

BOT Symposium 2015

เศรษฐกิจไทยกับบริบทใหม่ทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างทั่วถึงเพียงใด: บทวิเคราะห์และนโยบาย  
(How Inclusive has Thailand's Economic Growth been?  
An Analysis and Policy Implications)

สมชัย จิตสุชน

ชานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์

จิราภรณ์ แผลงประพันธ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

18 กันยายน 2558



# หัวข้อนำเสนอ

1. การเติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth):  
แนวคิดและประสบการณ์ของไทย
2. ปัจจัยอธิบายความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงาน  
และผลตอบแทนผู้ประกอบการ
3. แนวนโยบายเพื่อการเติบโตอย่างทั่วถึง:  
ผลจากการวิเคราะห์
4. แนวนโยบายเพื่อการเติบโตอย่างทั่วถึง:  
นโยบายเพิ่มเติม
5. การขับเคลื่อนนโยบายการเติบโตอย่างทั่วถึง:  
ปัจจัยเชิงสถาบัน



# Inclusive Growth:

←————→  
ทฤษฎีและประสบการณ์ของไทย



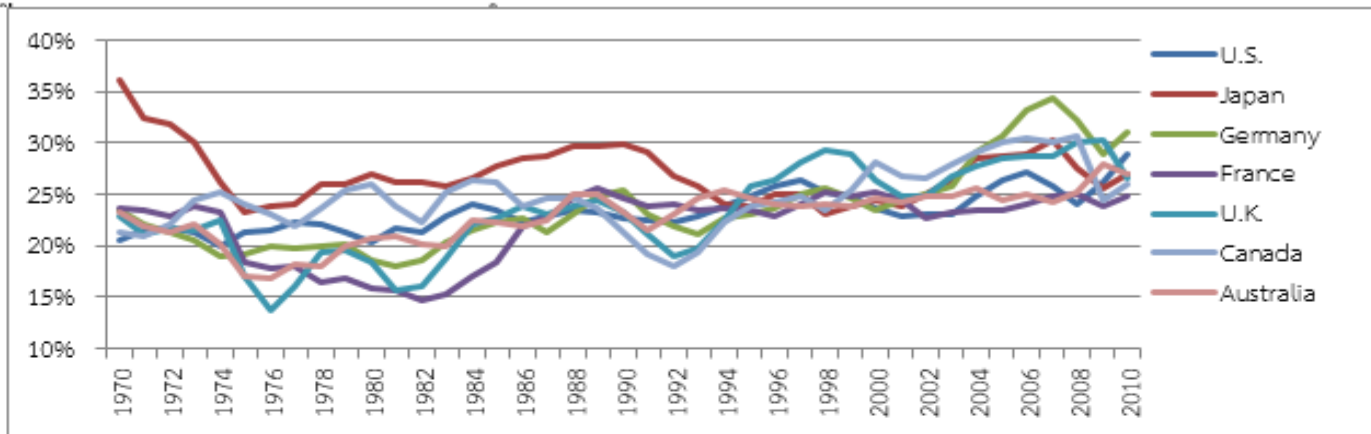
# การเติบโตอย่างทั่วถึง

- Inclusive Growth ได้รับการยอมรับมากขึ้นว่าเป็นแนวทางการพัฒนาที่ควรเป็น
  - งานวิจัยระยะหลังระบุว่าเศรษฐกิจสามารถเติบโตในระยะยาวควบคู่กับความเท่าเทียมกันมากขึ้น ไม่ได้เป็น trade-off กัน
- การวิเคราะห์การกระจายรายได้แยกตามผลตอบแทนต่อปัจจัยการผลิต (functional distribution) สามารถอธิบายกระบวนการ inclusive growth ได้เพิ่มขึ้น
  - เช่น Piketty (2014) ให้ความสำคัญกับการสะสมและกระจุกตัวของทุน และความเหลื่อมล้ำในค่าจ้าง ในการอธิบายการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำในประเทศพัฒนาแล้วในระยะหลัง



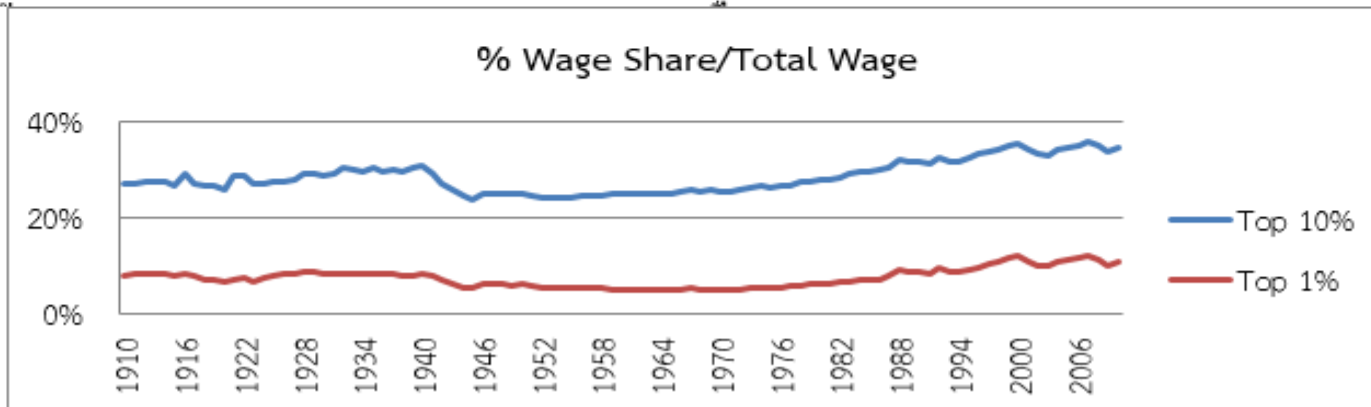
# การสะสมทุนและช่องว่างค่าจ้างในประเทศพัฒนาแล้ว

รูปที่ 2 สัดส่วนของผลตอบแทนทุนในรายได้ประชาชาติ



ที่มา: สมชัย จิตสุชน (2558) ซึ่งสร้างใหม่จากฐานข้อมูลในหนังสือ Capital in the Twenty-First Century โดย Piketty (2014)

รูปที่ -3 สัดส่วนค่าจ้างเงินเดือนของคนรวยในสหรัฐอเมริกา เทียบกับค่าจ้างเงินเดือนทั้งประเทศ

