก็จะลดลงตามมาเพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจเร็วกว่าการขยายตัวของปริมาณหนี้ แต่ถ้าภาครัฐเพิ่มรายจ่ายนี้มากเกินไปหรือจ่ายเพิ่มแต่เป็นรายจ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้เกิดการก่อหนี้และการขยายตัวของอัตราภาษีซึ่งมากกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชน อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโตไม่ได้เท่าที่ควร สัดส่วนหนี้ต่อจีดีพีจึงเพิ่มสูงขึ้น และเกิดความเสถียรภาพทางการคลัง หรือสามารถสรุปได้ว่า รายจ่ายด้านการลงทุนจะช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและนำไปสู่เสถียรภาพทางการคลังได้ถ้ามีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเศรษฐกิจ และเป็นรายจ่ายที่ไม่มากและไม่บ่อยเกินไป หรือต้องเหมาะสมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (Barro, 1990<sup>123</sup>)

ส่วนแนวโน้มทั้งเรื่องเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพของรายจ่ายภาครัฐไทยค่อนข้างน่าเป็นห่วง โครงสร้างงบประมาณประจำปี 2564 จากงบประมาณยอดรวมประมาณ 3.2 ล้านล้านบาท มียอดรายจ่ายลงทุนเท่ากับ 6.2 แสนล้านบาทหรือเท่ากับประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณหรือเท่ากับประมาณร้อยละ 4 ของจีดีพี ในขณะที่ระบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ซึ่งไม่ใช่เพียงปี 2564 ที่มีสัดส่วนการลงทุนต่ำกว่าที่กำหนด โดยที่จริงนั้นต่ำกว่ามาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2549 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 ต่อปี ส่วนในด้านเชิงคุณภาพ รายจ่ายการลงทุนของช่วงปี 2557 ถึง 2560 ประมาณเกือบร้อยละ 40 เป็นรายจ่ายประเภทการกระตุ้นระยะสั้นซึ่งประกอบไปด้วยโครงการลงทุนขนาดเล็ก การซื้อครุภัณฑ์หรืออุปกรณ์ และการปรับปรุงโครงการลงทุนที่มีอยู่เดิม ซึ่งรายจ่ายการลงทุนเหล่านี้มีแรงส่งเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของเศรษฐกิจได้

<sup>122</sup> Arai, R. (2011). Productive Government Expenditure and Fiscal Sustainability. FinanzArchiv / Public Finance Analysis, 67(4), 327-351.

<sup>123</sup> Barro, R. J. (1990) "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," Journal of Political Economy, Vol. 98, pp. S103-S125.

ค่อนข้างต่ำ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560<sup>124</sup>) ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับภาครัฐไทยที่จะต้องดำเนินการปรับทั้งยอดรายจ่ายและปรับแนวทางการนำเงินไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประสิทธิภาพเศรษฐกิจจริงเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลังให้ยั่งยืน

### 1.3 นโยบายการเมือง

นักการเมืองทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการคลัง โดยนักการเมืองที่อยู่ในฝ่ายบริหารได้แก่รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่วางแผนการบริหารงบประมาณและนำเสนอแผนต่อสภา ส่วนนักการเมืองที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีหน้าที่อนุมัติกรอบงบประมาณที่เสนอมาโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น แรงจูงใจทางการเมืองย่อมมีผลต่อรูปแบบการใช้นโยบายการคลัง ซึ่งจะมีผลต่อเสถียรภาพการคลังในที่สุด (สมชัย จิตสุชนและคนอื่นๆ, 2557<sup>125</sup>)

หลักฐานทั้งเชิงประจักษ์และเชิงทฤษฎีหลายชิ้นแสดงผลหรือเห็นตรงกันว่าแรงจูงใจทางการเมืองมักชี้นำไปสู่ภาวะการขาดดุลทางการคลังเรื้อรังอันจะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว โดยสาเหตุที่เป็นเช่นนี้มักจะประกอบไปด้วยแรงจูงใจที่นักการเมืองต้องการเพิ่มโอกาสในการชนะการเลือกตั้งในครั้งถัดไป จึงดำเนินนโยบายแบบขาดดุลและเน้นกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นหรือสามารถทำให้เห็นผลเร็วเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับประชาชนในปีเลือกตั้งก่อนจะลงสนามจริง ดังนั้น แรงจูงใจนี้จึงมักจะเกิดขึ้นเป็นวัฏจักรทุกๆ รอบในปีที่มีการเลือกตั้ง และสร้างภาระการขาดดุลทางการคลังโดยที่เม็ดเงินจำนวนมากไม่ได้นำไปลงทุนเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจในระยะยาวอันจะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการคลังในอนาคต (Vergne, 2009<sup>126</sup>; Lenz, 2011<sup>127</sup>)

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดนโยบายการคลังผ่านสิทธิในการเลือกตั้งและเลือกนักการเมืองเข้าไปบริหารและบัญญัติกฎหมาย ถ้านักการเมืองชุดก่อนหน้าสร้างปัญหาทางการคลังไว้และก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจตามมา ประชาชนก็ย่อมต้องไม่เลือกให้นักการเมืองเหล่านั้นเข้ามาบริหารต่อไป แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จากข้อมูลหลายประเทศทั่วโลก ปัญหาภาวะการขาดดุลเรื้อรังสามารถเกิดขึ้นได้ในประเทศที่ประชาชนอยู่ในระบอบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานและรู้จักการประเมินความสามารถรัฐบาลในมุมมองระยะยาว เช่น อิตาลี โปรตุเกส เบลเยียม และสหรัฐอเมริกา ที่ขาดดุลทางการ

<sup>124</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2560). “รายงานนโยบายการเงิน ธันวาคม 2560”.

<sup>125</sup> สมชัย จิตสุชน, นณริฎ พิศลยบุตร, ชานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์ และ อิศร์กุล อุณหเกตุ. (2557). “การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล”. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2557. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

<sup>126</sup> Vergne, Clémence. (2009). “Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries”. *European Journal of Political Economy*, 25 (2009) 63–77.

<sup>127</sup> Lenz, Gabriel, S. (2011). “Understanding and Curing Myopic Voting”. a paper presented to the American Political Science Association 2011 Annual Meeting.

คลั่งมาเกือบ 50 ปี นักวิชาการบางคนให้คำอธิบายถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวว่าเกิดจากปัญหาความโน้มเอียงที่จะขาดดุล (deficit bias) กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่มักจะเห็นประโยชน์ส่วนตนเฉพาะหน้า จึงไม่ได้ใส่ใจเรื่องเสถียรภาพทางการคลังมากนัก และผลักภาระไปสู่คนรุ่นหลังต่อไป (Wyplosz, 2012<sup>128</sup>)

ด้วยแรงจูงใจของนักการเมืองที่ต้องการชนะการเลือกตั้งและปัญหาความโน้มเอียงการขาดดุลของประชาชนที่อาจไม่ได้ใส่ใจเสถียรภาพทางการคลังมากนักส่งผลให้การคลังติดภาวะขาดดุลเรื้อรัง สำหรับประเทศไทย การคลังไทยขาดดุลมาตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง 2540 ด้วยการดำเนินนโยบายการเมืองของรัฐบาลไทยหลายสมัยที่ผ่านมา มักสร้างภาระทางการคลังผ่านนโยบายประชานิยมมาโดยตลอด ถึงแม้ในบางปีอาจจะไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นเพราะเศรษฐกิจโตอยู่แล้ว เช่น มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพ นโยบายกึ่งการคลังที่ปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โครงการพักชำระหนี้ มาตรการอุดหนุนค่าพลังงาน ด้วยนโยบายดังกล่าวจะสร้างภาระทางการคลังไม่ว่าเป็นภาระทางตรงที่ชัดเจนและภาระผูกพันซ่อนเร้น และทำให้การบริหารการคลังเพื่อให้เกิดเสถียรภาพเป็นไปได้ยากขึ้น<sup>129</sup> ดังนั้น นโยบายการเมืองที่ได้ดำเนินการตามสัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชนและเป็นนโยบายที่กระตุ้นเศรษฐกิจเพียงระยะสั้น จะพอกพูนความเสี่ยงต่อเสถียรภาพการคลังในระยะยาวได้ถ้าไม่มีการวางแผนดำเนินนโยบายการคลังอย่างมีสติรอบคอบ

#### 1.4 รายจ่ายสวัสดิการสังคม

สวัสดิการคือความกินดีอยู่ดีของคนทุกคนในสังคม โดยสวัสดิการสังคมก็คือจุดหมายหนึ่งที่สำคัญของเศรษฐกิจ โดย ศ.ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ให้นิยามความมุ่งหมายในทางเศรษฐกิจไว้คือ “การเพ่งเล็งในทางที่เรามีชีวิตอยู่โดยปราศจากความหวาด ปราศจากโรค ได้รับป้องกันความร้อน ความหนาว หรือกลัวอย่างอื่น ๆ เพื่อให้มีความสุขสบายในทางร่างกาย” และด้วยความสุขทางกายก็มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความสุขทางจิตใจได้เช่นกัน ดังนั้น รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนเลือกเข้ามาจึงย่อมต้องมีหน้าหลักประการหนึ่งที่จะต้องที่ผลักดันให้เกิดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต โดยหนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญของภาครัฐเพื่อสร้างมาตรฐานคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนคือรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม

รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมประกอบไปด้วยสามส่วนสำคัญได้แก่ (1) รายจ่ายด้านการบริการสังคม (social service) ซึ่งหมายถึงการบริการด้านการศึกษา และการสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และบริการด้านอื่นๆ (2) รายจ่ายด้านการประกันสังคม (social insurance) หมายถึง การประกันเจ็บป่วยและประสบอันตราย ทุพพลภาพ และการว่างงาน รวมให้หลักประกันรายได้หลังเกษียณอายุ และ (3) รายจ่ายด้านการสงเคราะห์

---

<sup>128</sup> Wyplosz, Charles. (2012). “FISCAL RULES: THEORETICAL ISSUES AND HISTORICAL EXPERIENCES”. NBER working paper no. 17884.

<sup>129</sup> อ้างอิงจากบทความวิชาการเรื่อง “ภาระการคลังที่ยังรอการสะสาง” โดย พรรณพิลาส เรืองวิสุทธิ และ อุทุมพร จิตสุทธิภากร จาก ธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถเข้าถึงได้จาก [https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ\\_41.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_41.pdf)

สังคมหรือการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) หมายถึง การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาส เช่น การช่วยเหลือเด็ก คนชรา คนพิการ คนเร่ร่อน โดยรายจ่ายประเภทที่ 2 และ 3 สามารถเรียกรวมกันว่าเป็นรายจ่ายด้านการสังคมสงเคราะห์ (social protection)

คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้รายจ่ายสวัสดิการด้านสังคมภายใต้ปัจจัยขับเคลื่อนนี้ไม่ได้รวมรายจ่ายสวัสดิการของข้าราชการและไม่รวมถึงรายจ่ายจากนโยบายการเมืองประเภทประชานิยม โดยวิธีการแบ่งแยกระหว่างนโยบายประชานิยมที่มีลักษณะคล้ายสวัสดิการเพื่อสังคมกับรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาครัฐคือ รายจ่ายด้านสวัสดิการจะต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายภายใต้กรอบวินัยทางการคลังที่ชัดเจน ดังนั้น อย่างเช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคหรือระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีการวางแผนยอดค่าใช้จ่ายอย่างเป็นระบบจึงเป็นหนึ่งในรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ไม่ใช่แนวทางของนโยบายการเมือง (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2553)

รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาลไทยตามงบประมาณประจำปี 2564 ประกอบไปด้วย (1) งบด้านการศึกษา จำนวน 4.8 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของงบประมาณทั้งหมด (2) งบด้านสังคมสงเคราะห์ 4.6 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของงบประมาณทั้งหมด (3) งบด้านสาธารณสุข จำนวน 2.6 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของงบประมาณทั้งหมด (ซึ่งได้หักงบสวัสดิการของข้าราชการออกไปแล้วจำนวน 8 หมื่นล้านบาท) และ (4) งบด้านการเคหะและการชุมชน จำนวน 1.5 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 4 ของงบประมาณทั้งหมด ดังนั้น รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมรวมทั้งหมดจึงเท่ากับประมาณ 1.35 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 41 ของงบประมาณทั้งหมด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสัดส่วนรายจ่ายด้านสวัสดิการไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูงอยู่แล้ว โดยในอนาคตประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยจึงทำให้งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสุขภาพซึ่งประกอบไปด้วยเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินกองทุนการออมแห่งชาติ เริ่มเร่งตัวและอาจสร้างภาระโดยตรงที่ชัดเจนจนเป็นความเสี่ยงให้กับเสถียรภาพทางการคลังได้

## 2. ปัจจัยทางด้านหมวดรายได้ภาครัฐ

### 2.1 การขยายฐานภาษี SMEs

SMEs (Small and Medium Enterprises) หรือวิสาหกิจหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมประกอบธุรกิจได้หลากหลายรูปแบบได้แก่ บุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีชนิดีบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัดหรือกิจการร่วมค้าซึ่งประกอบธุรกิจขายสินค้า ผลิตภัณฑ์ หรือให้บริการ ตามกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. .... คือ กิจการในภาคการผลิตสินค้าที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 50 คน หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 100 ล้านบาท ส่วนกิจการในภาคการค้า (ค้าส่ง หรือค้าปลีก) และบริการ มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 30 คน หรือมีรายได้ต่อปี ไม่เกิน 50 ล้านบาท ส่วนวิสาหกิจขนาดกลาง (Medium) คือ กิจการในภาคการผลิตสินค้าที่มีจำนวนการจ้างงาน

เกินกว่า 50-200 คน หรือมีรายได้ต่อปีเกินกว่า 100-500 ล้านบาท ส่วนกิจการในภาคการค้า (ค้าส่ง หรือค้าปลีก) และบริการ มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่า 30-100 คน หรือมีรายได้ต่อปีเกินกว่า 50-300 ล้านบาท ทั้งนี้ หากจ้างงานและรายได้ เข้าลักษณะของวิสาหกิจต่างกันให้ยึดรายได้เป็นหลักในการพิจารณา

เนื่องจากรูปแบบการประกอบธุรกิจของ SMEs เป็นไปได้ทุกรูปแบบไม่ว่าทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น จึงเข้าข่ายตามประมวลรัษฎากรทุกประเภทขึ้นอยู่กับรูปแบบธุรกิจ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ โดย SMEs จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการใช้อำนาจตามประมวลรัษฎากรของกรมสรรพากรเพื่อออกกฎหมายสนับสนุนส่งเสริมธุรกิจ SMEs การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่อ SMEs มีหลายวิธี เช่น ยกเว้นภาษี ลดอัตราภาษี หักจ่ายมากกว่า 1 เท่า และการหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง เป็นต้น

ลักษณะธุรกิจ SMEs ที่กรมสรรพากรสนับสนุนต้องเข้าหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาท (2) เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีสินทรัพย์ถาวรไม่รวมที่ดินไม่เกิน 200 ล้านบาท และจ้างแรงงานไม่เกิน 200 คน (3) เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่นำหลักทรัพย์มาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ MAI ไม่เกิน 5 ล้านบาท (4) เป็น VC (Venture Capital) ที่ถือหุ้นในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีสินทรัพย์ถาวรไม่รวมที่ดินไม่เกิน 200 ล้านบาทและจ้างแรงงานไม่เกิน 200 คน (5) เป็นกิจการขายสินค้าหรือให้บริการที่อยู่ในบังคับภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีรายรับไม่เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปีหรือต่อรอบระยะเวลาบัญชีไม่ต้องจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยรูปแบบสิทธิประโยชน์จะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ลักษณะของ SMEs เช่น บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาทจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ 150,000 บาทแรก บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีสินทรัพย์ถาวรไม่รวมที่ดินไม่เกิน 200 ล้านบาท และจ้างแรงงานไม่เกิน 200 คน จะสามารถหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง ดังนั้นถ้าบริษัทฯ เข้าเกณฑ์ SMEs หลายลักษณะ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีมากขึ้นตามลักษณะนั้นๆ

ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการหรือธุรกิจ SMEs จะมีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีได้หลายช่องทาง แต่ก็ยังไม่สามารถจูงใจให้ธุรกิจเหล่านี้เข้าระบบฐานภาษีได้มากนัก ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลจากความต้องการหลบเลี่ยงภาษีโดยเจตนา หรืออาจจะเป็นความไม่รู้เรื่องกระบวนการทางภาษีและความกลัวในเรื่องของการตรวจสอบบัญชีรายได้ย้อนหลัง จากข้อมูลการสำรวจของมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปี 2561 พบว่ามี SMEs อยู่ 2.5 ล้านราย แต่มีผู้จดทะเบียนอย่างถูกต้องเพียง 7 แสนราย และมีเพียง 4 แสนรายเท่านั้นที่ยื่นเสียภาษีจริง<sup>130</sup> ดังนั้น การขยายฐานภาษีกลุ่มธุรกิจ SMEs หรือการผลักดันให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาด

<sup>130</sup> อ้างอิงจากบทความเรื่อง “เราจะเสียภาษีไปได้อีกนานแค่ไหน? ในวันที่สรรพากรจับตาธุรกิจเงินสด และ Data Analytics ที่ยากจะต้านทาน” ของ มนต์ชัย วงษ์กิตติไกรวัล จาก The Standard

ย่อม (SMEs) เข้าระบบฐานภาษีให้ได้มากขึ้นจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะสามารถช่วยเพิ่มรายได้และยกระดับเสถียรภาพทางการคลังของภาครัฐได้

## 2.2 การขยายฐานภาษี informal worker

แรงงานนอกระบบเป็นประเด็นที่มีการพูดถึงเป็นอย่างมากในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา แรงงานนอกระบบตามความหมายสากลหรือภาษาอังกฤษเขียนว่า informal employment มักจะใช้ตามนิยามของ Hussmanns (2004)<sup>131</sup> โดยเขาให้ขอบเขตของแรงงานนอกระบบว่าประกอบไปด้วย ผู้ทำงานส่วนตัว (Own-account workers) และนายจ้างที่ประกอบธุรกิจในเศรษฐกิจนอกระบบ ผู้ช่วยธุรกิจครอบครัว (Contributing family workers) ที่เป็นได้ทั้งเศรษฐกิจนอกระบบหรือในระบบ ลูกจ้างที่ทำงานเศรษฐกิจนอกระบบ (employees holding informal jobs) ซึ่งงานทั้งหมดที่กล่าวมานั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ไม่ต้องเสียภาษี ไม่มีประกันสังคม หรือได้รับการคุ้มครองในการทำงาน เช่น การแจ้งเลิกจ้างล่วงหน้า การลาป่วยหรือวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง ดังนั้น แรงงานนอกระบบจึงมีองค์ประกอบอยู่สองข้อ ได้แก่ (1) เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือมาตรการรัฐด้านแรงงาน และ (2) เป็นแรงงานที่ไม่มีหลักประกันสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกันกับแรงงานในระบบ<sup>132</sup> ซึ่งประเทศไทยได้ให้นิยามแรงงานในระบบไว้ว่า หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ได้แก่ 1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น 2) ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ 3) ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน 4) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ 5) ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และ 6) ผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม มาตรา 33, 39 และ 40

ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานนอกระบบอยู่ที่สัดส่วนมากกว่าร้อยละ 55 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดของประเทศ โดยอาชีพของแรงงานนอกระบบมักประกอบไปด้วย หาบเร่แผงลอย ร้านค้าปลีก ร้านอาหาร คนขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่และรถสามล้อ คนรับใช้ ลูกจ้างหรือกรรมกรทั่วไป เป็นต้น ดังนั้น การนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีกำลังแรงงานกลุ่มนี้เป็นจำนวนมากให้ความสำคัญ เพื่อเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการขยายโอกาสในการเก็บภาษีเพื่อนำไปพัฒนาประเทศผ่านการลงทุนในระยะยาวและรายจ่ายประชาสงเคราะห์เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในภาพรวม และคุ้มครองสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่แรงงานทุกคนควรได้รับ

## 2.3 การขยายฐานภาษี e-commerce

---

<sup>131</sup> Hussmanns, R. (2004). “Measuring the informal economy: from employment in the formal sector to informal employment”. ILO Working Papers, International Labour Organization.

<sup>132</sup> บทความวิชาการเรื่อง “ความ(ไม่)รู้เรื่องแรงงานนอกระบบ (1)” โดย สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สามารถเข้าถึงได้ที่ <https://tdri.or.th/2020/03/informal-employment-what-we-dont-know/>



ผู้ประกอบการค้าพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า e-commerce หมายถึง ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจทุกรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้าและบริการโดยผ่านคอมพิวเตอร์ และระบบสื่อสารโทรคมนาคมหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การทำการค้าบนโลกของอินเทอร์เน็ตสามารถเป็นไปได้หลายวิธีผ่านการสร้างเว็บไซต์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ หรือแอปพลิเคชันสำหรับใช้บนมือถือซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกันออกไป ได้แก่ (ก) เพื่อประชาสัมพันธ์และแสดงสินค้าหรือบริการ (ข) เพื่อให้เกิดการซื้อขายหรือการให้บริการได้โดยตรง (ค) เพื่อเป็นตัวกลางการซื้อขายหรือการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ และ (ง) เพื่อส่งเสริมการขาย เช่น การออกโปรโมชั่น เป็นต้น

ประเภทของการทำพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประกอบไปด้วย 6 ประเภท ได้แก่ 1) Business to Customer (B2C) ซึ่งคือการค้าระหว่างเจ้าของธุรกิจกับผู้บริโภค เช่นร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์ ธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ การขายอสังหาริมทรัพย์ 2) Business to Business (B2B) ซึ่งคือการค้าระหว่างเจ้าของธุรกิจกับเจ้าของธุรกิจ โดยการซื้อขายจะเป็นลักษณะการขายส่งวัตถุดิบหรือเหมาการบริการที่ขายทีละจำนวนมาก เช่น ระบบห่วงโซ่การผลิต เว็บไซต์ที่เป็นตัวกลางต้องการซื้อสินค้าหรือบริการกับผู้ให้บริการธุรกิจ อาทิ รถเช่า ดำน้ำ สปา กอล์ฟ สวนสนุก 3) Customer to Customer (C2C) ซึ่งคือการติดต่อระหว่างผู้บริโภคกับผู้บริโภคด้วยกัน เช่น แลกเปลี่ยนข่าวสาร สินค้า และค้าขาย 4) Business to Government (B2G) ซึ่งคือการค้าระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Government Procurement เช่น การประกาศจัดจ้างของภาครัฐ หรือ การใช้ระบบ EDI ในพิธีการศุลกากรของกรมศุลกากร 5) Government to Customer (G2C) ซึ่งคือการบริการของภาครัฐสู่ประชาชนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น การเสียภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต การให้บริการบริการข้อมูลสู่ประชาชนผ่านอินเทอร์เน็ต

โอกาสที่ภาครัฐสามารถเก็บภาษีปริมาณมากได้จาก e-commerce มาจากอย่างน้อยสองทาง ช่องทางแรกมาจากฐานภาษีของธุรกิจแนวนอนที่ค่อนข้างกว้าง เนื่องจากครอบคลุมทั้งหมดอย่างน้อยสองฐาน ได้แก่ทั้งฐานภาษีเงินได้และฐานภาษีการบริโภคอีกช่องทางหนึ่งคือ โอกาสของการเติบโตของ e-commerce โดยในปี 2563 ธุรกิจแนวนอนในประเทศไทยมีมูลค่าราว 748,000 ล้านบาท มากเป็นอันดับ 1 ในภูมิภาคอาเซียน โดยเติบโตเฉลี่ยประมาณร้อยละ 20-30 ต่อปี<sup>133</sup> ด้วยขนาดของธุรกิจที่ใหญ่และเติบโตอย่างรวดเร็วพร้อมฐานภาษีที่รองรับก็ค่อนข้างกว้าง ปริมาณเม็ดเงินในรูปของภาษีก็จะมากและเติบโตได้อย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน

แต่ที่ผ่านมา ด้วยความยากลำบากในเก็บภาษีจากธุรกิจ e-commerce ที่เกิดจากความยุ่งยากในการตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้บนโลกออนไลน์ที่ไร้พรมแดน และการหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนของผู้ประกอบการที่การบังคับใช้กฎหมายเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. ขายตรงและการตลาดแบบตรง พ.ศ.

