

นโยบายรัฐ ภายใต้พลวัตของ โลกาภิวัตน์

โดยได้รับการสนับสนุนจาก

iDS
Institute of Democratization Studies
สถาบันศึกษาระบบการปกครองประชาธิปไตย



Konrad
Adenauer
Stiftung

นโยบายรัฐ ภายใต้พลวัตของ โลกาภิวัตน์

ศ.ดร.ณัฐพงษ์ ทองภักดี

บรรณาธิการ

- กองบรรณาธิการ
- ดร.ประเสริฐ พัฒนผลไพบุลย์
 - ดร.ชัยพัฒน์ สหัสกุล
 - ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี
 - บุญเลิศ ว่องวิบูลย์

ปีที่พิมพ์ พฤษภาคม 2561

จำนวนพิมพ์ 200 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี.เพรส จำกัด

โทร. 0 2742 4754-5

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ณัฐพงษ์ ทองภักดี.

นโยบายรัฐภายใต้พลวัตของโลกาภิวัตน์.-- กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2561.

390 หน้า.

1. นโยบายสาธารณะ. I. ชื่อเรื่อง.

320.6

ISBN 978-616-478-905-0

คำนำ

สถาบันศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย (Institute of Democratization studies) และมูลนิธิ คอนราต อเดนาวด์ (Konrad Adenauer stiftung) สนับสนุนให้มีการดำเนินโครงการศึกษา เรื่อง “นโยบายรัฐภายใต้พลวัตของโลกาภิวัตน์” ด้วยเห็นความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นโยบายทางเศรษฐกิจจะเป็นแบบใช้ประสบการณ์เดิมๆ ไม่ได้ ต้องเป็นนโยบายที่มองไปในอนาคต

โครงการศึกษานี้ประกอบด้วยโครงการย่อย 8 โครงการ แต่ละโครงการจะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำการศึกษา โดยมี ศ.ดร.ณัฐพงษ์ ทองภักดี เป็นผู้อำนวยการโครงการ ระหว่างการศึกษาได้มีการประชุมกลุ่มเฉพาะ การสัมมนาวิชาการโดยผู้เข้าร่วมเป็นนักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อรับฟังความคิดเห็นประกอบการศึกษาและเผยแพร่ผลการศึกษา หนังสือเล่มนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่คณะกรรมการพิจารณานำเสนอ โดยนักวิจัยปรับปรุงจากรายงานฉบับสมบูรณ์ ให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบการนำเสนอ

ในบทที่ 2 ของหนังสือ ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและเศรษฐกิจมหภาค

ของโลก เพื่อเสนอแนวทางและกรอบนโยบายหลักที่จะบรรเทาปัญหาโครงสร้างและช่วยในการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยเพื่อเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ โดยการศึกษาในนโยบายเฉพาะด้านจะเสนอประเด็นนโยบายแต่ละด้านในรายละเอียดในบทต่อไป

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยเข้าสู่สังคมสูงวัย มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยมีเวลาค่อนข้างจำกัด ในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด (Super Aged Society) สังคมสูงวัยมีผลกระทบต่อประเทศไทย ใน 3 มิติหลัก คือ (1) ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปริมาณ และคุณภาพแรงงานลดลง (2) ความมั่นคงทางรายได้เพื่อชราภาพ เนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมเพื่อชราภาพ ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุนำไปสู่ความเสี่ยงของภาระทางการคลัง (3) ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย คริวเรือนเปราะบางในรูปแบบต่างๆ อาทิ คริวเรือนข้ามรุ่น คริวเรือนที่ผู้สูงอายุอาศัยตามลำพัง ผู้สูงอายุในครัวเรือนเปราะบางมีรายได้ไม่เพียงพอ และมีคุณภาพชีวิตที่แย่กว่าผู้สูงอายุโดยทั่วไปศ.ดร.อมรรัตน์ อภินันท์หมุกุล ได้เสนอปัญหาและนโยบายรองรับในบทที่ 3

ในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจภายใต้พลวัตของโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยต้องการการยกระดับฐานการผลิตทั้งหมด เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าสูงขึ้นและแข่งขันได้มากขึ้น บทที่ 4 และ 5 ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี เสนอ 4 แนวทางยุทธศาสตร์ คือ การเป็นชาติการค้า การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ การพัฒนาเทคโนโลยีและสร้างนวัตกรรม และการเตรียมการเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัล แม้ที่ผ่านมาในหลายรัฐบาลจะมีนโยบายในเรื่องเหล่านี้อยู่บ้างแล้ว แต่ก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ซึ่งมาจากหลายสาเหตุ สองบทนี้เสนอแนะว่าต้องมีการดำเนินการ 3 เรื่องสำคัญ คือ 1) กำจัดอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ 4 ยุทธศาสตร์ไม่เดินหน้า 2) ภาครัฐต้องมีการผ่อนคลายหรือยกเลิก กฎ ระเบียบ ทั้งหลายที่เกี่ยวกับการควบคุมในเรื่องต่างๆ ที่เป็นการจำกัดการแสดง/การเผยแพร่ ความคิดและข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการปรับปรุง กฎ ระเบียบต่างๆ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในโลกปัจจุบัน 3) เงื่อนไขที่จำเป็นในการยกระดับเศรษฐกิจไทย ต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นความสามารถในการแข่งขันมีหลายมิติ ในบทที่ 6 ผศ.ดร.สันติชัยศรีสวัสดิ์สุข วิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย ในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ก้าวพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง และขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยประเทศไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการ

แข่งขันหลักๆ 3 ส่วนคือ 1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ 2) การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ และ 3) การปรับเปลี่ยนและเตรียมตัวไปสู่การสร้างเศรษฐกิจใหม่ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะต่อไป จำเป็นต้องยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในหลายด้าน โดยเฉพาะการสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคมขนส่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับเมืองและการพัฒนาเมือง (Urbanization) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง นอกจากนี้ ยังต้องมีมาตรการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนโดยเน้นให้ความสำคัญกับการทำความตกลงและการผลักดันให้ข้อตกลงในระดับภูมิภาคให้มีการใช้ประโยชน์มากขึ้น มีมาตรการอำนวยความสะดวกต่อลงทุนของอุตสาหกรรมตามกลไกและความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ โดยรัฐไม่เลือกส่งเสริมหรือสนับสนุนเฉพาะในอุตสาหกรรมที่รัฐเห็นว่าดี (Picking the Winner)

จากการที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมคนแก่ ทำให้สัดส่วนแรงงานต่อประชากรลดลง จนทำให้เกิดการขาดแคลนในสาขาการผลิตหลายสาขาทั้งด้านสินค้าและบริการ แรงงานข้ามชาติจึงมีส่วนสำคัญในภาคการผลิตและเพิ่มการบริโภคในประเทศ บทที่ 7 ผศ.ดร.วิศิษฎ์ ชัยศรีสวัสดิสุข ศึกษานโยบายแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสม โดยในปัจจุบันนโยบายแรงงานข้ามชาติเน้นด้านความมั่นคงมากกว่าการคำนึงถึงผลทางเศรษฐกิจและมาตรการกำกับดูแลยังไม่เป็นมาตรฐานสากล ไม่คงเส้นคงวา อย่างไรก็ตาม การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติก็ก่อปัญหาให้ประเทศเช่นกัน บทนี้จึงวิเคราะห์เพื่อตอบโจทย์นโยบายต่างตัวที่ควรจะเป็น โดยศึกษาประเด็นว่า 1) ประเทศต้องการอะไรจากแรงงานข้ามชาติ 2) สถานการณ์ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยเป็นอย่างไร 3) ความสอดคล้องของแรงงานข้ามชาติกับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย 4) มาตรการการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

ปัญหาสำคัญของประเทศไทยปัญหาหนึ่งคือ ความไม่เท่าเทียมกันทางโอกาสทางเศรษฐกิจ สาเหตุประการหนึ่งคือ ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนได้แม้ว่าจะมีศักยภาพทางธุรกิจ ในบทที่ 8 ผศ.ดร.ณดา จันทร์สม ศึกษาแนวทางและมาตรการการเงินรายย่อยให้แก่ชุมชนและผู้ประกอบการ รวมถึงครัวเรือนที่มีศักยภาพให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ โดยศึกษาประสบการณ์ของการให้สินเชื่อรายย่อยของต่างประเทศ ศึกษาจุดอ่อนและจุดแข็งของมาตรการของไทยที่ผ่านมา ซึ่งผู้ให้บริการทางการเงินในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ให้บริการทางการเงินที่เป็นทางการ กึ่งทางการ และไม่เป็นทางการ พบว่ามีช่องทางใน

การให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยหลายช่องทาง แต่อย่างไรก็ดี ยังมีบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ บทนี้จึงเสนอมาตรการการเงินรายย่อยให้ผู้แก่ชุมชนและผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเข้าถึงสินเชื่อได้

บทสุดท้าย ศ.ดร.ณัฐพงษ์ ทองภักดี และ ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี บูรณาการการศึกษาจากการศึกษาของโครงการทั้งหมด วิเคราะห์บทบาทรัฐที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาความไม่สมดุลในระบบเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันที่ลดลงภายใต้พลวัตของการเปลี่ยนแปลง โดยอภิปรายถึงมาตรการของรัฐในการพัฒนาและจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม ด้านกฎระเบียบและการใช้ประโยชน์จากเศรษฐกิจระหว่างประเทศ บทนี้ยังชี้ว่าในเศรษฐกิจยุคใหม่ที่ต้องการการปรับตัวที่รวดเร็ว ต้องการระบบตลาดที่มีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันและความเป็นเสรีทางความคิดที่จะสร้างนวัตกรรม มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีความเหมาะสมในเศรษฐกิจยุคใหม่ที่จะพาประเทศก้าวทันโลกและการเปลี่ยนแปลง

ศ.ดร.ณัฐพงษ์ ทองภักดี
บรรณาธิการ

สารบัญ

คำนำ	i
บทที่ 1 บทนำ	1
<i>ศ.ดร. ธีรภัทรพงศ์ ทองภักดี.</i>	
1.1 ความนำ	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 วิธีการศึกษาและขอบเขตการศึกษา	3
1.4 โครงสร้างหนังสือ	4
เอกสารอ้างอิง	5
บทที่ 2 พลวัตทางเศรษฐกิจและ นัยยะต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย	7
<i>ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี</i>	
2.1 ความนำ	7
2.2 ปัญหาเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย	11
2.3 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ	28
2.4 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจมหภาค (Macro-Economic Factors) ของโลก	35
เอกสารอ้างอิง	60
บทที่ 3 นโยบายเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอายุประชากรไทย	61
<i>ผศ.ดร. อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล</i>	
3.1 ความสำคัญของปัญหา	61
3.2 วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา	63
3.3 การทบทวนวรรณกรรม ตรวจสอบเอกสาร	63
3.4 ผลการศึกษา	68
3.5 บทสรุป และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	86
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	87

สารบัญ

บทที่ 4 การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการ และการผลิต สินค้าที่มีมูลค่าสูง: Digital Economy และ การพัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรม	93
<i>ดร. บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี</i>	
4.1 ความนำ	93
4.2 ความหมายของ Digital Technology และ Digital Revolution	94
4.3 ผลกระทบของ Digital Technology ต่อธุรกิจและเศรษฐกิจ	99
4.4 นโยบายพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐบาล คสช.	106
4.5 การประเมินนโยบาย / แผนพัฒนา Digital Technology ของภาครัฐ	116
4.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนา Digial Economy	127
4.7 เทคโนโลยี และ Innovation	135
4.8 สถานภาพและปัญหาด้าน Innovation และความสามารถด้านเทคโนโลยีของไทย	142
4.9 ประเทศไทย 4.0	151
4.10 มาตรการภาครัฐในการพัฒนาเทคโนโลยี	153
4.11 ประเมินการดำเนินงานพัฒนาเทคโนโลยี ที่ผ่านมาของภาครัฐ	155
4.12 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย / มาตรการพัฒนา เทคโนโลยีเพื่อการแข่งขัน	157

สารบัญ

บทที่ 5 การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการและ การผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง: ประเทศการค้า และเศรษฐกิจสร้างสรรค์	167
<i>ดร. บัณฑิตศักดิ์ ปุสสะรังษี</i>	
5.1 ความนำ	167
5.2 ความเป็นมาของนโยบายประเทศการค้า (Trading Nation)	169
5.3 ข้อเสนอมาตรการของสถาบัน เพื่อการพัฒนาประเทศไทย	172
5.4 การดำเนินงานประเทศการค้าที่ผ่านมา ของภาครัฐ	174
5.5 ประเมินการเป็นประเทศการค้าของไทย	177
5.6 ข้อเสนอแนวทางนโยบายประเทศการค้า	179
5.7 ความหมายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และธุรกรรมสร้างสรรค์	184
5.8 ความสำคัญและความหลากหลาย ของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั่วโลก	192
5.9 นโยบาย / มาตรการ ของรัฐบาล ในการสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์	196
5.10 ประเมินนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ของไทย	199
5.11 ข้อเสนอแนวทางนโยบาย พัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์	202

สารบัญ

บทที่ 6	การปรับโครงสร้างทางการผลิต	
	เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน	207
	<i>ผศ.ดร. ลันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข</i>	
6.1	ความนำ	207
6.2	การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ ภายในประเทศ	211
6.3	การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และการค้าระหว่างประเทศ	232
6.4	การปรับเปลี่ยนและเตรียมตัวไปสู่ การสร้างเศรษฐกิจใหม่	241
6.5	ข้อเสนอนโยบายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ	247
บทที่ 7	นโยบายแรงงานข้ามชาติ	253
	<i>ผศ. ดร. วิศิษฐ์ ชัยศรีสวัสดิ์สุข</i>	
7.1	สถานการณ์แรงงานในประเทศ	254
7.2	สถานการณ์แรงงานข้ามชาติของประเทศ	256
7.3	แรงงานข้ามชาติกับอุตสาหกรรมไทย	259
7.4	การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ในต่างประเทศ	261
7.5	สรุปแนวนโยบายแรงงานข้ามชาติ	271

สารบัญ

บทที่ 8	นโยบายแหล่งเงินกู้ผู้รายย่อย	277
	<i>ผศ.ดร. ฝนดา จันทร์สม</i>	
8.1	ความนำ	277
8.2	ภาพรวมในการให้บริการทางการเงิน ของประเทศไทย	301
8.3	หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน/ องค์กรการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	323
8.4	ปัญหาหนี้ในระบบและอุปสรรคในการ เข้าถึงระบบการเงินของกลุ่มฐานราก	325
8.5	มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย	328
8.6	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	332
8.7	บทส่งท้าย	343
บทที่ 9	ประเด็นนโยบาย	351
	<i>ดร. บัณฑิตศักดิ์ ปุสละรังษี,</i>	

สารบัญ ตาราง

2.1	จำนวนบัญชีเงินฝากแยกตามมูลค่าเงินฝาก	15
3.1	ประมาณการค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม ของไทยในอีกห้าปีข้างหน้า	74
3.2	อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีประกันสังคม	78
3.3	มูลค่าเงินสดที่ผู้มีบุตรจะได้รับจากรัฐบาลสิงคโปร์ ในแต่ละงวด	82
4.1	แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม 4 ระยะ	109
5.1	ธุรกรรมสร้างสรรค์จำแนกตามประเภทกิจกรรม	192
6.1	ค่าเฉลี่ยของจำนวนรายการสินค้าที่ประเทศ มีความได้เปรียบ (Relative advantage products) ตามระดับของการพัฒนาประเทศ ใน 4 ช่วงเวลาจาก ค.ศ. 2001-2012	228
8.1	50 อันดับสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย จัดอันดับโดยนิตยสาร Forbes (The 50 Top Microfinance Institutions)	288
8.2	ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อ ของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่างๆ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2558	301
8.3	กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท	323
8.4	มาตรการเพิ่มรายได้ผู้มีรายได้น้อยภายใต้ “โครงการเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” ตามมติกรม. ในปี 2559 จำนวน 2 โครงการ	330
8.5	สวัสดิการที่ได้รับสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (2560)	331

สารบัญ

ภาพ

2.1	อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย	9
2.2	สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้	13
2.3	สัดส่วนรายได้ของประชากรกลุ่มรวยที่สุด (20%) ต่อประชากรกลุ่มจนที่สุด (20%)	14
2.4	การใช้จ่ายภาครัฐจําแนกตามภูมิภาค	19
2.5	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อคน ปี 2557	22
2.6	สัดส่วนของ GRP กรุงเทพฯและปริมณฑล ต่อ GDP ทั้งประเทศ (%)	23
2.7	สัดส่วนการใช้พลังงานสะอาด ต่อพลังงานทั้งหมด (%)	24
2.8	สัดส่วนของมูลค่าการผลิต (GDP) และการจ้างงานจําแนกตามภาคการผลิต ปี 2558	26
2.9	ดัชนี Ease of Doing Business ของไทย	28
2.10	มูลค่าการค้าและการลงทุนทั่วโลก	31
2.11	การจัดทำข้อตกลงเปิดเสรีการค้า / การลงทุน ในระดับประเทศและภูมิภาค	32
2.12	มูลค่าสินทรัพย์ของกองทุนใหญ่ 500 อันดับของโลก	36
2.13	สัดส่วนของกองทุนขนาดใหญ่ทุกประเภท ต่อมูลค่ากองทุนทั้งหมด	37
2.14	สัดส่วนของมูลค่า QE ต่อ GDP ของสหรัฐอเมริกา ยุโรป อังกฤษ และญี่ปุ่น	38
2.15	อัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางยุโรป และญี่ปุ่น	39

สารบัญ ภาพ

2.16 อัตราดอกเบี้ยของประเทศกลุ่ม PIIGS ก่อนและหลังเข้าเป็นสมาชิก Euro Zone	40
2.17 Return on Equity และ Cost of Equity ของธนาคารพาณิชย์ยุโรป	42
2.18 NPL ของประเทศหลักในยุโรป	43
2.19 หนี้ต่อ GDP ของจีนและประเทศพัฒนาแล้วชั้นนำ	46
2.20 สัดส่วนการลงทุนต่อ GDP ของจีน และ ประเทศเอเชียตะวันออก	46
2.21 หนี้ภาครัฐต่อ GDP ของจีน	48
2.22 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีน ที่เป็นตัวเลขทางการและที่ประเมิน โดยวณิชธนกิจชั้นนำของโลก	48
2.23 อัตราการเพิ่มขึ้นของ Unit Labor Cost ของจีน และประเทศอุตสาหกรรมหลัก	50
2.24 จำนวนแรงงานของจีนและการคาดการณ์	51
2.25 จำนวนแรงงานที่อายุระหว่าง 15-19 ปีของจีน	51
2.26 การคาดการณ์การขยายตัวของเศรษฐกิจจีน	51
2.27 P/E ratio ของตลาดหลักทรัพย์จีน	53
2.28 ค่าเงินหยวนและเงินสกุลอื่นในเอเชีย	53
2.29 เงินสำรองระหว่างประเทศของจีน	54
2.30 อัตราการขยายตัวของประสิทธิภาพการผลิต ของสหรัฐฯ	56
2.31 หนี้ภาครัฐต่อ GDP ของญี่ปุ่น	57
3.1 สัดส่วนค่าใช้จ่ายของกองทุนสวัสดิการสังคม ประเภทต่างๆ ปี 2560	74

สารบัญ

ภาพ

4.1	มูลค่าของการไหลเวียน (Flow) ระหว่างประเทศ ของการค้า การเงิน และ Data	100
4.2	ยุทธศาสตร์การพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม	113
4.3	การฟ้องร้องดำเนินคดี ตาม พรบ.คอมพิวเตอร์ 2550	126
4.4	การเร่งตัวแบบก้าวกระโดดของเทคโนโลยี ในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมและหลังจากนั้น	137
4.5	ขั้นตอนในการเกิดการเปลี่ยนแปลง ของเทคโนโลยี	139
4.6	Disruptive Technology	142
4.7	งบลงทุนในงานวิจัยและพัฒนาของไทย โดยเปรียบเทียบ	144
5.1	การกระจายตัวของมูลค่ารองเท้า และ iPad	170
5.2	อัตราการขยายตัวของการส่งออกของไทยโดยรวม และการส่งออก CLMV (%)	181
5.3	เส้นทางรถไฟสายจีน-ยุโรป	182
5.4	Concentric Circle Model ของ Creative Economy	188
5.5	Core Cultural Expression ของ Thorsby	189
5.6	Creative Industries โดยการจัดของ UNCTAD	191
6.1	การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ที่มีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน	211
6.2	สรุปการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา	213

สารบัญ ภาพ

6.3	การประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ	214
6.4	แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่การเป็น Thailand 4.0	215
6.5	ปัจจัยเสี่ยงที่เป็นความท้าทาย ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย	218
6.6	ปริมาณแรงงานและทุนมนุษย์ของไทย โดยเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้	219
6.7	กรอบการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ของไทยในระยะเวลา 8 ปี เพื่อรองรับการพัฒนา ทางเศรษฐกิจ (วงเงินกว่า 2 ล้านล้านบาท)	222
6.8	แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนา โครงข่ายการขนส่งทางถนนของไทย	224
6.9	ข้อเสนอแนะเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และ มีความยั่งยืน	225
6.10	การเปรียบเทียบระดับขีดความสามารถ ในการแข่งขันของไทย ปี ค.ศ. 2015 และ 2016 ในแต่ละด้าน	227
6.11	แนวทางการพัฒนากลุ่มอุตสาหกรรมขั้นสูงใหม่ (New Super clusters) ตามการขับเคลื่อน ของภาครัฐไปสู่ Thailand 4.0	230
6.12	แนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ ของโลก	232
6.13	โครงสร้างการส่งออกของไทย	233

สารบัญ

ภาพ

6.14	มูลค่าการส่งออกของไทยไปยังประเทศ คู่ค้าที่สำคัญ ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2559	234
6.15	มูลค่าการนำเข้าของไทยจากประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2559	235
6.16	โครงการข่ายการขนส่งทางถนนในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เชื่อมโยงกับไทย	237
6.17	แสดงการเปลี่ยนแปลงของโครงการคมนาคม ทางถนนที่เชื่อมโยงระหว่างไทยกับ ประเทศเพื่อนบ้าน	238
6.18	การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของ TPP ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยแบบจำลอง GTAP กรณีที่ไทยไม่เข้าและ เข้าร่วมในความตกลง	240
6.19	กรอบแนวคิดที่สำคัญของการพัฒนา ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี	242
6.20	ลำดับความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม ตามแผนยุทธศาสตร์ (Economic Priorities)	243
6.21	การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมยานยนต์ (อุตสาหกรรมตัวอย่าง) ไปสู่อุตสาหกรรมที่มี การผลิตด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัย	245
6.22	แผนการพัฒนาโครงการข่ายระบบการคมนาคมขนส่ง ของจีนภายใต้นโยบาย One Belt One Road	247
8.1	รายได้ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนและหนี้สินต่อรายได้ ของครัวเรือน ปี 2550-2560	279
8.2	ร้อยละของรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ (ปี 2560)	279

สารบัญ ภาพ

- | | | |
|-----|--|-----|
| 8.3 | ร้อยละของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน
จำแนกตามประเภทของค่าใช้จ่าย (ปี 2560) | 280 |
| 8.4 | ร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามการมีหนี้สิน
และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน
จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม (ปี 2560) | 282 |
| 8.5 | ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้สินในและ/หรือ
หนี้สินนอกระบบและจำนวนหนี้สินเฉลี่ย
ต่อครัวเรือน (ปี 2558) | 283 |

บทนำ

ศ.ดร. นัทธพงษ์ ทองภักดี¹
Nattapong Thongpakde Ph.D.

1.1 ความนำ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและภายในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และมีความเป็นพลวัตสูง ราคาสินค้าโภคภัณฑ์โดยเฉพาะน้ำมันต่ำกว่าในอดีต และน้อยกว่าที่คาดการณ์มาก อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศจีน รัสเซีย อินเดีย บราซิล (BRIC) ที่มีส่วนสำคัญในการช่วยการส่งออกและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มต่ำกว่าในอดีต เศรษฐกิจประเทศพัฒนาแล้วก็ยังไม่ฟื้นตัว ทำให้คาดว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกในอนาคตจะต่ำ (World Bank Group 2016) การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอย่างมากและรวดเร็ว ทำให้มีความผันผวนในตลาดการเงินและอัตราแลกเปลี่ยนมากขึ้นอีกด้วย ความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นขนาดใหญ่ เช่น Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) ทำให้ภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจ

¹ ศาสตราจารย์(เกษียณ) คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ nattaapon@nida.ac.th

ระหว่างประเทศเปลี่ยนไป มีผลกระทบต่อทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วอย่างประเทศไทยด้วย (Cheong Inkyo 2013)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันมีแนวโน้มต่ำกว่าในช่วงก่อนการรัฐประหาร มีหลักฐานว่าสาเหตุสำคัญมาจากการที่ประเทศไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน และหากไม่สามารถสร้างความสามารถในการแข่งขันได้ ประเทศไทยก็จะไม่พ้นกับดักของประเทศรายได้ประเทศปานกลาง (สมชัย จิตสุชน และ นนริฎ พิศลยบุตร 2556) นอกจากนี้ ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโครงสร้างประชากรไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดว่า ประเทศไทยจะมีอัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน (Elderly dependency ratio) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 60 ในปี 2583 ในขณะที่อัตราการพึ่งพิงของเด็กต่อประชากรวัยทำงานลดลงจากอัตราร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 20 ในช่วงเวลาเดียวกัน ความเป็นสังคมคนแก่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การคลัง และสวัสดิการของประชาชน และมีผลต่อโครงสร้างตลาดแรงงานทั้งในด้านกำลังแรงงานและประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งจะมีผลต่อความสามารถในการแข่งขัน (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2556) นอกจากนี้การพัฒนาที่ผ่านมายังมีปัญหาสร้างความไม่สมดุลทั้งด้านรายได้ โอกาส พื้นที่ (ณัฐพงษ์ ทองภักดี 2558)

ความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาพร้อม 10 ปี ทำให้การกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจขาดทิศทาง และไร้ประสิทธิภาพ ข้อเสนอนโยบายระดับโครงสร้างในลักษณะการปฏิรูปมักจะมีมุมมองทางการเมืองที่อาจจะไม่ตรงกับพลวัตของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและภายในประเทศ จึงควรจะมีการศึกษาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศในมุมมองของผู้บริหารประเทศ โดยคำนึงถึงพลวัตของเศรษฐกิจและสังคม ให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนา และคำนึงถึงกระบวนการทางการเมืองที่จะมีผลต่อการกำหนดนโยบาย

1.2 วัตถุประสงค์

โครงการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์คือ ศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและในประเทศ เพื่อเสนอวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ไม่คำนึงเพียงแค่ผลในระยะสั้น รวมทั้งศึกษานโยบายที่สำคัญในระดับโครงสร้าง

1.3 วิธีการศึกษาและขอบเขตการศึกษา

เพื่อวางนโยบายที่เหมาะสม การศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจระหว่างประเทศและเศรษฐกิจไทยใน 10 ปีข้างหน้า โดยระบุปัญหาและประเด็นสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์นโยบายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย บทบาทรัฐในระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ โดย วิธีการศึกษาส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมสังเคราะห์การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิและการประชุมระดมความคิดจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นข้อมูลและความรู้ให้ใช้นักวิจัยกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์นโยบายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

จากกรอบการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทย ข้างต้น โครงการวิจัยได้ศึกษานโยบายเศรษฐกิจเฉพาะด้านเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและมาตรการที่สำคัญของประเทศไทย โดยนโยบายการศึกษาแต่ละด้านจะมีวิธีการศึกษาที่เหมาะสมกับแต่ละนโยบาย ประกอบด้วย การสังเคราะห์เอกสารวิจัย การประชุมระดมความคิด การสัมภาษณ์ การศึกษาโดยคณะวิจัยและการมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญศึกษา

ทั้งนี้ นโยบายที่น่าพิจารณามีความหลากหลาย จากการศึกษาเบื้องต้นของคณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดแนวนโยบายนโยบายระดับโครงสร้างที่ศึกษาในรายละเอียด โดยนโยบายเฉพาะด้านที่นำเสนอในหนังสือนี้ คือ

นโยบายสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไทย ศึกษาผลกระทบด้านสวัสดิการและการคลังจากการเป็นสังคมคนแก่ นโยบายการเพิ่มผลิตภาพ และสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม

การปรับโครงสร้างทางการผลิตเพื่อความสามารถในการแข่งขัน วิเคราะห์การปรับ mode การผลิตเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้สภาพแวดล้อมในอนาคต การลดการพึ่งพิงการส่งออกและเพิ่มความต้องการภายในประเทศ การพัฒนา logistics การพัฒนาการท่องเที่ยว การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) เสนอนโยบายและมาตรการเพื่อการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมและความรู้มาใช้ในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน

นโยบายแหล่งเงินกู้สุทธอย่อย ศึกษาสังเคราะห์ประสบการณ์ของการให้สินเชื่อรายย่อยของต่างประเทศ จุดอ่อนและจุดแข็งของมาตรการของไทยที่ผ่านมา เสนอมาตรการการเงินรายย่อยให้ผู้ที่มีศักยภาพเข้าถึงสินเชื่อ

นโยบายแรงงานข้ามชาติ ศึกษาปัญหาด้านแรงงานไทยในอนาคต ความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานในอาเซียนและผลกระทบต่อประเทศไทย นโยบายการใช้แรงงานข้ามชาติเพื่อความสามารถในการแข่งขัน และรองรับความเป็นสังคมคนแก่

1.4 โครงสร้างหนังสือ

เพื่อเผยแพร่การศึกษาต่อสาธารณะ หนังสือนี้นำเสนอผลการศึกษาของโครงการวิจัยดังกล่าวข้างต้น โดยประกอบด้วย 9 บท จากบทนำนี้แล้วเป็น บทที่ 2 พลวัตทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจไทย บทที่ 3 นโยบายเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไทย บทที่ 4 การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการและการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง: เศรษฐกิจสร้างสรรค์ และ R&D บทที่ 5 การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการและการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง: ประเทศการค้า และ digital economy บทที่ 6 การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน บทที่ 7 นโยบายแรงงานข้ามประเทศ บทที่ 8 นโยบายแหล่งเงินกู้สุราษฎร์ย่อ บทสุดท้าย บทที่ 9 บุณการการศึกษาและเสนอประเด็นนโยบาย

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐพงษ์ ทอภักดี 2558 *เศรษฐศาสตร์สาธารณะ* กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ นิด้า
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เสาวรัช รัตนคำฟู และ ณัฐสิฏี รักษ์เกียรติวงศ์ 2556 *สู่สร้างนวัตกรรมและการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมการผลิต* การสัมมนาประจำปี 2556 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สมชัย จิตสุชน และ นณริฎ พิศลยบุตร 2556 *โฉมหน้าและแนวทางสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนาประเทศ* การสัมมนาประจำปี 2556 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- Cheong Inkyo 2013. *Negotiation for the Trans-Pacific Partnership Agreement: Evaluations for East Asian Regionalism*. Asian Development Institute: Tokyo.
- World Bank Group 2016. *Global Economic Prospects: Spillovers amid Weak Growth*. World Bank: Washington D.C.

พลวัตทางเศรษฐกิจและ นัยยะต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย

ดร.บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี
Bunluasak Pussarungsri, Ph.D

2.1 ความนำ

นโยบายเศรษฐกิจที่ดีควรเริ่มจากการศึกษา/ทบทวนสถานะและสภาพปัญหาที่แท้จริงของเศรษฐกิจ เพื่อการกำหนดนโยบายที่มุ่งทั้งเพื่อการแก้ไขปัญหา และเพื่อให้เศรษฐกิจเดินหน้าพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจโลก

ประเทศไทยเข้าสู่กระบวนการพัฒนาประเทศโดยเปลี่ยนการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการใช้กลไกของระบบทุนนิยมภาครัฐ (State Capitalism) มาเข้าสู่กระบวนการค้าโลกและใช้ระบบทุนนิยมโดยตลาด (Market Capitalism) ด้วยการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมโดยให้ภาคธุรกิจเอกชนเป็นกลไกหลัก ตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ 1960 โดยเริ่มจากการใช้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import substitution) และต่อมาปรับเปลี่ยนมาสู่การมุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก (Export oriented) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในเอเชีย

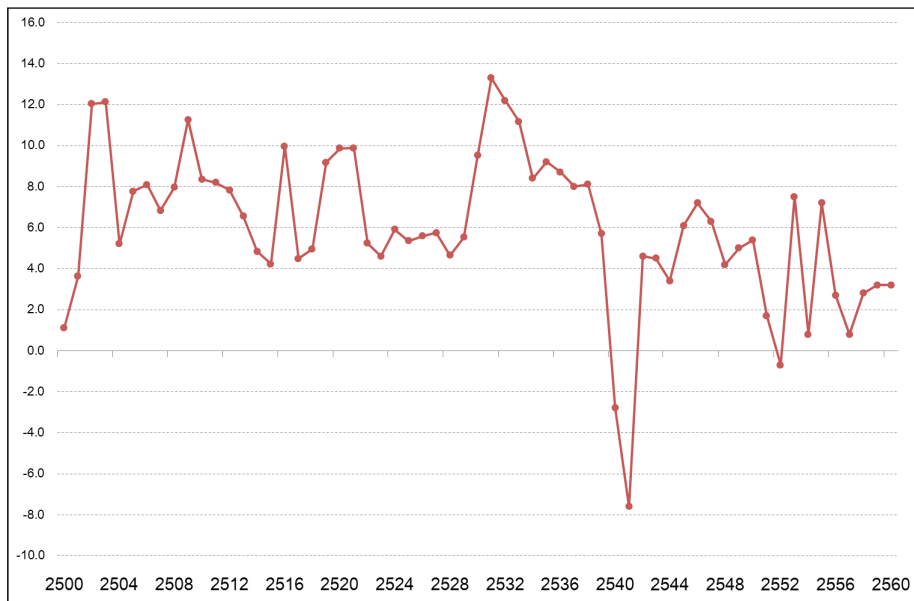
ตะวันออกที่เรียกกันว่า East Asia Model แนวทางดังกล่าวทำให้หลายประเทศประสบความสำเร็จ เช่น ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ รวมถึงไทย ที่ทำให้เราขยับฐานะจากการเป็นประเทศพัฒนาน้อยและรายได้ต่ำ (Less-Developed Country) มาสู่การเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ปานกลาง (Lower-Middle Income Country) ในปี 2530 และในที่สุดก็ขยับขึ้นเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper-Middle Income Country) ในปี 2554

นอกจากการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจโลกแล้ว ยังมีปัจจัยที่เกื้อหนุนการพัฒนาของไทยที่สำคัญ คือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใช้ระบบตลาดเสรี เพื่อต่อต้านระบบคอมมิวนิสต์ ประเทศในภูมิภาคนี้ในที่สุดก็รับแนวทางดังกล่าวทั้งหมด แม้จะเริ่มใช้ระบบตลาดเร็วช้าและในระดับที่ต่างกันก็ตาม

ประเทศไทยใช้ระบบ Market Capitalism ตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ 1960 โดยจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) ให้ภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นครั้งแรก และเริ่มมีการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเน้นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นหลัก ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้มีการเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อส่งออกแทน ในขณะที่ประเทศไทยยังถือว่าไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก และผ่านอุปสรรคมาหลายครั้ง เช่น วิกฤติการณ์น้ำมัน 2 ครั้งในปี 2516 และปี 2522/23 ตลอดจนวิกฤติการณ์ค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 ประเทศไทยเข้าสู่จุดพลิกผันครั้งใหญ่ในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1980

การพลิกผันเริ่มจาก การมีข้อตกลง Plaza Accord ในปี 2528 ที่เกิดขึ้นจากการประชุมระหว่างรัฐมนตรีคลัง 5 ประเทศ คือ สหรัฐฯ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น เพื่อทำการแทรกแซงตลาดการเงินโลก ส่งผลให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ อ่อนค่าลงเมื่อเทียบกับเงินเยนญี่ปุ่นและเงินมาร์กเยอรมัน ผลที่ตามมาที่สำคัญคือ ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นปรับตัวสูงขึ้นมากและกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน ญี่ปุ่นจึงตัดสินใจย้ายฐานการผลิตครั้งใหญ่มายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งรวมถึงไทยที่มีต้นทุนการผลิตโดยเฉพาะค่าแรงถูก ปัจจัยดังกล่าวทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมแบบก้าวกระโดดในเพียงระยะเวลาสั้นๆ และออกจากฐานะประเทศพัฒนาน้อยไปสู่การเป็นประเทศ Lower-Middle Income Country ในปี 2530 จากนั้นเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ยุคเฟื่องฟูและขยายตัวในอัตราที่สูงติดต่อกันหลายปี จนกระทั่งมีปัญหาวิกฤติการเงินในปี 2540/41 (รูปที่ 2.1)

รูปที่ 2.1 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย



ที่มา: ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

เหตุการณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลอย่างมากกับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยก็คือ ประเทศจีนที่เคยใช้ระบบสังคมนิยม และ State Capitalism ตั้งแต่สิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้หันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในปี 2527 โดยยังรักษาระบบการเมืองแบบสังคมนิยมเอาไว้ หรือที่เรียกกันว่า 1 ประเทศ 2 ระบบ ในช่วงแรกดูเหมือนว่าผลการเปิดประเทศของจีนจะส่งผลทางลบอย่างมากต่อเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะจีนเป็นประเทศขนาดใหญ่มีประชากรมากกว่า 1000 ล้านคน จึงเป็นตลาดที่มีศักยภาพระดับต้นๆ ของโลก และในขณะนั้นจีนมีแรงงานราคาถูกจำนวนมากหลายประเทศจึงเกรงว่าจีนจะแย่งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ไปจากประเทศสมาชิกอาเซียน และจะผลิตสินค้าที่มีราคาถูกแข่งกับประเทศสมาชิกอาเซียนในตลาดโลก การเปิดประเทศของจีนเป็นหนึ่งในหลายปัจจัยที่กระตุ้นให้มีการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Agreement: AFTA) ในปี 2535

การเปิดประเทศของจีนแม้ว่าจะมีผลกระทบทางลบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่บ้าง แต่โดยรวมมีผลทางบวกมากกว่า เพราะจีนนอกจากจะเป็นคู่แข่งยังเป็นคู่ค้าที่มีตลาดขนาดใหญ่ ที่สำคัญคือ จีนได้กลายเป็นศูนย์กลางการประกอบสินค้าอุตสาหกรรมหลักของโลก ขณะที่ประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียง (รวมถึงไทย) ส่วนใหญ่ผลิตชิ้นส่วนการผลิตเพื่อส่งไปประกอบในจีน หลังการเปิดประเทศ เริ่มมีเงินทุนต่างประเทศไหลเข้าจีน และเพิ่มจำนวนมากขึ้นหลังจากจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในปี 2544 หลายประเทศอุตสาหกรรมหลัก เช่น สหรัฐฯ สหภาพยุโรป และ ญี่ปุ่น ต่างก็พาเหรดย้ายฐานการผลิตเข้าไปในจีน ทำให้จีนกลายเป็นศูนย์กลางการผลิตและประกอบสินค้าอุตสาหกรรมของโลก ประเทศไทยได้ประโยชน์จากการเปิดประเทศและเป็นสมาชิก WTO ของจีนอย่างมาก เพราะไทยสามารถเข้าเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตในเอเชียตะวันออกเฉียงที่มีจีนเป็นศูนย์กลาง

ในช่วงต้นของคริสต์ทศวรรษ 2000 เศรษฐกิจโลกเข้าสู่ยุคเฟื่องฟู ซึ่งเป็นผลจากการเข้าร่วมเศรษฐกิจโลกของจีน การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตในอัตราที่สูงจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) พองสบู่บ้านของสหรัฐฯ และการฟื้นตัวของเศรษฐกิจยุโรปจากการใช้เงินสกุลยูโรร่วมกันในปี 2542 ในช่วงนี้เศรษฐกิจไทยได้รับประโยชน์ไปด้วยอย่างเต็มที่ การส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด นอกจากนี้การที่เศรษฐกิจจีนและเศรษฐกิจโลกขยายตัวในอัตราที่สูง ส่งผลให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์พุ่งขึ้น ไทยที่ส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์หลักหลายประเภท ได้แก่ ยางพารา น้ำตาล และ มันสำปะหลัง ได้ประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของราคาในตลาดโลก ถ้าไม่มีวิกฤติการณ์ที่เริ่มขึ้นในปี 2549 เศรษฐกิจไทยคงยังสามารถขยายตัวในอัตราที่สูงต่อไปได้จนถึงปี 2551 เพราะการส่งออกยังขยายตัวได้ดีปลายปี 2551 ปัญหา Subprime ของสหรัฐฯ เริ่มปะทุและลุกลาม ทำให้เศรษฐกิจโลกชะลอตัวตามติดมาด้วยปัญหาหนี้สาธารณะและเสถียรภาพในกลุ่มประเทศใช้เงินยูโร (Euro Zone) ต่อด้วยการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีนจากการแตกของพองสบู่ ซึ่งตามมาด้วยการตกต่ำของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาหนี้ธุรกิจของประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศขนาดใหญ่ เช่น รัสเซียและบราซิลที่ส่งออกโภคภัณฑ์เป็นหลัก ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก รวมถึงทำให้การค้าโลกชะลอตัว ซึ่งเศรษฐกิจไทยก็หลีกเลี่ยงสถานการณ์เช่นนี้ไม่ได้ เพราะเศรษฐกิจไทยพัวพันกับเศรษฐกิจโลกอย่างแยกไม่ได้

ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ จนทำให้สามารถขึ้นมาเป็นประเทศในกลุ่ม Upper-Middle income Class ตลอดจนมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาสู่อุตสาหกรรมสำเร็จ ทว่าการพัฒนาที่ผ่านมาก็ได้สร้างปัญหาหลายอย่างให้กับระบบเศรษฐกิจ การจะพัฒนาเศรษฐกิจต่อไป เพื่อก้าวไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วและมีรายได้ระดับสูง (High-Income Country) อย่างเต็มตัว ประเทศไทยต้องมีการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของตัวเอง และต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจในภูมิภาคและโลก รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลก มิฉะนั้นเราจะติดอยู่ในกับดักการเป็นประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) เหมือนดังเช่นอีกหลายประเทศ เช่น บราซิล เม็กซิโก รัสเซีย และอาร์เจนตินา กำลังเผชิญอยู่

นอกจากปัญหาโครงสร้างแล้ว สภาพแวดล้อมของโลกก็เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีทั้งผลดีและผลทางลบต่อเศรษฐกิจไทย และยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อโครงสร้างการผลิตและการแข่งขันในเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จึงเป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงของเศรษฐกิจไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ เพื่อให้ได้ประโยชน์และลดผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นอกจากนี้เศรษฐกิจมหภาคของโลกก็เปลี่ยนไปหลังจากวิกฤติ Subprime ปี 2551/52 เศรษฐกิจหลักของโลกชะลอตัวลงอย่างชัดเจน ซึ่งก็ส่งผลต่อการส่งออกที่เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทนี้จะวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ และเศรษฐกิจมหภาคของโลกที่มีผลกระทบในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยบทต่อไปจะเป็นการศึกษากรอบนโยบายที่สำคัญเชิงลึกในแต่ละด้าน

2.2 ปัญหาเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย

แม้ประเทศไทยจะพัฒนางานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจที่สำคัญ 2 ด้านคือ การขาดความสมดุลทางเศรษฐกิจ และปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลอย่างจริงจัง

2.2.1 ความไม่สมดุลของเศรษฐกิจ

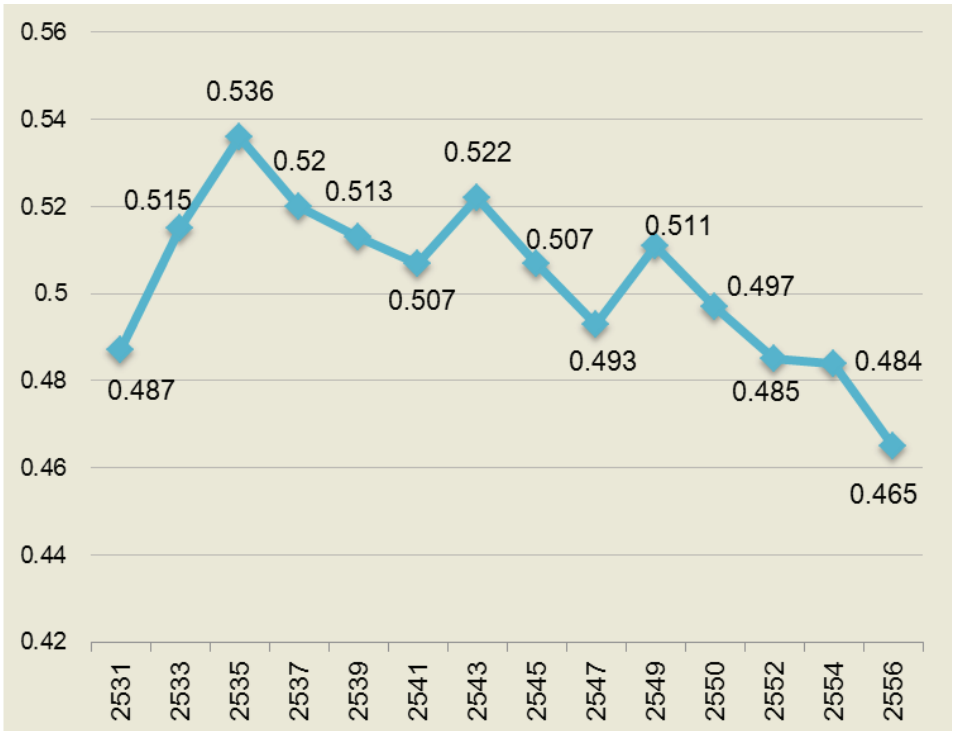
ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลและกลายเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย แม้เศรษฐกิจไทยจะมีอัตราการขยายตัวมาโดยตลอด (ยกเว้นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540/41) แต่ทว่าประโยชน์ของการพัฒนากลับกระจุกอยู่กับคนบางกลุ่ม ไม่กระจายไปอย่างเท่าเทียมทั่วถึง นอกจากนี้ความเจริญยังกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางของประเทศ ในขณะที่ผลเสียของการพัฒนา ทั้งทรัพยากรเสื่อมโทรมและปัญหาสิ่งแวดล้อมกลับกระจายอยู่ในทุกภาคส่วน ปัญหาเหล่านี้สะสมมานานและกลายเป็นตัวถ่วงการพัฒนาประเทศ และสร้างปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาสังคมและเสถียรภาพทางการเมือง

การกระจายรายได้ไม่ทั่วถึง คาดว่าปัญหาการกระจายรายได้มีมาตั้งแต่ก่อนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เพราะเป็นการปกครองในระบบศักดินา และปัจจัยการผลิตหลักคือที่ดินอยู่ในมือของคนที่มีอำนาจกลุ่ม นอกจากนี้การกำหนดนโยบายไม่ได้ยึดติดกับประชาชน เช่นนโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศ ก่อนที่จะมีสนธิสัญญา Bowring ปี 2398 การทำการค้ากับต่างประเทศต้องผ่านหน่วยงานของรัฐเท่านั้น อีกทั้งการกำหนดนโยบายก็สามารถเอื้อประโยชน์กับคนบางกลุ่ม เช่น สุรา ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าความมั่งคั่งส่วนใหญ่ของเศรษฐกิจไทยในสมัยก่อนจึงตกอยู่กับคนกลุ่มน้อยเท่านั้น แม้ว่าการปกครองจะเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยมากขึ้นบ้างหลังการเปลี่ยนแปลงปกครองปี 2475 แต่ก่อนมีแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกหน่วยงานของรัฐยังคงเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังจำกัดอยู่เฉพาะชนชั้นนำของประเทศ และมีการปฏิวัติอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้นการตัดสินใจด้านนโยบายก็ยังเอื้อประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม

ดัชนี GINI Coefficient ซึ่งใช้วัดการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจหนึ่งๆ โดยดัชนี GINI Coefficient มีค่าอยู่ระหว่าง 0 – 1 ถ้าค่าของดัชนีใกล้ศูนย์แสดงว่าการกระจายรายได้ดี และใกล้ 1 แสดงถึงการกระจายรายได้ที่เลวร้าย โดยปกติถ้าค่าดัชนีเกินระดับ 0.5 เป็นการแสดงว่าการกระจายรายได้ไม่ดี จนอาจจะเกิดปัญหาสังคมได้ ดัชนี GINI Coefficient ของไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (รูปที่ 2.2) มาโดยตลอด ตั้งแต่ปี 2531 ถึง 2534 ซึ่งแสดงให้เห็นการกระจายรายได้ของไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างแย่ แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการปรับตัวดีขึ้นบ้างของ GINI Coefficient ที่เริ่มลดลงหลังจากเพิ่มขึ้นถึงจุดสูงสุดที่ 0.536 ในปี 2535 แต่ก็ไม่อาจจะสรุปว่าการกระจายรายได้ดีขึ้น แต่

ถ้าวิเคราะห์ลึกลงไปข้อสรุปดังกล่าวถูกเพียงส่วนเดียวที่เหลือสามารถอธิบายได้จากการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2530 ที่ทำให้เกิดชนชั้นกลางมากขึ้น ในปลายทศวรรษ 2520 ญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NIEs – เกาหลีใต้ ฮองกง ไต้หวัน) อื่นๆ ย้ายฐานการผลิตมาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ASEAN ซึ่งทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ขึ้น นักธุรกิจรุ่นใหม่และชนชั้นกลางที่เป็นมนุษย์เงินเดือนเกิดขึ้น สัดส่วนรายได้ของคนกลุ่มนี้เพิ่มสูงขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าการกระจายรายได้ดูเหมือนว่าจะดีขึ้นจากการลดลงของ GINI Coefficient

รูปที่ 2.2 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้

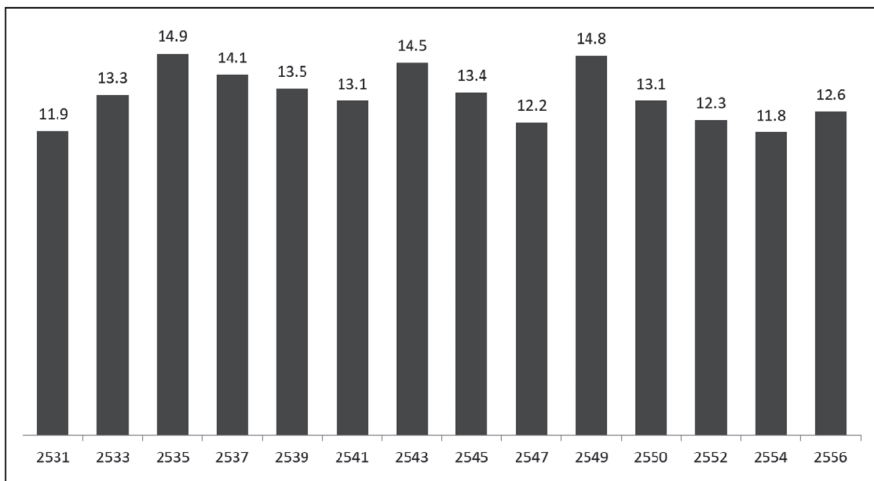


ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ถ้าพิจารณาแค่ GINI Coefficient เพียงอย่างเดียว อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ เมื่อวิเคราะห์เพิ่มเติมโดยใช้สัดส่วนรายได้เฉลี่ยของกลุ่มประชากรที่รวยที่สุดต่อประชากรที่จนที่สุด พบว่าในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมา ประชาชนในกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด มีรายได้มากกว่ากลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำที่สุดกว่า 10 เท่า นอกจากนี้สัดส่วนดังกล่าวไม่มีแนวโน้มที่ลดลงอย่างชัดเจนเหมือน GINI Coefficient (รูปที่ 2.3) แสดงว่า แม้การกระจายรายได้โดยรวมจะดีขึ้นบ้าง แต่สำหรับประชาชนที่รายได้น้อย โอกาสไม่ได้ดีขึ้นเมื่อเศรษฐกิจพัฒนาเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ กลุ่มประชาชนรายได้ต่ำสุด จึงเป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจน้อยมาก

รูปที่ 2.3 สัดส่วนรายได้ของประชากรกลุ่มรวยที่สุด (20%) ต่อประชากรกลุ่มจนที่สุด (20%)

(เท่า)



ที่มา: ข้อมูลจากสศช.