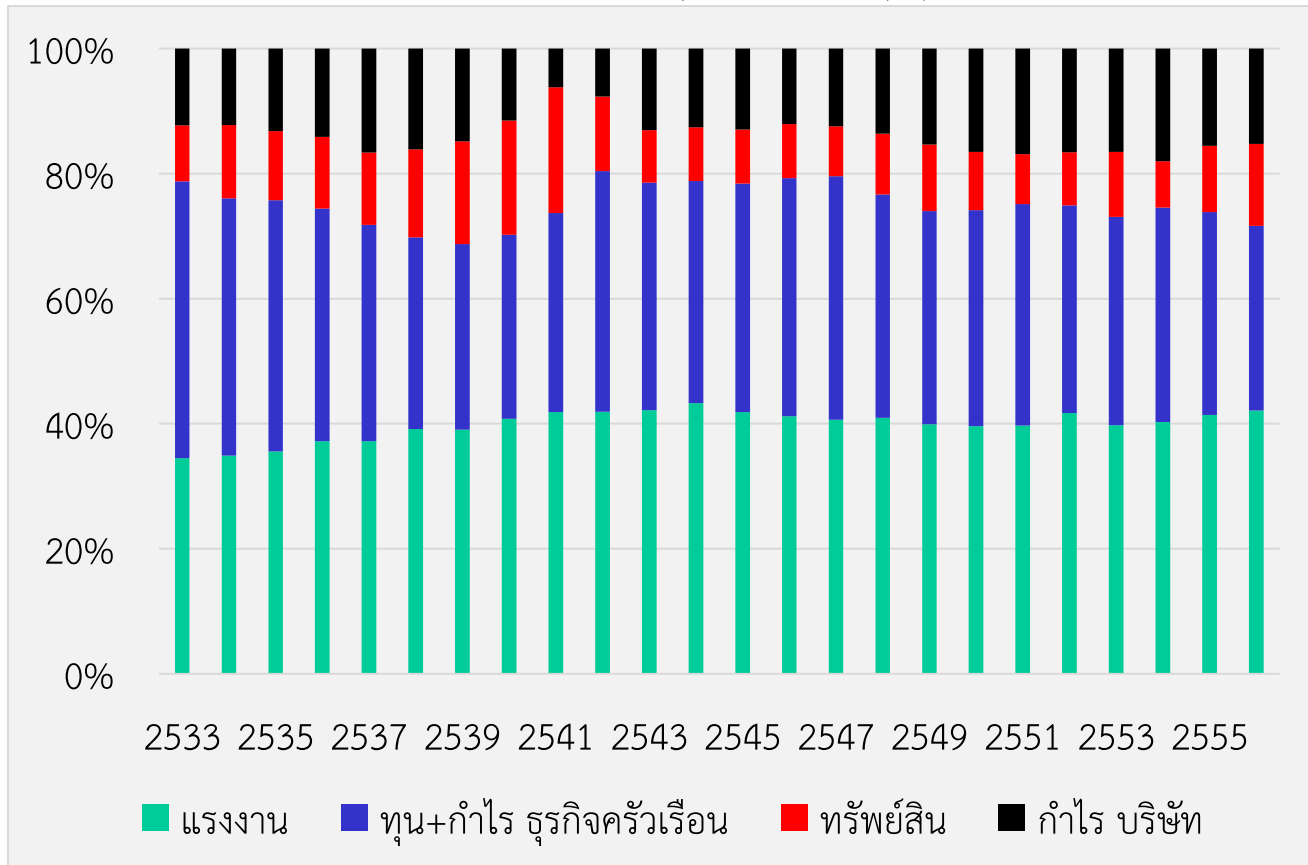


ที่มา: สร้างใหม่จากฐานข้อมูลในหนังสือ Capital in the Twenty-First Century โดย Piketty (2014)



# ไทย: การกระจายผลตอบแทนปัจจัยการผลิต สะท้อนรูปแบบการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่ง

สัดส่วนรายได้ของปัจจัยการผลิตประเภทต่าง ๆ ไม่รวมภาษี (%)



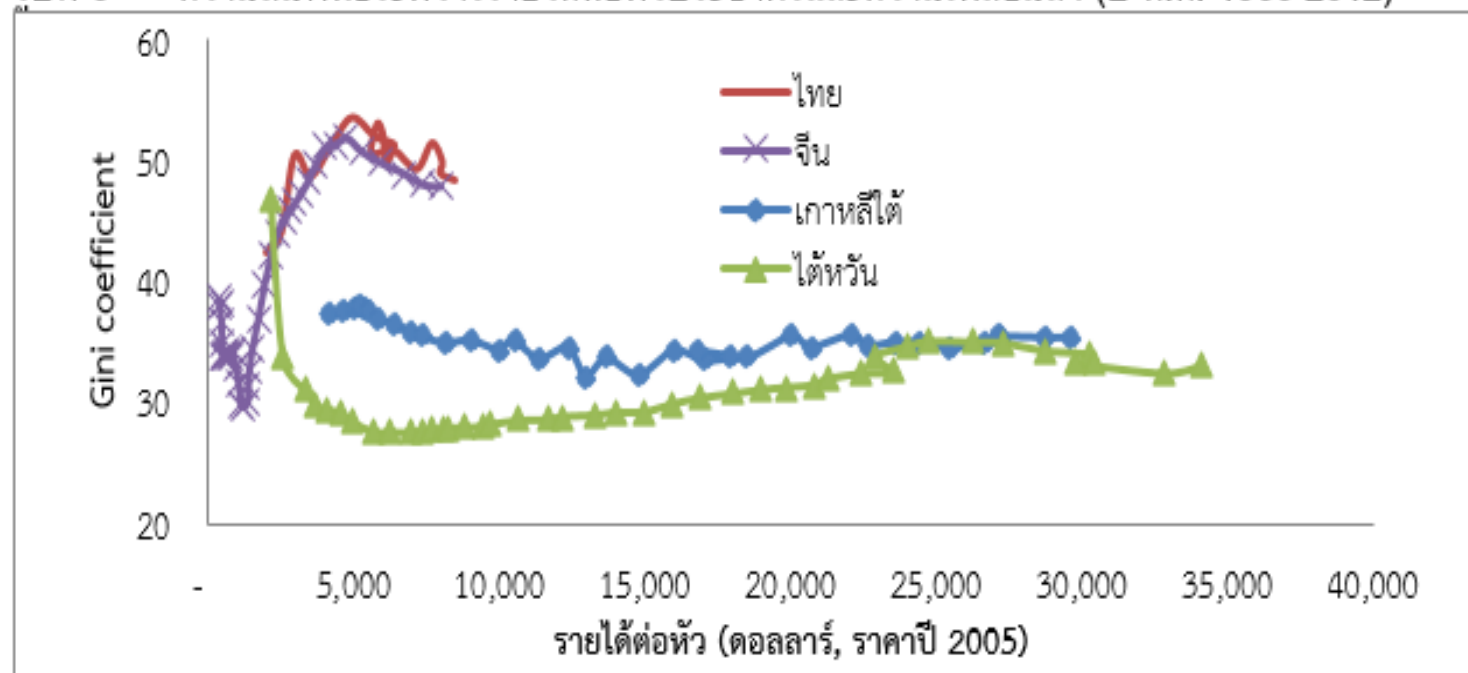
ที่มา: คำนวณจากข้อมูลรายได้ประชาชนได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



# ประสบการณ์ Inclusive Growth ของไทย

- แม้ไทยแสดงลักษณะ Kuznets Curve แต่ความเหลื่อมล้ำสูงกว่าเกาหลีใต้และไต้หวันในระดับรายได้เท่ากัน
- ความเหลื่อมล้ำในระยะหลังอาจสูงกว่าข้อมูลการสำรวจครัวเรือนมาก

รูปที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัวประชากรและความเหลื่อมล้ำ (ปี ค.ศ. 1960-2012)



ที่มา: สมชัย (2558) รูปที่ 22

การอธิบายความเหลื่อมล้ำของ  
ผลตอบแทนปัจจัยการผลิต



ค่าจ้างแรงงาน

และผลตอบแทนผู้ประกอบการ





# วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาแบบแยกองค์ประกอบความเหลื่อมล้ำผ่านสมการถดถอย (Regression-based decomposition) โดย Fields (2003)

สมมติสมการประมาณการณ์ตัวแปรที่สนใจ (ค่าจ้างและกำไร) คือ

$$\ln(Y_i) = \alpha + \sum_j \beta_j x_{ij} + \varepsilon_i, \quad i = 1, 2, \dots, n.$$

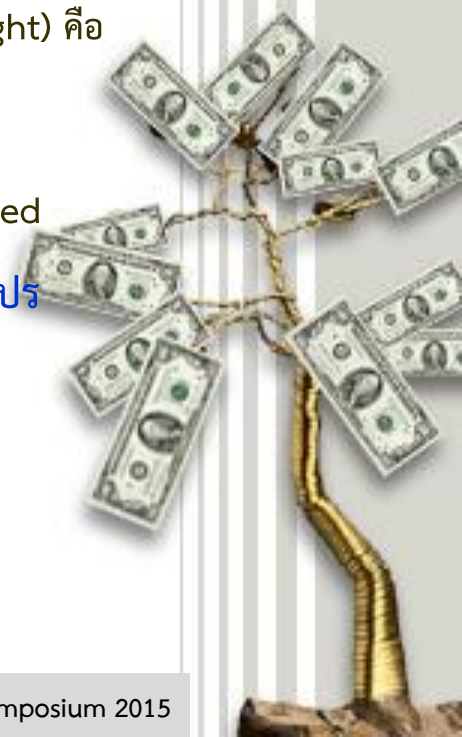
สูตรสัดส่วนค่าความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นโดยตัวแปรอธิบาย  $j$  (Relative factor inequality weight) คือ

$$s_j[\ln Y] = \beta_j * \sigma(X_j) * \text{cor}[X_j, \ln Y] / \sigma(\ln Y),$$

โดยที่ผลรวมของสัดส่วนดังกล่าวของตัวแปรอธิบายทุกตัว (ยกเว้น residual) จะได้ค่า R-squared

สัดส่วนของตัวแปรอธิบาย  $j$  ที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำของตัวแปรตามที่วัดด้วยดัชนี  $I(\cdot)$  ระหว่างช่วงเวลาที 1 และช่วงเวลาที 2 คือ

$$\pi_j(I(\cdot)) = \frac{[s_{j,2} * I(\cdot)_2 - s_{j,1} * I(\cdot)_1]}{[I(\cdot)_2 - I(\cdot)_1]}$$