<sup>133</sup> บทความเรื่อง “E-commerce ไทยโตพุ่งอันดับ 1 อาเซียน” จากฐานเศรษฐกิจ สามารถเข้าถึงได้จาก

<https://www.thansettakij.com/content/418603>

2545 และพ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงทำให้ภาครัฐเสียโอกาสในการเก็บภาษีจากรุทกิจนี้ไปเป็นจำนวนมาก แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในวันที่ 10 ก.พ. 2564 ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 53) พ.ศ.2567 ที่เป็นการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จากผู้ให้บริการต่างประเทศ เช่น เฟซบุ๊ก กูเกิล ยูทูบ เน็ตฟลิกซ์ ซึ่งคาดว่าจะเก็บภาษีต่อปีได้ประมาณ 5,000 ล้านบาท อย่างน้อยในปัจจุบันภาครัฐก็ได้พยายามหารายได้ที่มาจากธุรกิจช่องทางนี้แล้วระดับหนึ่ง

## 2.4 การขยายฐานภาษี วัดและธุรกิจสีเทา

วัดถือเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องหารายได้ผ่านการระดมทุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางศาสนา จากงานศึกษาของ พิริยะ ผลพิรุฬห์ และ ณิชชนน ไพรรุณ (2560)<sup>134</sup> พบว่าวัดมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 959,495 บาทต่อปี ซึ่งมีแหล่งรายได้ที่มาจากเงินบริจาค เงินอุดหนุนจากภาครัฐ และจากแหล่งอื่นๆ เช่น งานบวชหรืองานศพ และมีค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายปีละ 536,341 บาท ดังนั้น วัดจึงมีรายได้มากกว่ารายจ่ายหรือกำไรอยู่ที่ 423,154 บาทต่อปี โดยประเทศไทยมีจำนวนวัดประมาณ 4 หมื่นแห่ง ดังนั้น กำไรรวมของทุกวัดคือประมาณ 17,000 ล้านบาทต่อปี แต่ถึงกระนั้น วัดมิได้เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรจึงไม่มีหน้าที่ในการเสียภาษี โดยที่ผ่านมามีแนวคิดเก็บภาษีพระภิกษุที่มีรายได้มากกว่า 20,000 บาทขึ้นไปหรือมีรายได้จากการเปิดเช่าหรือทำวัดถ่มมถลในงานเทศกาลของวัดจะต้องเสียภาษีด้วยเช่น แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณา และมีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย

ธุรกิจสีเทาหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบบเศรษฐกิจใต้ดิน (shadow economy) คือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐและไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของประเทศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น ธุรกิจการพนัน ธุรกิจ ยาเสพติด ธุรกิจค้ามนุษย์ โดยขนาดของธุรกิจสีเทาจะเท่ากับประมาณร้อยละ 50 ของจีดีพีประเทศไทย<sup>135</sup> ซึ่งเป็นปริมาณที่มากกว่าขนาดของภาครัฐกับขนาดของเศรษฐกิจการท่องเที่ยวไทย และเป็นที่แน่นอนว่าธุรกิจเหล่านี้มักหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีอย่างชัดเจนเพื่อหลบเลี่ยงการตรวจสอบจากภาครัฐ ดังนั้น ด้วยขนาดแหล่งรายได้ที่มากพอสมควรจากทั้งวัดและธุรกิจสีเทา จึงเป็นโจทย์ที่สำคัญของภาครัฐว่าจะใช้วิธีใดเข้าไปจัดระเบียบให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและเสถียรภาพทางการคลัง และไม่ไปขัดกับหลักจริยธรรมของสังคม

## 2.5 การปรับปรุงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

ภาษีเงินได้คือภาษีที่เก็บจากฐานรายได้ของประชาชนซึ่งสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ หนึ่ง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บจากบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือคณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคลผู้ถึงความตายระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง โดยปกติจะจัดเก็บเป็นรายปีซึ่งเงินได้พึงประเมินที่

<sup>134</sup> พิริยะ ผลพิรุฬห์ และณิชชนน ไพรรุณ, (2560), “ประสิทธิภาพการระดมทุนขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร: กรณีศึกษา องค์กรศาสนาในประเทศไทย”, วารสารพัฒนาการเศรษฐกิจปริทรรศน์, ปีที่ 13 ฉบับที่ 2.

<sup>135</sup> อ้างอิงจาก [https://www.theglobaleconomy.com/Thailand/shadow\\_economy/](https://www.theglobaleconomy.com/Thailand/shadow_economy/)

เกิดขึ้นในปีใดๆ ผู้มีเงินได้พึงประเมินมีหน้าที่ต้องนำไปแสดงรายการตนเองตามแบบแสดงรายการภาษีที่กำหนดภายในเดือนมกราคมถึงมีนาคม ในบางกรณี กฎหมายกำหนดให้ผู้จ่ายทำหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่าย เพื่อให้มีการทยอยชำระภาษีขณะที่มีเงินได้พึงประเมิน สอง ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นภาษีที่จัดเก็บจากกำไรจากการบริหารองค์การของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และรวมถึงนิติบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปริมาณภาษีที่จัดเก็บได้จากภาษีเงินได้ทั้งบุคคลธรรมดาจะขึ้นอยู่กับขนาดของฐานภาษีและอัตราการจัดเก็บภาษี โดยขนาดของฐานภาษีคือจำนวนของผู้มีเงินได้และปริมาณของรายได้ของผู้ที่ต้องเสียภาษี ซึ่งขนาดของฐานภาษีอาจได้รับผลกระทบจากมาตรการภาษีที่มีการยกเว้นการเสียภาษีเมื่อมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์หรือเป็นกิจการพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดให้ยกเว้น นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าอัตราภาษีของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเป็นอัตราตามขั้นรายได้ที่เป็นอัตราที่ตายตัวซึ่งเก็บตั้งแต่อัตราร้อยละ 5 จนถึงร้อยละ 35 ของเงินได้สุทธิ และอัตราภาษีเงินได้ของนิติบุคคลทั่วไปคือร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิ อัตราภาษีที่แท้จริง (Effective tax rate) ก็อาจไม่ได้เท่ากับอัตราภาษีที่ตั้งไว้ ซึ่งเกิดจากมาตรการทางภาษีที่กำหนดให้มีการยกเว้นภาษี ลดอัตราภาษี และปรับการคำนวณภาษีในแบบวิธีต่างๆ อย่างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้กำหนดรูปแบบการหักค่าใช้จ่ายเพื่อคำนวณรายได้สุทธิที่แตกต่างกันตามแหล่งรายได้ และค่าลดหย่อนต่างๆ ส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคลก็มีการปรับวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายในรูปแบบต่างๆ เช่น การหักจ่ายได้มากกว่าหนึ่งเท่า การหักค่าเสื่อมในอัตราเร่ง การลดอัตราภาษี ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิทธิประโยชน์ที่เอื้อให้กับบางประเภทธุรกิจตามนโยบายรัฐ เช่น SMEs และ กิจการที่ตั้งอยู่ที่พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ

โดยที่ผ่านมามีมาตรการทางภาษีต่างๆ ได้ส่งผลให้อัตราภาษีที่แท้จริงของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่เพียงร้อยละ 5 ซึ่งห่างจากขั้นอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงสุดที่ร้อยละ 35 อยู่มาก ส่วนอัตราภาษีที่แท้จริงของภาษีเงินได้นิติบุคคลเท่ากับประมาณร้อยละ 12-14 ซึ่งต่ำกว่าอัตราภาษีที่จัดเก็บร้อยละ 20 อยู่เกือบครึ่ง ดังนั้น ภาครัฐยังคงมีช่องว่างอีกมากในการเพิ่มอัตราภาษีที่แท้จริงของภาษีเงินได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลผ่านการปรับปรุงมาตรการทางภาษีที่อาจไม่จำเป็นต้องไปเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี แต่ปรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ที่มีการยกเว้นและลดหย่อนต่างๆ ที่จะมีโอกาสทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงเพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐและเพิ่มเสถียรภาพทางการคลัง

## 2.6 การปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) คือภาษีทางอ้อมที่เก็บจากผู้ขายสินค้าในประเทศ การให้บริการในประเทศ และการนำเข้าสินค้า ผู้ประกอบการด้านการค้าไม่ว่าจะเป็นกิจการในรูปแบบของบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่ใช่นิติบุคคล หรือนิติบุคคลใดๆ หากมีรายรับจากการขายสินค้าหรือบริการเกินกว่า 1.8 ล้านบาทต่อปี มีหน้าที่ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน โดยคำนวณภาษีที่ต้องเสียภาษีหักด้วยภาษีซื้อในแต่ละเดือนภาษี

แนวทางการปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่มประกอบไปด้วยสองแนวทางคือการปรับขยายฐานภาษีและการปรับอัตราภาษี มาตรการทางภาษีที่มีผลที่ทำให้ฐานภาษีมูลค่าเพิ่มแคบลงคือการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในสินค้าและบริการบางประเภท อาทิ (ก) การขายสินค้าที่เกี่ยวข้องทางการแพทย์ (ข) การขายหนังสือพิมพ์ นิตยสาร และตำราเรียน (ค) การขายสินค้าให้สาธารณกุศล การให้บริการการศึกษา และห้องสมุด (ง) การให้บริการรักษาพยาบาล (จ) การใช้บริการเช่าอสังหาริมทรัพย์ การให้บริการของรัฐ และ (ฉ) การให้บริการวิจัยและบริการทางวิชาการ โดยหลักการยกเว้นการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวคือเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และเป็นบริการทางสังคม ส่วนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเดิมที่เคยมีเพดานตามกฎหมายอยู่ที่ร้อยละ 10 แต่ด้วยปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ทำให้รัฐบาลในยุคนั้นตัดสินใจลดอัตราภาษีมาอยู่ที่ร้อยละ 7 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2542 จนมาถึงปัจจุบัน โดยอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate) ของภาษีมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5.5 ซึ่งใกล้เคียงกับอัตราภาษี VAT ที่ร้อยละ 7 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการทางภาษีก่อนข้างส่งผลน้อยต่อปริมาณภาษี และประสิทธิภาพการจัดเก็บก็ค่อนข้างอยู่ในระดับที่ดี (สุรจิต ลักษณะสุด และคณะ, 2553) ดังนั้น การขยายรายได้ภาครัฐจากภาษีมูลค่าเพิ่มอาจเป็นไปได้ที่ต้องมีการปรับเพิ่มอัตราภาษี VAT นอกเหนือจากแค่การปรับมาตรการยกเว้นทางภาษีเพื่อขยายฐานภาษีเพียงอย่างเดียว

## 2.7 การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน

เดิมทีภาษีฐานทรัพย์สินของไทยที่สำคัญประกอบไปด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ภาษีทั้งสองตัวนี้มีปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ กล่าวคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดินคิดภาษีบนฐานค่าเช่ารายปีซึ่งเป็นฐานที่ไม่ชัดเจนที่เกิดจากความไม่แน่นอนของการประเมินจากการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ และมีอัตราภาษีที่สูงเกินไปคือเท่ากับร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี ทำให้เกิดแรงจูงใจในการเลี่ยงภาษี ส่วนภาษีบำรุงท้องที่มีฐานภาษีที่คิดจากราคาปานกลางที่ดินไม่รวมสิ่งก่อสร้างที่อ้างอิงจากราคาประเมินเมื่อปี 2521-2540 ซึ่งเป็นราคาที่ค่อนข้างต่ำ ในภาพรวมจึงทำให้ปริมาณการเก็บภาษีทรัพย์สินไทยอยู่ในระดับที่น้อยมากซึ่งเท่ากับประมาณ 50,000 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 8.8 ของรายได้รัฐบาลท้องถิ่น หรือเท่ากับประมาณร้อยละ 2 ของรายได้รัฐบาลกลาง

โดยล่าสุดรัฐบาลได้ผลักดันพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2562 และเริ่มจัดเก็บตั้งแต่ 1 มกราคม 2563 เป็นต้นไป ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีนี้คือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง ผู้ครอบครองหรือผู้ทำประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐ โดยมีผู้จัดเก็บภาษีคือ อปท. การคำนวณภาษีของภาษีนี้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กำหนดโดยกรมธนารักษ์เป็นฐานภาษี ส่วนอัตราภาษีจะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ (ก) เกษตรกรรม มีเพดานภาษีอยู่ที่ร้อยละ 0.15 (ข) ที่อยู่อาศัย มีเพดานภาษีอยู่ที่ร้อยละ 0.3 และ (ค) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นๆ มีเพดานภาษีอยู่ที่ร้อยละ 1.2 และที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามควรแก่สภาพ มีเพดานภาษีอยู่ที่ร้อยละ 3 โดยอัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ทุก 3 ปี ทั้งนี้ อัตราภาษีของแต่ละประเภทจะเป็นอัตราภาษีแบบก้าวหน้าทั้งสิ้นหรือกล่าวคืออัตราภาษีเพิ่มขึ้นตามมูลค่าทรัพย์สิน

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ภาษีทรัพย์สินตัวใหม่ก็ยังคงมีประเด็นที่น่าเป็นห่วงที่จะส่งผลกระทบต่อปริมาณการจัดเก็บภาษี ซึ่งมาตรการลดหย่อนและยกเว้นภาษีนี้ค่อนข้างมีผลอย่างมากต่อการสร้างรายได้ เช่น การยกเว้นภาษีบ้านหลังหลักรวมที่ดินที่มีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท การยกเว้นภาษีที่ดินเพื่อการเกษตรที่บุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของที่มีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท นอกจากนี้ด้วยภาวะเศรษฐกิจซบเซาที่เกิดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ภาครัฐจึงได้ออกมาตรการลดหย่อนภาษีให้ร้อยละ 90 ของภาษีที่คำนวณได้สำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้ง 4 ประเภท โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2563 จนถึง 31 ธันวาคม 2564 ดังนั้น จึงยังเป็นที่น่ากังวลว่าความสามารถในการหารายได้จากฐานภาษีทรัพย์สินอาจมีไม่มากนักจากมาตรการยกเว้นและลดหย่อนดังกล่าว การปรับปรุงมาตรการเหล่านี้จึงอาจเป็นแนวทางการเพิ่มโอกาสการสร้างรายได้ให้กับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมากขึ้นได้ รวมถึงการพิจารณาปรับปรุงอัตราภาษีของทรัพย์สินแต่ละรูปแบบด้วยเช่นกัน

## 2.8 การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิตหมายถึงภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภท โดยสินค้าหรือบริการนั้นๆ มีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยหรือเป็นสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์พิเศษจากรัฐ ประเทศไทยจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามสินค้าต่างๆ ได้แก่ สุรา ยาสูบ แบทเตอรี น้ำมัน และรวมทั้งเครื่องดื่มประเภทที่ไม่มีแอลกอฮอล์หรือมีแอลกอฮอล์โดยปริมาตรไม่เกินร้อยละ 0.5 แต่ไม่รวมถึงน้ำหรือน้ำแร่ตามธรรมชาติ น้ำกลั่นหรือน้ำกรองสำหรับดื่มที่ไม่มีการปรุงแต่ง เครื่องดื่มซึ่งผู้ผลิตได้ผลิตขึ้นเพื่อขายปลีกเองโดยเฉพาะที่ไม่มีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อยู่ด้วยและไม่ได้ส่งวนคุณภาพด้วยเครื่องเคมี น้ำนมจืด น้ำนมอื่นๆ เครื่องดื่มซึ่งมีลักษณะเป็นเกล็ดน้ำแข็ง และเครื่องดื่มตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เหตุผลในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตมีอยู่ทั้งสิ้นห้าประการได้แก่ ประการแรกภาษีสรรพสามิตเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ ประการที่สองภาษีสรรพสามิตจัดเก็บเพื่อช่วยจำกัดหรือควบคุมการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ต้องการจำกัดและควบคุมการบริโภคหรือมีแนวโน้มขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น สุรา บุหรี่ และสนามม้า ประการที่สาม ภาษีสรรพสามิตเป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยลดการขาดดุลการค้าของประเทศ ประการที่สี่ ภาษีสรรพสามิตเป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยลดการขาดดุลการค้าของประเทศ และประการสุดท้าย ภาษีนี้นับเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ภายใต้ปีงบประมาณปี 2563 รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้มาจำนวน 548,362 ล้านบาทซึ่งเท่ากับร้อยละ 19.15 ของรายได้รัฐบาลกลางรวม โดยสินค้าสำคัญที่เก็บภาษีสรรพสามิตได้มากที่สุดคือ ภาษีน้ำมัน 224,503 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 41 ของภาษีสรรพสามิต ถัดมาคือภาษिरถยนต์จำนวน 85,420 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16 ของภาษีสรรพสามิต อันดับถัดๆ มาคือภาษีเบียร์ ภาษียาสูบ ภาษีสุรา ซึ่งเท่ากับจำนวน 80,027 ล้านบาท 62,905 ล้านบาท และ 61,820 ล้านบาท ตามลำดับ หรือเท่ากับร้อยละ 15 ร้อยละ 12 และร้อยละ 11 ของภาษีสรรพสามิตทั้งหมด โดยภาษีของสินค้าที่เหลือ ได้แก่ ภาษีเครื่องดื่ม ภาษिरถจักรยานยนต์ ภาษีแบทเตอรี และภาษีอื่นๆ สามารถจัดเก็บได้เพียง 27,418 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5 ของภาษีสรรพสามิต การเพิ่มรายได้ให้กับภาษีสรรพสามิตโดยหลักคือการขยายฐานสินค้าให้

ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์การจัดเก็บภาษีมากขึ้น หรือการปรับเงื่อนไขการจัดเก็บและอัตราภาษีของแต่ละภาษีเพื่อให้ได้รายได้เพิ่มขึ้นแต่ไม่ไปขัดกับวัตถุประสงค์หลักของภาษีสรรพสามิต

## 2.9 การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุตามความหมายตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 คือ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ยกเว้น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ และขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ราชพัสดุมิกระหวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ซึ่งให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการดูแลและบริหารให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐ

แนวทางการบริหารที่ราชพัสดุมียุสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่งคือแนวทางการนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ เช่น เป็นที่ตั้งทำการ บ้านพักข้าราชการ แต่ถ้าที่ดินตั้งอยู่ในทำเลการค้าและไม่เหมาะที่จะเป็นส่วนราชการ กรมธนารักษ์จะนำที่ดินดังกล่าวไปเปิดประมูลหาผู้ลงทุนปลูกสร้างอาคารที่ยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ประมูลจะต้องจัดซื้อที่ดินยกให้แก่ราชการและสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างตามวัตถุประสงค์ของส่วนราชการนั้นในที่ดินดังกล่าว โดยทางราชการจะให้สิทธิการเช่าอาคารเป็นการตอบแทนแก่ผู้ลงทุนการประมูลได้ ส่วนแนวทางที่สองคือการปล่อยเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการเกษตร และการจัดหาประโยชน์โดยการทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น ซึ่งมีตัวอย่างสำคัญดังนี้ (1) การเช่าอาคารราชพัสดุ ได้แก่ โรงแรม ตลาด และห้างสรรพสินค้า เป็นต้น (2) การจัดให้รัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้เช่าที่ราชพัสดุ เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (3) การจัดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าที่ราชพัสดุ (4) การจ้างให้เอกชนเข้ามาบริหารอาคารศูนย์ประชุมสิริกิติ์ (5) โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต (6) โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนบข.242 โครงการพัฒนาราชพัสดุรายบริษัท โรงแรมชายทะเล จำกัด

ที่ดินและอาคารราชพัสดุของทั้งประเทศจากข้อมูลปี 2560 มีจำนวน 9.85 ล้านไร่ (ยังไม่ได้รวมที่ดินราชพัสดุที่ใช้ประโยชน์เพื่อความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศในราชการกระทรวงกลาโหมอีกประมาณ 2.65 ล้านไร่) หรือ 173,556 แปลง ซึ่งคิดเป็นราคาประเมินรวมทั้งหมด 4,419,878 ล้านบาท โดยในจำนวนส่วนอาคารราชพัสดุมีจำนวน 579,478 หลัง รวมเป็นราคาประเมิน 1,573,453 ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ได้แบ่งที่ดินเพื่อจัดให้เช่าเป็นจำนวน 162,000 ไร่ และอาคารจัดให้เช่าจำนวน 32,872 หลัง นอกจากนี้ยังมีที่ดินราชพัสดุในต่างประเทศอีกจำนวน 150 แปลงซึ่งส่วนใหญ่จะเพื่อใช้งานด้านสถานทูต การพาณิชย์ และกองทัพ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ครอบครอง กรมธนารักษ์สามารถเก็บรายได้จากที่ดินและอาคารราชพัสดุในปี 2560 ได้มาจำนวน 9,034 ล้านบาท ดังนั้น ด้วยจำนวนที่ดินและอาคารที่มีทั้งหมดจำนวนมากของที่ราชพัสดุ จึงยังพอมีโอกาสที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการหารายได้ต่อพื้นที่ หรือต่ออาคารได้มากขึ้นเพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐ

### 3. ปัจจัยทางด้านการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ

#### 3.1 การกระจายอำนาจ

คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้ขอบเขตของปัจจัยด้านการกระจายอำนาจคือการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือเรียกกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นปรากฏการณ์การปรับโครงสร้างของระบบการเมืองและระบบการให้บริการสาธารณะในรัฐสมัยใหม่โดยการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานบริหารระดับย่อยอย่าง อปท. ที่มาจากการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ และทรัพยากรเพื่อใช้ในการบริหาร อาทิ บุคลากร งบประมาณ ไปสู่หน่วยงานที่เป็นกลไกการบริหารนอกศูนย์กลางทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น (สกนธ์ วรรณวัฒนา, 2554)<sup>136</sup>

การกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถช่วยรักษาเสถียรภาพทางการคลังในภาพรวมได้แต่ต้องผ่านเงื่อนไขบางประการมิฉะนั้นอาจจะส่งผลเสียได้แทน จากการศึกษาของ Sow and Razafimahefa (2017)<sup>137</sup> พบว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะทางด้านการคลังที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจให้รัฐท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีและจัดการการใช้จ่ายได้ด้วยตนเองมากขึ้น จะสามารถส่งเสริมเสถียรภาพทางการคลังได้ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่ารัฐบาลกลางเพราะว่ามีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าและลึกซึ้งกว่า จึงทำให้การจัดสรรมีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดงบประมาณรายจ่ายที่เป็นส่วนเกินลง นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังสามารถช่วยส่งเสริมการแข่งขันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและทำให้ประสิทธิภาพการจัดสรรนโยบายสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นได้ถ้าประชาชนแต่ละท้องถิ่นสามารถเคลื่อนย้ายข้ามถิ่นได้อย่างอิสระ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลท้องถิ่นยังมีความได้เปรียบในการจัดเก็บรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานภาษีที่ยึดติดกับพื้นที่ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ดวงมณี เลาวกุล, 2555)<sup>138</sup>

อีกส่วนหนึ่งจากการศึกษาของ Sow and Razafimahefa (2017) ได้ระบุว่า การกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้นผ่านการเพิ่มเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเสียเป็นส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มทำให้เสถียรภาพทางการคลังในภาพรวมแย่ลงได้ เนื่องจากถ้าให้รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการอุดหนุนทางรายได้จากส่วนกลางมากเกินไปจะทำให้ขาดแรงจูงใจในการเก็บรายได้ในท้องถิ่นของตนเองและมีแรงจูงใจที่จะใช้งบประมาณมากเกินไปจนความจำเป็น ยิ่งไปกว่านั้น การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับรัฐบาลท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำให้ความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระดับประเทศของรัฐบาลกลางลดลงได้ กล่าวคือ การกระจาย

<sup>136</sup> สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2554). “โครงการพัฒนาขีดความสามารถการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจของส่วนราชการและภาคประชาชน”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>137</sup> Moussé Sow and Ivohasina F. Razafimahefa. (2017). “Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance”. IMF Working Paper.