การกระจายรายได้ไม่ได้พิจารณาด้านรายได้เพียงอย่างเดียว เพราะรายได้เป็นตัวแปรที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง (Flow) ไม่ใช่เป็นการสะสม (Stock) รายได้หรือความมั่งคั่ง ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง จึงควรพิจารณาควบคู่ไปกับการถือครองทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน เงินฝากธนาคาร และโอกาสในการหา/สร้างรายได้ ข้อมูลการถือครองที่ดิน แสดงถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินโดยนักธุรกิจเพียงไม่กี่ตระกูลบางตระกูลที่ถือครองที่ดินหลายแสนไร่ และผู้ถือครองที่ดิน 1000 ไร่ขึ้นไปมีสัดส่วนต่ำมาก ขณะที่ผู้ที่ถือครองที่ดินต่ำกว่า 1 ไร่มีสัดส่วนสูงถึงประมาณร้อยละ 60 ยังไม่นับผู้ที่ไม่ได้ถือครองที่ดินอีกจำนวนมาก ในทำนองเดียวกัน จากการศึกษาของศูนย์วิจัยธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) พบว่า มูลค่าบัญชีเงินฝากที่มากกว่า 1 ล้านบาทมีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 2 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด (ตารางที่ 2.1) ข้อมูลที่มีอยู่แสดงค่อนข้างชัดเจนว่า ความมั่งคั่งกระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มน้อยในสังคม

ตารางที่ 2.1 จำนวนบัญชีเงินฝากแยกตามมูลค่าเงินฝาก

เงินฝากคนไทย		
ยอดเงินฝากในบัญชี	จำนวนบัญชีออมทรัพย์	สัดส่วน
ไม่เกิน 50,000 บาท	68,159,538 บัญชี	88.440%
50,000-100,000	2,987,477 บัญชี	3.876%
100,000-200,000	2,325,749 บัญชี	3.018%
200,000-500,000	1,943,515 บัญชี	2.522%
500,000-1 ล้าน	828,646 บัญชี	1.075%
1 ล้าน-10 ล้าน	772,500 บัญชี	1.002%
10 ล้าน-25 ล้าน	33,466 บัญชี	0.043%
25 ล้าน-50 ล้าน	9,441 บัญชี	0.012%
50 ล้าน-100 ล้าน	4,368 บัญชี	0.006%
100 ล้าน-200 ล้าน	2,183 บัญชี	0.003%
200 ล้าน-500 ล้าน	1,207 บัญชี	0.002%
เกิน 500 ล้าน	597 บัญชี	0.001%

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย
ข้อมูล พ.ศ. 2559



ที่มา: ศูนย์วิจัยกสิกรไทย

การประเมินในเบื้องต้น อนุมานได้ว่า สาเหตุของมาจาก 2 กลุ่มปัจจัยหลัก ปัจจัยแรก คือข้อจำกัดของผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งในด้านการศึกษา และทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัด ยิ่งไปกว่านั้นระบบของไทยที่เป็นทุนนิยมระบบอุปถัมภ์ (Crony Capitalism) ทำให้ผู้ด้อยโอกาสไม่มีเส้นสาย ดังนั้นโอกาสที่จะได้งานหรือการประกอบธุรกิจจึงน้อย ประกอบกับการศึกษาและทักษะจำกัด ทำให้โอกาสที่จะมีรายได้สูงขึ้นไปสู่ระดับชนชั้นกลางจึงมีจำกัด ดังนั้นแม้ว่าเศรษฐกิจพัฒนาขึ้น แต่ประชาชนกลุ่มนี้ไม่สามารถเกาะเกี่ยวผลประโยชน์จากการพัฒนาได้มากนัก โดยเฉพาะเศรษฐกิจยุคใหม่ที่ต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะเฉพาะในระดับสูง ประชาชนกลุ่มนี้ยังจะถูกทิ้งห่างไปเรื่อยๆ อีกปัจจัยหนึ่งก็คือ การลำเอียงของนโยบาย (Policy Bias) ที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม ที่ทำให้คนกลุ่มนี้ร่ำรวยจากกำไรส่วนเกิน และการสะสมทุนและสินทรัพย์ ทั้งนี้สรุปความลำเอียงของนโยบายก่อให้เกิดประโยชน์กับคนบางกลุ่ม โดยไม่กระจายไปอย่างทั่วถึงเท่าเทียมได้ดังนี้

(1) มาตรการส่งเสริมการลงทุนและอื่นๆ สร้างความได้เปรียบกับธุรกิจบางกลุ่ม หลังจากที่มีแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 โครงสร้างเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ปัจจัยการผลิตสำคัญจากเดิม คือที่ดิน เปลี่ยนไปสู่เครื่องจักรและเงินทุน มีมาตรการส่งเสริมการลงทุน เช่น การยกเว้นภาษีรายได้ และภาษีนำเข้าเครื่องจักร ที่เพิ่มความได้เปรียบให้แก่ปัจจัยการผลิตที่เป็นเงินทุน และเครื่องจักร นอกเหนือจากที่ดิน และยังสร้างความได้เปรียบแก่ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์เมื่อเทียบกับคนที่ไม่ได้รับการส่งเสริม

นอกจากนี้มาตรการอื่นๆ เช่น อัตราภาษีนำเข้าในระดับสูง และระบบโควตานำเข้า สร้างความได้เปรียบกับผู้ผลิตในประเทศที่ได้รับโควตาและสิทธิประโยชน์ทางภาษีดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการผูกขาดและอำนาจเหนือตลาดให้กับบริษัทจำนวนน้อยในประเทศ การกำหนดมาตรฐานสินค้าที่ไม่เป็นสากล เช่นรถยนต์ ผู้ผลิตในประเทศสามารถใช้วัสดุที่ด้อยคุณภาพเมื่อเทียบกับการผลิตสินค้าเหมือนกันในประเทศพัฒนาแล้ว และยังสามารถกำหนดราคาขายในประเทศไทยได้สูงกว่า ทำให้ผู้ผลิตสามารถสร้างกำไรส่วนเกินจำนวนมากในประเทศไทย นอกจากนี้มาตรการอื่นๆ เช่น ระบบใบอนุญาตในธุรกิจบางประเภท และระบบภาษี (เช่น เบียร์และสุรา) ก็สร้างอำนาจผูกขาดให้กับคนบางกลุ่ม

(2) ความไม่โปร่งใสในการให้สัมปทานและใบอนุญาต ในอดีตที่ผ่านมา การให้ใบอนุญาตและสัมปทานจะทำการกันอย่างไม่เปิดเผย เช่น ข้อมูลและเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมในทศวรรษ 2530 เป็นความลับ

ไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ขาดความโปร่งใสมาก สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปกติในอดีต จึงไม่น่าแปลกใจว่าจะมีเศรษฐกิจกลุ่มใหม่ๆ เกิดขึ้นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ขนาดของรัฐ เพราะมีกำไรส่วนเกินจำนวนมากจากการได้รับสัมปทานหรือสัญญาจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

(3) การผูกขาดและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาด ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เปิดโอกาสให้มีการผูกขาดจากนโยบายของรัฐ เช่น ระบบสัมปทานเหล็กขาวและเหล็กสี ตลอดจนระบบภาษีสรรพสามิต ทำให้เกิดการผูกขาดในตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การผูกขาดทำให้เกิดกำไรส่วนเกินในธุรกิจ เพราะสามารถกำหนดราคาขายอย่างเสรีและไม่มีความแข่งขัน และยังทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายป้องกันการผูกขาด แต่ที่ผ่านมาแทบไม่มีการบังคับใช้ และความเห็นของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มักโน้มเอียงไปทางผูกขาดมากกว่าที่จะรักษามลประโยชน์ของผู้บริโภค (เช่น กรณีขายเหล็กฟวงเปียร์) การผูกขาดนอกจากสร้างกำไรส่วนเกินให้กับผู้ผลิตแล้ว ยังทำให้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ในระดับต่ำอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศเบลเยียมมีเปียร์ถึงประมาณ 1,200 ชนิด (เทียบกับไทยที่มีแค่ 50 ชนิด) จากโรงงานทั้งหมด 44 แห่ง (ข้อมูลในปี 2559) และเปียร์เป็นหนึ่งในสินค้าส่งออกหลักของประเทศ ร่วมกับ ซีส ซ็อคโกแลต และไวน์ จากการพัฒนาผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่องทำให้เบลเยียมที่มีประชากรเพียง 11.3 ล้านคน และมีพื้นที่เล็กกว่าประเทศไทยมาก แต่มูลค่าส่งออกสินค้าประเภทอาหารสูงกว่าไทย

(4) ประเทศไทยไม่มีระบบภาษีที่เก็บจากมูลค่าสินทรัพย์และความมั่งคั่ง คล้ายกับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่อำนาจการเมืองไม่ได้อยู่ในมือประชาชนอย่างแท้จริง ระบบภาษีส่วนใหญ่เอื้ออำนวยกับคนรวย ประเทศไทยจึงไม่มีภาษีที่เก็บจากการสะสมทรัพย์สินและความมั่งคั่ง เช่น ภาษีทรัพย์สิน (ยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เสนอโดยรัฐบาลปัจจุบัน) และภาษีกำไรจากการขายสินทรัพย์ (Capital Gain Tax) ทำให้มีการถือครองสินทรัพย์ โดยเฉพาะบ้านและที่ดินจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเพื่อเก็งกำไร และเมื่อมีกำไรจากการขายก็ไม่ได้มีการเก็บภาษีจากกำไรแต่อย่างใด ด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาษี การเมืองและระบบราชการไทยที่เป็นอยู่เราจึงเป็นประเทศที่มีการกระจายรายได้และความมั่งคั่งที่เลวร้ายประเทศหนึ่งในโลก

(5) ระบบการคลังของประเทศทั้งภาษีและการใช้จ่ายทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง ในด้านรายได้ รายได้ภาษีส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยมาจากภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีการค้าต่างๆ ซึ่งเมื่อเทียบกับรายได้ของประชาชนแล้ว คนรายได้น้อยจะรับภาระภาษีสูงกว่าคนที่มียาได้สูง ส่วนในด้าน

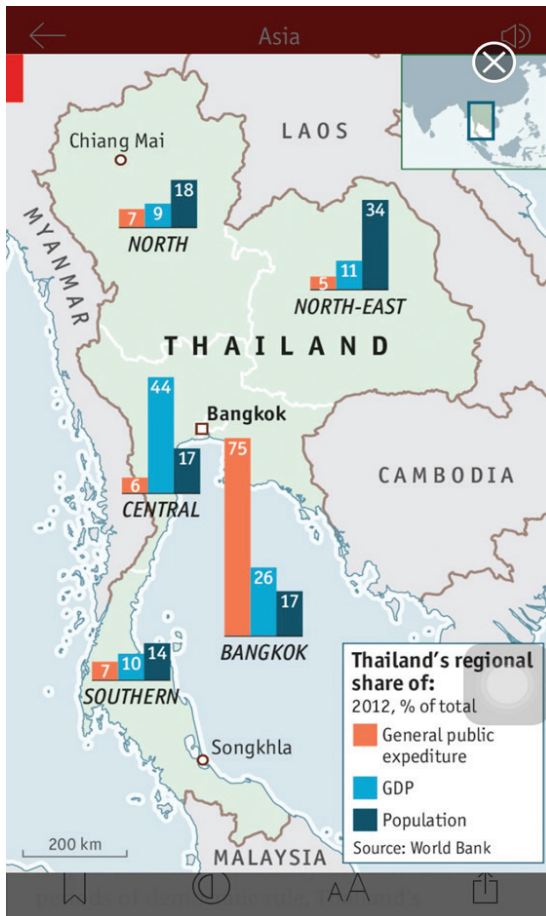
รายจ่ายภาครัฐ จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2553) พบว่าผลประโยชน์ของการใช้จ่ายด้านสาธารณสุข การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐาน ตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้สูงเป็นหลัก ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่า ระบบการคลังของประเทศไทยทำให้การกระจายได้เลวร้ายลง และทำให้ GINI Coefficient ของไทยเพิ่มขึ้นสูงกว่า 0.5 (สมชัย และ นนริฎ (2556)) ไทยเป็นประเทศเดียวจาก 15 ประเทศในการศึกษาที่รวมถึงประเทศที่ระดับการพัฒนาดำกว่า ได้แก่ กัมพูชา และอินโดนีเซีย ที่ GINI Coefficient เพิ่มขึ้นหลังการใช้มาตรการการคลัง และไทยกลายเป็นประเทศที่มี GINI Coefficient สูงที่สุด ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในกรณีของไทยกลับเป็นตรงกันข้าม

โดยภาพรวมแล้วการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของประเทศไทยโดยรวมยังกระจุกตัวอยู่เฉพาะคนกลุ่มน้อยที่มีโอกาสที่จะสร้างกำไรส่วนเกิน และที่ผ่านมาสามารถที่จะสะสมความมั่งคั่งในรูปแบบต่างๆ และขายสินทรัพย์เพื่อทำกำไรโดยไม่ต้องเสียภาษีจากการถือครองสินทรัพย์และภาษีจากกำไรจากการขายสินทรัพย์ นอกจากนี้มาตรการทางการคลังโดยรวมทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลงไปอีก ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะแก้ไขปัญหาล่าช้าเพื่อให้ประเทศไทยก้าวต่อไปได้โดยมีความขัดแย้งทางสังคมลดลง

การกระจุกตัวของความเจริญในส่วนกลางของประเทศ จากการพัฒนาประเทศที่ให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของทุกอย่าง ตั้งแต่เป็นศูนย์กลางด้านการเมือง ระบบราชการ อุตสาหกรรม การค้า การขนส่งและคมนาคมทั้งทางบก น้ำและอากาศ ส่งผลให้มีการกระจุกตัวของความเจริญอยู่ที่กรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งแตกต่างจากการวางแผนการกระจายความเจริญของหลายประเทศ เช่นกรณีมลรัฐ Pennsylvania ของสหรัฐฯ ได้แยกหน้าที่หลักของแต่ละเมืองออกจากกัน โดยเมือง Pittsburgh เป็นเมืองหลักทางอุตสาหกรรมหนัก ขณะที่เมือง Pennsylvania เป็นเมืองหลักทางการค้า บริการ การขนส่งและคมนาคม และเมือง Harrisburg เป็นเมืองหลักสำหรับหน่วยงานราชการ ความเจริญจึงกระจายไปยังเมืองหลักทั้ง 3 สำหรับไทย หน้าที่หลักทั้งหมดกระจุกตัวอยู่ในเขตเดียวคือกรุงเทพฯ และปริมณฑล นอกจากนี้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่ก็กระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงเป็นหลัก จากการศึกษาของ World Bank ในปี 2555 การใช้จ่ายของรัฐบาลในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงถึง 75% ของการใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลทั้งๆ ที่กรุงเทพมหานคร มีสัดส่วน GDP เพียง 26% และประชากรเพียง 17% ของทั้งประเทศเท่านั้น ขณะที่ในภูมิภาคที่มีความเจริญน้อยกว่า เช่น ภาคเหนือ และ

ตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนการใช้จ่ายภาครัฐต่ำมากเมื่อเทียบกับประชากรและ GDP (รูปที่ 2.5) นอกจากนี้ การบริหารประเทศที่รวมอำนาจทุกอย่างอยู่ที่ศูนย์กลางคือ กรุงเทพฯ เป็นปัจจัยหลักหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระจุกตัวของการใช้จ่ายภาครัฐ ตลอดจนการเป็นศูนย์กลางของทุกอย่างของกรุงเทพฯ การกระจุกตัวของความเจริญและอำนาจการบริหารในกรุงเทพฯ ทำให้จังหวัดอื่นขาดการพัฒนาในทุกๆด้าน

รูปที่ 2.4 การใช้จ่ายภาครัฐจำแนกตามภูมิภาค



ที่มา: ธนาคารโลก

ทฤษฎี Regional Economics กล่าวว่าไว้ว่า การที่มีประชากรและธุรกิจรวมทางเศรษฐกิจมารวมอยู่ด้วยกันมากๆ ในเมืองๆหนึ่ง จะเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสำหรับในเมืองดังกล่าว เพราะการที่มีคนรวมกันมากๆ มีผลดีทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน ทางด้านอุปสงค์ การที่มีคนมากทำให้มีอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการสูง สินค้าและบริการหลายอย่างที่มีความจำเป็นต้องอยู่ใกล้ผู้บริโภคต้องเลือกมาตั้งในเมืองดังกล่าว ส่วนในด้านอุปทานนั้น ในเขตที่มีประชากรมากสามารถหาแรงงานที่มีฝีมือได้ง่าย มีโครงสร้างพื้นฐานดีกว่าที่อื่นเหมาะกับการทำธุรกิจ และกรณีที่ต้องพึ่งผู้จัดหาวัตถุดิบ/ชิ้นส่วนการผลิต ในเมืองใหญ่ก็สามารถหาได้ง่ายกว่าที่อื่น ในเชิงพลวัตเมืองใหญ่ที่มีประชากรและธุรกิจมากจึงเหมาะที่จะที่บ่มเพาะผู้ประกอบการรายใหม่ๆ ทำให้ระยะยาวเมืองใหญ่มีศักยภาพที่จะเติบโตสูงกว่าเมืองเล็ก ปัจจัยทั้งหมดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Agglomeration Economy ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดธุรกิจให้เข้ามาสู่เมืองใหญ่ หรือสรุปง่าย ๆ ได้ว่า เมืองไหนที่เจริญอยู่แล้วจะยิ่งเจริญต่อไปอีก

อย่างไรก็ตามการเติบโตของเมืองมีข้อจำกัด เพราะการที่ประชาชนอยู่รวมกันมากๆ ทำให้ต้นทุนต่างๆ สูงขึ้น โดยเฉพาะราคาที่ดินและค่าเช่าที่เรียกว่า Congestion Cost หรือต้นทุนที่เกิดจากความหนาแน่น นอกจากนี้การจำกัดของที่ดิน ทำให้การขยายกิจการโดยเฉพาะในธุรกิจที่ต้องการที่ดินมากๆ ไม่สามารถทำได้ จึงต้องย้ายออกไปตั้งที่อื่น แต่ก็ยังไม่ห่างจากเมืองใหญ่ การศึกษาของณัฐพงษ์ และคณะ (2534) สนับสนุนแนวความคิดนี้ โดยการศึกษาดังกล่าวพบว่า อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ตั้งในช่วงปลายทศวรรษ 2520 - ต้นทศวรรษ 2530 จะเลือกตั้งในเขตชานเมืองหรือปริมณฑล ในทางทฤษฎี Congestion Cost ประกอบกับการพัฒนามากขึ้นของเมืองที่มีความเจริญรองลงมาโดยเฉพาะที่ใกล้เคียงกับเมืองที่เจริญมากที่สุดของประเทศ ธุรกิจก็จะย้ายฐานหรือเลือกที่จะตั้งธุรกิจในเมืองที่เจริญรองลงมาขึ้น ซึ่งกรณีของประเทศไทยก็เป็นไปตามทฤษฎีนี้ที่กล่าวมาแล้ว ในยุคที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองในคริสต์ทศวรรษ 2530 อุตสาหกรรมและความเจริญกระจายตัวออกไปในเขตปริมณฑลและจังหวัดใกล้เคียงอื่น หลังจากนั้นเริ่มขยายตัวไปเมืองอื่นๆ เช่น ระยอง และ สมุทรสาคร

ช่วงที่ผ่านมา ไทยมีมาตรการผลักดันอุตสาหกรรมและความเจริญไปต่างจังหวัด ทว่าไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะไม่ได้เข้าถึงรากฐานของปัญหาและมาตรการที่ควรทำ เช่น มาตรการเมืองหลักที่มีการเสนอในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) ไม่ถูกนำไปใช้ มาตรการที่ใช้หลักๆ มี

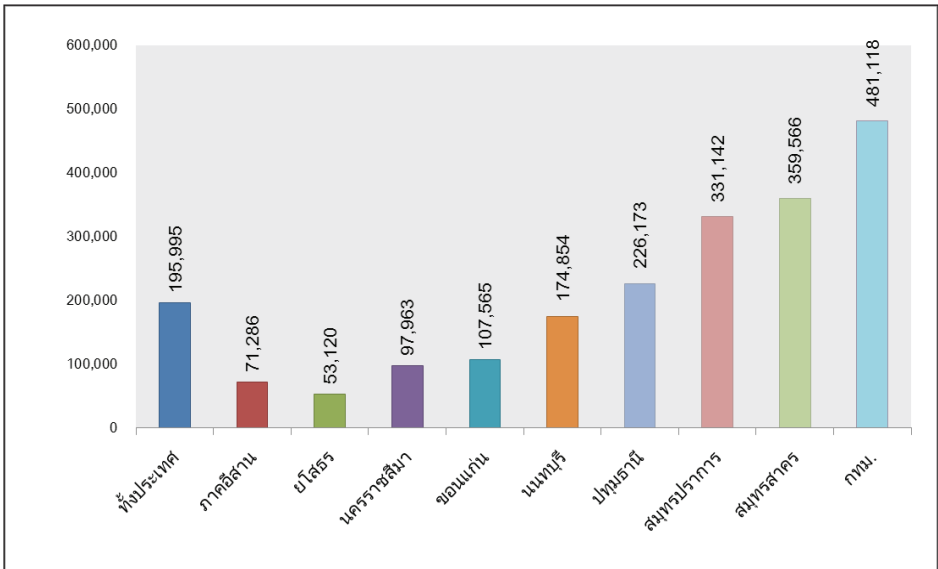
3 อย่างด้วยกัน ได้แก่ แผนพัฒนาจังหวัด มาตรการส่งเสริมการลงทุน และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เรื่องแผนพัฒนาจังหวัด รัฐบาลได้กำหนดให้ทุกจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาขึ้นมา ซึ่งหลายจังหวัดก็ทำคล้ายๆ กัน และในที่สุดก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างจริงจัง เรื่องมาตรการส่งเสริมการลงทุน ทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในช่วงแผนฯ 7 ได้มีการแบ่งเขตการส่งเสริมเป็น 3 เขต เพื่อให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกัน เขต 1 - กรุงเทพฯและปริมณฑล เขตที่ 2 - จังหวัดใกล้เคียง และเขต 3 - จังหวัดห่างไกล โดยเขต 1 ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีน้อยที่สุด เขต 2 ได้มากขึ้น และเขต 3 ได้สิทธิประโยชน์มากที่สุด อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวมีผลอย่างจำกัด การศึกษาของณัฐพงศ์ และ บันลือศักดิ์ (2535) พบว่าอุตสาหกรรมกระจายออกไปต่างจังหวัด ก่อนที่มาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวถูกนำมาใช้ และหลังจากการใช้มาตรการสิทธิประโยชน์แตกต่างกันตามเขตของ BOI ไปแล้ว 2-3 ปี การกระจายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัดก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และแม้ว่าภายหลังจะมีการกระจายอุตสาหกรรมไปเขต 3 มากขึ้นบ้าง แต่โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็ตั้งอยู่ตามรอยตะเข้ระหว่างเขต 2 และ 3 และเมืองใหญ่ในเขต 3 เป็นหลักไม่ได้ตั้งในจังหวัดที่ห่างไกลแต่อย่างใด

ปรากฏการณ์นี้สามารถอธิบาย โดยทฤษฎี Regional Economics ได้ คือ Agglomeration Economy หรือการประหยัด/การได้เปรียบเนื่องมาจากการรวมกลุ่มและ/หรืออยู่ร่วมกัน ที่เป็นประโยชน์แก่อุตสาหกรรมและธุรกิจที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงเป็นแรงดึงดูดธุรกิจให้มาตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล แต่ Congestion Cost หรือต้นทุนที่เกิดจากความแออัด ได้ผลักดันให้ธุรกิจบางประเภท เช่น อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ย้ายออกนอกเขตดังกล่าว มาตรการจูงใจทางภาษีเป็นการเสริมให้ธุรกิจมีแรงจูงใจให้เลือกที่ตั้งห่างออกไปอีกเล็กน้อยในรอยตะเข้ระหว่างเขต 1 และเขต 2 หรือเขต 2 กับเขต 3 แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเลือกที่ตั้งไม่ห่างจากกรุงเทพฯ มากนัก เพราะความเจริญทั้งหมดกระจุกอยู่ที่กรุงเทพฯ ทำয়สุดมาตรการพัฒนาสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเขตที่พัฒนาน้อย ก็ไม่ได้มีผลต่อความเจริญอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกที่ตั้งของธุรกิจมีหลายปัจจัย โครงสร้างพื้นฐานเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้น

Agglomeration Economy ของกรุงเทพฯ และข้อจำกัดของมาตรการกระจายความเจริญที่เคยใช้มาในอดีต ส่งผลให้กรุงเทพฯและปริมณฑล (ซึ่งก็คือส่วนต่อขยายของกรุงเทพฯ) กลายเป็นศูนย์กลางความเจริญและยังคงรักษาความเป็นศูนย์กลางความเจริญจนถึงทุกวันนี้ โดยผลผลิตต่อประชากรของกรุงเทพฯ สูงกว่าผลผลิตต่อ

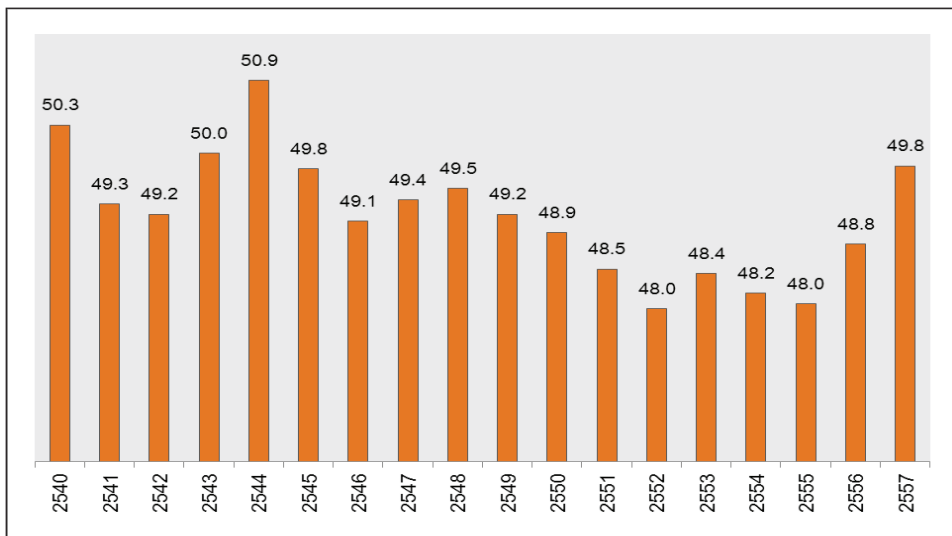
ประชากรของจังหวัดที่ต่ำที่สุดคือยโสธร เกือบ 10 เท่า (รูปที่ 2.6) และกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีผลผลิตทางเศรษฐกิจถึงเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ และไม่มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน (รูปที่ 2.7) ดังนั้นประเทศไทยจึงเติบโตแบบไม่สมดุล เพราะความเจริญกระจุกตัวเฉพาะส่วนกลางของประเทศ และที่ผ่านมายังไม่มีมาตรการที่จริงจังในการแก้ปัญหา

รูปที่ 2.5 ผลผลิตกันท์มวลรวมจังหวัดต่อคน ปี 2557 (Per Capita GPP, บาท)



ที่มา: ข้อมูลจาก สศช.

รูปที่ 2.6 สัดส่วนของ GRP กรุงเทพและปริมณฑล ต่อ GDP ทั้งประเทศ (%)



ที่มา: ข้อมูลจาก สศช.

ความเสี่ยงโทรมของสภาพแวดล้อมและการใช้พลังงานที่ขาดประสิทธิภาพ

ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าบริหารจัดการไม่ดีจะควบคู่ไปกับการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ที่รวมถึง น้ำเสีย อากาศเสีย ของเสียที่เหลือจากการผลิตอุตสาหกรรม (Solid Waste) ความร่อยหรอของทรัพยากร ทั้งประเภทที่น่ากลับมาใช้ใหม่ได้ (Renewable เช่น น้ำ อากาศ ดิน ป่าไม้) และ ที่น่ากลับมาใช้ใหม่ไม่ได้ (Non-Renewable – เช่น น้ำมัน สินแร่ธรรมชาติต่างๆ) นอกจากนี้การขยายตัวของชุมชนเมืองก็มักจะตามมาด้วยปัญหาจากความแออัด เช่น น้ำเสีย ขยะและแหล่งเสื่อมโทรมในเมือง ปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม พอสรุปได้ คือ

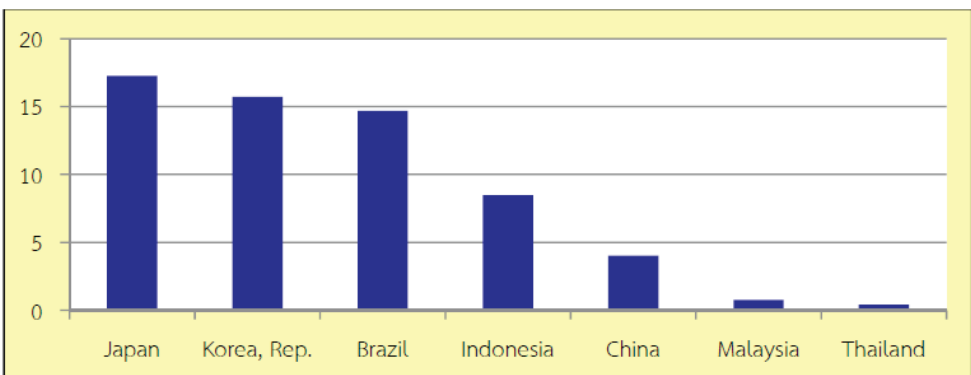
- ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า
- ปัญหาการลดจำนวนลงและการสูญพันธุ์ของสัตว์ป่า
- ปัญหาการขาดแคลนน้ำและน้ำท่วม
- ปัญหาแผ่นดินทรุด
- ปัญหาการขาดแคลนแร่ธาตุและพลังงาน
- ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม
- ปัญหาชุมชนแออัด
- ปัญหามลพิษ
- อื่นๆ เช่น Solid Waste

ปัญหาถูกปล่อยปะละเลยมานานและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังต่อเนื่อง ทำให้ปัญหาต่างๆ รุนแรงขึ้น บางครั้งก็มีปัญหาในแง่ของกฎหมายทำให้ไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น กรณีมาตาฟุต ที่สร้างปัญหาทั้งอากาศเป็นพิษและน้ำเสียจากสารเคมีแก่ประชาชนท้องถิ่นมานานกว่า 30 ปี การประกอบธุรกิจหลายอย่างได้สร้างปัญหามลภาวะอย่างรุนแรงและผิดกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบอย่างรุนแรง และจะได้รับการแก้ไขก็ต่อเมื่อเป็นข่าวดังขึ้นมา นอกจากนี้การลงทุนจากต่างประเทศหลายโครงการเป็นการหนีจากต่างประเทศที่มีการควบคุมที่เข้มงวดกว่าประเทศไทย

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วประเทศไทยมีการใช้พลังงานสะอาดที่ไม่ได้ปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ในกระบวนการผลิตน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น (สมชัย และ นณริฎ (2556) (รูปที่ 2.8) และประสิทธิภาพในการใช้พลังงานก็ค่อนข้างต่ำ โดยดูได้จากการใช้พลังงานต่อ GDP ของไทยอยู่ในระดับต้นๆ ของโลก (สมชัย และ นณริฎ (2556))

รูปที่ 2.7 สัดส่วนการใช้พลังงานสะอาดต่อพลังงานทั้งหมด (%)



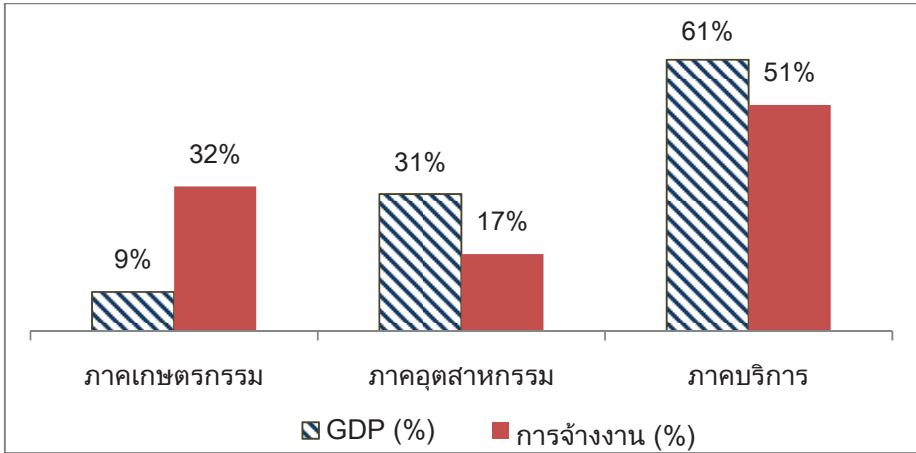
หมายเหตุ: พลังงานสะอาดประกอบด้วยพลังงานที่ไม่ปล่อยก๊าซ CO₂ ในขั้นตอนการผลิต เช่น พลังงานลม พลังงานนิวเคลียร์

ที่มา: สมชัย จิตสุชน และ นณริฎ พิศลยบุตร (2556)

ปัญหาความไม่สมดุลของโครงสร้างแรงงานและโครงสร้างเศรษฐกิจ ปัญหาความไม่สมดุลของโครงสร้างแรงงานและโครงสร้างธุรกิจมีหลายมิติด้วยกัน ตั้งแต่ความไม่สมดุลของโครงสร้างแรงงานกับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยรวม และโครงสร้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเอง ปัญหาเหล่านี้เป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพการผลิต และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ขัดขวางไม่ให้ประเทศไทยสามารถที่จะก้าวไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีรายได้สูงได้

เรื่องความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างแรงงานและโครงสร้างเศรษฐกิจพิจารณาได้ง่ายๆ จากสัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม บริการ และ เกษตรกรรม เมื่อเทียบกับสัดส่วนของมูลค่าการผลิตในแต่ละภาคต่อ GDP ของประเทศ โดยสัดส่วนของมูลค่าเศรษฐกิจที่เกิดจากภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 10 แต่แรงงานมีสัดส่วนสูงกว่ามาก (รูปที่ 2.9) สาเหตุหลักหนึ่งก็คือการใช้มาตรการต่างๆ ของรัฐบาลเพื่อแทรกแซงตลาดทำให้มีการขยายผลผลิตมากกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้มีการจ้างงานในอัตราที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้แรงงานในอุตสาหกรรมและบริการที่ได้รับการคุ้มครองก็สามารถที่จะขยายการผลิตได้มากกว่าที่ควรจะเป็นด้วยสาเหตุเดียวกัน การแทรกแซงตลาดซึ่งรวมถึงการปกป้องธุรกิจที่ไม่สามารถแข่งขันได้เป็นการจัดสรรทรัพยากรจากสาขาที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าไปยังสาขาที่มีความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำกว่า ซึ่งรวมถึงแรงงาน ในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงานจากการที่ประเทศกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุ ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ตรงกันข้ามกับการเพิ่มประสิทธิภาพของเศรษฐกิจ

รูปที่ 2.8 สัดส่วนของมูลค่าการผลิต (GDP) และการจ้างงาน
จำแนกตามภาคการผลิต ปี 2558



ที่มา: ข้อมูลจาก สศช. และ ธพท.

นอกจากโครงสร้างระดับมหภาคที่ไม่เหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งเป็นการถ่วงความก้าวหน้าของเศรษฐกิจของประเทศและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันแล้ว โครงสร้างแรงงานไทยก็มีปัญหาทำนองเดียวกัน จากการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553) พบว่าไม่นับเรื่องคุณภาพในการผลิตนักศึกษาแล้ว แรงงานที่สถาบันการศึกษาผลิตออกมาไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ผู้สำเร็จการศึกษาด้านอาชีวในระดับ ปวช. และ ปวส. น้อยเกิน ขณะที่นักศึกษาด้านสังคมศาสตร์ในสาขาต่างๆ มีมากเกินไป แต่ขาดแคลนด้านวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ จึงไม่น่าแปลกใจว่าแรงงานที่จบปริญญาตรีมีอัตราการว่างงานสูงที่สุด ในปัจจุบันมีแรงงานที่จบใหม่ประเภทนี้ต่งงานกว่า 100,000 คนต่อปี ซึ่งก็เป็นปัญหาด้านโครงสร้างแรงงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขประเทศไทยจึงจะสามารถที่จะก้าวข้าม Middle Income Trap ได้

ปัญหาเรื่องแรงงานและความขาดแคลน จะถูกกล่าวในละเอียดในรายงานที่จัดทำโดยผู้วิจัยท่านอื่นในโครงการเดียวกันนี้

2.2.2 ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยลดลง

แม้ว่าประเทศไทยจะเป็น Upper- Middle Income Country แต่ยังคงยากที่จะก้าวไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว และมีความเสี่ยงสูงที่จะตกอยู่ใน Middle-Income Trap ขณะเดียวกันก็ยังเผชิญสภาวะ Nut-Cracker Effect เพราะต้องเผชิญกับการแข่งขันจากประเทศที่มีต้นทุนต่ำกว่า และไม่สามารถยกระดับไปแข่งขันกับประเทศที่มีเทคโนโลยี และมีขีดความสามารถที่สูงกว่าได้ ประสิทธิภาพการผลิตอยู่ในระดับต่ำ และเพิ่มช้า ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เป็นเรื่องรีบด่วน

ในเวทีสากล ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน ค่อนข้างสูงโดยสถาบัน IMD และ WEF ที่เป็นองค์กรจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ โดยในปี 2559 IMD จัดอันดับของไทยอยู่ที่ 28 จาก 61 ประเทศ เพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปี 2558 ขณะที่ WEF จัดให้ไทยอยู่ในอันดับที่ 32 จากทั้งหมด 140 ประเทศ ลดลงจากอันดับที่ 31 ในปี 2558 ซึ่งถือว่าเป็นอันดับ ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาถลกลงไป จะเห็นว่าที่จุดอ่อนของประเทศไทยที่ได้อันดับต่ำเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้สามารถออกจาก Middle Income Trap ทั้งสิ้น

กรณี WEF ไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำในด้าน Institution, Health and Primary Education, Higher Education and Training, Labor Market Efficiency, Technological Readyness, และ Innovation ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่า 50 แทบทั้งหมดบางเรื่อง เช่น Innovation, Labor Market Efficiency, Higher Education and Training และ Institution อยู่ในระดับเดียวกับ Emerging and Developing Asia ด้วยซ้ำไป ปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ได้แก่ Government Stability/ Coup, Corruption, Inefficient Government Bureaucracy, Policy Instability, Inadequate Supply of Infrastructure, Insufficient Capacity of Innovation และ Inadequately Educated Workforce กรณี IMD ก็คล้ายกันคือ ไทยถูกจัดใน ระดับต่ำเรื่อง Institution Framework, Business Registration และ Productivity and Efficiency ซึ่งก็คล้ายกัน แสดงถึงปัญหาโครงสร้างที่ฉุดประเทศไทยไม่ให้ก้าวต่อไปได้ ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ บางเรื่องประเทศไทยกำลังถอยหลังเข้าคลอง เช่น กรณีกฎระเบียบต่างๆ จำนวนมากที่สร้างปัญหาให้ธุรกิจ ดัชนี Ease of Doing Business ของไทยเคยอยู่ในระดับสูงถึงที่ 12 ของโลกในปี 2551 จาก 189 ประเทศ แต่ระดับเริ่มแย่งเรื่อยๆ โดยเฉพาะหลังปี 2557 ที่ประเทศไทยตกอันดับไปอยู่ที่ 46 (รูปที่ 2.9)

รูปที่ 2.9 ดัชนี Ease of Doing Business ของไทย



ที่มา: <https://tradingeconomics.com/thailand/ease-of-doing-business>

2.3 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลทั้งทางบวกและลบต่อประเทศไทย ในส่วนนี้ได้รวบรวมปัจจัยเหล่านั้น และประเมินว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลอย่างไรต่อเศรษฐกิจไทยในเบื้องต้น ปัจจัยสำคัญเหล่านั้นได้แก่

2.3.1 การปรับทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจของจีน

หลังจากจีนเปิดตลาดและเข้าสู่ระบบการค้าโลก เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ ปัจจุบันมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสองรองจากสหรัฐฯ ซึ่งจีนไม่ได้หยุดยู่แค่นั้นเท่านั้น ได้พยายามขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนตลอดเวลา โดยมียุทธศาสตร์และแนวนโยบายใหม่ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การริเริ่มยุทธศาสตร์ One-Belt-One-Road ที่จีนฟื้นฟูเส้นทางสายไหมโบราณ เพื่อพัฒนาเป็นเส้นทางการค้าใหม่เชื่อมโยงระหว่างทวีปเอเชียและยุโรป ทั้งทางบกและทางทะเล ซึ่งความคืบหน้าล่าสุด คือการสร้างทางรถไฟขนส่งข้ามชาติเชื่อมจีนและยุโรป ซึ่งปัจจุบัน มีการเดินรถไฟถึงกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษแล้ว นอกจากนี้ จีนยังริเริ่มจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย

(Asian Infrastructure Investment Bank : AIIB) เพื่อสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก AIIB เปิดดำเนินการในเดือนมกราคม 2559 ปัจจุบัน มีสมาชิกรวม 57 ประเทศ อยู่ในเอเชีย ตะวันออกกลาง และยุโรป

นอกจากการแพร่ขยายการค้า/การลงทุนออกไปนอกประเทศแล้ว จีนยังปรับทิศทางนโยบายเศรษฐกิจภายใน มาเป็นการมุ่งเน้น Consumption-Led Growth ซึ่งบางนโยบายจะมีผลต่อ ไทยอย่างมาก ถ้าเรามีมาตรการเหมาะสมรองรับ

การพัฒนาเศรษฐกิจของจีน ทำให้รายได้ของประชากรจีนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้เกิดการขยายตัวของนักท่องเที่ยวจีนไปต่างประเทศมากขึ้นทุกปี นักท่องเที่ยวจากจีนได้กลายมาเป็นนักท่องเที่ยวที่มีปริมาณมากที่สุดในโลก และกลายมาเป็นนักท่องเที่ยวอันดับหนึ่งของไทยแทนมาเลเซีย ไทยควรใช้โอกาสในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้สร้างประโยชน์ให้กับประเทศ ให้มากที่สุด

2.3.2 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของ 6 ประเทศ ในพื้นที่แม่น้ำโขง หรือ Greater Mekong Sub-Region (GMS)

แม้ว่าประเทศไทยมีโครงการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ เช่น โครงการ 3 เหลี่ยมเศรษฐกิจที่ร่วมมือกับมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่าง กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนาม (ACMECS) แต่ความร่วมมือในโครงการเหล่านั้นมีผลอย่างจำกัด โครงการที่มีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจและโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยก็คือ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง หรือ GMS ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 2535 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ADB มีเป้าหมายที่จะเชื่อมโยงและพัฒนาเศรษฐกิจของ 5 ประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และเวียดนาม (หรือไทยกับ CLMV) กับพื้นที่ทางตอนใต้ของจีน คือ แคว้นยูนนาน และกวางสี แม้ว่า ADB จะมีเป้าหมายหลายอย่างในโครงการนี้ เช่น พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาแหล่งพลังงาน พัฒนาการท่องเที่ยว พัฒนาเกษตรกรรม รวมไปถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่ที่ส่งผลทางเศรษฐกิจเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือ การสร้างเครือข่ายคมนาคมเชื่อมโยงประเทศเหล่านี้เข้าด้วยกัน โครงการ GMS ส่งผลอย่างมากกับไทย ทำให้มูลค่าการส่งออกของไทยไปประเทศ CLMV เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จนสัดส่วนการส่งออกไปตลาดดังกล่าวใกล้เคียงกับตลาดส่งออกหลักดั้งเดิมของไทย แม้ว่าไทยยังมีอุปสรรค

ทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ในหลายด้าน และถนนที่เชื่อมไทยกับ CLMV และจีนตอนใต้ส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นตอนของการก่อสร้าง ทว่าธุรกิจ/ธุรกรรมทั้งการค้า และการลงทุนของไทยกับ CLMV ก็ยังเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ศักยภาพที่ไทยจะใช้ประโยชน์ จาก GMS ยังมีอีกมาก เพราะเราสามารถเชื่อมกับโครงการที่เพิ่งริเริ่มของจีน คือ One-Belt-One-Road และทางรถไฟที่เชื่อมจีนกับยุโรป จะทำให้ไทยสามารถขยาย ตลาดไปยังตลาดใหม่ในยุโรปตะวันออกได้ในอนาคต ขณะเดียวกัน CLMV เองก็มี ศักยภาพที่จะเป็นทั้งตลาดและฐานการผลิตของไทย

2.3.3 ญีปุ่นย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศระลอกใหม่

ญี่ปุ่นเข้าสู่สังคมประชากรสูงอายุเต็มรูปแบบ ทำให้ขาดแคลนแรงงาน และ อุปสงค์ในประเทศอ่อนแอ อีกทั้งการที่บริษัทขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิต ออกนอกประเทศจำนวนมากในช่วงก่อนหน้านั้น ส่งผลให้บริษัทขนาดกลางของญี่ปุ่น ทั้งที่ผลิตสินค้าขั้นสุดท้าย และ Suppliers ต้องย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศ จำนวนมาก ดังนั้นจึงเป็นโอกาสที่ดีของไทยที่จะจัดทำ Platform ในการรองรับการ ลงทุนระลอกใหม่จากญี่ปุ่น

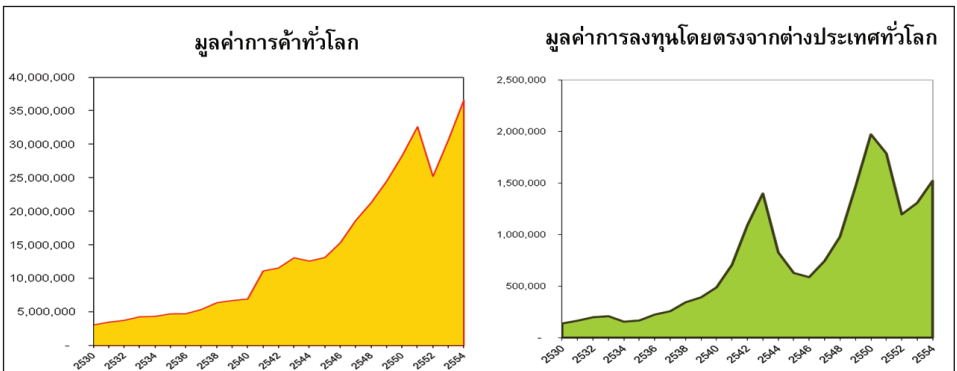
2.3.4 Re-Shoring

ปัจจุบันการส่งออกของไทยและของโลกมีมูลค่าลดลง แม้ว่าการลดลงดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ทว่าก็ไม่ใช่ปัจจัยเดียว ยังมีปัจจัยสำคัญ อื่นอีก คือ ปรากฏการณ์ใหม่ที่เรียกว่า Re-Shoring คือ การเพิ่มการผลิตขึ้นส่วน การผลิตต่างๆในประเทศตัวเอง และลดการนำเข้าจากประเทศอื่นๆ หรือเรียกง่าย ๆ ว่าเป็นการหันมาพึ่งการผลิตในบ้านตัวเองมากขึ้น Re-Shoring เกิดจากหลายปัจจัย เช่น การพัฒนาความสามารถในการผลิต การยกระดับอุตสาหกรรมที่มีอยู่ให้ก้าวหน้า ขึ้น (Industrial Deepening) การเปลี่ยนแปลงความต้องการของผู้บริโภคอย่างรวดเร็ว และการพัฒนา IT เช่น กรณีของจีน ที่พัฒนาขีดความสามารถในการผลิต ขึ้นส่วนการผลิตของสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ลดการนำเข้าชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ จากต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงลดการนำเข้าชิ้นส่วนจากไทย (Harold Sirkin, Forbes Magazine (May 31, 2016)) เรื่องนี้มีความสำคัญมาก เพราะแม้ว่าเศรษฐกิจโลก พ้นตัวการส่งออกจะไม่รุ่งเรืองเหมือนในอดีต ซึ่งการวางแผนเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้าน การผลิตต้องนำปัจจัยนี้มาพิจารณาด้วย

2.3.5 โลกาภิวัตน์ (Globalization)

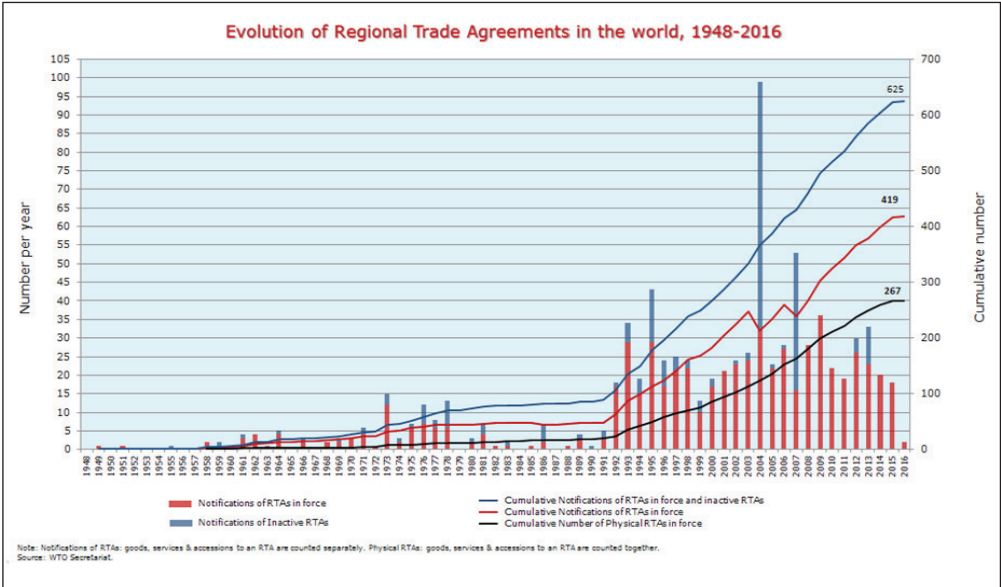
กระบวนการโลกาภิวัตน์ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โลกาภิวัตน์สร้างผลกระทบที่สำคัญ คือสร้างกระแสการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนอย่างรุนแรง ทำให้การค้า/การลงทุนขยายตัวอย่างมาก (รูปที่ 2.10) และนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงเปิดเสรีการค้า/การลงทุน ทั้งในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค (Regional Trade Agreements – RTAs) อย่างแพร่หลาย (รูปที่ 2.11) เพื่อรักษาตลาดส่งออกและความสามารถในการส่งออก ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมเจรจาเปิดเสรีการค้าและการลงทุนเหมือนกับประเทศอื่นๆ การที่ไทยอยู่ในระบบเศรษฐกิจโลกที่มีการเปิดเสรีเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้เราต้องพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้นอยู่เสมอ โลกาภิวัตน์นอกจากจะทำให้ไทยต้องปรับตัวให้แข่งขันได้ตลอดเวลาแล้ว เราก็ต้องยอมรับกฎเกณฑ์และมาตรฐานสากลในหลายเรื่อง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora -CITES) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำประมงของสหภาพยุโรป (IUU) มาตรฐานและกฎข้อบังคับสำหรับการบินระหว่างประเทศขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization - ICAO) เป็นต้น

รูปที่ 2.10 มูลค่าการค้าและการลงทุนทั่วโลก



ที่มา: www.wto.org

รูปที่ 2.11 การจัดทำข้อตกลงเปิดเสรีการค้า/การลงทุน ในระดับประเทศและภูมิภาค



ที่มา: www.wto.org

นอกจากผลของโลกาภิวัตน์จะมีต่อการค้าการลงทุนระหว่างประเทศอย่างมากแล้ว ยังก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างประเทศ ทั้งการท่องเที่ยว การทำธุรกิจ และการย้ายถิ่นฐาน รวมไปถึงการหลั่งไหลของวัฒนธรรม ข่าวสาร ข้อมูล ระหว่างประเทศ ที่ส่งผลอย่างมากต่อพฤติกรรม/ความคิด ของประชาชนในแต่ละประเทศ ซึ่งไทยก็ได้รับผลกระทบในด้านนี้ และเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งเห็นด้วยกับความคิดทางการเมืองและสังคมใหม่ๆ ที่ขัดแย้งกับความเชื่อเดิม และในยุคที่ข่าวสารข้อมูลเชื่อมโยงถึงกัน การจะบังคับให้ประชาชนมีความเชื่อในแบบเดียวกัน จึงเป็นไปได้

แม้ว่าในระยะหลังกระแสโลกาภิวัตน์จะแผ่ลงบ้างจาก Brexit ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสหรัฐ และการลงประชามติในประเทศอิตาลี แต่ไม่ได้หมายความว่ากระแสโลกาภิวัตน์จะหายไป และเมื่อเทียบกับก่อนที่จะเกิดกระแสนี้ในทศวรรษ 2530 จะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ดังนั้นเราจะต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.3.6 สังคมสูงวัย (Aging Population) ทั้งโลกและไทย

ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศกำลังเข้าสู่ยุคสังคมคนสูงวัย ไทยก็กำลังจะเข้าสู่สังคมสูงวัยในอีกไม่นาน การเข้าสู่สังคมสูงวัยจะสร้างปัญหาและการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ที่สำคัญก็คือทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน การลดลงของการออม (เพราะคนสูงวัยที่ไม่ทำงานหรือทำงานไม่เต็มเวลารายได้จึงน้อยลง) และการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายภาครัฐในการดูแลคนสูงวัย โดยเฉพาะประเทศไทยที่คนสูงวัยส่วนใหญ่มีเงินออมไม่เพียงพอที่จะใช้ยามเกษียณ ต้องมีมาตรการรองรับเรื่องเหล่านี้

การเข้าสู่สังคมสูงวัยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ ทำให้ภาครัฐมีเรื่องต้องเตรียมการและต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างเร่งด่วน เช่น การจัดระบบให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ การปรับโครงสร้างระบบราชการ และสวัสดิการของข้าราชการ เพื่อบรรเทาภาระการคลังในอนาคต และการวางระบบสวัสดิการที่จะรองรับสังคมคนชรา อย่างไรก็ตาม สังคมสูงวัยไม่ใช่มีแต่ภาระทั้งหมด เช่น สังคมสูงวัยในประเทศพัฒนาแล้วอาจจะสร้างประโยชน์ให้กับประเทศไทยได้ เพราะสามารถจัดที่พักแบบ Long Stay และบริการด้านการแพทย์ให้กับผู้สูงวัยต่างประเทศที่มีรายได้สูงได้

2.3.7 การพัฒนาเทคโนโลยีที่รวดเร็ว

การพัฒนาเทคโนโลยีของโลกก้าวหน้าแบบก้าวกระโดด และมีหลายรูปแบบ เช่น Nano Technology, Bio Technology, IT, Artificial Intelligent (AI), Material Science Technology เป็นต้น เทคโนโลยีบางอย่างถูกจัดเป็น Disruptive Technology¹ เพราะส่งกระทบผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชนในโลก เช่น Smart Phone แม้ว่าประเทศไทยจะไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงได้เอง แต่ทว่าต้องติดตามสิ่งเหล่านี้อย่างใกล้ชิด เพื่อตามให้ทันการเปลี่ยนแปลง และรักษาขีดความสามารถในการแข่งขัน

ปัจจุบันไทยยังล้าหลังในเรื่องการพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ ค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นผลจากการลงทุนในด้านวิจัยและพัฒนา (R&D) ที่มีสัดส่วนต่ำมากเพียง 0.4% ของ GDP นอกจากนี้ยังมี กฎ ระเบียบ ที่ไม่เปิดโอกาสให้มีความคิดต่าง หรือมีการปิดกั้น

¹ เทคโนโลยีที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยี และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง (disrupt) ต่อตลาดของผลิตภัณฑ์เดิม รวมทั้งอาจจะทำให้ธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีแบบเดิมๆ ล้มหายตายจากไป

ทางความคิด เช่น พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ระบบการเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ เป็นต้น ทำให้ความคิดใหม่ การคิดค้นใหม่ เกิดขึ้นอย่างจำกัด ขณะเดียวกันก็ยังมีระบบคุ้มครองสิ่งที่เกิดขึ้นจากการคิดค้นใหม่อย่างได้ผล ยังมีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาอย่างกว้างขวาง ทำให้การลงทุนคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน

2.3.8 การเข้าสู่ยุค Digital Economy

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ (ICT) บวกกับการปฏิวัติเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Revolution) ทำให้ต้นทุนของข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารลดลงอย่างมาก การลดลงดังกล่าวมีผลอย่างมากต่อการดำเนินธุรกิจทั่วโลก จากเหตุการณ์นี้ทำให้เกิดตลาดใหม่ๆ จากเดิมผู้ประกอบการโดยเฉพาะ SME ไม่สามารถเข้าถึงตลาดเหล่านั้นได้ SME ในปัจจุบันสามารถกลายเป็นผู้เล่นระดับนานาชาติได้ ผู้ผลิตและ Supplier สามารถทำการตกลงซื้อขายสินค้ากันได้โดยไม่ต้องรู้จักกันมาก่อน บริษัทข้ามชาติสามารถบริหารงานได้ง่ายขึ้นทำให้สามารถที่จะขยายกิจการไปต่างประเทศได้มากขึ้น ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นเพราะสามารถเลือกซื้อสินค้าจากที่ไหนก็ได้ ปัจจุบันการซื้อขายข้อมูล (รวมถึง Data, Information, Software และ Game) มีมูลค่ามากกว่าการค้าสินค้าและบริการ

การทำธุรกรรมเกือบทุกประเภทได้รับผลกระทบจาก Digital Revolution เกือบทั้งสิ้น ไทยก็เหมือนกับประเทศอื่นๆ ที่ไม่สามารถจะอยู่เฉยๆ ได้ ต้องปรับตัวเพื่อเข้าสู่ยุค Digital Economy ให้ได้ ซึ่งนับว่าไทยยังล้าหลังในเรื่องนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในหลายด้าน ทั้งโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT รวมถึงโครงข่าย WIFI และ Internet ตลอดจนขาดแคลนบุคลากรด้านนี้อย่างมาก อีกทั้งการมีระบบกฎหมาย (Regime) ที่มุ่งเน้นการควบคุมเป็นหลัก ยิ่งเป็นตัวจำกัดการพัฒนาและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลไปใช้ ถ้าไม่ได้รับการแก้ไข จะทำให้ไทยตามโลกไม่ทัน และไม่ได้ประโยชน์จาก Digital Revolution

2.4 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจมหภาค (Macro-Economic Factors) ของโลก

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจปัจจัยมหภาค (Macro-Economic Factors) ของโลกที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศที่มีการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก

ในขนาดมากน้อยต่างกัน ตามระดับการเปิดประเทศและความเกี่ยวพัน ปัจจุบันนี้เริ่มมีความสำคัญอย่างมากภายหลังวิกฤติ Subprime ของสหรัฐฯ ในปี 2551/52 ซึ่งเป็นวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินครั้งใหญ่ที่สุดตั้งแต่ The Great Depression ในคริสต์ทศวรรษ 1930

ภายหลังจากปี 2552 ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ที่ซ่อนอยู่เริ่มปะทุขึ้นมา เริ่มจากยุโรปที่หลายประเทศที่มีปัญหาเศรษฐกิจก่อนหน้านี้ เช่น กรีซ โปรตุเกส สเปน และอิตาลี เพิ่มเติมด้วยปัญหาผู้อพยพจากตะวันออกกลาง และนำไปสู่การต่อต้านการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ต่อมาก็มีเหตุการณ์ Brexit ตามมาด้วยกระแสต่อต้านสหภาพยุโรปใน อิตาลี ฝรั่งเศส และเบลเยียม ขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาในภูมิภาคอื่นของโลกด้วย คือ เศรษฐกิจฟองสบู่ และความปั่นป่วนในตลาดการเงินของจีน การชลดตัวทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น บราซิล และรัสเซีย จากผลของการลดลงของราคาโภคภัณฑ์ ในขณะที่เศรษฐกิจชั้นนำของโลกอีก 2 แห่ง คือสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ต่างก็เผชิญปัญหาเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะลุ่มๆตอนๆมาโดยตลอด

ปัจจุบันปัญหาเศรษฐกิจในหลายภูมิภาคของโลกก็ยังไม่คลี่คลาย เพราะหลายอย่างเป็นปัญหาโครงสร้างซึ่งต้องใช้เวลา ขณะเดียวกันมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของบางประเทศที่นำมาใช้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กลับกลายมาเป็นการสร้างปัญหาด้วยตัวเอง เช่น มาตรการ Quantitative Easing (QE) เป็นต้น ประกอบกับโครงสร้างเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนไปดังที่กล่าวแล้ว ทั้งหมดนี้ส่งผลให้สภาพแวดล้อมเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคของไทยในขนาดแตกต่างกันออกไปตามแต่ละปัจจัย

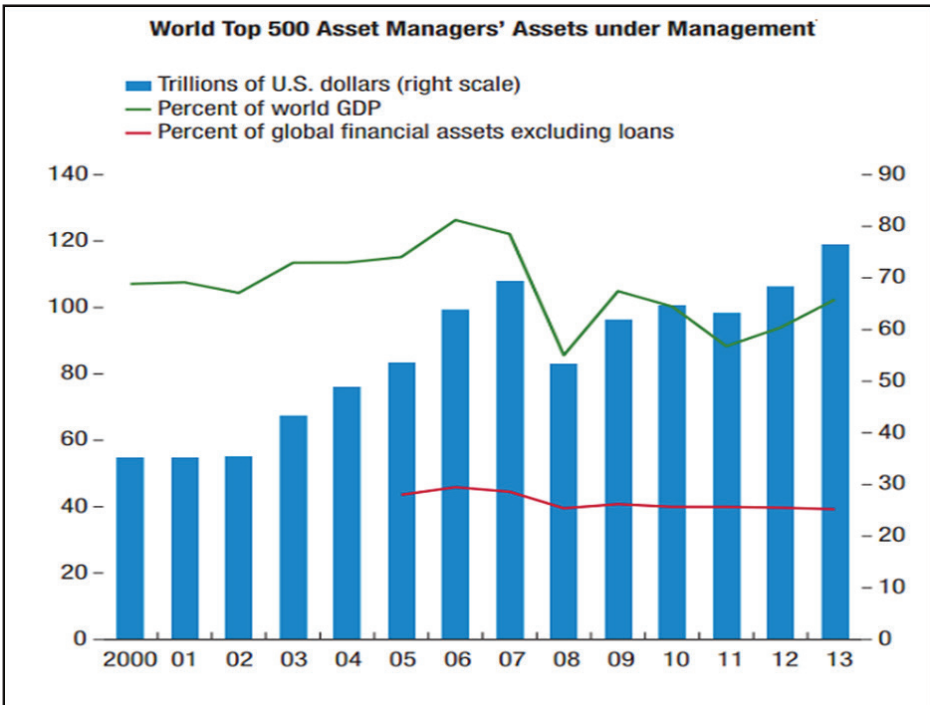
2.4.1 Capital Flow และเสถียรภาพทางการเงิน

การสิ้นสุดสงครามเย็น และการเริ่มของกระบวนการโลกาภิวัตน์ ทำให้มีการค้าและการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 ซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ หรือ Capital Flow เพิ่มตามไปด้วย จากเดิมที่ Capital Flow ส่วนใหญ่จะเป็น การลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment : FDI) และหนี้ต่างประเทศ (Foreign Loans) เมื่อตลาดทุนระหว่างประเทศพัฒนามากขึ้น ก็มี Capital Flow ในอีกรูปแบบ คือการลงทุนในสินทรัพย์ (Portfolio Investment) เพิ่มขึ้นมาอีก จนปัจจุบัน Capital Flow ในรูป Portfolio Investment ขยายตัวสูงจนมีขนาด

ใกล้เคียงกับ GDP ของโลก (จากการรวบรวมของ Mogan Standly และ The Wall Street Journal) คือที่ประมาณ 74 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (2600 ล้านล้านบาท)

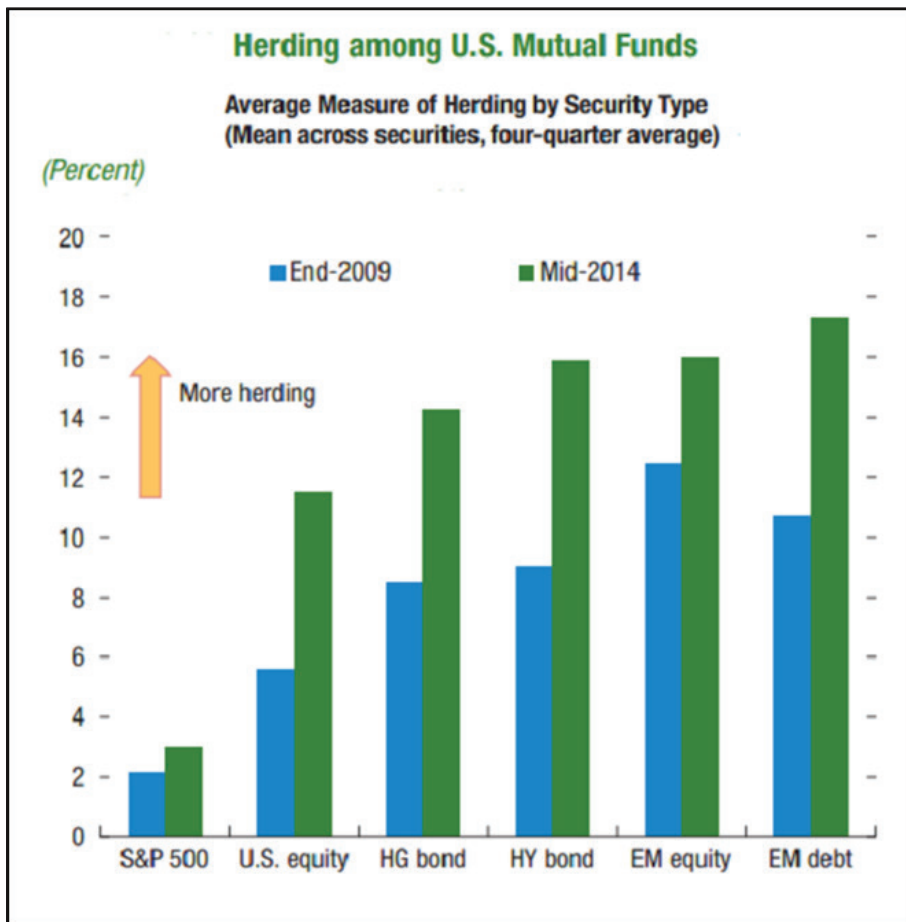
Portfolio Investment ส่วนใหญ่จะใช้การลงทุนในแบบของกองทุน The Wall Street Journal พบว่ามูลค่าสินทรัพย์ของกองทุนใหญ่ 500 อันดับของโลกขยายตัวต่อเนื่อง (ยกเว้นช่วงวิกฤติ Subprime ที่ลดลง) (รูปที่ 2.12) นอกจากนี้สัดส่วนของกองทุนขนาดใหญ่ทุกประเภทต่อมูลค่ากองทุนทั้งหมด ณ กลางปี 2558 เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับสิ้นปี 2551 (รูปที่ 2.13) ซึ่งทำให้กองทุนขนาดใหญ่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อกระแส Capital Flow ในตลาดการเงินโลก เนื่องจากส่วนใหญ่กองทุนเหล่านี้จะซื้อหรือขายพร้อมกันเพราะมีข้อมูลเชิงลึกเหมือนกัน การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความผันผวนในตลาดการเงินโลกได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นอัตราแลกเปลี่ยน ตลาดหลักทรัพย์ ตลาดตราสารหนี้ หรือตลาดตราสารอนุพันธ์