# แรงงานต่างระดับการศึกษามีลักษณะต่างกันอย่าง

การศึกษาปัจจัยกำหนดความเหลื่อมล้ำในค่าจ้าง  
จึงเพิ่มการแยกวิเคราะห์ตามระดับการศึกษาด้วย

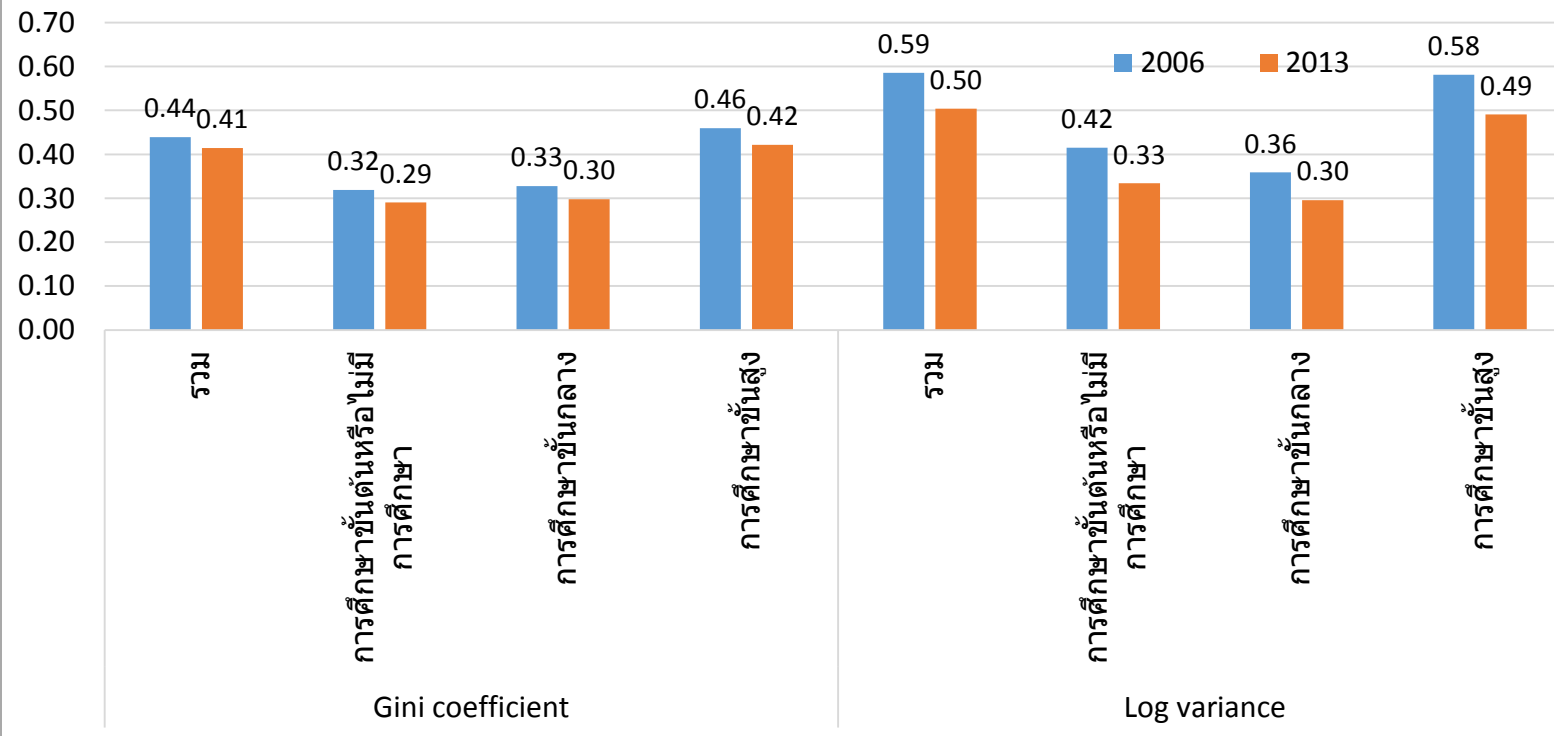
|            |                                   | การศึกษา                    |                       |                     |                       |                            |                       |
|------------|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|
|            |                                   | น้อยกว่าระดับมัธยม<br>(44%) |                       | ระดับมัธยม<br>(36%) |                       | ระดับสูงกว่ามัธยม<br>(20%) |                       |
|            |                                   | สัดส่วน                     | ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน | สัดส่วน             | ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน | สัดส่วน                    | ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน |
| พื้นที่    | นอกเขตเทศบาล                      | 63%                         | 7,482                 | 52%                 | 10,083                | 33%                        | 21,032                |
|            | ในเขตเทศบาล                       | 37%                         | 9,339                 | 48%                 | 12,602                | 67%                        | 29,372                |
| เพศ        | หญิง                              | 44%                         | 7,230                 | 42%                 | 10,681                | 54%                        | 23,393                |
|            | ชาย                               | 56%                         | 8,902                 | 58%                 | 11,737                | 46%                        | 30,415                |
| งาน        | งานนอกระบบ                        | 74%                         | 7,230                 | 43%                 | 8,437                 | 16%                        | 21,242                |
|            | งานในระบบ                         | 26%                         | 10,897                | 57%                 | 13,438                | 84%                        | 27,654                |
| ตำแหน่ง    | ตำแหน่งงานระดับล่าง (Blue collar) | 87%                         | 7,953                 | 69%                 | 10,419                | 18%                        | 16,221                |
|            | ตำแหน่งงานระดับบน (White collar)  | 13%                         | 9,631                 | 31%                 | 13,235                | 82%                        | 28,959                |
| ภาคการผลิต | ภาคการเกษตร                       | 20%                         | 6,544                 | 8%                  | 7,117                 | 1%                         | 10,207                |
|            | ภาคอุตสาหกรรม                     | 51%                         | 8,567                 | 51%                 | 11,910                | 36%                        | 28,929                |
|            | ภาคบริการ                         | 30%                         | 8,565                 | 41%                 | 11,342                | 63%                        | 25,556                |

ที่มา: จำนวนจากข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนไทย

# ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างลดลงระหว่างปี 2006-2013

สอดคล้องกับการลดลงของความเหลื่อมล้ำโดยรวมของประเทศ

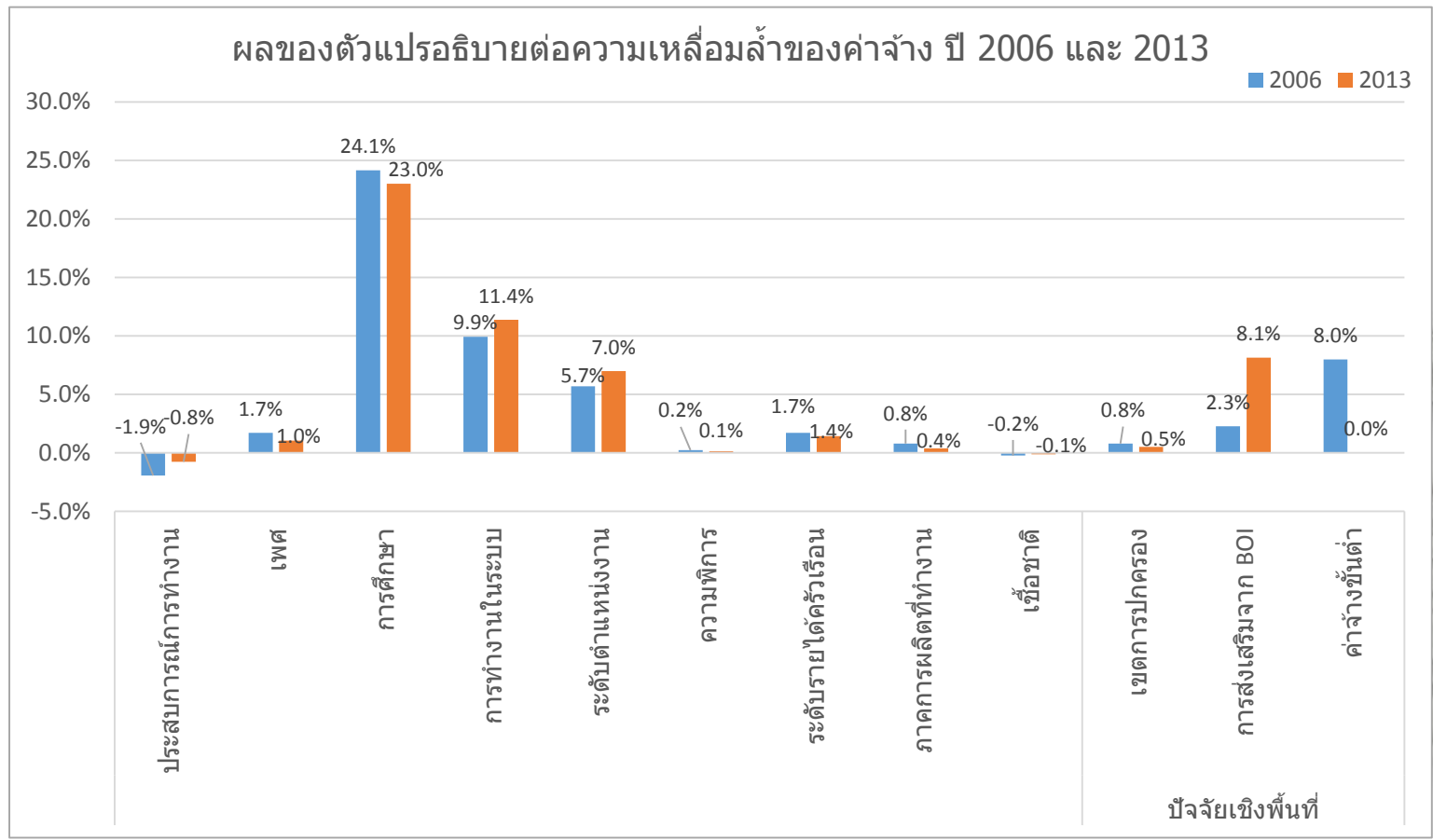
ค่าความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างรายเดือนปี 2006 และปี 2013