<sup>138</sup> ดวงมณี เลาวกุล. (2555). “การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น”. สำนักงานปฏิรูป.

อำนาจมากเกินไปอาจทำให้เกิดปัญหาการดำเนินนโยบายทางการคลังที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจหรือการที่รัฐเพิ่มงบรายจ่ายในช่วงเศรษฐกิจดีแต่ลดรายจ่ายเมื่อเศรษฐกิจไม่ดีซึ่งจะมีผลทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลระยะยาว เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นไม่ได้มีแรงจูงใจในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจหรือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระดับประเทศ และมีข้อมูลไม่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายระดับมหภาค ดังนั้น การออกแบบการกระจายอำนาจให้เหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะเป็นส่วนช่วยในการส่งเสริมเสถียรภาพทางการคลังได้ โดยออกแบบให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงบประมาณทั้งด้านรายจ่ายและรายได้ของตนเองไม่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมากเกินไป และรัฐบาลกลางต้องมีงบประมาณเหลือมากเพียงพอต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาเศรษฐกิจระดับประเทศได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยประกอบไปด้วย 5 ภาคส่วน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้โครงสร้างงบประมาณปี 2564 รายได้ของ อปท. มีจำนวนเท่ากับ 789,803 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ โดยสามารถแบ่งช่องทางของรายได้ออกเป็น 4 ช่องทาง ได้แก่ (1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 92,100 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12 ของรายได้รวม อปท. ซึ่งประกอบไปด้วย รายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าธรรมเนียมรายได้จากทุน และเบ็ดเตล็ด (2) รายได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้หรือภาษีเสริม 246,313 คิดเป็นร้อยละ 31 ของรายได้รวม อปท. ซึ่งคือภาษีที่จัดเก็บได้จากภาษีชนิดเดียวกันกับภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บอยู่แล้ว เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มอัตราร้อยละ 0.7 ของฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้หรือภาษีแบ่ง 129,140 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16 ของรายได้รวม อปท. ซึ่งได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง 328,051 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42 ของรายได้รวม อปท. ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า รัฐบาลกลางยังคงมีส่วนรายได้ที่เหลือหลังการจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่นค่อนข้างมากซึ่งมีแนวโน้มที่เพียงพอที่จะรักษาเสถียรภาพและแก้ปัญหาเศรษฐกิจระดับประเทศได้ แต่ถึงกระนั้น อปท. ยังต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางค่อนข้างมากซึ่งเท่ากับประมาณร้อยละ 88 ของรายได้รวม อปท. โจทย์ของการปรับระบบการกระจายอำนาจให้เหมาะสมมากขึ้นจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อที่อาศัยเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมเสถียรภาพทางการคลังระยะยาว

### 3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเป็นหนึ่งในวิธีการเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร นอกเหนือจากการขยายฐานภาษีและเพิ่มอัตรากาภาษี ประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีสามารถเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นความเข้าใจง่ายของภาษีอากร (ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์, 2558) ที่หมายถึงรูปแบบของภาษีที่มีโครงสร้างและรายละเอียดที่ไม่มีความซับซ้อนทั้งในทัศนะของผู้จัดเก็บภาษีและทัศนะผู้เสียภาษี เพื่อให้เกิดภาระต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บรายได้ภาครัฐต่ำ (tax administration cost) ที่เจ้าหน้าที่ภาษีอากรสามารถทำความเข้าใจสาระภาษีได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพการทำงานเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องมี



จำนวนบุคลากรที่มากจนเกินไป และต้นทุนในการให้ความร่วมมือสำหรับผู้เสียภาษีต่ำ (tax compliance cost) ที่ผู้เสียภาษีไม่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์เพื่อวางแผนภาษี และการดำเนินคดีฟ้องร้องถ้าเกิดการเข้าใจผิดจนต้องเสียค่าดำเนินความ ดังนั้น ถ้าสามารถขยายฐานภาษีและเพิ่มอัตราภาษีได้ แต่มีประสิทธิภาพการจัดเก็บต่ำ ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีจึงทำให้รายได้ไม่สามารถเพิ่มได้อย่างที่คาดการณ์ไว้

Organisation for Economic Co-operation and development (OECD) จัดทำรายงานระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีของประเทศกลุ่ม OECD และกลุ่มประเทศเกิดใหม่ โดย OECD ได้ระบุหน้าที่สำคัญของระบบบริหารที่จะบ่งบอกประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีซึ่งเริ่มตั้งแต่ระบบการลงทะเบียนผู้เสียภาษี ระบบการประเมินภาษีที่ต้องจ่าย ระบบตรวจสอบความถูกต้องของภาระภาษี ระบบการจัดเก็บ และระบบการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางกฎหมายของการชำระภาษี นอกจากนี้ยังมีส่วนสนับสนุนอื่นอีกได้แก่ ความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลและการใช้เทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ และระบบบริการเพื่อสนับสนุนการให้ความร่วมมือของผู้เสียภาษี เช่น ระบบผู้เสียภาษีที่สามารถบริการตัวเองได้ การให้การศึกษาด้านภาษีแก่ผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี จากรายงานของ Asian Development Bank (ADB)<sup>139</sup> พบว่าประเทศไทยมีสัดส่วนต้นทุนการบริหารการจัดเก็บอยู่ที่ร้อยละประมาณ 0.8 ถึง 0.9 ของรายได้ที่รัฐเก็บได้ โดยค่าใช้จ่ายร้อยละ 70 ของต้นทุนทั้งหมดคือค่าจ้างบุคลากร ดังนั้น ภาครัฐไทยยังมีช่องว่างอยู่บ้างในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บตลอดทั้งระบบตามแบบของ OECD เพื่อให้ใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและลดต้นทุนการจัดเก็บและการจ่ายภาษีลง นอกจากนี้ การลดต้นทุนที่จะเกิดขึ้นต่อผู้เสียภาษีก็จะมีส่วนช่วยในการขยายฐานภาษีได้ด้วยเช่นกัน

### 3.3 การประเมินรายจ่ายภาครัฐ

ทรัพยากรของภาครัฐเพื่อใช้ดำเนินนโยบายสาธารณะหรือเพื่อบริหารประเทศย่อมมีอยู่อย่างจำกัด การจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณจึงต้องมีการดำเนินการที่เหมาะสมกับประโยชน์ของการนำทรัพยากรไปใช้เพื่อตอบโจทย์เป้าหมายสำคัญของรัฐ เช่น การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มักจะเป็นเป้าหมายหลักของประเทศกำลังพัฒนาและการสร้างความเป็นธรรม อาทิ นโยบายด้านสวัสดิการสังคม รวมถึงการคำนึงถึงต้นทุนที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อให้แต่ละโครงการหรือนโยบายประสบความสำเร็จ ดังนั้น การประเมินรายจ่ายทางด้านการคลังจึงสามารถช่วยลดการใช้งบประมาณที่มากเกินไป ซึ่งปกติแล้วมักสามารถแบ่งทิศทางการประเมินออกเป็น 2 มิติที่ต้องตระหนักพร้อมกัน ได้แก่ ประสิทธิภาพ (efficiency) ที่หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการอย่างคุ้มค่าต่อต้นทุนหรือทรัพยากรอื่นๆ ที่ใช้ไปและประสิทธิผล (effectiveness) ที่หมายถึงความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการนำทรัพยากรไปใช้ให้ได้ผลมากที่สุด การประเมินรายจ่ายภาครัฐสามารถใช้ได้กับทุกประเภทรายจ่ายที่แบ่งตามลักษณะงาน เช่น การศึกษา การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การเศรษฐกิจ

<sup>139</sup> อ้างอิงจากรายงาน A Comparative Analysis of Tax Administration in Asia and the Pacific 2018 ของ ADB

ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้เริ่มพิจารณาตัวอย่างแนวคิดหรือเริ่มดำเนินการโครงการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินรายจ่ายไปบ้างแล้ว บางส่วนของการประเมินเกี่ยวข้องกับการเพิ่มความโปร่งใส เช่น ระบบ CoST (Construction Sector Transparency Initiative) และสัญญาคุณธรรม (Integrity Pact) ที่มีไว้เพื่อช่วยสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ หรือการพัฒนากระบวนการประเมินรายจ่ายทางอ้อมผ่านการปฏิรูประบบราชการที่เริ่มต้นตั้งแต่การปรับปรุงระบบการประเมินผลงานของหน่วยงานราชการและการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ การออกแบบระบบการประเมินรายจ่ายสามารถเริ่มต้นได้ตั้งแต่ส่วนบนสุดของการปกครองคือตั้งแต่การกำหนดงบประมาณแผ่นดินภายใต้กระบวนการในรัฐสภา ตัวอย่างที่สำคัญของการออกแบบนี้คือแนวคิดของการร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาที่มีการจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์งบประมาณที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลฝ่ายบริหารเพื่อเป็นข้อมูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้คานาเหตุผลและอำนาจกับฝ่ายบริหารเพื่อให้ได้การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมที่สุด โดยในปี 2556 ได้มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและมีการดำเนินงานในการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยการจัดทำงบประมาณเพื่อเป็นข้อมูลให้กับสมาชิกสภาฯ โดยระบบการประเมินทั้งในรูปแบบตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ได้แก่ ระดับย่อยที่ประเมินความโปร่งใสรายโครงการ ระดับกลางที่ปรับการทำงานของราชการ และระดับบนที่ประเมินการนำเสนอพรบ.งบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร จะเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรายจ่ายภาครัฐและลดรายจ่ายส่วนเกินเพิ่มส่งเสริมเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว

### 3.4 การจัดตั้ง Sovereign wealth fund

Sovereign wealth fund คือ กองทุนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติที่หาผลตอบแทนจากทรัพย์สินของชาติโดยต้องตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล กองทุนลักษณะนี้มีการจัดตั้งครั้งแรกเมื่อประมาณปีค.ศ.1953 ที่ประเทศคูเวตเพื่อแก้ปัญหาทางงบประมาณเกินดุลอย่างต่อเนื่องจากการค้าขายน้ำมัน ซึ่งหลังจากนั้นก็มีการค้าขายน้ำมันอื่นที่จัดตั้งกองทุนประเภทนี้ด้วยเช่นกัน อาทิ ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ในปีค.ศ.1976 รวมถึงประเทศที่มีดูลิเบียซึ่งมีดูลิเบียซึ่งมีทุนไหลเข้าประเทศจำนวนมาก เช่น ประเทศสิงคโปร์ซึ่งได้จัดตั้งกองทุนลักษณะนี้เมื่อปี ค.ศ.1981<sup>140</sup> ดังนั้น กองทุนนี้จึงมีการดำเนินการและมีการศึกษามาเป็นเวลานานซึ่งโดยปกติแล้วกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไปตามแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่นำมาลงทุนและเป้าหมายของการจัดตั้งกองทุน

แหล่งที่มาของทุนเพื่อใช้ในการจัดตั้งกองทุนนี้เป็นไปได้หลากหลายรูปแบบ กองทุนของบางประเทศก็นำเงินทุนมาจากรายได้การคลังส่วนเกินของรัฐบาล เช่น รายได้อันมหาศาลจากการค้าขายระหว่างประเทศ อาทิ น้ำมัน หรือเงินส่วนเกินจากการบริหารงบประมาณแผ่นดินแบบเกินดุล นอกจากนี้อาจนำมาจากเงินทุน

---

<sup>140</sup> Richad C. Wilson. (2020). “An Introduction to Sovereign Wealth Funds”. Investopedia. Retrieved from <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>

สำรองระหว่างประเทศ และเงินที่ได้จากการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทั้งหมดก็ล้วนเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ส่วนเป้าหมายของการจัดตั้งกองทุนก็แตกต่างกันออกไป เช่น (ก) กองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพ เช่นประเทศที่มีรายได้จากการค้าทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมักจะต้องเผชิญกับความผันผวนของราคา การตั้งกองทุนประเภทนี้จึงจะช่วยให้ประเทศสามารถกระจายแหล่งรายได้และรักษาเสถียรภาพด้านรายได้ (ข) กองทุนเพื่อการออมระยะยาวเพื่อกระจายความมั่งคั่งให้กับประชาชนรุ่นถัดไป (ค) กองทุนเพื่อการพัฒนาประเทศที่นำผลตอบแทนจากการลงทุนไปใช้ในโครงการเพื่อสังคมและเศรษฐกิจ และ (ง) กองทุนบำเหน็จบำนาญ ซึ่งในทางปฏิบัติ กองทุนของแต่ละประเทศสามารถมีได้หลายวัตถุประสงค์และมาจากหลายแหล่งเงินทุนในคราวเดียวกัน รวมถึงช่องทางการนำเงินไปลงทุนในสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องและผลตอบแทนตามความเสี่ยงที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ปัจจุบันกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติทั่วทั้งโลกมีการเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งในด้านขนาดและด้านจำนวน โดยในปี 2563 ทั่วโลกมีกองทุนลักษณะนี้อยู่จำนวน 91 กองทุนซึ่งมีมูลค่าทรัพย์สินรวมทั้งหมด 8.2 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ<sup>141</sup> ซึ่งประเทศที่มีการจัดตั้งกองทุนแบบนี้ที่มีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างใหญ่ประกอบไปด้วย นอร์เวย์ จีน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ คูเวต ฮองกง และออสเตรเลีย เป็นต้น สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกองทุนลักษณะนี้ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา ถึงแม้จะมีแนวคิดการจัดตั้งกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติของไทยมาตั้งแต่ประมาณปี 2550 จากเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่เกินดุลมาอย่างต่อเนื่องและสะสมจนเป็นจำนวนมากซึ่งโดยปกติเงินทุนสำรองนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการดำเนินนโยบายทางการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>142</sup> แต่หลายฝ่ายยังมีความกังวลถึงปัญหาของการจัดตั้งและความสามารถในการบริหารกองทุนของรัฐบาลที่อาจลงทุนจนเกิดความเสียหายต่อชาติมากกว่าที่จะเป็นประโยชน์

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ด้วยการที่กองทุนลักษณะนี้สามารถจัดตั้งได้ในหลากหลายรูปแบบโดยไม่จำเป็นต้องมาจากเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเพียงเท่านั้น โดยอาจนำทรัพย์สินส่วนเกินอื่นมาลงทุนก็ได้ และการเลือกนำเงินไปลงทุนก็สามารถจัดสรรไปลงทุนในทรัพย์สินที่มีความเสี่ยงแตกต่างกันออกไปได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ซึ่งก็มีทั้งเป้าหมายที่มุ่งเน้นผลตอบแทนระยะยาวและมีความสามารถในการรองรับผลการขาดทุนระยะสั้นได้ ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติด้วยการศึกษาและการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสม ก็จะสร้างประโยชน์ให้กับประเทศหรือเสถียรภาพทางการคลังได้ผ่านการนำผลตอบแทนจากกองทุนมาเป็นรายได้ของรัฐหรือการนำไปจุนเจือค่าใช้จ่ายได้ในหลายอย่างเช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การประกันสุขภาพของประชาชน

<sup>141</sup> Sovereign Wealth Fund Institute. "Top 91 Largest Sovereign Wealth Fund Rankings by Total Assets."

Retrieved from <https://www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund>.

<sup>142</sup> อ้างอิงจากบทความวิชาการเรื่อง “ทางเลือกในการบริหาร Sovereign Wealth Fund ของประเทศไทยในอนาคต”. ของ ดร.โชติชัย สุวรรณภรณ์ จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

### 3.5 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจคือหน่วยงานที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและสามารถเข้าไปควบคุมนโยบายและการดำเนินงาน ซึ่งมีลักษณะสภาพกึ่งภาคธุรกิจและภาครัฐบาลโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ดังนั้น หน่วยงานนี้จึงมีเป้าหมายสองนัยยะผสมผสานกันอยู่คือเพื่อแสวงหากำไรและเพื่อประโยชน์ของสวัสดิภาพสาธารณะ โดยตามหลักเศรษฐศาสตร์พื้นฐาน รัฐวิสาหกิจมีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นประสิทธิภาพในบางประเด็นที่เกิดจากการให้กลไกตลาดทำงานเพียงอย่างเดียวในระบบเศรษฐกิจ หรือเรียกกันว่าความล้มเหลวของตลาด (market failure) ที่ประกอบไปด้วยสามรูปแบบได้แก่ อุตสาหกรรมที่ผูกขาดตามธรรมชาติซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ถ้าให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเอง อาจจะไม่มีความสนใจให้รายอื่นเข้ามาแข่งขันกับตน เพราะอุตสาหกรรมแบบนี้มักจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและถ้ายังผลิตจะทำให้ยังมีต้นทุนต่ำลงจนไม่มีใครสามารถเข้ามาแข่งขันได้ เช่น การไฟฟ้า การรถไฟ และการประปา ดังนั้น ถ้ามีเอกชนเข้าไปผูกขาดอุตสาหกรรมประเภทนี้ได้ จะทำให้เกิดปัญหาราคาสินค้าราคาสูงจนเกินไปและทำให้สวัสดิภาพในสังคมลดลง

ความล้มเหลวประการที่สองคือปัญหาสินค้าสาธารณะที่ยากที่จะจูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนในการผลิตสินค้าประเภทนี้ถึงแม้จะมีประโยชน์ต่อคนหมู่มาก โดยสินค้าประเภทนี้มักมีลักษณะที่ไม่เป็นปรปักษ์ต่อผู้บริโภคหรือกล่าวคือเมื่อมีผู้บริโภคเข้ามาเพิ่มอีกหนึ่งคนก็ไม่ได้ทำให้ผู้บริโภคที่มีอยู่ก่อนไม่เสียประโยชน์หรือเสียประโยชน์เพียงเล็กน้อยหรือไม่ต้องแย่งชิงกัน จึงเป็นสินค้าที่มีต้นทุนการจัดตั้งที่สูงมาก และเป็นสินค้าที่ไม่กีดกันการบริโภคของผู้ใดซึ่งใครจะเข้ามาร่วมการบริโภคก็ยอมได้ เช่น การป้องกันประเทศ ไฟถนน การพยากรณ์อากาศ ดังนั้น เมื่อต่างคนต่างสามารถเข้ามาบริโภคได้โดยไม่มีข้อจำกัดและไม่ได้กระทบต่อผู้บริโภคคนก่อนหน้ามากนัก มักจะทำให้เกิดปัญหาหากฝาก (free rider problem) ที่จะมีคนรอเอาประโยชน์อย่างฟรีๆ จึงทำให้ไม่มีใครกล้าลงทุนอย่างมหาศาลเพื่อให้คนอื่นใช้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ และเมื่อสินค้าเหล่านี้ไม่ถูกผลิตขึ้น ประชาชนก็จะเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากสินค้าเหล่านี้ไป

ปัญหาสุดท้ายที่กลไกตลาดไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้เองคือการผลิตสินค้าที่มีผลกระทบภายนอกหรือสินค้าที่ให้ประโยชน์แก่สังคมมากกว่าแค่ให้ประโยชน์เพียงผู้บริโภคสินค้านั้น และประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถสะท้อนได้ด้วยกลไกตลาด เช่น วัคซีนที่ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับการฉีดเพื่อป้องกันโรคติดต่อ นอกจากตัวเขาจะได้ประโยชน์แล้ว ผู้อื่นที่ยังไม่ได้ฉีดก็จะคงได้รับความเสี่ยงของการติดโรคลดลงด้วยเช่นกัน ดังนั้น ภายใต้กลไกตลาด สินค้าประเภทนี้จะได้รับการผลิตในปริมาณที่ไม่ได้คำนึงประโยชน์ทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นได้ในภาพรวม จึงทำให้ปริมาณสินค้าประเภทนี้มีในตลาดน้อยจนเกินไปและทำให้สวัสดิภาพในสังคมไม่สูงเท่าที่ควรจะเป็น สรุปทั้งหมดคือ รัฐวิสาหกิจจึงมีหน้าที่ตามหลักการคือการเข้าไปดำเนินการผลิตอุดหนุน สินค้าเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมแทนในส่วนที่กลไกตลาดไม่สามารถผลักดันให้ได้

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการบริหารและการผลิตสินค้าด้วยรูปแบบและวิธีการแบบข้าราชการซึ่งมักจะมีประสิทธิภาพด้อยกว่าการบริหารแบบเอกชนโดยธรรมชาติ<sup>143</sup> บรรยง พงษ์พานิช (2560)<sup>144</sup> ได้สรุปสาเหตุตามหลักการถึงสาเหตุของความด้อยประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจของไทยเชิงโครงสร้างและเชิงสถาบันไว้ 6 ข้อ ได้แก่ (1) การตั้งหลายเป้าหมายที่มีความขัดแย้งกัน เช่น ต้องการให้หน่วยงานดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แต่ต้องส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมผ่านการผลิตสินค้าและบริการราคาถูก (2) บทบาทที่ขัดแย้งกันของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรม และผู้ดำเนินการแต่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงเจ้าสังกัดเดียวกัน (3) การที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายซึ่งนอกจากรัฐวิสาหกิจแห่งใดๆ ที่อยู่ภายใต้กระทรวงเจ้าสังกัด ยังมีกฎหมายระเบียบอื่นควบคุมอยู่ เช่น ในการตัดสินใจดำเนินการบางอย่างต้องเรียนไปถึงสศช. และคณะรัฐมนตรี จึงทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและเสียความคล่องตัวในการดำเนินการ (4) ประชาชนขาดความรู้สึกรู้สึกความเป็นเจ้าของหรือการขาดผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าของแทนประชาชน (5) การขาดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมักมีสิทธิผูกขาดในขณะที่เอกชนหลายแห่งเองก็สามารถเข้ามาแข่งขันได้แต่ถูกกีดกันจากสิทธินั้น และ (6) ปัญหาคอร์รัปชันที่รัฐวิสาหกิจมักจะถูกแทรกแซงโดยมิชอบจากภายนอก

ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจจำนวน 56 แห่ง ซึ่งมีทั้งรัฐวิสาหกิจรูปแบบผูกขาด เช่น การไฟฟ้า การประปา สลากกินแบ่ง การท่าอากาศยาน และรัฐวิสาหกิจประเภทที่เข้าไปแข่งขันกับเอกชน เช่น การบินไทย การรถไฟ โดยในปีงบประมาณ 2561 รัฐวิสาหกิจได้นำส่งรายได้ให้รัฐบาลกลางรวมประมาณ 150,000 ล้านบาท แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ด้วยความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารธุรกิจแบบข้าราชการ ยอดเงินที่ได้มาส่วนใหญ่มาจากรัฐวิสาหกิจที่ได้สิทธิผูกขาด ดังนั้น ตัวเลขอาจไม่ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพสูงสุดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ถ้าให้เอกชนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาแข่งขันแทนในอุตสาหกรรมที่กลไกตลาดไม่ก่อให้เกิดความล้มเหลวทั้งสาม และรัฐวิสาหกิจที่มีสิทธิผูกขาดที่ได้กำไรมหาศาลจึงยังเป็นสิ่งที่น่าตั้งคำถามว่าได้กำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่สูงเพื่อหวังกำไรจนเกินไปหรือไม่ ซึ่งจะกลายเป็นเสมือนเอกชนที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวเสียแทน (แต่ก็เสมือนเป็นเอกชนที่ด้อยประสิทธิภาพ) ในขณะที่รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่แข่งขันกับเอกชนก็มักดำเนินกิจการขาดทุนสะสมอย่างมหาศาล โดยในปี 2562 รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนถึงร้อยละ 18 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ดังนั้น การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพื่อจัดการกับปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและความไม่สอดคล้องกับหลักของการมีอยู่ของรัฐวิสาหกิจ และนำไปสู่การลดภาระทางการคลังที่ไม่จำเป็นและเสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลัง

### 3.6 การพัฒนาหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (Semi-autonomous Revenue Agency: SARA)

<sup>143</sup> อ้างอิงจากบทความเรื่อง “รัฐวิสาหกิจยังจำเป็นอยู่หรือไม่” ของ รพีพัฒน์ อิงคสิทธิ์ จาก The Momentum

<sup>144</sup> บรรยง พงษ์พานิช. (2560). “ปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไม่ต้องทำอย่างเร่งด่วน...ควรจะทำอย่างไร”. ไทยพับลิก้า. สืบค้นออนไลน์: <https://thaipublica.org/2017/09/banyong-pongpanich-97/> (เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2563).