รูปที่ 2.12 มูลค่าสินทรัพย์ของกองทุนใหญ่ 500 อันดับของโลก



ที่มา: Wall Street Journal

รูปที่ 2.13 สัดส่วนของกองทุนขนาดใหญ่ทุกประเภทต่อมูลค่ากองทุนทั้งหมด



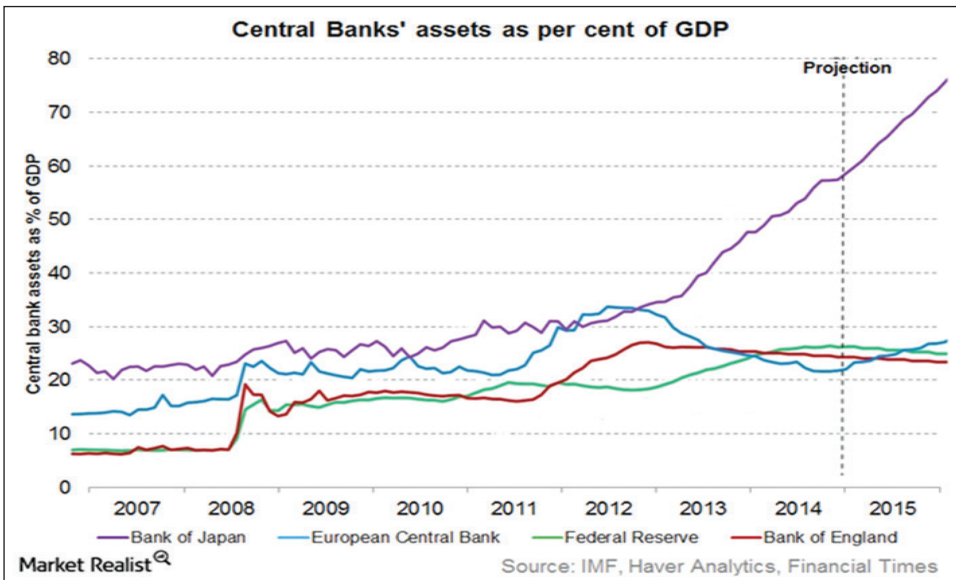
ที่มา: Wall Street Journal

นอกจากกองทุนแล้วยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้ Capital Flow รุนแรงขึ้นไปอีก ก็คือการใช้มาตรการการเงินแบบผ่อนคลายเป็นพิเศษ (Quantitative Easing - QE) ที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ QE ของธนาคารกลางสหรัฐ (Fed) ที่เริ่มใช้อย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2551 และต่อมาก็ใช้อีก 3 ครั้ง ด้วยการเข้าซื้อตราสารทางการเงินที่หลากหลาย ขณะที่ธนาคารกลางญี่ปุ่น (BOJ) เริ่มมีการใช้มาตรการ QE มานานแล้วตั้งแต่ปี 2540 จนถึงต้นปี 2550 ก็หยุดเมื่อเศรษฐกิจเริ่มมีสัญญาณฟื้นตัว และมาเริ่มใช้อย่างจริงจังอีกครั้งตั้งแต่ประมาณกลางปี 2553 และเพิ่มวงเงินอีก 2 ครั้ง ปัจจุบันธนาคารกลางญี่ปุ่น

กำลังพิจารณาปรับเพิ่มวงเงินและชนิดสินทรัพย์ที่ซื้อ กรณีของยุโรป ธนาคารกลางยุโรป (ECB) ไม่ได้ใช้ QE อย่างจริงจังในช่วงเริ่มต้นที่มีปัญหาเศรษฐกิจการเงิน แต่เป็นเพียงการเข้าซื้อพันธบัตรรัฐบาลของประเทศที่มีปัญหาการเงิน โดยเข้าซื้อพันธบัตรรัฐบาลกรีซ ไอร์แลนด์ และโปรตุเกส ในกลางปี 2553 และขอสเปน และอิตาลีในปี 2554 ECB ใช้มาตรการนี้อย่างจริงจังในต้นปี 2558 เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของมาตรการ QE กับ GDP พบว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ทำ QE มากที่สุด (รูปที่ 2.14)

การใช้มาตรการ QE ทำให้ปริมาณเงินและสภาพคล่องในตลาดการเงินโลกเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลจึงมีผลต่อราคาสินทรัพย์ทั่วโลกอย่างมาก นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่ม/ลดวงเงิน QE หรือยกเลิก QE ต่างก็ทำให้มีผลกระทบต่อ Capital Flow ทั้งนั้น และยังส่งผลต่อเนื่องไปถึงราคาสินทรัพย์ ค่าเงิน และอัตราดอกเบี้ย ของอีกหลายประเทศเกือบทั่วโลก

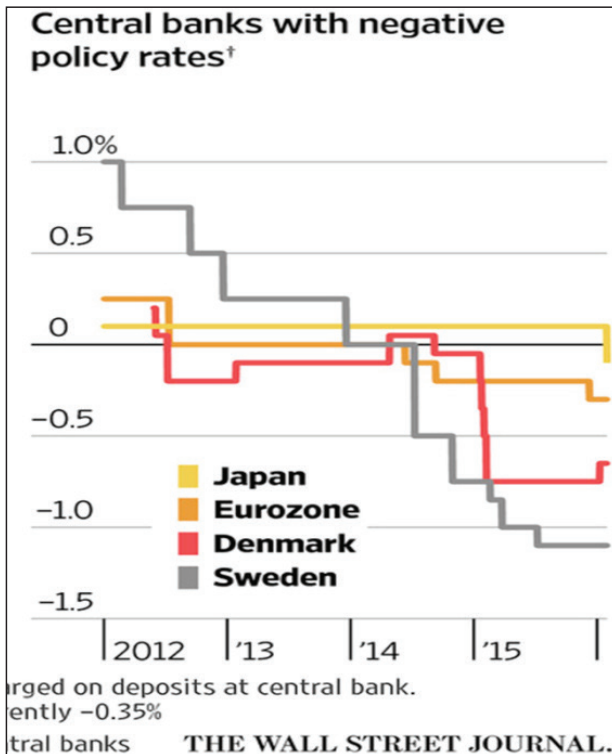
รูปที่ 2.14 สัดส่วนของมูลค่า QE ต่อ GDP ของสหรัฐฯ ยุโรป อังกฤษและญี่ปุ่น



ที่มา: <http://marketrealist.com/>

นอกจากการทำ QE แล้ว ทั้ง ECB และ BOJ ต่างก็ใช้มาตรการอัตราดอกเบี้ยติดลบ (รูปที่ 2.15) เพื่อพยายามกระตุ้นเศรษฐกิจของตน ขณะที่ Fed ที่ใช้มาตรการ QE และให้อัตราดอกเบี้ยเป็น 0% มาตั้งแต่ปี 2552 ก็ถึงเวลาที่ต้องเริ่มปรับอัตราดอกเบี้ยขึ้น โดย Fed ปรับครั้งแรกในเดือนธันวาคม 2558 ต่อมาอีกครั้งในเดือนธันวาคม 2559 และมีแนวโน้มที่จะปรับขึ้นต่อไปในปี 2560 เป็นครั้งแรกของโลกในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมาที่กลุ่มเศรษฐกิจหลักของโลกใช้นโยบายดอกเบี้ยที่สวนทางกัน การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยนโยบายโดยเฉพาะสหรัฐฯ จะมีผลอย่างมากต่อ Capital Flow ที่จะทำให้เกิดความผันผวนทางการเงิน และเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่การดำเนินนโยบายการเงินของ 3 ธนาคารกลางชั้นนำของโลก คือ ECB Fed และ BOJ กลายเป็นที่มาของความผันผวนทางการเงิน แทนที่จะสร้างเสถียรภาพในตลาดการเงินโลก

รูปที่ 2.15 อัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางยุโรป และญี่ปุ่น



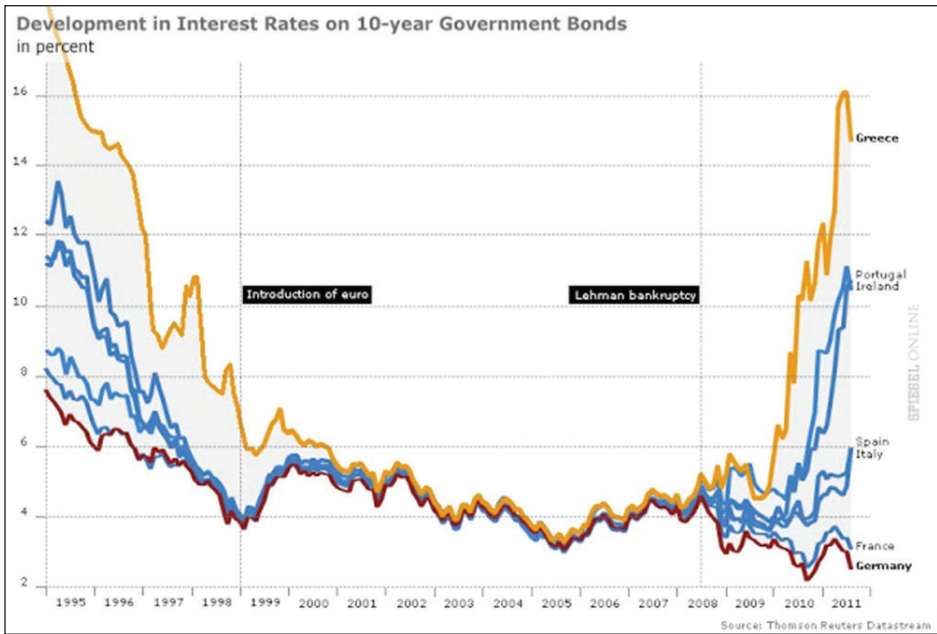
ที่มา: Wall Street Journal

2.4.2 ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของยุโรป

ยุโรปมีปัญหาหลายมิติตั้งแต่ปัญหาหนี้สาธารณะ หนี้เสียของธนาคารพาณิชย์ และเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศสมาชิก ที่ส่งผลทำให้เกิดความสั่นคลอนในการเป็นสหภาพยุโรป (EU) รวมไปถึงการใช้เงินสกุลเดียวกัน (Euro Zone)

ปัญหาหนี้สาธารณะของยุโรปเริ่มปะทุครั้งแรกในปี 2553 เริ่มจากกรีซ และลุกลามไปประเทศอื่นๆ ได้แก่ โปรตุเกส ไอร์แลนด์ อิตาลี และสเปน (กลุ่ม PIIGS) ที่มาของปัญหาจะต่างกันออกไป แต่มีความเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือ เมื่อประเทศเหล่านี้เข้าร่วม Euro Zone ที่ใช้เงินยูโรสกุลเดียวกัน อัตราดอกเบี้ยที่เคยอยู่ระดับสูงก็ลดลงเท่าๆ กับประเทศสมาชิกอื่น (รูปที่ 2.16) ผลที่ตามมาก็คือ ประเทศเหล่านี้สามารถกู้ยืมเงินได้มากขึ้น จากการที่จ่ายดอกเบี้ยในอัตราลดลง

รูปที่ 2.16 อัตราดอกเบี้ยของประเทศกลุ่ม PIIGS ก่อนและหลังเข้าเป็นสมาชิก Euro Zone



ที่มา: Thomson Reuters

กรณีกรีซ หนี้ที่เพิ่มขึ้นมาก เป็นหนี้ของภาครัฐ และต่อมาเศรษฐกิจหดตัว ติดต่อกันหลายปี ทำให้ภาระหนี้ต่อ GDP สูงขึ้นมากจนถึงระดับที่ไม่สามารถชำระ แม้กระทั่งดอกเบี้ยได้ สำหรับไอร์แลนด์การลดลงของดอกเบี้ยนำไปสู่ปัญหาฟองสบู่ ที่อยู่อาศัย และเมื่อฟองสบู่แตกก็เกิดหนี้เสีย รัฐบาลของประเทศทั้งสองต้องเข้าไปแก้ปัญหาจนเป็นภาระการคลัง ขณะที่**โปรตุเกส** แม้ว่าจะไม่เกิดฟองสบู่เหมือนไอร์แลนด์ และสเปน แต่เนื่องจากการปล่อยสินเชื่อไม่โปร่งใส จึงทำให้เกิดหนี้เสียและปัญหาธนาคารพาณิชย์ จนกระทั่งกลายเป็นปัญหาหนี้สาธารณะ **กรณีของอิตาลี** ในช่วงต้นยังไม่มีปัญหาหนี้เสีย แต่จากระบบเศรษฐกิจที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและใช้เงินสกุลเดียวกับประเทศที่มีขีดความสามารถสูงมากคือเยอรมนี ทำให้ไม่สามารถแข่งขันได้ ประกอบกับสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจหลังวิกฤติการเงินปี 2551/52 เศรษฐกิจอิตาลีจึงแทบจะไม่ขยายตัวเลย ขณะที่งบประมาณก็ขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ทำให้หนี้สาธารณะที่สูงอยู่แล้วสูงขึ้นไปอีก จนปัจจุบันสูงถึงประมาณร้อยละ 130 ของ GDP ซึ่งถ้าปล่อยให้เพิ่มสูงขึ้นไปกว่านั้นมีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลอิตาลีจะไม่สามารถชำระหนี้ได้

ในช่วงต้นของวิกฤติใน Euro Zone มีความกังวลว่า กรีซอาจจะต้องออกจากความเป็นสมาชิก Euro Zone และหันกลับไปใช้เงินสกุลเดิมของตัวเอง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปฏิกิริยาลูกโซ่ต่อเนื่องไปประเทศอื่นที่มีปัญหา จนถึงการล่มสลายของ Euro Zone อย่างไรก็ดีตาม EU ได้ให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีปัญหา โดยการให้ ECB เข้าซื้อพันธบัตรรัฐบาลของประเทศที่มีปัญหา และป้องกันการเก็งกำไรโดยการทุ่มตลาดให้ราคาพันธบัตรดังกล่าวลดลง รวมถึงการให้เงินกู้แก่รัฐบาลที่มีปัญหา และท้ายสุดได้มีการลดหนี้หรือที่เรียกกันว่า Hair Cut กับรัฐบาลกรีซ ในที่สุดก็หลีกเลี่ยงวิกฤติไปได้ ปัจจุบันมีแต่กรีซที่ยังต้องรับความช่วยเหลืออยู่

สำหรับปัญหาหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์ นอกจากจะเกิดจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจที่ยืดเยื้อ และการขาดธรรมาภิบาลแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำ จนถึงขั้นติดลบในระยะหลังของ ECB ทำให้ฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ทรุดลง เพราะธนาคารปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำลงมาก แต่ไม่สามารถลดดอกเบี้ยเงินฝากลงในอัตราที่เท่ากันได้ ในที่สุดทำให้ Return on Equity ของธนาคารพาณิชย์ยุโรปโดยรวมต่ำกว่า Cost of Equity (รูปที่ 2.17) ดังนั้นธนาคารพาณิชย์ยุโรปจึงมีฐานะการเงินที่ทรุดลง นอกจากนี้ในระยะหลังธุรกิจหลายประเภททรุดตัวตามภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริษัทขนส่งทางเรือ ทำให้หนี้เสียของธนาคารยุโรปโดยรวมอาจจะมีปัญหาได้ในอนาคต

ปัญหาหนี้เสียที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในอิตาลี โดยในปัจจุบันอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 ของสินเชื่อ (รูปที่ 2.18) และการแก้ไขก็ทำได้ยาก จากการประเมินของ ECB ธนาคารพาณิชย์ในอิตาลีต้องการเพิ่มทุนประมาณ 40,000 ล้านยูโร ซึ่งแม้ว่าอิตาลีมีหนี้สาธารณะที่สูงมาก แต่คาดว่ารัฐบาลยังพอมีความสามารถเข้าไปช่วยธนาคารพาณิชย์ในประเทศได้ แต่ติดขัดที่กฎระเบียบของ EU ตาม Lisbon Treaty ที่รัฐบาลอิตาลีต้องให้ธนาคารที่มีปัญหารับภาระก่อน ด้วยการลดทุนและตัดหนี้จากหุ้นกู้ตัวเอง ซึ่งทำได้ยากในกรณีของอิตาลี เพราะหุ้นกู้ส่วนใหญ่ถือครองโดยครัวเรือนที่มีสัดส่วนของการถือหุ้นกู้เหล่านี้สูงถึงร้อยละ 14 ของการออมทั้งหมด ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงติดขัดและยังตกลงกันไม่ได้ ถ้าปล่อยปัญหาให้ยืดเยื้อต่อไปอาจจะกลายเป็นวิกฤติการเงินได้ (บันลือศักดิ์ (2559,1))

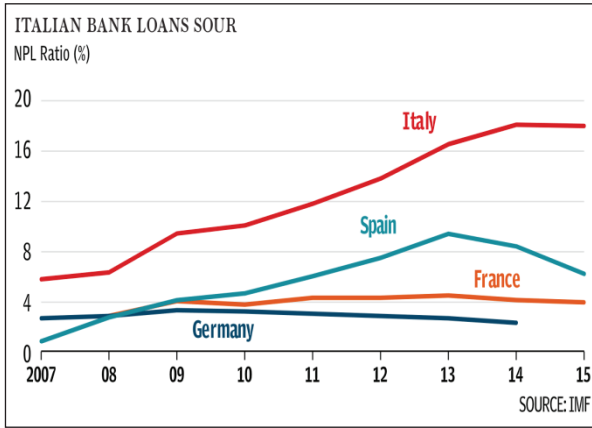
นอกจากยุโรปจะเผชิญปัญหาหนี้สาธารณะและสถาบันการเงิน ตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาใหญ่อีกเรื่องหนึ่งคือ ปัญหาการเมืองของประเทศสมาชิกที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของสหภาพยุโรป และ Euro Zone ปัจจุบันที่เป็นตัวเร่งให้เสถียรภาพของ EU สั่นคลอน เริ่มจากการลงประชามติถอนตัวจากการเป็นสมาชิกภาพ EU ของอังกฤษ หรือที่รู้จักกันว่า Brexit แม้จะไม่มีผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจยุโรปมากนัก แต่ส่งผลทางอ้อมที่มีนัยสำคัญอยู่ 2 ประการด้วยกัน

รูปที่ 2.17 Return on Equity และ Cost of Equity
ของธนาคารพาณิชย์ยุโรป



ที่มา: Telegraph

รูปที่ 2.18 NPL ของประเทศหลักในยุโรป



ที่มา: Wall Street Journal (WSJ)

อย่างแรกก็คือ Brexit ได้สร้างความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจให้กับ EU ทำให้ธุรกิจเลื่อนการลงทุนออกไป และผู้บริโภคเลื่อนการตัดสินใจซื้อสินค้าที่มีมูลค่าสูง เช่น รถยนต์และบ้านออกไป ทำให้เศรษฐกิจ EU ชะลอตัวลง European Commission ประเมินว่า Brexit ทำให้เศรษฐกิจ EU ขยายตัวลงประมาณร้อยละ 0.3 – 0.5 ขณะที่ IMF ประเมินว่าทั้งหมดส่งผลทำให้เศรษฐกิจโลกขยายตัวลดลงประมาณร้อยละ 0.1

อย่างที่สอง ที่เป็นปัญหาใหญ่มักราวนั้นคือ Brexit ได้ปลุกกระแสต่อต้าน EU ที่มีอยู่แล้วให้รุนแรงขึ้น (บันลือศักดิ์ (2559,2)) โดยเฉพาะในอิตาลี ที่มีการลงประชามติ ปฏิเสธการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องที่มาของวุฒิสมาชิกที่เสนอโดยรัฐบาลในเดือนพฤษภาคม 2559 ที่ผ่านมา ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีลาออก และคาดว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ในกลางปี 2550 ซึ่งในขณะนี้พรรค 5-Star Movement ที่ต่อต้าน EU กำลังมีคะแนนนำอยู่และมีแนวโน้มว่าจะชนะเลือกตั้ง ซึ่งจะสร้างความเสี่ยงที่อิตาลีอาจจะต้องเผชิญกับการตัดสินใจว่าจะออกจาก EU หรือไม่ และถ้าออกจริง จะสร้างปัญหาที่รุนแรงกว่า Brexit หลายเท่า เพราะอิตาลีใช้เงินยูโรด้วย การออกจาก EU และ Euro Zone ทำให้อิตาลีต้องกลับไปใช้เงินสกุลเดิม ซึ่งค่าเงินจะดิ่งลงเมื่อเทียบกับยูโร และจะทำให้ อิตาลีไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ ซึ่งจะส่งผลเป็นวงกว้างไปถึงสถาบันการเงินในยุโรป หลายแห่งที่เป็นผู้ถือพันธบัตรรัฐบาลรายใหญ่ของอิตาลี ถ้าเกิดเหตุการณ์นี้จริง จะเกิดวิกฤติการเงินที่อาจจะรุนแรงกว่าวิกฤติการเงินปี 2551/2 เสียอีก ปัจจุบันกระแส

ต่อต้านสหภาพยุโรปของประชาชนในประเทศสมาชิก EU แพร่ขยายไปหลายประเทศ รวมถึงฝรั่งเศส อิตาลี และเบลเยียม จึงมีความไม่แน่นอนและความเสี่ยงสูงในสหภาพยุโรป (บันลือศักดิ์ (2559,3))

แม้ว่าในปัจจุบันสถานการณ์ของสหภาพยุโรปจะปรับตัวดีขึ้นบ้าง โดยเศรษฐกิจสหภาพยุโรปเริ่มฟื้นตัว โดยเฉพาะประเทศที่เคยมีปัญหา เช่น อิตาลี สเปน และโปรตุเกส แม้กระทั่งกรีซก็มีเศรษฐกิจที่ขยายตัวเล็กน้อย นอกจากนี้ผลการเลือกตั้งในฝรั่งเศส ฝ่ายต่อต้านสหภาพยุโรปพ่ายแพ้อย่างหมดรูป ทำให้กระแสการแยกตัวจากสหภาพยุโรปดูเหมือนจะเบาบางลง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาในยุโรปยังคงอยู่ ยังไม่มีการปรับโครงสร้างของเศรษฐกิจที่มีปัญหาและหนี้เสียของธนาคารอิตาลีก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ฝ่ายขวาที่ต่อต้านสหภาพยุโรปแม้จะพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในฝรั่งเศส แต่ยังมีอยู่และอาจจะกลับมาได้ในอนาคต

2.4.3 ปัญหาเศรษฐกิจของจีน

ปัญหาเศรษฐกิจจีนซับซ้อนไม่แพ้ยุโรป เพราะมีปัญหา 2 อย่างที่เกิดขึ้นพร้อมกันคือ การแตกของฟองสบู่ 2 รอบ และปัญหาโครงสร้างจากการลดลงของแรงงานและค่าจ้างที่สูงขึ้น ปัญหาฟองสบู่เกิดขึ้นมานานแล้ว จากการที่เงินเกินดุลบัญชีเดินสะพัดและบัญชีเงินทุนพร้อมกัน ทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศ เพิ่มขึ้นมาก จากประมาณ 200,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นประมาณ 4 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 20 เท่าใน 12 ปี ทำให้เกิดสภาพคล่องที่ท่วมระบบเศรษฐกิจจีน ก็เหมือนกับฟองสบู่อื่นๆ สภาพคล่องที่ล้นระบบ ส่งผลให้เกิดการเก็งกำไรซึ่งนำไปสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ในที่สุด (บันลือศักดิ์ (2557(1)) นอกจากนี้รัฐบาลจีนได้มีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งการใช้จ่ายภาครัฐและมาตรการการเงินโดยให้ธนาคารใหญ่ของรัฐบาลเร่งปล่อยสินเชื่อเพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจฟองสบู่ของจีนแตกครั้งแรกในปี 2547 (บันลือศักดิ์ (2557(2)) อย่างไรก็ตามเนื่องจากในขณะนั้น จีนยังมีต้นทุนที่ต่ำและอยู่ในช่วงต้นของการพัฒนา ทำให้ยังมีศักยภาพที่จะเติบโตอีกมาก ประกอบกันยังมีปัจจัยเกื้อหนุนเศรษฐกิจก็คือ เศรษฐกิจโลกยังอยู่ในภาวะรุ่งเรือง การเป็นเจ้าภาพโอลิมปิก ทำให้มีการลงทุนก่อสร้างสถานที่จัดการแข่งขันและโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก และหนี้ภาครัฐขณะนั้นอยู่ในระดับต่ำ ทำให้สามารถรองรับภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการแตกของฟองสบู่ได้ (บันลือศักดิ์ (2557(2)) Bank for

International Settlements (BIS) ประเมินว่าหนี้เสียของธนาคารพาณิชย์เงินในครั้งนั้น มีความเสียหายประมาณร้อยละ 20-25 ของ GDP

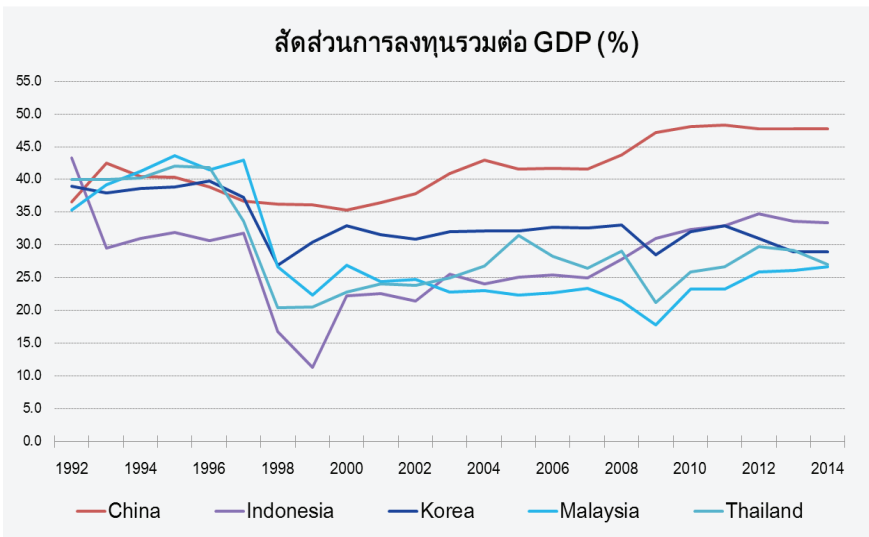
หลังจากฟองสบู่แตกครั้งแรก ซึ่งเศรษฐกิจเงินไม่ได้ทรุดตัวลงอย่างทีหลายฝ่ายคาด และกลับมาขยายตัวสูงต่ออีก การลงทุนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศยังคงเติบโตต่อเนื่อง ยุคเฟื่องฟูของเศรษฐกิจเงินหยุดชะงักในปลายปี 2551 จากวิกฤติ Subprime สหรัฐฯ ซึ่งในที่สุดก็กลายเป็นวิกฤติการเงินโลกที่รุนแรงในปี 2551 ครั้งนี้รัฐบาลจีนใช้มาตรการตามแนวทางเดิม แต่ในขนาดที่สูงกว่าปี 2547 โดยมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งหมดมีมูลค่าสูงถึง 4 ล้านล้านหยวน และสูงกว่าร้อยละ 10 ของ GDP (สูงกว่าทั้งสหรัฐฯ และยุโรป ซึ่งมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่าจีนมาก) ผลที่ได้ก็คล้ายกับปี 2547 คือ เศรษฐกิจเงินในระยะสั้นขยายตัวในอัตราที่สูงมาก และก่อตัวเป็นฟองสบู่รอบใหม่ในปี 2552 แต่ที่ต่างจากกรณีปี 2547 ก็คือในระยะหลังเงินไม่ได้มีค่าแรงต่ำเหมือนสมัยก่อน และจำนวนแรงงานลดลงจากประชากรสูงอายุมีจำนวนมากขึ้น อีกทั้งการที่เศรษฐกิจขยายตัวและมีการลงทุนที่สูงมาหลายปีติดต่อกัน ทำให้โอกาสการลงทุนลดลงจากเดิมตั้งนั้น การลงทุนจากต่างประเทศจึงลดลงจากเดิม ขณะเดียวกันหนี้ภาครัฐก็เริ่มสูงขึ้นจากหนี้รัฐบาลท้องถิ่นที่กู้เงินมาลงทุนทั้งเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและเพื่อผลกำไรทางธุรกิจ ผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมหาศาลของรัฐบาลจีน ทำให้หนี้ธุรกิจของเงินพุ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เงินกลายเป็นประเทศที่มีหนี้ต่อ GDP สูงที่สุด (รูปที่ 2.19) และมีสัดส่วนการลงทุนต่อ GDP สูงที่สุด (รูปที่ 2.20) เมื่อเทียบกับประเทศที่เคยเกิดฟองสบู่ด้วยการขยายตัวของการลงทุนและสินเชื่อในระดับนี้จึงไม่น่าแปลกใจว่าฟองสบู่ครั้งนี้มีขนาดใหญ่กว่าเมื่อปี 2547 มาก และในที่สุดฟองสบู่ก็แตกในปี 2556

รูปที่ 2.19 หนี้ต่อ GDP ของจีนและประเทศพัฒนาแล้วชั้นนำ



ที่มา: WSJ

รูปที่ 2.20 สัดส่วนการลงทุนต่อ GDP ของจีน และประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง

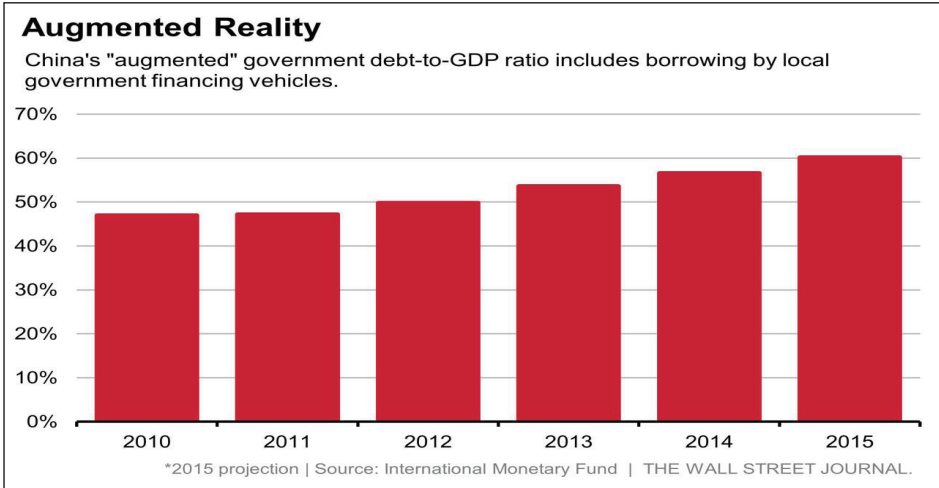


ที่มา: IMF

การแตกของเศรษฐกิจฟองสบู่ในปี 2556/57 รุนแรงมากกว่าที่เกิดขึ้นในปี 2547 ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจก็แตกต่างจากเมื่อปี 2547 ในครั้งนี้สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจแม้แต่น้อย เริ่มจากภาระหนี้ภาครัฐ โดย Goldman Sachs ประเมินว่า ณ สิ้นปี 2558 หนี้สาธารณะของจีนมีสัดส่วนประมาณ 60% ของ GDP (รูปที่ 2.22) ซึ่งเป็นระดับสูงพอที่จะเป็นข้อจำกัดของรัฐบาลในการใช้จ่ายกระตุ้นเศรษฐกิจ นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจยังเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิงจากปี 2547 เศรษฐกิจสหรัฐฯ ขยายตัวในอัตราที่ลดลง เศรษฐกิจญี่ปุ่นก็ยิ่งชะลอตัวจากปัญหา Deflation เรื่องจริง บวกกับการเป็นสังคมสูงวัยและมีหนี้สาธารณะสูงมาก ส่วนยุโรปก็มีปัญหาหนี้สาธารณะ หนี้เสียของธนาคารพาณิชย์ และเสถียรภาพรัฐบาลของประเทศสมาชิก EU ซึ่งสร้างความเสี่ยงที่จะเกิดการสลายตัวของสหภาพยุโรปและ Euro Zone ขณะที่ Emerging Markets ขนาดใหญ่ก็มีปัญหาหนี้ต่างประเทศของธุรกิจสูงและค่าเงินลดลงจากการตกต่ำของราคาโภคภัณฑ์ ดังนั้นการส่งออกของเงินที่เคยเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจมาเกือบ 20 ปีกลับซบเซา เศรษฐกิจจีนในปัจจุบันจึงอยู่ในภาวะชะลอตัวลง แม้ว่าระยะหลังรัฐบาลจีนจะหันมาใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างฟองสบู่ที่อยู่อาศัยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง (Reflate) และยังให้ธนาคารรัฐปล่อยสินเชื่อให้กับบริษัทที่มีปัญหาจากการแตกของฟองสบู่เพื่อให้เกิดการลงทุน แต่ก็ไม่ได้ช่วยฟื้นเศรษฐกิจมากนัก เศรษฐกิจจีนจะคงยังชะลอตัว โดยล่าสุดเศรษฐกิจจีนขยายตัวลดลงเหลือร้อยละ 6.9 ในไตรมาสที่ 1 ปี 2560 ซึ่งดูเผินๆ อาจจะไม่ว่ายเกินไถ่ เพราะยังเป็นตัวเลขที่สูง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาดัชนีทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น Purchase Manager Index กลับบ่งชี้ว่า เศรษฐกิจจีนขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่านั้นมาก การศึกษาของบราวเนียนิกิจชั้นนำของโลกหลายแห่งชี้ว่า เศรษฐกิจจีนที่จริงแล้วขยายตัวต่ำกว่าอัตราที่เป็นตัวเลขทางการมาก (รูปที่ 2.23)

โดยปกติการแตกของฟองสบู่ที่ใหญ่ระดับนี้ จะตามมาด้วยการหดตัวของการลงทุน เนื่องจากมีกำลังการผลิตส่วนเกินในหลายอุตสาหกรรม รวมทั้งมีอุปทานส่วนเกินในภาคอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ยังตามมาด้วยหนี้เสียและวิกฤติทางการเงิน สถานการณ์ของจีนก็มีแนวโน้มไปทางนั้น แต่เนื่องจากหนี้ส่วนใหญ่ยังเป็นหนี้ในประเทศ เศรษฐกิจจีนยังมีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด และมีเงินสำรองระหว่างประเทศสูง ทำให้ไม่เกิดวิกฤติด้านการเงินระหว่างประเทศ

รูปที่ 2.21 หนี้ภาครัฐต่อ GDP ของจีน



ที่มา: WSJ และ Goldman Sachs

รูปที่ 2.22 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีนที่เป็นตัวเลขทางการ และที่ประเมิน โดยวาทิชนกิจชั้นนำของโลก



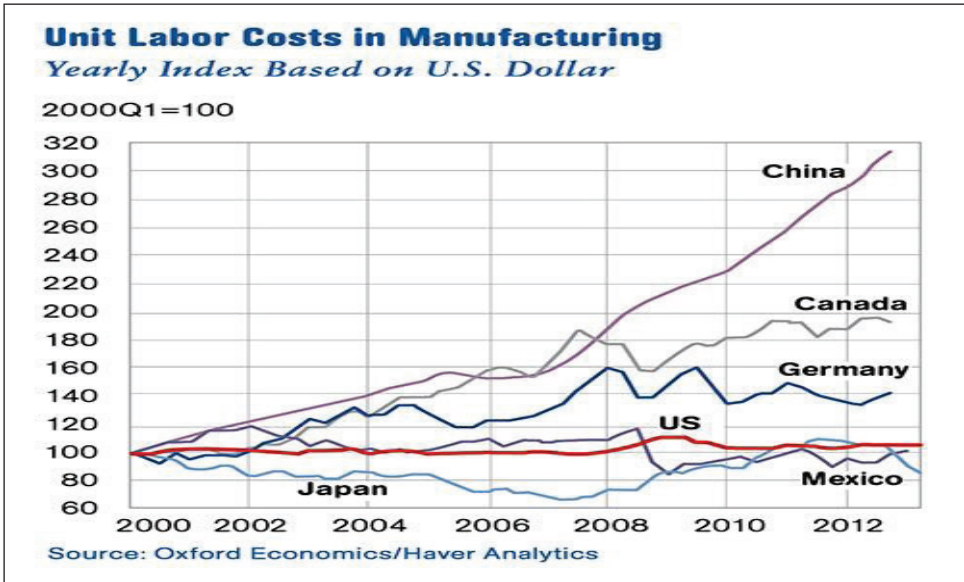
ที่มา: WSJ

ในการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น รัฐบาลจีนใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งมาตรการการเงินและการคลัง ด้านการเงิน ธนาคารกลางจีนหรือ People Bank Of China (PBOC) ได้ลดดอกเบี้ยและอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจหลายครั้ง ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ รัฐบาลให้ธนาคารของรัฐที่เป็นธนาคารใหญ่ 4 แห่งปล่อยสินเชื่อ ให้แก่บริษัทที่รัฐบาลถือหุ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่มีปัญหาทางการเงิน เพราะ ลงทุนเกินความจำเป็นในช่วงที่รัฐบาลกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างมากในปี 2552 สำหรับ มาตรการทางการคลังรัฐบาลจีนใช้งบประมาณลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจำนวน มหาศาล นอกจากนี้รัฐบาลได้พยายามกระตุ้นการลงทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย โดยการยกเลิกข้อจำกัดในการซื้อบ้านที่มีไว้เพื่อป้องกันการเก็งกำไร ทำให้ปัญหา ฟองสบู่อสังหาริมทรัพย์กลับมาอีกครั้งหนึ่ง และปัญหากำลังการผลิตส่วนเกินของ ภาคอุตสาหกรรมรุนแรงขึ้น แม้ว่าจะทำถึงระดับนี้ แต่ยังสามารถแค่ประคองไม่ให้ เศรษฐกิจจีนทรุดตัวไปมากกว่านี้ ที่ผ่านมา การขยายตัวของการลงทุนในประเทศ มาจากการลงทุนภาครัฐเป็นหลัก แน่แน่นอนว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจ ระดับนี้ไปได้ตลอด ถ้าการลงทุนภาคเอกชนไม่ฟื้น เศรษฐกิจจีนจะทรุดตัวมากกว่า ปัจจุบันอีก

สำหรับปัญหาหนี้เสียของสถาบันการเงิน แม้ข้อมูลทางการจะชี้ว่า หนี้เสียของ สถาบันการเงินจีนอยู่ในระดับต่ำ แต่เป็นที่เชื่อกันในวงกว้างว่า ข้อมูลจริง หนี้เสียสูง กว่านั้นมาก ล่าสุด IMF และ BIS ออกมาเตือนถึงปัญหานี้ โดย IMF ประเมินว่า NPL ของธนาคารจีนอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 15 ของสินเชื่อรวม อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์ ส่วนใหญ่ชี้ว่า หนี้เสียของจีนมีมากกว่าที่ IMF ประเมินไว้ (บันลือศักดิ์ (2559 (3)) BIS ระบุว่าปัญหานี้เสียของเงินจะรุนแรงขึ้นและมีแนวโน้มที่จะปะทุขึ้นมาได้ในอีก 4 ปีข้างหน้า เริ่มมีสัญญาณว่าหนี้เสียจะเริ่มรุนแรงขึ้น โดยตั้งแต่ต้นปีถึงกลางเดือน กันยายน 2559 มีการผิดนัดชำระหนี้ 15 ครั้ง เพิ่มขึ้นมากจากปี 2558 ที่ทั้งปีมีการ ผิดนัดชำระหนี้เพียง 8 ครั้ง จากการประเมินของ Bloomberg พบว่าใน 1000 บริษัท ที่ใหญ่ที่สุดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง มีถึง 160บริษัทที่มี Interest Coverage Ratio (ดอกเบี้ยจ่าย/รายได้ก่อนหักภาษีและดอกเบี้ย) มากกว่า 1 เท่า หมายความว่า มีบริษัทขนาดใหญ่จำนวนมากที่ไม่มีความสามารถชำระหนี้แม้กระทั่ง ดอกเบี้ยได้

ในระยะยาวเศรษฐกิจจีนจะมีศักยภาพในการขยายตัวที่ลดลงจากค่าจ้างที่ เพิ่มขึ้นสูงมาก และเพิ่มสูงกว่า Productivity ซึ่งทำให้ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย (Unit Labor Cost) เพิ่มขึ้น ซึ่ง Unit Labor Cost ของจีนเพิ่มขึ้นในระดับต้นๆ ของโลก (รูปที่ 2.23)

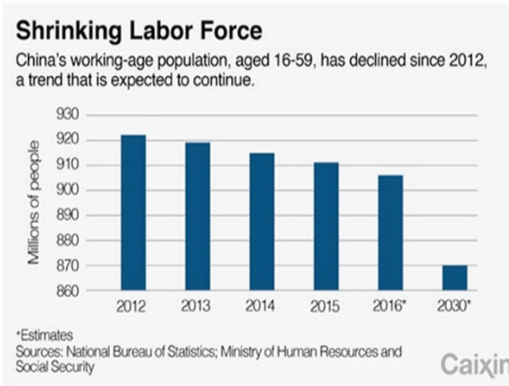
รูปที่ 2.23 อัตราการเพิ่มขึ้นของ Unit Labor Cost ของจีน
และประเทศอุตสาหกรรมหลัก



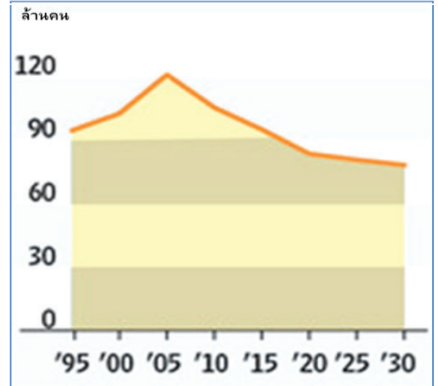
ที่มา: www.Tradingeconomics.com

ปัจจุบันค่าจ้างของจีนสูงกว่าประเทศเกือบทั้งหมดใน ASEAN (รูปที่ 2.25) การที่ต้นทุนสูงขึ้นโดยเฉพาะค่าจ้าง ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของจีนลดลง นอกจากค่าจ้างที่สูงขึ้นแล้ว จำนวนแรงงานของจีนก็ลดลงด้วย จากการที่แรงงานวัย เกษียณเพิ่มขึ้นมากกว่าจำนวนแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ระบบ นอกจากนี้จำนวนประชากร ที่อายุระหว่าง 15-19 ปีก็มีจำนวนลดลงตั้งแต่ปี 2551 (รูปที่ 2.26) แสดงว่าจำนวน แรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานจะน้อยลงไปอีก ปัญหาโครงสร้างทั้งหลายกำลัง ทำให้จีนเข้าสู่ Middle Income Trap

รูปที่ 2.24 จำนวนแรงงานของจีน และการคาดการณ์



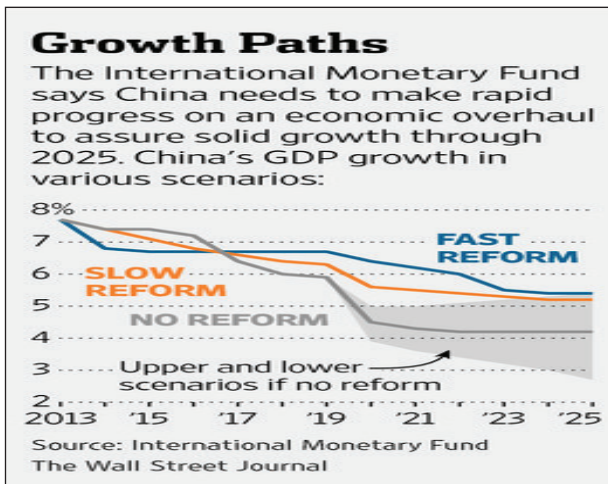
รูปที่ 2.25 จำนวนแรงงานที่อายุระหว่าง 15-19 ปีของจีน



ที่มา: WSJ

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วชี้ว่า เศรษฐกิจจีนมีศักยภาพในการขยายตัวที่ลดลงในระยะปานกลางและยาว สถาบันชั้นนำของโลกทั้ง 3 แห่งได้แก่ IMF, World Bank และ Conference Board ประเมินตรงกันว่า เศรษฐกิจจีนมีศักยภาพในการขยายตัวลดลงมากในอีก 10 ปีข้างหน้าและจะขยายตัวได้อัตราที่ต่ำลงมากถ้าไม่มีการปรับโครงสร้าง แม้ว่าในระยะสั้นจะยังคงขยายตัวได้ดีก็ตาม (รูปที่ 2.27)

รูปที่ 2.26 การคาดการณ์การขยายตัวของเศรษฐกิจจีน



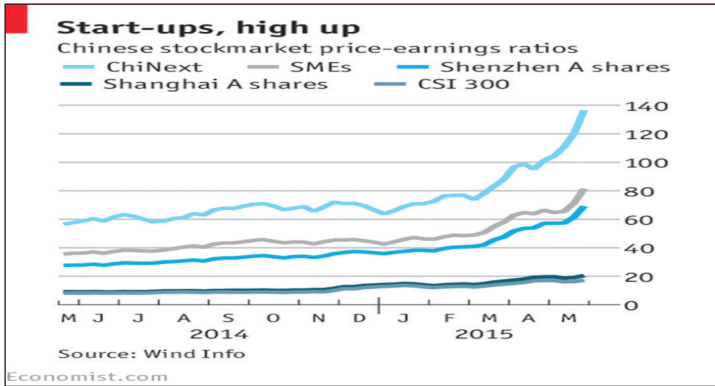
ที่มา: WSJ

2.4.4 ปัญหาตลาดหลักทรัพย์และค่าเงินของจีนอาจจะสร้างความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเงิน

มาตรการของจีนในอดีตเกี่ยวกับค่าเงินและตลาดหลักทรัพย์ทำให้ทั้งค่าเงินหยวนและดัชนีตลาดหลักทรัพย์สูงกว่าระดับที่ควรจะเป็นหรือระดับดุลยภาพ จึงทำให้มีแรงกดดันทำให้ทั้งค่าเงินหยวนและดัชนีตลาดหลักทรัพย์ลดลง จีนเป็นประเทศที่บริโภคสินค้าโภคภัณฑ์มากที่สุดในโลก ดังนั้นการลดลงของค่าเงิน หรือดัชนีตลาดหลักทรัพย์ที่ทำให้ให้รายได้ของประชาชนจีนลดลง จะส่งผลทำให้ความต้องการสินค้าโภคภัณฑ์ลดลงตามไปด้วย ผลต่อเนื่องคือการลดลงของราคาสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลก ซึ่งจะกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์เป็นหลัก เนื่องจากประเทศที่ส่งออกโภคภัณฑ์หลักส่วนหนึ่งเป็นประเทศ Emerging Markets ขนาดใหญ่ เช่น บราซิล ที่มีหนี้ต่างประเทศของภาคธุรกิจสูงขึ้นมากหลังวิกฤติการเงิน 2551/52 การลดลงของราคาโภคภัณฑ์จึงมีผลอย่างมากต่อดุลบัญชีเดินสะพัดและค่าเงินซึ่งมีผลต่อเอียงไปยังความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของประเทศเหล่านั้น ปัญหานี้จึงเป็นความเสี่ยงที่อาจจะสร้างความปั่นป่วนให้กับเศรษฐกิจและการเงินครั้งใหญ่ทั่วโลก

ปัญหาของดัชนีตลาดหลักทรัพย์ของจีน เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้บริษัทจีนโดยเฉพาะบริษัทขนาดใหญ่ที่ถือหุ้นโดยรัฐบาลที่มีหนี้สูงลดหนี้ลงด้วยการเข้าไประดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ จึงใช้มาตรการกระตุ้นให้เอกชนโดยเฉพาะครัวเรือนเข้ามาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ มาตรการหนึ่งที่นำมาใช้คือ การให้เงินลงทุนรายย่อยใช้ Margin Loan ในการซื้อหุ้น ถึงขนาดยอมให้นำบ้านมาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ ผลที่ตามมาคือหุ้นจีนไม่ว่าจะตลาดใดก็พุ่งขึ้นอย่างรุนแรงตั้งแต่ปลายปี 2557 และต่อเอียงไปจนถึงกลางปี 2558 โดยราคาหุ้นเพิ่มสูงขึ้นจนแพงเกินกว่าความสามารถในการทำกำไรเป็นอย่างมาก (รูปที่ 2.28) และในที่สุดก็ตลาดหุ้นจีนก็ตกลงอย่างรุนแรงในกลางปี 2558 แม้ว่ารัฐบาลจีนจะมีมาตรการออกมาเพื่อพยุงหุ้น เช่น ให้กองทุนและสถาบันการเงินของรัฐเข้าซื้อหุ้น และ “ขอความร่วมมือ” ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ไม่ให้ขายหุ้นออกมาชั่วคราว ตลอดจนให้ระงับการซื้อขายหุ้นบางตัวเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตามมาตรการที่ใช้ได้ผลแค่เพียงการตกของตลาดหุ้นในระยะสั้น เมื่อหมดมาตรการพยุงหุ้น ราคาหุ้นก็ตกลงมาอีกในต้นปี 2559 ในการตกของตลาดหุ้นจีนแต่ละครั้ง มีผลต่อราคาสินค้าโภคภัณฑ์ ค่าเงินของหลายประเทศ และดัชนีตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลกอย่างมาก เหตุการณ์เช่นนี้มีโอกาสที่จะเกิดได้ในอนาคต

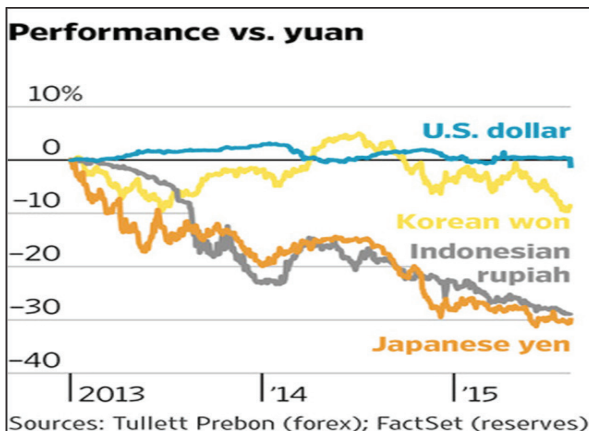
รูปที่ 2.27 P/E ratio ของตลาดหลักทรัพย์จีน



ที่มา: www.economist.com

สำหรับกรณีค่าเงินหยวน เนื่องจากรัฐบาลจีนต้องการให้เงินหยวนเป็นเงินสกุลใหม่ในตระกร้าเงินของ IMF เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จีนจึงต้องการสร้างความน่าเชื่อถือของเงินหยวน โดยการตรึงค่าเงินหยวนกับดอลลาร์สหรัฐฯ ที่กำลังแข็งค่าเมื่อเทียบกับเงินสกุลหลักอีก 2 สกุลคือ ยูโรและเยน อ่อนค่าจากการทำ QE นอกจากนี้เงินของประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่อื่นๆ ได้แก่ รัสเซีย บราซิล และแอฟริกาใต้ ก็ลดลงจากราคาโภคภัณฑ์ที่ลดลงและดุลการชำระเงินที่มีปัญหา เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เงินหยวนแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับเงินของสกุลอื่น (รูปที่ 2.29) (บันลือศักดิ์ (2559,4))

รูปที่ 2.28 ค่าเงินหยวนและเงินสกุลอื่นในเอเชีย



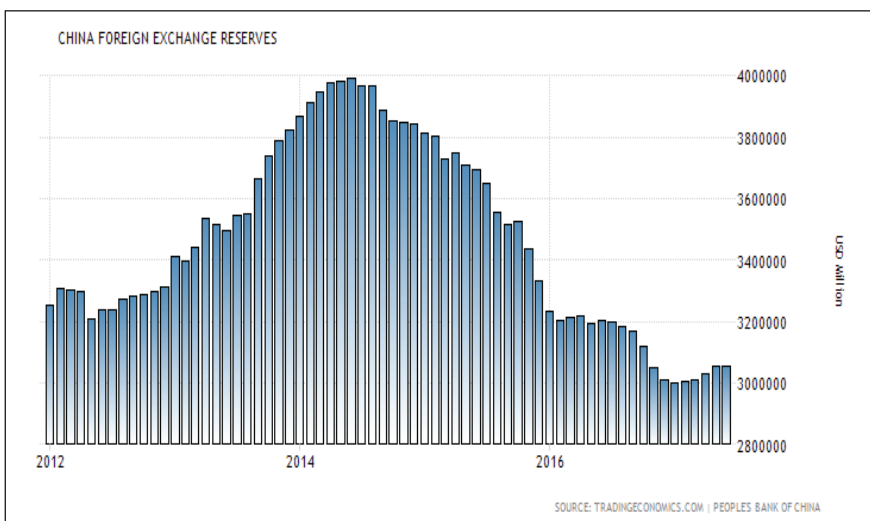
ที่มา: WSJ

การแข่งขันค่าของเงินหยวนมีผลอย่างมากต่อการส่งออกและเศรษฐกิจจีน โดยเฉพาะในปัจจุบันที่เศรษฐกิจโลกอยู่ในสภาวะที่ซบเซา ดังนั้นรัฐบาลจีนจึงลดค่าเงินในต้นเดือนสิงหาคมของปี 2558 ส่งผลให้ตลาดการเงินและราคาโภคภัณฑ์ปั่นป่วนทั่วโลก ภายหลังรัฐบาลจีนต้องหยุดใช้มาตรการนี้ และหันมาสร้างความมั่นใจและสื่อสารกับตลาดการเงินมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ปล่อยให้เงินหยวนผูกติดกับดอลลาร์เงินมากขึ้น จากที่เคยผูกกับดอลลาร์สหรัฐฯ

นอกจากนี้จีนยังหาจังหวะในการลดค่าเงินหยวนโดยตลาดการเงินไม่ตื่นตระหนก เช่น เมื่อเกิดกรณี Brexit ค่าเงินหยวนก็ลดลงเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ เหมือนกับเงินสกุลอื่นๆ อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วค่าเงินหยวนในปัจจุบันยังสูงกว่าที่ควร ณ ปลายปี 2558 Goldman Sachs ประเมินว่าเงินหยวนมีค่าสูงเกินไปประมาณร้อยละ 25 และเงินหยวนก็ลดค่าเพียงเล็กน้อยดังนั้นเงินหยวนยังถูกกดดันให้ลดค่าลงได้อีก

การลดลงของค่าเงินหยวนนอกจากจะสร้างความผันผวนในตลาดการเงินและราคาสินค้าโภคภัณฑ์ทั่วโลกแล้ว ยังมีผลต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจจีนอย่างมาก การแตกของฟองสบู่ การชะลอตัวของเศรษฐกิจ ความผันผวนของตลาดหลักทรัพย์ และการลดลงของค่าเงิน ส่งผลให้เงินทุนไหลออกจากประเทศจีนจำนวนมาก แม้ว่าจีนจะเกินดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง แต่เงินไหลออกมากกว่าการเกินดุลดังกล่าวมาก จนเงินสำรองระหว่างประเทศลดลงหลายแสนล้านดอลลาร์ (รูปที่ 2.30)

รูปที่ 2.29 เงินสำรองระหว่างประเทศของจีน



การไหลออกของเงินทุนแม้ว่าจะชะลอลงจนเงินสำรองระหว่างประเทศหยุดลดลง แต่นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าถ้าเงินหยวนลดลงไปอีกมากกว่าร้อยละ 10 จะทำให้มีแรงกดดันให้เงินไหลออกอีกจำนวนมากเพราะเงินไหลออกไม่ได้เกิดจากต่างชาติเท่านั้น แต่มาจากชาวจีนด้วย เพราะส่วนหนึ่งต้องการอพยพไปอยู่ต่างประเทศ อีกทั้งคนจีนในประเทศที่ต้องการรักษามูลค่าทรัพย์สินไว้จะทำการโอนเงินออกนอกประเทศถ้าค่าเงินลดลงมาก The Wall Street Journal ประเมินว่าเพียงคร่าวๆ 5% ของจีน เอาเงินออกนอกประเทศจะมีเงินไหลออกมากกว่า 1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ การลดลงของค่าเงินหยวนยังเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่จะมีผลต่อตลาดการเงินโลก ราคาสินค้าโภคภัณฑ์ และความสามารถในการชำระหนี้ของธุรกิจ Emerging Market ซึ่งความเสี่ยงทั้งหมดนี้ มีโอกาสที่จะสร้างปัญหาขึ้นได้ในอนาคต

2.4.5 เศรษฐกิจโลกปรับตัวเข้าสู่ “New Normal”

นับตั้งแต่จีนเข้าร่วมกระบวนการเศรษฐกิจ การค้า/การลงทุนโลกอย่างเต็มที่ตั้งแต่ปี 2544 ก็เป็นพลังสำคัญที่ผลักดันให้เศรษฐกิจโลกขยายตัวสูงขึ้น ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีทั้งหลาย เช่น คอมพิวเตอร์ ICT ดิจิทัล ฯลฯ ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของหลายประเทศเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมความเฟื่องฟูของเศรษฐกิจโลก ทว่า หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจการเงินใหญ่ของโลกในปี 2551/52 เศรษฐกิจชั้นนำทั้ง 4 คือ สหรัฐฯ ยุโรป ญี่ปุ่น และจีน ต่างก็มีอัตราการขยายตัวที่ลดลง

เริ่มจากยุโรปที่มีปัญหาหลายด้านจากที่กล่าวมาแล้ว ขณะที่เศรษฐกิจจีนก็มีศักยภาพในการขยายตัวที่ลดลงจากการแตกของฟองสบู่ จำนวนแรงงานที่ลดลงและค่าจ้างที่สูงขึ้น ตลอดจนการพัฒนาหลายปีทำให้โอกาสในการลงทุนลดลง เศรษฐกิจจีนจึงจะขยายตัวในอัตราที่ลดลงในระยะปานกลางถึงยาว ส่วนที่เหลืออีก 2 แห่งคือสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ก็มีสถานการณ์ไม่ต่างจากยุโรปและจีนเท่าใดนัก