ที่มา: จำนวนจากข้อมูลภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนไทย

# ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างที่สำคัญ

ปัจจัยหลักคือ การศึกษา ปัจจัยเชิงพื้นที่ การทำงานในระบบ และระดับตำแหน่ง

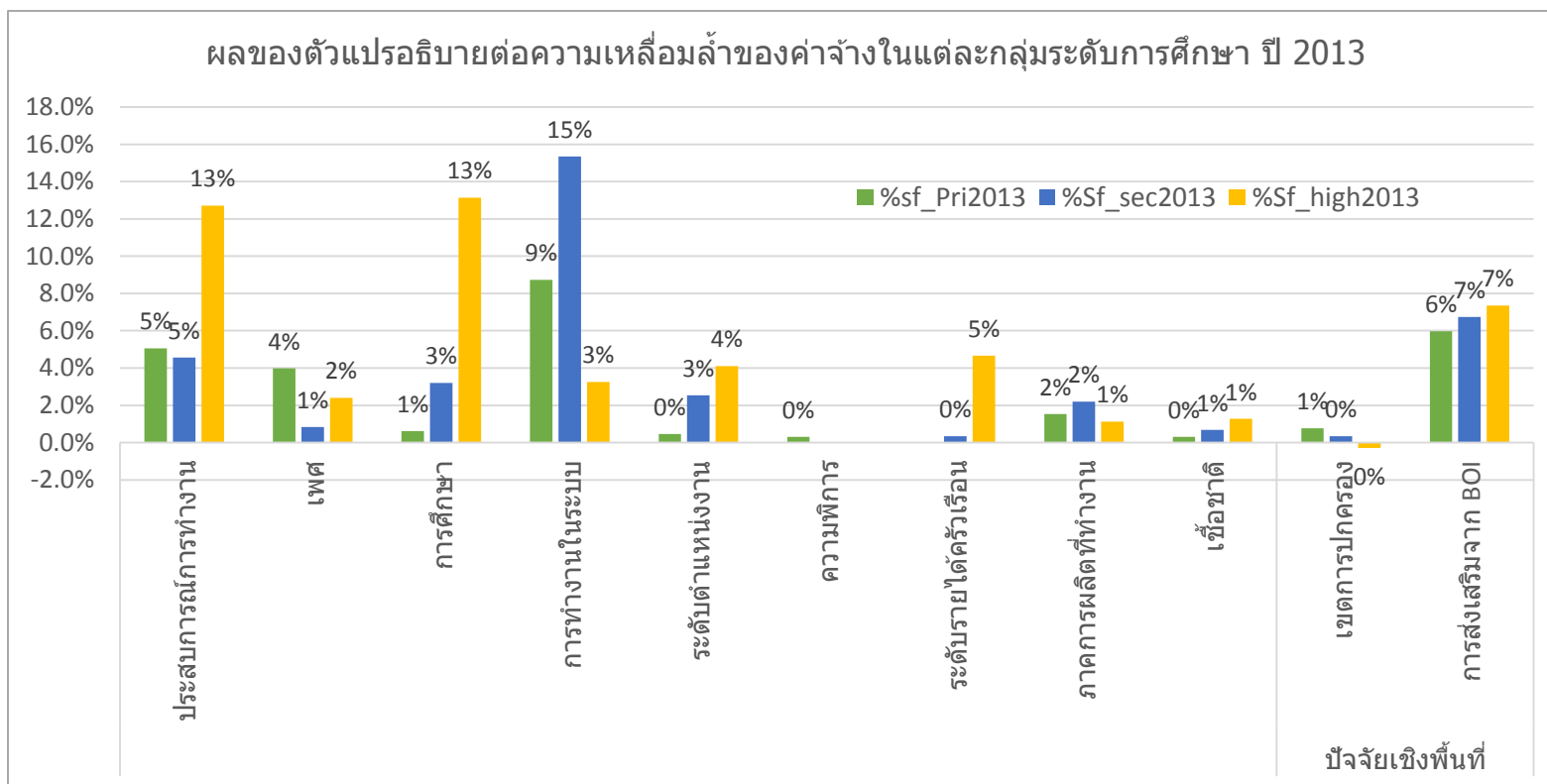


ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม



## ...ผลแยกตามระดับการศึกษา

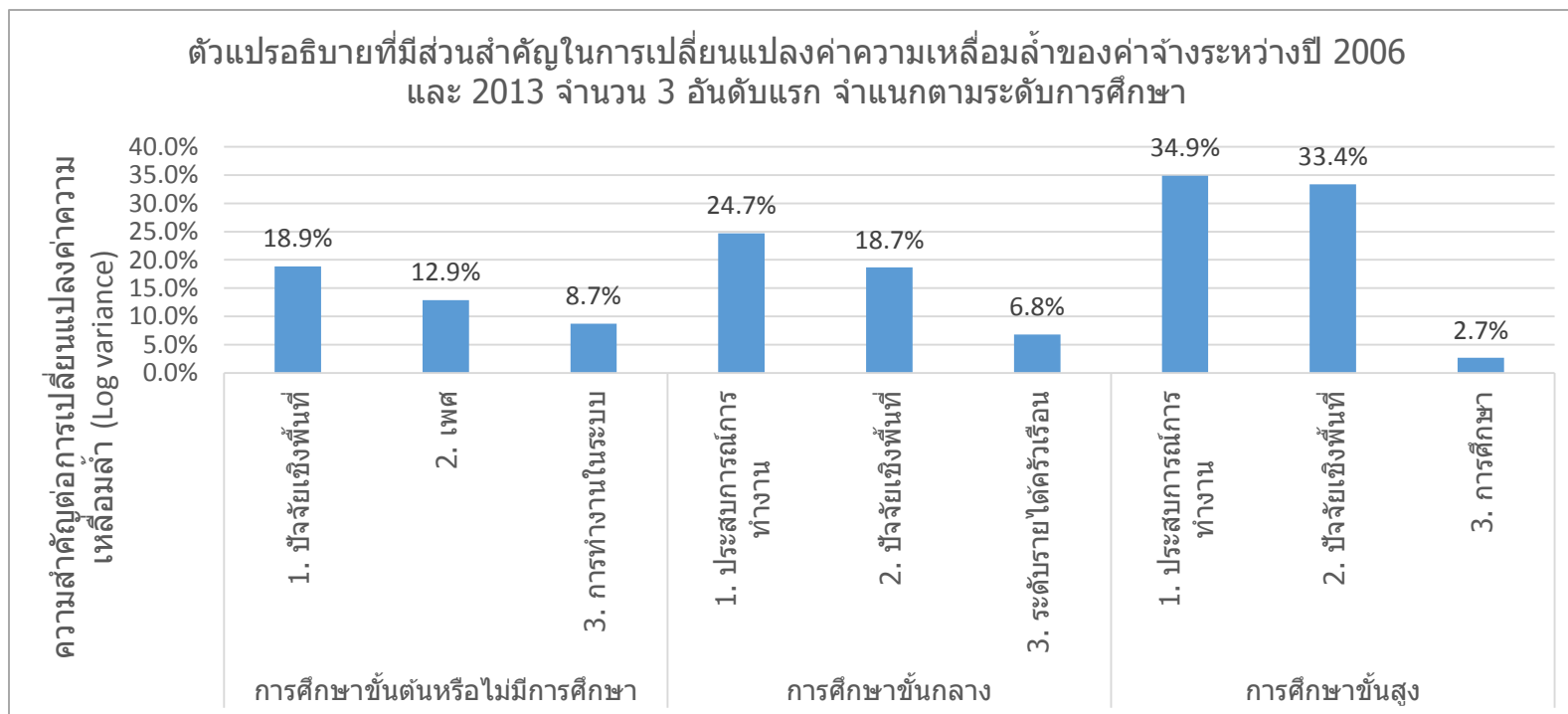
- ประสบการณ์การทำงานและจำนวนปีที่ศึกษา มีผลต่อความแตกต่างของค่าจ้างมากที่สุดในกลุ่มแรงงานระดับสูง
- การทำงานใน/นอกระบบมีผลมากในกลุ่มแรงงานระดับกลาง