หนึ่งในแนวคิดการปฏิรูประบบภาษีคือการปฏิรูปหน่วยจัดเก็บภาษี โดยตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา มีหลายประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้ผลักดันการก่อตั้งหน่วยงานจัดเก็บภาษีที่อิสระหรือที่เรียกว่า SARA (Semi-autonomous Revenue Agency) แทนหน่วยงานเก็บภาษีจากรัฐบาลกลาง หน่วยงานประเภทนี้ได้ก่อตั้งครั้งแรกที่ประเทศโบลีเวียและกาน่าในช่วงปีค.ศ.1980 ซึ่งในภายหลังก็มีหลายประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาเช่นกันโดยเฉพาะประเทศในทวีปอเมริกาใต้และแอฟริกา เช่น อาร์เจนตินา เปรู โคลัมเบีย อุกันดา เคนย่า โดยสาเหตุหลักในการปฏิรูปให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีแบบ SARA คือเพื่อแก้ปัญหาความด้อยประสิทธิภาพของการบริหารการจัดเก็บภาษีแบบข้าราชการดั้งเดิมและทำให้จำนวนภาษีที่เก็บได้น้อยกว่าที่ควรจะได้รับ (Manasan, 2003)<sup>145</sup>

คุณลักษณะสำคัญของหน่วยงานจัดเก็บภาษีแบบ SARA ตามแนวคิดนักวิชาการด้านภาษี ที่สามารถเอาชนะการทำงานรูปแบบของข้าราชการในหน่วยงานการจัดเก็บภาษีแบบดั้งเดิมได้ คือ ความเป็นอิสระจากภาครัฐที่หน่วยงาน SARA สามารถดำเนินงานได้เป็นอิสระทั้งในรูปแบบของกฎหมาย การจัดหาเงิน การวางงบประมาณ ทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารการจัดการ ภายใต้การดูแลของภาครัฐ (Crandall, 2010)<sup>146</sup> ดังนั้น จึงเปรียบเสมือนการจัดตั้งหน่วยงานที่บริหารแบบอิงการแข่งขันตามกลไกตลาดซึ่งนักวิชาการเศรษฐศาสตร์มักเห็นพ้องตรงกันว่าเป็นหนึ่งในวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพที่ดีที่สุด การจัดตั้งหน่วยงาน SARA ของแต่ละประเทศมีระดับความอิสระแตกต่างกันออกไปซึ่งอาจจะใกล้เคียงกับหน่วยงานภาครัฐแบบข้าราชการดั้งเดิมหรือมีความอิสระค่อนข้างสูง แต่โดยรวมก็มีจุดร่วมที่เหมือนกันคือ การมีอิสระจากอำนาจการบริหารของภาครัฐโดยเฉพาะจากการแทรกแซงจากการเมือง แต่ยังคงต้องรายงานต่อคณะกรรมการจากรัฐบาลกลาง ดังนั้นจึงไม่ได้มีอิสระเท่ากับธนาคารกลาง แต่มีอิสระทางการเงินและการบริหารบุคลากรที่สามารถคัดเลือกบุคลากรและจัดสรรค่าตอบแทนที่สะท้อนตามกลไกตลาดเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ (ปิ่นอนันต์ อธิบุตร และคณะ, 2558)<sup>147</sup>

การเปลี่ยนหน่วยงานจัดเก็บภาษีให้เป็นหน่วยงานแบบ SARA ของแต่ละประเทศให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนหนึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศที่นำ SARA มาใช้ค่อนข้างประสบความสำเร็จ เช่น แอฟริกาใต้ เปรู เคนย่า โดยกรณีของประเทศโมซัมบิกที่นำ SARA มาใช้ทำให้รายได้ภาษีต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.1 ในปี ค.ศ. 2006 มาเป็นร้อยละ 19 ต่อ GDP ในปี ค.ศ. 2010 แต่บางประเทศก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เช่น แซมเบีย ซึ่งปัจจัยกำหนดความสำเร็จที่สำคัญคือระดับความอิสระ

---

<sup>145</sup> Manasan, R. G. (2003). "Tax Administration Reform: Semi-Autonomous Revenue Authority, Anyone?". *Philippine Journal of Development* (2): 173-193.

<sup>146</sup> Crandall, W. (2010). "Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model". *IMF Technical Notes and Manuals*. Washington, D.C.: IMF.

<sup>147</sup> ปิ่นอนันต์ อธิบุตร และคณะ. (2558). "ย้อนมองรายได้รัฐบาล สร้างอนาคตด้วยนวัตกรรมการจัดเก็บรายได้" งานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังปี 2558.

ของหน่วยงาน SARA (Haldenwang et al, 2014<sup>148</sup>; Keen, 2012<sup>149</sup>; Fjeldstad and Heggstad, 2011<sup>150</sup>) ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยงานจัดเก็บภาษีทั้งหมด 3 หน่วยได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และ กรมศุลกากร และที่ผ่านมารัฐบาลก็ได้มีการพิจารณาแนวคิดของการปฏิรูปหน่วยงานการจัดเก็บภาษีให้เป็น หน่วยงาน SARA เพื่อหวังว่าจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีจนนำไปสู่รายได้ภาษีต่อจีดีพีที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น การผลักดัน SARA ให้เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยและเกิดขึ้นอย่างที่เราควรจะเป็นกล่าวคือได้รับความอิสระจากรัฐบาลจนสามารถยกระดับประสิทธิภาพได้จริงจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะเพิ่มรายได้ให้กับรัฐและส่งเสริมเสถียรภาพทางการคลังได้

### 3.7 การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า

กองทุนที่ภาครัฐจัดตั้งขึ้นมีแหล่งที่มาของทุนจากเงินนอกงบประมาณที่หมายถึงเงินที่งปงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน หรือสามารถกล่าวได้ว่าเป็นเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการซึ่งได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้เก็บไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยเงินนอกงบประมาณที่นำมาใช้จัดตั้งกองทุนเรียกว่าเงินทุนหมุนเวียนที่จัดขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายได้จากการดำเนินงานมาสมทบทุนไว้ใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องได้ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน ซึ่งกองทุนมีทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่ (1) กองทุนเพื่อการกักตุน (2) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม (3) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต (4) กองทุนเพื่อการบริหาร และ (5) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

เนื่องด้วยเงินทุนหมุนเวียนเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องยึดติดกับกฎระเบียบข้าราชการ จึงทำให้มีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย การจัดตั้งกองทุนเพื่อเป้าหมายเฉพาะจึงเป็นที่นิยมเพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง แต่ถึงอย่างไรก็ตามในการพัฒนากองทุนจะต้องมีการคำนึงถึงประเด็นสองประการต่อไปนี้เพื่อความยั่งยืนทางการคลัง ประเด็นแรก คือ การพัฒนากองทุนรูปแบบใหม่ให้ตอบโจทย์เศรษฐกิจและสังคมให้ทันกับยุคสมัย เช่น แนวโน้มในปัจจุบันที่มีผู้ประกอบการรายใหม่ต้องการก่อตั้งธุรกิจ startup ที่มีอัตราการเติบโตรวดเร็วซึ่งปกติมักจะอาศัยการพัฒนานวัตกรรมล้ำยุคเพื่อเร่งการเติบโตของผลประกอบการ ภาครัฐอาจให้การสนับสนุนธุรกิจแนวนี้เพื่อให้เกิดการต่อยอดนวัตกรรมและส่งเสริมการจ้างงานซึ่งจะส่งผล

---

<sup>148</sup> Haldenwang, C.V., A.V. Schiller, and M.M. Garcia. (2014). "Tax Collection in Developing Countries New Evidence on Semi-autonomous Revenue Agencies (SARAs)". *Journal of Development Studies* 50 (4): 541-555.

<sup>149</sup> Keen, M. (2012). "Taxation and Development Again". IMF Working Paper WP/12/220. Washington, D.C.: IMF.

<sup>150</sup> Fjeldstad, O.-H., and K. Heggstad. (2011). "The Tax Systems in Mozambique, Tanzania and Zambia: Capacity and Constraints". CMI Report R 2011:3. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในที่สุด ด้วยการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนส่งเสริม เช่น กองทุน Venture capital ที่เข้าไปร่วมลงทุนกับบริษัทเหล่านั้น

ประเด็นที่สองคือการเพิ่มความโปร่งใสให้กับกองทุน ในปีบัญชี 2562 มีกองทุนหมุนเวียนทั้งหมด 115 กองทุน ซึ่งมีสินทรัพย์รวมทั้งหมด 4,282,570 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2561 ร้อยละ 4.6 โดยมีรายได้รวมและค่าใช้จ่ายรวมเท่ากับ 630,587 ล้านบาท และ 526,088 ล้านบาท ซึ่งมีรายได้สุทธิเท่ากับ 104,498 ล้านบาท ทั้งนี้ ถึงแม้ว่ามีกองทุนบางกองที่สามารถสร้างรายได้ให้กับตัวเองเกินกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อาทิ กองทุนประกันสังคม บางกองทุนอาจจะต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐเป็นหลักเพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งขนาดของเงินที่ต้องอุดหนุนเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 23 ของงบประมาณประจำและเป็นภาระทางการคลังค่อนข้างมาก กุสุมา คงฤทธิ และคณะ (2560)<sup>151</sup> ได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาภาระดังกล่าวด้วยการสร้างความโปร่งใสของกองทุนหมุนเวียน ซึ่งมีวิธีที่ทำได้ เช่น การเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินงานและข้อมูลทางการเงินของกองทุนให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อนำไปสู่การผลักดันให้ภาคประชาชนรับทราบและเข้าใจปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อเสถียรภาพทางการคลังสำหรับกลุ่มกองทุนที่พึ่งพาเงินอุดหนุนเป็นหลัก และให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ปัญหาเพื่อความยั่งยืนทางการคลัง

จากปัจจัยทางด้านการคลังทั้งหมดที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 5.1

#### ตารางที่ 5.1 ปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังไทย

| ปัจจัยขับเคลื่อน               | รายละเอียดเบื้องต้น  |
|--------------------------------|--|
| ปัจจัยทางด้านหมวดรายจ่ายภาครัฐ |  |
| รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ | การจำกัดรายจ่ายส่วนเกินสำหรับด้านบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายด้านบริหารภาครัฐ และรายจ่ายสวัสดิการของเจ้าหน้าที่รัฐ  |
| รายจ่ายเพื่อการลงทุน           | การกำหนดขนาดของรายจ่ายด้านการลงทุนที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจให้เหมาะสม และการเน้นรายจ่ายในด้านการลงทุนเชิงคุณภาพที่มีประโยชน์ต่อการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง |
| นโยบายการเมือง                 | การวางแผนรายจ่ายที่เกิดจากนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่ไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุนให้อยู่ในกรอบวินัยทางการคลัง  |

<sup>151</sup> กุสุมา คงฤทธิ และคณะ. (2560). “ความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย”. ไทยพับลิก้า. สืบค้นออนไลน์จาก <https://thaipublica.org/2017/01/thailand-transparency-research-group10/> (เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2563).



| ปัจจัยขับเคลื่อน                              | รายละเอียดเบื้องต้น  |
|---|--|
| รายจ่ายสวัสดิการสังคม                         | การวางแผนรองรับรายจ่ายสวัสดิการของประชาชนทั่วไป เช่น สวัสดิการเด็กแรกเกิด สมทบประกันสังคม เบี้ยคนพิการ และเบี้ยผู้สูงอายุ ที่กำลังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น |
| ปัจจัยทางด้านหมวดรายได้ภาครัฐ                 |  |
| การขยายฐานภาษี SMEs                           | การผลักดันให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) เข้ามาในระบบฐานภาษีเงินได้มากขึ้น   |
| การขยายฐานภาษี Informal worker                | การผลักดันให้แรงงานนอกระบบเข้ามาในระบบฐานภาษีเงินได้มากขึ้น  |
| การขยายฐานภาษี e-commerce                     | การผลักดันให้ธุรกิจ e-commerce ทั้งผู้ค้าในประเทศและต่างประเทศเข้ามาในระบบมากขึ้น  |
| การขยายฐานภาษี วัตและธุรกิจสีเทา              | การผลักดันให้วัตเข้าระบบฐานภาษีเงินได้ และการแปลงให้ธุรกิจสีเทาเช่น บ่อน หวย ช่อง ยาเสพติด เป็นธุรกิจสีขาวเพื่อจะได้นำเข้าระบบฐานภาษีเงินได้         |
| การปรับปรุงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล | การปรับอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมถึงการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี                                     |
| การปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่ม                    | การปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี   |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน                | การปรับอัตราภาษี แก๊วเงินโอนไขการลดหย่อน และการขยายฐานภาษีทรัพย์สิน  |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต                | การปรับอัตราภาษี และการขยายขอบเขตสินค้าสรรพสามิต   |
| การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุ                  | การสร้างประโยชน์หรือรายได้จากที่ดินหรืออาคารพัสดุของรัฐ  |
| ปัจจัยทางการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ        |  |
| การกระจายอำนาจทางการคลัง                      | การกระจายงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น   |
| การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี             | การพัฒนากลไกการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่นเพื่อลดต้นทุนทั้งของผู้จัดเก็บภาษีและผู้มีหน้าที่เสียภาษี                                 |
| การประเมินรายจ่ายภาครัฐ                       | การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด   |
| การจัดตั้ง Sovereign wealth fund              | การจัดตั้งกองทุนเพื่อนำความมั่งคั่งส่วนเกินไปลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ  |

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | รายละเอียดเบื้องต้น   |
|---|---|
| การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ  | การพัฒนาแนวทางการบริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อลดภาระทางการคลัง   |
| การพัฒนาหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (Semi-autonomous Revenue Agency: SARA) | การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษีปัจจุบันให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี |
| การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า                                      | การจัดตั้งกองทุนที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนา เช่น Venture Capital และการเพิ่มความโปร่งใสของกองทุน                                   |

## 5.2 การประเมินปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญเพื่อร่างฉันทศน์ทางการคลัง

ขั้นตอนการประเมินปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญเพื่อร่างฉันทศน์ทางการคลังคือขั้นตอนการกำหนดหาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อฉันทศน์สูง (High impact) และมีความไม่แน่นอนสูง (High uncertainty) รวมถึงการหาระยะวิกฤติหรือระยะเวลาที่ปัจจัยนั้นจะส่งผลอย่างชัดเจนต่อเสถียรภาพทางการคลังถ้าปัจจัยนั้นไม่ได้รับการแก้ไขหรือพัฒนาให้ดีขึ้น ซึ่งการศึกษานี้ได้ใช้วิธีการประเมินหาความสำคัญผ่านการออกแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลังเป็นผู้ประเมิน และนำผลที่ได้มาคำนวณหาปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการร่างฉันทศน์ทางการคลัง

### 5.2.1 การกำหนดแบบสอบถามประเมินความสำคัญและรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลัง

คณะผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามประเมินความสำคัญของปัจจัยขับเคลื่อนการคลังไทยเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลังเป็นผู้ประเมิน โดยกำหนดให้แต่ละปัจจัยมีคะแนนค่าผลกระทบตั้งแต่ 1 ถึง 5 ซึ่ง 1 หมายถึงปัจจัยนั้นจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังต่ำ และ 5 หมายถึงปัจจัยนั้นจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังสูง และคะแนนค่าความไม่แน่นอนตั้งแต่ 1 ถึง 5 โดย 1 หมายถึง โอกาสที่ต่ำในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาปัจจัยนั้นไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้น และ 5 หมายถึง โอกาสที่สูงในการเปลี่ยนแปลงพัฒนาปัจจัยนั้นไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้น และหาระยะวิกฤติของแต่ละปัจจัยซึ่งคือหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับปัจจัยนั้นๆ ผลกระทบจะเกิดขึ้นชัดเจนต่อเสถียรภาพทางการคลังภายในกี่ปี

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ตอบแบบสอบถามประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทางการคลังของไทยจากทั้งมหาวิทยาลัย ภาครัฐ และสถาบันวิชาการ ซึ่งปรากฏดังรายชื่อตามตารางที่ 5.2

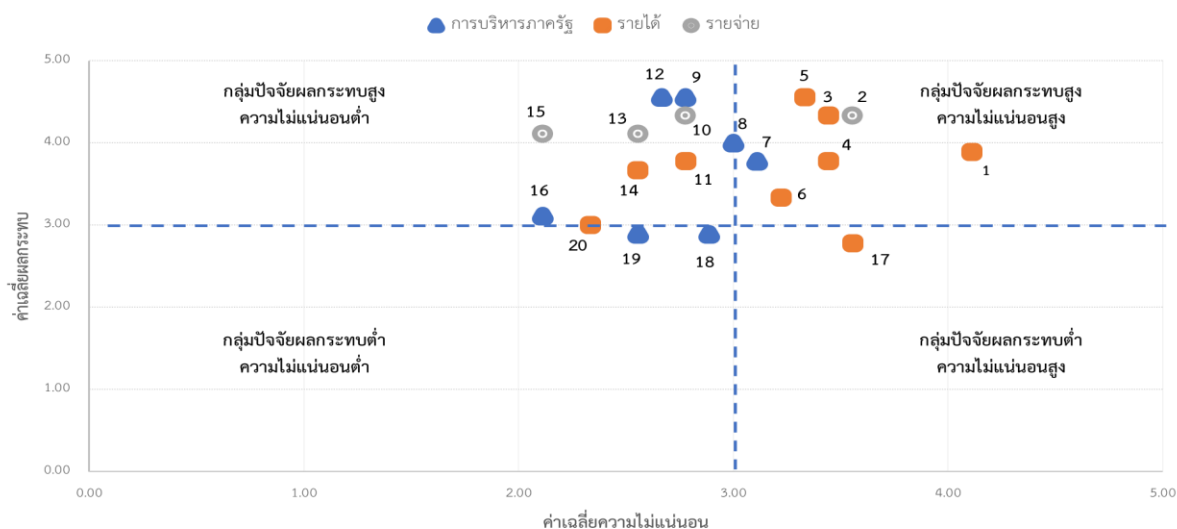
ตารางที่ 5.2 รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลังที่ตอบแบบสอบถามประเมินปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลัง

| ชื่อ-นามสกุล               | หน่วยงาน                          | ตำแหน่ง  |
|----------------------------|-----------------------------------|--|
| นางไพรินทร์ ศรีสุภาวินิจ   | สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง  | ผู้อำนวยการ                                    |
| ดร.พิเศษพร วดวงศ์          | สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง  | ผู้บริหารที่มนนโยบายเศรษฐกิจการค้า และการลงทุน |
| ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์       | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง           | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค            |
| ดร.กวิน เอี่ยมตระกูล       | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง           | ผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้จ่ายภาครัฐ               |
| ผศ.ดร. อธิภัทร มุทิตาเจริญ | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย             | อาจารย์  |
| นายวัชรินทร์ ตันตีสันต์    | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย | นักวิจัยชำนาญการด้านการคลัง                    |
| ดร.นณริฎ พิศลยบุตร         | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย | นักวิชาการอาวุโส                               |

### 5.2.2 ผลการประเมินความสำคัญของปัจจัยขับเคลื่อนฉกทัศน์ด้านการคลัง

จากการให้คะแนนปัจจัยขับเคลื่อนโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลังทั้งหมด คณะผู้วิจัยสามารถคำนวณค่าเฉลี่ยขนาดของผลกระทบและขนาดของความไม่แน่นอน แล้วแบ่งกลุ่มระดับความสำคัญโดยใช้เกณฑ์การแบ่งคือ ปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยของผลกระทบมากกว่า 3 คือปัจจัยที่มีผลกระทบสูง และปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยของความไม่แน่นอนมากกว่าหรือเท่ากับ 3 คือปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้น จึงสามารถแบ่งกลุ่มปัจจัยออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบสูงและมีความไม่แน่นอนสูง กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบสูงแต่มีความไม่แน่นอนต่ำ กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบต่ำแต่มีความไม่แน่นอนสูง กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบต่ำและความไม่แน่นอนต่ำ ซึ่งสรุปได้ดังรูปที่ 5.1 และตารางที่ 5.3