รูปที่ 2.30 อัตราการขยายตัวของประสิทธิภาพการผลิตของสหรัฐ



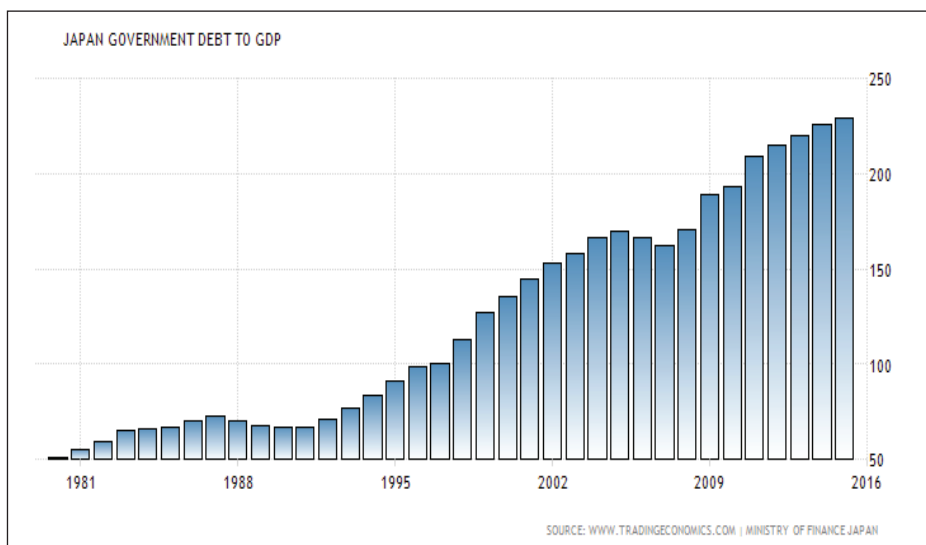
ที่มา: WSJ

แม้ว่าเศรษฐกิจสหรัฐฯ จะฟื้นตัวค่อนข้างมั่นคงต่างจากเศรษฐกิจหลักอีก 3 แห่ง แต่ศักยภาพในการขยายตัวกลับลดลง ปัจจัยหลักที่ทำให้เป็นเช่นนั้นก็คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตหรือ Productivity Growth ลดลง (รูปที่ 2.31) ซึ่งแนวโน้มนี้เกิดขึ้นก่อนวิกฤตการเงินเสียอีก ข้อสมมติฐานของปรากฏการณ์นี้ก็คือ Productivity Growth ที่เพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงคริสต์ทศวรรษ 2000 มาจากการพัฒนา IT และผลประโยชน์ของพัฒนาดังกล่าวก็ถูกใช้ประโยชน์ไปจนเกือบหมดแล้ว ดังนั้น Productivity Growth ในระยะหลังจึงลดลง Productivity Growth ที่ลดลงทำให้เศรษฐกิจสหรัฐฯ ขยายตัวในอัตราที่ลดลงจากอดีตมาก จากที่เคยขยายตัวได้มากกว่าร้อยละ 3.5 ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 2 และล่าสุด Fed ปรับลดลงเหลือร้อยละ 1.8 เท่านั้น

กรณีญี่ปุ่นจะต่างจากสหรัฐฯ มาก เพราะเศรษฐกิจญี่ปุ่นเกิดจากปัญหาโครงสร้างที่เรื้อรังมานาน ตั้งแต่ประสิทธิภาพภาคบริการและภาคเกษตรอยู่ในระดับต่ำจากการปกป้องของรัฐบาล และในระยะหลังญี่ปุ่นเข้าสู่สังคมสูงอายุทำให้ทั้งขาดแคลนแรงงานและอุปสงค์ในประเทศอ่อนแอ BOJ ประเมินไว้ว่าเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีศักยภาพที่ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้น จากปัญหาทั้งหมดและการแก้ปัญหาที่เชิงซ้ำของรัฐบาล ตลอดจนหนี้ภาครัฐที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วกว่า 2 เท่า

ของ GDP (รูปที่ 2.32) ทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีปัญหาหาระดับราคาสินค้าที่ลดลงหรือที่เรียกว่า Deflation แม้ว่ารัฐบาลจะใช้มาตรการ QE ที่ส่งผลให้ค่าเงินเยนลดลงมาก แต่แก้ปัญหา Deflation ได้เพียงระยะสั้น ในที่สุดเงินเฟ้อที่เกิดจากการลดลงของค่าเงินก็หมดลง และเศรษฐกิจญี่ปุ่นจึงกลับเข้าสู่ภาวะ Deflation อีกครั้งหนึ่ง เศรษฐกิจที่เฟื่องฟูตัวจากการถดถอยในปี 2557/8 ก็อาจจะถดถอยได้อีกในอนาคต

รูปที่ 2.31 หนี้ภาครัฐต่อ GDP ของญี่ปุ่น



ที่มา: www.Tradingeconomics.com

จากการที่เศรษฐกิจหลักของโลกทั้ง 4 แห่งขยายตัวในอัตราที่ลดลง และมีแนวโน้มจะขยายตัวในระดับนี้ไปอีกระยะหนึ่ง ทำให้ศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกโดยรวมในระยะ 3-5 ปีข้างหน้าก็ลดลงด้วย ซึ่งปัจจุบันก็ปรากฏให้เห็นแล้ว คือเศรษฐกิจโลกขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่าในอดีตอย่างชัดเจน และในอนาคตก็จะมีแนวโน้มเป็นเช่นนี้ต่อไป เป็นบรรทัดฐานใหม่ของเศรษฐกิจโลก หรือ New Normal

ประเด็นสำคัญคือ New Normal ทำให้เห็นว่าโอกาสที่การส่งออกของไทยจะกลับมารุ่งเรืองเหมือนในอดีต คือมีอัตราการขยายตัวในระดับตัวเลข 2 หลัก จะมีน้อยมาก ประกอบกับเรื่อง Re-shoring ทำให้แม้เศรษฐกิจโลกจะฟื้นตัวเต็มที่ แต่การส่งออกของไทยคงไม่สามารถที่จะขยายตัวในอัตราที่สูงได้เหมือนในอดีต

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลกดังที่กล่าวข้างต้น ทำให้โลกยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนอีกหลายประการ ซึ่งแต่ละปัจจัยจะส่งผลทำให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเงินโลกในระดับมากขึ้นๆ แตกต่างกันไป และจะส่งผลกระทบต่อภาคการค้าและการลงทุนต่างประเทศ รวมถึงภาคการเงินของไทยเป็นระยะๆ ภาคการส่งออกที่เคยเป็นตัวหลักในการผลักดันอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจไทย จะเผชิญอุปสรรคที่ทำให้โอกาสที่จะขยายตัวสูงมากๆ เหมือนในอดีตเป็นไปได้ยาก ดังนั้นแนวทาง Export-Led Growth หรือ East-Asia Model ที่เคยใช้และประสบความสำเร็จในอดีตจะไม่สามารถที่จะใช้ได้ในอนาคตข้างหน้า เศรษฐกิจไทยจึงจำเป็นต้องหาแนวทางใหม่ๆ ทดแทน

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในประเทศ และระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปและเข้าใจถึงปัญหาโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมไทย ทำให้นโยบายสามารถแก้ปัญหาของประเทศและสร้างความอยู่ดีกินดีของคนไทย ภายใต้พลวัตของการเปลี่ยนแปลงได้ บทต่อไปเป็นการศึกษานโยบายเฉพาะด้านที่สำคัญโดยมีกรอบของสภาพแวดล้อมที่เสนอในบทนี้ ทั้งนี้บทสุดท้ายเป็นการสรุปและบูรณาการนโยบายดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐพงษ์ ทองภักดี และ บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี. 2535. “อุตสาหกรรมภูมิภาค: นโยบายเขตเศรษฐกิจเสรีเปรียบ.” มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- สมชัย จิตสุชน, นณริฎ พิศลยบุตร, ยศ วัชรศุภต์ และ วิไล ทิวากรโกมล. 2556. “โครงการวิจัยชุดนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับประเทศไทยให้พินกับกับดักรายได้ปานกลาง: โครงการที่ 1 “การศึกษาปัจจัยกำหนดการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว.” เสนอต่อกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพภายใต้แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี. 2557 (1). “เศรษฐกิจฟองสบู่ของจีน: ที่มาของเศรษฐกิจฟองสบู่.” **Money Channel Blog.**
- บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี. 2557 (2) “เศรษฐกิจฟองสบู่จีน: การคาดการณ์การแตกของเศรษฐกิจฟองสบู่ประเทศจีน.” **Money Channel Blog.**
- บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี. 2559 (1). “ปัญหาของ Deutsche Bank มากกว่าการเสียค่าปรับ.” **Money Channel Blog.**
- บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี 2559 (2). “การลงประชามติเพื่อแก้รัฐธรรมนูญของอิตาลีและกระแสรักชาติในยุโรป: ความเสี่ยงที่ถูกมองข้าม.” **Money Channel Blog.**
- บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี. 2559 (3). “Aftershock ของ Brexit: ผลกระทบต่อปัญหาธนาคารในอิตาลี.” **Money Channel Blog.**
- บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี. 2559 (4). “เศรษฐกิจจีนปรับตัวดีขึ้น แต่ยังมีปัญหาชุกได้พรมอีกมาก.” **Money Channel Blog.**
- Asian Development Bank. 2013. “Asia’s Economic Transformation: Where to, How, and How Fast?” **Key Indicator for Asia and the Pacific 2013: Spacial Report.** Mandaluyong City Philippines: Asai Development Bank.
- Bunluasak Pussarungsri and Chamnivickorn, Suchitra. 1997 “Trade Liberalization and FDI Policies of ASEAN Countries” **The Singapore Economic Review 40 (2).**

นโยบายเพื่อรับมือกับ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อายุประชากรไทย

พศ.ดร. อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล¹
Asst. Prof. Amornrat Apinunmahakul, Ph D

3.1 ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยนับตั้งแต่ปี 2548 เมื่อสัดส่วนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมีส่วนแบ่งร้อยละ 10.3 ของประชากรทั้งประเทศ แม้ว่าการเข้าสู่สังคมสูงวัย เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็ว ประเทศไทยจึงมีเวลาเตรียมตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นโดยส่วนใหญ่ ในปี 2558 ประเทศไทยมีประชากร 65.1 ล้านคน (ไม่รวมแรงงานข้ามชาติ) โดยมีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณ 10.3 ล้านคน หรือร้อยละ 16 ของประชากรไทยทั้งหมด

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 ถนนเสรีไทย บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 email address: amornrat.nida@gmail.com

² นิยาม 'ผู้สูงอายุ' ในประเทศไทยกำหนดที่อายุ 60 ปี ขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่กำหนดที่ 65 ปี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดการณ์ว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Absolute Aged Society) โดยจะมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณหนึ่งในห้า หรือร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศในอีก 4 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2564) และเข้าสู่สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด (Super Aged Society) ในปี 2579 โดยมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของปี 2558 เป็น 20.5 ล้านคน หรือประมาณหนึ่งในสามของประชากรไทย (ร้อยละ 32.1)

เมื่อเปรียบเทียบกับอาเซียนที่มีประชากรรวม 633 ล้านคน มีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 9 ของประชากรอาเซียน หรือจำนวน 59 ล้านคน ประเทศที่นับว่าเป็นสังคมสูงวัยแล้ว³ ปัจจุบันมี 3 ประเทศคือ สิงคโปร์มีสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปร้อยละ 18 ประเทศไทยร้อยละ 16 และเวียดนามร้อยละ 10 ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ และอินโดนีเซีย เป็น 3 ประเทศสุดท้ายที่จะเข้าสู่สังคมสูงวัย มีเวลาในการเตรียมความพร้อม 84, 81 และ 73 ปี ตามลำดับ

กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) คาดว่า ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรมากที่สุดในปี 2568 ที่ 68.5 ล้านคน แล้วจะค่อยๆ ลดลง โดยไทยจะมีประชากรประมาณ 40 ล้านคนในปี 2643 หรือมีประชากรลดลงประมาณ 1 ใน 3 ของปัจจุบันในอีก 83 ปี สัดส่วนประชากรไทยต่อประชากรอาเซียนจะลดลงจากร้อยละ 11 ในปัจจุบัน เหลือร้อยละ 7 ในอีก 70 ปีข้างหน้า

ดร. โสสิต ปันเปี่ยมรัชฎ์ ประธานอนุกรรมการคาดการณ์ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583 ได้กล่าวไว้ว่า “.....แรงกดดันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากขนาดตลาดที่เล็ก โตช้า และแรงกดดันจากแรงงานหายาก และมีแนวโน้มที่จะมีค่าแรงสูงขึ้น เป็นสิ่งที่ไทยเผชิญอยู่ และด้วยเหตุนี้ทำให้นักลงทุนต่างชาติที่มองประเทศไทย โดยเฉพาะการลงทุนโดยตรง ที่เคยเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย ณ เวลานี้ นักลงทุนต่างชาติไม่ได้มองอย่างนั้นแล้ว เขาไปมองประเทศอื่นๆ ที่ตลาดใหญ่กว่า มีแรงงานมากกว่า ราคาถูกกว่า.....”⁴

อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน เป็นประเด็นสำคัญที่ท้าทายอนาคตประเทศไทยทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจ สศช. ระบุในแผนประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปี (2560-2580) ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย จะมีผลกระทบต่อประเทศไทยใน 3 มิติหลัก

³ ใช้เกณฑ์ สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปตั้งแต่ร้อยละ 10 ของประชากรประเทศ

⁴ <http://thaipublica.org/2012/03/kosit-thai-economy-in-the-asian-context>

คือ ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางรายได้เพื่อชราภาพของประชากรไทย และความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรมีการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย ต่อการพัฒนาประเทศ และสวัสดิการครัวเรือน และกำหนดแนวทางเตรียมความพร้อม และแก้ไข ปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป

3.2 วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

สังเคราะห์งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบสำคัญอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

การศึกษานี้จะอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ ร่วมกับการสังเคราะห์งานศึกษาวิจัยในอดีต เพื่อระบุปัญหา และความท้าทายอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัยในสามมิติ คือ ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางรายได้เพื่อชราภาพ และความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย และแสวงหาแนวทางในการลดความเสี่ยง และแก้ปัญหาต่อไป

3.3 การทบทวนวรรณกรรม ตรวจสอบเอกสาร

การศึกษาในทศวรรษนี้ อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ ร่วมกับการสังเคราะห์งานศึกษาวิจัยในอดีตเป็นหลัก โดยในส่วนของกรอบทบทวนวรรณกรรมนี้ จะกล่าวถึงนโยบายภาครัฐ และการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ส่งผลต่อโครงสร้างประชากรไทยจากอดีตสู่ปัจจุบัน สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม จะกล่าวถึงต่อไปในส่วนของผลการศึกษา

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย อาจจำแนกได้เป็น 4 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

ก) นโยบายด้านประชากร

เนื่องจากไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม ในอดีตจึงมีนโยบายส่งเสริมการมีบุตร มีการจัดงานวันแม่ในปี พ.ศ.2486 เพื่อประกวดแม่ที่มีบุตรมากและสุขภาพสมบูรณ์ ในสมัยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (2481-2487) และมีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการมีบุตร พ.ศ.2491 อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศเริ่ม

จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารโลกได้เสนอรายงานแก่รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502-2506) ในขณะนั้นว่า การเพิ่มประชากรในอัตราที่สูงของไทยจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อันเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนโรงเรียน ความไม่เพียงพอของบริการด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และอื่นๆ จึงเสนอให้รัฐบาลพิจารณาโยบายวางแผนครอบครัว

รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร (2506-2514) ในเวลาต่อมาได้พิจารณาอนุมัติให้สภาวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขดำเนินโครงการทดลองการวางแผนครอบครัวครั้งแรก ที่อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ซึ่งถือเป็นตัวแทนพื้นที่ชนบทของประเทศไทยขณะนั้น โครงการโพธารามมีระยะเวลาดำเนินงาน 5 ปี (2507-2512) ได้ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ มีประชาชนทั้งในอำเภอโพธาราม และอำเภอใกล้เคียงเข้ามาใช้บริการคลินิกวางแผนครอบครัวของโครงการโพธาราม โดยสมัครใจจำนวนมาก หญิงไทยในชนบทมีภาวะเจริญพันธุ์สูง แต่มีความต้องการที่อยากมีลูกน้อยลง และยอมรับการคุมกำเนิด ข้อค้นพบดังกล่าว ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการกำหนดนโยบายประชากรของประเทศขึ้นครั้งแรกในปี 2513 โดยสนับสนุนนโยบายการวางแผนครอบครัวแบบสมัครใจ และมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ดำเนินการภายใต้แนวคิด “ลูกมากยากจน” อัตราการเกิดของประชากรไทยจึงเริ่มลดลงจากอัตราร้อยละ 3.2 ในขณะนั้น

เป้าหมายการเติบโตของประชากร ได้ถูกบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ฉบับที่ 3 (2515-2519) เป็นต้นมา โดยตั้งเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มประชากรจากร้อยละ 3 ให้เหลือร้อยละ 2.5 เมื่อสิ้นแผนฯ และผลการประเมินพบว่าสามารถลดได้ตามเป้าหมาย จึงได้มีการตั้งเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มประชากรลงเรื่อยๆ ในแผนฯชาติฉบับต่อๆ มาคือ ลดเป็นร้อยละ 2.1 ในแผนฯชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ร้อยละ 1.5 ในแผนฯชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ร้อยละ 1.3 ในแผนฯชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และ ร้อยละ 1.2 ในแผนฯชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ตามลำดับ

เป้าหมายการลดอัตราการเพิ่มประชากรได้ถูกยกเลิกไปในแผนฯชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แต่ให้เน้นส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพประชากรแทนในแผนฯชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549) เริ่มมีนโยบายส่งเสริมการเกิดแทน โดยให้รักษาภาวะเจริญพันธุ์ของประชากรให้อยู่ในระดับการเกิดทดแทน คือส่งเสริมให้มีอัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate: TFR) ที่ 2.1 คือ จำนวนบุตรที่สตรีจะมีได้ตลอดด้วยเจริญพันธุ์ประมาณ 2 คนเพื่อทดแทนประชากรรุ่นพ่อแม่ สำหรับแผนฯชาติ

ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550–2554) ไม่มีการระบุเป้าหมายด้านประชากรอีก ในขณะที่แผนฯ 11 (พ.ศ. 2555–2559) เสนอให้รักษาอัตราการเจริญพันธุ์รวมของประเทศไม่ให้ต่ำกว่าค่า 1.6 ซึ่งเป็นค่า TRF ของไทย ณ ขณะนั้น สำหรับแผนฯ ชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ไม่ได้กล่าวถึงเป้าหมายประชากรอีก หากส่งเสริมให้ประชากรไทยมีขนาดครอบครัวที่เหมาะสม และกล่าวถึงการพัฒนาคุณภาพประชากร โดยเฉพาะการเพิ่มทักษะ และผลิตภาพแรงงาน จึงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย จากอัตราการเกิดที่สูงในอดีตสู่อัตราที่ต่ำลงในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงจากการกำหนดนโยบายด้านประชากรของรัฐบาล

ข) พัฒนาการด้านการแพทย์ และระบบสาธารณสุขไทย

กระทรวงสาธารณสุขของไทย ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2485 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนประชากร คือลดอัตราการตายที่ค่อนข้างสูงในสมัยก่อน อันเนื่องจากปัญหาอนามัยผดุงครรภ์ โรคระบาด และโรคติดต่อในเด็ก การสาธารณสุขไทยมีบทบาทสำคัญในการลดอัตราการตายของเด็กลงอย่างมาก ร่วมกับการให้ความรู้ด้านโภชนาการ และอนามัยแม่และเด็กแก่สตรีมีครรภ์ เป็นผลให้ประชากรไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราการเสียชีวิตของทารกแรกเกิดต่อทารกที่รอดชีวิต 1,000 คน ลดลงจากจำนวน 135.54 คน ในปี 2493 เป็น 70 คนในปี 2513 ที่ประเทศไทยเริ่มนโยบายสนับสนุนการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจดังกล่าว และเหลือ 10.31 คนในปี 2558 (World Data Atlas)

อย่างไรก็ตาม สาเหตุหลักของการเสียชีวิตของคนไทยในปัจจุบัน มักเกิดจากอุบัติเหตุ และโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (NCD: Non-Communicable Diseases) มากกว่าโรคติดต่อ โรค NCD ที่สำคัญ คือ โรคมะเร็ง ความดันโลหิตสูง โรคหลอดเลือดในสมอง โรคหัวใจ เบาหวาน และไตวาย ทั้งนี้ NCDs และการเกิดอุบัติเหตุล้วนมีสาเหตุสำคัญมาจากพฤติกรรมมากกว่าการติดโรค บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขในปัจจุบันจึงเปลี่ยนแปลงจากการบำบัดรักษา และฟื้นฟู เป็นการส่งเสริมสุขภาพ (Health Promotion) การป้องกันโรค (Health Prevention) ตลอดจนการดูแลสุขภาพในระยะยาว (Long-term care) ของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ค) นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิต และภาคบริการ

การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยจากภาคเกษตรสู่อุตสาหกรรม มีผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรในเขตชนบท สู่ภาคอุตสาหกรรม การผลิตที่มีกระจุกตัวในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลในยุคแรก การย้ายถิ่นของ

แรงงานส่งผลต่อรูปแบบ และขนาดครอบครัว ในเวลาต่อมา เมื่อพื้นที่ชนบทมีการเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เมืองมากขึ้นตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรม และการขยายตัวของพื้นที่เมืองส่งผลต่อวิถีชีวิต และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในครอบครัว และชุมชน การเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานของแรงงานจากการประกอบอาชีพอิสระในภาคการเกษตร (self-employed workers) สู่การเป็นลูกจ้าง (wage workers) ในภาคอุตสาหกรรม ทำให้พฤติกรรมการบริโภค การออม โอกาสในการทำงานของผู้หญิง การตัดสินใจแต่งงาน การสร้างครอบครัว และการมีบุตรของครอบครัวไทยเปลี่ยนแปลงไปด้วย

รายงานสถานการณ์ประชากรไทย พ.ศ. 2558 โดยกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย พบว่า ครัวเรือนไทยโดยเฉลี่ยมีขนาดเล็กลง แต่มีรูปแบบครอบครัวที่หลากหลายมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของครอบครัวที่ไม่มีบุตร อัตราการคลอดในวัยรุ่นเพิ่มสูงขึ้น และมีความอ่อนไหวสูงต่อการกลายเป็นแม่เลี้ยงเดี่ยว ทัศนคติของคนเจนเนอเรชันวายที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางหน้าที่การงาน และทรัพย์สิน จึงชะลอการสร้างครอบครัวออกไป และความยากลำบากในการหาสถานบริการดูแลเด็กเล็ก หรือพี่เลี้ยงเด็กที่เหมาะสมและมีคุณภาพ ในราคาไม่แพง จนเกินไป เป็นอุปสรรคขัดขวางการตัดสินใจมีบุตรของคู่สามีภรรยา และการศึกษาที่สูงขึ้นมีส่วนทำให้ผู้หญิงชะลอการสร้างครอบครัวและมีบุตรช้าลง

ง) การเปลี่ยนผ่านอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยี (Disruptive Technology)

The McKinsey Global Institute (MGI) ได้ประมวล Disruptive Technology 12 เรื่องที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) Mobile Internet ที่เมื่อระบบสมบูรณ์แล้ว สังคมไทยจะเข้าสู่ยุค cashless Society

2) Automation of Knowledge work อาทิ ระบบ software ที่สามารถวินิจฉัยโรคจากข้อมูลและอาการของผู้ป่วย หรือ software ที่ใช้ร่างคำร้องทางกฎหมาย เป็นต้น

3) Internet of Things (IOT) ที่ใช้ IP Address หรือ Censor ฝังไว้ในวัตถุขนาดเล็กๆ เพื่อทำหน้าที่ตรวจวัดคุณสมบัติของวัสดุ เช่น การตรวจวัดสภาพดินที่ใช้สำหรับเพาะปลูก เพื่อแจ้งให้ทราบว่าคุณภาพหรือแร่ธาตุอะไรเพิ่มเติม ช่วยให้ดินมีสภาพที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก

4) Advanced Robotics หุ่นยนต์ผ้าตัด และหุ่นยนต์ที่ใช้ในอุตสาหกรรม หรือโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีความเสี่ยง และงานที่ไม่ต้องการใช้คนอีกต่อไป

5) Cloud เป็นเทคโนโลยีที่เก็บข้อมูลซอฟต์แวร์รวมเพื่อการใช้งาน ช่วยให้ธุรกิจขนาดเล็กไม่ต้องลงทุนวางระบบบนคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ ลดต้นทุน การดำเนินธุรกิจ และช่วยให้ SME สามารถพัฒนาธุรกิจโดยไม่จำเป็นต้องใช้เงินทุน ตั้งต้นมากนัก การแข่งขันทางธุรกิจจะสูงขึ้น

6) Autonomous and Near-autonomous Vehicles เช่น โดรน ถ่ายรูป หรือ โดรนยิงซีปนาวุธในตะวันออกกลาง รวมถึง รถยนต์ไร้คนขับ

7) Next-generation Genomics เป็นเทคโนโลยีในการปรับปรุงรักษา ยีนส์เพื่อรักษาโรค และพัฒนาพันธุสัตว์

8) Energy storage เทคโนโลยีด้านพลังงาน โดยเฉพาะพลังงาน แสงอาทิตย์หรือ Solar cell

9) 3-D Printing ระบบสามมิติช่วยลดต้นทุนในการผลิต การพิมพ์สินค้า ออกมาแล้วสามารถจับต้องได้ สามารถปรับใช้กับบริการทางการแพทย์ และทันตกรรม ด้วย

10) Advanced materials เป็นวัสดุที่แข็งแรง แต่น้ำหนักเบา และสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้

11) Advanced oil and gas exploration and recovery เทคโนโลยี ในการขุดน้ำมันและก๊าซ ธรรมชาติ

12) Renewable electricity การใช้พลังแสง และพลังลมในการผลิต ไฟฟ้ามากขึ้น เพราะแหล่งพลังงานที่ใหญ่ที่สุดของโลกคือ ดวงอาทิตย์

งานศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คาดการณ์ว่า แรงงานราว 137 ล้านคน หรือร้อยละ 56 ของแรงงานในระบบค่าจ้าง (wage workers) ในอาเซียน อยู่ในภาวะเสี่ยงสูงที่จะตกงานในอนาคต เนื่องจากการถูกทดแทนด้วยระบบจักรกลอัตโนมัติในอีกสองทศวรรษ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor intensive industries) เช่น สิ่งทอ เสื้อผ้า รองเท้า อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน รถยนต์ และอุตสาหกรรมฮาร์ดดิสก์ เป็นต้น ทั้งนี้ ตัวเลขดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 70 สำหรับประเทศไทย (ILO 2016)

อาจสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย เป็นพวงผลจากปัจจัยเชิงสถาบันที่สำคัญ 3 ด้าน คือ นโยบายประชากร และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ในขณะที่พัฒนาการทางการแพทย์ช่วยให้อัตราการตายของ

ทารกแรกเกิดลดลง และช่วยให้ประชากรไทยมีอายุคาดเฉลี่ยยืนยาวขึ้น ส่วนการเปลี่ยนผ่านอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยี เป็นทั้งภัยคุกคาม (threat) และโอกาส (opportunity) ของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยการเกิดน้อย อายุยืน และการย้ายถิ่น คือสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร รูปแบบครอบครัว และวิถีชีวิตของคนไทย

3.4 ผลการศึกษา

ในระหว่างปี 2506-2526 ที่ประเทศไทยมีอัตราการเจริญพันธุ์สูง ประเทศไทยมีจำนวนเด็กเกิดมากกว่าหนึ่งล้านคนต่อปี เด็กที่เกิดในช่วงนี้จัดว่าเป็นช่วง ‘เกิดล้าน’ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัว และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้จำนวนเด็กเกิดใหม่ลดลงอย่างต่อเนื่อง มีจำนวนเด็กเกิดใหม่ 736,352 คนในปี 2558 ในขณะที่เดียวกัน พัฒนาการทางการแพทย์ช่วยให้ประชากรไทยมีอายุยืนยาวขึ้นจากอายุคาดเฉลี่ยที่ประมาณ 59 ปีในปี 2510 เพิ่มขึ้นเป็น 75 ปีในปัจจุบัน โดยเพศหญิงมีอายุคาดเฉลี่ยสูงกว่าชายเล็กน้อยที่ 79 ปี และ 72 ปีตามลำดับ และเมื่อประชากรรุ่นเกิดล้านทยอยเข้าสู่วัยเกษียณ ผู้สูงวัยในประเทศไทยจะเพิ่มจำนวนขึ้นไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านคนต่อปี โดยในปีหน้า หรือปี 2561 จะเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุมากกว่าจำนวนเด็ก ขณะเดียวกัน จำนวนผู้สูงอายุวัยกลาง (อายุ 70-79 ปี) และผู้สูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป) จะมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (สศช.) ภายใต้แผนประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปี (2558-2577) พิจารณาว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยใน 3 มิติ ที่สำคัญ คือ ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางรายได้เพื่อชราภาพ และความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

ก) ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ

สมประวิณ มั่นประเสริฐ และคณะ (2559) คาดการณ์ว่า จากแนวโน้มการลดลงของจำนวนแรงงาน และปัญหาคุณภาพแรงงาน จะมีผลให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉลี่ยลดลง ตั้งแต่ร้อยละ 1 ถึง 1.5 ต่อปี ส่งผลให้รายได้ประชาชาติต่อหัวลดลง คุณภาพชีวิตของคนไทยจะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น 2 เท่า สมประวิณ มั่นประเสริฐ และคณะ จึงเสนอให้ประเทศไทยนำเทคโนโลยีมาช่วย

ขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยหากทำไม่สำเร็จ ไทยจะติดกับดักประเทศรายได้ปานกลางตลอดไป จะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้น

สอดคล้องกับรายงานธนาคารโลก (World Bank 2016) ที่ระบุว่า การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย แตกต่างจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สวีเดน อิตาลี เยอรมนี และสหราชอาณาจักร เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้พัฒนาเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม คือกลายเป็นประเทศที่มีค่าเฉลี่ยรายได้สูงแล้ว ขณะที่ไทยยังถือว่ามียุควัยได้ต่อคนต่ำ และยังคงก้าวไม่พ้นกับดักรายได้ปานกลาง ผลกระทบดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลจากจำนวนแรงงานที่ลดลง และผลิตภาพของแรงงานที่ค่อนข้างต่ำ

ในปี 2558 ประเทศไทยมีประชากรวัยแรงงาน (15-60 ปี) มากที่สุดประมาณ 44 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 70 ของประชากรไทยทั้งหมด โดยมีผู้อยู่ในตลาดแรงงาน (เป็นผู้มีงานทำ กำลังรองาน หรือหางานอยู่) จำนวน 37.93 ล้านคน (ที่ไม่อยู่ในตลาดแรงงานในช่วงการสำรวจภาวะการมีงานทำ คือ ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ เจ็บป่วย พิการ และเหตุผลอื่น) มีสัดส่วนแรงงานในระบบ : แรงงานนอกระบบ ประมาณ 1 : 2 โดยที่แรงงานนอกระบบโดยเฉลี่ยเป็นแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า ทำให้มีผลิตภาพการผลิตที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบ ส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบ เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระในภาคการเกษตรที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต อีกส่วนหนึ่งเป็นแรงงานในระบบที่มีการศึกษาไม่สูงนัก เป็นลูกจ้างในธุรกิจขนาดเล็ก แรงงานเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะลาออกจากงานประจำ เพื่อมาประกอบธุรกิจส่วนตัวเมื่อมีอายุมากขึ้น การขาดโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ผู้ประกอบการในกิจการ SME ส่วนใหญ่ มีแนวโน้มที่จะใช้ความรู้เท่าที่ตนเองมีอยู่เดิมในการทำธุรกิจ การขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน เทคโนโลยีด้านการจัดการและการผลิต เป็นอุปสรรคของการเติบโตสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก แรงงานนอกระบบจึงมักเป็นแรงงานที่มีรายได้ต่ำ และมีความเสี่ยงที่จะมีเงินออมไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน และยามเกษียณอายุ

ขณะเดียวกัน แรงงานในระบบการจ้างงานอย่างเป็นทางการส่วนหนึ่งมีวุฒิการศึกษาไม่ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน เกิดความไม่สอดคล้องของการศึกษากับอาชีพทั้งในแนวราบ (ทำงานไม่ตรงกับวุฒิการศึกษา) และแนวตั้ง (ทำงานต่ำกว่าวุฒิ) (พิริยะ ผลพิรุฬห์ 2558) นอกจากนี้ จากอัตราการว่างงานที่ค่อนข้างต่ำของประเทศ ที่ร้อยละ 0.82 หรือประมาณ 3.16 ล้านคน สะท้อนว่า ภาวะ

การจ้างงานของประเทศอยู่ในภาวะการจ้างงานเต็มที่ (full employment) ประเทศประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled workers) และแรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled workers) มากกว่าแรงงานมีฝีมือ (ຍງຍຸທ ແລ້ມວງຊ໌ ແລະຄນະ 2554) เพราะลักษณะงานในอุตสาหกรรมการผลิตส่วนใหญ่ยังเป็นการประกอบชิ้นส่วน หรือประกอบสินค้าสำเร็จรูป ที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น มากกว่าการออกแบบผลิตภัณฑ์ หรือการผลิตสินค้าเชิงนวัตกรรม แต่การเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยขั้นสูงสุด (super ageing) ในอีก 20 ปี จะทำให้ประเทศไทยมีจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง การพัฒนาเศรษฐกิจไทยจึงมีแนวโน้มที่ต้องอาศัยแรงงานจากต่างประเทศมากขึ้น ทั้งแรงงานที่มีและไม่มีทักษะ ร่วมกับการเปลี่ยนแปลงสู่การผลิตที่ใช้แรงงานน้อยลง และสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้ามากขึ้น

งานศึกษาวิจัยของเกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ (2559) ที่พิจารณาโอกาสทางธุรกิจภายใต้สังคมสูงวัย พบว่า สังคมสูงวัยในประเทศพัฒนาแล้ว ให้ความสำคัญกับธุรกิจด้านสุขภาพ จึงเป็นโอกาสที่ดีสำหรับธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพ และธุรกิจที่มุ่งเป้าไปยังกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น อาหารเสริมเพื่อสุขภาพ ธุรกิจ fitness สถานพยาบาล ที่อยู่อาศัย และอุปกรณ์สำหรับผู้สูงอายุ ตลอดจนการท่องเที่ยวของผู้สูงอายุ เป็นต้น การศึกษาแสดงความเห็นว่า ผู้สูงอายุไทยในปัจจุบันยังไม่เป็นภาระทางสังคม เพราะประเทศยังมีสัดส่วนวัยแรงงาน : ผู้สูงอายุ 6:1 ผู้สูงอายุยังเป็นผู้ให้การเกื้อหนุนแก่ครอบครัวทั้งด้านการเงิน และเวลา เช่น การช่วยดูแลเด็กเล็ก หรือช่วยงานอื่นๆ ในบ้าน จึงเสนอให้ประเทศไทยมุ่งพัฒนาสู่การเป็น Longevity Economy คือ การสร้างโอกาสในสังคมสูงวัย โดยใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยีพัฒนาธุรกิจเพื่อรองรับสังคมสูงวัยมากขึ้น ทั้งนี้ งานศึกษาของสมประวิณ มั่นประเสริฐ (2553) พบว่า รูปแบบการบริโภคของสังคมไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ค่าใช้จ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสูงสุด 5 อันดับแรกคือ การบริจาคม ยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าใช้จ่ายในเครื่องเรือน โดยหากพิจารณาในรายการสินค้าแล้ว พบว่า สินค้าที่จะมีการบริโภคสูงสุด 5 อันดับแรก คือ ยานพาหนะ เครื่องเรือน สุขภาพ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ และค่าใช้จ่ายในเรื่องบันเทิงและสังคม

อนึ่ง ส่วนหนึ่งของปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทย เกิดขึ้นเนื่องจากแรงงานที่เกิดในช่วงเบบี้บูม (ผู้ที่เกิดระหว่างปี 2489-2507) และเจนเอ็กซ์ (เกิดระหว่างปี 2508-2522) มีจำนวนมากกว่าแรงงานเจนวาย (เกิดระหว่างปี 2523-2535) ที่กำลังทยอยเข้าสู่ตลาดแรงงาน การขาดแคลนแรงงานทำให้เกิดความต้องการจ้างงานผู้สูงอายุ ในภาคเอกชนมากขึ้น งานศึกษาของ ศุภชัย ศรีสุชาติ (2559) พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริม/

เป็นอุปสรรคต่อการจ้างแรงงานสูงวัยของสถานประกอบการคือ ประสิทธิภาพของธุรกิจ ความสามารถในการหาแรงงานทดแทน และศักยภาพทางการเงินของสถานประกอบการ ในขณะที่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจทำงานของแรงงานสูงวัยคือ ศักยภาพ ด้านร่างกาย สถานะทางการเงิน และทัศนคติของครอบครัวต่อการทำงานของผู้สูงอายุ แต่การจ้างงานผู้สูงอายุมีผลต่อต้นทุนทางธุรกิจของเอกชน เนื่องจากต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงาน และลักษณะงานให้เหมาะสมกับสมรรถนะของผู้สูงวัย ในขณะเดียวกัน สังคมมีความจำเป็นต้องรับรู้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และผลกระทบต่อประเทศไทยที่จะเกิดขึ้น เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อการทำงาน ของผู้สูงอายุ ที่สำคัญคือ ไม่ควรมีทัศนคติว่าการจ้างงานผู้สูงอายุว่าเป็นการสงเคราะห์ ผู้สูงวัย เหมือนแนวคิดการจ้างงานผู้ด้อยโอกาส หรือคนพิการในอดีตที่ผ่านมา เพราะ ผู้สูงอายุปัจจุบันยังมีสุขภาพแข็งแรง มีประสบการณ์ทำงาน จึงเป็นแรงงานที่มีศักยภาพ ในการทำงาน และมีประโยชน์ต่อสังคมและธุรกิจ การทำงานของผู้สูงอายุควรได้รับการยอมรับ และได้รับเกียรติเช่นเดียวกับแรงงานในวัยอื่นๆ

สมประวิณ มันประเสริฐ และคณะ (2559) เสนอว่ารัฐบาลควรพิจารณา ขยายอายุเกษียณการทำงาน เพื่อ 'เลื่อน' ผลกระทบจากการที่เศรษฐกิจไทยจะ ชะลอตัวลงออกไปได้ประมาณ 10 ปี แต่มาตรการนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างถาวร แรงงานจ้างตนเองที่ประกอบธุรกิจส่วนตัว ควรเรียนรู้ทักษะการบริหารองค์กรและ การบริหารการเงิน แรงงานที่เป็นลูกจ้างควรมีทักษะเฉพาะทางที่เหมาะสมกับงาน เพื่อช่วยให้ผลิตภาพการผลิตของประเทศเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาว

ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยควรมีการวางแผนกำลังคนในอนาคต เพื่อให้ภาค การศึกษาผลิตบุคลากรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและทิศทางการ พัฒนาประเทศ การประมาณการความต้องการแรงงานของประเทศในอนาคต ต้อง คำนึงถึงปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร รวมถึงการกำหนด มาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้แรงงานต่างชาติที่มีทักษะความสามารถตรงกับ ความต้องการของประเทศสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้สะดวกขึ้น นโยบาย ด้านการศึกษา และนโยบายแรงงานจึงมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของ ประเทศในสังคมสูงวัย

นอกจากการพัฒนาคุณภาพประชากรในวัยทำงานแล้ว จากการที่ประชากรใน วัยเด็กลดลง รัฐจะต้องมีนโยบายการเพิ่มคุณภาพของเด็ก เพื่อเตรียมความพร้อมผู้วัย แรงงานที่มีคุณภาพด้วย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ประมาณ การว่า จำนวนประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) ของประเทศไทยในอีก 10-20 ปีข้างหน้า

จะมีจำนวนเพียง 10.4 และ 9.1 ล้านคนในปี 2568 และ 2578 ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 16.0 และ 14.4 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ

แม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายเรียนฟรี 15 ปีในปัจจุบัน แต่เด็กบางส่วนยังมีปัญหาการเข้าถึงระบบการศึกษา การขาดแคลนครูผู้สอนในบางสาขาและบางพื้นที่ ความแตกต่างในคุณภาพทางการศึกษาของผู้เรียนและผู้สอน มาตรฐานและคุณภาพของโรงเรียนที่ไม่เท่าเทียมกัน และการลดลงของผู้เรียนในสายอาชีพ เหล่านี้เป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพแรงงานในอนาคต การบริหารจัดการโรงเรียนเล็กเล็ก และเด็กโอดตลอดจนการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอนที่มีคุณภาพ ในราคาที่ผู้ปกครองทุกระดับรายได้สามารถเข้าถึง และความไม่เพียงพอของสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้า คุณภาพเด็กในครอบครัวที่ผู้ปกครองมีรายได้ต่ำ สิทธิในการลาคลอดของแม่ เหล่านี้เป็นปัญหาสวัสดิการเด็กที่ต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข

ข) ความมั่นคงทางรายได้เพื่อสุขภาพ

อายุคาดการณเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคลงหลังเกษียณอายุ และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จึงมีความจำเป็นที่แรงงานต้องมีเงินออมเพื่อการเกษียณอายุเพิ่มขึ้น จากข้อมูลอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทย ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมพบว่า ในปี 2508 ชายไทยมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด 55 ปี หญิง 62 ปี แต่อายุคาดเฉลี่ยในปัจจุบันเพิ่มขึ้น ในปี 2558 ชายมีอายุเฉลี่ย 72 ปี หญิง 78 ปี กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติคาดว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้าอายุเฉลี่ยของชายไทยจะเพิ่มขึ้นเป็น 76 ปี และหญิง 83 ปี

ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนว่า ลูกจ้างเอกชนเพศชายที่หยุดทำงานเมื่ออายุ 55 ปี ในปี 2508 อาจไม่จำเป็นต้องมีเงินออมมากนัก แต่แรงงานชายในปัจจุบันต้องมีเงินออมเพื่อการใช้จ่ายหลังเกษียณอย่างน้อย 17 ปี (72-55 ปี) และมีเงินออมมากขึ้นเมื่ออายุขัยยืนยาวขึ้น ในขณะที่เพศหญิงต้องมีเงินออมเพื่อการเกษียณไม่น้อยกว่า 23 ปี (78-55 ปี) และเพิ่มเป็น 28 ปีในอีกสิบปีข้างหน้า แต่ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุที่มีแหล่งรายได้หลักจากการเกื้อหนุนของบุตรมีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 54.1 ในปี 2537 เหลือร้อยละ 36.8 ในปี 2554 ในขณะที่ผู้สูงอายุที่มีรายได้หลักจากการทำงานพึ่งตนเองมีแนวโน้มสูงขึ้น จากร้อยละ 31.5 เป็นร้อยละ 33.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่มีรายได้หลักจากเงินออม/ดอกเบี้ย/ค่าเช่า เพียงร้อยละ 4 ของผู้สูงอายุทั้งหมด (วรเวศม์ สุวรรณระดา 2557) สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความ

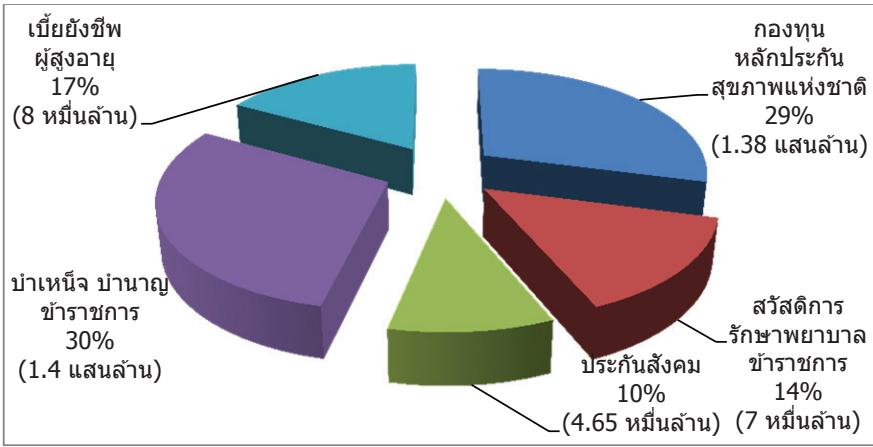
พยายามที่ผลักดันให้เกิดการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน นำไปสู่มาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อให้สถานประกอบการจ้างแรงงานสูงอายุ และความพยายามที่จะขยายอายุเกษียณในภาครัฐ โดยเหตุผลส่วนหนึ่งของมาตรการขยายอายุเกษียณเป็นผลจากการขาดแคลนแรงงาน แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่เพียงพอของเงินทุนในกองทุนชราภาพที่คาดว่าจะมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ เมื่อประชากรรุ่นเกิบล้านทยอยเกษียณอายุ

งานศึกษาของ ปิยะชาติ ภิรมย์สวัสดิ์ (2559) สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ (ศศินทร์) แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สร้างพอร์ตการลงทุนสมมติ เพื่อหาจำนวนเงินออมที่จะพอเพียงกับค่าใช้จ่ายอีก 20 ปีหลังเกษียณอายุ การศึกษาพบว่า ความรู้ทางการเงิน (Financial knowledge) มีความสำคัญต่อการออมให้มีเพียงพอสำหรับการเกษียณอายุ ทางเลือกหนึ่งคือ การทำงานต่อหลังอายุ 60 ปี ซึ่งอาจไม่เหมาะกับทุกอาชีพ แรงงานวิชาชีพ (professional workers) เช่น นักบัญชี ภาชี ธุรกิจออนไลน์ หรืออาชีพอื่นที่ไม่ได้ใช้กำลังกายในการทำงาน น่าจะสามารถทำงานต่อได้จนถึงอายุ 70 ปี โดยหากสามารถทำงานต่ออีก 10 ปี และมีรายได้เฉลี่ย 15,000 บาทต่อเดือน ในช่วงอายุ 60-70 ปี และมีพอร์ตลงทุนแบบปานกลางที่ให้ผลตอบแทนที่ร้อยละ 7.7 ต่อปีแล้ว จำนวนเงินออมที่ต้องการเมื่ออายุ 60 ปี ลดลงจาก 8.28 ล้านบาท เหลือ 2.76 ล้านบาท จึงกล่าวได้ว่า ความรู้ทางการเงิน และการทำงานที่สร้างรายได้หลังอายุเกษียณ จะช่วยให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางการเงินมากขึ้น

อนึ่ง การเข้าสู่สังคมสูงอายุ ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 4.7 แสนล้านบาทในปัจจุบันเป็น 6.3 แสนล้านบาทในอีก 5 ปีข้างหน้า หรือมีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 6 ต่อปี โดยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ (1.4 แสนล้านบาท) มีอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี รองลงมาคือกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีส่วนแบ่งร้อยละ 29 ของค่าใช้จ่าย (1.38 แสนล้านบาท) เติบโตโดยเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี (รูปที่ 3.1 และ ตารางที่ 3.1) นอกจากนี้ งานศึกษาของ กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2556) พบว่า การออมภาคบังคับ อาทิ กองทุนบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีผลให้การออมส่วนบุคคลของครัวเรือนลดลง (crowd out effect) ด้วย

⁵ ตัวเลขนี้ มาจากข้อสมมติว่าผู้สูงอายุจะมีรายจ่ายเฉลี่ยเดือนละ 30,000 บาทเป็นเวลา 20 ปีหลังเกษียณอายุการทำงาน

รูปที่ 3.1 สัดส่วนค่าใช้จ่ายของกองทุนสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ ปี 2560



ที่มา : ศาสตรา สุตสวัสดิ์ (2556) การคลังของประเทศไทยกับการพัฒนาสังคมที่สมดุลยั่งยืน รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตารางที่ 3.1: ประมาณการค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของไทยในอีกห้าปีข้างหน้า

ปี พ.ศ.	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	CAGR
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	107.8	108.5	115.2	123.1	130.5	138.2	146.3	154.9	163.8	173.1	5%
สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ	61.8	60.0	60.0	64.3	66.6	69.0	72.0	75.2	78.4	81.6	3%
ประกันสังคม	37.8	32.1	27.9	39.1	42.7	46.5	50.6	55.2	60.1	65.4	6%
บำนาญ บำนาญข้าราชการ	108.1	124.0	132.3	137.4	139.0	140.8	153.1	179.8	193.0	206.1	7%
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	52.5	58.3	65.1	69.9	75.0	80.3	86.1	92.2	98.7	105.6	7%
รวมค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม	368.1	383.0	400.5	433.7	453.6	474.8	508.2	557.2	593.9	631.9	6%

ที่มา : ศาสตรา สุตสวัสดิ์ (2556) การคลังของประเทศไทยกับการพัฒนาสังคมที่สมดุลยั่งยืน รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

งานศึกษา ‘Live Long and Prosper: Aging in East Asia and Pacific’ (World Bank 2016) พบว่า ร้อยละ 60 ของคนไทยมีทัศนคติว่า ‘รัฐบาล’ จะเป็นผู้ดูแลตนเองหลังเกษียณอายุ ทำให้คนส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการออมเพื่อชราภาพ⁶ สอดคล้องกับผลการสำรวจประชากรสูงอายุ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2554) พบว่าร้อยละ 43 ของกำลังแรงงานที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ (50 ปีขึ้นไป) ยังไม่ได้คิด หรือคิดแต่ยังไม่ได้ออมเงินเพื่อการเกษียณ ผู้อายุในอนาคตจึงมีแนวโน้มที่ต้องพึ่งพิงสวัสดิการของรัฐมากขึ้น บวกกับค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามช่วงวัย และมีสูงสุดในช่วง 6 เดือนสุดท้ายของชีวิต (กรมการแพทย์ 2559)

อนึ่ง จากรายงานความเสียหายระหว่างการคลังในปี 2558 ในส่วนของกองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณขนาดใหญ่ ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า “...กองทุนที่มีความเสี่ยง และอาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินกองทุน หากกองทุน 3 แห่งนี้ ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จะก่อให้เกิดความเสี่ยง และภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง 3 กองทุนในที่สุด” ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ทั้งสามกองทุน ในฐานะที่เป็นทุนหมุนเวียนด้านสวัสดิการสังคม ที่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขของรัฐบาล ความเสี่ยงทางการคลังอันเนื่องจากภาระค่าใช้จ่ายของทั้งสามกองทุนที่ขยายตัวสูงขึ้น เป็นเรื่องที่ไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศ ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนชราภาพ และกองทุนสุขภาพเหล่านี้ จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ และคุณภาพชีวิตของคนไทยในยุคสังคมสูงวัย

ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมการออมของประชากรวัยแรงงาน โดยสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเงิน (Financial Literacy) ตั้งแต่เด็กจึงเป็นสิ่งจำเป็น ควบคู่กับการเตรียมระบบสนับสนุนด้านสุขภาพเพื่อดูแลผู้สูงอายุ เป็นแนวทางที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยในอนาคต จิระวัฒน์ ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ (2559) เสนอว่า

⁶ การออมมีหลายวัตถุประสงค์ เช่นการออมเพื่อธุรกิจ เพื่อการศึกษาบุตร เพื่อซื้อบ้าน ฯลฯ จากข้อมูล SES ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ คนไทยให้ความสำคัญกับการออมเพื่อวัตถุประสงค์อื่นมากกว่าเพื่อการเกษียณอายุ เหตุผลหนึ่งเพราะว่าคนไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ ที่มักไม่ถึงการเกษียณอายุเท่าใดนัก

ควรมีการพัฒนาารูปแบบความรู้ทางการเงินที่เหมาะสมกับประชากรในแต่ละช่วงวัย สร้างวินัยการออมเพื่อการใช้จ่ายในยามจำเป็นและยามชราภาพ ควรมีระบบช่วยให้บุคคลทราบว่าคุณค่าของตนเองควรมีเงินออมเท่าใดจึงเหมาะสมแก่การดำรงชีพจนสิ้นอายุขัย และสามารถบริหารจัดการเงินออมของตนเองเพื่อกระจายความเสี่ยง และสร้างผลตอบแทนทางการเงินที่ดี ควรมีระบบที่บูรณาการข้อมูลเงินออมสำหรับบุคคล ให้ทราบถึงสถานะการออมของตนเอง โดยอาจมี check list ช่วยให้แรงงานทราบว่าตนเองได้มีการเตรียมการเพื่อการเกษียณอายุอะไรบ้างแล้ว และมีระบบหรือกลไกควบคุมการก่อหนี้สินครัวเรือนไม่ให้สูงเกินไป

ค) ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

ภาวะการเจริญพันธุ์ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องมีผลให้ครัวเรือนไทยมีขนาดเล็กลง จากอัตราการเจริญพันธุ์รวม (TFR) ของประเทศที่ลดลงจากจำนวนทารก 5.1 คนต่อสตรีวัยเจริญพันธุ์ 1 คนในปี 2515 เหลือประมาณ 1.5 คนในปัจจุบัน ทำให้โครงสร้างครอบครัว และการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างบุคคลในครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ในปี 2537-2556 และข้อมูล Townsend Thai ที่ติดตามตัวอย่างซ้ำของครัวเรือนแบบรายเดือนในช่วงปี 2541-2554 อนันต์ ภาวสุทธิไพศิฐ (2559) พบว่า ในช่วง 13 ปีที่ผ่านมา การย้ายเข้า/ออกเพื่อศึกษาต่อและทำงาน เป็นปัจจัยหลักของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครัวเรือนไทยในชนบท แม้ว่าครัวเรือนสองรุ่น และครัวเรือนสามรุ่นยังมีสัดส่วนมากที่สุด แต่มีแนวโน้มลดลงด้วยอัตราการเติบโต -3.0% และ -1.4% ในขณะที่ครัวเรือนแบบอยู่คนเดียว ครัวเรือนหนึ่งรุ่น และครัวเรือนข้ามรุ่นที่ปู่ตายอายุอาศัยอยู่กับหลานโดยไม่มีพ่อแม่ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วยอัตราการเติบโตเฉลี่ยที่ 6.0% 5.5% และ 3.0% ตามลำดับ และหากใช้รายได้และรายจ่ายต่อหัวเป็นตัวชี้วัดการกินดีอยู่ดีเชิงเศรษฐกิจแล้ว ครัวเรือนข้ามรุ่นมีความเป็นอยู่แย่มากที่สุด เงินโอนจากสมาชิกครัวเรือนที่ย้ายออกมีความสำคัญต่อครัวเรือนข้ามรุ่นในชนบทมาก โดยหากตัดรายได้จากเงินโอนแล้ว ครัวเรือนข้ามรุ่นจะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเป็นรูปแบบครัวเรือนที่มีความเปราะบางที่สุดในชนบท และสมควรได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ

ความกดดันจากภาวะการทำงาน ค่าเลี้ยงดูบุตรที่สูงขึ้น และความไม่สมดุลของการทำงานของหญิง-ชายภายในบ้าน ที่ผู้หญิงยังคงมีบทบาทในครอบครัว และมีชั่วโมงการทำงานบ้านมากกว่าชาย จากงานศึกษาของ มัทนา พานานิรามย์ (2551) โดยใช้บัญชีกระแสการโอนประชาชาติ พบว่า ผู้หญิงจะใช้เวลาในการทำงานบ้านตั้งแต่อายุ 10 ปี

และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึงอายุ 35-60 ปี โดยมีชั่วโมงการทำงานบ้านเฉลี่ยที่ 900 ชั่วโมงต่อปี ในขณะที่ผู้ชายทำงานบ้านเฉลี่ยเพียง 200 ชั่วโมงต่อปี หรือน้อยกว่าหญิง 4.5 เท่า งานบ้านที่ผู้หญิงใช้เวลามากที่สุด คือ การดูแลเด็ก ผู้ป่วย และผู้สูงอายุตามลำดับ ภาวะครอบครัวเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ผู้หญิงตัดสินใจ แต่งงานช้าลง เลื่อนเวลาการมีบุตร และเลือกที่จะมีบุตรน้อยลง งานศึกษาในประเทศยุโรป (VOX, CEPR's Policy Portal, 2016) พบว่า ผู้หญิงในยุโรปที่มีบุตรคนแรกแล้ว มีแนวโน้มที่ไม่ต้องการมีบุตรคนที่สองอีก แต่อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจไม่พบลักษณะดังกล่าวในประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม และนอร์เวย์ ที่ผู้ชายมีส่วนแบ่งเบาภาระการเลี้ยงลูก มากกว่าร้อยละ 30-40 ของเวลาที่ต้องใช้ในการเลี้ยงเด็ก การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้ชายในการทำงานบ้าน โดยเฉพาะการช่วยเลี้ยงลูกจึงเป็นปัจจัยที่อาจช่วยสนับสนุนการตัดสินใจมีบุตรของผู้หญิงมากขึ้น

นอกจากนี้ จากการสำรวจผู้สูงอายุในปี 2557 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ผู้สูงอายุที่ต้องมีผู้ดูแลในการดำรงชีวิตประจำวัน จะพึ่งพาลูกสาวมากกว่าลูกชาย สัดส่วนผู้สูงอายุที่พึ่งพิงลูกสาว คิดเป็นร้อยละ 52 ของทั้งหมด ในขณะที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่พึ่งพิงหลานคิดเป็นร้อยละ 37 และพึ่งพิงลูกชายร้อยละ 36 ตามลำดับ ภาวะการดูแลเด็ก และผู้สูงอายุ ทำให้ผู้หญิงมีแนวโน้มที่ต้องออกจากงานกลางคัน ทำให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานทวีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่ขนาดครอบครัวที่เล็กลง ทำให้ผู้สูงอายุในอนาคตสามารถพึ่งพาลูกหลานได้น้อยลง ผู้สูงอายุอยู่คนเดียวจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 3.6 ของผู้สูงอายุในปี 2537 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6.3 8.6 และ 10.4 ในปี 2545 2554 และ 2557 ตามลำดับ ในขณะที่การพึ่งพิงระบบครอบครัวมีแนวโน้มลดลง ระบบสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุจึงมีความจำเป็นในการเตรียมรับสังคมสูงวัย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การออกแบบระบบการดูแลผู้สูงอายุจึงไม่ควรเป็นแบบ one size fit all เพราะอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงวัยในแต่ละท้องที่ ควรมีการกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุสู่ท้องถิ่นและชุมชนมากขึ้น หน่วยงานกลาง อาทิ กรมอนามัย กรมการปกครองท้องถิ่น กรมสวัสดิการผู้สูงอายุ ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำ และ/หรือช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น เช่น การจัดฝึกอบรมความรู้แก่ผู้ดูแลสุขภาพ (care givers) ของผู้สูงอายุติดบ้าน หรือติดเตียง การส่งเสริมการออกกำลังกายแก่ผู้สูงวัยที่ยังมีสุขภาพดี การจัดอบรมวิชาชีพที่อาจสร้างรายได้แก่ผู้สูงอายุ หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่ช่วยให้ผู้สูงอายุได้ใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ และมีส่วนร่วมในกิจกรรม

ของสังคม และชุมชน

ง) ระบบสวัสดิการทางสังคมของประเทศสิงคโปร์ และสวีเดน: บทเรียนของต่างประเทศ

เนื่องจากสิงคโปร์มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากกว่าประเทศอาเซียนอื่นๆ และมีวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกับไทย ในขณะที่สวีเดนได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบสวัสดิการสังคมดีที่สุดในโลกแห่งหนึ่ง และประสบความสำเร็จในการเพิ่มจำนวนประชากรประเทศผ่านการส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมในรูปแบบต่างๆ ทั้งสองประเทศต่างประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพประชากร และมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดี จึงเป็นประเทศที่น่าสนใจเรียนรู้ เป็นกรณีศึกษาเพื่อประโยชน์ในการถอดบทเรียนที่อาจปรับประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