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม

# การเปลี่ยนแปลงในช่วงปี 2006-2013

- การเปลี่ยนแปลงในความแตกต่างของประสิทธิภาพการทำงานมีผลสำคัญในการอธิบายการลดลงของความเหลื่อมล้ำในกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาชั้นกลางขึ้นไป
- ปัจจัยเชิงพื้นที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มแรงงานทุกระดับ โดยเฉพาะแรงงานระดับสูง



ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม

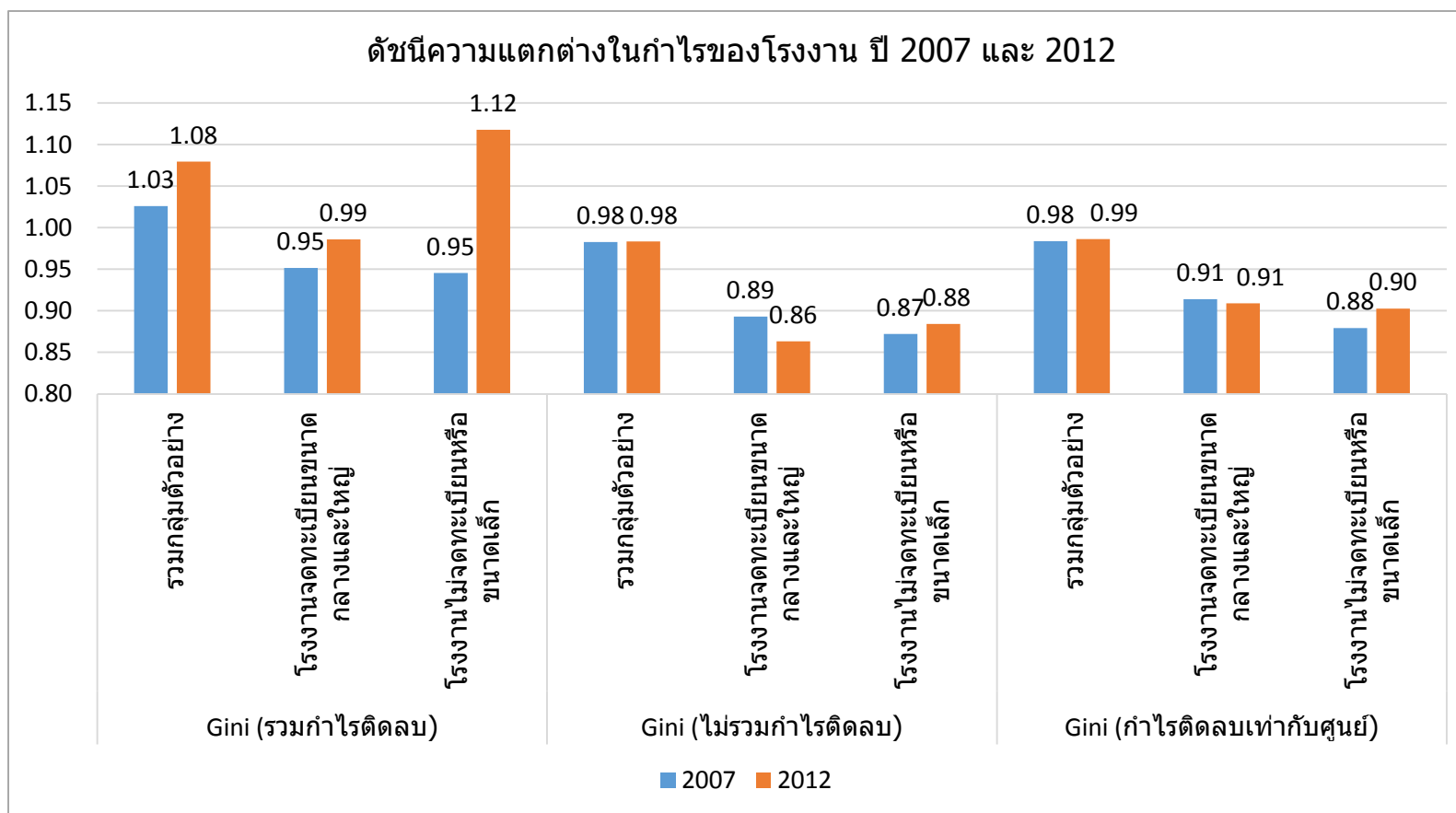
## การศึกษาความแตกต่างของผลตอบแทนต่อผู้ประกอบการ (กำไร)

- ใช้ข้อมูลหน่วยผลิตเอกชนในภาคอุตสาหกรรมจากโครงการสำมะโนธุรกิจอุตสาหกรรม ปี 2007 และ 2012
- “โรงงานจดทะเบียนขนาดกลางและใหญ่” หมายถึง
  - โรงงานที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล (ห้างหุ้นส่วน ห้างหุ้นส่วนสามัญ บริษัท บริษัทจำกัด หรือสหกรณ์) และมีจำนวนคนทำงาน (Workers) มากกว่า 20 คน
  - มีจำนวนประมาณ 16,000 โรงงาน หรือสัดส่วนราว 4% ในปี 2012
- “โรงงานไม่จดทะเบียนหรือขนาดเล็ก” หมายถึง
  - กลุ่มโรงงานอีกกลุ่มคือโรงงานที่เป็นของส่วนบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่เป็นนิติบุคคล หรือมีจำนวนคนทำงานน้อยกว่าหรือเท่ากับ 20 คน
  - มีจำนวนประมาณ 3.7 แสนโรงงาน หรือสัดส่วนราว 96% ในปี 2012



# ความแตกต่างของกำไรเพิ่มขึ้นระหว่างปี 2007-2012

- แต่อาจเกิดจากการขาดทุนในปี 2012 จากปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในปี 2011
- หากปรับการขาดทุนเหล่านั้นให้เป็นศูนย์ ความแตกต่างในกำไรจะเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