รูปที่ 5.1 กราฟแสดงค่าเฉลี่ยของผลกระทบและความไม่แน่นอนปัจจัยขับเคลื่อนทางการคลัง



ที่มา: จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.3 ค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน ค่าเฉลี่ยผลกระทบ และค่าเฉลี่ยระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลัง

| หมายเลข                                       | ปัจจัยขับเคลื่อน   | ค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน | ค่าเฉลี่ยผลกระทบ | ระยะวิกฤติเฉลี่ย (ปี) |
|---|--|------------------------|------------------|-----------------------|
| กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูง |  |                        |                  |                       |
| 1   | การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ)                                      | 4.11                   | 3.89             | 9.44                  |
| 2   | รายจ่ายเพื่อการลงทุน   | 3.56                   | 4.33             | 6.67                  |
| 3   | การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs  | 3.44                   | 3.78             | 10.00                 |
| 4   | การปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี และการแก้ไขปัญหามาชีซ้ำซ้อน    | 3.44                   | 4.33             | 8.33                  |
| 5   | การปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี                                     | 3.33                   | 4.56             | 8.89                  |
| 6   | การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker   | 3.22                   | 3.33             | 9.44                  |
| 7   | การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ   | 3.11                   | 3.78             | 10.56                 |
| 8   | การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น                                | 3.00                   | 4.00             | 8.89                  |
| กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบสูงแต่ความไม่แน่นอนต่ำ |  |                        |                  |                       |
| 9   | การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด   | 2.78                   | 4.56             | 7.78                  |
| 10  | การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน   | 2.78                   | 3.78             | 8.89                  |
| 11  | นโยบายการเมืองที่ขึ้นอยู่กับแผนของรัฐบาลตามนโยบายความเสี่ยง และไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน                            | 2.78                   | 4.33             | 6.67                  |
| 12  | การกระจายอำนาจ ทั้งในด้านงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น                                   | 2.67                   | 4.56             | 9.44                  |
| 13  | การขยายฐานภาษี (tax base): วัตถุประสงค์ และการแปลงธุรกิจสีเทาให้เป็นสีขาว เช่น หวย บ่อน ซ่อง ยาเสพติด              | 2.56                   | 3.67             | 11.67                 |
| 14  | รายจ่ายสวัสดิการที่ไม่ใช่สำหรับบุคลากรรัฐ เช่น เบี้ยเด็กแรกเกิด กองทุนสทบพประกันสังคม เบี้ยคนพิการ เบี้ยผู้สูงอายุ | 2.56                   | 4.11             | 9.44                  |

| หมายเลข   | ปัจจัยขับเคลื่อน   | ค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน | ค่าเฉลี่ยผลกระทบ | ระยะวิฤตติเฉลี่ย (ปี) |
|---|--|------------------------|------------------|-----------------------|
| 15  | การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดเก็บภาษีให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (Semi-autonomous Revenue Agency: SARA) | 2.11                   | 3.11             | 13.89                 |
| 16  | รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ เช่น เงินเดือนบำนาญ บำนาญสำหรับบุคลากรภาครัฐ  | 2.11                   | 4.11             | 10.56                 |
| กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบต่ำแต่มีความไม่แน่นอนสูง |  |                        |                  |                       |
| 17  | การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต   | 3.56                   | 2.78             | 11.67                 |
| กลุ่มปัจจัยที่มีผลกระทบต่ำและความไม่แน่นอนต่ำ   |  |                        |                  |                       |
| 18  | การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า เช่น Venture Capital และกองทุนเพื่อสังคม  | 2.89                   | 2.89             | 12.22                 |
| 19  | การจัดตั้ง Sovereign wealth fund เพื่อนำความมั่งคั่งส่วนเกินไปลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ                                   | 2.56                   | 2.89             | 13.89                 |
| 20  | การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุและอื่น ๆ  | 2.33                   | 3.00             | 13.89                 |

ที่มา: จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

จากผลการประเมินปัจจัยขับเคลื่อนทางการคลังโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ปัจจัยที่มีผลกระทบสูงต่อฉกาทศน์ด้านการคลังมีอยู่ 3 ปัจจัยได้แก่ การปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่ม การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐ และการกระจายอำนาจซึ่งมีค่าเท่ากับ 4.56 แต่ถึงอย่างไรก็ตามในสามปัจจัยนี้มีเพียงการปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่มปัจจัยเดียวที่มีค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอนมากกว่า 3 ส่วนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังน้อยที่สุดคือปัจจัยการเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต สำหรับในมิติระยะวิฤตติ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจะส่งผลต่อการคลังเร็วที่สุดซึ่งก็คือประมาณไม่เกิน 7 ปี ถ้าไม่มีการปรับปรุงหรือพัฒนาให้การใช้จ่ายในด้านนี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

### 5.2.3 การวิเคราะห์ระยะวิฤตติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลัง

คณะผู้วิจัยได้กำหนดความหมายของระยะวิฤตติภายใต้กลุ่มปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังไว้คือระยะเวลาที่แต่ละปัจจัยจะเริ่มส่งผลให้เห็นอย่างชัดเจนต่อการคลัง โดยเริ่มตั้งแต่ปี.ศ. 2020 หรือปีพ.ศ. 2563 ยกตัวอย่างเช่น การขยายฐานภาษี informal worker จะส่งผลต่อเสถียรภาพด้านการคลังได้อย่างชัดเจนในอีก 5 ปีข้างหน้า หรือส่งผลต่อการคลังอย่างชัดเจนในปี 2025 ส่วนของการวิเคราะห์ คณะผู้วิจัยได้คำนวณสัดส่วนที่ผู้ทรงคุณวุฒิตอบระยะวิฤตติของแต่ละปัจจัยขับเคลื่อนตามความเห็นส่วนตัวของแต่ละท่าน และแจกแจงออกมาตามปีต่างๆ ได้แก่ ปี 2020 2025 2030 2035 และ 2040

ผลการประเมินระยะวิฤติของปัจจัยขับเคลื่อนทางการคลัง (ตารางที่ 5.4) สามารถจัดกลุ่มตามระยะวิฤติได้ดังนี้

1. กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในระยะสั้น ได้แก่ การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (มีความสำคัญในช่วงปี 2020-2025) รายจ่ายเพื่อการลงทุน (มีความสำคัญในช่วงปี 2020-2025) นโยบายการเมืองที่ขึ้นกับแผนของรัฐบาลตามนโยบายหาเสียง (มีความสำคัญในช่วงปี 2020-2030)
2. กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ และจะส่งผลกระทบต่อเนื่อง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มย่อย ได้แก่
  - 2.1 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ และจะส่งผลกระทบต่อเนื่องจนถึงระยะปานกลาง ประกอบไปด้วย การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น (มีความสำคัญในช่วงปี 2025-2030)
  - 2.2 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ และจะส่งผลกระทบต่อเนื่องจนถึงระยะยาว ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญระหว่างปี 2025-2040 ประกอบไปด้วย การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุและอื่นๆ การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การขยายฐานภาษี (tax base): วัต และการแปลงธุรกิจสีเทาให้เป็นสีขาว การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษี ให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (SARA) และการพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า เช่น Venture Capital และกองทุนเพื่อสังคม
  - 2.3 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในระยะปานกลาง ได้แก่ การกระจายอำนาจ ทั้งในด้านงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น (มีความสำคัญในปี 2030)
  - 2.4 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในระยะปานกลาง และจะส่งผลกระทบต่อเนื่องจนถึงระยะยาว ได้แก่ การจัดตั้ง Sovereign wealth fund เพื่อนำความมั่งคั่งส่วนเกินไปลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ
3. กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงถ้าภาครัฐมิได้มีการพัฒนาแก้ไข ซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงทันทีและต่อเนื่องจนถึงระยะยาว ได้แก่ การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ) การปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี การปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี และรายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ เช่น เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญสำหรับบุคลากรภาครัฐ

เมื่อนำเอาระยะเวลาวิกฤติมาวิเคราะห์ร่วมกับขนาดของผลกระทบ (ตารางที่ 5.5) และความไม่แน่นอนของปัจจัย (ตารางที่ 5.6) จะพบว่าแต่ละปัจจัยจะมีขนาดของผลกระทบและความแน่นอนที่ต่างกัน ดังนี้

1. กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในระยะสั้น ได้แก่ การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รายจ่ายเพื่อการลงทุน และนโยบายการเมืองที่ขึ้นกับแผนของรัฐบาลตามนโยบายหาเสียง พบว่าทั้ง 3 ปัจจัยต่างก็ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐในระดับที่สูง แต่การเปลี่ยนแปลงจะทำได้ยากสำหรับปัจจัยแรกและปัจจัยที่สาม ในขณะที่ปัจจัยที่สองมีความเป็นไปได้ในระดับปานกลาง
2. กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ และจะส่งผลกระทบต่อเรื่อง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มย่อย ได้แก่
  - 2.1 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ และจะส่งผลกระทบต่อเรื่องจนถึงระยะปานกลาง ประกอบไปด้วย การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น พบว่าปัจจัยนี้จะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังในระดับสูง แต่การเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นจะทำได้ยาก
  - 2.2 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในอนาคตอันใกล้ และจะส่งผลกระทบต่อเรื่องจนถึงระยะยาว ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญระหว่างปี 2025-2040 ประกอบไปด้วย การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุและอื่นๆ การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การขยายฐานภาษี (tax base): วัต และการแปลงธุรกิจสีเทาให้เป็นสีขาว การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษี ให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (SARA) และการพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า เช่น Venture Capital และกองทุนเพื่อสังคม พบว่าในปัจจัยกลุ่มนี้นั้น ปัจจัยการเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า เช่น Venture Capital และกองทุนเพื่อสังคม และการเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุและอื่นๆ เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังในระดับต่ำ และการเปลี่ยนแปลงจะทำได้ยาก ยกเว้นกรณีของภาษีสรรพสามิตที่ความเป็นไปได้อยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัจจัยที่เหลือจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังในระดับปานกลาง โดยมีความเป็นไปได้ในระดับปานกลางคือ การปฏิรูปพัฒนารัฐวิสาหกิจ สำหรับปัจจัยอื่นๆ ในกลุ่มนี้ที่มีได้กล่าวถึงข้างต้นจะมีความเป็นไปได้ในระดับที่ยาก ยกเว้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษี ให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (SARA) ที่เป็นไปได้ยากมาก
  - 2.3 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในระยะปานกลาง ได้แก่ การกระจายอำนาจ ทั้งในด้านงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น พบว่าปัจจัยนี้จะส่งผลดีต่อฐานะทางการคลังในระดับที่สูง แต่การเปลี่ยนแปลงทำได้ยาก

2.4 กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในระยะปานกลาง และจะส่งผลกระทบต่อเนื่องจนถึงระยะยาว ได้แก่ การจัดตั้ง Sovereign wealth fund เพื่อนำความมั่งคั่งส่วนเกินไปลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ สำหรับปัจจัยนี้ถูกพิจารณาว่าจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังในระดับที่ต่ำ และเป็นปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก

3. กลุ่มปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงถ้าภาครัฐมิได้มีการพัฒนาแก้ไข ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงทันทีและต่อเนื่องจนถึงระยะยาว ได้แก่ การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ) การปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี การปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี และรายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ เช่น เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญสำหรับบุคลากรภาครัฐ พบว่าปัจจัยในกลุ่มนี้จะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังในระดับปานกลางขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยการปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี และปัจจัยการปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี จะเป็นสองปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังในระดับที่สูง เมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นไปได้ พบว่าเกือบทุกปัจจัยจะมีความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงในระดับปานกลาง ยกเว้นปัจจัยเดียวที่แก้ไขได้ยากมาก ได้แก่ รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ เช่น เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญสำหรับบุคลากรภาครัฐ

เมื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญในด้านของน้ำหนักของผลกระทบและความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงอนาคต จะได้ว่ามี 8 ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดอนาคตของการคลังของไทย (ตารางที่ 5.7) ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการลงทุน (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2020-2025) การปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี และการแก้ไขปัญหาภาษีซ้ำซ้อน (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2020-2040) การปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2020-2040) การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ) (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2020-2040) การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2020-2040) การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2020-2040) การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2025-2040) และการเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น (ระยะเวลาวิกฤติ ปี 2025-2030)



ตารางที่ 5.4 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลัง

| ปัจจัยขับเคลื่อน   | ระยะวิฤติ |      |      |      |      |
|--|-----------|------|------|------|------|
|  | 2020      | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น            | 11%       | 22%  | 56%  | 0%   | 11%  |
| การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด                               | 22%       | 33%  | 22%  | 11%  | 11%  |
| การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุและอื่น ๆ  | 0%        | 22%  | 22%  | 11%  | 44%  |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน   | 11%       | 44%  | 22%  | 0%   | 22%  |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต   | 0%        | 44%  | 0%   | 33%  | 22%  |
| การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ   | 11%       | 33%  | 22%  | 0%   | 33%  |
| การกระจายอำนาจ ทั้งในด้านงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น               | 11%       | 11%  | 67%  | 0%   | 11%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker   | 22%       | 33%  | 0%   | 22%  | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs  | 22%       | 22%  | 11%  | 22%  | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): วัด และการแปลงธุรกิจสีเทาให้เป็นสีขาว                               | 0%        | 33%  | 22%  | 22%  | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ)                  | 22%       | 33%  | 11%  | 0%   | 33%  |
| การจัดตั้ง Sovereign wealth fund เพื่อนำความมั่งคั่งส่วนเกินไปลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ       | 0%        | 11%  | 44%  | 0%   | 44%  |
| การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษี ให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (SARA) | 0%        | 22%  | 22%  | 11%  | 44%  |
| การปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี            | 22%       | 33%  | 22%  | 0%   | 22%  |
| การปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี                 | 22%       | 33%  | 11%  | 11%  | 22%  |
| การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า เช่น Venture Capital และกองทุนเพื่อสังคม                | 0%        | 44%  | 0%   | 22%  | 33%  |
| นโยบายการเมืองที่ขึ้นอยู่กับแผนของรัฐบาลตามนโยบายหาเสียงและไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน            | 33%       | 22%  | 33%  | 0%   | 11%  |
| รายจ่ายเพื่อการลงทุน   | 33%       | 33%  | 11%  | 11%  | 11%  |

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | ระยะวิกฤติ |      |      |      |      |
|---|------------|------|------|------|------|
|   | 2020       | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ เช่น เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญสำหรับบุคลากรภาครัฐ                  | 22%        | 22%  | 0%   | 33%  | 22%  |
| รายจ่ายสวัสดิการที่ไม่ใช่สำหรับบุคลากรภาครัฐ เช่น เบี้ยเด็กแรกเกิด เบี้ยคนพิการ เบี้ยผู้สูงอายุ | 11%        | 33%  | 33%  | 0%   | 22%  |

ที่มา: การคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.5 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยของผลกระทบ

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | ค่าเฉลี่ยของผลกระทบ | ระยะวิกฤติ |      |      |      |      |
|---|---------------------|------------|------|------|------|------|
|   |                     | 2020       | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด  | 4.56                | 22%        | 33%  | 22%  | 11%  | 11%  |
| การปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี  | 4.56                | 22%        | 33%  | 11%  | 11%  | 22%  |
| การกระจายอำนาจ ทั้งในด้านงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น                                      | 4.56                | 11%        | 11%  | 67%  | 0%   | 11%  |
| รายจ่ายเพื่อการลงทุน  | 4.33                | 33%        | 33%  | 11%  | 11%  | 11%  |
| นโยบายการเมืองที่ขึ้นอยู่กับแผนของรัฐบาลตามนโยบายหาเสียง และไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน                                  | 4.33                | 33%        | 22%  | 33%  | 0%   | 11%  |
| การปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี และการแก้ไขปัญหาภาษีซ้ำซ้อน       | 4.33                | 22%        | 33%  | 22%  | 0%   | 22%  |
| รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ เช่น เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญสำหรับบุคลากรภาครัฐ  | 4.11                | 22%        | 22%  | 0%   | 33%  | 22%  |
| รายจ่ายสวัสดิการที่ไม่ใช่สำหรับบุคลากรภาครัฐ เช่น เบี้ยเด็กแรกเกิด กองทุนสหบทประกันสังคม เบี้ยคนพิการ เบี้ยผู้สูงอายุ | 4.11                | 11%        | 33%  | 33%  | 0%   | 22%  |
| การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น                                   | 4.00                | 11%        | 22%  | 56%  | 0%   | 11%  |

| ปัจจัยขับเคลื่อน   | ค่าเฉลี่ย<br>ของ<br>ผลกระทบ | ระยะวิฤติ |      |      |      |      |
|--|-----------------------------|-----------|------|------|------|------|
|  |                             | 2020      | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ)  | 3.89                        | 22%       | 33%  | 11%  | 0%   | 33%  |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน   | 3.78                        | 11%       | 44%  | 22%  | 0%   | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs  | 3.78                        | 22%       | 22%  | 11%  | 22%  | 22%  |
| การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ   | 3.78                        | 11%       | 33%  | 22%  | 0%   | 33%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): วัต และการแปลงธุรกิจสีเทาให้เป็นสีขาว เช่น หวย บ่อน ช่อง ยาเสพติด                                   | 3.67                        | 0%        | 33%  | 22%  | 22%  | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker   | 3.33                        | 22%       | 33%  | 0%   | 22%  | 22%  |
| การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษี ให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (Semi-autonomous Revenue Agency: SARA) | 3.11                        | 0%        | 22%  | 22%  | 11%  | 44%  |
| การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุและอื่น ๆ  | 3.00                        | 0%        | 22%  | 22%  | 11%  | 44%  |
| การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า เช่น Venture Capital และกองทุนเพื่อสังคม  | 2.89                        | 0%        | 44%  | 0%   | 22%  | 33%  |
| การจัดตั้ง Sovereign wealth fund เพื่อนำความมั่งคั่งส่วนเกินไปลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ                                       | 2.89                        | 0%        | 11%  | 44%  | 0%   | 44%  |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต   | 2.78                        | 0%        | 44%  | 0%   | 33%  | 22%  |

ที่มา: การคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.6 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยความไม่แน่นอน

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | ค่าเฉลี่ย<br>ความไม่<br>แน่นอน | ระยะวิฤติ |      |      |      |      |
|---|--------------------------------|-----------|------|------|------|------|
|   |                                | 2020      | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce (สำหรับผู้ค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ) | 4.11                           | 22%       | 33%  | 11%  | 0%   | 33%  |
| รายจ่ายเพื่อการลงทุน  | 3.56                           | 33%       | 33%  | 11%  | 11%  | 11%  |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต  | 3.56                           | 0%        | 44%  | 0%   | 33%  | 22%  |

| ปัจจัยขับเคลื่อน  | ค่าเฉลี่ย<br>ความไม่<br>แน่นอน | ระยะวิกฤติ |      |      |      |      |
|---|--------------------------------|------------|------|------|------|------|
|   |                                | 2020       | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การปรับปรุง CIT และ PIT รวมทั้งพิจารณา<br>ปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้น<br>ภาษี และการแก้ไขปัญหาภาษีซ้ำซ้อน   | 3.44                           | 22%        | 33%  | 22%  | 0%   | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs   | 3.44                           | 22%        | 22%  | 11%  | 22%  | 22%  |
| การปรับปรุง VAT รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยน<br>เงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี  | 3.33                           | 22%        | 33%  | 11%  | 11%  | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker  | 3.22                           | 22%        | 33%  | 0%   | 22%  | 22%  |
| การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ  | 3.11                           | 11%        | 33%  | 22%  | 0%   | 33%  |
| การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บ<br>ภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น                                   | 3.00                           | 11%        | 22%  | 56%  | 0%   | 11%  |
| การพัฒนากองทุนเพื่อการพัฒนาแบบพุ่งเป้า เช่น<br>Venture Capital และกองทุนเพื่อสังคม  | 2.89                           | 0%         | 44%  | 0%   | 22%  | 33%  |
| นโยบายการเมืองที่ขึ้นอยู่กับแผนของรัฐบาลตาม<br>นโยบายหาเสียง และไม่เกี่ยวข้องกับการลงทุน                                  | 2.78                           | 33%        | 22%  | 33%  | 0%   | 11%  |
| การเพิ่มกลไกการประเมินรายจ่ายภาครัฐเพื่อให้<br>เกิดประสิทธิภาพสูงสุด  | 2.78                           | 22%        | 33%  | 22%  | 11%  | 11%  |
| การเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน  | 2.78                           | 11%        | 44%  | 22%  | 0%   | 22%  |
| การกระจายอำนาจ ทั้งในด้านงบประมาณ อำนาจ<br>การตัดสินใจ และทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น                                      | 2.67                           | 11%        | 11%  | 67%  | 0%   | 11%  |
| รายจ่ายสวัสดิการที่ไม่ใช่สำหรับบุคลากรรัฐ เช่น<br>เบี้ยเด็กแรกเกิด กองทุนสมทบประกันสังคม เบี้ย<br>คนพิการ เบี้ยผู้สูงอายุ | 2.56                           | 11%        | 33%  | 33%  | 0%   | 22%  |
| การจัดตั้ง Sovereign wealth fund เพื่อนำความมั่ง<br>คั่งส่วนเกินไปลงทุนในสินทรัพย์ต่างประเทศ                              | 2.56                           | 0%         | 11%  | 44%  | 0%   | 44%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): วัตถุประสงค์ และการแปลง<br>ธุรกิจสีเทาให้เป็นสีขาว เช่น หวย บ่อน ซ่อง ยา<br>เสพติด             | 2.56                           | 0%         | 33%  | 22%  | 22%  | 22%  |
| การเพิ่มรายได้จากที่ราชพัสดุและอื่น ๆ   | 2.33                           | 0%         | 22%  | 22%  | 11%  | 44%  |

| ปัจจัยขับเคลื่อน   | ค่าเฉลี่ย<br>ความไม่<br>แน่นอน | ระยะวิกฤติ |      |      |      |      |
|--|--------------------------------|------------|------|------|------|------|
|  |                                | 2020       | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการเก็บภาษี ให้เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (Semi-autonomous Revenue Agency: SARA) | 2.11                           | 0%         | 22%  | 22%  | 11%  | 44%  |
| รายจ่ายเพื่อบริหารจัดการภาครัฐ เช่น เงินเดือนบำนาญ บำนาญสำหรับบุคลากรภาครัฐ  | 2.11                           | 22%        | 22%  | 0%   | 33%  | 22%  |

ที่มา: การคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.7 การแจกแจงสัดส่วนระยะวิกฤติของปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังที่มีผลกระทบสูงและความไม่แน่นอนสูง

| ปัจจัยขับเคลื่อน                                   | ระยะวิกฤติ |      |      |      |      |
|--|------------|------|------|------|------|
|  | 2020       | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 |
| รายจ่ายเพื่อการลงทุน                               | 33%        | 33%  | 11%  | 11%  | 11%  |
| การปรับปรุง CIT และ PIT                            | 22%        | 33%  | 22%  | 0%   | 22%  |
| การปรับปรุง VAT                                    | 22%        | 33%  | 11%  | 11%  | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): e-commerce              | 22%        | 33%  | 11%  | 0%   | 33%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): Informal worker         | 22%        | 33%  | 0%   | 22%  | 22%  |
| การขยายฐานภาษี (tax base): SMEs                    | 22%        | 22%  | 11%  | 22%  | 22%  |
| การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ                               | 11%        | 33%  | 22%  | 0%   | 33%  |
| การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษี | 11%        | 22%  | 56%  | 0%   | 11%  |

ที่มา: การคำนวณของคณะผู้วิจัย

### 5.3 การร่างฉกาทศน์ด้านการคลัง

การศึกษานี้ได้กำหนดให้ปัจจัยขับเคลื่อนด้านการคลังทั้งหมดภายใต้กลุ่มที่มีผลกระทบสูง (High impact) และกลุ่มปัจจัยที่มีความไม่แน่นอนสูง (High uncertainty) เป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญที่จะนำไปเข้ากระบวนการร่างฉกาทศน์ด้านการคลัง โดยกลุ่มปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญนี้ประกอบไปด้วยทั้งหมด 7 ปัจจัย ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ หมวดด้านรายจ่าย ประกอบไปด้วย รายจ่ายเพื่อการลงทุน หมวดรายได้ ประกอบไปด้วย 1) การขยายฐานภาษีจากรธุรกิจ e-commerce วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และแรงงานนอกระบบ 2) การปรับปรุงภาษีเงินบุคคลธรรมดาและเงินได้นิติบุคคล และ 3) การปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่ม และหมวดการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบไปด้วย 1) การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และ 2) การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีในระดับท้องถิ่น