อนึ่ง ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาล มาจากการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีธุรกิจในรูปแบบต่างๆ ในขั้นแรกจะเปรียบเทียบอัตราภาษีที่เรียกเก็บในแต่ละประเทศ ดังแสดงในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 : อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้บุคคลธรรมดา ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีประกันสังคม

เปรียบเทียบประเทศสิงคโปร์ สวีเดน และ ไทย

อัตราภาษี	สิงคโปร์		สวีเดน		ไทย	
	สูงสุด	ต่ำสุด	สูงสุด	ต่ำสุด	สูงสุด	ต่ำสุด
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	26.00	17.00	60.10	22.00	30.00	20.00
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	22.00	20.00	61.40	51.50	35.00	5.00
ภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลกลาง	7.00	5.00	25.00	25.00	7.00	7.00
สัดส่วนเงินสมทบประกันสังคม	37.00	33.00	39.90	38.40	10.00	6.00
- นายจ้าง	17.00	13.00	32.90	31.40	5.00	3.00
- ลูกจ้าง	20.00	20.00	7.00	7.00	5.00	3.00

ที่มา: www.tradingeconomics.com

เนื่องจากประเทศสวีเดนเป็นรัฐสวัสดิการ ที่รัฐบาลจัดสรรสวัสดิการแก่พลเมืองตลอดชีวิต จึงเห็นได้ชัดจากตารางที่ 3.2 ว่า ประเทศสวีเดนมีอัตราภาษีทุกประเภทสูงกว่าประเทศอื่น แต่ในส่วนของเงินสมทบประกันสังคม นายจ้างในสวีเดนต้องสมทบเงินในสัดส่วนที่สูงกว่าลูกจ้างมากกว่าสี่เท่า ในขณะที่สิงคโปร์เรียกเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างมากกว่า และประเทศไทยเรียกเก็บเงินจากทั้งสองฝ่ายในสัดส่วนเท่ากัน

ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งของไทยจากทั้งสองประเทศ คือ โครงสร้างตลาดแรงงานของไทยมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบประกันสังคม มากกว่าแรงงานในระบบเกือบสองเท่า ในขณะที่แรงงานทุกคนในสวีเดนและสิงคโปร์อยู่ในระบบประกันสังคมเดียวกัน และไม่มี การแบ่งแยกเป็นแรงงานภาคราชการ หรือเอกชน ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบประกันสังคม หมายถึง ผู้ประกอบอาชีพอิสระของตนเอง โดยไม่มีนายจ้าง และลูกจ้าง (self-employed workers) อาทิ คนขับรถแท็กซี่ พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ หรือเกษตรกร และคนที่ช่วยธุรกิจครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง (family workers) เป็นต้น แรงงานนอกระบบของไทยสามารถเลือกสมัครเป็นสมาชิกระบบประกันสังคมแบบสมัครใจ (ประกันสังคมมาตรา 40) หรือไม่สมัครก็ได้ แต่จะได้รับสิทธิประโยชน์น้อยกว่าแรงงานในระบบ (ประกันสังคมมาตรา 33) โดยเฉพาะในส่วนของรายได้เพื่อชราภาพ เนื่องจากไม่มีส่วนเงินสมทบของนายจ้าง ดังนั้น แรงงานนอกระบบที่ขาดความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการออมเพื่อชราภาพ และไม่มีเงินออม จึงมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในภาวะยากจนหลังเกษียณอายุ และต้องพึ่งพิงระบบสวัสดิการทั้งด้านการเงิน และการบริการอื่นๆจากภาครัฐ เป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

นอกจากนี้ ระบบภาษีเงินได้ของไทยยังมีความแตกต่างจากทั้งสองประเทศที่สำคัญคือ ประเทศไทยมีจำนวนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาค่อนข้างน้อย คือมีจำนวนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณ 10 ล้านคนจากแรงงานทั้งหมด 34.5 ล้านคน ซึ่งน้อยกว่าหนึ่งในสามของแรงงานทั้งประเทศ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่อนุญาตให้เกษตรกร และผู้มีรายได้ต่ำกว่า 150,000 บาทต่อปี ไม่ต้องเสียภาษี ทำให้มีแรงงานนอกระบบจำนวนมากไม่ได้ยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดย่อมที่มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีการทำบัญชีรายรับรายจ่าย หรือจงใจเลี่ยงภาษี ไม่ยื่นแบบฟอร์มภาษีเงินได้ด้วย การขาดฐานข้อมูลรายได้ส่วนบุคคลของประชากร เป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถจัดสวัสดิการทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ สวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบจึงเป็นสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal) ที่ให้เงินช่วยเหลือได้จำกัด และไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้เดือดร้อน อาทิ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่ให้แก่

ผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่มีเงินได้จากกองทุนชราภาพต่างๆ การจัดสรรสวัสดิการแบบถ้วนหน้า แม้จะช่วยให้ผู้สูงอายุทุกคนได้รับสวัสดิการเท่ากัน แต่รัฐต้องใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินโครงการ ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพิ่มจาก 52,500 ล้านบาท ในปี 2555 เป็นกว่า 80,000 ล้านบาทในปัจจุบัน และคาดว่าจะเพิ่มถึง 150,000 ล้านบาท เมื่อประเทศไทยกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีกสี่ปีข้างหน้า (ดูตารางที่ 3.1)

แต่การจัดสรรสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุยังมีมิติอื่นๆ อีกที่นอกเหนือจากเบี้ยยังชีพ ดังนั้น เพื่อให้การจัดสวัสดิการทางสังคมภายใต้บริบทสังคมสูงวัยมีความครอบคลุม และสามารถช่วยให้ประชากรไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างแท้จริง จำเป็นที่ประเทศไทยต้องปฏิรูประบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรายได้ และสถานภาพความเป็นอยู่ของประชาชน พร้อมทั้งการปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาล ตลอดจนดำเนินมาตรการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(1) ประเทศสิงคโปร์⁷

รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ที่เรียกว่า Central Provident Fund (CPF) ในการสร้างความมั่นคงทางการเงินแก่บุคคล และครอบครัว โดยบังคับให้แรงงานต้องออมเงินประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ในกองทุน CPF กฎหมายสิงคโปร์บังคับให้บุตรต้องเลี้ยงดูพ่อแม่ในยามชราภาพ โดยสามารถหักเงินออม CPF บางส่วนเป็นค่าเลี้ยงดู พ่อแม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเลี้ยงดูจากบุตรได้หากถูกทอดทิ้ง ขณะเดียวกัน CPF เป็นกองทุนทั้งในด้านหลักประกันสุขภาพ และการออมเพื่อชราภาพพร้อมกัน เพื่อส่งเสริมให้คนสิงคโปร์ดูแลสุขภาพตนเอง และไม่พบแพทย์มากเกินไปจนจำเป็น เพราะคนที่เจ็บป่วยบ่อย หรือพบแพทย์บ่อย จะมีเงินออมในบัญชี CPF ของตนเองน้อยกว่าผู้ที่มีสุขภาพดี การควบคุมการประกันสุขภาพและการออมเพื่อชราภาพนี้ ช่วยแก้ปัญหา moral hazard ที่ผู้มีประกันสุขภาพมักให้ความสนใจการดูแลสุขภาพลดลง ต้องใช้บริการทางการแพทย์มากขึ้น

⁷ เนื้อหาที่เกี่ยวกับสิงคโปร์ และสวีเดนสรุปจาก รายงาน Demographic Change in Thailand การเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2558) นำเสนอแก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กองทุนสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาประชากร (UNFPA) และสำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ)

นอกจากนี้ สิงคโปร์ใช้ระบบ workfare ที่ให้สวัสดิการผ่านระบบการทำงาน เพื่อจูงใจให้คนเข้าสู่ตลาดแรงงาน มากกว่าการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐแบบให้เปล่า อีกทั้งให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนท้องถิ่น ในการทำหน้าที่ดูแลเด็ก และผู้สูงอายุ ผ่านการทำงานร่วมกันของกระทรวงพัฒนาชุมชน เยาวชน และการศึกษา (Ministry of Community, Youth and Sports : MCYS) และกระทรวงอื่นๆ

สำหรับการส่งเสริมเกิด สิงคโปร์มีนโยบายส่งเสริมการแต่งงาน และการมีบุตร อย่างชัดเจน ด้วยมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1) ให้บริการด้านการหาคู่ และเพิ่มวงเงินอุดหนุนเพื่อช่วยคู่แต่งงานซื้อที่อยู่อาศัย

2) ส่งเสริมการมีบุตร โดยการให้เงินอุดหนุนค่ารักษาพยาบาล เพื่อช่วยสามี ภรรยาที่มีบุตรยาก และทำให้ระบบประกันสุขภาพครอบคลุมค่ารักษาพยาบาลทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการคลอด

3) ช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูบุตร ด้วยการให้นำค่าเลี้ยงดูบุตร หักลดหย่อนภาษี เงินได้ การให้เงิน Baby Bonus ในอัตราก้าวหน้าเพื่อจูงใจให้มีลูกมากขึ้น และการให้เงินอุดหนุนแก่ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนและโรงเรียนอนุบาล เพื่อพัฒนาคุณภาพโดยมีค่าบริการที่ไม่สูงเกินไป

4) สนับสนุนนโยบายการสร้างสมดุลระหว่างการทำงานและชีวิตครอบครัว (Work-Life Balance: WLB) อาทิ การอนุญาตให้มารดาลาคลอดได้ 4 เดือน โดยบริษัท จ่ายเดือน 2 เดือนแรก และรัฐบาลจ่ายเงินเดือน 2 เดือนหลัง และอนุญาตให้บิดามารดา ใช้งานไปดูแลบุตรอายุต่ำกว่า 7 ปี ได้ 6 วันต่อปี โดยยังได้รับเงินเดือน

สำหรับมาตรการ Baby Bonus นั้น รัฐบาลจะให้เงินแก่ครอบครัวที่มีบุตร คนที่ 1 และ 2 ในอัตราคนละ 8,000 เหรียญสิงคโปร์ ในขณะที่บุตรคนถัดไปจะได้รับ คนละ 10,000 เหรียญ เงินดังกล่าวจะจ่ายเข้าบัญชีเงินออมที่พ่อแม่เปิดให้แก่ลูก โดย แบ่งจ่าย 5 งวดในระยะเวลา 18 เดือนนับตั้งแต่เด็กเกิด ดังแสดงในตารางที่ 3

ตาราง 3 : มูลค่าเงินสดที่ผู้มีบุตรจะได้รับจากรัฐบาลสิงคโปร์ในแต่ละงวด
(หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์)

เวลา	จำนวนเงิน	
	บุตรคนที่ 1 และ 2	บุตรคนที่ 3 ขึ้นไป
ภายใน 3 อาทิตย์ ที่ร่วมโครงการ	\$3,000	\$4,000
บุตรอายุครบ 6 เดือน	\$1,500	\$2,000
บุตรอายุครบ 12 เดือน	\$1,500	\$2,000
บุตรอายุครบ 15 เดือน	\$1,000	\$1,000
บุตรอายุครบ 18 เดือน	\$1,000	\$1,000

ที่มา : รายงาน Demographic Change in Thailand การเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2558)

นอกจากนี้ รัฐบาลยังส่งเสริมให้พ่อแม่ออมเงินเพื่อการศึกษาของลูก โดยรัฐบาลให้เงินสมทบทุนแบบหนึ่งต่อหนึ่ง (matching fund) เงินดังกล่าวสามารถนำไปใช้จ่ายเป็นค่าเลี้ยงดูเด็กก่อน เป็นค่าเล่าเรียนในโรงเรียนที่จดทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการ สิงคโปร์ และเป็นค่ารักษาพยาบาลบุตรในทุกกรณี โดยรัฐบาลให้เงินสมทบสูงสุดไม่เกิน 6,000 เหรียญสิงคโปร์สำหรับบุตรคนที่ 1 และ 2 และให้เงินสมทบเพิ่มเป็น 12,000 เหรียญสำหรับคนที่ 3 และคนที่ 4 และ 18,000 เหรียญสำหรับบุตรคนที่ 5 ขึ้นไป

สำหรับประชากรในวัยแรงงาน รัฐบาลสิงคโปร์มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน เน้นการจัดฝึกอบรมเพื่อยกระดับแรงงานให้มีความชำนาญ มีความสามารถมากขึ้น โดยให้เงินอุดหนุนถึงร้อยละ 90 ของค่าธรรมเนียมฝึกอบรม แต่ไม่เกิน 25-50 เหรียญสิงคโปร์ต่อชั่วโมง (ขึ้นกับประเภทของหลักสูตรฝึกอบรม) สำหรับแรงงานที่มีอายุเกิน 35 ปี แต่มีรายได้ไม่เกิน 1,900 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน จะได้รับเงินอุดหนุนร้อยละ 95 ของค่าฝึกอบรม นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ยังจัดหลักสูตรฝึกอบรม ตามความต้องการของสถานประกอบการ ส่วนในด้านสวัสดิการสังคมของแรงงาน รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินโครงการ Workfare Income Supplement Scheme (WIS) ที่จ่ายเงินอุดหนุนรายได้แก่แรงงานที่มีรายได้ต่ำ ให้มีรายได้เพิ่มจนถึงเดือนละ 1,900 เหรียญสิงคโปร์

สำหรับการดูแลวัยสูงอายุ กระทรวง MCYS ทำงานร่วมกับกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ครอบคลุม 3 ด้าน คือ

1) เน้นการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมต่อการเข้าสู่สังคมสูงวัย มองว่าผู้สูงอายุยังมีคุณค่าควรแก่การส่งเสริมให้มีการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม รัฐบาลสิงคโปร์กำลังพิจารณาขยายอายุการจ้างงานจาก 62 เป็น 67 ปี และส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

2) เน้นการเสริมสร้างศักยภาพในการทำกิจกรรม และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เช่น ส่งเสริมผู้สูงอายุให้ทำงานอาสาสมัคร ดำเนินงานกลุ่มเพื่อนช่วยเพื่อน และให้มีศูนย์เอเนกประสงค์ (multi-service center) ที่ให้บริการที่หลากหลาย

3) เน้นการสร้างที่อยู่อาศัย การจัดการคมนาคมขนส่ง และสร้างสถานบริการที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ (aging in place) อันเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐ และองค์กรอาสาสมัคร (Volunteer Welfare Organization)

(2) ประเทศสวีเดน

เนื่องจากสวีเดนเป็นรัฐสวัสดิการที่ให้การดูแลพลเมืองตั้งแต่เกิดจนตาย จึงมีนโยบายครอบครัวที่ครอบคลุม มีการจัดสรรหลักประกันรายได้ และหลักประกันสุขภาพตลอดช่วงวัยอย่างสมบูรณ์แบบ ดังนี้

สวีเดนเป็นประเทศที่ให้เสรีภาพแก่ผู้หญิงในการตัดสินใจทำแท้งด้วยตนเอง เมื่อมีอายุครรภ์ไม่เกิน 18 สัปดาห์ ในขณะเดียวกัน ก็มีมาตรการช่วยเหลือหญิงที่มีบุตรยาก ผ่านเทคโนโลยีการช่วยให้มีบุตร (Assisted Reproduction Technologies – ART) ตั้งแต่การปฏิสนธิในร่างกายของผู้หญิง จนไปถึงการใช้เชื้ออสุจิจากการบริจาค รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เงินสนับสนุนการใช้ ART แตกต่างกันไป นอกจากนี้ รัฐบาลสวีเดนมีนโยบายส่งเสริมการรับบุตรบุญธรรมด้วย ประเทศสวีเดนมีการรับเด็กต่างประเทศเป็นบุตรบุญธรรมปีละกว่า 1,000 คน โดยพ่อแม่จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลตั้งแต่ 40,000 – 100,000 SEK ขึ้นกับประเทศของเด็ก โดยกฎหมายอนุญาตให้คู่สมรสเพศเดียวกัน มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือเพื่อรับบุตรบุญธรรมเช่นกัน

ในด้านเงินสงเคราะห์บุตร รัฐบาลสวีเดนให้เงินสงเคราะห์บุตรแบบถ้วนหน้า ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุ 20 ปี เงินดังกล่าวมีการปรับขึ้นลงตามภาวะเศรษฐกิจ ปัจจุบันอยู่ที่ 950 SEK ต่อคนต่อเดือน เงินสงเคราะห์เด็กจะถูกเปลี่ยนเป็นเงินช่วยเหลือนักเรียน (Student aid) เมื่อเด็กมีอายุตั้งแต่ 16 ปี ซึ่งรัฐบาลจะจ่ายให้เพียงปีละ 9 เดือน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสวีเดนจ่ายเงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้น สำหรับครัวเรือนที่มีบุตรมากขึ้น โดยบุตรคนที่สามจะได้รับเงินเพิ่มอีก 254 SEK ต่อเดือน คนที่สี่ได้เพิ่มอีก 760 SEK และจะได้เงินเพิ่ม 950 SEK สำหรับลูกคนที่ 5 ขึ้นไป นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้เงินสงเคราะห์ค่าบ้านสำหรับครัวเรือนที่มีบุตรด้วย แต่การรับเงินนี้ต้องผ่านการทดสอบด้านระดับรายได้ครอบครัว (mean-test) และจำนวนเงินขึ้นกับจำนวนบุตร และมูลค่าบ้าน

ประเทศสวีเดนให้ความสำคัญกับพัฒนาการของเด็ก อนุญาตให้ทั้งพ่อและแม่ลางานเพื่อเลี้ยงลูกโดยได้รับเงินเดือนเป็นเวลา 1 ปี 6 เดือน จัดกิจกรรม Preschool activities แก่เด็กตั้งแต่ 1-6 ปี เพื่อช่วยให้พ่อแม่สามารถกลับไปทำงาน หรือศึกษาต่อในกรณีที่พ่อแม่ยังเรียนอยู่ นอกจากนี้ มีมาตรการสนับสนุนการดูแลเด็กเพิ่มเติม ดังนี้

1) การบริการดูแลเด็กถึงบ้าน โดยรัฐบาลสนับสนุนเงินงบประมาณในการจัดให้มีผู้ดูแลเด็ก (baby-sisters) ที่ได้รับค่าตอบแทนไปดูแลเด็กที่บ้าน ในกรณีที่พ่อแม่จำเป็นต้องไปทำงานนอกบ้าน การบริการดูแลเด็กที่บ้าน มีทั้งช่วงเช้าก่อนเด็กไปโรงเรียน (กรณีพ่อแม่ต้องออกไปเรียนหรือทำงานก่อน เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้ทั้งเด็กอยู่ตามลำพัง) และหลังจากเด็กกลับจากโรงเรียน แต่พ่อแม่ยังไม่กลับบ้าน

2) บริการบ้านเปิดสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน เป็นบริการจัดให้มีสถานที่ที่พ่อแม่จะพาลูกไปเลี้ยง หรือให้ผู้ดูแลเด็ก (baby-sisters) พาเด็กที่ดูแลไปเลี้ยงที่บ้านเปิด

3) บริการศูนย์เปิดเพื่อการใช้เวลาว่างของเด็ก (Leisure-time Open Centre) เป็นบริการเพื่อเด็กหลังเลิกเรียน ซึ่งมักจะบูรณาเข้ากับโรงเรียนในระบบปกติ ให้บริการสำหรับเด็กโต อายุ 10-12 ปี ที่ใช้เวลาหลังเลิกเรียนมาเข้าศูนย์ โดยไม่ต้องลงทะเบียน

ด้วยเหตุนี้ ร้อยละ 95 ของเด็กสวีเดนจะใช้เวลามากกว่า 30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ในบริการดูแลเด็กรูปแบบใดแบบหนึ่งที่รัฐจัดให้ ศูนย์บริการเด็กช่วยให้พ่อแม่สามารถทำงานได้ โดยไม่ต้องกังวลเรื่องการเลี้ยงลูก นับเป็นนโยบายส่งเสริมการสร้างสมดุลชีวิตครอบครัว และการทำงานรูปแบบหนึ่ง ที่ทำให้ภาระการดูแลเด็กไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของประชากรวัยแรงงานที่มีจำกัด และช่วยให้คู่สมรสตัดสินใจมีบุตรง่ายขึ้น นอกจากนี้ สวีเดนยังอนุญาตให้พ่อแม่ลาหยุดงานในกรณีลูกไม่สบายได้ 120 วันต่อปี ต่อบุตร 1 คน สำหรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี เด็กที่มีอายุ 12-15 ปีต้องมีใบรับรองแพทย์ และในกรณีที่บุตรป่วยนานกว่า 6 เดือน พ่อแม่จะได้รับเงินสนับสนุนค่าดูแลด้วย

อนึ่ง สวีเดนให้ความสำคัญกับการดูแลครอบครัวมารดาเป็นพิเศษ มีการจัดฝึกอบรมการเตรียมตัวคลอดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หญิงตั้งครรภ์ที่ต้องทำงานที่มีความเสี่ยง

สูง หรือต้องออกแรงมากในการทำงาน เช่น การทำงานในเขตก่อสร้าง มีสิทธิลางานได้ ตั้งแต่เดือนที่ 2 ถึง 11 วันก่อนกำหนดคลอด โดยสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงิน เดือนร้อยละ 80 ของเงินเดือนปกติ นอกจากนี้ พ่อและแม่่มือใหม่สามารถนอนพักใน โรงพยาบาลเป็นเวลา 2-3 วัน เพื่อการดูแลแม่หลังคลอด และการเรียนรู้วิธีการดูแลเด็ก แรกเกิด

ในด้านสวัสดิการแรงงาน สวีเดนบังคับให้แรงงานทั้งชาวสวีเดน และแรงงาน ต่างชาติต้องอยู่ในระบบประกันสังคม โดยกำหนดให้มีการจ่ายเงินแก่กองทุนสวัสดิการ ต่างๆ ดังนี้

- 1) **กองทุนด้านสุขภาพ** สำหรับแรงงานที่มีนายจ้าง ต้องจ่ายเงินสมทบ ประกันสังคมร่วมกับนายจ้าง ในอัตราร้อยละ 9 - 10 ของค่าจ้างเท่ากัน ทั้งสองฝ่าย และรัฐช่วยสมทบอีกร้อยละ 15 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการบริหารเงินทุน ในขณะที่แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระไม่มีนายจ้าง ก็ต้องจ่ายเงินสมทบประกันสังคมฝ่ายเดียวในอัตราร้อยละ 9-10 ของรายได้ที่ถูกประเมินภาษี และรัฐร่วมสมทบอีกร้อยละ 15 ของค่าใช้จ่าย ทั้งหมดในการบริหารเงินทุนเช่นกัน
- 2) **กองทุนบำนาญ** แรงงานที่มีนายจ้าง จ่ายร้อยละ 9.45 ของค่าจ้างเท่ากัน ทั้งสองฝ่าย และรัฐช่วยสมทบอีกร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในขณะที่แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระไม่มีนายจ้าง ก็ต้องจ่ายเงินสมทบ ฝ่ายเดียวในอัตราร้อยละ 9.45 ของรายได้ที่ถูกประเมินภาษี และรัฐร่วม สมทบอีกร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดเช่นกัน ทั้งนี้ ลูกจ้างสามารถ เพิ่มอัตราการสมทบในส่วนของตนเองให้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ (ในทำนองเดียวกับเงินสมทบ กบข. ของข้าราชการไทย) ปัจจุบัน สวีเดน กำหนดอายุเกษียณที่ 64 ปี และจ่ายเงินบำนาญเฉลี่ยที่ 11,428 SEK ต่อเดือน ทั้งนี้ จำนวนเงินบำนาญขึ้นอยู่กับเงินสมทบตลอดวัยทำงานของ ผู้สูงอายุแต่ละคน และผู้สูงอายุที่รับเงินบำนาญแล้ว ก็ยังสามารถทำงาน รับค่าจ้างได้อีก นอกจากนี้ ผู้สูงอายุบางส่วนก็ได้รับเงินจากกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ ที่เป็นการออมแบบสมัครใจระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างของ บริษัท
- 3) **กองทุนประกันการว่างงาน** จ่ายเฉพาะนายจ้างในอัตราร้อยละ 2.16 ของ ค่าจ้างแรงงาน และรัฐสมทบอีกประมาณ 1 ใน 3 ของค่าใช้จ่าย โดยเงื่อนไข ของสิทธิประโยชน์การว่างงาน จะปรับลดอัตราประโยชน์ทดแทนลงตาม

ระยะเวลาที่รับเงิน จากร้อยละ 80 ของรายได้สำหรับ 200 วันแรกที่ว่างงาน เหลือร้อยละ 70 สำหรับ 100 วันถัดไป และหากยังต้องรับต่อเนื่องหลังจากนั้นก็จะเหลือร้อยละ 65 ทั้งนี้ บังคับให้แรงงานต้องรับข้อเสนอการทำงานในทุกกรณี โดยห้ามปฏิเสธการทำงาน มิฉะนั้นแล้วสิทธิประโยชน์การว่างงานที่ได้รับจะสิ้นสุดลงทันที

สำหรับการดูแลผู้สูงอายุ สวีเดนใช้ระบบการกระจายการปกครองท้องถิ่น ให้แต่ละชุมชนรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุของตนเอง ผู้สูงอายุในสวีเดนสามารถขอความช่วยเหลือจากเทศบาลใกล้บ้าน และขอรับการรักษาพยาบาลที่บ้าน ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้สามารถขอรับการดูแลตลอด 24 ชั่วโมง แต่ละเทศบาลกำหนดจำนวนเงินที่ผู้สูงอายุจะได้รับแตกต่างกัน โดยในปี 2554 จำนวนเงินช่วยเหลือสูงสุดที่เทศบาลให้แก่ผู้สูงอายุ คือ 1,760 SEK ต่อเดือน เทศบาลหลายแห่งได้จัดกิจกรรมระหว่างวันให้แก่ผู้สูงอายุ สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ มีการทำกายภาพบำบัดและการฟื้นฟูทั้งร่างกายและจิตใจ

3.5 บทสรุป และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยเข้าสู่สังคมสูงวัย มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยมีเวลาค่อนข้างจำกัด ในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด (Super Aged Society) ที่จะมียุคนับตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปขึ้นไปประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรไทยทั้งหมด

ผลกระทบสำคัญต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ อันเนื่องจากสังคมสูงวัย อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

(1) ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง อันเนื่องจากปริมาณ และคุณภาพแรงงานลดลง การเปลี่ยนผ่านอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยี ทำให้อุปสงค์ต่อแรงงานไร้ทักษะมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่มีความรู้และทักษะไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(2) ความมั่นคงทางรายได้เพื่อชราภาพ อันเนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ไม่มีเงินออมเพื่อชราภาพ หรือมีไม่เพียงพอ ในขณะที่อายุคาดเฉลี่ยที่ยืนยาวขึ้นทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการท้องถิ่น และข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเงินที่รัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า เงินสมทบกองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุน

สงเคราะห์ครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน กองทุนการออมแห่งชาติ เหล่านี้อาจนำไปสู่ความเสี่ยงของภาระทางการคลัง นอกจากนี้ กองทุนชราภาพภายใต้หลักประกันสังคมมีความเสี่ยงที่จะประสบภาวะล้มละลายเมื่อจำนวนผู้เกษียณอายุเพิ่มขึ้น มากกว่าจำนวนแรงงานใหม่ที่เข้าร่วมกองทุน⁸

(3) ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย ครัวเรือนเปราะบางในรูปแบบต่างๆ อาทิ ครัวเรือนข้ามรุ่น ครัวเรือนที่ผู้สูงอายุอาศัยตามลำพัง ครัวเรือนพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว และครัวเรือนอยู่คนเดียวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยผู้สูงอายุในครัวเรือนเปราะบางมีคุณภาพชีวิตที่แย่กว่าผู้สูงอายุโดยเฉลี่ยทั่วไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ และเข้าใจผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นในวงกว้าง แต่ต้องระวังไม่สร้างความตื่นตระหนก หรือวิตกกังวล แต่ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อการเตรียมพร้อม และปรับทัศนคติของคนส่วนใหญ่ต่อผู้สูงอายุ สร้างความเข้าใจในการอยู่ร่วมกัน และการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างผู้สูงอายุและประชากรรุ่นใหม่ เพื่อลดช่องว่างระหว่างวัย ทั้งนี้ ควรพิจารณาเพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับสังคมสูงวัยในหลักสูตรการศึกษาชั้นเรียนต่างๆ ให้เด็กนักเรียนเข้าใจพฤติกรรมความแตกต่างทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และความรู้สึกนึกคิดของผู้สูงวัย และเตรียมความพร้อมของเด็กก่อนเข้าสู่วัยทำงาน และการเป็นผู้สูงอายุในอนาคต ที่สำคัญคือ การเตรียมความพร้อมด้านสุขภาพร่างกาย และสุขภาพทางการเงิน

(2) ส่งเสริมแนวคิด Active Ageing ที่สร้างความมั่นคงด้านรายได้ สังคมที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีชีวิตในสังคมอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี สามารถทำประโยชน์แก่สังคม จากบทเรียนในประเทศพัฒนาแล้วจะเห็นว่าควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่น และชุมชนมีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ของตนเอง จัดกิจกรรม และดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นควรได้รับการสนับสนุนทางการเงิน และความช่วยเหลือด้านวิชาการจากหน่วยงานกลาง อาทิ การจัดอบรมเรื่องการดูแลผู้ป่วยระยะยาว (Palliative care) เป็นต้น การดูแลผู้สูงวัยที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

⁸ รายงานประจำปี 2558 ของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ระบุว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบ หรืออายุเกษียณแล้ว กองทุนชราภาพของ สปส. สามารถจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญชราภาพได้เพียง 37 ปี เงินกองทุนจะหมด

ตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ไม่สามารถปล่อยให้เป็นที่หน้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางฝ่ายเดียว ที่มีข้อจำกัดทั้งด้านกำลังคน รายได้ และความเข้าใจในความต้องการของผู้สูงวัยที่แตกต่างกันตามสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม นอกจากนี้ อาจพิจารณาใช้เทคโนโลยีช่วยในการดูแลผู้สูงอายุด้วย อาทิ Telehealth เพื่อเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้บริการทางการแพทย์กับผู้รับบริการ จะทำให้การเข้าถึงบริการทางการแพทย์ของผู้สูงอายุในพื้นที่ห่างไกลมีคุณภาพดีขึ้น การใช้เทคโนโลยีเซนเซอร์ (Sensor Technology), Internet of Things, Applications และ Care robots ในการดูแลผู้สูงอายุที่ขาดผู้ดูแล ตลอดจนการสร้างสังคม และสื่อออนไลน์สำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งอาจจะเป็นเกมส์เพื่อส่งเสริมสมรรถนะทางความคิด และการมีส่วนร่วมทางสังคมและเศรษฐกิจในผู้สูงอายุ

- (3) สำหรับการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ
- พัฒนานวัตกรรมทางเทคโนโลยี เพื่อส่งเสริมธุรกิจที่ตอบรับสังคมสูงวัย เช่น บ้านผู้สูงอายุ เครื่องอำนวยความสะดวก การดูแลสุขภาพ (ทั้งด้านการรักษาพยาบาล และการชะลอวัย) การท่องเที่ยวและบันเทิงสำหรับผู้สูงวัย
 - การเพิ่มผลิตภาพของแรงงานรุ่นใหม่: ทักษะแรงงาน รูปแบบการทำงาน ระบบแรงจูงใจ ทักษะคิดต่อการทำงาน และหลักสูตรการเรียนที่ต้องสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
 - นโยบายแรงงานต่างชาติ ทั้งแรงงานวิชาชีพ และแรงงานทั่วไป

- (4) การสร้างความมั่นคงทางรายได้เพื่อการชราภาพ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ

คือ

- ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพทำงาน โดยสร้างมาตรการจูงใจทางภาษีแก่เอกชน ที่ต้องปรับระบบการทำงานให้เหมาะสมกับสมรรถนะทางร่างกายของผู้สูงอายุ และยืดหยุ่นตามความต้องการของผู้สูงอายุด้วย แรงงานทุกวัยควรมีการปรับทัศนคติต่อการทำงานของผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันด้วยความเข้าใจ และมีการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม
- เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ และการดูแลสุขภาพที่ดีขึ้น ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวนมากยังมีสุขภาพดี หลายประเทศได้พิจารณาเปลี่ยนนิยามผู้สูงอายุ ขยายอายุเกษียณ และปรับเงื่อนไขการ

รับเงินบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ เพื่อความยั่งยืนของกองทุนชราภาพ ประเทศไทยคงต้องมีการพิจารณาในเรื่องเหล่านี้ด้วยเช่นกัน

- ส่งเสริมการออมของคนวัยแรงงาน ด้วยการให้ความรู้ทางการเงินตั้งแต่ วัยเรียน เพื่อสร้างทัศนคติ และพฤติกรรมการออมที่ดี สร้างระบบจิตใจ และส่งเสริมการออม โดยเฉพาะแก่ผู้มีรายได้น้อย และแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองเงินออมเพื่อชราภาพ ให้ผู้เกษียณอายุสามารถมีรายได้จากเงินออมของตนเอง
- บูรณาการเพื่อความยั่งยืนของระบบการออม ทั้งภาคบังคับ และสมัครใจ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และสวัสดิการอื่นๆ ของผู้สูงอายุ ตลอดจนการปฏิรูประบบฐานข้อมูลด้านรายได้ และสถานภาพความเป็นอยู่ของคนไทยทุกคน การปฏิรูปภาษี และการกำหนดมาตรการเพื่อความโปร่งใสทางการคลัง เพื่อให้การจัดสรรสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุเกิดประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อน และเกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับนโยบายครอบครัว มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

- ส่งเสริมนโยบายการทำงานที่ยืดหยุ่น ทั้งด้านการลาคลอด การให้ผู้ขายแรงงานเพื่อเลี้ยงลูก การอนุญาตให้ทำงาน part-time, ทำงานที่บ้าน ตลอดจนการส่งเสริมให้มีสถานดูแลเด็กเล็กในที่ทำงาน แม้มาตรการเหล่านี้ อาจไม่ช่วยเพิ่มอัตราการเกิด แต่จะช่วยให้คนวัยทำงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
- เปลี่ยนทัศนคติของผู้ชายเกี่ยวกับการช่วยทำงานบ้าน และการเลี้ยงลูก
- อุดหนุนค่าใช้จ่ายในการรักษา ‘ภาวะการมีบุตรยาก’ สำหรับสตรีที่ต้องการมีบุตรแต่ประสบปัญหาดังกล่าว
- อุดหนุนค่าใช้จ่ายการเลี้ยงลูก โดยเฉพาะในช่วง 0-5 ปี อันเป็นช่วงวัยที่สำคัญต่อพัฒนาการทางสมอง
- ส่งเสริมให้มีศูนย์เด็กเล็กที่มีคุณภาพ มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร และอุปกรณ์ส่งเสริมพัฒนาการของเด็กที่เหมาะสม สำหรับครอบครัวในทุกระดับรายได้ และทุกพื้นที่
- ลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาในทุกช่วงวัย

เอกสารอ้างอิง

- กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ประจำปีประเทศไทย 2559 รายงานสถานการณ์ประชากรไทย พ.ศ. 2558 โฉมหน้า ครอบครัวไทย ยุคเกิดน้อย อายุยืน จัดทำโดย กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 2558 ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) (สรุปย่อ)
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2558 รายงาน Demographic Change in Thailand: การเปลี่ยนแปลงทางประชากรในประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กองทุนสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาประชากร (UNFPA) และสำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ)
- จิระวัฒน์ ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ 2559 งานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ในมิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินของประชากร” (A Synthesis Report on Demographic Change, Economic Growth and Financial Security in Thailand) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้ทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ภูเบศร์ สมุทรจักร และคณะ 2559 โครงการศึกษาความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ภายใต้เงินทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- วรเวศม์ สุวรรณระดา และ สมประวิณ มั่นประเสริฐ 2551 ปัจจัยกำหนดพฤติกรรมกรรมการออมของผู้มีงานทำในประเทศไทย : การศึกษาข้อมูลสำรวจระดับจุลภาค ภายใต้เงินทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ศาสตรา สุตสวัสดิ์ 2556 การคลังของประเทศไทยกับการพัฒนาสังคมที่สมดุลยั่งยืน รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2559 เอกสารการสัมมนา “สังคมสูงวัย : ความท้าทายและการปรับตัวสูงสมดุใหม่” จัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) วันพุธที่ 1 มิถุนายน 2559 โรงแรมเดอะ สุโกศล กรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2558 **ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12** เอกสารประกอบการระดมความคิดเห็น ทิศทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม 2558

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2557 **เอกสารการสัมมนา “การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับการพัฒนาประเทศ”** จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันศุกร์ที่ 12 ธันวาคม 2557 โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2557 **ร่างแผนประชากรในการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2558-2577)** คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและแผนประชากร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กันยายน 2557

สมประวิณ มันประเสริฐ และคณะ 2559 **เศรษฐกิจไทยในสังคมชราภาพ : บริบทใหม่ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางรายได้** บทความ aBRIDGEd เผยแพร่ในเวปไซต์ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (PIER) ฉบับวันที่ 25 เมษายน 2559 (https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=2707)

พิริยะ ผลพิรุฬห์ 2558 **ผลกระทบจากความไม่สอดคล้องทางการศึกษาต่อตลาดแรงงานไทย** ร่างรายงานวิจัย เสนอสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ 2554 **การสร้างเชื่อมโยงของการศึกษากับตลาดแรงงาน: การเปลี่ยนแปลงความต้องการกำลังคนภายใต้บริบท**

การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี โครงสร้างอุตสาหกรรม และนโยบายการศึกษา. ในเอกสารงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ยกเครื่องการศึกษาไทย: สู่อารศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง กรุงเทพฯ

อนันต์ ภาวสุทธิโพธิ์ 2559 โครงการศึกษาผลกระทบของปัจจัยประชากรต่อสถาบันครอบครัวและชุมชนในชนบท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้เงินทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

Amornrat Apinunmahakul 2012. *Financial and Social Capitals of Elderly People in Thailand*. Asian Social Science, Vol.8, No.15, December 2012

Kobsak Pootrakool et al. 2005. *Long-term Saving in Thailand: Are we saving enough and what are the risks?* Discussion paper, Bank of Thailand.

Kua Wongboonsin et al. 2015. *Not Only We Are Getting Older, We Are Getting Older FAST!* A research project supported by Thailand Research Fund (TRF).

Kua Wongboonsin et al. 2015. *Demographic Dividend, Human Capital and Poverty Reduction*. A research project supported by Thailand Research Fund (TRF).

UNFPA 2006. Population Ageing in Thailand: Prognosis and Policy Response. http://thailand.unfpa.org/documents/thai_ageing_englishversion.pdf.

บทที่ 4

การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการและการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง:

Digital Economy และ การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม

ดร. บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี¹
Bunluasak Pussarungsri, Ph.D

4.1 ความนำ

ดังที่กล่าวไว้บทที่ 2 แล้วว่า แม้ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจจากการเป็นประเทศพัฒนาน้อยมาเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้สูง แต่ยังคงอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลางหรือ “Middle Income Trap” และไม่สามารถออกจากกับดักนี้ได้ การที่จะออกจากกับดักดังกล่าวประเทศไทยต้องผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าสูง แต่ที่ผ่านมากว่า 10 ปี ไทยผลิตสินค้าเดิมๆ และสินค้าบางประเภทเริ่มล้าสมัย เช่น ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องผลิตสินค้าเดิมให้มีมูลค่าสูงขึ้น และผลิตสินค้าใหม่เพื่อชดเชยกับสินค้าที่จะมีความต้องการลดลงและเผชิญกับการแข่งขันที่สูงขึ้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่รวดเร็วโดยเฉพาะดิจิทัล

¹ อาจารย์เกียรติคุณ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และกรรมการคณะกรรมการเจรจาตกลงการค้าระหว่างประเทศ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย pussarungsri@gmail.com

เทคโนโลยี ทำให้ต้องก้าวตามการเปลี่ยนแปลงนี้ให้ทันเพื่อที่จะรักษาขีดความสามารถในการแข่งขัน การที่ประเทศไทยจะผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าสูงขึ้นและผลิตสินค้าและบริการใหม่ ตลอดจนก้าวให้ทันการพัฒนาเทคโนโลยีของโลก ประเทศไทยต้องวางนโยบายอย่างน้อย 4 เรื่องด้วยกัน 2 เรื่องแรกการผลิตสินค้าใหม่และการก้าวทันเทคโนโลยี ซึ่งประกอบด้วย เทคโนโลยีและ Innovation ของไทย และ Digital Economy 2 เรื่องต่อมาจะเกี่ยวกับปีนการสร้างมูลค่าให้กับสินค้าและบริการที่มีการผลิตอยู่ คือ การเป็นชาติการค้าหรือ Trading Nation และการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ในบทนี้เป็นการศึกษาเสนอนโยบายในสองเรื่องแรก

ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางในการผลิตสินค้าใหม่และบริการใหม่และการก้าวทันการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีดิจิทัล ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะเป็นยุทธศาสตร์หลักในการออกจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากและมีอุปสรรคหลายอย่างที่ต้องฟันฝ่า และต้องยอมรับว่าประเทศไทยยังล้าหลังในเรื่องนี้มาก หนทางยังอีกยาวไกลจึงจะประสบความสำเร็จ การพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยี Innovation ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลิต ซึ่งไทยยังล้าหลังในเรื่องเหล่านี้มากและเป็นจุดอ่อนอันดับต้นๆที่ทำให้ไทยไม่สามารถหลุดพ้นจากกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง เพื่อเข้าสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับสูงได้ จึงต้องมีมาตรการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านเทคโนโลยีและ Innovation

บทนี้ประกอบด้วย 11 ส่วนที่2ถึงส่วนที่6เป็นเรื่องของเศรษฐกิจดิจิทัล ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยอภิปรายสถานภาพที่เป็นอยู่และนโยบายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินนำเสนอทิศทางนโยบายที่ควรจะเป็น

4.2 ความหมายของ Digital Technology และ Digital Revolution

การพัฒนาระบบ Digital นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ของมนุษยชาติ ใกล้เคียงกับ 2 เหตุการณ์สำคัญที่สุดในอดีตก็คือ การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในยุค Neolithic และการปฏิวัติอุตสาหกรรม เพราะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั่วโลก และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปสู่การขยายตัวสูงขึ้นของการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและการแลกเปลี่ยน

เปลี่ยนวัฒนธรรม ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ระหว่างประชาชนทั่วโลก ประเทศที่ปรับตัวเข้ากับการพัฒนา Digital Technology ก็จะได้รับประโยชน์และก้าวหน้า แต่ประเทศที่ไม่สามารถเข้าถึง Digital Technology ก็จะถูกทิ้งไว้ข้างหลังและไม่สามารถตามทันกลุ่มแรกได้

คำว่า Digital ตั้งเดิมมาจากภาษาละติน Digit หรือ Digitus แปลว่านิ้ว ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้ในการนับตัวเลข ซึ่งก็ตรงกับเทคโนโลยีชนิดนี้ที่เป็นวิธีแทนความหมายของข้อมูลในรูปของตัวเลข โดยทั่วไปจะเป็นเลขฐานสอง 0 และ 1 ที่ไม่ต่อเนื่องกันที่ต่างจากระบบ Analog เดิมที ใช้ค่าต่อเนื่อง หรือแทนความหมายของข้อมูลโดยใช้ฟังก์ชันที่ต่อเนื่อง แม้การแทนความหมายจะเป็นระบบที่ไม่ต่อเนื่อง แต่สามารถแปลความหมายได้ทั้งที่ไม่ต่อเนื่อง (เช่น ตัวเลขหรือตัวหนังสือ) และที่ต่อเนื่อง (เช่น ภาพและเสียง) (คนที่ใช้คำนี้ครั้งแรกคือ George Stibitz นักคณิตศาสตร์จาก Bell Laboratory ที่ใช้วัตต์ลิ่งไฟฟ้าที่ปล่อยออกมาจากอุปกรณ์ที่ออกแบบเพื่อเล็งและยิงปืนต่อต้านอากาศยานในปี ค.ศ.1942) และคำนี้มักนิยมใช้ในการคำนวณและระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงข้อมูลของโลกความจริงให้เป็นระบบตัวเลขฐานสอง เนื่องจากสัญลักษณ์เป็นระบบที่ไม่ต่อเนื่องทำให้การแทนสัญลักษณ์ทำได้ง่ายกว่าระบบ Analog ที่ต้องสุ่มตัวอย่างและเทียบออกมาเป็นปริมาณตลอดจนต้องมีการตีความ

ปัจจุบันระบบ Digital จะเป็นการรวมอุปกรณ์ที่ออกแบบสำหรับการทำงานกับข้อมูลเชิงตรรกะ (Logic) หรือปริมาณทางกายภาพที่มีรูปแบบเป็น Digital นั่นคือปริมาณที่มีค่าไม่ต่อเนื่อง อุปกรณ์เหล่านี้มักเป็นวงจรรวมอิเล็กทรอนิกส์ แต่อุปกรณ์กลไก อุปกรณ์ทางแม่เหล็ก หรือ อุปกรณ์ลม ก็สามารถเป็นอุปกรณ์ดิจิทัลได้เช่นกัน ระบบดิจิทัลที่คุ้นเคยกันดี ได้แก่ ดิจิทัลคอมพิวเตอร์ เครื่องคิดเลข ระบบโทรศัพท์ เป็นต้น จากข้อได้เปรียบในการเข้ารหัสและถอดรหัสของระบบ Digital เมื่อเทียบกับระบบ Analog ทำให้มีความได้เปรียบด้านอื่นๆ อีก เช่น ออกแบบได้ง่ายกว่า จัดเก็บข้อมูลได้ง่าย เทียงตรง (Accuracy) และแม่นยำ (Precision) กว่า เพราะระบบ Analog จะมีความแม่นยำไม่เกินตัวเลขสามถึงสี่หลัก (เพราะค่าแรงดันหรือกระแสไฟฟ้าในระบบอนาล็อกขึ้นอยู่กับค่าอุปกรณ์ในวงจรและถูกรบกวนได้จากการแกว่งแบบสุ่ม หรือสัญญาณรบกวน (Noise)) ในขณะที่ดิจิทัลสามารถเพิ่มความแม่นยำได้ตามจำนวนหลักตัวเลขที่ต้องการโดยการเพิ่มจำนวนวงจรเข้าไป สามารถโปรแกรมได้ ระบบ Digital สามารถออกแบบได้ง่ายกว่า (โดยการเก็บชุดคำสั่งที่เรียกว่าโปรแกรม) อดทนต่อการรบกวนจากสัญญาณรบกวนได้มากกว่า วงจร Digital จำนวนหลายๆ สามารถผลิตบนวงจรรวม (IC) ได้ง่าย ข้อได้เปรียบเหล่านี้ทำให้ในปัจจุบันเป็นระบบที่ใช้กันทั่วโลก และ

การเก็บข้อมูลเกือบทั้งหมดในโลกจะอยู่ในรูปแบบ Digital

แม้ระบบ Digital จะได้เปรียบ Analog เกือบทุกด้าน แต่ก็ยังมีข้อด้อยที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ “โลกของความเป็นจริงมักเป็นอนาล็อก” เพราะธรรมชาติของปริมาณทางกายภาพเป็น Analog ตัวอย่างเช่น อุณหภูมิ ความดัน ตำแหน่ง ความเร็ว ระดับของเหลว และระดับความดัง ฯลฯ แต่คนเรามักประมาณปริมาณเหล่านี้เป็น Digital คือ Input และ Output เป็นคนละแบบหรือ Format กัน ดังนั้นในขั้นตอนแรกต้องมีการแปลงปริมาณที่เป็น Analog ให้เป็น Digital ก่อน (เช่น ในการทำ CD ต้องมีการอัดเสียงที่เป็น Analog ให้เป็น Digital หรืออยู่ใน Format Digital) ขั้นต่อไปประมวลหรือดำเนินการในรูปแบบ Digital (เช่น การเล่นแผ่น CD เป็นการเอาข้อมูลในรูปแบบ Digital มาประมวล) อย่างไรก็ตามการประมวลผลยังนำมาใช้ไม่ได้ ต้องนำผลการประมวลในรูปแบบ Digital มาเป็น Analog ก่อน (เช่น กรณีการเล่น CD ก็จะมีเสียงจนกระทั่งมีการแปลงเป็นระบบ Analog ก่อน)

เนื่องจากวงจรดิจิทัลทำงานตาม Logic ของสัญญาณ Input จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า วงจร Logic (Logic circuit) ที่มีหลายแบบ วงจรดิจิทัลในระบบดิจิทัลยุคใหม่มักอยู่ในรูปของวงจรรวม (Integrated Circuit: IC) เนื่องจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตไอซีมีอยู่หลายแบบ จึงทำให้เกิดวงจรลอจิกหลายตระกูล เช่น ตระกูล TTL (Transistor-Transistor Logic) ซึ่งนิยมใช้กันทั่วไป ตระกูล CMOS (Complementary Metal-Oxide-Semiconductor) ตระกูล NMOS และ ตระกูล ECL เป็นต้น ความแตกต่างของไอซีแต่ละตระกูลขึ้นอยู่กับตัวอุปกรณ์ที่นำมาประกอบเป็นวงจร Logic หรือ การจัดวงจร

ดูเผินๆ เหมือนว่าการเปลี่ยนการดัดแปลงข้อมูลและจัดเก็บข้อมูลจากระบบ Analog มาเป็นระบบ Digital ไม่น่าจะมีผลต่อเศรษฐกิจในวงกว้างได้ในระดับเดียวกับการปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่ที่จริงการพัฒนา ระบบ Digital มีผลอย่างมาก เพราะเป็นต้นกำเนิดของยุคข้อมูลข่าวสาร (Information Age) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจากการเพิ่มขีดความสามารถและการจัดการ การเปิดโอกาสให้ธุรกิจขนาดเล็กเข้าถึงผู้บริโภคและอาจจะรวมถึงตลาดต่างประเทศ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดธุรกิจใหม่ๆ ที่เชื่อมโยงกับ Digital Technology และ IT เช่น Software, Game, Search Engine และ ภาพยนต์และเพลง On-Line ดังนั้น Digital Technology ทำให้การทำธุรกิจเปลี่ยนไปอย่างคาดไม่ถึงมาก่อน

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลกเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะตั้งแต่การคิดค้นเครื่องจักรไอน้ำซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมตั้งแต่

ทศวรรษ 1770 ตามมาด้วยการใช้เทคโนโลยีจากพลังงานไอน้ำ การคิดค้นไฟฟ้า และ การใช้เครื่องจักรแทนคนในช่วงปี 1940-1970 และล่าสุดคือ Digital Revolution และ ยุค Information ทั้งหมดแม้ว่าจะจะเป็นเทคโนโลยีที่ต่างกันและเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ต่างกัน แต่ทั้งหมดมีลักษณะเหมือนกันอยู่ 4 อย่างคือ (Calota Paraz (2000))

(1) เทคโนโลยีดังกล่าวถูกมองว่ามีต้นทุนต่ำ และต้นทุนมีแนวโน้มลดลงโดยเปรียบเทียบ

(2) มีอุปทานไม่จำกัดสำหรับการนำเทคโนโลยีนั้นไปใช้ในเกือบทุกด้าน

(3) มีศักยภาพในการนำไปใช้ที่ต่างไปจากเดิมเกือบทุกอย่าง

(4) สามารถลดต้นทุนของสินค้าทุน แรงงาน และผลิตภัณฑ์ ตลอดจนเพิ่มคุณภาพของผลิตภัณฑ์ควบคู่กันไปด้วย

เทคโนโลยีที่จะทำให้มีการพัฒนาและการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตในช่วงเวลาที่ยาวนาน ตลอดจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างมีนัยสำคัญ Digital Technology มีคุณสมบัติตามที่กำหนดทุกประการ

Digital Technology เริ่มในคริสต์ทศวรรษ 1940 เริ่มจากงานของ Claude Shannon (1948) จาก Bell Laboratory ในการเขียนบทความ “A Mathematical Theory of Communication” นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงข้อมูลจาก Analog เป็นระบบ Digital ทำให้เครื่องมือหรือเครื่องจักรหนึ่งสามารถเปลี่ยนข้อมูลในโลกจริงที่เป็น Analog เป็นข้อมูลในระบบ Digital และส่งไปยังเครื่องมือหรือเครื่องจักรอื่น แล้วแปลกลับมาเป็นข้อมูลจริงที่เป็น Analog เหมือนเดิมได้ การคิดค้น Transistor ในปี ค.ศ. 1947 ทำให้เกิดการนำ Digital Technology มาใช้ในการพัฒนาคอมพิวเตอร์เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การใช้ส่วนใหญ่ยังจำกัดอยู่เฉพาะองค์กรใหญ่เท่านั้น ในช่วงทศวรรษ 1960 เริ่มมีการพัฒนาระบบ Internet แต่ก็ยังอยู่ในวงจำกัด ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970 เริ่มมีการคิดค้นคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในครัวเรือน และ Time-Sharing ในช่วงเวลานั้นมีการพัฒนาที่สำคัญอยู่ 2 อย่าง คือ การคิดค้น และพัฒนา Video Game ถือเป็นยุคทองของ Arcade Video Game อีกอย่างหนึ่งก็คือ มีการเปลี่ยนการเก็บข้อมูลจากระบบ Analog ให้เป็น Digital กันอย่างแพร่หลาย ถ้าวิเคราะห์ในบริบทของ ขบวนการ Technology Change ช่วงนี้จะเป็น 2 ช่วงแรกคือ Invention และ Innovation เป็นหลัก และเป็นช่วงต้นของ Diffusion

ยุคที่ Digital Technology ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย เพราะ การคิดค้นและพัฒนาคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (Personal Computer: PC) ทำให้มีการนำ PC มาใช้ทั้งในสถาบันการศึกษา ครัวเรือน และธุรกิจ ในคริสต์ทศวรรษ 1980

นอกจากนั้นยังมีการนำ Digital Technology ไปใช้ใน เครื่องรับ/จ่ายเงิน (Teller Machine) ดนตรี หุ่นยนต์ในโรงงาน และระบบ Bulletin Board ในช่วงนี้มีการนำ Compact Disk (CD) มาใช้บันทึกเพลงแทนตลับเทป (cassette tape) และแผ่นเสียง จนในที่สุดก็มาทดแทนทั้ง 2 อย่าง มีการคิดค้นโทรศัพท์มือถือครั้งแรกโดยบริษัท Motorola Dyna Tec ในปี ค.ศ.1983 แต่ยังใช้ระบบ Analog ต่อมามีการพัฒนาไปใช้ระบบ Digital ในปลายทศวรรษ ณ ประเทศ Finland นอกจากนี้ยังมีการคิดค้น ต้นแบบของ Digital Camera และการนำระบบ Digital ไปสร้างภาพยนตร์ ที่สำคัญที่สุด ไม่แพ้เรื่องการแพร่ขยายของการใช้ PC คือการที่ Tim-Berners-Lee สร้างระบบ World Wild Web (WWW) หรือ Website ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1989

Digital Technology เริ่มมีการส่งสัญญาณ Digital HDTV (High-definition Television) แต่ยังไม่แพร่หลาย กระทั่งมีการนำระบบ World Wide Web มาใช้กับประชาชนเป็นครั้งแรกในปี 1991 และเริ่มมีบริษัทที่ให้บริการ Internet Browsers และในที่สุดภายใน 5 ปี กลายเป็นบริการหลักที่คนจำนวนมากเข้าถึง และมีการพัฒนา เครื่องรับสัญญาณ Internet ในปี ค.ศ. 2000 65% ของครัวเรือนสหรัฐมี PC ใช้ ทำให้การใช้ PC ในด้านต่างๆ พัฒนาอย่างรวดเร็ว ต้นคริสต์ทศวรรษ 2000 Mobile Phone แพร่หลายเหมือน PC และเริ่มมีการนำ Application อื่นๆ มาใช้กับ Mobile Phone เช่น Text Messaging, Game

Digital Revolution ขยายไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา และการใช้ HDTV ก็กลายเป็นมาตรฐานในหลายประเทศ ในปี 2559 คาดว่าประชากรประมาณ 3 พันกว่า ล้านคนใช้ Internet หรือเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรโลกใช้ Internet มีการคิดค้น Tablet และ Smartphone และคาดว่าจะมีการใช้เครื่องมือใหม่มากกว่า PC ในปัจจุบัน

ในต้นคริสต์ทศวรรษ 2010 มีการนำ Cloud Computing มาใช้และได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย มีการนำ Digital Technology ไปใช้ในเครื่องมืออื่นๆ เช่น Camera, Personal Music Players (เช่น Ipad) ที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือ การพัฒนา เทคโนโลยีในการส่งสัญญาณ เช่น Computer Networking, Internet และ Digital Broadcasting, 3G-4G Smartphone

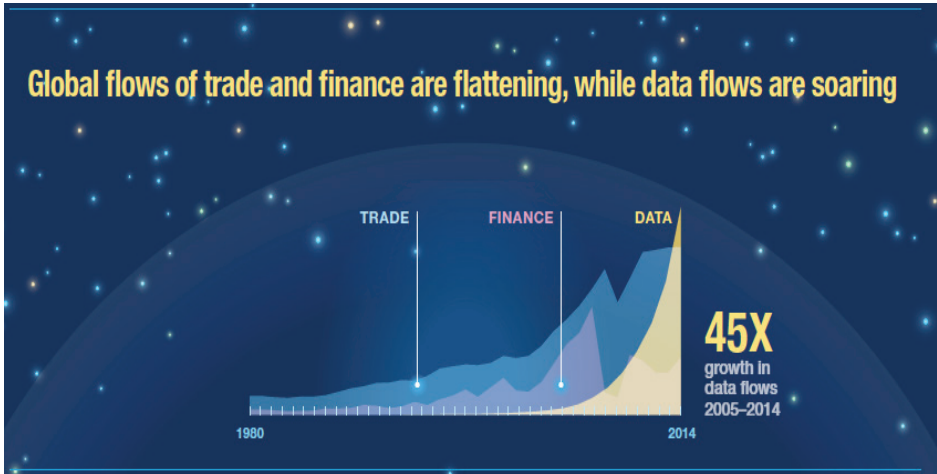
4.3 ผลกระทบของ Digital Technology ต่อธุรกิจและ เศรษฐกิจ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า Digital Technology นำไปสู่ยุคข่าวสารหรือ Information Age ซึ่งถือว่า นอกจากจะมีความสำคัญด้านเทคโนโลยีไม่แพ้การค้นพบสำคัญอื่นๆ เช่น เครื่องจักรไอน้ำ และไฟฟ้า แต่ยังมีความหมายมากกว่าผลของการคิดค้นเทคโนโลยีอื่นๆ ในแง่ที่ว่าเป็นการคิดค้นสำคัญที่มีผลต่อความรู้ของมนุษยชาติ ใกล้เคียงกับการคิดค้นตัวหนังสือ โดยการคิดค้นตัวหนังสือสามารถทำให้มีการสืบทอดความรู้ผ่านการเวลา (Time) *Digital Technology ทำให้ความรู้สามารถสืบทอดผ่านระยะทางด้วยเวลาอันรวดเร็ว* นอกจากนี้คนทั่วไปสามารถค้นหาข่าวสารความรู้เกือบทุกเรื่องโดยอาศัย Platform ที่เกิดขึ้นจาก Digital Technology ทำให้ข่าวสารและความรู้แพร่กระจายไปทั่วโลกขึ้นอยู่กับความสนใจและความสามารถที่จะหาความรู้ดังกล่าว ระยะทางไม่ใช่ข้อจำกัดสำคัญของการเรียนรู้และการหาความรู้อีกต่อไป นักเรียนคณิตศาสตร์ในเคนยาสามารถเรียนโดยใช้บทเรียนจากสถาบันในรัฐแคลิฟอร์เนีย หมอสามารถวิเคราะห์โรคคนไข้ต่างๆ ที่อยู่ห่างจากคนไข้หลายกิโลเมตร คนทั่วไปสามารถ Update ข้อมูลที่สนใจจาก Facebook สามารถ Search หาข้อมูลข่าวสารที่สนใจจาก Google โดยไม่รู้ล่วงหน้าว่าแหล่งข้อมูลที่ได้มาจากที่ใด ประชาชนทั่วโลกทราบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากอีกซีกโลกหนึ่งในเวลาอันรวดเร็ว สิ่งที่เกิดขึ้นมีผลต่อเศรษฐกิจและธุรกิจอย่างมากในหลายด้าน ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจโลก และการทำธุรกิจอย่างรุนแรงทั่วโลก