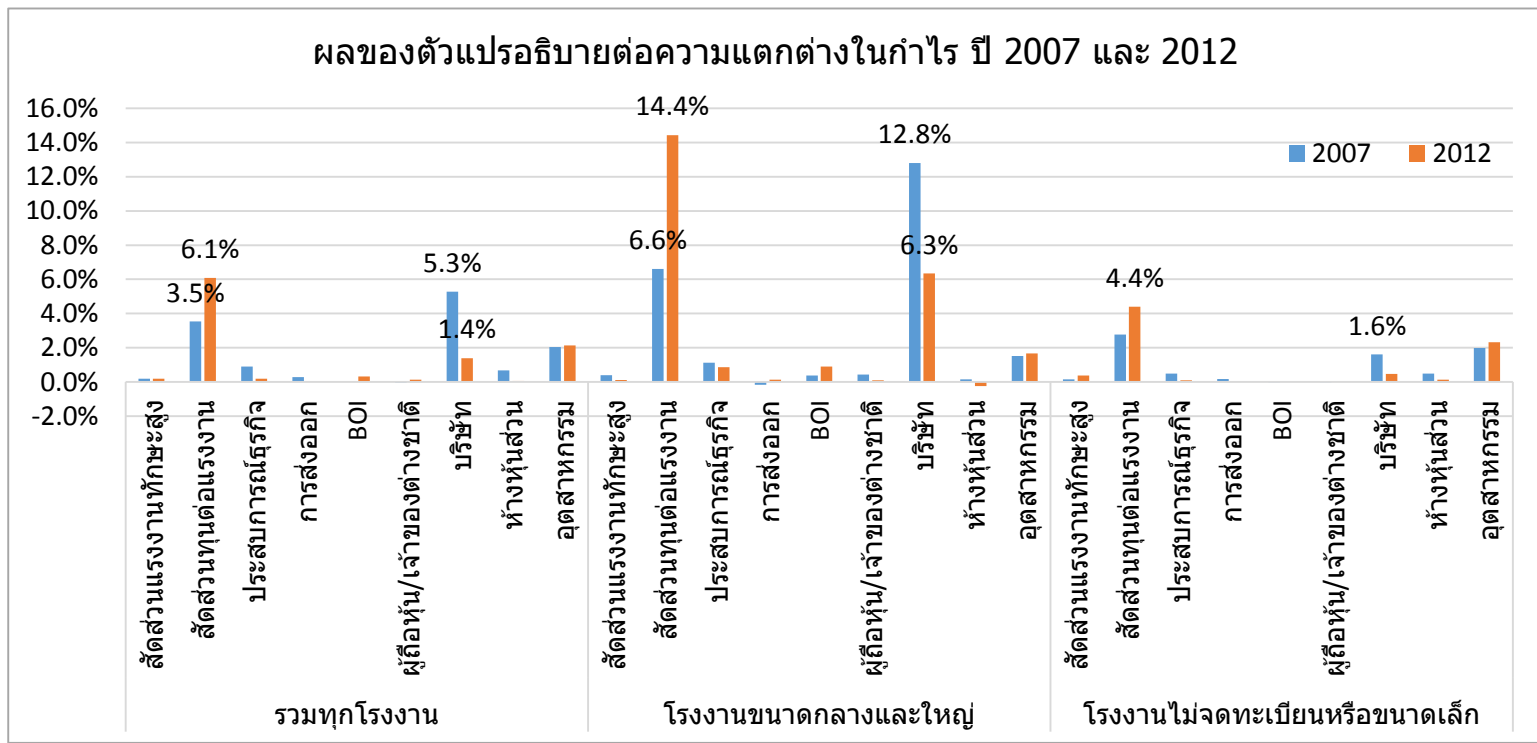




# ปัจจัยที่ส่งผลต่อความแตกต่างของกำไรที่สำคัญ

- สัดส่วนทุนต่อแรงงาน
- ลักษณะการจดทะเบียนธุรกิจว่าเป็นบริษัทหรือไม่
- ความแตกต่างของกำไรระหว่างอุตสาหกรรม

(ตัวแปรเหล่านี้มีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในกลุ่มโรงงานขนาดกลางและใหญ่)



ที่มา: ข้อมูลหลักจากสำมะโนธุรกิจและอุตสาหกรรม คำนวณโดยผู้วิจัย



แนวนโยบายเพื่อการเติบโตอย่างทั่วถึง



ผลจากการวิเคราะห์



# Implications ต่อ inclusive/exclusive growth

- สูตร inequality contribution

$$s_j[\ln Y] = \beta_j * \sigma(X_j) * cor[X_j, \ln Y] / \sigma(\ln Y)$$

- สามารถใช้เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง growth กับ inequality ได้ โดย
  - $\beta_j > 0$  หมายถึงการเพิ่มค่า  $x$  ทำให้ค่าจ้าง/กำไรเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อ growth (ceteris paribus)
  - การเพิ่มค่าของ  $x$  มี 3 รูปแบบ ส่งผลต่อ  $\sigma(X_j)$  ไม่เหมือนกัน
    - เพิ่ม % เท่ากันตลอดช่วงการกระจายตัว
    - เพิ่มช่วงบนของการกระจายมากกว่าช่วงล่าง  $\sigma(X_j)$  เพิ่มขึ้น
    - เพิ่มช่วงล่างของการกระจายมากกว่าช่วงบน  $\sigma(X_j)$  ลดลง
- เมื่อพิจารณาร่วมกับค่า  $cor[X_j, \ln Y]$  นำไปสู่ inclusive/exclusive (de-)growth ได้



# ผลการเพิ่มขึ้นของค่า $x$ ในกรณีต่าง ๆ ต่อลักษณะการเติบโตทางเศรษฐกิจ

|           |   |                       | beta (x)         |                     |
|-----------|---|-----------------------|------------------|---------------------|
|           |   |                       | +                | -                   |
| Corr(x,y) | + | $\sigma(x)$ เพิ่มขึ้น | Exclusive growth | Inclusive de-growth |
|           |   | $\sigma(x)$ ลดลง      | Inclusive growth | Exclusive de-growth |
|           | - | $\sigma(x)$ เพิ่มขึ้น | Inclusive growth | Exclusive de-growth |
|           |   | $\sigma(x)$ ลดลง      | Exclusive growth | Inclusive de-growth |

Inclusive growth = เศรษฐกิจเติบโตและเท่าเทียมมากขึ้น

Exclusive growth = เศรษฐกิจเติบโตและเหลื่อมล้ำมากขึ้น

de-growth = เศรษฐกิจหดตัว



# ทิศทางของค่าสัมประสิทธิ์ $\beta_j$ และสหสัมพันธ์ $cor[X_j, \ln Y]$ สมการค่าจ้าง

| ตัวแปรอธิบายค่าจ้าง          | แรงงานการศึกษาระดับล่าง |      |      |      | แรงงานการศึกษาระดับกลาง |      |      |      | แรงงานการศึกษาระดับสูง |      |      |      |
|------------------------------|-------------------------|------|------|------|-------------------------|------|------|------|------------------------|------|------|------|
|                              | 2006                    |      | 2013 |      | 2006                    |      | 2013 |      | 2006                   |      | 2013 |      |
|                              | beta                    | corr | beta | corr | beta                    | corr | beta | corr | beta                   | corr | beta | corr |
| จำนวนปีที่ทำงาน              | +                       | -    | +    | -    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| จำนวนปีทำงาน <sup>2</sup>    | -                       | -    | -    | -    | -                       | +    | -    | +    | -                      | +    | -    | +    |
| เพศชาย                       | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| จำนวนปีการศึกษา              | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| ทำงานในระบบ                  | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| ตำแหน่งงานระดับสูง           | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| มีร่างกายพิการ               | -                       | -    | -    | -    | -                       | -    | -    | -    | +                      | -    | +    | +    |
| ระดับรายได้ครัวเรือน         | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| ทำงานในภาคอุตสาหกรรม         | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| ทำงานในภาคบริการ             | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | -    | +    | -    |
| ใช้ภาษาไทยในครัวเรือน        | +                       | +    | -    | +    | +                       | +    | +    | +    | -                      | +    | -    | +    |
| ใช้ภาษามลายู ยาวี            | +                       | -    | -    | -    | +                       | -    | -    | -    | -                      | -    | -    | -    |
| ใช้ภาษามอญ/เมียนมาร์/กัมพูชา | +                       | -    | -    | +    | +                       | -    | -    | -    | -                      | -    | -    | -    |
| เขตเทศบาล                    | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | -    | +    |
| จำนวนโรงงาน BOI (ในจังหวัด)  | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |
| ค่าจ้างขั้นต่ำ (รายจังหวัด)  | +                       | +    | +    | +    | +                       | +    | +    | +    | +                      | +    | +    | +    |