สำหรับการร่างฉกาทศน์ด้านการคลังไทย คณะผู้วิจัยได้เชื่อมโยงการกำหนดกรอบฉกาทศน์ด้านการคลังกับฉกาทศน์ทางด้านเศรษฐกิจและระยะวิฤติของปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญทางการคลัง และสร้างรายละเอียดและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของฉกาทศน์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นด้วยข้อมูลที่สังเคราะห์ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลัง

#### 5.3.1 การกำหนดกรอบฉกาทศน์ด้านการคลัง

เสถียรภาพทางการคลังโดยส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับการบริหารรายได้และรายจ่ายให้เกิดความสมดุลในระยะยาว การใช้จ่ายภาครัฐที่มีคุณภาพจะนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจ และเมื่อเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้ แนนโ้มรายได้ของภาครัฐก็จะเพิ่มขึ้นตามขนาดของเศรษฐกิจ แต่ถ้าเศรษฐกิจติดปัญหาในการขยายการเติบโต ภาครัฐก็ต้องสร้างเครื่องมือหรือใช้เครื่องมือในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้นหรือเพิ่มประสิทธิภาพของการหารายได้แทน รายจ่ายที่เป็นภาระทางการคลัง เช่น รายจ่ายการบริหารภาครัฐและรายจ่ายสวัสดิการเพื่อประชาชน มีความเป็นไปได้สูงที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว รัฐจึงจำเป็นต้องหาแนวทางเพิ่มรายได้ขึ้นมา

รายจ่ายด้านการลงทุนภาครัฐที่มีระยะวิฤติสั้นที่สุดจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญของการคลัง ซึ่งรายจ่ายด้านนี้เป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนหลักของเศรษฐกิจไทยในอนาคต ส่วนปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญทางการคลังในหมวดรายได้และการบริหารภาครัฐที่มีระยะวิฤติยาวกว่าจะเป็นตัวกำหนดศักยภาพการสร้างรายได้ของภาครัฐ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้แบ่งฉกาทศน์ด้านการคลังออกเป็น 4 ฉกาทศน์ โดยแบ่งเป็นแกน 2 มิติ ได้แก่มิติด้านการส่งเสริมฐานรากเศรษฐกิจให้เติบโตได้ในระยะยาว และมิติการพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของภาครัฐ (รูปที่ 5.2) ออกมาได้ดังนี้

ฉกาทศน์ด้านการคลังที่หนึ่ง รายจ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐไม่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ และภาครัฐก็ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้เช่นเดียวกัน คือฉกาทศน์ที่ล้มเหลวของภาครัฐที่ไม่สามารถทำได้ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ ดังนั้น จึงเป็นฉกาทศน์ที่ภาครัฐไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้ได้

ฉากทัศน์ด้านการคลังที่สอง ใช้จ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐสามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ แต่ภาครัฐไม่สามารถเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ได้ ฉากทัศน์นี้แตกต่างจากฉากทัศน์แรกตรงที่ภาครัฐไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ดีกว่าในปัจจุบัน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ใช้จ่ายการลงทุนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้เศรษฐกิจเติบโตและแนวโน้มรายได้การคลังเพิ่มขึ้นอย่างอัตโนมัติ ทำให้การคลังมีเสถียรภาพในระดับที่ดี แต่ยังไม่ดีเท่ากับฉากทัศน์ที่ 4

ฉากทัศน์ด้านการคลังที่สาม ใช้จ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐไม่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ แต่ภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ กล่าวคือ เศรษฐกิจไทยไม่สามารถเติบโตไปได้มากกว่าในปัจจุบันรวมถึงภาครัฐไม่สามารถผลักดันรายจ่ายการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจได้สำเร็จ แต่ภาครัฐยังพอสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้แทน โดยสามารถขยายฐานภาษี ปรับปรุงภาษีเงินได้และภาษีการบริโภค และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บได้สำเร็จ จึงทำให้ภาครัฐยังพอที่จะหารายได้มารักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้ได้ระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ดีเท่ากับฉากทัศน์ที่ 2

ฉากทัศน์ด้านการคลังที่สี่ ใช้จ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐสามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ และภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ด้วยเช่นกัน คือ ฉากทัศน์ที่ใช้จ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากพอที่จะผลักดันให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานส่งเสริมให้เศรษฐกิจเติบโตได้สำเร็จ ทำให้แนวโน้มการหารายได้ของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการสร้างรายได้ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ฉากทัศน์นี้จึงเป็นฉากทัศน์ที่การคลังไทยมีเสถียรภาพมากที่สุด

### รูปที่ 5.2 ฉากทัศน์การคลังของไทย

#### มิติการส่งเสริมฐานรากเศรษฐกิจ

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p><b>ฉากทัศน์ ที่ 3:</b><br/>การคลังทำมาได้น้อย<br/>การคลังดันศักยภาพเศรษฐกิจ<br/>การคลังประสิทธิภาพการจัดเก็บต่ำ</p> | <p><b>ฉากทัศน์ ที่ 4:</b><br/>เศรษฐกิจเติบโต การคลังเข้มแข็ง<br/>การคลังดันศักยภาพเศรษฐกิจ<br/>การคลังประสิทธิภาพการจัดเก็บสูง</p> | <p>มิติการพัฒนา<br/>ศักยภาพการหา<br/>รายได้</p> |
| <p><b>ฉากทัศน์ ที่ 1:</b><br/>การคลังบนปากเหว<br/>เศรษฐกิจเติบโตเหมือนเดิม<br/>การคลังประสิทธิภาพการจัดเก็บต่ำ</p>     | <p><b>ฉากทัศน์ ที่ 2:</b><br/>การคลังฐานกว้าง<br/>เศรษฐกิจหดเล็กน้อย<br/>การคลังประสิทธิภาพการจัดเก็บสูง</p>                       |   |

ที่มา: ประมวลสรุปโดยคณะผู้วิจัย

สถานการณ์ในปัจจุบัน พบว่าภาครัฐไทยยังอยู่ในฉาบทักษะที่หนึ่ง เนื่องจากการลงทุนภาครัฐยังให้ประสิทธิผลที่จำกัด การทำโครงการยังเป็นส่วนๆ แยกตามหน่วยงาน ไม่ได้บูรณาการรวมกันเป็นโครงการที่สร้างประโยชน์ให้กับประเทศในระดับที่สูง หลากหลายโครงการมีคำถามถึงความเหมาะสม ความคุ้มค่า ในทางเศรษฐกิจ การเชื่อมต่อประตุการค้ำมีหลากหลายทางเลือกจนขาดจุดเด่นที่มีประสิทธิภาพ มีหลายกรณีที่ไม่เชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาของต่างชาติ และเชื่อมต่อไม่ถึงจุดเชื่อมโยงในแพลตฟอร์มเดียวกัน ในขณะที่เดียวกัน รายได้ของภาครัฐยังจัดเก็บได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ มีการหลีกเลี่ยงภาษีด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้ฐานรายได้ของภาครัฐยังจำกัดอยู่แค่คนบางกลุ่มของประเทศ อีกทั้งการลดหย่อนภาษีต่างๆ ยังขาดประสิทธิภาพ ขาดกลไกการตรวจสอบและพัฒนาให้เกิดประโยชน์ เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด ในขณะที่เดียวกัน การจัดการรัฐวิสาหกิจยังมีช่องว่างในการพัฒนาประสิทธิภาพผ่านการทบทวนบทบาทความจำเป็นในฐานะรัฐผู้ให้บริการ เทียบกับความเหมาะสมในการให้บริการเมื่อเทียบกับประสิทธิภาพการดำเนินการของภาคเอกชน

ผลการประเมินทิศทางในอนาคตของฐานะทางการคลังของไทย ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการวิเคราะห์ข้างต้น โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะของไทยถูกคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ 57 ต่อ GDP ในปีนี้ ซึ่งมีช่องว่างเหลือเพียงร้อยละ 3 ของ GDP จากสัดส่วนที่เหมาะสมตามพ.ร.บ. วินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งทำให้ฐานะทางการคลังของไทยจะเกิดวิกฤติในทันทีหากภาครัฐมีการกู้เพื่อใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 หรือเกิดวิกฤติใน 4 ปีหากไม่ได้มีการปฏิรูปกฎหมายและยังคงใช้จ่ายในลักษณะเดิมตามที่เป็นอยู่

### 5.3.2 กระบวนการสร้างฉาบทักษะที่ต้องการ

การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรายได้ด้านการลงทุน และการพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของภาครัฐ อันได้แก่ การขยายฐานภาษี การปรับปรุงภาษีเงินได้และภาษีการบริโภค เป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดเพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพทางด้านการคลังในอนาคต คณะผู้วิจัยจึงได้หาข้อมูลเพิ่มเติมผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลังที่เกี่ยวข้องกับสองประเด็นดังกล่าว เพื่อให้ได้แนวทางการปฏิบัติหรือแนวทางการดำเนินนโยบายที่ดีที่สุด โดยรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิปรากฏดังตารางที่ 5.8

ตารางที่ 5.8 รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านคลังได้สัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติหรือนโยบาย

| ชื่อ-นามสกุล              | หน่วยงาน                          | ตำแหน่ง                                       |
|---------------------------|-----------------------------------|---|
| ดร.พิเศษพร วทวงศ์         | สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง  | ผู้บริหารที่মনโยบายเศรษฐกิจการค้า และการลงทุน |
| ดร.สมชัย จิตสุชน          | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย | ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาอย่างทั่วถึง      |
| ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล      | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์             | อาจารย์                                       |
| รศ.ดร.อธิภัทร มุทิตาเจริญ | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย             | อาจารย์                                       |



| ชื่อ-นามสกุล                | หน่วยงาน  | ตำแหน่ง                                  |
|-----------------------------|---|--|
| ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์        | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง<br>กระทรวงการคลัง       | ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย<br>เศรษฐกิจมหภาค  |
| ดร.จิตติมา ชูเชิด           | ธนาคารแห่งประเทศไทย                             | รองผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายการ              |
| นางแพตริเซีย มงคลวนิช       | สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ                       | ผู้อำนวยการ                              |
| นางสาวณัฐนิภา เหลืองสมบูรณ์ | สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย<br>รัฐวิสาหกิจ         | นักวิเคราะห์รัฐวิสาหกิจชำนาญ<br>การพิเศษ |
| ดร.เอกนิติ นิติทัณฑ์ประภาศ  | กรมสรรพากร                                      | อธิบดี                                   |
| นางธิดา พัชธรธรรม           | สำนักงานสภาพัฒนาการ<br>เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | รองเลขาธิการ                             |

### 5.3.3 แนวทางดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้ฉลากทัศน์ที่ต้องการ

คณะผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้ให้แนวทางในการดำเนินนโยบายเพื่อผลักดันให้การคลังของไทยมีการพัฒนาไปสู่ฉลากทัศน์ที่พึงประสงค์ ซึ่งต้องการกระบวนการพัฒนาใน 2 ทิศทาง ดังนี้

#### 1. การพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนภาครัฐ

การลงทุนภาครัฐ เป็นกลไกการสร้างรายได้ให้กับภาครัฐทางอ้อม โดยการลงทุนภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชนในระดับที่สูง ส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตขึ้นในภาพรวม ผลที่ตามมาจึงทำให้รายได้ของภาครัฐ ซึ่งเป็นรายได้ที่เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนต่อขนาดของเศรษฐกิจ จึงได้รับผลดี ภาครัฐจึงมีรายได้มากขึ้นและช่วยลดข้อจำกัดทางด้านคลั่งได้มากขึ้น

การพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนภาครัฐ ต้องมีการดำเนินการดังนี้

ประการที่หนึ่ง ภาพรวมการลงทุนของภาครัฐควรจะต้องมีการวางแผนในระดับมหภาค โดยนำเอาทุกภาคส่วนมาขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้แผนการพัฒนาที่เฉพาะเจาะจง เช่น แผนการเชื่อมโยงค้าขาย-ลงทุนกับจีนตอนใต้ผ่านประเทศลาว ต้องมีการพิจารณาว่าพื้นที่ไหนบ้างที่เหมาะสมที่จะสร้างเป็นจุดเชื่อมโยงการค้าขาย-ลงทุน และโครงสร้างพื้นฐานแบบใดที่มีความเหมาะสมในการเชื่อมโยงดังกล่าว โดยภาครัฐควรจะต้องพยายามวางแผนทั้งระบบ ตั้งแต่การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การเอื้ออำนวยกฎระเบียบ การให้แรงจูงใจทางภาษี การสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี รวมไปถึงการเตรียมกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในขณะที่การเชื่อมโยงในระดับรองลงมายังคงได้รับการสนับสนุน แต่ให้ดำเนินการโดยระบบการบริหารจัดการแบบเดิม

ประการที่สอง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ยังคงมีจุดอ่อนที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ (1) การจัดทำเงื่อนไขสัญญาจ้าง (Terms of Reference) ควรจะต้องวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยนำเอาหน่วยงานต่างๆ

เข้ามาร่วมจัดทำตั้งแต่ต้น (2) การคัดเลือกผู้ดำเนินโครงการ ควรจะเปิดกว้างให้เกิดนวัตกรรมสร้างสรรค์ โดยไม่จำกัดเฉพาะบริษัทรายเดิม และควรจะต้องมีการตรวจสอบประวัติของบริษัทอย่างเข้มข้น (3) การคัดเลือกผู้ชนะโดยใช้ราคาเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่ใช่คำตอบ แต่ต้องหาแนวทางในการคัดเลือกผู้ดำเนินการที่มีคุณภาพ เช่น การรวมค่าซ่อมบำรุงเข้าไปในการดำเนินโครงการด้วย หรือ การกำหนดเวลารับประกัน เช่น ถนนจะไม่พังใน 5 ปี และให้ชื่อบริษัทที่รับประกันไว้เป็นข้อมูลกับประชาชนด้วย เช่น “ถนนนี้ดำเนินการสร้างโดยบริษัทหนึ่งซึ่งผ่านการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ ถนนเส้นนี้ต้องมีความทนทานใช้ได้ไม่น้อยกว่า 5 ปี” (4) การติดตามผลการดำเนินการ ควรจะมีหน่วยงานเร่งรัดการดำเนินการและตรวจสอบคุณภาพของงานเป็นระยะ และ (5) การติดตามความคุ้มค่าหลังสิ้นสุดโครงการเป็นการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ผลการตอบรับของผู้ใช้ ตลอดจนการปรับปรุงพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

ประการที่สาม การลงทุนภาครัฐ ควรให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ รวมทั้งให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลไกการเลือกตั้งท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ ภาครัฐควรพิจารณารูปแบบการร่วมทุนที่ให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ ในขณะเดียวกันก็ควรจะต้องมีการควบคุมไม่ให้ภาคเอกชนกลายเป็นธุรกิจผูกขาดที่เข้ามาถอนทุนจากการลงทุนโดยกำหนดราคาสินค้าและบริการที่สูงเกินความเหมาะสม

ประการที่สี่ ภาครัฐควรสนับสนุนกลไกการต่อต้านคอร์รัปชันทั้งที่มีอยู่เดิม เช่น Integrity Pact, CosT และสร้างกลไกใหม่ๆ ขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

## 2. การเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐ

การสร้างรายได้ให้กับภาครัฐ ในส่วนนี้จะหมายถึงรายได้ทางตรง ได้แก่ รายได้จากช่องทางภาษีต่างๆ ที่สำคัญ รวมไปถึงการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ตลอดจนการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจทำให้ไม่เป็นภาระทางด้านการคลัง และทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถส่งรายได้เข้ารัฐได้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

แนวทางในการเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐ ประกอบไปด้วย การพัฒนาประสิทธิภาพใน 5 ด้าน ดังนี้

### 2.1 การพัฒนาการจัดเก็บภาษีธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ธุรกิจขนาดกลางและย่อม และแรงงานนอกระบบ

การพัฒนาประสิทธิภาพควรจะเริ่มจากการอาศัยเทคโนโลยีฐานข้อมูลขนาดใหญ่และเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Big Data and AI technology) เข้ามาตรวจสอบ เช่น การประเมินภาษีตามประเภทของธุรกิจ ตำแหน่งที่ตั้ง และปัจจัยอื่นๆ การประเมินภาษีแรงงานนอกระบบโดยอาศัยข้อมูลการโพสต์โซเชียลมีเดียออนไลน์

นอกจากนี้ ภาครัฐควรเพิ่มกำลังคนและเพิ่มเครื่องมือในการตรวจสอบให้กับกรมสรรพากร โดยเครื่องมือที่สำคัญ คือ การนำเอาข้อมูลโครงการภาครัฐ เช่น โครงการชิมช้อปใช้ โครงการช้อปช่วยชาติ

โครงการคนละครึ่ง โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการกำลังใจ โครงการช้อปดีมีคืน รวมไปถึงข้อมูลที่ประสานกับภาคเอกชน เช่น การซื้อขายผ่านแพลตฟอร์ม Shopee, Lazada, Alibaba และ Amazon เป็นต้น

ท้ายที่สุด การจะเก็บภาษีได้ควรจะเริ่มจากการจูงใจให้กลุ่มเป้าหมายเข้ามาในระบบภาษีเสียก่อน โดยออกแบบจูงใจที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะใช้กลไก Stick and Carrot เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ดังกรณีของประเทศจีนที่มีการลงโทษนักแสดงชื่อดัง Fan Bingbing อย่างรุนแรง เป็นต้น

## 2.2 การพัฒนาการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรจะต้องศึกษาให้ชัดว่าภาระภาษีเกิดขึ้นกับผู้มีรายได้น้อยในสัดส่วนสูงจริงหรือไม่ หากเป็นภาระต่อผู้มีรายได้น้อยไม่มากนัก ภาษีมูลค่าเพิ่มก็ควรที่จะเพิ่มอัตราให้สูงขึ้น และนำมาผูกเข้ากับรายจ่ายเพื่อสวัสดิการในอนาคต โดยอาจเพิ่มประมาณ 3-4 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ ควรจะระบุให้ชัดเจนว่าส่วนที่เพิ่มจะนำไปใช้ในกิจกรรมใด เช่น ไปใส่ไว้ใน Provident Fund หรือ นำไปใส่ไว้ในกองเบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น

## 2.3 การพัฒนาการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

ภาครัฐควรจะต้องพิจารณาอัตราภาษีที่เหมาะสม โดยคิดภาระภาษีที่เกิดขึ้นจริง แล้วนำมาพิจารณาปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์การลดหย่อนต่างๆ เช่น ความเหมาะสมของการลดหย่อนภาษีจากรายได้ปันผลหุ้น ความเหมาะสมของอัตราภาษีสำหรับคนรวย ความเหมาะสมของการให้ลดหย่อนกองทุน SSF การเปิดให้เลือกแยกหรือรวมรายได้จากการหักภาษี ณ ที่จ่าย การหักค่าใช้จ่ายที่เปิดให้หักเป็นสัดส่วนคงที่มากกว่าจะใช้แบบหักตามที่จ่ายจริง

การลดหย่อนภาษีที่ควรจะต้องศึกษาให้ลึกและเพิ่มกระบวนการพัฒนาได้แก่ การลดหย่อนภาษีที่จูงใจให้เกิดการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนว่าเกิดประโยชน์และความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด และเป็นช่องทางให้ธุรกิจอาศัยช่องว่างในการหลีกเลี่ยงภาษีหรือไม่ เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับธุรกิจที่คิดแบบรายโปรเจกต์มากกว่าจะคิดเป็นรายบริษัท เกิดเป็นช่องว่างให้ธุรกิจคิดโปรเจกต์ใหม่ๆ ที่ไม่แตกต่างจากเดิมขึ้น เพื่อขอลดหย่อนภาษี

## 2.4 การปฏิรูปการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

ภาครัฐควรจะต้องทบทวนว่าในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่ไม่ควรที่จะดำเนินการแล้ว เนื่องจากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดปัญหาการผูกขาด หรือเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคและแรงงาน ในขณะที่การแทรกแซงของภาครัฐต้องกลับมาพิจารณาว่าบทบาทของภาครัฐที่เหมาะสมคืออะไร เช่น ควรจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ควรจะเป็นผู้ดำเนินการเองบางส่วนในลักษณะแบบร่วมทุน ควรจะให้เอกชนดำเนินการเองโดยรัฐไม่ต้องแทรกแซง ควรจะให้เอกชนดำเนินการเองภายใต้การกำหนดกฎเกณฑ์จากภาครัฐ หรือควรจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนแบบให้เปล่า เป็นต้น

ตัวอย่างที่สำคัญในปัจจุบัน คือ บริษัทการบินไทย ที่ภาครัฐยังคงมีหุ้นส่วนในบริษัททั้งทางตรงและทางอ้อมในระดับที่สูง แต่หากพิจารณาความสามารถในการทำกำไรในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา และในช่วง

โควิด-19 จะพบว่าบริษัทไม่สามารถที่จะแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่นๆ ได้ และเมื่อมีธุรกิจรายอื่นที่มีคุณภาพ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการใช้บริการที่ดีกว่า อาจจะมีเหมาะสมกว่าในทางเศรษฐศาสตร์ที่ภาครัฐควรจะต้องจูงใจให้การบินไทยเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูในการถอนการลงทุนออกและให้กลไกตลาดทำงานให้เกิดการปฏิรูปอย่างแท้จริง

#### ตารางที่ 5.9 ฐานะกำไรของบริษัทการบินไทยระหว่างปี

|                                | 2560   | 2561    | 2562    | 2563 (ปีโควิด) |
|--------------------------------|--------|---------|---------|----------------|
| ส่วนของผู้ถือหุ้น<br>(ล้านบาท) | 31,911 | 20,329  | 11,659  | -128,742       |
| กำไรสุทธิ<br>(ล้านบาท)         | -2,107 | -11,625 | -12,042 | -141,170       |
| กำไรต่อหุ้น                    | -0.97  | -5.33   | -5.52   | -64.68         |

ที่มา: www.set.or.th

แนวทางที่สองในการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ คือ การแต่งตั้งบอร์ดผู้บริหาร ต้องมีระบบกีดกันไม่ให้เป็นผู้บริหารที่มาจากเส้นสายทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ควรจะต้องมีเงื่อนไขจูงใจให้ผู้บริหารที่เก่งทั้งในและต่างประเทศยินดีเข้ามาช่วยบริหารรัฐวิสาหกิจ

แนวทางที่สาม คือ การปฏิรูปการบริหารจัดการไม่ให้ภารกิจของรัฐวิสาหกิจมีความทับซ้อน ในบางครั้ง อาจจะต้องควมรวมรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน ในขณะที่บางส่วนอาจจะพิจารณาลดบทบาทที่ไม่จำเป็นออกจากภารกิจของหน่วยงาน

#### 2.5 การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีในภาพรวม ต้องอาศัยการพัฒนาทางเทคโนโลยีเข้ามาช่วย ได้แก่ การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้ออำนวยต่อการจัดเก็บภาษี เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว การลดต้นทุนทางการเงิน และการลดระยะเวลาในการดำเนินการ ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีเข้ามาคัดกรอง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และการยื่นภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ ภาครัฐควรที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลให้สามารถนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บในหมวดต่างๆ

สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้กับท้องถิ่น ต้องอาศัยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจจัดเก็บภาษี โดยเปิดให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ให้ได้มากขึ้นในหลายรูปแบบ แล้วนำเอารายได้ดังกล่าวมาจัดสรรบริการสาธารณะให้กับคนในท้องถิ่น เกิดเป็นการแข่งขันในการจัดสรรบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงที่สุดในระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น

### 5.3.4 ข้อเสนอแนะทางการพัฒนาการคลังของไทย และการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย

สถานการณ์ทางการคลังของไทยมีแนวโน้มที่จะอยู่ในฉากรหัสที่ 1 (การคลังบนปากเหว) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากแนวโน้มรายรับและรายจ่ายทางการคลังของไทยมีแนวโน้มติดลบเพิ่มขึ้นในระยะยาวที่ร้อยละ 1.38 ของขนาดเศรษฐกิจ นั่นคือ ภาครัฐจะมีการขาดดุลทางการคลังในระยะยาว และต้องดึงเอาทรัพยากรจากเศรษฐกิจในภาพรวมมาทดแทนในสัดส่วนการขาดดุลดังกล่าวทุกปี

ผลกระทบของโควิด-19 ยังจะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ซึ่งในปัจจุบันพบว่าหนี้สาธารณะของไทยเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 41.04 มาสู่ที่ประมาณร้อยละ 57 ในปี 2021 ซึ่งทำให้ฐานะทางการคลังของไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาทันทีหากภาครัฐมีการกู้เพิ่มเติมอีกร้อยละ 3 ของ GDP เพื่อใช้แก้ปัญหาโควิด-19 หรือความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาภายใน 4 ปี หากภาครัฐมีการใช้จ่ายงบประมาณตามแนวโน้มในระยะยาว

การผลักดันอนาคตทางการคลังไทยให้ไปสู่ฉากรหัสที่ 4 (เศรษฐกิจเติบโตและการคลังเข้มแข็ง) ต้องอาศัยการปฏิรูป 3 ด้านที่สำคัญ คือ

1. การพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนภาครัฐ ต้องปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการประเมินวัดผลคุณค่าของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งต้องอาศัยการผลักดันของผู้นำรัฐบาลผ่านกระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงบประมาณ และใช้กลไกการประเมินตรวจสอบของ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร่วมด้วย

2. การปฏิรูปเพิ่มรายได้ภาษี ไม่ว่าจะเป็นการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น รองรับการจัดเก็บภาษีธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และแรงงานนอกระบบ การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม การปฏิรูปการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยการผลักดันจากกระทรวงการคลัง ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

3. การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ต้องอาศัยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดำเนินการในการปรับแนวคิด ปรับแนวทาง และปรับเปลี่ยนการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้การดำเนินการของแต่ละที่ รวมทั้งการยุบรวม ยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่ไม่ตอบโจทย์เศรษฐกิจ และสังคมอย่างมีประสิทธิภาพออกไป

## บทที่ 6 สรุปผล อภิปราย และข้อเสนอแนะ

ณ ปัจจุบัน โลกกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจัยทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศต่างมีความผันผวนและมีความสามารถในการส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจประเทศ เช่น การเมืองระหว่างประเทศ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความวุ่นวายทางการเมือง โครงสร้างประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ดังนั้น การเฝ้าระวังทิศทางการเปลี่ยนแปลงและคาดการณ์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นของแต่ละปัจจัยจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการวางแผนรองรับและผลักดันให้เศรษฐกิจมุ่งไปในทางที่ต้องการ

งานวิจัยนี้ได้นำเสนอฉากทัศน์ด้านเศรษฐกิจของไทย 20 ปีข้างหน้าผ่านการวิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนผ่านกรอบ STEEPV ที่ประกอบไปด้วย สังคม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเมือง และคุณค่า โดยได้แบ่งออกเป็นแบ่งอนาคตออกเป็น 4 ช่วงเวลา ณ ปี ค.ศ. 2025, 2030, 2035 และ 2040 ตามลำดับ คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ 2 กลุ่มฉากทัศน์ กลุ่มฉากทัศน์แรกคือฉากทัศน์ด้านเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นเรื่องความสามารถในการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอนาคต และกลุ่มฉากทัศน์ที่สองคือฉากทัศน์ด้านการคลังที่ตั้งเป้าความสนใจเกี่ยวกับเสถียรภาพด้านการคลังไทยในอนาคต ทั้งสองกลุ่มฉากทัศน์นี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวม โดยแต่ละฉากทัศน์ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวโน้มจากการคำนวณผ่านแบบจำลองทางสถิติ วิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญ การสร้างฉากทัศน์ที่เป็นไปได้ และร่างข้อเสนอแนะเพื่อผลักดันให้เกิดฉากทัศน์ที่ต้องการ

### 6.1 สรุปฉากทัศน์ด้านเศรษฐกิจไทย

#### 6.1.1 สถานการณ์แนวโน้มด้านเศรษฐกิจไทย

คณะผู้วิจัยได้พยากรณ์อนาคตเศรษฐกิจไทยด้วยเครื่องมือทางสถิติข้อมูลอนุกรมเวลา (time-series analysis) โดยมีรายละเอียด พบว่า เศรษฐกิจไทยในอนาคตตามแนวโน้มในอดีตมีความเสี่ยงที่จะเติบโตช้าลงอย่างต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ 3.30, 2.78, 2.26, และ 1.76 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของประชากร และการซ้ดลงของอัตราเจริญเติบโตในส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

ผลกระทบของโควิด-19 ระบบเศรษฐกิจในระยะสั้น จะทำให้ผลการประมาณการข้างต้น จะเปลี่ยนไปเฉพาะอัตราเจริญเติบโตในช่วงปี 2021-2025 ที่จะมีอัตราเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.30 เป็นร้อยละ 3.64 เนื่องจากเศรษฐกิจจะมีอัตราการเร่งฟื้นตัวที่สูงขึ้น และจากฐานการคิดอัตราเจริญเติบโตที่ต่ำลง (ขนาดเศรษฐกิจ) ที่เป็นผลมาจากปัญหาโควิด-19

ในระยะยาว ผลกระทบของโควิด-19 ต่ออัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะส่งผลผ่านทาง การพัฒนาเทคโนโลยีเป็นสำคัญในสองนัยยะ โดยนัยยะแรก คือ ผลในแง่ลบ ซึ่งเกิดขึ้นจากเศรษฐกิจที่ตกต่ำลง ทำให้งบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย ในขณะที่การพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านตลาดการศึกษาและตลาดการฝึกแรงงานจะได้รับผลกระทบหากแรงงานที่มีทักษะไม่สามารถที่จะลงทุนในการศึกษาและการพัฒนาอาชีพได้ ซึ่งแนวโน้มทั้งสองทิศทาง ทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศมีพัฒนาการที่ช้าลงและนำไปสู่อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวที่ลดลงตามไปด้วย ในทางตรงกันข้าม ผลในแง่บวกที่เกิดขึ้นจากโควิด-19 จะมาในรูปแบบของการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ต้องพัฒนาเพื่อตอบรับกับปัญหาโควิด-19 โดยตรง และผลกระทบทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการทำงานในระยะไกล ความต้องการสินค้าผ่านทางออนไลน์ การสั่งของ อาหารและจัดส่งเอกสารเพื่อรองรับการทำงานที่บ้าน รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีอื่นๆ เพื่อตอบสนองต่อวิถีชีวิตใหม่ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการกระตุ้นในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อตอบรับกับความต้องการดังกล่าว

ซึ่งผลกระทบในระยะยาวจากปัญหาโควิด-19 จะเป็นบวกหรือลบนั้น จะขึ้นกับความสามารถของภาคเอกชนและภาครัฐในการตอบสนองต่อปัญหาโควิด-19 ว่าสามารถที่จะลดทอนผลกระทบในแง่ลบต่างๆ ที่เกิดขึ้น และสนับสนุนผลกระทบในแง่บวกได้มากน้อยเพียงใด

ส่วนทิศทางในอนาคตสำหรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย พบว่าจะมีความสอดคล้องกับทิศทางในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา โดยสัดส่วนมูลค่าเพิ่มในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนว่าภาคบริการจะมีความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ภาคเกษตรมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 5.97, 5.43, 4.89 และ 4.35 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 30.94, 30.30, 29.05 และ 27.10 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคบริการมีแนวโน้มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มต่อเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 63.09, 64.28, 66.07 และ 68.56 ในช่วงเวลา 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 และ 2036-2040 ตามลำดับ

ในระยะสั้น การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงโควิด-19 มีการปรับตัวสวนทางกับทิศทางในระยะยาว โดยผลการประมาณการการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระยะยาวพบว่า เศรษฐกิจไทยกำลังปรับตัวจากภาคเกษตรและอุตสาหกรรมไปสู่ภาคบริการอย่างช้าๆ แต่ในช่วงโควิด-19 โครงสร้างเศรษฐกิจไทยจะมีการปรับตัวจากภาคบริการมาเป็นภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นจากการชะลอตัวลงของภาคท่องเที่ยว ที่จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจนกว่าประเทศจะสามารถเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติให้กลับเข้ามาท่องเที่ยวได้เหมือนช่วงก่อนโควิด-19 ในขณะที่ภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมในช่วงโควิด-19 เริ่มมีการฟื้นตัวขึ้นได้เพราะตลาดส่งออกเริ่มกลับมาฟื้นตัวขึ้นแล้ว อีกทั้งภาคเกษตรของไทยยังเป็นภาคทางเศรษฐกิจที่รองรับแรงงานส่วนเกินที่คืนกลับมาสู่ภาคเกษตรเพื่อเอาตัว

รอดในช่วงวิกฤติการณ์อีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจะเกิดการชะงักงันจนกว่าภาคท่องเที่ยวจะกลับมาเป็นปกติ โดยในระหว่างช่วงที่ยังไม่ปกตินั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจน่าจะมีแนวโน้มคงที่ ณ ดุลยภาพ โครงสร้างทางเศรษฐกิจปี 2020 โดยภาคเกษตรมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 6.25 ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 31.53 และภาคบริการมีสัดส่วนประมาณ 62.22

ในระยะยาว ทิศทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยยังมีแนวโน้มที่จะกลับไปสู่ทิศทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบเดิมข้างต้นในระยะยาว หากแต่ถ้าภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในภาคท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็จะทำให้แนวโน้มการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในระยะยาวมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

### 6.1.2 ปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย

ปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยที่มีผลกระทบสูง (High Impact) และความไม่แน่นอนสูง (High Uncertainty) มีทั้งหมด 7 ปัจจัย โดยสามารถแบ่งออกตามระยะวิกฤติที่แต่ละปัจจัยจะสามารถส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยได้ดังนี้ ในช่วงปี 2020-2025 ประกอบไปด้วย (1) การจัดการกับปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 (2) ความสามารถในการปรับตัวให้รองรับกับเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก ในช่วงปี 2020-2030 (3) การจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว (4) ความสามารถในการใช้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ในช่วงปี 2025-2030 (5) การสนับสนุนการลงทุนในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมเป้าหมาย (6) เศรษฐกิจสูงวัย และในช่วงปี 2025-2035 (7) รูปแบบการประกอบอาชีพในอนาคต

### 6.1.3 ฉากทัศน์เศรษฐกิจไทยที่เป็นไปได้

คณะผู้วิจัยได้แบ่งมิติการร่างฉากทัศน์เศรษฐกิจออกเป็น 2 มิติได้แก่ มิติการส่งเสริมซึ่งหมายถึง การผลักดันแบบเฉพาะเจาะจง ด้วยการตอบโจทยการพัฒนาแบบพุ่งเป้าให้สำเร็จเป็นสำคัญ และมิติการสนับสนุนซึ่งหมายถึง การสนับสนุนพื้นฐานแบบทั่วไป โดยเน้นการสร้างเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาผ่านการสร้างตลาดการแข่งขันอย่างเท่าเทียม

ด้วยมติดังกล่าว จึงสามารถร่างฉากทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยที่มีความเป็นไปได้ทั้งหมด 4 ฉากทัศน์ ได้แก่ (1) เศรษฐกิจเทียมเกวียน ที่ภาครัฐล้มเหลวในการส่งเสริมและล้มเหลวในการสนับสนุนเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ภาคเกษตรที่ภาครัฐให้การอุดหนุนจนทำให้เกษตรกรจำนวนมากขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต (2) เศรษฐกิจคัสตอร์ ที่ภาครัฐเน้นบทบาทเฉพาะการสนับสนุนการแข่งขันให้เกิดขึ้นในทุกภาคเศรษฐกิจแต่ไม่เข้ามาทำการส่งเสริมเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ภาคท่องเที่ยวในปัจจุบันในสถานการณ์โควิด-19 ที่ธุรกิจขนาดเล็กต้องดิ้นรนหาทางเอาตัวรอดเอง และอาจจะถูกนายทุนกลุ่มใหญ่เข้ามาซื้อกิจการได้ (3) เศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม ที่สะท้อนถึงภาครัฐที่มุ่งเน้นการส่งเสริมเป็นหลัก แต่ไม่เปิดกว้างให้เกิดการแข่งขันอย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น ธุรกิจที่ได้รับสัมปทาน หรือได้รับการอนุญาตให้ดำเนินการในลักษณะ



ของผู้ขาดหรือกึ่งผู้ขาด และ (4) เศรษฐกิจคุณภาพ ที่สะท้อนถึงภาครัฐที่ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความชัดเจนในทิศทางการพัฒนาที่สำคัญ และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นที่นำไปสู่การเอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งฉากทัศน์นี้เป็นฉากทัศน์ที่พึงประสงค์ที่อยากให้เป็นทิศทางในอนาคตของเศรษฐกิจไทย

#### 6.1.4 ข้อเสนอแนะการผลักดันฉากทัศน์เศรษฐกิจที่พึงประสงค์

แนวทางในการผลักดันไปสู่ฉากทัศน์ที่ 4 ภาครัฐจะต้องเร่งดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนใน 2 ทิศทางที่สำคัญที่สุดในกลุ่มปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนาภาคการท่องเที่ยว และการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับเทคโนโลยีทันสมัย โดยมีข้อเสนอทั้งหมดดังนี้

##### ข้อเสนอการพัฒนาภาคการท่องเที่ยว ได้แก่

1. ต้องพิจารณาออกแบบการท่องเที่ยวแบบครบวงจรของการเดินทางของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ
2. ควรจะหาทางสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวขนาดกลางและย่อมให้อยู่รอดได้อย่างเหมาะสม ตัวอย่างของ ธุรกิจ เช่น โรงแรม บริษัททัวร์ มัคคุเทศก์ เนื่องจากปัญหาโควิด-19 ทำให้มีความเสี่ยงที่ธุรกิจดังกล่าวไม่สามารถดำรงสถานะการดำเนินงานได้ และทำให้ธุรกิจขนาดใหญ่ที่ทุนมากพอที่อยู่รอดได้ในภาวะวิกฤติเข้ามาครอบครองตลาด
3. ต้องพัฒนาบุคลากร และพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อเป็นแรงงานรองรับภาคท่องเที่ยว
4. ต้องพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพ (ประสิทธิภาพการเดินทาง ความปลอดภัย เป็นต้น)
5. ควรพัฒนาจุดขายท่องเที่ยวในด้านของธุรกิจท่องเที่ยวเชิงสุขภาพเพื่อรองรับตลาดสำหรับผู้สูงอายุทั้งคนไทยและชาวต่างชาติ
6. ควรพัฒนาจุดขายท่องเที่ยวด้านการสัมผัส (High touch) ได้แก่ การนวดแผนโบราณ การนวดสปา เป็นต้น รวมถึงการสร้างความประทับใจด้วยการบริการ (Service mind) ให้เป็นจุดเด่นหรือตราสินค้าและบริการของการท่องเที่ยวไทย
7. ควรขยายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเข้าไปช่วยสนับสนุนภาคธุรกิจอย่างเหมาะสม โดยไม่ให้สิทธิประโยชน์มากหรือน้อยจนเกินไป
8. ควรเปิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ด้วยการรับฟังความคิดเห็นคนในพื้นที่หรือชุมชนช่วยกันคิดช่วยกันขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รวมทั้งการกระจายอำนาจให้แต่ละท้องถิ่นเลือกแบบแผนการพัฒนาที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง

## ข้อเสนอการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับเทคโนโลยีทันสมัย ได้แก่

1. ต้องสร้างโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลด้านกายภาพให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในราคาที่เหมาะสม
2. ปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจ
3. ลดการผูกขาด และอุปสรรคในการแข่งขันของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และอุปสรรคในการพัฒนาของผู้มีรายได้น้อย
4. สร้างกำลังแรงงานเพิ่มเติมพร้อมคุณสมบัติที่เหมาะสม เช่น แรงงานไทยที่มีความสามารถด้านเทคโนโลยี การสนับสนุนให้แรงงานผู้สูงอายุที่มีความสามารถอยู่ในตลาดแรงงานต่อ และการดึงแรงงานต่างชาติที่มีศักยภาพเข้ามาด้วยการลดอุปสรรคของการมาทำงานในประเทศ เช่น การปรับเงื่อนไขการเช่าที่ดิน
5. ปรับเปลี่ยน Mindset ให้ (1) มีทัศนคติแบบพุ่งเป้า (2) มีทัศนคติที่กล้าเสี่ยงมากขึ้นโดยเฉพาะการคัดเลือกบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน และ (3) มีความกล้าในการนำ Sandbox มาใช้
6. เลือกแนวทางการพัฒนาที่มีเป้าหมายชัดเจน ลึกซึ้ง และเป็นขั้นตอนอย่างเป็นระบบ
7. สนับสนุนธุรกิจเทคโนโลยีใหม่ เช่นกลุ่ม Start-up และส่งเสริมพัฒนาระบบสนับสนุนเช่น Crowd funding
8. วางแนวทางในการจัดการกับกลุ่มผลประโยชน์เก่าที่จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการเปิดการแข่งขัน และมีแนวโน้มที่จะเข้ามาขัดขวางไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

## 6.2 สรุปฉันทศน์ทางการคลัง

### 6.2.1 สถานการณ์แนวโน้มด้านการคลัง

คณะผู้วิจัยได้พยากรณ์อนาคตฐานะการคลังไทยด้วยเครื่องมือทางสถิติข้อมูลอนุกรมเวลา (time-series analysis) ในส่วนของรายได้ภาครัฐ พบว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และรายได้นำส่งจากรัฐวิสาหกิจ ไม่มีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปจากค่าเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่รายได้จากภาษินิติบุคคลมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ซึ่งน่าจะเป็นผลเพียงครั้งเดียวที่เกิดจากปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือเพียงร้อยละ 20 ตั้งแต่ปี 2013 ทำให้ในภาพรวมรายได้ของภาครัฐมีแนวโน้มเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างจะคงที่ตามขนาดของเศรษฐกิจ และจะเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนเดียวกันกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 16.92 ของขนาดเศรษฐกิจ

ในส่วนของรายจ่ายภาครัฐ พบว่ารายจ่ายในหมวดของสิ่งแวดล้อมกับสังคมสงเคราะห์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายจ่ายในหมวดของการป้องกันประเทศและการศึกษามีแนวโน้มลดลง สำหรับรายจ่ายในหมวดอื่นๆ (การบริหารทั่วไปของรัฐ การรักษาความสงบภายใน เศรษฐกิจ การเคหะและชุมชน สาธารณสุข และศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ) มีแนวโน้มคงที่ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์รวมรายจ่ายทุกประเภทเข้าด้วยกัน

จะพบว่า รายจ่ายของภาครัฐมีแนวโน้มคงที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 18.3 ของขนาดเศรษฐกิจ ทำให้เกิดส่วนต่างของรายจ่ายที่สูงกว่ารายได้ประมาณร้อยละ 1.38 ของขนาดเศรษฐกิจ นั่นคือ ภาครัฐจะต้องมีการขาดดุลทางการคลังในระยะยาว และต้องดึงเอาทรัพยากรจากเศรษฐกิจในภาพรวมมาทดแทนในสัดส่วนการขาดดุลดังกล่าวทุกปี

ผลกระทบของโควิด-19 จะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ซึ่งในปัจจุบันก็พบว่าหนี้สาธารณะของไทยเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 41.04 มาสู่ที่ประมาณร้อยละ 57 ในปี 2021 และจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกหากภาครัฐมีมาตรการเยียวยา ฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจออกมาเพิ่มเติม (ในส่วนของใช้เงินกู้) ในช่วงที่ปัญหาโควิด-19 ไม่สิ้นสุด และเมื่อปัญหาโควิด-19 สิ้นสุดลงแล้ว ทิศทางการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะต่อ GDP จะกลับมาสู่แนวโน้มระยะยาว คือ เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.38 ต่อปี

ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่สอดคล้องกับพ.ร.บ. วินัยทางการเงินการคลังจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ต่อ GDP ซึ่งทำให้ฐานะทางการคลังของไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาทันทีหากภาครัฐมีการกู้เพิ่มเติมอีกร้อยละ 3 ของ GDP เพื่อใช้กับปัญหาโควิด-19 หรือความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาภายใน 4 ปี หากภาครัฐมีการใช้จ่ายงบประมาณตามแนวโน้มในระยะยาว

## 6.2.2 ปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญของการคลังไทย

ปัจจัยขับเคลื่อนการคลังไทยที่มีผลกระทบสูง (High Impact) และความไม่แน่นอนสูง (High Uncertainty) มีทั้งหมด 8 ปัจจัย โดยสามารถแบ่งออกตามระยะเวลาดังนี้ ในช่วงปี 2020-2025 มีหนึ่งปัจจัยคือ (1) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ในช่วงปี 2020-2040 (2) การปรับปรุงภาษีนิติบุคคลและภาษีบุคคลธรรมดา รวมทั้งพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี และการแก้ไขปัญหามาภาษีซ้ำซ้อน (3) การปรับปรุงภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งการพิจารณาปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการลดหย่อนและการยกเว้นภาษี (4) การขยายฐานภาษี (tax base) ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ (5) การขยายฐานภาษี (tax base) ของกลุ่ม e-commerce (6) การขยายฐานภาษี (tax base) ของ SMEs ในช่วงปี 2025-2030 (7) การเพิ่มกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีจากทั้งส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น และในช่วงปี 2025-2040 (8) การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

## 6.2.3 ฉากทัศน์การคลังไทยที่เป็นไปได้

คณะผู้วิจัยได้แบ่งมิติการร่างฉากทัศน์ออกเป็น 2 มิติ ได้แก่ มิติด้านการส่งเสริมฐานรากเศรษฐกิจให้เติบโตได้ในระยะยาว และมิติการพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของภาครัฐ

ด้วยมิติดังกล่าว จึงสามารถร่างฉากทัศน์ทางการคลังของไทยที่มีความเป็นไปได้อยู่ 4 ฉากทัศน์ ได้แก่ (1) การคลังบนปากเหว คือ รายจ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐไม่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้

และภาครัฐก็ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้เช่นเดียวกัน จึงเป็นฉกาทศน์ที่ภาครัฐไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการคลังไว้ได้ (2) การคลังทำมากแต่ได้น้อย คือ รายจ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐสามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้แต่ภาครัฐไม่สามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ (3) การคลังฐานกว้างคือ รายจ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐไม่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้ แต่ภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ได้ (4) เศรษฐกิจเติบโต การคลังเข้มแข็ง คือ รายจ่ายด้านการลงทุนของภาครัฐสามารถผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้และภาครัฐสามารถพัฒนาศักยภาพการหารายได้ด้วยเช่นกัน ฉกาทศน์นี้จึงเป็นฉกาทศน์ที่การคลังไทยมีเสถียรภาพมากที่สุดและเป็นฉกาทศน์การคลังที่พึงประสงค์