โลกมีความเชื่อมโยงกันอย่างไม่เคยมีมาก่อน ผลของ Digital Technology ทำให้ปัจจุบันทั่วโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น การค้าสินค้าและบริการในปี 2014 เพิ่มขึ้น 6 เท่า จากเพียง 5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1990 หรือ 24% ของ GDP โลก เป็นถึง 30 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ 39% ของ GDP โลก

Flow ของ Data มีบทบาทมากขึ้นในตลาดโลก ในอดีตเรามีเพียง Flow ระหว่างประเทศ ของสินค้าและบริการ และการเงิน เท่านั้น ทว่าภายหลังจากมีการพัฒนา Digital Technology ส่งผลให้ Flow ของ Data ระหว่างประเทศมีความสำคัญมากขึ้น จนในปี 2014 มูลค่าของ International Data Flow มีมูลค่าสูงที่สุด แสดงตามรูปที่ 4.1 (McKinsey (2016))

รูปที่ 4.1 มูลค่าของการไหลเวียน (Flow) ระหว่างประเทศของการค้า การเงิน และ Data



ที่มา: McKinsey & Company

การศึกษาของ McKinsey (2016) พบว่า Flow ของสินค้า บริการและการเงิน เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเติบโตประมาณ 2 เท่าของการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกจนถึงวิกฤติการเงินปี 2551/2 โดยมีสัดส่วนสูงสุดต่อ GDP โลกที่ 53% ในปี 2008 แต่หลังจากวิกฤติการเงินสัดส่วนดังกล่าวลดลงเหลือ 39%

(1) Flow ของสินค้า เพิ่มขึ้นจาก 13.8% % ของ GDP โลกในปี 1986 มาเป็น 26.6% ในปี 2008 แต่ลดลงต่อเนื่องหลังจากนั้น การลดลงดังกล่าวเป็นการลดลงทั้งสินค้าขั้นสุดท้ายและสินค้าระดับกลาง สันนิษฐานว่า การลดลงดังกล่าวเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การลดลงของ Flow ของสินค้าขั้นสุดท้ายมาจากการที่ความสำคัญของต้นทุนแรงงานลดลง แต่ต้นทุนที่ไม่ใช่แรงงานและความสำคัญที่ต้องอยู่ใกล้ผู้บริโภคมีมากขึ้น การลดลงของ Flow ของสินค้าระดับกลาง คาดว่ามาจากต้นทุนในการจัดการ Supply Chain ระหว่างประเทศสูง และความจำเป็นในการเปลี่ยนสินค้าตามความต้องการของผู้บริโภคให้รวดเร็วขึ้น เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างเป็นหลัก ดังนั้น แม้ว่าเศรษฐกิจโลกจะฟื้นตัว Flow ของสินค้าอาจจะฟื้นตัวบ้าง แต่มีโอกาสน้อยมากที่จะกลับไปเฟื่องฟูเหมือนก่อนวิกฤติการเงิน

(2) Flow ของการเงินทุกประเภทได้แก่ FDI, Portfolio และ Loan เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเพียง 0.5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐคิดเป็น 4.1% ของ GDP โลกใน

ปี 1986 มาเป็น 11.9 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐหรือ 20.7% ของ GDP โลกในปี 2008 เช่นเดียวกับ Flow ของสินค้า Flow การเงินลดลงอย่างต่อเนื่องหลังวิกฤติการเงินเหลือเพียง 5.2 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และสัดส่วนต่อ GDP ลดลงเหลือเพียง 7% ในปี 2014

(3) ในทางตรงข้าม Flow ของ Data ยังเพิ่มต่อเนื่องจาก 4.7 Terabyte Per Second (Tbps) ในปี 2005 เป็น 211.3 Tbps ในปี 2014 และมูลค่าสูงที่สุดเมื่อเทียบกับ Flow ประเภทอื่นต่างๆ ที่เพิ่งเกิดขึ้นประมาณ 15 ปีเท่านั้น สถาบัน CISCO ประเมินว่าในอนาคตจะมีการสื่อสาร Machine-to-Machine มากขึ้นสูงถึง 40% ของ Data Flow และการมีส่วนร่วมของ Emerging Economies มากขึ้นดังนั้นคาดว่า Data Flow จะเพิ่มขึ้นอีกมากในอนาคต ซึ่งโครงสร้างของ Flow ของโลกจะเปลี่ยนไปจาก Flow of Goods & Services มาเป็น Flow of Data & Information มากขึ้น และจาก Labor & Capital Flow มาเป็น More Knowledge-Intensive Flow ในปี 2014 Flow ทุกประเภทมีมูลค่า 7.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น Data Flow 2.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ

บริษัท McKinsey (2016) พบว่า 10 ปีที่ผ่านมา Flow ทุกประเภทรวมกันทำให้เศรษฐกิจโลกขยายตัว 10% บทบาทของ Data Flow ที่เกิดขึ้นประกอบกับแนวโน้มการชะลอตัวของ Flow ด้านการค้า ดังนั้นประเทศควรจะต้องมียุทธศาสตร์ด้านการค้า Data ให้ชัดเจนเพราะมีโอกาสขยายตัวได้อีกมาก การวางแผนเศรษฐกิจโดยอิงกับการค้าสินค้าอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงได้อีกต่อไป ต้องพิจารณาในเรื่องการค้า Data และ Information ควบคู่กันไปด้วย

การพัฒนา Digital Technology ทำให้ต้นทุนของข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้า และตลาดลดลงอย่างมาก ไม่ว่าบริษัทเล็กหรือใหญ่สามารถเข้าถึงข้อมูลใกล้เคียงกัน และเกิด Platform ใหม่ ๆ เช่น FaceBook ผู้ค้า Online อย่าง Alibaba และ Amazon.com เทคโนโลยีดิจิทัลนอกจากจะทำให้ต้นทุนข้อมูลลดลงมาก ยังทำให้ต้นทุนการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยน (Transaction) ของสินค้า ลดลงอย่างมาก และเปิดโอกาสให้ SME เข้าถึงตลาดโลก Platform นี้ยังมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้อีกมาก ในปี 2014 มีประชากร 914 ล้านคนเข้าถึง Social Media อย่างน้อย 1 ประเภทและกำลังเพิ่มขึ้น มีประชากรซื้อผ่าน e-commerce และประมาณ 50% ของคนที่ใช้ Facebook มีเพื่อนต่างชาติอย่างน้อย 1 คน

ตลาดของ SME เปิดกว้างขึ้นอย่างฉับพลัน จากเดิมตลาดโลกเป็นของผู้เล่นรายใหญ่ บริษัทข้ามชาติ และรัฐบาล ด้วยเทคโนโลยีใหม่ในปัจจุบัน ทำให้การเข้าสู่ระบบ Platform ดังกล่าวเปิดโอกาสให้ SME เข้าถึงตลาดโลกอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

ตัวอย่างเช่น Suppliers ของ Alibaba เพิ่มสูงขึ้นเป็น 50 ล้านรายในปี 2014 (เมื่อเทียบกับ SME ของโลกที่มีอยู่ 125 ล้านรายในปี 2010 (World Bank, 2013)) ในปี 2014 การค้าสินค้าระหว่างประเทศโดยผ่านระบบ e-commerce มีสัดส่วน 12% ของมูลค่าการค้าทั้งหมด การเข้าถึงตลาดโลกโดยผ่าน Platform ทางเทคโนโลยีดิจิทัลแบบนี้ไม่จำกัดเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น แต่ Emerging Countries ก็มีบทบาทมากขึ้น โดยการค้าระหว่างประเทศที่ผ่านการชำระเงินผ่านระบบ Paypal 12% เป็นของ Emerging Countries

ผลของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลและการสื่อสารคมนาคม ทำให้บริษัทเล็กสามารถประสบความสำเร็จได้ชั่วข้ามคืน ดังนั้นนโยบายการค้าควรดึง SME ให้เข้าสู่ Platform ที่จะนำไปสู่การขยายโอกาสการค้าในตลาดโลก และจะทำให้เกิดการนำมาซึ่งความรู้และความคิดใหม่ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาในระยะยาว ประเทศกำลังพัฒนาจะได้ประโยชน์มากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ถ้าปล่อยให้สิ่งเหล่านี้ผ่านไป จะยิ่งทำให้โอกาสที่จะได้ประโยชน์จาก Platform ดังกล่าวในอนาคตจะลดลงเพราะ SME อีกหลายประเทศจะเข้าสู่ระบบล่วงหน้าไปแล้ว

ตลาดการจ้างงานเปลี่ยนไปอย่างมาก นอกจากการค้าจะเปลี่ยนแปลงอย่างมากแล้ว การจ้างงานก็เปลี่ยนไปอย่างมาก ประชากรของโลก 44 ล้านคนเป็น Freelance และหางานได้จาก Freelance.com Professionals ถึงกว่า 400 ล้านคน ลงเผยแพร่ CV ของตน ใน Linkedin ถ้ามีการนำ Platform เหล่านี้มาใช้ จะสามารถลดปัญหาการว่างงาน ที่เกิดจากต้นทุนในการหางานที่สูงและปัญหาความไม่รู้แหล่งที่ต้องการจ้างงาน (Frictional Unemployment) ได้จำนวนมาก และเปิดโอกาสให้บุคคลแสดงความสามารถต่อสาธารณะและประสบความสำเร็จได้ มีนักร้องหลายคนที่ประสบความสำเร็จชั่วข้ามคืนเมื่อมีนำผลงานไปเผยแพร่ใน YouTube

เกิดสินค้าใหม่ๆ ที่เรียกว่า Visual Goods / Products เช่น e-Book, Application, Animated Movies, Online Games, Music Software, และ Cloud Computing Services ใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ธุรกิจบันเทิง จากภาพยนตร์มีการพัฒนามาเป็น Vedio Tape และต่อมาเป็น DVD และล่าสุดมาเป็นการดูภาพยนตร์ Online ซึ่งบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในธุรกิจนี้คือ NetFlix ทำธุรกิจขายภาพยนตร์ Online ใน 190 ประเทศ บริษัท Media หลายบริษัทของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น BBC และ Bloomberg กลายเป็น Media ของโลก เพราะมีชาวต่างประเทศติดตามไม่น้อยกว่าในประเทศตนเอง มีธุรกิจเกิดใหม่ที่ทำเฉพาะการจัดการโดยไม่มีสินค้าของตนเอง เช่น Alibaba ปัจจุบันเป็นบริษัทที่ขายของได้มากที่สุดในโลก โดยไม่ได้ผลิตสินค้าเอง

บริษัทที่ให้บริการรถแท็กซี่ที่ใหญ่ที่สุดในโลกคือ Uber ไม่มีรถแท็กซี่เป็นของตัวเอง Agoda, Booking.com และ Airbnb ที่ให้บริการจองห้องพักที่ใหญ่ที่สุดในโลก ก็ไม่มีห้องพัก/โรงแรมเป็นของตัวเอง YouTube ที่ให้บริการดูหนัง ฟังเพลง On-Line ที่มีคนดูมากที่สุด ก็ไม่ได้ผลิตภาพยนตร์ / เพลงเอง

เทคโนโลยีไม่เพียงแค่สร้างการเปลี่ยนแปลงในการประกอบธุรกิจ แต่ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการลงทุนในธุรกิจอย่างสิ้นเชิง ในอดีตการลงทุนอย่างน้อยต้องมีเงินทุน ยิ่งเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ต้องมีเงินลงทุนมาก แต่ปัจจุบันหลายบริษัทกลายเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ของโลกโดยไม่ต้องมีเงินทุนจำนวนมากแต่อย่างใด เช่น Google Microsoft และ FaceBook ทั้งหมดเกิดขึ้นได้ด้วย Digital Technology ทั้งสิ้น

การให้บริการทางการเงินข้ามพรมแดน และประสิทธิภาพของระบบการเงิน Digital Technology ทำให้ธุรกิจ Venture Capital หรือธุรกิจร่วมทุนสามารถทำธุรกิจข้ามประเทศได้ จากการสำรวจโดยบริษัท McKinsey พบว่าธุรกิจ Start-up 271 บริษัท ใน 19 ประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัททางด้านเทคโนโลยี สูงถึง 86% เกิดขึ้นจากร่วมมือกับบริษัท Venture Capital หรือ บริษัท Incubator

การให้บริการ Big Data ที่รวบรวมข้อมูลบริษัทและบุคคล ทำให้การปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินรวดเร็วขึ้น และต้นทุนลดลงอย่างมาก เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับสถาบันการเงินแบบก้าวกระโดด

การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทั่วไป Applications จำนวนมากที่เกิดจาก Digital Technology ได้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างก้าวกระโดด เช่น การจัดการสินค้าคงคลัง, ระบบบัญชี, การสรรหาบุคลากร, การติดตามวัสดุที่ส่งแบบ Real Time ที่ทำให้สามารถส่งสินค้ามูลค่าสูงได้โดยผ่านการจัดการระบบ Logistic ที่ดี เป็นต้น บางครั้งบริษัทสามารถสร้างรายได้ต่อบุคคลากรมากขึ้นแบบก้าวกระโดดโดยใช้ Digital Technology เช่น กรณี e-commerce ในสหรัฐ ทำให้รายได้ต่อบุคคลากรในธุรกิจค้าปลีกปกติเพิ่มจาก 233,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี เป็น 1,200,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี เมื่อเป็น e-commerce

การพัฒนาและประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ Hardware ของ Digital Technology บริษัทหลายแห่ง เช่น Apple และ Samsung สามารถทำกำไรจากการออกแบบ และพัฒนา Hardware ซึ่งทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มของสินค้าอย่างสูง ถ้ารัฐบาลมีมาตรการที่เหมาะสม จะช่วยผลักดันให้ธุรกิจไทยมีโอกาสดำเนินไปถึงระดับนั้น หรืออาจจะเป็นผู้รับช่วงการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง หรือแม้กระทั่งการออกแบบผลิตภัณฑ์ในอนาคต

ความเสี่ยงที่มากับ Digital Technology แม้ Digital Technology จะมีประโยชน์อย่างมากแต่ก็ตามมาด้วยความเสี่ยงและปัญหาเช่นเดียวกับการค้นพบสำคัญอื่นๆ ดังนั้นควรจะมีการศึกษาเพื่อเตรียมการรองรับ ความเสี่ยงและปัญหาเหล่านี้ เช่น

(1) **Cyber Crime** ปัญหานี้มาพร้อมกับการพัฒนาของ Digital Technology อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนใหญ่เป็นอาชญากรรมเกี่ยวกับการเงินและข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาของประชาชนและธุรกิจแล้ว ยังส่งผลถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

(2) **Disruptive Technology** ที่เกิดบ่อน้ำร้อน Disruptive Technology เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต เช่น การคิดค้นรถยนต์ Ford Model T ทำให้ยานพาหนะอื่นล้าสมัยไปในทันที อย่างไรก็ตามในอดีตเหตุการณ์เช่นนี้ไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก แต่หลังจากมีการพัฒนา Digital Technology การเกิด Disruptive Technology มีบ่อยครั้งขึ้น เช่น การคิดค้น CD ในกลางคริสต์ทศวรรษ 1980 ทำให้ Tape Record และแผ่นเสียงแทบไม่เหลืออยู่ในตลาด การคิดค้นกล้อง Digital ส่งผลให้ฟิล์มถ่ายรูปหมดไปจากตลาด และบริษัท Kodak ต้องปิดกิจการ การคิดค้น iPod ในต้นคริสต์ทศวรรษ 2000 ทำให้ Walkman ของบริษัท Sony ต้องออกจากตลาด การคิดค้น Mobile Phone ในต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 ทำให้โทรศัพท์แบบดั้งเดิมที่ใช้สายลดความสำคัญลง การพัฒนา Plasma LCD และ LED TV ในระยะ 15 ปีที่ผ่านมาทำให้โทรทัศน์แบบจอภาพหมดไปจากตลาด และล่าสุดการคิดค้น Smartphone ทำให้ Mobile Phone รุ่นเก่าหมดความสำคัญ และบริษัทยักษ์ใหญ่ที่เป็นอันดับหนึ่งในการผลิต Mobile Phone อย่าง Nokia ต้องล้มละลาย เหตุการณ์ทั้งหมดทำให้บริษัทยักษ์ใหญ่ออย่าง Sharp ล้มละลาย และบริษัท Sony เกือบเอาตัวไม่รอด นอกจากนี้การพัฒนา Digital Technology ส่งผลให้ยอดขายหนังสือพิมพ์ลดลงและบริษัทสิ่งพิมพ์หลายแห่งต้องปิดตัวลง จะเห็นว่าในรอบ 20 ปีที่ผ่านมานอกจาก Disruptive Technology จะเกิดขึ้นบ่อยขึ้นแล้ว Product Cycle ของผลิตภัณฑ์ต่างๆ ก็สั้นลง มีโอกาสที่จะเกิดการว่างงานจากการล้มละลายของบริษัทที่ผลิตสินค้าเดิมหลายรายต้องปิดหรือขายกิจการ

ปัจจุบันยังมี Disruptive Technology หลายอย่างที่อาจจะมียอดอย่างมากต่อเศรษฐกิจและการจ้างงานของไทย เช่น รถยนต์ไฟฟ้า และ FinTech ซึ่งจะต้องติดตามเรื่องนี้ต่อไป การที่เกิด Disruptive Technology ขึ้นบ่อย ทางแก้ไขการใช้มาตรการเดิมที่ใช้ในอดีต ได้แก่ การปกป้องธุรกิจเพราะนอกจากจะทำได้ยากแล้วยังเป็นมาตรการที่ถอยหลังเข้าคลองที่ขาดประสิทธิภาพ แต่ต้องปรับตัวตาม

Technology ที่เปลี่ยนแปลงไป ที่สำคัญก็คือการหามาตรการที่จะย้ายแรงงานจากธุรกิจที่อยู่ไม่ได้จากการเกิดเทคโนโลยีใหม่ และการสร้างตลาดแรงงานให้มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวในการโยกย้าย หรือสับเปลี่ยนงาน

(3) การกระจายรายได้ กรณีของประเทศสหรัฐเป็นตัวอย่างที่ดีว่า Digital Technology ประกอบกับปัจจัยอื่นๆ โดยเฉพาะกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง สาเหตุมาจากแรงงานที่มีทักษะที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีใหม่ๆ รายได้ก็สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่แรงงานที่ไม่มี ทักษะในด้านนี้ก็จะต้องออกจากงาน หรือไม่ก็ต้องทำงานที่มีรายได้ที่ต่ำกว่าเดิม ผลที่ตามมา คือเกิดช่องว่างระหว่างรายได้ที่กว้างขึ้น โดยสัดส่วนรายได้ของชนชั้นกลางของสหรัฐ ลดลงจาก 48% ในปี 1997 เป็น 44% ในปี 2014 ซึ่งประเทศไทยก็ต้องระวังเรื่องนี้ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต (McKinsey (2016))

(4) ปัญหาอื่นๆ เช่น ข้อมูล ข่าวสารที่ไหลบ่าอยู่ท่วมสังคมอินเทอร์เน็ตอาจจะไม่เหมาะสมกับวัฒนธรรมของประเทศ Digital Technology ที่ก้าวหน้าเร็ว ประกอบกับการค้า Data ที่มีแนวโน้มขยายตัว ถ้าพัฒนาไม่ทัน Digital Technology ในโลก อาจจะส่งผลให้ไทยเสียเปรียบทางการค้าในที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าจะมีการพัฒนา Digital Technology มาหลายปีแล้ว ทว่ามีประเทศจำนวนน้อย ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วได้ประโยชน์จากเรื่องนี้ McKinsey (2016) พบว่ากลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Markets) ที่มีประชากรรวมกันมากกว่าครึ่งหนึ่งของโลก แต่มีมูลค่าของ Flow ของสินค้า, บริการ, การเงิน และ Data รวมกันเพียงประมาณ 20% ของโลกเท่านั้นเท่านั้น ที่เหลืออีก 80% มาจากประเทศพัฒนาแล้วเป็นหลัก นอกจากนี้ McKinsey (2016) ยังพบว่าการศึกษาใน 118 ประเทศ ประเทศที่มีอัตราการเชื่อมโยงกับต่างประเทศสูง (Connectness) เกือบทั้งหมดเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศที่มีอัตรานี้สูงสุดคือ สิงคโปร์ โดยมี McKinsey Connectness Index (MCI) สูงที่สุดที่ 64.2 (จากคะแนนเต็ม 100) รองลงมาคือ เนเธอร์แลนด์ สหรัฐฯ และ เยอรมนี ใน 10 อันดับแรก มีประเทศกำลังพัฒนาเพียง 3 ประเทศ คือ จีน ซาอุดีอาระเบีย และ UAE สำหรับดัชนี MCI ของไทย อยู่ที่ 10.2 เท่านั้น แม้ว่าอันดับจะค่อนข้างสูงคือ 22 จาก 118 ประเทศ แต่เมื่อพิจารณาดัชนีย่อยที่แสดง Flow ของ Data เราอยู่ที่อันดับ 64 แสดงว่าเรายังมีธุรกิจ/ธุรกรรม ด้าน Data ต่ำ คือยังใช้ประโยชน์จาก Digital Technology ไม่มาก

McKinsey (2016) คาดการณ์ไว่น่าสนใจว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้าจะเป็นยุคที่ใช้ Digital Technology จะเร่งตัวขึ้น การแข่งขันในตลาดโลกจะรุนแรงขึ้น และ

Product Cycle จะสั้นลง สาเหตุมาจากสาเหตุ 3 ประการด้วยกันคือ **ประการแรก** บริษัทขนาดใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาจะมีบทบาทมากขึ้น โดยคาดว่าในปี 2025 บริษัทจากประเทศกำลังพัฒนาจะมีสัดส่วนถึง 45% ใน Fortune 500 จากที่มี 26% ในปี 2014 **ประการที่ 2** คือ Tech Companies เช่น Google และ YouTube จะขยายธุรกิจไปยังธุรกิจอื่น ปัจจุบัน Alibaba อาศัยข้อมูล Vendors จำนวนมากได้ขยายธุรกิจไปสู่ธุรกิจใหม่ คือ Mobile Payment และ Small Business Finance **ประการสุดท้าย** Digital Technology ได้สร้างโอกาสให้กับ SME ที่จะเข้าสู่และแข่งขันในตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจึงควรเตรียมพร้อมที่จะรับสถานการณ์ที่กำลังจะเปลี่ยนไปในอนาคตอันใกล้นี้ และมีความจำเป็นที่ SME ไทยจะต้องปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขัน และสร้างโอกาสในตลาดโลก

4.4 นโยบายพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล คสช.

4.4.1 สถานภาพและปัญหาการใช้ Digital Technology ในประเทศไทย

(1) มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารแบบ Digital ที่จำกัด การให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงของไทยมีเพียง 29.96% ของจำนวนครัวเรือน และ 8.99% ประชากรที่ใช้ผ่านโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่ แม้ว่าอัตราการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่จะมีอัตราค่อนข้างสูงคือ 52.5% ของจำนวนประชากร แต่ยังคงครอบคลุมพื้นที่อย่างจำกัด โดยให้บริการเพียง 53% ของหมู่บ้านทั่วประเทศเท่านั้น ในด้านการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ไทยยังมีโครงข่ายที่ผ่านเคเบิลใต้น้ำน้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

(2) การใช้ประโยชน์จาก Digital Technology ของประชาชนและสถาบันการศึกษายังอยู่ในระดับต่ำ ในปี 2558 ไทยมีการใช้คอมพิวเตอร์เพียง 34.9% และใช้อินเทอร์เน็ต 39.3% ของประชากร ส่วนใหญ่ของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตมีอายุ 15-34 ปี มีสถาบันการศึกษาถึงกว่า 30,000 แห่งมีปัญหาการเชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และโรงเรียนจำนวนมากยังมีปัญหาความเร็วในการเชื่อมต่อ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ ได้แก่ จำนวนคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ลำสมัย และครูขาดความรู้ที่จะประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการสอน และยังขาดเนื้อหาในรูปแบบสื่อ Digital ที่ตรงกับ

ความต้องการของประชาชน เช่น ความรู้ในการประกอบอาชีพ และความต้องการของคนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการที่แตกต่างกัน การใช้สื่อ Digital ในปัจจุบันเป็นการใช้เพื่อความบันเทิงเป็นส่วนใหญ่

(3) ภาคธุรกิจโดยเฉพาะ SME ใช้ Digital Technology อย่างจำกัด ในปี 2558 แม้ว่าบริษัทขนาดใหญ่ใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมากกว่า 99% แต่ SME (มีคณงานน้อยกว่า 9 คน) มีการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตเพียง 22.5% และ 18.3% ตามลำดับ และขายสินค้าแบบ e-Commerce เพียง 2.6% สำหรับบริษัท Digital Technology Startup ก็มีขนาดเล็กมากเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สามารถดึงดูดเงินทุน Venture Capital ทั้งในและต่างประเทศ

(4) ขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ ในช่วงปี 2554-57 แรงงานที่ทำงานด้าน ICT มีเพียง 1.4% ของแรงงานทั้งหมด ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำมาก และค่อนข้างคงที่ในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้มีเพียง 11.6% ของแรงงานกลุ่มนี้ ที่เป็นผู้ประกอบการวิชาชีวด้าน ICT ส่วนที่เหลือเป็นแรงงานระดับล่างที่ทำหน้าที่ช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และช่างเทคนิคด้าน ICT สำหรับด้าน Software มีบุคลากรเพียง 50,934 ราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็น Programmers มีบุคลากรด้าน Software สมองกลฝังตัว เพียง 1,536 รายเท่านั้น นอกจากนี้ ยังขาดแคลนบุคลากรด้านอื่นๆ อีก เช่น Business Analyst ด้าน Software, System Engineer, Object Oriented Design และ Programming, Cloud Computing, Big Data, Mobile Application and Business Solution

(5) การขาดความพร้อมทางด้าน ICT ของภาครัฐ จากการจัดอันดับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดย UN e-Government Readiness Ranking ประเทศไทยอยู่ในอันดับต่ำในเกือบทุกระดับ โดยภาพรวม ในปี 2558 รัฐบาลไทยอยู่ในอันดับ 102 จาก 193 ลดลงจากอันดับ 92 ในปีก่อน นอกจากนี้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลยังขาดการบูรณาการเชื่อมต่อกัน และจัดเก็บข้อมูลซ้ำซ้อนและมีมาตรฐานที่ต่างกันทำให้ไม่สามารถใช้ข้อมูลเชื่อมโยงกันหรือเปรียบเทียบกันได้ ยิ่งทำให้การบูรณาการเป็นไปได้ยาก

(6) ขาดกฎหมายที่เหมาะสมและครอบคลุมธุรกรรมเกี่ยวกับกิจกรรมที่ใช้ Digital Technology ประเทศไทยมีเพียงกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งล้าสมัย ขณะที่กิจกรรมต่างๆ ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และไทยเป็นประเทศที่มีการแจ้งเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์มากที่สุดในโลก อันดับหนึ่งของโลก ปัจจุบันกำลังทำจัดร่างกฎหมาย 8 ฉบับที่จะแก้ปัญหาหนี้

สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อแก้ไข ปัญหาที่กล่าวมาแล้วและมุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รัฐบาลกำหนดให้มีแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (แผนพัฒนาดิจิทัลฯ) เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลของรัฐบาลให้ เกิดการนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัยและหลากหลายมาเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนิน ธุรกิจ การดำเนินชีวิตของประชาชน และการดำเนินงานของภาครัฐ แผนพัฒนาดิจิทัลฯ ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2559 มีระยะเวลา 20 ปี โดยแบ่ง เป็น 4 ระยะ (ตาราง 4.1) ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 4 ระยะ

	ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	ระยะที่ 3	ระยะที่ 4
โครงสร้างพื้นฐาน	Digital Foundation ประเทศไทยลงทุน และสร้างฐานราก ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดิจิทัล	Digital Thailand I : Inclusion ทุกภาคส่วนของประเทศไทย มีส่วนร่วมในเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ตามแนวทางประชารัฐ	Digital Thailand II : Full Transformation ประเทศไทยก้าวสู่ดิจิทัลไทยแลนด์ ที่ขับเคลื่อนและใช้ประโยชน์จาก นวัตกรรมดิจิทัล ได้อย่างเต็มศักยภาพ	Global Digital Leadership ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนา แล้ว สามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัล สร้าง มูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคม อย่างยั่งยืน
เศรษฐกิจ	อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงถึงทุก หมู่บ้านทั่วประเทศ เป็นฐานของ กิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ	อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงถึงทุกหมู่บ้าน และเชื่อมกับประเทศไทยในภูมิภาคอื่น	อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงถึงทุกบ้านและ รองรับการหลอมรวมและการเชื่อมต่อ ทุกอุปกรณ์	อินเทอร์เน็ตเชื่อมต่อทุกที่ ทุกเวลา ทุกอุปกรณ์ อย่างไร้รอยต่อ
สังคม	การทำธุรกิจผ่านระบบดิจิทัล คล่องตัว และติดอาวุธดิจิทัลให้ SMEs วิสาหกิจชุมชน เกษตรกร ให้มอบคุณระบบออนไลน์ พร้อมทั้ง วางรากฐานให้เกิดการลงทุนใน คลัสเตอร์ดิจิทัล	ภาคเกษตร การผลิต และบริการ เปลี่ยนมาทำธุรกิจด้วยดิจิทัลและข้อมูล ตลอดจน digital technology startup และคลัสเตอร์ดิจิทัลเริ่มมีบทบาทใน ระบบเศรษฐกิจไทย	ภาคเกษตร การผลิต และบริการ แข่งขันได้ด้วยนวัตกรรมดิจิทัล และ เชื่อมโยงไทยสู่การค้าในระดับภูมิภาค และระดับโลก	กิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกกิจกรรม เชื่อมต่อกันภายในและระหว่างประเทศ ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล นำประเทศไทย สู่ความมั่งคั่ง
รัฐบาล	ประชาชนทุกคนเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ความเร็วสูงและบริการพื้นฐานของรัฐ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม หน่วยงานรัฐมีการทำงานที่เชื่อมโยง และบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงาน	ประชาชนเชื่อมั่นในการใช้ดิจิทัล และ เข้าถึงบริการการศึกษา สุขภาพ ข้อมูล และการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านดิจิทัล การทำงานระหว่างภาครัฐจะเชื่อมโยง และบูรณาการเหมือนเป็นองค์กรเดียว	ประชาชนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี/ ข้อมูล ทุกกิจกรรมในชีวิตประจำวัน รัฐจัดให้บริการที่ขับเคลื่อนโดยความ ต้องการของประชาชน เป็นเหตุขจัด และให้ประชาชนมีส่วนร่วม	เป็นประเทศที่ไม่มีความเหลื่อมล้ำด้าน ดิจิทัล ตลอดจนชุมชนใช้ดิจิทัลเพื่อ พัฒนาท้องถิ่นตนเอง เป็นประเทศผู้นำในภูมิภาคด้านรัฐบาล ดิจิทัล ทั้งการบริหารจัดการรัฐและ บริการประชาชน
ทุนมนุษย์	กำลังคน (ทุกสาขา) มีทักษะด้าน ดิจิทัลเป็นที่ยอมรับในตลาดแรงงาน ทั้งในและต่างประเทศ	กำลังคนสามารถทำงานผ่านระบบ ดิจิทัลกับบริษัทเอกชน มีผู้เชี่ยวชาญ ดิจิทัลต่างประเทศเข้ามาทำงานในไทย	ประเทศไทยเกิดงานคุณภาพสูง และ กำลังคนที่มีความเชี่ยวชาญดิจิทัล เฉพาะด้านเพียงพอต่อความต้องการ	เป็นหนึ่งในด้านกำลังคนดิจิทัล ของภูมิภาค ทั้งในรายสาขาและ ผู้เชี่ยวชาญดิจิทัล
ความเชื่อมั่น	รัฐบาลออกชุดกฎหมายดิจิทัลที่ ครอบคลุม และปฏิรูปองค์กรที่ เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนงาน	ไทยมีสภาพแวดล้อมเอื้อต่อการทำ ธุรกรรมดิจิทัล มีระบบอำนวยความสะดวก สะดวกและมีมาตรฐาน	ประเทศไทยไม่มีกฎหมาย/ระเบียบที่ เป็นอุปสรรคต่อการค้า การทำธุรกรรม ดิจิทัล	เป็นประเทศต้นแบบที่มีการพัฒนา ทบทวน กฎระเบียบ กติกา ด้านดิจิทัล อย่างต่อเนื่องจริงจัง
	1 ปี 6 เดือน	5 ปี	10 ปี	20 ปี

ที่มา: แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(1) **ระยะที่ 1** ลงทุนในการสร้างรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ใช้เวลา 1-6 เดือน

- **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** ให้มีการวางโครงสร้างพื้นฐานมีเป้าหมายให้ทุกหมู่บ้านมีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง

- **ด้านเศรษฐกิจ** ธุรกิจสามารถใช้ระบบดิจิทัลได้ และ SME วิสาหกิจชุมชนและเกษตรกรให้มาอยู่บนระบบออนไลน์ ตลอดจนวางรากฐานให้เกิดการลงทุนในคลัสเตอร์ดิจิทัล

- **ด้านสังคม** ให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และบริการของรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

- **ด้านรัฐบาล** หน่วยงานรัฐบาลให้ทำงานแบบเชื่อมโยงและมีการบูรณาการข้อมูล

- **ด้านทุนมนุษย์** ให้กำลังคนทุกสาขาเป็นที่ยอมรับด้านทักษะด้านดิจิทัลทั้งในและต่างประเทศ

- **ด้านความเชื่อมั่น** ออกกฎหมายให้ครอบคลุมและปฏิรูปองค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะขับเคลื่อนงาน

(2) **ระยะที่ 2** ทุกภาคส่วนของประเทศมีส่วนร่วมในสังคมดิจิทัล “ตามแนวทางประชารัฐ” ใช้เวลา 5 ปี

- **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** มีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทุกหมู่บ้านและเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคอื่น

- **ด้านเศรษฐกิจ** ภาคการผลิต บริการและเกษตรเปลี่ยนมาใช้ระบบ Digital และข้อมูลทำธุรกิจ Digital Technology Startup และคลัสเตอร์ Digital เริ่มมีบทบาทในเศรษฐกิจไทย

- **ด้านสังคม** ประชาชนเริ่มมีความเชื่อมั่นในการใช้ Digital Technology สามารถเข้าถึงข้อมูลด้านการศึกษา สุขภาพและการเรียนรู้ผ่าน Digital

- **ด้านรัฐบาล** การทำงานของหน่วยงานรัฐบาลและมีการบูรณาการข้อมูลเหมือนเป็นองค์กรเดียว

- **ด้านทุนมนุษย์** บุคลากรไทยสามารถทำงานผ่านระบบ Digital แบบไร้พรหมแดน มีผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย

- **ด้านความเชื่อมั่น** ประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยต่อการทำธุรกิจ Digital มีระบบอำนวยความสะดวกและมีมาตรฐาน

(3) **ระยะที่ 3** ประเทศไทยก้าวสู่ Digital ไทยแลนด์ที่ขับเคลื่อนและใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมดิจิทัลได้อย่างเต็มศักยภาพ ใช้เวลา 10 ปี

- **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** มีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทุกหมู่บ้านและรองรับและหลอมรวมกับทุกอุปกรณ์
- **ด้านเศรษฐกิจ** ภาคการผลิต บริการและเกษตรแข่งขันด้วยนวัตกรรมดิจิทัล และเชื่อมโยงไทยกับการค้าในระดับภูมิภาคและในระดับโลก
- **ด้านสังคม** ประชาชนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี/ข้อมูล ทุกกิจกรรมในชีวิตประจำวัน
- **ด้านรัฐบาล** การบริหารงานภาครัฐเป็นดิจิทัล ที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง เปิดเผยข้อมูลและให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- **ด้านทุนมนุษย์** ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีงานคุณภาพสูงและมีบุคลากรที่มีความชำนาญดิจิทัล เฉพาะด้านเพียงพอ
- **ด้านความเชื่อมั่น** ประเทศไทยไม่มีกฎหมาย/ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการทำธุรกิจดิจิทัล

(4) **ระยะที่ 4** ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สามารถใช้ Digital Technology สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

- **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** มีอินเทอร์เน็ตเชื่อมต่อทุกที่ ทุกเวลาอย่างไร้รอยต่อ
- **ด้านเศรษฐกิจ** เทคโนโลยี Digital ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกกิจกรรมเชื่อมต่อภายในประเทศและระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยมั่งคั่ง
- **ด้านสังคม** ไม่มีความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล และชุมชนสามารถใช้ Digital Technology พัฒนาท้องถิ่นตัวเองได้
- **ด้านรัฐบาล** ไทยเป็นผู้นำในภูมิภาคด้านรัฐบาลดิจิทัล ทั้งด้านการบริหารจัดการและการให้บริการประชาชน
- **ด้านทุนมนุษย์** ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางด้านบุคลากรดิจิทัลของภูมิภาคทั้งในด้านรายสาขาและผู้เชี่ยวชาญ
- **ด้านความเชื่อมั่น** ประเทศไทยเป็นต้นแบบด้านกฎหมายและกฎระเบียบดิจิทัล มีการทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบดิจิทัล อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

4.4.2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา Digital เพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสังคม

นอกเหนือจากแผนงาน 20 ปีแล้ว ยังมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 6 ด้านด้วยกัน (รูปที่ 4.2) ซึ่งในแต่ละยุทธศาสตร์จะมีแผนงานระยะเวลาที่กำหนด เป้าหมายและการชี้วัดไว้ด้วย ยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ได้แก่

(1) **ยุทธศาสตร์ที่ 1:** พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน Digital ประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โครงสร้างพื้นฐาน Digital ประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โทรคมนาคม และการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งจะต้องมีราคาที่สมเหตุสมผลและไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ มีคุณภาพ ครอบคลุมทุกพื้นที่ ให้บริการอย่างต่อเนื่อง และสามารถรองรับการขยายตัวของความต้องการในอนาคตได้ และให้โครงสร้างพื้นฐาน Digital กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเดิมคือไฟฟ้าและน้ำประปา โดยมีเป้าหมาย 4 ระยะตาม แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (2559) โดยมีแผนงาน 4 ด้าน ในแต่ละระยะของเป้าหมาย

- พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ มีความทันสมัยมีเสถียรภาพและสามารถที่จะสนองตอบความต้องการได้ในทุกภาคส่วนโดยมีราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม

รูปที่ 4.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม



ที่มา: แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

- ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการเชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลใน ASEAN โดยเป็นเส้นทางผ่านของการจราจรของข้อมูลในภูมิภาคและประเทศไทยเป็นที่ตั้งของบริษัทที่ทำธุรกิจด้านเนื้อหารายใหญ่ของโลก
- จัดให้มีนโยบายและแผนบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน คลื่นความถี่ และการหลอมรวมของเทคโนโลยีในอนาคต ซึ่งจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ
- ปรับปรุงรัฐวิสาหกิจโทรคมนาคมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และให้ทันกับความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมดิจิทัล และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(2) **ยุทธศาสตร์ที่ 2: ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วย Digital Technology** ผลักดันให้ธุรกิจไทยเพิ่มประสิทธิภาพ และความสามารถในการแข่งขัน และไปสู่การประกอบธุรกิจแบบใหม่ในอนาคต โดยมีแผนงานดังนี้

- “ผลักดันให้ธุรกิจ” ให้เข้าสู่การค้าดิจิทัลสู่สากลและให้มีการใช้เทคโนโลยีและข้อมูลในการยกระดับการผลิตสินค้าและบริการ เร่งสร้าง Digital Technology Startup เพื่อให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัล

- พัฒนาอุตสาหกรรม Digital Technology ให้เข้มแข็งและแข่งขันในด้านนวัตกรรมได้ในอนาคต

- ให้เกษตรกรและวิสาหกิจชุมชนค้าขายสินค้าผ่าน Digital Technology โดยร่วมมือกับภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชน

(3) ยุทธศาสตร์ที่ 3: สร้างสังคมคุณภาพที่ทั่วถึงเท่าเทียมด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล สร้างโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ คนที่อยู่ห่างไกลซึ่งรวมถึงเกษตรกรสามารถเข้าถึงและใช้ Digital Technology ซึ่งมีแผนงาน 5 ด้านด้วยกัน

- สร้างโอกาสและเท่าเทียมกันในสังคมโดยให้เข้าถึงและสามารถใช้ Digital Technology โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ คนที่อยู่ห่างไกล

- พัฒนาศักยภาพของประชาชนในการนำ Digital Technology มาใช้ประโยชน์ มีความสามารถในการแยกแยะและวิเคราะห์ข่าวสารและข้อมูลในยุคการเปิดกว้างของข้อมูลข่าวสาร

- สร้างสื่อ คลังสื่อและแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ให้เข้าถึงสะดวกโดยผ่านระบบโทรคมนาคม ระบบแพร่ภาพ กระจายเสียงและสื่อหลอมรวม

- ใช้ Digital Technology เพิ่มโอกาสในการเรียนของนักเรียน นักศึกษา และประชาชน

- ใช้ Digital Technology เพิ่มโอกาสให้เข้าถึงบริการทางแพทย์และสาธารณสุขได้ง่ายขึ้น

(4) ยุทธศาสตร์ที่ 4: ปรับเปลี่ยนภาครัฐ ให้เป็นรัฐบาลดิจิทัล ใช้ Digital Technology ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ โดยข้ามข้อจำกัดทางกายภาพ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการบูรณาการของหน่วยงานของรัฐ และให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีแผนงาน คือ

- นำบริการอัจฉริยะที่สนองตอบความต้องการและอำนวยความสะดวกของประชาชน นักธุรกิจและนักท่องเที่ยว

- ใช้ Digital Technology เปลี่ยนการทำงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล Digital Technology ทำให้เกิดการบูรณาการในการลงทุนภาครัฐ การเชื่อมโยงข้อมูลและการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

- ใช้ Digital Technology พัฒนา Platform บริการพื้นฐานของรัฐเพื่อรองรับการพัฒนาต่อยอด Application หรือบริการรูปแบบใหม่

(5) ยุทธศาสตร์ที่ 5: พัฒนากำลังคนให้พร้อมเข้าสู่ เศรษฐกิจและสังคมยุคดิจิทัล มีเป้าหมายในการพัฒนากำลังคนวัยทำงานทุกสาขาอาชีพทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งแบ่งบุคลากรเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่นำ Digital Technology ไปใช้เป็นประโยชน์ และกลุ่มที่ทำงานในสาขา Digital Technology โดยตรง โดยทำให้ทั้ง 2 กลุ่มมีความสามารถที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้การใช้ Digital Technology อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม มี 3 แผนงานคือ

- พัฒนาทักษะด้าน Digital Technology ให้แก่บุคลากรในตลาดแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน ในทุกสาขาอาชีพและช่วงวัย

- ส่งเสริมการพัฒนาทักษะ Digital Technology เฉพาะด้านให้แก่บุคลากรด้าน Digital Technology สำหรับบุคลากรภาครัฐและเอกชน เพื่อรองรับความต้องการในอนาคต

- พัฒนาผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้สามารถวางแผนนำ Digital Technology ไปพัฒนาธุรกิจ ตลอดจนสามารถสร้างคุณค่าจากข้อมูลขององค์กร

(6) ยุทธศาสตร์ที่ 6: สร้างความเชื่อมั่นในการใช้ Digital Technology เพื่อสร้างความเชื่อมั่นจะต้องสร้างกฎหมาย ระเบียบ กติกา และมาตรฐานที่สอดคล้องกับหลักสากล มีประสิทธิภาพและทันสมัย ซึ่งจะทำให้การประกอบกิจกรรม online และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวกับ Digital Technology และ online อื่นๆ โดยจะต้องคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ใช้ Digital Technology ทุกภาคส่วน และสามารถรองรับการขยายตัวของกิจกรรมในอนาคต ทั้งนี้มีแผนงาน 3 ด้านด้วยกัน

- จัดทำมาตรฐาน กฎหมาย กฎระเบียบและกติกาด้าน Digital ให้ได้มาตรฐานสากลและมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญก็คือต้องอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับ Digital Technology

- ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม Digital ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของ Digital Technology และบริบทของสังคม

- สร้างความเชื่อมั่นในการใช้ Digital Technology และธุรกิจ online ซึ่งนอกจากจะต้องมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ดีแล้วต้องสร้างความมั่นคงและปลอดภัย

ของระบบสารสนเทศและการสื่อสารสื่อสาร การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและ ผู้บริโภค

กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา Digital เพื่อเศรษฐกิจและ สังคม นอกจากยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านแล้วยังมีกลไกการขับเคลื่อนให้เป็นไปตาม แผน 4 ด้านด้วยกัน

(1) **ขับเคลื่อนเป็นรูปธรรมและเร่งด่วน** เริ่มจากการลงทุนในโครงสร้าง พื้นฐานดิจิทัลให้เสร็จภายใน 1 ปี 6 เดือน และวางากฐานการพัฒนาดิจิทัล มี 6 ด้าน ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาแล้วได้แก่พัฒนาความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน การเร่ง พัฒนาระบบเศรษฐกิจดิจิทัล การพัฒนาการเข้าสู่สังคมดิจิทัล การปฏิรูปการดำเนินงาน ภาครัฐ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการกำหนดกฎหมายและกติกาต่างๆ

(2) **ปฏิรูปการทำงานภาครัฐ** ได้แก่การบูรณาการการทำงานภาครัฐ ลดบทบาทภาครัฐ กระจายอำนาจ ที่สำคัญก็คือ**ตั้งหน่วยงานกลาง**ที่ทำหน้าที่กำหนด นโยบาย ประสานงานและขับเคลื่อนการพัฒนา Digital ของประเทศ

(3) **บูรณาการการทำงานและทรัพยากร** ทั้งงบประมาณ ทรัพยากร ข้อมูล และมีผู้รับผิดชอบงานแต่ละด้านให้ชัดเจน ประสานงานกับภาคเอกชนและ**จัดตั้ง กองทุนพัฒนาดิจิทัล** นอกเหนือจากงบประมาณของรัฐ

(4) **มีกลไกติดตามการทำงานและประเมินผล** ของนโยบายและแผนงาน อย่างต่อเนื่อง

4.5 การประเมินนโยบาย / แผนพัฒนา Digital Technology ของภาครัฐ

แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยภาพรวมแผนพัฒนาดิจิทัลฯ เป็นแผนที่ครอบคลุมเกือบทุกด้าน โดยแบ่งเป้าหมายแต่ละด้านเป็น 6 ประเภทใหญ่ และแบ่งระยะเวลาเป็น 4 ช่วงที่ชัดเจน ว่าแต่ละช่วงเวลาระบุเป้าหมายอะไรบ้าง ในแต่ละด้าน อีกทั้งมียุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนในแต่ละด้านและกลไกในการขับเคลื่อน ซึ่งรวมถึงการประเมินว่าทำตามแผน ได้มากน้อยระดับใด

อย่างไรก็ตามแผนนี้ก็เหมือนแผนอื่นๆ ของเกือบทุกรัฐบาลที่มีปัญหาในทาง ปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกันไป ยิ่งไปกว่านั้น แผนนี้มีระยะเวลาครอบคลุมถึง 20 ปี และมีกรอบบังคับให้ทุกรัฐบาลต้องทำตาม ซึ่งมีปัญหาและความเสี่ยงอยู่ไม่น้อย

(1) กำหนดเป้าหมายสูงเกินไป เช่น ในระยะที่ 4 มีเป้าหมายให้ประเทศไทย

ไม่มีความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัล เป็นผู้นำในภูมิภาคด้านรัฐบาลดิจิทัล เป็นศูนย์กลางทางด้านบุคลากรดิจิทัลของภูมิภาค และเป็นต้นแบบด้านกฎหมายและกฎระเบียบดิจิทัล ประเด็นแรกไม่มีประเทศใดทำได้มาก่อน ไทยก็ไม่น่าจะยกเว้น และการเป็นผู้นำในภูมิภาคในเรื่องบุคลากร กฎหมาย และต้นแบบของรัฐบาลดิจิทัล ก็เหมือนเรื่องเพื่อฝัน เช่นเดียวกับศูนย์กลางการค้าของ ASEAN ปัจจุบันไทยมีคะแนนต่ำกว่าสิงคโปร์ ที่เป็นผู้นำทางภูมิภาคมากในทุกเรื่อง เป้าหมายอื่นๆ เช่น การทำงานของหน่วยงานรัฐบาลและมีการบูรณาการข้อมูลเหมือนเป็นองค์กรเดียวกันก็เป็นเรื่องที่แทบเป็นไปได้

(2) ไม่มี Action Plan ที่ชัดเจน เช่น “ผลักดันให้ธุรกิจ” ให้เข้าสู่การค้าดิจิทัลสู่สากลและให้มีการใช้เทคโนโลยีและข้อมูลในการยกระดับการผลิตสินค้าและบริการสู่สากล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของเศรษฐกิจดิจิทัล ก็ไม่มีแผนงานและมาตรการที่ชัดเจนว่าจะทำอย่างไร อยู่ดี ๆ คงไม่มีธุรกิจส่วนใหญ่จะทำตามแผนโดยไม่มีมาตรการอะไรเลย

(3) มาตรการบางอย่างที่ใช้ก็ไม่ได้ตามเป้าหมาย เช่น การเร่งสร้าง Digital Technology Startup เพื่อให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัล แสดงว่าขั้นตอนไปก็ไม่สามารถทำได้

(4) Single Gateway และกฎหมายดิจิทัล 10 ฉบับ ที่ออกมาก็มีปัญหาหากไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นได้แม้กระทั่งกับคนไทยเอง เป้าหมายในระยะที่ 1 เรื่องการสร้างความเชื่อมั่นก็ไม่เป็นไปตามเป้าหมายแล้ว ไม่ต้องพูดถึงระยะต่อไป กฎหมายและแนวทาง Single Gateway ที่มีอยู่ไม่มีทางที่บริษัทชั้นนำของโลกด้าน Digital Content และอื่นๆ จะมาตั้งสาขาในประเทศไทย

(5) ไม่มีกำหนดคน/หน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่ไม่เป็นไปตามแผน เพราะหน่วยงานเกือบทุกแห่งของรัฐบาลต้องมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในเรื่องการบูรณาการข้อมูลและยกระดับความสามารถด้านดิจิทัลของหน่วยงานรัฐ

โดยสรุปแล้วแผนพัฒนาดิจิทัลของไทย มีแนวโน้มว่าที่เขียนอย่างสวยหรูเหมือนแผนอื่นๆ แต่คาดว่าจะประสบความสำเร็จอย่างจำกัด

ปัญหากฎหมาย และกฎ ระเบียบ

เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ เพราะถ้ากฎหมายดีได้มาตรฐาน ก็จะสามารถสร้างความเชื่อมั่นกับประชาชนในการใช้ Platform ของระบบ Digital ในประเทศได้ ซึ่งจะเป็นก้าวแรกที่จะนำประเทศไปสู่เศรษฐกิจดิจิทัล แต่ถ้ากฎหมายมีปัญหา ก็จะไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นกับประชาชนได้ เศรษฐกิจดิจิทัลก็ยากที่จะเกิดขึ้น เป็นที่น่า

เสียดายว่ากฎหมายดิจิทัล มีปัญหามากและถูกวิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ 2560 ซึ่งมีการแก้ไขจาก พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 กฎหมายเหล่านี้เป็นตัวบ่งชี้ถึงทัศนคติของภาครัฐที่มีต่อภาคเอกชน แนวทางการทำงานของภาครัฐและทิศทางการพัฒนาดิจิทัลในประเทศไทยซึ่งตรงกันข้ามกับที่ควรจะเป็น

กฎหมาย Digital ทั้ง 10 ฉบับ แยกได้เป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่เกี่ยวกับการสนับสนุนอุตสาหกรรมดิจิทัล กลุ่มคุ้มครองความมั่นคงทางไซเบอร์ และกลุ่มที่แก้ไขโครงสร้างของกรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือ กสทช. โดยกฎหมายทั้ง 10 ฉบับประกอบด้วย (ณกฤษ เสวตนันท์ www.lawyer-thailand.com)

- (1) พ.ร.บ.ว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์
- (2) พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
- (3) พ.ร.บ.ว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์
- (4) พ.ร.บ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
- (5) พ.ร.บ.ว่าด้วยการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล
- (6) พ.ร.บ.กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- (7) พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
- (8) พ.ร.บ.จัดตั้งสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)
- (9) พ.ร.บ.ว่าด้วยคณะกรรมการ Digital เพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (10) พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

เนื่องจากมีพ.ร.บ.หลายฉบับและแต่ละฉบับมีรายละเอียดมาก จึงไม่เขียนถึงในที่นี้ แต่จะสรุปจากการวิจารณ์ของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ พ.ร.บ.เหล่านี้โดยจะให้ความสนใจที่ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์โดยเฉพาะ เนื่องจากมีผลกระทบมากที่สุดและเป็นตัวอย่างที่ดีที่ชี้ว่า ทิศทางการพัฒนาดิจิทัลของไทยจะไปทิศทางใด

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อ พรบ. ทั้ง 10 ฉบับ ซึ่งแม้จะมีส่วนดีอยู่มาก แต่ผู้เชี่ยวชาญหลายคนมีเรื่องที่ไม่เห็นด้วยอยู่มาก

(1) ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวณิช ประธาน TDRI แม้จะแสดงความชื่นชมในร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 10 ในหลายประเด็น แต่ก็แสดงความไม่เห็นด้วยในหลายเรื่อง (จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “**การมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล**” (กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล), 11 มี.ค. 2559 ที่โรงแรมรอยัลปรีนเซส ถ.หลานหลวง ที่จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ดังนี้

- ไม่ได้วาดภาพก่อนว่าจะให้เศรษฐกิจดิจิทัลเดินหน้าไปอย่างไรให้เป็นรูปธรรมแล้วจึงออกกฎหมาย แต่ออกกฎหมายให้แล้วเสร็จ ค่อยคิดว่าจะทำอย่างไรคล้ายกับกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- เน้นวิธีการรับฟังความเห็นเฉพาะในหน่วยราชการมากเกินไป และการกำหนดกรรมการชุดเฉพาะต่างๆ ก็มีผู้แทนหน่วยงานรัฐ ทำให้ประเทศไทยไม่มีโอกาสที่จะมีเศรษฐกิจ Digital เพราะจะเกิดเศรษฐกิจ Digital ได้ต้องมีความคิดใหม่ๆ

- กฎหมายที่ร่างให้อำนาจผู้กำหนดนโยบายหรือคณะกรรมการดิจิทัลแห่งชาติ สามารถไปวางแผนวิธีการปฏิบัติได้ด้วย จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้กำหนดนโยบายเข้าไปก้าวทำงานในชั้นปฏิบัติการ ผู้ปฏิบัติจึงขาดความเป็นอิสระ

- การแก้ไข พ.ร.บ.กสทช. จะมีปัญหาตามมามาก ได้แก่

- คณะกรรมการเศรษฐกิจดิจิทัลสามารถเข้าไปกำหนดแนวทางในการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีผลประโยชน์มหาศาล การเมืองจึงสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องได้ ซึ่งจะนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน
- สำหรับการจัดสรรคลื่นวิทยุและโทรทัศน์ ไม่ชัดเจนว่าจะใช้วิธีใดแน่ เพราะตอนต้นเขียนไว้ว่าให้ใช้วิธีการคัดเลือกแต่ไม่ได้รับระบุว่า เป็นของสาธารณะหรือชุมชน สำหรับการจัดสรรในเชิงพาณิชย์เขียนว่า ต้องใช้การประมูลเพียงอย่างเดียว ซึ่งขัดกับตอนต้นนอกจากนี้ไม่ควรใช้รายได้เป็นหลักอย่างเดียวควรมีการกำหนดเกณฑ์อย่างอื่นอีก ซึ่งการกำหนดรายได้เป็นหลักจะทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ได้ กรณีโทรคมนาคมใช้การคัดเลือกมีโอกาสนำไปสู่การวิ่งเต้นและคอร์รัปชัน
- ร่างแก้ไข พ.ร.บ.กสทช.ยังเปิดทางให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปล้วงลูกในกสทช.ได้มากขึ้น เพราะในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องร้องเรียนว่า กสทช. ดำเนินการไม่สอดคล้องกับแผน คณะกรรมการเศรษฐกิจดิจิทัลจะเป็นผู้วินิจฉัย เป็นการถอยหลังเข้าคลอง เพราะแต่เดิมที่แยกการเมืองออกจากหน่วยงานกำกับดูแล ควรที่จะให้อำนาจและทรัพยากรแก่

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) จากรายงานของ สตง.พบปัญหาการขาดธรรมาภิบาลหลายเรื่อง เช่น การดูงานต่างประเทศ โดยกรรมการ กสทช.บางรายไปอยู่ต่างประเทศมากกว่า 120 วันต่อปี โดยภาพรวมเป็นพ.ร.บ.ที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนมากกว่าประชาชน

- การออก พ.ร.บ. Digital 10 ฉบับไม่ได้ทำ Regulatory Impact Assessment (RIA) ปัญหาของร่างกฎหมายชุดนี้คือ ไม่บอกว่ามีทางเลือกอะไรบ้าง และยังไม่พิจารณาผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งก็คือผู้ประกอบการเอกชน ผู้ประกอบการรัฐ และประชาชน ซึ่งอยู่ในฐานะผู้เสียหาย ผู้บริโภค หรือพลเมืองด้วย

- พ.ร.บ. Digital 10 ฉบับให้ความสำคัญกับกลไกรัฐมากกว่ากลไกตลาด เพราะให้ความสำคัญกับกลไกตลาดน้อยมาก แต่เน้นความสำคัญกับกลไกของรัฐ ซึ่งขัดแย้งกับพัฒนาการในธุรกิจโทรคมนาคม ที่มีสายการพัฒนาจากกลไกรัฐไปสู่กลไกตลาดอย่างชัดเจน โดยมีความเห็นว่าบริการสาธารณะจะต้องทำโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ซึ่งเป็นการก้าวถอยหลัง เพราะรัฐยังมีความล้มเหลวอีกจำนวนมากที่ตลาดไม่มี อาทิ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาความล้มเหลวในเรื่องประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจไม่มีเจ้าของที่แท้จริง จึงไม่มีใครสนใจว่ารัฐวิสาหกิจ เช่น ทีโอที หรือ กสท.จะทำงานแล้วมีกำไรหรือไม่นอกจากนี้ การที่ร่างกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้เห็นชอบอนุมัตินโยบายและลงไปจนถึงแผนแม่บทได้นั้น เป็นห่วงว่าจะทำให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถเข้ามา “ล้วงลูก” การทำงานของ กสทช. ซึ่งจะไปกระทบต่อความเป็นอิสระของ กสทช.