# ทิศทางของค่าสัมประสิทธิ์ $\beta_j$ และสหสัมพันธ์ $cor[X_j, \ln Y]$ สมการกำไร

| ตัวแปรอธิบายผลตอบแทนผู้ประกอบการ<br>(กำไร) | โรงงานขนาดใหญ่ |      |      |      | โรงงานขนาดเล็ก |      |      |      |
|--|----------------|------|------|------|----------------|------|------|------|
|  | 2007           |      | 2012 |      | 2007           |      | 2012 |      |
|  | beta           | corr | beta | corr | beta           | corr | beta | corr |
| สัดส่วนแรงงานทักษะสูง                      | +              | +    | +    | +    | +              | +    | -    | -    |
| สัดส่วนทุนต่อแรงงาน                        | +              | +    | +    | +    | +              | +    | +    | +    |
| ชั่วโมงทำงานเฉลี่ย                         | +              | +    | +    | +    | +              | +    | +    | +    |
| จำนวนคนทำงาน                               | +              | +    | +    | +    | +              | +    | -    | -    |
| ประสบการณ์ธุรกิจ                           | +              | +    | +    | +    | +              | +    | +    | +    |
| ประสบการณ์ธุรกิจ <sup>2</sup>              | -              | +    | -    | +    | -              | +    | -    | +    |
| ผลิตเพื่อส่งออก                            | -              | +    | +    | +    | +              | +    | -    | +    |
| BOI  | +              | +    | +    | +    | -              | +    | +    | +    |
| หุ้นต่างชาติ                               | +              | +    | +    | +    | -              | +    | +    | +    |
| ความเป็นบริษัท                             | +              | +    | +    | +    | +              | +    | +    | +    |
| ความเป็นห้างหุ้นส่วน                       | +              | +    | +    | -    | +              | +    | +    | +    |



# นัยยะเชิงนโยบายจากผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำค่าจ้าง (1)

1. เพิ่มระดับและคุณภาพการศึกษาโดยรวมพร้อม ๆ กับลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา โดยเน้นส่งเสริมการศึกษาในกลุ่มผู้มีการศึกษาน้อยก่อน
2. เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้เร็วขึ้น เช่น การฝึกงานของนักเรียนนักศึกษา ทั้งนี้ให้เน้นไปที่ผู้มีการศึกษาน้อยก่อน
3. เพิ่มสัดส่วนแรงงานในระบบ ด้วยการส่งเสริมนายจ้างด้านความสามารถจัดการระบบการผลิตและการบริหารสมัยใหม่
4. ลดช่องว่างรายได้ระหว่างลูกจ้างเพศชายกับเพศหญิงด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานเพศหญิง
5. เพิ่มโอกาสการทำงานของคนพิการ ด้วยการพัฒนาทักษะและการยอมรับของผู้ประกอบการ



## นัยยะเชิงนโยบายจากผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำค่าจ้าง (2)

6. เพิ่มประสิทธิภาพและทางเลือกการผลิตของภาคการเกษตร
7. ลดข้อจำกัดของการย้ายแรงงานจากภาคเกษตรมาภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยต้องสอดคล้องกับกลไกตลาด
8. เพิ่มโอกาสทางธุรกิจของพื้นที่นอกเขตเทศบาล เช่น สร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับพื้นที่ การปรับปรุงระบบคมนาคม ลด digital divide
9. ส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ห่างไกลให้เห็นผลอย่างแท้จริง





## นัยยะเชิงนโยบายจากผลการวิเคราะห์ความแตกต่างกำไร (1)

1. ส่งเสริมความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารจัดการของเจ้าของกิจการขนาดเล็กเพื่อให้มีศักยภาพในการใช้แรงงานทักษะสูงได้มากขึ้น เช่น อดุหนุนหลักสูตรการบริหารสำหรับ SME หรือจัดให้มี business forum เพื่อแบ่งปันประสบการณ์การทำธุรกิจระหว่างกัน
2. เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุนทางกายภาพ (physical capitals) และการใช้ประโยชน์จากทุนเพื่อการผลิต โดยเฉพาะสำหรับกิจการขนาดเล็ก โดย (ก) เพิ่มช่องทางการเข้าถึงเงินทุน (ข) เพิ่มช่องทางการตลาดเพื่อเป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงและต่อเนื่องเพียงพอต่อความเสี่ยงในการลงทุน
3. การส่งเสริมการส่งออกในกิจการขนาดเล็กผ่านการเพิ่มประสิทธิภาพและลดการผูกขาดของกิจการขนาดใหญ่บางกิจการลง
4. ตรวจสอบการให้การส่งเสริมการลงทุนในกิจการขนาดเล็กให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพในการพัฒนาตัวเอง



แนวนโยบายเพื่อการเติบโตอย่างทั่วถึง  
←—————→  
นโยบายเพิ่มเติม (จากวรรณกรรมปริทัศน์)



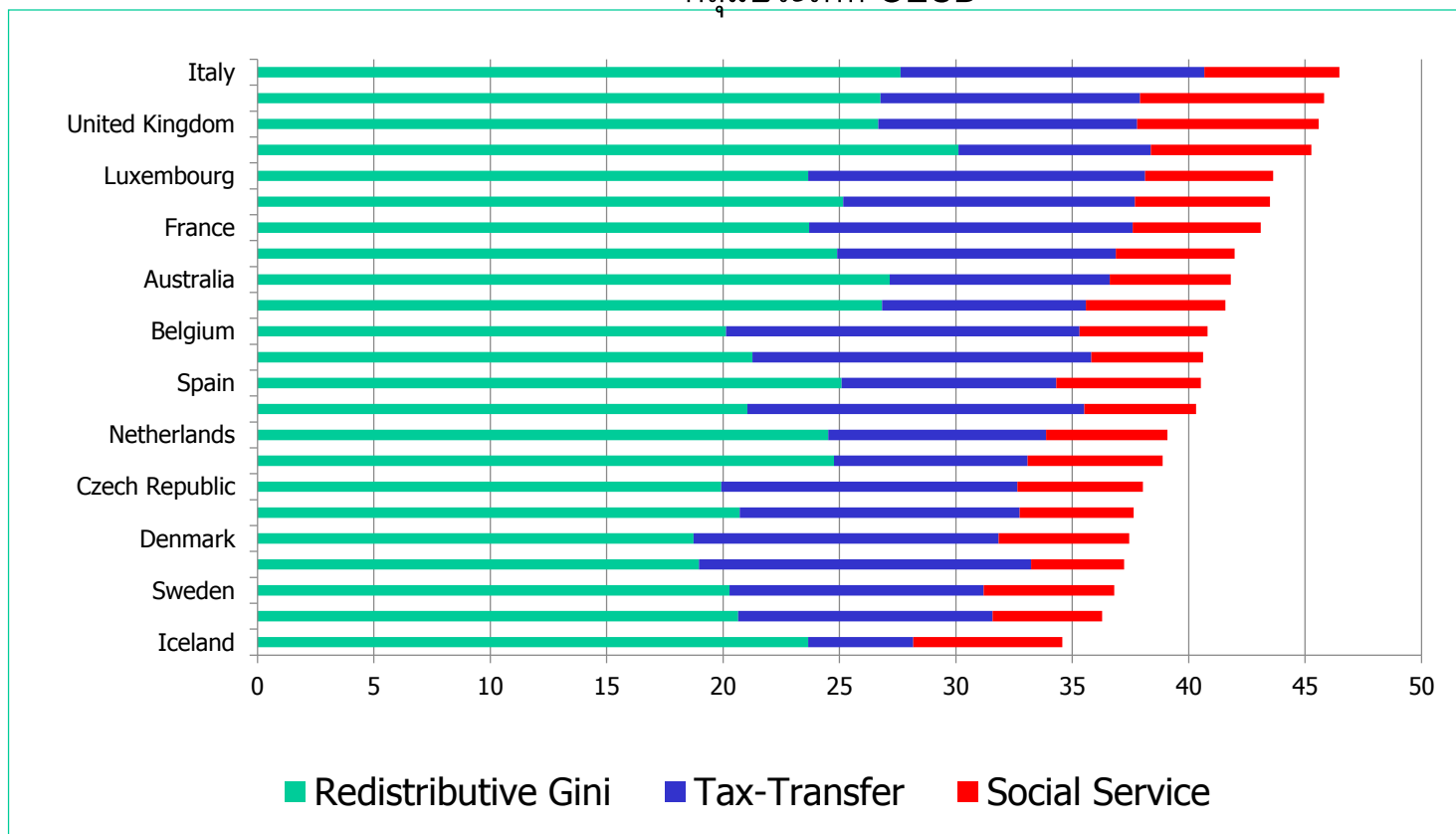
# นโยบายเพิ่มเติม (จากวรรณกรรมปริทัศน์)