#### 6.2.4 ข้อเสนอแนะการผลักดันฉกาทศน์การคลังที่พึงประสงค์

แนวทางในการผลักดันไปสู่ฉกาทศน์การคลังที่ 4 ภาครัฐจะต้องเร่งดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนใน 2 ทิศทางที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การพัฒนาประสิทธิภาพการลงทุนภาครัฐ และการเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐ โดยมีข้อเสนอทั้งหมดดังนี้

##### ข้อเสนอด้านการพัฒนาประสิทธิภาพของการลงทุนภาครัฐ ได้แก่

1. ควรมีการวางแผนการลงทุนในระดับมหภาค ด้วยการนำเอาทุกภาคส่วนมาขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้แผนการพัฒนาที่เฉพาะเจาะจง
2. แกไขกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ยังคงมีจุดอ่อนที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) สัญญาจ้าง (Terms of Reference) ที่ไม่เป็นระบบและขาดการนำหน่วยงานต่างๆ เข้ามาร่วมจัดทำตั้งแต่ต้น (2) การคัดเลือกผู้ดำเนินโครงการที่ขาดการเปิดกว้างให้เกิดนวัตกรรมสร้างสรรค์ ไม่จำกัดเฉพาะบริษัทรายเดิม (3) การคัดเลือกผู้ชนะการประมูลโดยใช้ราคาเป็นเกณฑ์หลัก (4) การติดตามผลการดำเนินการที่ขาดหน่วยงานเร่งรัดและติดตามผลอย่างเป็นระยะ และ (5) การขาดการติดตามความคุ้มค่าหลังสิ้นสุดโครงการ
3. ควรให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจการลงทุน รวมทั้งให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลไกการเลือกตั้งท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ ควรจะพิจารณารูปแบบการร่วมทุนที่ให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ ในขณะเดียวกันก็ควรจะต้องมีการควบคุมไม่ให้ภาคเอกชนกลายเป็นธุรกิจผูกขาดและเข้ามาถอนทุนจากการลงทุนโดยกำหนดราคาสินค้าและบริการที่สูงเกินความเหมาะสม
4. ควรสนับสนุนกลไกการต่อต้านคอร์รัปชันทั้งที่มีอยู่เดิม เช่น Integrity Pact, CosT และสร้างกลไกใหม่ๆ ขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

##### ข้อเสนอการเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐ ได้แก่

1. การพัฒนาการจัดเก็บภาษีธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และแรงงานนอกระบบ (1) ควรจะเริ่มจากการอาศัยเทคโนโลยีฐานข้อมูลขนาดใหญ่และเทคโนโลยี

ปัญญาประดิษฐ์ (Big Data and AI technology) (2) ควรเพิ่มกำลังคนและเพิ่มเครื่องมือ เช่น ข้อมูลจากโครงการภาครัฐ อาทิ โครงการชิมช้อปใช้ ข้อมูลที่ประสานกับเอกชน ในการตรวจสอบให้กับกรมสรรพากร และ (3) ควรจะเริ่มสร้างระบบแรงจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบฐานภาษี

2. การพัฒนาการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรจะต้องศึกษาภาระภาษีต่อผู้มีรายได้น้อย เพื่อกำหนดขอบเขตความเป็นไปได้ในการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

3. การพัฒนาการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (1) ควรพิจารณาอัตราภาษีที่เหมาะสม โดยคิดภาระภาษีที่เกิดขึ้นจริงแล้วนำมาพิจารณาปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์การลดหย่อนต่างๆ (2) ควรจะศึกษาการลดหย่อนภาษีให้ลึกซึ้งและเพิ่มกระบวนการพัฒนา

4. การปฏิรูปการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่ประกอบไปด้วย (1) การทบทวนว่าในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจใดบ้างที่ไม่ควรที่จะดำเนินการแล้ว เนื่องจากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดปัญหาการผูกขาด หรือเอาไรต์เอาเปรียบผู้บริโภคและแรงงาน และพิจารณาบทบาทการแทรกแซงของรัฐใหม่ เช่นดำเนินการเองทั้งหมด ร่วมลงทุนกับเอกชน หรือเพียงตั้งกฎเกณฑ์จากภาครัฐ (2) การแต่งตั้งบอร์ดผู้บริหาร ควรวางระบบกีดกันไม่ให้เป็นผู้บริหารที่มาจากเส้นสายทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ควรจะต้องมีเงื่อนไขจูงใจให้ผู้บริหารที่มีความสามารถจากทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ามาดำเนินการ (3) การลดความซ้ำซ้อนของภารกิจรัฐวิสาหกิจ โดยอาจจะต้องควรรวมรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน ในขณะที่บางส่วนอาจจะพิจารณาลดบทบาทที่ไม่จำเป็นออกจากภารกิจของหน่วยงาน

5. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีส่วนกลางควรอาศัยการพัฒนาทางเทคโนโลยีเข้ามาช่วยได้แก่ การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ การพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้ออำนวยต่อการจัดเก็บ เป็นต้น

6. การเพิ่มประสิทธิภาพให้กับท้องถิ่น ควรอาศัยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจจัดเก็บภาษี

### 6.3 กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนา

การปฏิรูปเพื่อให้เกิดการพัฒนาข้างต้น จะมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คือ

1. สำหรับการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องอาศัยกระทรวงคมนาคม กระทรวงการท่องเที่ยว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลจาก ภาคเอกชนและภาควิชาการ เป็นหลัก

2. สำหรับการขับเคลื่อนทางด้านการคลัง ต้องอาศัยกระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลัก

ทั้งนี้ ผลการวิจัย พบว่าการผลักดันทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าว ควรจะเป็นประเด็นที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญเป็นที่สุด และไม่ควรที่จะเป็นการพัฒนาแบบทั่วๆไป ที่เป็นการดำเนินการปฏิรูปและพัฒนาแบบกว้าง แต่ประสบความสำเร็จจำกัด โดยคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การผลักดันจะได้ผลต้องอาศัยการผลักดันจากหัวหน้ารัฐบาล ที่จะจัดทำคณะปฏิรูปอย่างเป็นทางการ โดยมีนายกึ่งหัวโตะทำหน้าที่สั่งการ ติดตาม และประเมินผลเป็นระยะๆ

#### 6.4 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งถัดไป

โครงการประเทศไทยในอนาคต Future Thailand มิติที่ 6 เศรษฐกิจไทย เศรษฐกิจโลก เกษตรกรรม และการบริการ นำเสนอภาพฉากทัศน์ของเศรษฐกิจและการคลังในอนาคตของไทยในกรอบ 20 ปีข้างหน้า รวมถึงเสนอข้อเสนอแนะเพื่อผลักดันประเทศไทยในปัจจุบันให้ไปถึงฉากทัศน์ที่พึงประสงค์ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ยังมีข้อเสนออีกหลายประการที่ยังต้องศึกษาเชิงลึกมากขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแม่นยำที่สุด ได้แก่

1. การศึกษารูปแบบการท่องเที่ยวแบบครบวงจรทั้งนักท่องเที่ยวไทยและนักท่องเที่ยวจากต่างชาติ
2. การศึกษาทักษะแรงงานภาคท่องเที่ยวที่สำคัญเพื่อรองรับการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพในอนาคต
3. การศึกษาภาวะเปรียบเทียบและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีทันสมัยและนวัตกรรมเป็นปัจจัยหลัก
4. การศึกษาทักษะแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีทันสมัยเพื่อพัฒนาหลักสูตรการศึกษาให้มีความสอดคล้อง
5. การศึกษากฎหมายและภาวะเปรียบเทียบที่เป็นอุปสรรคต่อแรงงานผู้มีศักยภาพจากต่างประเทศ
6. การศึกษาภาระภาษีของภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีต่อผู้มีรายได้น้อยเพื่อหาความเป็นไปได้ในการขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม
7. การศึกษามาตรการลดหย่อนทางภาษีของภาษีรายได้ทั้งรายได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพและเป็นภาระต่อฐานะทางการคลัง
8. การศึกษาความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับ การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนตามหลักการกลไกตลาด

นอกจากนี้ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาอย่างครอบคลุม ครอบคลุม และทั่วถึง คณะผู้วิจัยเสนอให้สภาการวิจัยแห่งชาติให้การสนับสนุนให้เกิดการศึกษาจากทัศนียภาพที่เจาะลึกใน 4 ด้านได้แก่ ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการและภาคต่างประเทศ เพื่อลงลึกในรายสาขาให้มีทิศทางการพัฒนาเชิงลึก ทำให้สามารถวางมาตรการในระดับจุลภาคได้ดีมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กิตติ ประเสริฐสุข, อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช, และจันทวัฒน์ ศิริรัตน์. (2562). “ไทยกับความมั่นคงรูปแบบใหม่: การค้ามนุษย์ การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ อาชญากรรมข้ามชาติ และความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์”. สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กฤษมา คงฤทธิ์ และคณะ. (2560). “ความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย”. ไทยพับลิก้า. สืบค้นออนไลน์จาก <https://thaipublica.org/2017/01/thailand-trasparency-reseach-group10/>
- ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจน. (2551). “การบริหารจัดการด้านความมั่นคงพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย”. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นออนไลน์จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2561/hi2561-083.pdf>
- ฐิติมา ชูเชิด. (2563). “ความยั่งยืนทางการคลังหลังโควิด-19”. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2555). “การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น”. สำนักงานปฏิรูป.
- นงา วะสี, บุญธิดา เสี่ยมเนตร, ชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล. (2562). “นโยบายส่งเสริม SMEs: เราไปถึงสิ่งที่คาดหวังหรือยัง”. สถาบันวิจัยป๋วย อึ๊งภากรณ์.
- ปัทม อนันนภิบุตร และคณะ. (2558). “ย้อนมองรายได้รัฐบาล สร้างอนาคตด้วยนวัตกรรมการจัดเก็บรายได้” งานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังปี 2558.
- พิริยะ ผลพิรุฬห์ และณัฐชนน ไพรรุณ, (2560), “ประสิทธิภาพการระดมทุนขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร: กรณีศึกษา องค์กรศาสนาในประเทศไทย”, วารสารพัฒนาการเศรษฐกิจปริทรรศน์, ปีที่ 13 ฉบับที่ 2.
- มณฑิยา สติมานนท์ และทัศนีย์ สติมานนท์. (2561). “การบริหารจัดการปัญหาคุณภาพแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม”. Thammasat Economic Journal. Vol 36. No. 1.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, (2557) “ฉากทัศน์ ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576,” สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.



สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2554). “โครงการพัฒนาขีดความสามารถการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจของส่วนราชการและภาคประชาชน”. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันคลังสมองแห่งชาติ. (2557). “โครงการจัดทำภาพอนาคตและยุทธศาสตร์อุดมศึกษาสาขาเกษตร 10 ปีข้างหน้า”.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564), “โครงการประเมินผลกระทบของโควิด-19 ต่อสังคมและเศรษฐกิจ,” สภาการวิจัยแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (2557) “การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กับการก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง”.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (2560) “ภาพอนาคตในปี 2035: ที่ดิน พลังงานและน้ำในประเทศไทย”.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2555). “โครงการศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ”.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2553). “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย”. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา.

สมชัย จิตสุชน, นณริฎ พิศลยบุตร, ชานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์ และ อิศร์กุล อุณหเกตุ. (2557). “การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล”. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2557. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมชัย จิตสุชน. (2558). “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สุชาติ บำรุงสุข. (2563). “โลกใหม่... กระทบทศวรรษใหม่ ความท้าทายด้านความมั่นคง”. มติชนสุดสัปดาห์. สืบค้นออนไลน์จาก [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_320241](https://www.matichonweekly.com/column/article_320241)

## ภาษาอังกฤษ

Agénor, P.R., Neanidis, K.C. (2014). “Optimal taxation and growth with public goods and costly enforcement”. The Journal of International Trade & Economic Development. 23:4. 425-454.

- Aisen, A. & Veiga F. J. (2013). "How does political instability affect economic growth?". IMF Working Paper.
- Akram, N. (2012). "Is Climate Change Hindering Economic Growth of Asian Economics". Asia-Pacific Development Journal. Vlo. 19, No. 2.
- Alberto and Roberto, (1996). "Income distribution, political instability, and investment". European Economic Review. Elsevier. vol. 40(6). pages 1203-1228.
- Anderson, K., and Ponnusamy, P. (2019) "Structural Transformation to Manufacturing and Services: What Role for Trade?," Asian Development Review, 36(2).
- Ansar, A., Flyvbjerg, B., Budzier, A., Lunn, D. "Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China". Oxford Review of Economic Policy. Volume 32. Issue 3. Pages 360–390. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw022>
- Arai, R. (2011). Productive Government Expenditure and Fiscal Sustainability. FinanzArchiv / Public Finance Analysis, 67(4), 327-351.
- Ashford, W. (2018). "Economic impact of cybercrime is significant and rising". ComputerWeekly. <https://www.computerweekly.com/news/252435439/Economic-impact-of-cyber-crime-is-significant-and-rising>
- Barro, B. (2013). "Education and Economic Growth". Annals of Economics and Finance. vol. 14. issue 2. Pages 301-328.
- Barro, R. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". Journal of Political Economy 98(5).
- Barro, R. (1996). Health and Economic Growth. Mimeograph.
- Barro, R. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," Journal of Political Economy, Vol. 98, pp. S103–S125.
- Barro, R. (2000). "Inequality and Growth in a Panel of Countries". Journal of Economic Growth. 5. 5-32.
- Biggs, T. (2002). "Is small beautiful and worthy of subsidy? Literature review". International Finance Corporation (IFC). Washington, DC.

- Birch, D.L. (1979). "The Job Generation Process". Program on Neighborhood and Regional Chang, Cambridge, Mass.: MIT.
- Bloom D. E., Canning, D., Sevilla, Jaypee. (2004). "The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach". World Development. Volume 32, Issue 1, Pages 1-13.
- Brown, C., & Medoff, J. (1989). "The employer size-wage effect". Journal of political Economy, 97(5), 1027-1059.
- Cantu, C. (2017). "Defining Infrastructure and its Effect on Economic Growth". Equilibrio Economico, Revista de Economia, Politica y Sociedad. 13. 77-104.
- Committee, Nobel Prize, (2018). "William D. Nordhaus and Paul M. Romer: Economic Growth, Technological Change, and Climate Change". Nobel Prize in Economics documents 2018-2, Nobel Prize Committee.
- Crandall, W. (2010). "Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model". IMF Technical Notes and Manuals. Washington, D.C.: IMF.
- Davis, S. J., Haltiwanger, J., & Schuh, S. (1996). "Small business and job creation: Dissecting the myth and reassessing the facts". Small business economics, 8(4), 297-315.
- Deger, S and Smith, R. (1983). "Military Expenditure and Growth in Less Developed Countries". Journal of Conflict Resolution. 27(2).
- Dell, M., B.F. Jones, and B.A. Olken. (2008). "Climate change and economic growth: evidence from the last half century". Working Paper, No. 14132. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Dieppe, A., ed. (2020). "Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies. Washington". DC: World Bank.
- Dorsser, C. V., Walker, W., Taneja, P., and Marchau V. A. W. J., (2018) "Improving the link between the futures field and policymaking". Futures.
- Engerman, S.L., & Sokoloff K. L. (2002). "Factor endowments, Inequality and paths of development among New World economy". *Economica*, 3:41-102

- Fjeldstad, O.-H., and K. Heggstad. (2011). "The Tax Systems in Mozambique, Tanzania and Zambia: Capacity and Constraints". CMI Report R 2011:3. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Fogel, R. W. 1994. Economic Growth, Population Theory and Physiology: The Bearing of Long-Term Process on the Making of Economic Policy. *American Economic Review* 84 (3): 369-95.
- Frankel, J. (2018, Mar 27). "Is new technology hurting our productivity?". World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2018/03/is-technology-hurting-productivity>
- Frankel, J., Romer, D. (1999). "Does Trade Cause Growth?" *The American Economic Review*.
- Gañán, C. H., Ciere, M., & van Eeten, M. (2017). "Beyond the pretty penny: The Economic Impact of Cybercrime". *Proceedings of the 2017 New Security Paradigms Workshop*, 35–45. doi:10.1145/3171533.3171535
- Gupta, Sanjeev and de Mello, Luiz R. and Sharan, Raju. (2000). "Corruption and Military Spending". *IMF Working Paper*, Vol., pp. 1-32.
- Haldenwang, C.V., A.V. Schiller, and M.M. Garcia. (2014). "Tax Collection in Developing Countries New Evidence on Semi-autonomous Revenue Agencies (SARAs)". *Journal of Development Studies* 50 (4): 541-555.
- Hussian, Z. (2014). "Can political stability hurt economic growth?". *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/can-political-stability-hurt-economic-growth>
- Husmanns, R. (2004). "Measuring the informal economy: from employment in the formal sector to informal employment". *ILO Working Papers*, International Labour Organization.
- IMF staff. (2001, November). "Global Trade Liberalization and the Developing Countries". *International Monetary Fund*.
- Jalilian, H., Kirkpatrick, C., Parker, D. (2007). "The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis". *World Development*. Vol. 35. No. 1, Pages 87-103.

- Kahn, M. E., K. Mohaddes, Ng, R. N. C., Pesaran, H., Raissi, M., & Yang, J.-C. (2019). "Long-term macroeconomic effects of climate change: A cross-country analysis". International Monetary Fund.
- Keen, M. (2012). "Taxation and Development Again". IMF Working Paper WP/12/220. Washington, D.C.: IMF.
- Kirkpatrick, C., Parker, D. and Y.-F. Zhang. (2006). "Foreign direct investment in infrastructure in developing countries: does regulation make a difference?". *Transnational Corporations* 15 (1), 143–172.
- Klitgaard, R. (1988). "Controlling Corruption". University of California Press.
- Kneller, R., M. F. Bleaney, and Norman Gemmell. 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries". *Journal of Public Economics* 74: 171-190.
- Kogan, L., Papanikolaou, D., Seru, A., and Stoffman, N. (2017). "Technological Innovation, Resource Allocation, and Growth". *The Quarterly Journal of Economics*. Volume 132. Issue. Pages 665–712.
- Komlos, J. (2016). "Has creative destruction become more destructive?". *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 16(4)
- Kozma, R.B. (2008). "ICT, Education Reform, and Economic Growth: A Conceptual Framework". San Francisco: Intel Corporation.
- Lenz, Gabriel, S. (2011). "Understanding and Curing Myopic Voting". a paper presented to the American Political Science Association 2011 Annual Meeting.
- Li, Z. and H. Zou. (1998). "Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence". *Review of Development Economics*. 2. 318-34.
- Luangaram, P. and Y. Sethapramote (2018): "Economic Impacts of Political Uncertainty in Thailand", PIER Discussion Paper, No. 86.
- Manasan, R. G. (2003). "Tax Administration Reform: Semi-Autonomous Revenue Authority, Anyone?". *Philippine Journal of Development* (2): 173-193.
- Mankiw, G., Romer, D., Weil, D.N. (1992). "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. Pages 407-437.

- Mauro, P. (1997). "Why Worry About Corruption?". IMF Economic Issues 1997/003, International Monetary Fund.
- Mendelsohn, R. (2009). "Climate Change and Economic Growth". Commission on Growth and Development Working Paper; No. 60. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
- Moussé Sow and Ivohasina F. Razafimahefa. (2017). "Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance". IMF Working Paper.
- Mylonidis, N. (2008). "Revisiting the Nexus between Military Spending and Growth in the European Union". Defence and Peace Economics 19(4).
- OECD. (2014). "The Silver Economy as a Pathway for Growth Insights from the OECD-GCOA Expert Consultation". <https://www.oecd.org/sti/the-silver-economy-as-a-pathway-to-growth.pdf>
- Olson, M., Sarna, N., & Swamy, A. V. (1998). "Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity". Mimeo: Centre for Institutional Reform and Informal Sector (IRIS). University of Maryland.
- Özler, S. and Rodrik, D. (1992). "External shocks, politics and private investment: Some theory and empirical evidence". Journal of Development Economics 39(1), 141–162.
- Paşcu, L.C. (2015). "Geopolitics - A New Framework Of Analysis: Global Challenges And Perspectives". SEA: Practical Application of Science, 437-444.
- Pettinger, T. (2018). "Creative disruption". Economics Help. <https://www.economicshelp.org/blog/20255/economics/creative-destruction/>
- Przeworski, A. (2006) "Self-enforcing Democracy". In the Oxford Handbook of Political Economy. Oxford University Press
- Rangel, M. A., & Vogl, T. S. (2019) "Agricultural Fires and Health at Birth." Review of Economics and Statistics Forthcoming.
- Richard C. Wilson. (2020). "An Introduction to Sovereign Wealth Funds". Investopedia. Retrieved from <https://www.investopedia.com/articles/economics/08/sovereign-wealth-fund.asp>

- Romer, P. M. (1994). "The Origins of Endogenous Growth". *The Journal of Economic Perspectives*. 8 (1): 3–22.
- Schumpeter, J. (1942). "Capitalism, Socialism, and Democracy". New York: Harper & Bros.
- Trefler, D. 2004. The long and short of the Canada–U.S. Free Trade Agreement. *American Economic Review* 94, 870–95.
- Sloane, P., Mavromaras, K., O’Leary, N., McGuinness, S., & O’Connell, P. J. (2010). "The skill matching challenge: Analysing skill mismatch and policy implications". Publications office of the European Union
- Solow, R. M., (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 70(1).
- Stiglitz, J. E. (2018). "THE GREAT DIVIDE: Unequal Societies and What We Can Do About Them". New York: W. W. Norton & Company.
- Talberth, J. and K. Reytar. (2014). "Climate change in the Lower Mekong Basin, an analysis of economic values at risk". Open Development Mekong.
- The World Bank. (2018, April 3). "Stronger Open Trade Policies Enable Economic Growth for All". <https://www.worldbank.org/en/results/2018/04/03/stronger-open-trade-policies-enables-economic-growth-for-all>
- Veneri, C.M. (1999). "Can occupational labor shortages be identified using available data?". *Monthly Labor Review*. pp. 15-16
- Vergne, Clémence. (2009). "Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries". *European Journal of Political Economy*, 25 (2009) 63–77.
- Ward, Michael & Davis, D. (1992). "Sizing up the peace dividend: Economic growth and military spending in the United States, 1948-1996". *American Political Science Review* 86.
- World Bank. (2017). "World Development Report 2017: Governance and the Law". Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2020). "Global Economic Prospects: January". Washington, DC: World Bank.
- Wyplosz, Charles. (2012). "FISCAL RULES: THEORETICAL ISSUES AND HISTORICAL EXPERIENCES". NBER working paper no. 17884.

Zhang, A., Zhong, L., Xu, Y., Wang, H., & Dang, L. (2015). "Tourists' perception of haze pollution and the potential impacts on travel: Reshaping the features of tourism seasonality in Beijing, China". *Sustainability*, 7(3), 2397-2414.

Zivin JG, Neidell M. The Impact of Pollution on Worker Productivity. *Am Econ Rev.* 2012;102(7):3652-3673. doi:10.1257/aer.102.7.3652