- ดึงเงินจากกองทุน กทปส. ที่มาจาก กสทช. ไปไว้ในกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม อาจจะเป็นเพราะ กสทช. บริหารกองทุนดังกล่าวแล้วมีปัญหา นั่น จึงโอนเงินของกองทุนดังกล่าวไปยังกองทุนใหม่ แต่ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาแต่อย่างใด ทั้งยังจะทำให้มีปัญหาเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำ เนื่องจากกองทุนพัฒนาดิจิทัลฯ ที่จะมีขึ้นมีกลไกการตรวจสอบที่แย่กว่ากองทุนของกสทช. เพราะ กสทช.อย่างน้อยต้องมีการทำรายงานประจำปี ต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่กองทุนพัฒนา ดิจิทัลฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นไม่ได้มีกลไกใดๆ เลยทั้งสิ้น (blogtizen เมื่อ 1 Jun 2015)

โดยสรุป ดร. สมเกียรติเห็นว่า “การออกร่างกฎหมายเศรษฐกิจ Digital ชุดนี้ไม่ใช่การเปลี่ยนผ่านไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น แต่เป็นการ “ถอยหลังเข้าคลอง แบบมองไม่เห็นฝั่ง” (digital-economy-seminar-law-chula เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2558 ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการเสวนาเรื่อง “Digital Economy,

เปลี่ยนผ่านหรือเปลี่ยนกลับ? ตลาดแข่งขันเสรีหรือรัฐวิสาหกิจ?)

(2) น.ส.กรรณิการ์ กิตติเวชกุล กรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มีความเห็นดังนี้

- คณะกรรมการเศรษฐกิจดิจิทัล และกองทุนเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ไม่ได้มีระบบป้องกันเรื่องธรรมาภิบาล และการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม ซึ่งในอดีตทำได้ไม่ดี

- พ.ร.บ.กสทช.ควรเน้นเรื่องประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะในส่วนของกิจการกระจายเสียง ที่หน่วยราชการหรือทหารที่เป็นเจ้าของคลื่นมาก่อน อาจจะต้องคลื่นกลับและนำไปใช้เพื่อธุรกิจ หรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลของตัวเองด้านเดียว

(3) น.ส. สฤณี อาชวานันทกุล ประธานมูลนิธิเพื่ออินเทอร์เน็ตและวัฒนธรรมพลเมือง (เครือข่ายพลเมืองเน็ต) ออกมากล่าวเสริมว่า (วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2558) ได้มีการเสวนาในหัวข้อ “บทบาท กสทช. ภายใต้อุตสาหกรรมดิจิทัล: ร่างกฎหมาย Digital ตอบโจทย์หรือไม่?” จัดโดยโครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch) ณ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

- ถ้ากฎหมายจะนำไปสู่เศรษฐกิจ Digital จริง ต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและผู้ประกอบการว่า รัฐจะไม่สืบค้นข้อมูลของประชาชนและผู้ประกอบการโดยไม่มีเหตุอันควร และความมั่นใจว่าระบบมีเสถียรภาพ มีการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายเล็กเข้ามานำเสนอบริการให้ประชาชนได้เลือกใช้ ในกรณีที่มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม และเป็นคนทำธุรกิจด้วย จะส่งผลเสียต่อการแข่งขันและผู้บริโภคเอง

- การให้อำนาจรัฐมาล้วงข้อมูลจากประชาชนไม่ได้ช่วยสร้างความปลอดภัยให้กับระบบ แต่สิ่งที่จะช่วยรักษาความปลอดภัยของระบบคือเรื่องมาตรฐานความปลอดภัย ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ และเรื่องการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและเอกชน การออกกฎหมายที่เปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาล้วงข้อมูลประชาชนจึงไม่ได้แก้ปัญหาความไม่ปลอดภัยของระบบสารสนเทศ กรณีสหรัฐอเมริกาที่เผชิญกับภัยคุกคามทางไซเบอร์มากแต่กฎหมายจะเน้นการดูแลในเรื่องทางเทคนิคเท่านั้น

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ต่อ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ 2560 (พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ 2560) ที่เป็นฉบับปรับปรุงจาก พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2550 ได้ผ่านรัฐสภาเป็นกฎหมายโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 25 มกราคม 2560 และมีผลบังคับใช้ 120 วันหลังการประกาศคือวันที่

14 พฤษภาคม 2560 ซึ่งมีการแก้ไขและปรับปรุงจากกฎหมายเดิมในหลายด้าน 1) การคุ้มครองประชาชนในหลายด้าน เช่น จากการส่งข้อความผ่านคอมพิวเตอร์หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความรำคาญหรือที่เรียกว่าแสปม ซึ่งชัดเจนขึ้นจาก พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2550 และเพิ่มโทษปรับจาก 100,000 บาทเป็น 200,000 บาท 3) การกำหนดความผิด เช่น ความผิดต่อระบบความมั่นคง และการนำเข้าข้อมูลอันเป็นเท็จ 4) เพิ่มเนื้อหาที่ถูก Block ให้ "รัดกุมและครอบคลุมมากขึ้น" และ 5) คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา 6) สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับความผิด เช่น การกด like และ Share การมีข้อมูลผิดกฎหมายในคอมพิวเตอร์ 7) ตั้งกรรมการ 3 ชุด คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ และคณะกรรมการกลั่นกรองข้อมูลคอมพิวเตอร์

สรุป มาตรการของ พ.ร.บ. และประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องหลายคนไม่เห็นด้วยและมี**ความกังวล**

(1) **มาตรา 14 เปิดโอกาสให้มีการปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และอาจจะเข้าช้อนกับกฎหมายอาญา** ในกรณี พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2560 มาตรา 14(1) ระบุว่า "ผู้ใด (1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือ ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน" **อันไม่ใช่การกระทำ ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา** ซึ่งข้อความท้ายสุดถูกบรรจุในร่างสุดท้ายที่เป็นกฎหมาย จากการที่มีการวิจารณ์อย่างมากว่าเข้าช้อนกับกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม การฟ้องเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท ถูกย้ายไปอยู่ใน 14(5) ที่กำหนดว่าความผิดตาม 14(1) มิได้ทำต่อประชาชนแต่ทำต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้กระทำและผู้เผยแพร่หรือส่งต่อข้อมูลคอมพิวเตอร์ดังกล่าวต้องระวางคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท **และให้เป็นความผิดที่ยอมความได้** จะเห็นว่าข้อความใน 14(5) ตีความเป็นอย่างอื่นไม่ได้นอกจากเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องได้เข้าช้อนกับการกระทำ ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา แม้จะระบุว่า ยอมความได้ แต่การยอมความจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายโจทก์ยินยอมเท่านั้น จึงแทบไม่มีความหมายเลยถ้าโจทก์ไม่ยินยอม แม้ว่า พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2560 จะแก้ไข มาตรา 14(1) ให้ดูเหมือนว่าจะไม่สามารถฟ้องในกรณีความผิดเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท แต่จากมาตรา 15 ก็สามารถฟ้องความผิดตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2560

ได้อยู่ที่แทบไม่ต่างกับร่างแรกที่ถูกวิจารณ์อย่างหนักเลย ทำนองเหล่านี้ในขบวนการใหม่

“iLaw ระบุว่าระหว่างเดือนกรกฎาคม 2550 ถึงธันวาคม 2557 มีการฟ้องคดีอาญาตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 277 ครั้ง โดยมีเพียง 22% ที่เป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ตามความหมายโดยทั่วไป เช่น การเจาะเข้าระบบคอมพิวเตอร์ ส่วนอีก 78% ของคดีเหล่านี้ ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูล ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีลักษณะดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท (mahtem.com)” ซึ่งอาจจะไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายซ้ำซ้อน เนื่องจากความผิดฐานหมิ่นประมาทมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว ตามมาตรา 14(1) การลงโทษรุนแรงกว่ากฎหมายอาญา เพราะตามกฎหมายอาญาความผิดฐานหมิ่นประมาทมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 20,000 บาท ความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา มีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท แต่ตามมาตรา 15 มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 60,000 ซึ่งโทษจำคุกหนักกว่ากฎหมายอาญาเสียอีก นอกจากนี้ที่ผ่านมาจากการศึกษาของสถาบัน ILaw Freedom พบว่าที่ผ่านมามีการใช้มาตรานี้ปิดปากผู้เปิดโปงความผิดภาครัฐ/ผู้เห็นต่างได้ โดยในกรณีที่มีการฟ้องร้อง 70 คดีมีหลายคดีที่เป็นการไม่ให้ผู้เปิดโปงปัญหาภาครัฐ/เห็นต่างจากภาครัฐหลายคดี เช่น กองทัพเรือฟ้องสำนักข่าวภูเก็ตหวาน, สำนักงานศาลปกครองฟ้องสำนักข่าวอิศรา, วัฒนา เมืองสุข: คดีพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ วิจารณ์พล.อ.ประวิตร, “แจ่ม”: โพสต์เฟซบุ๊กเรื่องอุทยานราชภักดิ์, คดีหมิ่นประมาทกรณีเผยแพร่คลิปตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, สุทธิพงษ์ : โพสต์เฟซบุ๊กเรื่องข้าวเน่า และหมอบฟ้องนักกิจกรรมด้านสิทธิผู้ป่วย (<https://freedom.ilaw.or.th/blog>)

(2) มาตรา 14(2) เพิ่มประเภทความผิดครอบจักรวาล เปิดโอกาสให้มีการตีความ จากเดิมที่ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2550 มาตรา 14(2) เอาผิดการนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จสองลักษณะคือ

- น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ
- น่าจะก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2560 เพิ่มข้อความขึ้น โดยเอาผิดกับการนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ 4 ลักษณะ โดยความผิด 2 ลักษณะแรกยังเหมือนเดิม แต่มีเพิ่มเติมความผิดอีก 4 ลักษณะ ได้แก่

- น่าจะเกิดความเสียหายต่อ ความปลอดภัยสาธารณะ
- น่าจะเกิดความเสียหายต่อ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

- ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย
- ข้อมูลมีลักษณะลามกและประชาชนทั่วไปอาจจะเข้าถึงได้

ความผิดใน 2 ลักษณะหลังเป็นมาตรฐานสากลที่ไม่มีข้อโต้แย้ง ส่วน 2 ลักษณะแรกยังมีข้อโต้แย้งมาก “ความปลอดภัยสาธารณะ” และ “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” เป็นคำที่มีความหมายกว้างและเป็นคำใหม่ที่ไม่ค่อยใช้เป็นเงื่อนไขกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษ นอกจากนี้ยังไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนอยู่ในกฎหมายไทยไม่ว่าจะเป็นฉบับใด ทำให้มีโอกาสที่จะตีความและนำข้อบัญญัตินี้ไปใช้ในการปิดกั้นการแสดงออกของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาล/เปิดโปงความผิดของภาครัฐ

(3) มาตรา 18 และ 19 เปิดโอกาสให้มีการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชน ทั้ง 2 มาตรา อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ทางการ หาพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ ได้หลายวิธี ซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงการขออนุญาตได้ โดยมาตรา 18 และ 19 ให้อำนาจเจ้าพนักงานสอบสวนในการเรียกตัวบุคคลหรือบังคับให้ผู้ให้บริการต้องยอมส่งมอบข้อมูลจราจรทางอินเทอร์เน็ต หรือข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้งานคอมพิวเตอร์แต่ละคน รวมถึงอุปกรณ์ที่ใช้เก็บข้อมูลคอมพิวเตอร์ และสามารถแฮกระบบคอมพิวเตอร์ โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายศาล หมายความว่า เจ้าพนักงานสอบสวนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางอินเทอร์เน็ตของผู้ใช้งาน และสามารถใช้เป็นเครื่องมือจำกัดสิทธิและให้โทษต่อผู้เห็นต่างได้

(4) มาตรา 20 เปิดโอกาสให้มีการปิดเว็บไซต์ได้ง่ายขึ้น มาตรา 20 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2560 ระบุว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อสังคม สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้ระงับหรือลบข้อมูลนั้นจากระบบคอมพิวเตอร์ได้ ถ้าเนื้อหาในเว็บไซต์ มีผลกระทบต่อความมั่นคง ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีหรือมีความผิดกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา หรือที่พนักงานสอบสวนคดีอาญาร้องขอ ซึ่งมาตรานี้เปิดกว้างมากและมีข้อความให้ตีความหลายเรื่อง เช่น กระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีที่ไม่มีคำจำกัดความในกฎหมายใด การตีความเรื่องความมั่นคงและศีลธรรมจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละคนที่มีความแตกต่างกัน เช่น การเปิดเผยการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นการกระทบความมั่นคง เศรษฐกิจหรือศีลธรรมของประเทศหรือไม่ ในกรณีนี้เห็นว่าเนื้อหาของเว็บไซต์นั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎหมายนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองข้อมูลคอมพิวเตอร์ 9 คน

โดย 3 ใน 9 คน ต้องเป็นตัวแทนภาคเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน สื่อสารมวลชน และ เทคโนโลยีสารสนเทศ อาจจะมีคณะเดียวหรือหลายคณะก็ได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบโดยคณะกรรมการดังกล่าวสามารถมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลให้บล็อกเว็บไซต์ที่มีเนื้อหานั้นๆ หรือแม้กระทั่งลบเนื้อหาดังกล่าวได้ เนื่องจากคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีจึงเป็นไปได้สูงว่าจะเห็นในทางเดียวกับรัฐมนตรี ดังนั้น รัฐมนตรีและเจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจที่จะปิดกั้นการเข้าถึง หรือการ “บล็อกเว็บ” และลบข้อมูลได้ เพียงแค่มีหมายศาลโดยการพิจารณาคดียังไม่เป็นที่สิ้นสุด และแม้แต่ไม่ผิดกฎหมายใดๆ เลย เจ้าพนักงานก็สามารถขออนุญาตให้บล็อกเว็บและลบเนื้อหาได้ จึงเปิดโอกาสให้มีการเซ็นเซอร์เนื้อหาทางอินเทอร์เน็ตได้ง่ายขึ้น

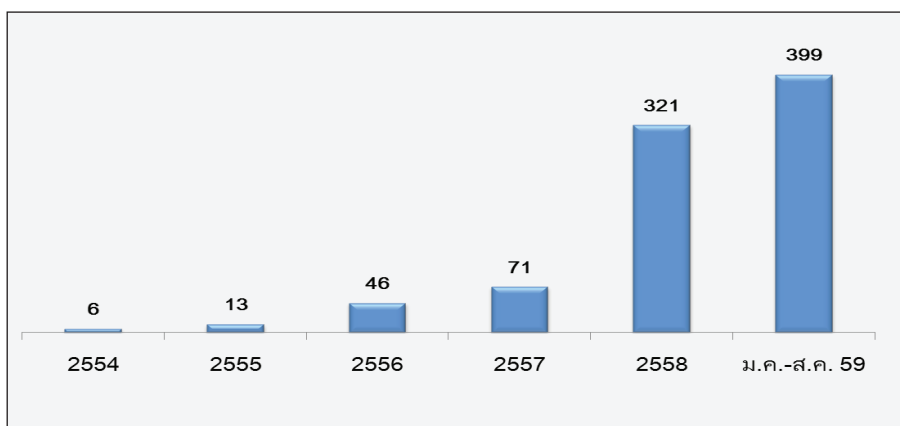
จากการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศสหรัฐ เยอรมนี มาเลเซีย และ จีน พบว่าทุกประเทศรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แต่ทุกประเทศมีข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดเสรีภาพซึ่งส่วนใหญ่เพื่อปกป้องประชาชนและจำกัดเฉพาะเรื่องที่มีผลอย่างรุนแรงต่อประชาชนและสังคมเป็นหลัก ทุกประเทศจำกัดเนื้อหาที่เป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน (พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ 2560 ไม่ได้มีข้อห้ามนี้โดยตรง) เยอรมนี มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการเผยแพร่เนื้อหาที่มีผลต่อสันติภาพของประชาชน การดูถูกความเป็นมนุษย์ การเหยียดหยามเชื้อชาติ และชาตินิยมเยอรมนี (นาซี) มาเลเซียจำกัดเรื่องลามกอนาจารและหยาบคาย ขัดต่อหลักศาสนาอิสลามและความมั่นคง และประเทศจีนที่มีการปกครองแบบเผด็จการ มีข้อจำกัดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและรัฐบาลเป็นหลัก (ILaw 20 มกราคม 2560) เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะเปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็นมากกว่าและมีข้อจำกัดน้อยมาก เฉพาะเรื่องที่จำเป็นจริงๆ เมื่อเทียบกับไทย ไทยกลับเป็นประเทศที่มีการจำกัดการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลมากกว่าประเทศอื่นๆ เกือบทั้งหมด

ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีความเข้มงวดต่อการเผยแพร่ข้อมูลทาง Internet และ Social Media มากกว่าในอดีตมาก โดยใน 2 ปีที่ผ่านมามีการฟ้องร้องดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ พุ่งขึ้นแสดงถึงความเข้มงวดของรัฐบาลปัจจุบันในเรื่องนี้ ข้อมูลของสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งมอบให้กับองค์กรฟอร์ติฟายไรท์ (Fortify Rights) มีข้อกล่าวหาตาม พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลเพียง 6 ข้อกล่าวหาในปี 2554 และเพิ่มเป็น 13 ข้อกล่าวหาในปี 2555 และพุ่งขึ้นเป็น 46 ข้อกล่าวหาในปี 2556 และ 71 ข้อกล่าวหาในปี 2557 และเพิ่มอย่างก้าวกระโดดใน 2 ปีต่อมา เป็น 321 ข้อกล่าวหาในปี 2558 และระหว่างเดือนมกราคม – สิงหาคม

2559 มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลถึง 399 ข้อกล่าวหา (รูปที่ 4.3) เมื่อพ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2560 ถูกนำมาใช้ การฟ้องร้องอาจจะมากกว่านี้หลายเท่า นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลไทยมักจะแสดงผลงานโดยการประกาศการปิดเว็บไซต์ (เลขาธิการกสทช. ให้ข้อมูลวันที่ 29 พฤษภาคม 2560 ว่าตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ถึงวันที่ 26 กรกฎาคมที่ผ่านมา ปิดเพจ (เฟซบุ๊ก ยูทูบ และเพจอื่นๆ) ที่มีเนื้อหาที่ผิดกฎหมายทั้งหมด 2,907 URL เพิ่มขึ้นถึง 55.35% ซึ่งถือว่าเป็นผลงานของ กสทช. (Ch7 News 29 พฤษภาคม 2560 <http://news.ch7.com/detail/240520?refid=line>) ซึ่งเป็นเรื่องผิดปกติที่แสดงถึงทัศนคติที่ผิดเกี่ยวกับเพราะการปิดดังกล่าวควรเป็นมาตรการสุดท้ายที่ใช้อย่างจำกัด (ILaw 20 มกราคม 2560)

ทั้งหมดที่ยกมาเป็นเพียงตัวอย่างปัญหาของ พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ 2560 ซึ่งก็พอจะเห็นภาพว่ามีปัญหาในหลายด้าน โดยเฉพาะการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าเป็นหัวใจสำคัญ โดยให้น้ำหนักส่วนใหญ่มากกับการสร้างความ “มั่นคง” เป็นเป้าหมายสำคัญที่สุด และเน้นการควบคุมข่าวสาร มากกว่าจะสนับสนุนความคิดที่หลากหลาย ซึ่งไม่ตรงกับแผนที่เขียนไว้แต่อย่างใด ทว่ากลับทำตรงกันข้ามกับแผนที่เขียนไว้ คงไม่ต้องวิเคราะห์ว่าการพัฒนาดิจิทัลตามแผน 20 ปี จะสำเร็จตามแผนหรือไม่ เพราะเพียงแค่การออกกฎหมายครั้งแรก ก็ทำทุกอย่างตรงข้ามกับแผนและยุทธศาสตร์ที่วางไว้อย่างสิ้นเชิง

รูปที่ 4.3 การฟ้องร้องดำเนินคดี ตาม พรบ.คอมพิวเตอร์ 2550



ที่มา: Fortify Rights

4.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนา Digital Economy

จากที่กล่าวมาตั้งแต่ต้นว่า Digital Technology เกิดขึ้นมานานแล้ว และส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน เช่น ลดต้นทุนข่าวสาร และเกิด Platform ใหม่ ๆ เช่น FaceBook Amazon.com และ Alibaba ทำให้ SME เข้าสู่ตลาดทั้งในและต่างประเทศได้ง่ายขึ้น ทำให้เพิ่มกระแส Globalization ที่มีผลต่อการค้าและการลงทุนข้ามชาติและการเติบโตของเศรษฐกิจโลก เกิดสินค้าใหม่ๆ ที่เรียกว่า Visual Goods ที่ในปัจจุบันรวมกับข้อมูลข่าวสารมีค่าสูงกว่ามูลค่าการค้า สินค้าระหว่างประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต การประกอบธุรกิจเปลี่ยนไปหลายบริษัทเน้นการใช้ระบบ IT มาช่วยจัดการก็สามารถประกอบธุรกิจได้โดยไม่ต้องผลิตสินค้า และตลาดแรงงานก็มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เช่นเดียวกัน

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงก็มีความเสี่ยงเกิดขึ้น เช่น ปัญหา Cyber Security เกิด Disruptive Technology ขึ้นบ่อยครั้ง และการกระจายรายได้ที่เลวลง แม้ว่าจะเกิดปัญหาและการเปลี่ยนแปลงตามมาแต่โดยรวม Digital Technology มีประโยชน์มากกว่าปัญหา ทำให้มีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่ประโยชน์กลับกระจุกตัวอยู่เพียงไม่กี่ประเทศ ซึ่งประเทศไทยยังล้าหลังในเรื่องนี้มาก และเพิ่งเริ่มแผนพัฒนาด้านดิจิทัล เมื่อปีที่ผ่านมานี้ แต่ทั้งแผนและกฎหมายที่ออกมารองรับมีปัญหาหลายด้าน ซึ่งต้องมีการปรับปรุง ที่สำคัญประเทศไทยต้องเร่งพัฒนาด้านนี้อย่างเร่งด่วน เพราะความก้าวหน้าของ Digital Technology และการนำไปใช้ทั่วโลกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องนี้จะคล้ายกับเรื่อง Innovation คือจะรวมถึงความพยายามหาว่าปัจจัยอะไรทำให้การพัฒนาเรื่องดิจิทัลล้าหลัง ซึ่งการแก้ปัญหาที่ตรงจุดจะได้ผลกว่าการเสนอนโยบายทั่วไปเท่านั้น อย่างไรก็ตาม Digital Economy เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย จึงมีการศึกษาเรื่องนี้น้อยมาก ข้อเสนอถึงปัญหาของ Digital Economy จึงต้องอนุมานว่าปัญหาจะคล้ายกันกับเรื่อง Technology และ Innovation เพราะมีข้อจำกัดคล้ายๆ กัน นอกจากนี้มาตรการที่เสนอก็คงแตกต่างกับแนวทางของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง คือการเน้นการเปิดกว้างของข้อมูลและข่าวสาร และเสรีภาพทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น

สรุปปัญหาการพัฒนา Digital Technology

- (1) ขาด Infrastructure ด้าน ICT และปัญหาการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบ ICT ของประเทศ
- (2) ประชาชนไม่มั่นใจในเรื่องความปลอดภัยของระบบ ICT ที่รวมถึง

ความเป็นส่วนตัว และ Single Gateway

(3) แนวทางนโยบายที่ผ่านมา เน้นกลไกภาครัฐแทนที่จะเป็นกลไกตลาด ซึ่งรวมถึงแผนพัฒนาล่าสุด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ยังคงเป็นการเน้นภาครัฐเหมือนเดิม ไม่มีความชัดเจนว่าจะเพิ่มบทบาทเอกชนอย่างไร

(4) ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับ Digital Technology เท่าที่ควร

(5) เหมือนกรณี Innovation การผูกขาดและการปกป้องธุรกิจของภาครัฐ ส่งผลให้ธุรกิจไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาความสามารถด้าน Digital Technology

(6) การขาดแคลนแรงงานด้าน Digital Technology

(7) แนวทางในการปิดกั้นความคิดและการแสดงออกของประชาชน โดยการควบคุมข่าวสารและข้อมูล ตลอดจนการแสดงออกของประชาชนอย่างเข้มงวด

(8) Social Process ที่ไม่ทำให้เกิดการเรียนรู้และรับสิ่งใหม่ๆ ที่เกิดจากวัฒนธรรม การศึกษาและ Social Norm ซึ่งเป็นเรื่องที่แก้ยากมาก แต่ควรจะมีการเริ่มต้นเพื่อประโยชน์ในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) **หลักการทั่วไปของนโยบาย** เกี่ยวกับการปรับตัวเข้าสู่ Digital Economy มีหลักการกว้างๆ ที่เป็นสากล และเป็นแนวทางหลักของนโยบายและมาตรการอื่นตามมา คือ

- ควรมีการวางยุทธศาสตร์ว่าไทยจะมีบทบาทอะไรใน Global-Digital Landscape ไทยควรกำหนดบทบาทตัวเองก่อนที่จะลงทุนในการพัฒนาขีดความสามารถใน Digital Technology หา Market Niche ให้พบจึงจะวางนโยบายต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเงินที่จะลงทุนและทรัพยากรมีจำกัด การวางยุทธศาสตร์เรื่องนี้ต้องมีความชัดเจน จับต้องได้ และมีความเป็นไปได้จริง ไม่เลื่อนลอย ประเทศไทยเคยประสบความสำเร็จมาแล้วในการวางบทบาทในห่วงโซ่การผลิตอุตสาหกรรมใน Global Supply Chain

- การที่จะได้ประโยชน์อย่างแท้จริงจาก Digital Technology ต้องเปิดกว้างที่จะรับ Flow ของ Data/Information สินค้า บริการ และ แรงงาน สิ่งที่มาพร้อมกับ Flow เหล่านี้ก็คือความรู้และความคิดใหม่ ซึ่งนำไปสู่การเรียนรู้และสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ กรณีเช่นนี้ ประเทศกำลังพัฒนาอาจจะได้ประโยชน์มากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ถ้ากำหนดนโยบายที่เหมาะสมและเปิดกว้างยอมรับสิ่งใหม่ๆ อย่างไม่มีการปิดเสรีอาจจะพิจารณาถึงผลทางลบ เช่น การจ้างงานและธุรกิจในประเทศ ประกอบด้วย

- หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล Internet ก็คือ “Protecting Data Privacy While Protecting an Open Internet” (McKinsy (2015)) ถือเป็นหลักการสากลที่จะทำเช่นนี้ เพราะถ้าไม่มีสิ่งเหล่านี้ก็จะไม่ได้รับความเชื่อถือจากนานาชาติ และคนที่ใช้จะมีอย่างจำกัด

- กฎหมายต้องทำให้เกิดการแข่งขันที่เสมอภาค (Level playing field) และมีการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights Protection) ประเทศที่จะได้ประโยชน์จาก Digital Technology จะต้องมีการมีระบบสถาบันเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่เข้มแข็ง เช่น ระบบการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Competition Regime) สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง ธุรกิจใหม่หรือ Startup จึงจะมีโอกาสเกิดและเติบโต ขณะที่ธุรกิจที่แข่งขันไม่ได้ก็ต้องออกจากธุรกิจ

จะเห็นว่าประเทศไทยยังขาดเงื่อนไขเกือบทั้งหมดโดยเฉพาะเรื่องการใช้ Internet เราทำตรงข้ามกับสิ่งที่ควรจะทำ

(2) มาตรการแก้ปัญหาที่ทำให้ไทยล้าหลัง เรื่อง Digital Technology โดยตรง

- การแก้/บรรเทาปัญหาการขาด Infrastructure ด้าน ICT ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ค่อยซับซ้อนและอยู่ในแผนพัฒนาดิจิทัลฯ อยู่แล้ว ถ้าสามารถทำตามแผนได้ก็จะแก้ปัญหาได้

- ปัญหาการบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบสื่อสารและ ICT ของประเทศที่เกิดจากโครงสร้างการทำงานที่ไม่เหมาะสม เช่น คณะกรรมการดิจิทัลแห่งชาติที่เป็นผู้กำหนดนโยบายสามารถไปวางแผนวิธีการปฏิบัติได้ด้วย จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้กำหนดนโยบายจะเข้าไปก้าวทำงานในชั้นปฏิบัติการ นอกจากนี้คณะกรรมการดิจิทัลแห่งชาติยังมีอำนาจในการวินิจฉัยการทำงานของ กสทช. ในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องร้องเรียนว่า กสทช. ดำเนินการไม่สอดคล้องกับแผน คณะกรรมการดิจิทัลจะไปเป็นผู้วินิจฉัย ควรที่จะให้อำนาจและทรัพยากรแก่คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.)

- การแก้/บรรเทาปัญหาประชาชนไม่มั่นใจในเรื่องความปลอดภัยของระบบ ICT ของประเทศ ที่รวมถึงการเป็นส่วนตัว และมีความกังวลเรื่อง Single Gateway สาเหตุที่ระบบ PromptPay ไม่เป็นที่นิยมก็เพราะไม่มั่นใจในระบบความปลอดภัยที่อาจจะมี การเข้าถึงข้อมูลทางการเงินส่วนตัว หรือมีการโกงเงินได้ เกิดความ

ไม่มั่นใจความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยของทรัพย์สิน ยิ่งพรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ล่าสุดที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐบาลเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งศาล ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจมากยิ่งขึ้นอีก นอกจากนี้ยังไม่มั่นใจเสถียรภาพของระบบ เช่นเดียวกับระบบ Single Gateway ที่คนส่วนใหญ่กังวลด้วยเหตุผลเดียวกัน แม้ว่าความมั่นใจจะต้องใช้เวลา แต่มีหลายเรื่องที่ทำได้ ได้แก่

- ทบทวนระบบ PromptPay ให้แต่ละสถาบันการเงินรับผิดชอบลูกค้าของสถาบัน เพราะสถาบันแต่ละแห่งจะรักษาความปลอดภัยเต็มที่ เพราะต้องรักษาชื่อเสียงของสถาบันเพื่อการดำเนินธุรกิจ
- ทบทวนระบบ Single Gateway และไปใช้ระบบที่ประเทศส่วนใหญ่ใช้ (อาจจะขัดกับแผน 20 ปี ต้องศึกษาในรายละเอียดของกฎหมายประกอบ)
- แก้พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ 2560 ที่จะละเมิดความเป็นส่วนตัวของประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน กฎหมายควรเน้นให้สอดคล้องกับความปลอดภัยด้านเทคนิคเพื่อสร้างความมั่นใจของระบบกับประชาชน พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ 2560 มีหลายมาตราที่มีไว้เพื่อปิดกั้นความคิดและการแสดงออกของประชาชน เช่น มาตรา 14(5) ที่เปิดโอกาสให้มีการฟ้องหมิ่นประมาท เพราะซ้ำซ้อนกับกฎหมายอาญาและลงโทษแรงกว่ากฎหมายอาญาอีก นอกจากนี้ มาตรา 18 และ 19 ที่เปิดโอกาสให้มีการปิด Website และลบข้อมูลได้เพียงแค่มิหมายศาลโดยไม่ต้องมีการตัดสินคดีแต่อย่างใดเป็นต้น นอกจากนี้ไม่ควรเอาการปิด Website มาเป็น KPI ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี่ก็คือ กสทช. เพราะการปิด Website ควรเป็นมาตรการที่ทำท้ายๆ ไม่ใช่มาตรการลำดับต้นๆ

● ปรับการทำงานของระบบราชการและกฎหมายต่างๆ ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก Digital Economy

- ปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบราชการในรับรองการใช้ email และ electronic file ในการทำธุรกรรมหรือติดต่อหน่วยงานราชการได้ ซึ่งรวมถึงกฎระเบียบการลงทุน การจัดซื้อจัดหา กฎหมายแรงงาน และการเข้าเมือง
- ต้องเปลี่ยน Mindset ของการทำงานภาครัฐและเปลี่ยนกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก Digital Technology

ตัวอย่างเช่น รัฐบาลสั่งให้ Grab Bike และ UberMOTO หยุดการให้บริการ ทั้งๆ ที่บริการนี้เป็นการให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ดีขึ้นด้วย Digital Technology โดยให้เหตุผลว่าความไม่เป็นธรรมต่อวินรถจักรยานยนต์ และ ”การกระทำผิดกฎหมาย” คำสั่งดังกล่าวแสดงถึงทัศนคติ และกฎหมายที่ไม่พร้อมสำหรับ Digital Economy เป็นการปกป้องธุรกิจเดิมที่ประสิทธิภาพต่ำกว่า โดยไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก Digital Technology ในอนาคต Digital Technology จะทำให้เกิดธุรกิจใหม่ๆ เช่น เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (sharing economy) และเศรษฐกิจที่มีผู้ทำงานที่ไม่ใช่งานประจำมีสัดส่วนสูงขึ้น (gig economy) ซึ่งกรณีของ Grab Bike และ UberMOTO อาจเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของปัญหาทั้งหมด ยังมีบางกิจการที่เกิดขึ้นใหม่ทำให้กฎหมายไม่ครอบคลุมและได้เปรียบธุรกิจอื่นเพราะไม่เสียภาษี เช่น E-commerce และ AirBnB ซึ่งจะต้องยกเครื่องกฎหมายทั้งหมดเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก Digital Technology

- แปลงเอกสารราชการในระดับกระทรวง กรม กอง หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่เอกสารชั้นความลับให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัล และนำไปบรรจุเป็นคลังข้อมูลแบบดิจิทัลเพื่อนำไปใช้ในการสืบค้น เปรียบเทียบความสัมพันธ์ นำไปใช้แก้ไขปัญหาต่อไปอีก โดยเริ่มต้นให้เร็วที่สุดเพื่อนำไปสู่ระบบ Government Digital Archives ที่สามารถค้นหาจาก Open Data ได้ นอกจากจะทำให้บริการของรัฐดีขึ้นแล้วยังมีผลต่อเนื่องไปถึงการพัฒนา Software และ Application ของผู้ประกอบการในประเทศ โดยใช้ Government Digital Archives เป็นจุดเริ่มต้น

- การแก้/บรรเทาปัญหา กรณีประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับ Digital Technology เท่าที่ควร ซึ่งถ้าทำจริงก็สามารถทำให้เกิดความตื่นตัวเรื่องนี้ได้เหมือนกับกรณี AEC มาตรการเหล่านี้มีหลายวิธีได้แก่

- เผยแพร่ข่าวสารถึงความสำคัญของ Digital Technology โดยผ่านสื่อของรัฐบาลและอื่นๆ เพื่อให้เกิดการตื่นตัวที่จะเรียนรู้
- ร่วมมือกับองค์กรเอกชน ได้แก่ สภาหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรม และหน่วยงานรัฐ เช่น สสว. ในการส่งเสริมให้ธุรกิจรู้จัก

และใช้ Digital Technology

- ขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาทั้งในกรุงเทพและภูมิภาคให้ ความรู้แก่ผู้ประกอบการทั่วประเทศ โดยคิดเป็น KPI ของสถาบัน การศึกษา

- การแก้/บรรเทาปัญหาการผูกขาดและการปกป้องธุรกิจของภาครัฐที่ ทำให้ธุรกิจไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาความสามารถด้าน Digital Technology เหมือนกับกรณี Innovation การแข่งขันจะเป็นกลไกสำคัญที่จะจูงใจให้ธุรกิจพัฒนา ซึ่งรวมถึงด้าน Digital Technology จึงควรลดการปกป้องและการผูกขาด อิงกลไก ตลาดมากขึ้น

- การแก้/บรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้าน Digital Technology วิธีที่พอจะบรรเทาปัญหาระยะสั้นก็คือ อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติมาทำงานสาขานี้ได้ SME จึงจะสามารถจ้างแรงงานที่มีทักษะด้านนี้ได้ ในระยะยาวต้องวางแผนการศึกษา ในด้านนี้เป็นการเร่งด่วน

- การแก้/บรรเทาปัญหา Social Process ที่ไม่ทำให้เกิดการเรียนรู้และ รับสิ่งใหม่ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ยาก และต้องใช้เวลา ค่อนข้างชัดเจนว่าประเทศที่มีความ ก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เป็นประเทศที่เปิดกว้างทางความคิดเกือบทั้งหมด ขั้นตอนแรก ที่ทำได้ก็คือต้องเปลี่ยนแนวความคิดในการควบคุมมาเป็นเปิดกว้างทางความคิด ยกเลิกกฎระเบียบที่คร่ำครึ เช่น Censorship ที่ไม่มีประเทศพัฒนาแล้วในโลกทำกัน นอกจากนี้ยังควรแก้ไข พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ 2560 ดังที่กล่าวมาแล้ว เพื่อยุติการปิดกั้น ความคิดของประชาชน ซึ่งจะเป็นก้าวแรกที่เริ่มความคิดที่หลากหลาย การสร้างสรรค์ สิ่งใหม่ๆ และการพัฒนาความรู้ด้าน Digital Technology

(3) ส่งเสริมให้มีการใช้ ICT เพื่อพัฒนาภาคเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึง สร้างความพร้อมในฝั่งการให้บริการ (Supply) และกระตุ้นการใช้งาน (Demand) เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ใช้ ICT สร้างสมรรถภาพในการแข่งขันให้กับประเทศทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังต่อไปนี้

- ปฏิรูประบบโครงสร้างพื้นฐานทาง Digital ของประเทศให้ทั่วถึง และ ขยายฟรี WiFi ให้เพิ่มปริมาณการใช้เทคโนโลยี และการเร่งลดต้นทุนของผู้บริการ เครือข่าย

- ส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของตลาดภายในประเทศ ด้วย การผลักดันและส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีการใช้งานฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และนวัตกรรม

ซึ่งจะทำให้ธุรกิจอื่นๆ ที่สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ICT เติบโตตามไปด้วย

- รัฐควรพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์และบริการทาง Digital ของผู้ประกอบการภายในประเทศก่อน โดยเฉพาะให้โอกาสการเปิดโอกาส SME ได้งานจากภาครัฐมากขึ้น

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เท่าทันเทคโนโลยี และสามารถใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ในชีวิตประจำวัน เช่น การฝึกอบรมการใช้แอปพลิเคชันที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลต่างๆ โดยใช้กลไกการดำเนินงานของกระทรวงดิจิทัล ที่มีเครือข่ายในระดับตำบลอยู่แล้ว ในกรณีนี้ ควรจัดทำโครงการอบรมประชาชนให้ได้เรียนรู้ถึงการใช้เทคโนโลยีได้ให้ถึง 50% ของประชากร

- จัดทำโครงการ Open Data ของชาติให้ภาครัฐและภาคเอกชนเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและความมั่นคงของ ให้เป็นข้อมูลที่มีมาตรฐานและให้ทุกคนนำไปใช้ได้ง่าย ทำให้มีโอกาสที่จะเกิดธุรกิจใหม่ใน Digital Economy อีกมากขึ้นทั้งด้าน Software และ Apps สามารถทำเป็นระยะได้ เช่น เปิดข้อมูลภาครัฐและรัฐวิสาหกิจและข้อมูลทางด้านวิจัย และอื่นๆ

- จัดทำกิจกรรมส่งเสริมธุรกิจ Digital Economy

- โครงการจัดประกวด Software และ Application ตลอดจน Virtual Products อื่นๆ เพื่อกระตุ้นการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์และบุคลากร

- โครงการวิเคราะห์และคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในลักษณะของ Predictive Model ให้กับภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์และวิจัย Digital Economy ที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมและรายสาขา ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์และคาดการณ์แนวโน้มอุตสาหกรรมในลักษณะของการสร้างฐานข้อมูลและระบบข้อมูลที่มีการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีประมวลผล (Analytics) เพื่อให้เกิดผลต่อเนื่องในระยะยาว เช่น การสร้างระบบฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ประมวลผลของข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) ในด้านที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจและการวางแผนกลยุทธ์ของธุรกิจ

(4) ใช้ประโยชน์จาก Digital Technology

- การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การศึกษาของ TDRI พบว่าบริษัทที่ใช้ Software สามารถลดต้นทุนได้อย่างมีนัยสำคัญ (TDRI OFFICIAL NEWS / ICT News 26 Oct 2015) และการใช้ Big Data ในการต่อต้านการ Corruption (ณัชพล ประดิษฐ์เพชร และ จิปีตร เสลวงค์ Bangkok Post June 8, 2016) ดังนั้นภาครัฐควรร่วมมือกับสถาบันภาคเอกชน เช่น สภาอุตสาหกรรม และสภาหอการค้าและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกันสนับสนุนการใช้ Digital Technology ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และใช้มาตรการแรงจูงใจด้านภาษี

- การผลิต Visual Goods or Products Digital Technology ทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ เช่น e-Book, App, Animated Movies, Online Games, Music Software, และ Cloud Computing Services การค้าสินค้าเหล่านี้ระหว่างประเทศรวมกับ Data และ Information แล้วในปัจจุบันมูลค่าสูงกว่า สินค้าปกติ ดังนั้นการผลิตสินค้าอย่างที่พำกันไม่เพียงพอ ต้องผลิต Visual Goods เหล่านี้ด้วย น่าเสียดายว่าสินค้าเหล่านี้ไม่ได้รวมอยู่ในสินค้าที่การพัฒนาเศรษฐกิจ 4.0 จึงควรรวมอยู่ในสินค้าที่รัฐบาลควรสนับสนุนและวางแผนการผลิตอย่างเป็นระบบทั้งระยะสั้นและระยะยาว

- ใช้ประโยชน์จากการบริการทางการเงินข้ามประเทศโดยเฉพาะ Venture Capital ธุรกิจใหม่ๆ โดยเฉพาะธุรกิจ Startup มีความเสี่ยงสูงสถาบันการเงินทั่วไปไม่ต้องการปล่อยสินเชื่อ ยกเว้นสถาบันการเงินที่รับความเสี่ยงได้สูง เช่น Venture Capital และ Cloud Funding เพื่อสนับสนุน Startup ก็ควรจะส่งเสริม เช่น Venture Capital และ Cloud Funding โดยแก้ไขกฎหมายและภาษีให้ชัดเจน

- ใช้ Platform เช่น FaceBook Alibaba Amazon.com ในการขยายธุรกิจของบริษัทไทยโดยเฉพาะ SME ในการขยายตลาดทั้งในและต่างประเทศ ภาครัฐควรร่วมมือกับองค์กรเอกชน เช่น สภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมในการสนับสนุนให้ธุรกิจโดยเฉพาะ SME ใช้ประโยชน์จากการ Platform ที่เกิดขึ้นใหม่ในการขยายตลาดทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งในอนาคตจะเป็นตลาดที่มีศักยภาพในการเติบโตอีกมาก

- ใช้ Application ช่วยเสริมประสิทธิภาพของเศรษฐกิจโดยรวม Application บางอย่าง เช่น Website สำหรับหางานและหาแรงงาน รัฐบาล (กระทรวงแรงงาน) อาจจะนำระบบ Website ที่เป็นตัวกลางของการหางานและการหาแรงงานให้เป็นระบบทั้งประเทศในทุกระดับของแรงงาน ถ้าทำได้ก็จะลด Frictional Unemployment ได้

(5) การเตรียมตัวรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก Digital Technology

ผลของ Digital Technology ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน หลายเรื่องเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ ทำให้สามารถเตรียมตัวได้ล่วงหน้า ได้แก่

- การเกิด Disruptive Technology จากที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า Disruptive Technology เกิดขึ้นบ่อยมากในระยะหลังส่วนหนึ่งเกิดจาก Digital Technology และเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น การที่รถไฟฟ้า อาจจะมาแทนรถยนต์ที่ใช้น้ำมัน จะมีผลเป็นวงกว้างต่อผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์และแรงงานจำนวนมากจะต้องออกจากงาน ซึ่งต้องเตรียมรองรับเหตุการณ์เช่นนี้ไว้ เช่น เตรียมโครงการ Job Relocation การฝึก New Skill และจัดระบบข้อมูล และจัดทำ Website ในการหางานและจ้างงานกลาง เป็นต้น

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงานไปสู่ระบบ Freelance มากขึ้น ในประเทศพัฒนาแล้วหลายแห่ง เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงานในแนวทางนี้ สิ่งที่ต้องคิดล่วงหน้าคือการจัดทำระบบสวัสดิการและประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานกลุ่มนี้ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้ไม่สูง

- ปัญหา Cyber Security เป็นปัญหาใหญ่และแต่ละปีมีการฉ้อโกงผ่านระบบ Cyber หลายแสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดังนั้นความปลอดภัยในระบบ Cyber จึงถือว่าเป็นความสำคัญในระดับต้นๆ อย่างไรก็ตาม พรบ.คอมพิวเตอร์ฯ ในปัจจุบันไปเน้นเรื่องความมั่นคงมากกว่าปลอดภัยในระบบ Cyber นอกจากนี้ระบบ Single Gateway และ PromptPay มีความอ่อนไหวมากในเรื่องนี้ กรณี Single Gateway ถ้าบุคคลภายนอกสามารถเจาะระบบได้ก็จะได้ข้อมูลทั้งประเทศ กรณี PromptPay เป็นโครงการที่เริ่มโดยภาครัฐ ทำให้เอกชนไม่รู้สึกรู้สีกี่มีความเป็นเจ้าของ จึงขาดแรงจูงใจในการรักษาระบบความปลอดภัย ถ้าให้แต่ละธนาคารทำระบบเอง แรงจูงใจจะสูงมาก เพราะเป็นผลประโยชน์ของธนาคารเองที่จะต้องรักษาความปลอดภัย น่าจะพิจารณาปรับระบบและให้ธนาคารดูแลตัวเองจะปลอดภัยกว่า

4.7 เทคโนโลยี และ Innovation

4.7.1 ยุคของเทคโนโลยี

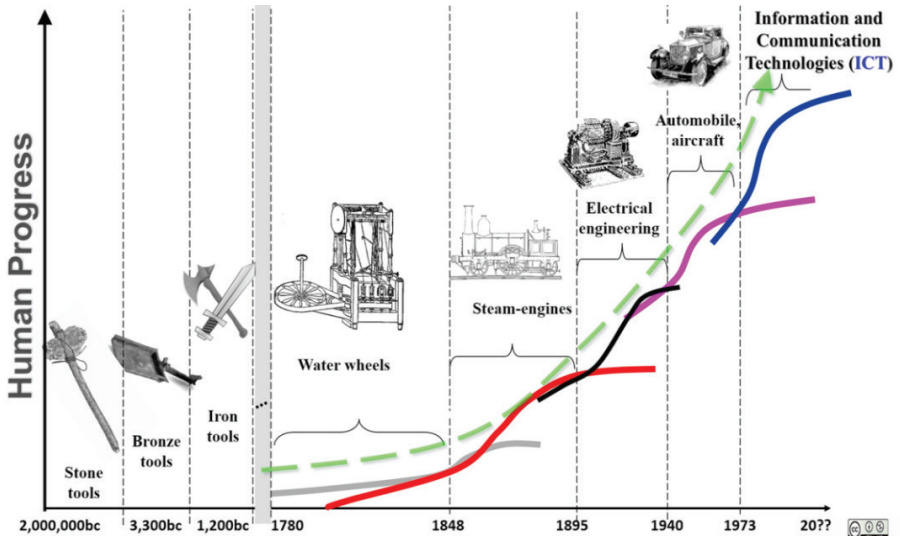
การพัฒนาเทคโนโลยีเกิดขึ้นทุกยุคสมัยตั้งแต่มีมนุษย์เกิดขึ้นโลก เริ่มตั้งแต่การผลิตเครื่องมือแบบง่ายๆ จากหินในยุคก่อนประวัติศาสตร์ ไปสู่การสร้างเครื่องมือ

จาก Bronze และเหล็ก ต่อมาได้มีการพัฒนาให้มีความหลากหลาย และก้าวหน้ามากขึ้นตามความรู้ที่มนุษย์สะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยตามเวลาที่ผ่านไป การพัฒนาดังกล่าวไม่หยุดนิ่ง มีการเปลี่ยนแปลงให้ก้าวหน้าขึ้นอยู่ตลอดเวลา นั่นคือการคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยชาติ สามารถแบ่งยุคของการพัฒนาเทคโนโลยีเป็น 2 ช่วงใหญ่ๆ คือ ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม และ ช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรม และหลังจากนั้น

ยุคของเทคโนโลยีก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม มนุษย์มีการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ๆ มาก่อนยุคประวัติศาสตร์ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่ามนุษย์ผลิต Stone Tool ครั้งแรกประมาณ 2.6 ล้านปีก่อน ซึ่งค้นพบที่ประเทศเอธิโอเปีย และมีการใช้ความร้อนในการทำอาหาร เมื่อประมาณ 2.3 ล้านปีก่อนที่อิสราเอล มีหลักฐานมากมายทั่วโลกว่า มีการคิดค้นเครื่องมือต่างๆ ก่อนยุคประวัติศาสตร์ จุดเริ่มต้นของอารยธรรมของมนุษย์เริ่มจากยุค Neolithic เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Agricultural Revolution ประมาณ 1200 ปีก่อนคริสตกาล เริ่มทำเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ จนเกิดยุคกรีกและโรมัน ไปสู่ยุค Renaissance และ Medieval ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นสังคมภายใต้ระเบียบและกฎหมายของศาสนา มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในหลายด้าน ว่าเป็นการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ก้าวกระโดด

การพัฒนาเทคโนโลยียุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม และหลังจากนั้น มีการเร่งตัวแบบก้าวกระโดดในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) และหลังจากนั้น (รูปที่ 4.4) เกิดขึ้นในกลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติที่สำคัญที่สุดตั้งแต่มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในยุค Neolithic เริ่มจากการพัฒนาเครื่องจักรไอน้ำ เครื่องมือต่างๆ (Machine Tool) และเทคโนโลยีการทอผ้า ไปจนถึงการพัฒนากระบวนการผลิตแบบที่ผลิตได้จำนวนมากในโรงงาน (Mass production) ในที่สุดก็ส่งผลต่อการพัฒนาระบบคมนาคมเข้าสู่การคมนาคมยุคใหม่ เทคโนโลยีก้าวไปอีกขั้นหนึ่งใน ยุค Atomic และ Jet ยุค Atomic เริ่มจากวันที่มีการทิ้งระเบิดปรมาณูเป็นครั้งแรกในวันที่ 16 กรกฎาคม 1945 ยุค Jet เริ่มใกล้เคียงกันคือในปี 1940 ทำให้เครื่องบินสามารถบินข้ามมหาสมุทรได้เป็นครั้งแรก สามารถบรรทุกคนได้มากขึ้น และเดินทางได้เร็วขึ้นมาก นำไปสู่การพัฒนาการคมนาคมระหว่างประเทศ เกิดการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การท่องเที่ยวระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาเทคโนโลยีการบินทางการทหารอย่างต่อเนื่อง

รูปที่ 4.4 การเร่งตัวแบบก้าวกระโดดของเทคโนโลยีในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม และหลังจากนั้น



M. Hillbert, Online Course *Digital Technology & Social Change*, University of California: <https://canvas.instructure.com/courses/949415>

Digital Technology & Social Change by M. Hillbert is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

ที่มา: M. Hillbert, Online Course *Digital Technology & Social Change*, University of California: <https://canvas.instructure.com/course/949415>

การพัฒนา Jet Technology นำไปสู่ความเป็นไปได้ที่มนุษย์จะบุกเบิกอวกาศ ทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงซึ่งนำไปสู่ยุคการบุกเบิกอวกาศ และการพัฒนา Digital Technology ขึ้น เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบกลไก และมีการพัฒนาระบบ Analog มาสู่ระบบ Digital ซึ่งเริ่มต้นในช่วง 1950 จากการพัฒนา Computer Technology และ Communication Technology จากนั้นจึงนำไปสู่เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ (Information & Communication Technology : ICT) ขณะเดียวกัน มีการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล โดยการพัฒนา Digital Logic Circuit ก็นำไปสู่การพัฒนาอุปกรณ์และเครื่องใช้เทคโนโลยีหลายอย่าง เช่น Computer, Cellular Phone และ Internet ที่มีความสามารถทั้งในด้านความจุและความจำของข้อมูลและการประมวลผลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

การพัฒนา Personal Computer (PC) ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 ทำให้มีการเก็บข้อมูลในระบบ Digital เพิ่มขึ้นจากประมาณ 1% ในช่วง 1980 มาเป็นมากกว่า 99% ในปี 2557 และความจุของการเก็บข้อมูลเพิ่มจาก 2.6 Exabyte (1 Exabyte =

หนึ่งล้านล้าน Byte) ในปี 2530 มาเป็น 5,000 Exabyte ในปี 2557 ขณะที่การใช้ Cellular Phone มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 19% ของประชากรโลกในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 มาเป็นมากกว่า 70% ในปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้ประกอบกับการพัฒนา PC และ Smart Phone ทำให้ประชากรของโลกอย่างน้อยครึ่งหนึ่งเชื่อมต่อถึงกันได้ และพัฒนาผลิตภัณฑ์อื่นๆ อีก เช่น Tablet, MP3 Player, DVD, Blue Ray Disc, และ TV Digital,

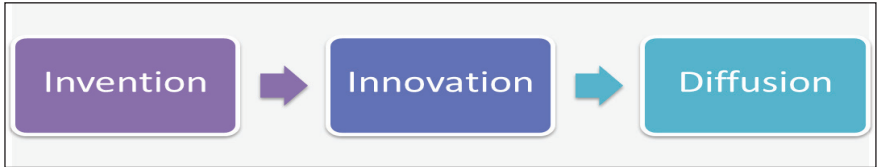
การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างก้าวกระโดด จนเรียกได้ว่าเป็น Digital Revolution และการพัฒนา ICT ถือว่าเป็นเหตุการณ์สำคัญเท่าๆ กับการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในยุค Neolithic เพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตอย่างต่อเนื่องมากกว่า 2 ทศวรรษ

การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล และ ICT นำไปสู่ยุค Information และ Knowledge-Based Society ผู้ผลิตและผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นจากข้อมูลที่มากขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงทั้งเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทั่วโลก ความสามารถในการเก็บข้อมูลที่มากขึ้นเหมือนกับการเก็บองค์ความรู้ในห้องสมุด แต่ไม่มีพื้นที่จำกัด และสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา นอกจากนี้การถ่ายโอนข้อมูลก็ทำได้ง่าย การเข้าถึงข้อมูลและการพัฒนา ICT ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น และการทำธุรกิจก็เปลี่ยนไป (รายละเอียดอยู่ในการเตรียมตัวเข้าสู่ยุค Digital Economy)

4.7.2 การเปลี่ยนแปลง และกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี (Technological Change) ตามทฤษฎีการเกิดการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี มี 3 ขั้นตอน (รูปที่ 4.5) เริ่มจาก Invention ซึ่งจะเป็ นผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการผลิตก็ได้ แต่การที่จะนำ Invention ไปใช้เชิงธุรกิจ (Commercialization) ซึ่งจะต้องมีการทำ R&D (ซึ่งต้นทุนจะต่ำกว่า Invention) เพื่อให้มีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของตลาด การเกิดขึ้นตอนนี้ว่า Innovation และในที่สุดก็จะเกิดการ Diffusion ของเทคโนโลยีใหม่เข้าสู่ตลาดและสังคมในวงกว้าง

รูปที่ 4.5 ขั้นตอนในการเกิดการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี



(1) Invention คือการสร้าง Breakthrough Technology ที่อาจจะเกิดจากปัจจัยภายนอกโดยสิ้นเชิง (Exogenous) เช่น การคิดค้น PC และ Smart phone หรือจากปัจจัยภายในที่มีผลโดยเฉพาะ เช่น นโยบายลดมลพิษทำให้มีการพัฒนารถยนต์ไฟฟ้า

(2) Innovation คือการนำ Invention มาพัฒนาและวิจัยต่อในระดับต่างๆ เช่น การลดต้นทุนและการพัฒนาประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการนำไปใช้เชิงธุรกิจ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Modeling of Technology Change

(3) Diffusion คือขั้นตอนที่เทคโนโลยีใหม่กระจายไปทั่วสังคมหรืออุตสาหกรรม ซึ่งปกติจะเป็นไปตาม S-Curve หรือ Product Cycle² ในระยะต้นบางครั้งอาจจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ตามด้วยความสำเร็จ มีการนำไปใช้ (Adoption) จนถึงระดับที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น การใช้ PC ที่ใช้ในครัวเรือนจนแพร่หลายทั่วโลก ก็อาจจะมีการพัฒนาธุรกิจต่อเนื่อง เช่น Game, Work Station, Server Machine และ Server Website กรณีอื่นๆ ก็คล้ายกับ เช่น รถยนต์ และ การใช้ไฟฟ้า

กระบวนการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี (Technology Change as a Social Process) มีการตั้งคำถามว่า “ทำไมประเทศหนึ่งจึงมีการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่อย่างมาก แต่อีกประเทศหนึ่งแทบไม่มีเลย” มีทฤษฎีที่พยายามตอบคำถามนี้ โดยพยายามจะตอบว่าการเกิดการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ Invention มาสู่ Innovation และ Diffusion เป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งรวมถึงการสื่อสารใน

² Product cycle หรือ วัฏจักรของผลิตภัณฑ์ คือ เริ่มตั้งแต่คิดค้นและสร้างผลิตภัณฑ์ จากนั้นนำออกสู่ตลาด ซึ่งเป็นระยะขั้นต้นของผลิตภัณฑ์หนึ่งๆ เมื่อผลิตภัณฑ์ติดตลาด จะเข้าสู่ขั้นที่ยอดขายพุ่งขึ้น เรียกว่าช่วงรุ่งเรือง ซึ่งเป็นระยะที่ราคาดีและกำไรสูง ยอดขายเพิ่มมาก เมื่อผ่านไประยะหนึ่งจะมีคู่แข่งเข้ามา ส่งผลให้ราคาและกำไรลดลง ยอดขายเพิ่มน้อย เรียกว่าระยะอิ่มตัว ระยะต่อไปคือ ระยะสูงสุดคือยอดขายไม่เพิ่มไปกว่านี้อีกแล้ว เลยจากระยะนี้คือ ระยะที่ยอดขายตกลง เพราะมีผลิตภัณฑ์อื่นที่ดีกว่ามาทดแทน

สังคม ที่เกิดจากเป้าหมายเพื่อต้องการกำไรสูงสุด (Profit Maximizing) ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตาม ในสังคมจริงอาจมีความซับซ้อนมากกว่านั้นมาก การเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี นอกจากเพื่อเป้าหมายกำไรแล้ว อาจจะเป็นเพราะผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมได้ บุคคลที่เห็นโอกาสก็จะพยายามหาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มาให้ใช้แทน ฉะนั้นปัจจัยที่จะทำให้เกิด Invention Innovation และ Diffusion ก็อาจจะแตกต่างกันในแต่ละสังคม

ในที่สุดสังคมจะเป็นผู้กำหนดว่า Innovation จะถูกใช้หรือไม่ หรือใช้ระดับใด ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น Social Norm, Opinion Leader, Change Agent และรัฐบาล ซึ่งล้วนมีผลทั้งสิ้น โดยปกติสังคมที่เปิดกว้างในการรับความคิดใหม่และการเปลี่ยนแปลง จะมีความกระตือรือร้นในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ก็จะมี Invention และ Innovation เกิดขึ้นมากกว่าสังคมที่ไม่เปิดกว้าง ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและขาดความกระตือรือร้นในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ สังคมแบบที่ 2 จะได้รับประโยชน์จาก Invention ต่างๆ ก็ต่อเมื่อกระบวนการของการเกิดเทคโนโลยีใหม่เข้าสู่ขั้น Diffusion ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง Mature ของ Product Cycle