- นโยบายว่าด้วยทุน/สถาบันการเงิน
  - เพิ่มการเก็บภาษีทุนให้ใกล้เคียงกับนานาประเทศ (ไม่มากกว่า)
  - ลดช่องทางการเคลื่อนย้ายฐานภาษี (tax arbitrage)
  - ลดข้อจำกัดทางการเงินของครัวเรือน/ธุรกิจขนาดเล็ก
- นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน
  - ปฏิรูปที่ดินและมาตรการด้านภาษี (ค้ำนึ่งถึงปัจจัยเชิงสถาบัน)
- นโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
  - ปรับระบบภาษีให้ครอบคลุมทุกฐานเท่าเทียมกันมากขึ้น เช่น เพิ่มฐานทรัพย์สิน
  - เพิ่มความเสมอภาคทางภาษี (horizontal equity)
  - ปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม โดยเพิ่มการใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคม (social protection) และด้านสวัสดิการ (welfare spending) ยึดหลัก
    - (ก) ทัวถึง และครบถ้วน (ข) ไม่แพง มีประสิทธิภาพ (ค) ลดความเหลื่อมล้ำได้จริง (ง) ให้นำหนักกับการลงทุนด้านสังคม (จ) สามารถขับเคลื่อนนโยบายอย่างเหมาะสมกับบริบทสังคมการเมืองไทย (ฉ) มีการปฏิรูประบบการบริหาร (ช) และเร่งสร้างประชาคมสวัสดิการ



# บทบาทนโยบายการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำ

ผลของนโยบายการคลังด้านภาษีและการใช้จ่ายด้านสังคมของรัฐต่อการลดลงของความเหลื่อมล้ำ ในกลุ่มประเทศ OECD



ที่มา: สมชัย (2558) สร้างใหม่จากฐานข้อมูลใน OECD (2012)

# การขับเคลื่อนนโยบายการเติบโต อย่างทั่วถึง



## ปัจจัยเชิงสถาบัน

นโยบายที่ดีจะไม่ถูกนำไปสู่การปฏิบัติหากไม่เข้าใจกระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ลักษณะและกระบวนการภาครัฐ (การเมืองและราชการ) และภาคสังคม



# ปัจจัยเชิงสถาบันสำหรับ Long-term Growth

- ปัจจัยเชิงสถาบันจึงหมายถึง (ก) สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น (ข) เป็นกติกา (ค) ทำงานผ่านระบบแรงจูงใจ (incentive) ภายใต้กติกาหรือเงื่อนไขดังกล่าว
- ปัจจัยเชิงสถาบันที่สำคัญสำหรับ LT growth คือต้องสร้าง technological upgrading
- สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว การมี property right system อาจเพียงพอในการสร้าง cutting-edge technology
- สำหรับประเทศกำลังพัฒนา (ดูสมชัย (2557))
  - Mushtaq Khan (2007a, 2007b, 2009, 2013) เสนอแนวคิด growth-enhancing governance (GEG) ซึ่งระบบสถาบันของประเทศต้องมีเพื่อรับประกัน technology upgrading
  - ในขณะที่ชุดข้อเสนอ Washington Consensus (มีลักษณะ market-enhancing governance: MEG) มักไม่เพียงพอต่อการหลุดพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง



# ข้อเสนอแนะเชิงสถาบันเพื่อสร้าง GEG

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



# ปัจจัยเชิงสถาบันในการลดความเหลื่อมล้ำ

- โครงสร้างอำนาจทางการเมือง
  - ความเหลื่อมล้ำของอำนาจการเมือง → ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Acemoglu et.al, 2007) และมักมีพฤติกรรม unproductive rent seeking (เช่น กรณีประเทศไทย)
  - ระบอบประชาธิปไตยไม่รับประกันการลดความเหลื่อมล้ำ
    - อาจเป็นเพราะคนรวยกับคนชั้นกลางร่วมมือกันกีดกันคนจน
    - แต่มีผลให้เปิดโอกาสทางการศึกษามากขึ้น และเก็บภาษีมากขึ้น
- คอร์รัปชันกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ
  - ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวช้าลง ภาษีก้าวหน้าน้อยลง ค่าใช้จ่ายสังคมน้อย และไม่มีประสิทธิภาพการสะสมทุนมนุษย์น้อยลง
  - ในขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำสูง → คอร์รัปชันมาก/ง่าย



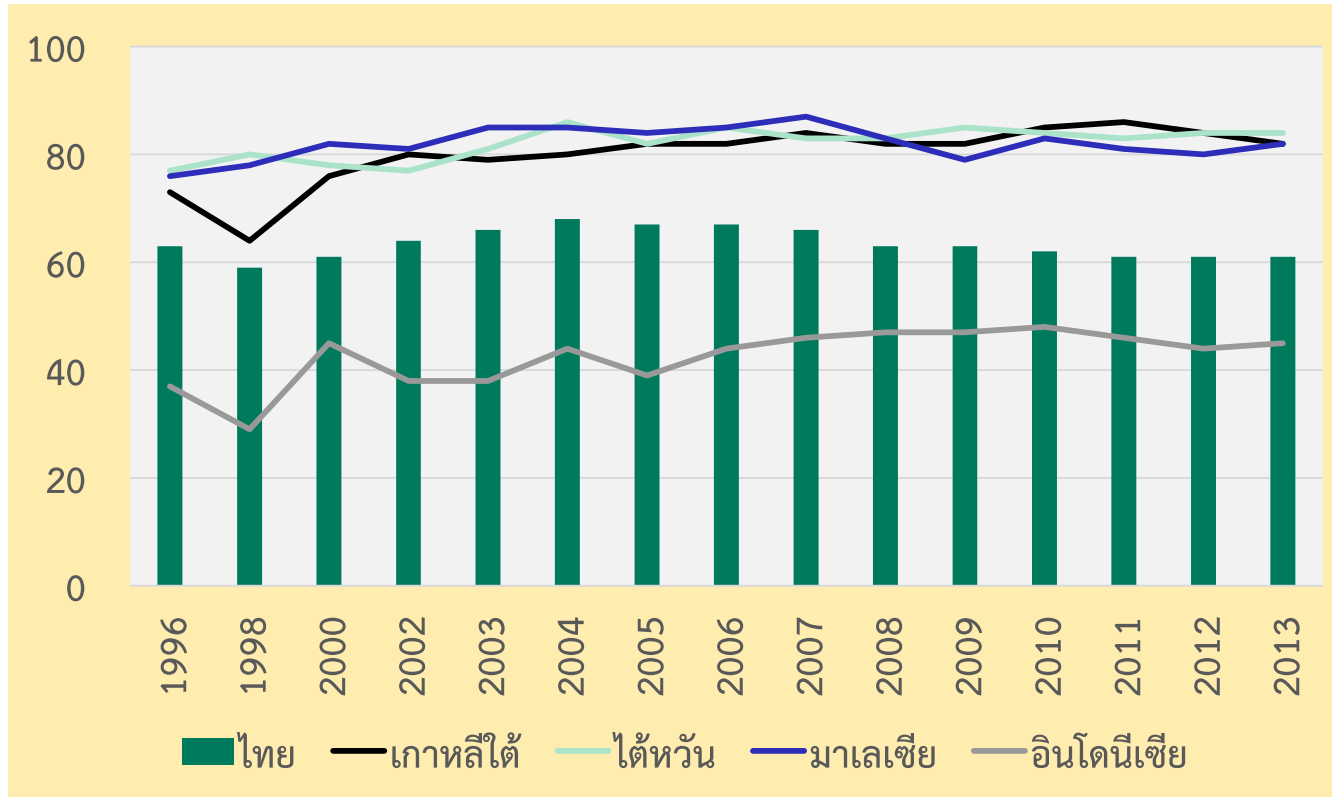


# การปฏิรูปภาครัฐ

จำเป็นต่อการนำนโยบายที่ดีด้าน inclusive growth ไปปฏิบัติ

แต่ภาครัฐไทยมีประสิทธิภาพลดลง..สวนทางประเทศอื่น

คะแนนประสิทธิภาพรัฐบาล



ที่มา: Worldwide Governance Indicators

# การปฏิรูปภาครัฐ (การเมือง/ราชการ)

- **เรียกร้องภาวะผู้นำ (leadership)**
  - มองการณ์ไกล มี innovation ในทุกด้าน
  - มีประสิทธิภาพ
  - โปร่งใส
- **ภาคราชการ**
  - สร้างสมดุลระหว่าง development vs. scrutiny
  - ถ่ายเลือดใหม่
  - กระจายอำนาจ รวมศูนย์เฉพาะที่จำเป็น