Disruptive Technology คือ Innovation หรือเทคโนโลยี ที่สร้างตลาดและมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีนั้น และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อตลาดของผลิตภัณฑ์เดิม รวมทั้งอาจจะทำให้ธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีแบบเดิมๆ ล้มหายตายจากไป ซึ่งต่างจาก Innovation ทั่วไปที่อาจจะเพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มคุณภาพของสินค้า หรือลดต้นทุนกระบวนการผลิตแบบเดิมๆ³ ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีไม่จำเป็นว่าจะส่งผลด้านบวกเพียงอย่างเดียว บางครั้งก็มีผลกระทบทางลบต่ออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การผลิต DVD ทำให้ Video Recorder ต้องเลิกการผลิต การมีกล้องถ่ายรูปดิจิทัล (Digital camera) ทำให้กล้องถ่ายรูปที่ใช้ฟิล์มหายไปจากตลาด เป็นต้น

การมี Innovation ส่งผลกระทบต่อตลาดและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ใน 2 รูปแบบคือ

(1) **Sustaining** คือ Innovation ที่ไม่มีผลต่อตลาดที่มีอยู่อย่างมีนัยสำคัญ แบ่งได้เป็น

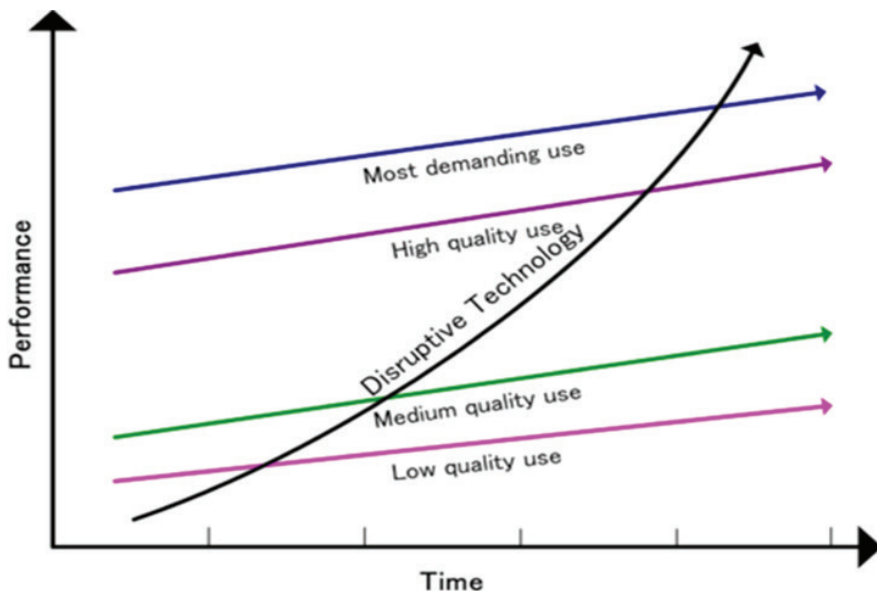
³ พัทธมน์ เหลืองนฤมิตชัย “Disruptive Technology กับการลงทุน” 22 กรกฎาคม 2516 <http://thai-publica.org/2016/07/pipat-48/>

- Evolution คือ Innovation ที่พัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีระดับที่ผู้บริโภคคาดหวัง จึงไม่มีผลต่อตลาด เช่น การผลิตระบบ Fuel Injection มาแทน Carburetor
- Revolution (Discontinuous, Radical) คือ Innovation ที่ผลิตผลิตภัณฑ์ที่เหนือความคาดหมายของผู้บริโภค แต่ยังไม่ผลต่อตลาดอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การผลิตรถยนต์ในช่วงต้นที่แม้ว่าประโยชน์สูงกว่าที่ผู้บริโภคคาดหมายไว้ แต่ยังไม่ผลต่อตลาดการคมนาคมอย่างมีนัยสำคัญ เพราะราคายังแพงมาก

(2) **Disruptive** คือ Innovation ที่เหนือความคาดหมายของผู้บริโภค สามารถสร้างตลาดใหม่และมูลค่าใหม่ และในที่สุดก็เข้าครอบครองตลาดเดิมที่มีอยู่ (รูปที่ 4.6) เช่น Ford Model T ที่ราคาถูกทำให้เข้าถึงประชาชนทั่วไป และเกิดการปฏิวัติระบบคมนาคมทางบก Digital Camera มาแทนกล้องถ่ายรูปที่ใช้ฟิล์ม การเกิด Disruptive Technology บางครั้งส่วนใหญ่ผู้ที่คิดค้น และนำ Disruptive Technology มาใช้เป็นบุคคล/บริษัทนอกตลาด เช่น บริษัท Apple ผลิต iPhone ใหม่ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในธุรกิจเคลื่อนที่มาก่อน และบริษัท Sony ผลิต Digital Camera โดยไม่ได้อยู่ในตลาดกล้องถ่ายรูป เพราะบริษัทที่คุมตลาดอยู่ไม่มีแรงจูงใจที่จะคิดเทคโนโลยีใหม่ๆ แทนของเดิม เนื่องจากไม่มีกำไรและอาจจะเป็นผลเสียในบางกรณีบริษัทที่อยู่ในตลาดอาจจะคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ แต่ไม่นำไปใช้เพื่อการผลิต เช่น บริษัท Kodak คิดค้น Digital Camera ได้ แต่ไม่พัฒนาต่อ และในที่สุดบริษัท Kodak ก็ล้มหายไป เพราะธุรกิจถูกแทนที่ด้วย Digital Camera และ Smart phone

Disruptive Technology นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมแล้วยังอาจจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ เช่น Ford Model T และ Smart Phone

รูปที่ 4.6 Disruptive Technology



ที่มา: Wikipedia

4.8 สถานภาพและปัญหาด้าน Innovation และความสามารถด้านเทคโนโลยีของไทย

จากรายงานเรื่อง “แนวนโยบายท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ” ได้กล่าวถึงปัญหาด้านความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือ S&T ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญของขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย และอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ในส่วนนี้จะเกี่ยวกับความสามารถด้านเทคโนโลยีในรายละเอียดและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การศึกษาของ UNCTAD (2013) สมชัยและคณะ (2556) และ สมเกียรติและคณะ (2556) ได้ชี้ถึงปัญหาอย่างชัดเจนด้านประสิทธิภาพการผลิตของไทย และการตกต่ำในการลงทุนในการวิจัยและพัฒนา (R&D) ที่เป็นรากฐานของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การเพิ่มความสามารถทางเทคโนโลยี และการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ถ้าไทยต้องการออกจากรักภัยได้ปานกลางไปเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับสูง เราต้องแก้ปัญหานี้ให้ได้ UNCTAD (2015) ชี้ว่าไทยมีนโยบายอุตสาหกรรมมาตั้งแต่มี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 แต่ไม่มีนโยบายที่จะยกระดับเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม นอกจากนี้ นโยบายดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศโดยมีเป้าหมายแค่การสร้างงาน ไม่ได้สนใจเรื่องผลการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการผลิต ข้อสรุปนี้ตรงกับการศึกษาของ Pussarungsri and Charmnivikorn (1985) ที่ทำการเปรียบเทียบนโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศ ASEAN-5 พบว่า ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับผู้ผลิตน้อยกว่า สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย

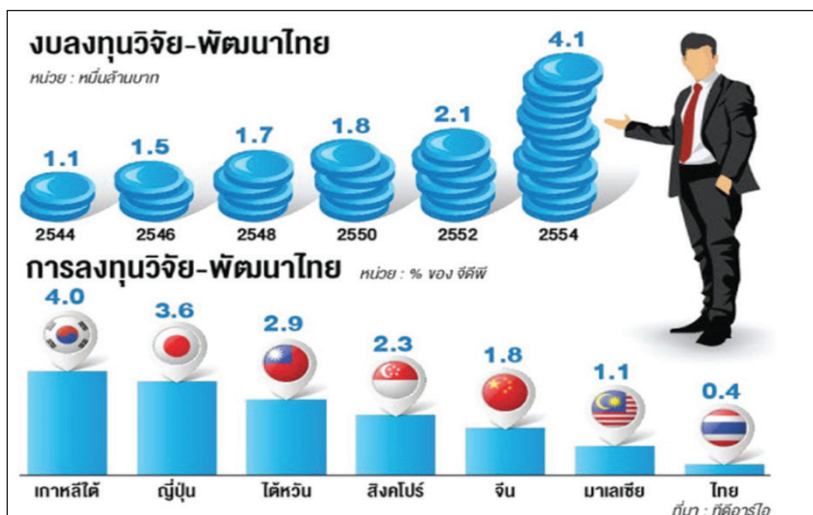
ภายหลังวิกฤตการเงินในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกในปี 2540/41 ไทยเริ่มใช้นโยบายเพิ่มขีดความสามารถในด้านเทคโนโลยี เริ่มมีนโยบายพัฒนา/ส่งเสริม SME และมีแผนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Industrial Restructure Plan) มีการตั้งสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเทคโนโลยี และต่อมาคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ก็เริ่มให้การสนับสนุนการลงทุนในโครงการที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และ SME ตามมาด้วยนโยบาย Cluster อย่างไรก็ตาม ผลของนโยบายตามที่กล่าวไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้อย่างชัดเจน แม้ในกรณี Cluster ที่มีการส่งเสริมกันอย่างมากในช่วงทศวรรษ 2540 ส่วนหนึ่งมาจาก Cluster ไม่ได้รวมกลุ่มในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ไม่เกิดการเรียนรู้และสะสมความรู้ทางเทคโนโลยีร่วมกัน (Collective Technology Learning) ขณะที่การลงทุนโดยตรง (FDI) ที่เข้ามาในประเทศไทยส่วนใหญ่ก็ด้วยแรงจูงใจ/ปัจจัยอื่น เช่น พื้นฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่ดี มีขนาดตลาดค่อนข้างใหญ่ และระบบการเงินที่พัฒนาในระดับหนึ่ง แต่ไม่ใช่เพราะว่าไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง ฉะนั้นผู้ลงทุนจึงเลือกลงทุนในอุตสาหกรรมที่ไม่เน้นความสามารถด้านเทคโนโลยี และการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้อุตสาหกรรมไทยก็เกิดขึ้นอย่างจำกัด จากรายงาน UNCTAD (2015) ยังพบอีกว่าการพัฒนาเทคโนโลยีมาจากบริษัทข้ามชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นของญี่ปุ่น และกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ของไทย แต่อุตสาหกรรมไทยส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดเล็กทำให้ไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีด้วยตัวเองได้

สรุปสถานภาพและปัญหาด้าน Innovation และความสามารถด้านเทคโนโลยีของไทย ได้ดังนี้

ปัญหาการลงทุนใน R&D ของธุรกิจไทย การวัดเทคโนโลยีและความสามารถในการด้านเทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก โดยทั่วไปจะใช้ดัชนีหรือตัวเลขด้านอื่นเป็นตัวชี้วัด เช่น การลงทุนใน R&D ประสิทธิภาพของการลงทุนใน R&D และจำนวนการจดสิทธิบัตร เป็นตัวแทนของความสามารถด้านเทคโนโลยีของแต่ละประเทศ

การใช้จ่ายใน R&D ของไทยอยู่ในระดับต่ำมาก การลงทุนดังกล่าวอยู่ในระดับเพียงประมาณ 0.4% ของ GDP เทียบไม่ได้กับประเทศพัฒนาแล้วในเอเชีย เช่น เกาหลีใต้ อยู่ที่ 4% ญี่ปุ่น 3.6% ไต้หวัน และสิงคโปร์ 2.9% และ 2.3% ตามลำดับ แม้เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ค่าใช้จ่ายด้าน R&D ของไทยก็ยังต่ำกว่า จีน และ มาเลเซีย ที่อยู่ที่ 1.8% และ 1.1% ตามลำดับ และเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าไทยมาก (ยกเว้นมาเลเซีย) เม็ดเงินของไทยต่ำกว่าประเทศเหล่านั้นอย่างเทียบกันไม่ได้ (รูปที่ 4.7)

รูปที่ 4.7 งบลงทุนในงานวิจัยและพัฒนาของไทยโดยเปรียบเทียบ



ที่มารูปภาพ: กรุงเทพธุรกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 (แผนพัฒนาฯ 12) ที่เป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดเป้าหมายจะให้ไทยเป็นประเทศรายได้สูงในอีก 10 ปีข้างหน้า เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวเศรษฐกิจไทยต้องขยายตัวปีละ 5% และปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในระดับนั้นได้ ก็คือ ทำให้สัดส่วนการลงทุนใน R&D เพิ่มขึ้นจาก 0.4% มาเป็น 2% ต่อ GDP โดยใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและการคลัง แก่กฎหมายที่เป็นอุปสรรค แต่ทว่าแผนก็คงยังเป็นแผน คือไม่มีมาตรการที่เป็นรูปธรรม ตร.สมเกียรติ (2015) เรียกชุดมาตรการเหล่านี้ว่า “มาตรการลมโยก-ขาดมาตรการติดตาม” และประเมินว่าถ้าเราเริ่มจากงบลงทุนใน R&D คาดว่าเมื่อสิ้นสุดแผน 12 ใน

ปี 2564 ค่าใช้จ่าย R&D ก็จะมีอยู่ที่ 0.6% เป็นอย่างมาก กว่าที่จะถึง 2% คือในปี 2590 ซ้ำกว่าที่วางแผนไว้ 26 ปี สาเหตุของการไม่บรรลุเป้าหมายมีหลายอย่างด้วยกัน เช่น ไม่มีความเร่งด่วนในการดำเนินการ ไม่มีกรอบเวลา ขาดผู้รับผิดชอบเมื่อไม่สำเร็จ ขาดมาตรการที่ชัดเจน ขาดความเชื่อมโยงของมาตรการ และขาดการประสานงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผน ต่างจากจีนและมาเลเซีย ที่มีผู้รับผิดชอบ และกรอบเวลาที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ จะมีผลน้อย แต่ก็ยังมีมาตรการอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อเร่งให้มีการลงทุน R&D และผลิตภัณฑ์ใหม่ การศึกษาของ UNCTAD (2015) ตรงกับของสมเกียรติและคณะ (2556) เรื่องการใช้จ่ายใน R&D แต่เพิ่มว่ามูลค่าของการลงทุนใน R&D ที่จริงก็ต่ำกว่าประเทศที่มีการพัฒนาสูงกว่า (ไม่ใช่เฉพาะสัดส่วนต่อ GDP) ประเด็นน่าสนใจก็คือ การลงทุนใน R&D ของไทยเมื่อเทียบกับ GDP อยู่ในระดับต่ำกว่าหลายประเทศที่มีรายได้ต่อหัวน้อยกว่าไทย ดังนั้นปัญหาการขาดแคลนเงินทุนจึงไม่ใช่เรื่องที่จะเอามาอ้างได้ (สมชัยและคณะ (2556)) แต่น่าจะมาจากปัญหาอื่นๆ เช่น นโยบายรัฐ การจัดการของภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่ธุรกิจ การปกป้องธุรกิจของภาครัฐซึ่งทำให้ไม่มีการพัฒนา ฯลฯ นอกจากนี้อาจจะมาจากโครงสร้างของภาคธุรกิจเอง

ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้าน R&D การศึกษาของ สมเกียรติและคณะ (2556) พบว่า นักวิจัยและพัฒนาประมาณร้อยละ 79 อยู่ในภาครัฐ อยู่ภาคธุรกิจ จึงเหลือเพียงร้อยละ 21 เท่านั้น และสัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากค่าตอบแทนของอาชีพในภาคบริการ (โดยเฉพาะที่ภาคบริการที่มีการแข่งขันไม่สูงมาก) สูงกว่าบุคลากรด้าน R&D ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่รัฐกิจสัมพันธ์ เจ้าหน้าที่การเงิน ที่ปรึกษาภาษี และนักวิเคราะห์การเงิน จะมีผลตอบแทนแรกเข้า (ประสบการณ์การทำงานไม่เกิน 5 ปี) สูงกว่าบุคลากรแรกเข้าในอุตสาหกรรมการผลิต เช่น วิศวกรโรงงาน วิศวกรด้านคุณภาพ และวิศวกรไฟฟ้า และถึงแม้ว่าในระยะเริ่มต้นเงินเดือนจะไม่ต่างกันนัก แต่เมื่อทำงานนานเข้า ความแตกต่างระหว่างเงินเดือนจะสูงขึ้น

นอกจากนี้กฎหมายแรงงานก็เป็นอุปสรรคในการจ้างบุคลากรด้าน R&D โดยมีการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนไทยต่อต่างชาติ ไว้ที่ 4:1 และจะได้รับการยกเว้นเฉพาะบริษัทที่ได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOI พวก SME ที่ไม่ค่อยได้ BOI จึงมีปัญหาเรื่องนี้ เพราะไม่สามารถจ้างนักวิจัยต่างชาติ โดยเฉพาะในสาขาที่ไม่มีนักวิจัยไทย

นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า มีการขาดแคลนช่างเทคนิคระดับสูง สาเหตุหลักคือ การศึกษาสายอาชีพไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม และได้เงินอุดหนุนน้อยกว่าสายสามัญ

การศึกษาของ UNCTAD (2015) ก็มีผลคล้ายคลึงกัน โดยมีข้อสรุปว่า ประเทศไทยมีบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (S&T) มากพอสมควร และมีเงินอุดหนุนการพัฒนา S&T และ R&D แต่ไม่สามารถทำให้เกิด Innovation-Led Growth ขึ้นมาได้จากปัญหาหลายอย่าง เช่น การจัดการและไม่สามารถนำบุคลากรด้าน S&T มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานด้าน S&T ของไทยในปี 2554 มีมากถึง 3.3 ล้านคน คิดเป็น 9% ของจำนวนแรงงานทั้งหมด แต่มีเพียงประมาณ 60,000 คนที่ทำงานด้าน R&D และส่วนใหญ่อยู่ในภาครัฐและวิชาการ มีเพียง 20% ที่ทำงาน R&D อย่างเต็มเวลา นอกจากนี้จำนวนแรงงานที่ทำด้าน R&D ในภาคธุรกิจลดลงอย่างต่อเนื่อง 40% ของคนที่จบการศึกษาด้าน S&T ไปทำงานด้านอื่น และ 58% จบต่ำกว่าปริญญาตรี จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมบริษัทขนาดใหญ่จึงมีเพียงร้อยละ 25% ที่มี R&D ในบริษัท และ 10% สำหรับบริษัทเล็ก ข้อดีของ R&D ในธุรกิจเอกชนก็คือส่วนใหญ่จะเน้นการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ทำให้มี 20% ของอุตสาหกรรมที่มีผลิตภัณฑ์ใหม่ และ 5% สำหรับบริษัทที่ให้บริการ ส่วนสาเหตุที่มี Innovation ต่ำ ก็เพราะขาดบุคลากรที่มีความสามารถ (Qualified) ด้าน R&D ต้นทุนในการทำ R&D สูง และมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล

การพัฒนาเทคโนโลยีของไทยจำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท และต่ำกว่าศักยภาพ การศึกษาของ สมเกียรติและคณะ (2556) โดยใช้ตัวอย่างจาก 19 บริษัทเป็นกรณีศึกษา โดยแบ่งแนวทางในการเพิ่มผลิตภาพของภาคอุตสาหกรรม การผลิตของไทยโดย 3 กระบวนการหลัก คือ การยกระดับกระบวนการผลิต (process upgrading) การยกระดับผลิตภัณฑ์ (product upgrading) และการยกระดับสู่กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น (functional upgrading) พบพฤติกรรมในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่น่าสนใจหลายอย่าง คือ

(1) การยกระดับกระบวนการผลิต (process upgrading) โดยใช้ระบบการผลิตแบบลีน (lean manufacturing) เพื่อกำจัดความสูญเปล่าต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิต และการลดการใช้พลังงาน

- จากกรณีศึกษาของบริษัทในภาคอุตสาหกรรมผลิตของไทย คณะผู้วิจัยพบว่า การผลิตแบบลีน ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น บริษัท ชาน้ำ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ผลิตชุดชั้นในสตรีของไทย

ได้มีการนำระบบการผลิตแบบลีนมาใช้ในหลายรูปแบบ เช่น Kaizen ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องไม่สิ้นสุด การฝึกพนักงานให้มีทักษะที่หลากหลาย และการปรับเปลี่ยนให้พนักงานยืนแทนการนั่งเย็บ ซึ่งทำให้สามารถลดการใช้แรงงานได้ประมาณร้อยละ 40 ลดพื้นที่และเวลาในการผลิต รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิตได้มากขึ้น นอกจากนี้

- คณะผู้วิจัยพบว่า หากผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของไทยปรับปรุงกระบวนการผลิตโดยใช้ระบบการผลิตแบบลีนอย่างเต็มที่ จะสามารถลดต้นทุนค่าแรงได้ 1.4 หมื่นล้านบาทต่อปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 3.8 ของค่าจ้างแรงงานในปี 2554

- วิธีการที่ใช้ลดพลังงานในอุตสาหกรรมการผลิตมีหลายวิธี เช่น การปรับเปลี่ยนมาใช้อุปกรณ์ประหยัดพลังงาน หรืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพด้านการใช้พลังงาน การปรับระบบการผลิตโดยใช้วัสดุทดแทนหรือนำกลับมาใช้ใหม่ และการจัดทำโครงการบริหารพลังงาน เป็นต้น สมเกียรติและคณะ พบว่า หากภาคอุตสาหกรรมผลิตของไทยหันมาเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน จนทำให้ไทยมีระดับประสิทธิภาพในการใช้พลังงานสูงเทียบเท่ากับประเทศที่มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมต่อผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP) ในระดับใกล้เคียงกัน เช่น มาเลเซีย ก็จะช่วยลดต้นทุนได้ 1.43 แสนล้านบาทต่อปี และยังช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) ได้ 20 ล้านตันในปี 2555

(2) การยกระดับผลิตภัณฑ์ (product upgrading) และการยกระดับสู่กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น (functional upgrading) การศึกษาพบว่า พฤติกรรมของอุตสาหกรรมต่างประเภทกันเมื่อแยกตามกระบวนการผลิต คือรับจ้างผลิต (OEM) บริษัทที่มีการออกแบบ (ODM) และบริษัทที่มี แบรนด์สินค้าของตนเอง (OBM) จะมีระดับการวิจัยและพัฒนาที่ต่างกัน บริษัททั้งหมดโดยเฉลี่ยมีการลงทุนใน R&D ในสัดส่วนเพียง 12% ขณะที่บริษัท OEM ที่ทำ R&D มีเพียง 5.4% บริษัท ODM ทำ R&D 15.7% และบริษัท OBM ทำ R&D 21.7%

นอกจากนี้พฤติกรรมก็ต่างกันในการลงทุนในพัฒนาและปรับปรุงผลิตภัณฑ์ โดยบริษัทที่ลงทุนใน R&D ที่เป็น ODM และ OBM ลงทุนในพัฒนาและปรับปรุงผลิตภัณฑ์สูงถึง 82% ขณะที่บริษัท OEM ลงทุนในการพัฒนาและปรับปรุงผลิตภัณฑ์เพียงร้อยละ 52% เท่านั้น จากกรณีศึกษาของบริษัทในภาคอุตสาหกรรมผลิตของไทย สมเกียรติและคณะ (2556) พบว่าบริษัทที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนา จะสามารถยกระดับการผลิต และเพิ่มมูลค่าการผลิตในห่วงโซ่มูลค่าได้ ทั้งนี้

ตัวอย่างกรณีศึกษาบริษัทไทยที่มีการทำวิจัยและพัฒนาจนสามารถผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง เช่น

- บริษัท เอสซีจี วัสดุก่อสร้าง จำกัด ทำธุรกิจผลิตวัสดุก่อสร้าง เช่น กระเบื้องปูพื้น ซึ่งมีการทำกิจกรรมตลอดทั้งห่วงโซ่คุณค่า และได้มีการวิจัยและพัฒนาสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง จนทำให้มีกำไรสูงกว่าสินค้าทั่วไปร้อยละ 20

- บริษัท ซัยโจ เต็นกิ จำกัด ทำธุรกิจผลิตเครื่องปรับอากาศ ที่ปรับเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าแบบรับจ้างผลิต เป็นการผลิตสินค้าที่มีแบรนด์ของตนเอง โดยสินค้าเกรดสูงและใช้แบรนด์สินค้าของตนเองมีกำไรสูงกว่าสินค้าที่รับจ้างผลิตถึงร้อยละ 24

- บริษัท ซิลิคอน คราฟท์เทคโนโลยี จำกัด ทำธุรกิจออกแบบไมโครชิปที่มีระบบระบุวัตถุด้วยคลื่นความถี่วิทยุ (Radio Frequency Identification: RFID) ที่เน้นด้านการวิจัยและพัฒนา และการออกแบบ จนสามารถผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงได้ และมีสินค้าเด่น เช่น ไมโครชิป RFID ที่ติดตัวสัตว์เลี้ยงในฟาร์มปศุสัตว์ บางรุ่นมีขีดความสามารถสูงกว่าบริษัทยักษ์ใหญ่อ่าง Texas Instrument

- บริษัท พี.ซี.เอส. พรินซ์ตัน เวิร์ค จำกัด ทำธุรกิจรับจ้างออกแบบและผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี จนมีขีดความสามารถทางเทคโนโลยีในระดับสูง โดยเป็นผู้ประกอบการไทยเพียงรายเดียวที่สามารถผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ที่มีความซับซ้อนทางเทคโนโลยี เช่น ระบบ common rail ของเครื่องยนต์ดีเซล แข่งขันกับบริษัทข้ามชาติได้

- บริษัท ช.ทวีดอลลาเซียน จำกัด ซึ่งพัฒนาถลาเลียงอาหารสำหรับเครื่องบิน (catering truck) ให้เครื่องบิน Airbus โดยมีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดในโลกในรุ่น A380

การขาดประสิทธิภาพของระบบวิจัยและพัฒนาประเทศ ไทยไม่ได้มีปัญหาเพียงจำนวนเงินลงทุนใน R&D แต่ยังมีปัญหาประสิทธิภาพการลงทุนด้วย สมเกียรติ และคณะ (2556) ศึกษาด้วยวิธี Stochastic Frontier Analysis พบว่าในช่วงปี 2545-2553 ประเทศไทยมีประสิทธิภาพของการลงทุนใน R&D โดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 57 ของประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและต่ำกว่าหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ (97%) มาเลเซีย (86%) และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยที่ 81% จาก 47 ประเทศที่ศึกษา และล่าสุดในปี 2553 ประสิทธิภาพของไทยก็อยู่ที่ 71% ซึ่งก็ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ย

การขาดความเชื่อมโยงระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับมหาวิทยาลัย ความร่วมมือกันระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคธุรกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะ

แรงจูงใจทั้ง 2 ฝ่ายไม่ตรงกัน ธุรกิจต้องการเอาผลงานมาผลิตเพื่อทำกำไร ขณะที่นักวิชาการต้องการผลงานวิชาการเพื่อเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ การศึกษาของ UNCTAD (2015) พบสิ่งที่น่าสนใจก็คือ ในการจ้างทำ R&D 31% ใช้สถาบันการศึกษาในประเทศ ซึ่งเท่ากับสัดส่วนในการใช้สถาบันวิจัยต่างประเทศ ส่วนที่เหลือใช้สถาบันวิจัยอื่นๆ รวมถึงสถาบันของรัฐ จะเห็นได้ว่ามีการใช้สถาบันการศึกษาในประเทศเพื่อทำ R&D ในสัดส่วนที่สูง ดังนั้นจึงยังมีโอกาสที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับสถาบันการศึกษาได้อีกมาก ที่จริงสถาบันการศึกษาของไทยมีความรู้ด้าน S&T ไม่น้อย การศึกษาของ UNCTAD พบว่าในปี 2556 นักวิชาการไทยมีบทความลงพิมพ์ในวารสารด้าน S&T ถึง 11,313 ฉบับ สูงกว่ามาเลเซีย แม้จะน้อยกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่า แต่ก็ถือว่ามากพอสมควร นอกจากนี้ความร่วมมือกับสถาบันต่างประเทศก็สูงกว่าอีกหลายประเทศในเอเชีย รวมถึง จีน เกาหลีใต้และญี่ปุ่น ต่ำกว่าแค่เพียงสิงคโปร์เท่านั้น จะเห็นว่าสถาบันการศึกษาของไทยมีศักยภาพด้าน R&D สูงกว่าที่คาดไว้ แต่เราใช้ประโยชน์ต่ำกว่าศักยภาพมาก

ปัญหามาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม แทนที่มาตรฐานอุตสาหกรรม (และอาจจะรวมถึงภาคบริการ) จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเทคโนโลยี แต่ในบางกรณีมาตรฐานของไทยบางอย่าง เช่น มาตรฐานการประหยัดไฟเบอร์ 5 ในปัจจุบันแทบจะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ

ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หลายประเทศใช้มาตรการนี้ในการกระตุ้นการพัฒนาเทคโนโลยี แต่สำหรับประเทศไทยไม่ได้ใช้มาตรการนี้ทั้งๆ ที่ไม่ได้ขัดกับข้อตกลง WTO เพราะประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีในเรื่องนี้ เป็นที่รู้กันว่าการจัดซื้อจัดจ้างของไทยไม่โปร่งใส และระบบ e-auction มีการแข่งขันด้านราคาอย่างเดียว ไม่มีมิติของการพัฒนาเทคโนโลยี

จำนวนสิทธิบัตรของธุรกิจไทยยังน้อยมาก ในปี 2556 ประเทศไทยมีการจดสิทธิบัตร 1263 รายการ แต่เป็นของคนไทย (Thai Resident) เพียง 5% ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาของไทย สาเหตุที่ธุรกิจจดสิทธิบัตรน้อยมากก็เพราะการล่าช้าในการตรวจสอบและไม่มั่นใจว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะไม่เผยแพร่ความลับทางธุรกิจให้คู่แข่ง

ความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการจูงใจทางภาษี การศึกษาของ สมเกียรติและคณะ (2556) พบว่าในช่วงเวลา 11 ปีระหว่าง 2545-2555 มีผู้ขอใช้สิทธิ

ลดหย่อนภาษี 200% ในการลงทุนใน R&D แค่ 210 บริษัท และเกือบทั้งหมดเป็นบริษัทใหญ่ ที่มีการลดหย่อนภาษีเพื่อการลงทุนใน R&D เพียง 1,700 ล้านบาทเทียบไม่ได้กับการลดหย่อนภาษีในโครงการส่งเสริมการลงทุนทั่วไป แค่ในปี 2555 ปีเดียว มีการยกเว้นภาษีคิดเป็นมูลค่าสูงถึง 2.78 แสนล้านบาท ปัญหาหลายอย่างด้วยกันตั้งแต่ความล่าช้าในการอนุมัติที่ถึงประมาณ 9-12 เดือน และการตีความก็ไม่แน่นอนขึ้นกับดุลยพินิจของเจ้าพนักงาน

ปัญหาการขาดการบูรณาการและขาดการจัดการที่ดีของหน่วยงานของรัฐ
UNCTAD (2015) มีความเห็นว่าการจัดองค์กรในการกำกับดูแล การให้เงินช่วยเหลือ และสนับสนุนการพัฒนา S&T และ R&D มีปัญหาหลายด้านด้วยกัน เช่น

(1) มีหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกันและหน่วยงานเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันมีหน่วยงานที่ทำงานทั้ง วางแผน กำหนดนโยบาย ให้การสนับสนุนด้านการเงิน และดูแลการปฏิบัติ ทั้งๆ ที่ควรจะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระต่อกัน

(2) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้าน Innovation ไม่มีความหลากหลาย บุคลากรส่วนใหญ่มาจากภาครัฐ

(3) ไม่มีความชัดเจนเรื่องบทบาทและความรับผิดชอบขององค์กร ขาดความรับผิดชอบและการกำกับดูแล ทำให้เกิดการจัดการที่ไม่ดี และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็นในพื้นฐานสำคัญในระบบ Innovation

โดยสรุปแล้ว ประเทศไทยมีการลงทุนใน R&D ต่ำ ประสิทธิภาพในการลงทุนก็อยู่ในระดับต่ำและการจดสิทธิบัตรก็น้อย นอกจากนี้เป็นสิ่งยังมีปัญหาการลงทุนใน R&D ในหลายด้าน ปัญหามาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ไม่สนับสนุน R&D อย่างที่ควรเหมือนประเทศอื่น ขาดความเชื่อมโยงระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับมหาวิทยาลัย จำนวนสิทธิบัตรของธุรกิจไทยยังน้อยมาก นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดการบูรณาการและขาดการจัดการที่ดีของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนา นอกจากนี้เหล่านี้แล้วเรายังมีปัญหาพื้นฐานอื่นๆ ได้แก่ การศึกษา ความสามารถด้าน S&T และคณิตศาสตร์ และการขาดแคลนบุคลากรด้าน R&D อย่างรุนแรง ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขถ้าจะให้ประเทศไทยก้าวข้ามการเป็นประเทศรายได้ระดับปานกลางได้

4.9 ประเทศไทย 4.0

การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญในรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา คือการชูชุดความคิดเรื่อง “ประเทศไทย 4.0” มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย/มาตรการในหลายๆเรื่อง เพื่อช่วยยกระดับการพัฒนาประเทศ รายงานนี้จึงทำการทบทวนแนวนโยบาย ประเทศไทย 4.0 เพื่อทำความเข้าใจกับนโยบาย/มาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยี

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยในยุค 1.0 เป็นยุคเกษตรกรรม จากนั้นกลายเป็นยุค 2.0 ที่มีการนำเครื่องจักรเข้ามาช่วยงานหรือเป็นยุคของอุตสาหกรรมเบา ในขณะที่ยุค 3.0 เป็นยุคอุตสาหกรรมหนักและมีการลงทุนจากต่างชาติ อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจในยุค 3.0 ยังมีความเปราะบางต่อสถานการณ์โลก และประเทศยังไม่สามารถก้าวข้ามความเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้ จึงนำมาสู่แนวคิด “ประเทศไทย 4.0” ที่เน้นการแก้ปัญหาให้ประเทศหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง และพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ที่เรียกว่า New Economy Model โดยการให้มีการปฏิรูปทั้งโครงสร้างในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็น ภาคธุรกิจ การเกษตร การศึกษา และแรงงาน จากระบบเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตโดยใช้แรงงาน เครื่องจักรและทรัพยากร เปลี่ยนมาเป็นการผลิตบนฐานความรู้และเทคโนโลยี โดยมีการตั้งสถาบันวิจัยระดับโลกเข้ามาตั้งในประเทศไทย และมีความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา และสถาบันการเงิน ให้มากขึ้น ที่เรียกว่าประชารัฐ โดยมีเป้าหมายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายใน 3-5 ปี

แนวทางของประเทศไทย 4.0 ต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตไปเป็น Value-Based Economy เน้นการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการ จากในอดีตที่เรา “ทำมาก ได้น้อย” มาเป็น “ทำน้อย ได้มาก” เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง คือ

(1) เปลี่ยนจากเกษตรดั้งเดิม (Traditional Farming) ในปัจจุบัน มาเป็นเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการบริหารจัดการและเทคโนโลยี (Smart Farming) เกษตรกรจะเป็นเกษตรกรแบบผู้ประกอบการ

(2) เปลี่ยน SME จากแบบดั้งเดิม ที่ต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เป็น SME แบบผู้ประกอบการ และ Start-Up ที่มีศักยภาพสูง

(3) เปลี่ยนจากบริการแบบดั้งเดิมที่มีมูลค่าต่ำ มาเป็นบริการที่มีมูลค่าสูง

(4) เปลี่ยนแรงงานจากที่มีทักษะต่ำ ไปสู่แรงงานที่มีทักษะสูง

แนวทางใหม่จะเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยอาศัยความได้เปรียบของประเทศไทยใน 2 ด้านด้วยกันคือ ความหลากหลายทางชีวภาพ และความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพิ่มเติมสิ่งที่เราได้เปรียบโดยใช้ ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีด้านการวิจัยและพัฒนา และต่อยอดให้เป็นผลผลิต โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ 5 อุตสาหกรรมหลักได้แก่

(1) กลุ่มอาหาร เกษตร (Food, Agriculture & Bio-tech)

(2) กลุ่มสาธารณสุข สุขภาพ และเทคโนโลยีทางการแพทย์ (Health, Wellness & Bio-Medical)

(3) กลุ่มเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ หุ่นยนต์ และระบบเครื่องกลที่ใช้อิเล็กทรอนิกส์ควบคุม (Smart Devices, Robotics & electronics)

(4) กลุ่มดิจิทัล เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อและบังคับอุปกรณ์ต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (Digital, LOT, Artificial Intelligence & Embedded Technology)

(5) กลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วัฒนธรรมและบริการที่มีมูลค่าสูง (Creative, Culture & High Value Service)

ทั้ง 5 กลุ่มจะเป็น Platform ในการสร้าง “Start-Up” หลายประเภท เช่น **กลุ่มที่ 1** ได้แก่ เทคโนโลยีอาหาร (Foodtech) เทคโนโลยีด้านการเกษตร (Agritech) เทคโนโลยีสุขภาพ (Healthtech) เทคโนโลยีการแพทย์ (Meditech) และ **สพ.กลุ่มที่ 2** ได้แก่เทคโนโลยีหุ่นยนต์ (Bobotech) **กลุ่มที่ 3** ได้แก่ เทคโนโลยีด้านการเงิน (Fintech) เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อออนไลน์โดยไม่ต้องใช้คน (IOT) เทคโนโลยีการศึกษา (Edtech) เทคโนโลยีที่ใช้เกี่ยวกับ E-Market Place และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ E-Marketing **กลุ่มที่ 4** เทคโนโลยีการออกแบบ (Designtech) **กลุ่มที่ 5** ได้แก่ ธุรกิจ Lifestyle เทคโนโลยีการท่องเที่ยว (Traveltech) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริการ (Service Enhancing) โดยทั้ง 5 สาขาหลักจะเป็นธุรกิจและเทคโนโลยีต้นน้ำที่จะส่งผลต่อธุรกิจกลางน้ำและปลายน้ำ

ธุรกิจสาขาใหม่ทั้ง 5 จะเป็น New S-Curve เพิ่มเติมจาก 5 สาขาดั้งเดิมที่เป็น Extended S-Curve รวมกันเป็น 10 อุตสาหกรรมแห่งอนาคต ที่จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวต่อไปได้

แนวทางในการขับเคลื่อนก็คือความร่วมมือในทุกภาคส่วนของสังคม ตั้งแต่ภาครัฐ สาขการเงิน ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษาและสำนักวิจัย โดยเน้นความถนัดของแต่ละองค์กร เช่น **กลุ่มอาหาร เกษตรและเทคโนโลยีสุขภาพ** จะมีกลุ่มมิตรผล CP และ

บริษัทไทยยูเนียนโพรเซโนโปรดักเป็นแกน โดยภาครัฐจะให้การสนับสนุน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินที่สนับสนุนทางการเงิน มีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยในภูมิภาคเป็นแกนนำในการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ร่วมกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เช่น Purdue, UC David และ Cornell ตลอดจนมหาวิทยาลัยอื่นๆ อาทิ มหาวิทยาลัย Wageningen ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยอันดับหนึ่งของประเทศเนเธอร์แลนด์ มีภาครัฐให้การสนับสนุน เช่น กระทรวงการคลัง และ BOI ขณะนี้ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กำลังผลักดันให้มีการจัดตั้งเมืองนวัตกรรมอาหาร

ประเทศไทย 4.0 มีเป้าหมาย จะให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมภายใน 3-5 ปี เช่น เปลี่ยนปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ให้เป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างมีพลัง (Active Aging) การพัฒนาหุ่นยนต์การแพทย์ และยกระดับเมืองให้เป็น Smart City และการเปลี่ยนสินค้าโภคภัณฑ์ต่างๆ เช่น ข้าว ยางพารา น้ำตาลและมันสำปะหลังให้เป็นอาหารสุขภาพ (Functional Food) และผลิตภัณฑ์อาหารเสริม (Nutraceuticals) ที่มีมูลค่าสูง นอกจากนี้ยังเปลี่ยนการทำเกษตรแบบดั้งเดิมให้เป็นเกษตรแบบแม่นยำสูง (Precision Farming) และพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำและเทคโนโลยีน้ำ

โดยสรุป แนวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย 4.0 มี 3 ประเด็นหลักก็คือ

- (1) เป็นจุดเริ่มต้นของแผนพัฒนาชาติ 20 ปีที่จะทำให้ประเทศไทยออกจากรักบี้ตกของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง
- (2) เป็น “Reform in Action” ที่ผลักดันให้มีการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ การวิจัยและพัฒนาและปฏิรูปการศึกษาไปพร้อมๆ กัน
- (3) ผนึกกำลังทุกภาคส่วนทั้งธุรกิจการผลิต สถาบันการเงิน การศึกษา สำนักรวิจัย ตลอดจนเชื่อมโยงกับสถาบันต่างประเทศ

4.10 มาตรการภาครัฐในการพัฒนาเทคโนโลยี

มาตรการภาครัฐในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถในด้านเทคโนโลยี มีหลายด้านทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อายุ ซึ่งแบ่งได้เป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน มาตรการสนับสนุนอื่นๆ และมาตรการจูงใจทางภาษี ทั้งโดย BOI และไม่ใช่อายุ BOI

มาตรการหลายอย่าง เป็นมาตรการที่มีการดำเนินการมาหลายรัฐบาลแล้ว ส่วนมาตรการใหม่ ตามแนวทาง ประเทศไทย 4.0 จะเน้นที่การส่งเสริมธุรกิจ Start-up

และมาตรการ BOI เป็นหลัก

มาตรการช่วยเหลือด้านการเงิน

- (1) โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาผลิตภาพการผลิต (Productivity Improvement Loan)
- (2) โครงการค้ำประกันสินเชื่อในลักษณะ Portfolio Guarantee Scheme (PGS) ระยะที่ 5 และสำหรับผู้ประกอบการใหม่ (บสย.)
- (3) ส่งเสริมการลงทุนผ่านกลไกความช่วยเหลือทางการเงินที่มีอยู่ เช่น Joint-Venture, PPP, Infrastructure Fund
- (4) การประกันความเสี่ยงทางการเงินและ Sovereign Risk
- (5) บริการสินเชื่อทางการค้า (EXIM Bank)
- (6) สนับสนุนสินเชื่อ Start-up (ออมสิน)

มาตรการสนับสนุนอื่นๆ

- (1) บริการข้อมูลระหว่างประเทศ (พณ.)
- (2) บริการข้อมูลธุรกิจระหว่างประเทศ (กต.)
- (3) จัดสัมมนาและ Road Show (BOI)
- (4) รวมกลุ่ม Cluster นักลงทุนนักลงทุนขนาดกลางขึ้นไปที่มีศักยภาพ

มาตรการจูงใจทางด้านภาษีที่ไม่ใช่ BOI

- (1) กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
 - หักค่าใช้จ่ายการฝึกอบรมบุคลากรได้ 2 เท่า
 - หักค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนาได้ 3 เท่า
 - หักค่าเสื่อมเครื่องจักรวิจัยและพัฒนาได้ 40% ในปีแรก
 - ให้ SME หักค่าเสื่อมเครื่องจักรวิจัยและพัฒนาได้ 100% ในปีแรก
 - ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้ SME ที่ขายเครื่องจักรเก่า เพื่อซื้อเครื่องจักรใหม่
 - ยกเว้นภาษีเงินปันผลที่ส่งกลับเข้ามาในประเทศ
 - จัดทำอนุสัญญาภาษีซ้อน
 - มาตรการภาษีส่งเสริมการจัดตั้งสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค (Regional Operating Headquarter: ROH) และศูนย์กลางการจัดหาสินค้าเพื่อการผลิตระหว่างประเทศ (International Procurement Center: IPC)

(2) กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

- ยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบและเครื่องจักรที่นำเข้ามาในเขตปลอดอากร
- ปรับลด/ยกเว้นอากรขาเข้าปัจจัยการผลิตที่ไม่มีผลิตในประเทศ

มาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI

(1) แนวทางใหม่ส่งเสริมการลงทุนอย่างมีเป้าหมาย มีระดับความสำคัญ เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันเป็นหลัก ตามแนวทางเศรษฐกิจ 4.0 และสร้าง Cluster ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย

(2) เน้นส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ

(3) นอกจากอุตสาหกรรมเป้าหมายทั้ง 5 แล้วยังเน้นบริการสนับสนุน อุตสาหกรรม เช่น บริการทดสอบวิทยาศาสตร์ การสอบเทียบมาตรฐาน กิจกรรม ROH R&D Engineering Design, Software และกิจการที่สนับสนุนการค้าและการลงทุน นอกจากนี้ยังคงสนับสนุนอุตสาหกรรมหลักเดิม ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์และอุปกรณ์ขนส่งอื่น และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า

(4) ธุรกิจที่อยู่ในระดับสูงสุดได้รับการยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคล 8 ปี ไม่จำกัดวงเงินและได้ยกเว้นอากรเครื่องจักรและวัตถุดิบเพื่อส่งออกและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tax) สำหรับที่มีระดับรองลงมาได้ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือ 5 และ 3 ปีและได้ยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักรและวัตถุดิบเพื่อส่งออก และกลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมายจะไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักรและวัตถุดิบเพื่อส่งออกและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tax) เท่านั้น และในกรณีที่เป็นธุรกิจที่มีความสำคัญน้อยจะได้แค่สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tax) เท่านั้น

4.11 ประเมินการดำเนินงานพัฒนาเทคโนโลยีที่ผ่านมาของภาครัฐ

ปัญหาด้านขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีที่อยู่ในระดับต่ำมาโดยตลอด และการลงทุนใน R&D อยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานและขาดประสิทธิภาพ เป็นปัญหาต่อเนื่องยาวนาน แม้ว่าเกือบทุกรัฐบาลจะมีมาตรการกระตุ้นให้มีการลงทุนใน R&D ที่หลากหลาย แต่ที่ผ่านมาก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก และล่าสุดจะมีแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ไปสู่เศรษฐกิจ 4.0 โดยเน้นการใช้ความรู้และการสร้างสรรค์ ก็ยังอยู่ใน

ขั้นแรกของการเผยแพร่ และการแปลงแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ซึ่งยังเร็วเกินไปที่จะประเมินผลสำเร็จ คำถามที่สำคัญ คือ เพราะเหตุใดความสามารถในด้านเทคโนโลยีของไทยจึงต่ำมาอย่างต่อเนื่อง และทำไมความพยายามทั้งหลายในการยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีจึงประสบผลน้อยมาก ซึ่งแสดงให้เห็นจากการลงทุนใน R&D ที่อยู่ในระดับต่ำมาโดยตลอด ปัจจุบันก็ยังไม่ถึง 1% ของ GDP แม้จะมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนมากมาย ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากปัญหาต่างในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังมีปัญหาอีกหลายด้านที่เป็นอุปสรรค ซึ่งโดยภาพรวมในปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงอนุมานได้ว่าแม้ว่าจะมีแนวทางเศรษฐกิจ 4.0 แต่มีแนวโน้มว่าจะล้มเหลวเหมือนมาตรการอื่นๆ ที่ผ่านมา

(1) ปัญหาในการดำเนินงานของภาครัฐยังไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาที่กล่าวมาแล้ว เช่น ปัญหาการขาดการบูรณาการและการจัดการที่ดีของหน่วยงานของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐไม่สนับสนุนการพัฒนาความสามารถด้านเทคโนโลยี ภาคธุรกิจขาดแรงจูงใจในการลงทุน R&D ขาดความเชื่อมโยงระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับมหาวิทยาลัย ฯลฯ เป็นต้น ที่ผ่านมายังไม่มีการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ทำให้การนำนโยบายไปใช้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) การผูกขาดและการปกป้องของภาครัฐ โดยทฤษฎีก็ชัดเจนว่า กิจการที่มีการผูกขาดและได้รับการปกป้องจะมีการพัฒนาในระดับต่ำ มีหลายธุรกิจที่มีลักษณะของการผูกขาด เช่น สุรา เบียร์ และสินค้าเกษตรกรรมบางประเภท ขณะเดียวกันมีอีกหลายธุรกิจที่ได้รับการปกป้องจากภาครัฐโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ทั้งโดยมาตรการทางภาษี และที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) ไทยมี NTB มากกว่า 1500 รายการซึ่งถือว่าเป็นอันดับต้นๆ ของ ASEAN เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อมีการเสนอให้มีมาตรการลดภาษีนำเข้า ก็มักจะถูกคัดค้านจากผู้ผลิตในประเทศ และเกือบทุกครั้ง รัฐบาล (กระทรวงการคลัง) จะยกเลิกการลดภาษีดังกล่าว (เร็วๆ นี้ เช่น เครื่องสำอาง และเครื่องหนัง) ในทางปฏิบัติกระทรวงที่ดูแลธุรกิจที่ถูกกระทบ จะสนับสนุนการปกป้องธุรกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลมากกว่าที่จะเปิดเสรี ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนา

(3) มาตรการรัฐบางอย่างส่งผลทางอ้อมให้ธุรกิจไม่พัฒนา มาตรการบางอย่างมีผลข้างเคียงที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างไม่ตั้งใจทำให้ธุรกิจไม่พัฒนา เช่น นโยบายแรงงานข้ามชาติ และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน กรณีแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นเพราะไทยขาดแคลนแรงงาน แต่ปัญหาที่ตามมาคืออุตสาหกรรมจะยังคงเน้นแรงงานราคาถูก เพราะสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้ ส่วนการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ขายแดนก็เช่นเดียวกัน อุตสาหกรรมที่ไปตั้งก็นับการใช้แรงงานราคาถูกในการผลิตสินค้า/ชิ้นส่วนการผลิตราคาถูก ซึ่งทั้ง 2 มาตรการทำให้ธุรกิจไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาสินค้าและประสิทธิภาพการผลิตให้ดีขึ้น

(4) **Social Process** จากที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า Innovation จะถูกกำหนดจาก Social Process สังคมที่เปิดกว้างและนิยมการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ จะมี Innovation ได้เร็วกว่าและมากกว่าสังคมที่ปิดกั้นทางความคิด ซึ่งไทยมีแนวโน้มเป็นอย่างหลัง โดยเฉพาะมีการผูกขาด/ปกป้องธุรกิจ ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเทคโนโลยี ซึ่งปัจจัยนี้อาจจะเป็นปัจจัยหลักที่ไทยยังล้าหลังด้านเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าการพิสูจน์ความคิดนี้ทำได้ยาก แต่ก็ไม่ใช่เรื่องเสียหายที่จะตั้งข้อสังเกตปัจจัยนี้ และมีมาตรการระยะยาวในการแก้ปัญหา

(5) **ไม่มีการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจที่เน้น Innovation** ยังไม่มีการยกระดับการศึกษาของประเทศให้เข้าสู่ยุคของ Innovation ทั้งความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภาษาอังกฤษ การสร้างคนให้มีความคิดสร้างสรรค์และความคิดเชิงวิพากษ์ (Creative & Critical Thinking) แม้จะมีการพูดถึงกันมากในเรื่องนี้ แต่ยังไม่มีการปฏิรูปการศึกษาที่จะแสดงให้เห็นว่าจะทำให้เกิดเรื่องนี้ได้อย่างไร ในทางตรงกันข้ามยังใช้ระบบการศึกษาแบบเดิมๆ หรืออาจจะถอยหลังเข้าคลองไปอีก

(6) **อื่นๆ** ปัญหาหลายอย่างที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น กฎหมายที่ล้าหลังและขึ้นกับดุลยพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบที่ล้าสมัยและสร้างปัญหาให้กับการประกอบธุรกิจ และการคอร์รัปชันที่เป็นต้นทุนของธุรกิจ

4.12 ข้อเสนอแนวทาบนโยบาย / มาตรการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขัน

จากการศึกษาทบทวน รายงานการศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพและปัญหาความสามารถทางเทคโนโลยีของไทยที่สำคัญหลายฉบับ พบว่าได้มีการนำเสนอมาตรการเพื่อแก้ไข/บรรเทาปัญหาแล้วเป็นจำนวนมาก ซึ่งข้อเสนอส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่เป็นไปได้และควรนำไปปฏิบัติ ซึ่งบางมาตรการก็มีการนำไปปฏิบัติแล้ว และบางมาตรการก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้

ฉะนั้น ข้อเสนอในรายงานนี้ ส่วนหนึ่งจะมาจาก การสรุปข้อเสนอจากการศึกษา

ต่างๆ โดยเน้นเฉพาะมาตรการที่ควรนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป และจะมีแนวทางใหม่เพิ่มเติม โดยเฉพาะการเปิดกว้างทางความคิดซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้เกิดความคิดใหม่ๆ และ Innovation นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการแก้ไขมาตรการของรัฐบาลที่ทำให้ Innovation เกิดได้ช้า ซึ่งทั้ง 2 เรื่องเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมี Innovation น้อย สำหรับบางมาตรการอาจจะการกล่าวถึง เช่น การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องสำคัญแต่จะไม่มีรายละเอียด เพราะเป็นเรื่องใหญ่มากที่ต้องมีการศึกษาต่างหาก การเสนอแนวทางเพิ่มเติมก็เพื่อให้มีทางเลือกของนโยบายมากกว่าที่มีการเสนอแนะก่อนหน้านี้

ระบบการให้แรงจูงใจ มีมาตรการ 2 ประเภท คือ มาตรการทางภาษี ซึ่งรวมการลดหย่อนภาษีโดย BOI และ มาตรการทางการเงิน ที่ผ่านนามีการเสนอและใช้มาตรการทั้ง 2 ด้าน แต่ก็ยังมีจุดอ่อนอยู่บ้าง ทั้งด้านการปฏิบัติ และความลำเอียงของนโยบาย (Policy bias) จึงต้องมีการปรับปรุง

(1) การแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการจูงใจทางภาษี

- ควรยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรทุกเขตการลงทุน และให้สิทธิประโยชน์ภาษีเงินได้ 8 ปี เฉพาะรายได้ที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการผลิตจาก R&D หรือการออกแบบ

- การลดหย่อนภาษีไม่ควรเกิน 60% ของเงินลงทุนที่ใช้ใน R&D และการออกแบบ ซึ่งเป็นระดับที่เท่ากับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลที่กรมสรรพากรอนุญาต

- ทบทวนมาตรการจูงใจทางภาษีสำหรับ R&D และ Innovation โดยเฉพาะที่ให้กับ SME

- ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอนุมัติการลดหย่อนภาษีจากการลงทุนใน R&D โดยศึกษาจากข้อผิดพลาดในอดีต มีคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ซึ่งรวมถึงการตอบคำถามที่ผู้ลดหย่อนภาษีถามบ่อยๆ และมีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานให้เข้าใจถึงกระบวนการในการทำงานอย่างชัดเจน

(2) การแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิผล / ประสิทธิภาพ ของมาตรการจูงใจทางการเงิน

- ปรับปรุงเงื่อนไขการใช้ Matching Fund ในการสนับสนุน R&D โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งมีนโยบายให้เงินอุดหนุนเงินลงทุนส่วนหนึ่งแก่บริษัทที่ทำการลงทุนใน R&D โดยร่วมมือกับหน่วยงานวิจัยหรือมหาวิทยาลัย

สกว. ควรยกเลิกเงื่อนไขที่ให้ สกว. มีสิทธิในผลงานวิจัย และสามารถเผยแพร่แก่สาธารณชนได้ เพราะด้วยเงื่อนไขนี้ ทำให้ไม่ค่อยมีธุรกิจมาขอทุนวิจัย เนื่องจากไม่ต้องการให้เผยแพร่ ข้อมูล / งานวิจัย ซึ่งถือว่าเป็นความลับของธุรกิจ

- จัดทำระบบประเมินโครงการ R&D ที่รัฐบาลให้เงินช่วยเหลือเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการวิจัยหรือพัฒนาของผู้อนุมัติและผู้ขอเงินทุน

(3) ปรับระบบจูงใจในการลงทุน R&D ของหน่วยงานภาครัฐ กำหนดให้หน่วยวิจัยของรัฐบาลค่อยๆ เพิ่มสัดส่วนรายได้จากการวิจัย

ระบบสนับสนุน / ส่งเสริม นอกจากการให้แรงจูงใจแล้ว ภาครัฐยังต้องทำหน้าที่สนับสนุน/ส่งเสริม ให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี เกิดการลงทุน R&D อย่างกว้างขวาง ด้วยการ

(1) สร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของไทยมีองค์ความรู้ด้าน R&D มากกว่าที่คาดกันไว้ และเป็นแหล่งความรู้ด้าน S&T และการทำ R&D ที่ผู้ประกอบการไทยพึ่งพามากที่สุด แต่น่าเสียดายยังมีการใช้มหาวิทยาลัยให้เป็นประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น จึงต้องมีการปรับ

- ปรับตัวชี้วัด (KPI) ในการประเมินตำแหน่งทางวิชาการให้รวมผลงานจากการวิจัยเชิงพาณิชย์ เช่น การจดสิทธิบัตร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ธุรกิจเอกชน

- ปรับตัวชี้วัดในการประเมินสถาบันการศึกษาโดยรวมผลงานเชิงพาณิชย์ให้มีน้ำหนักมากขึ้น ยกเลิกตัวชี้วัดที่ไม่สำคัญและทั่วโลกไม่มีใครใช้ เช่น การช่วยเหลือสังคมซึ่งเป็นภาระของสถาบันการศึกษาโดยไม่จำเป็น

- ตั้งหน่วยงานหรือใช้หน่วยงานที่มีอยู่ช่วยประสานระหว่างภาคธุรกิจกับมหาวิทยาลัย

- สนับสนุนความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยและธุรกิจ โดยให้นักศึกษาทำงานจริงในภาคธุรกิจระหว่างการเรียน โดยให้คะแนนและหน่วยกิตให้ ซึ่งที่ผ่านมาไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะต้องใช้เวลามากถึง 45 ชั่วโมง จึงจะนับเป็น 1 หน่วยกิต

(2) ผลิตทรัพยากรบุคคลด้าน R&D ให้เพียงพอ และตรงกับความต้องการของตลาด

(2.1) บรรเทาปัญหาการขาดแคลนบุคลากรเฉพาะหน้า

- อนุญาตให้ภาคเอกชนยืมตัวบุคลากรด้าน R&D ที่ทำงานใน

ภาคีรัฐ 2-3 ปี เพื่อให้ภาคเอกชนมีบุคลากรด้านนี้เพิ่มขึ้น

- แก้ไขกฎหมายแรงงานและกฎหมายตรวจคนเข้าเมือง ให้สามารถจ้างแรงงานที่มีทักษะโดยเฉพาะบุคลากรด้าน R&D ได้สะดวก เพื่อให้ SME ไทยสามารถจ้างบุคลากรด้าน R&D ต่างชาติได้

(2.2) ปรับระบบการศึกษาให้ผลิตบุคคลากรด้าน S&T เพียงพอและตรงกับความต้องการของตลาด

- เพิ่มงบประมาณการศึกษาด้าน S&T ให้เพียงพอที่จะฝึกอบรมครูที่สอน S&T ในการพัฒนาความรู้ ปรับปรุงหลักสูตรยกระดับเครื่องมือ และสนับสนุนการเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการศึกษากับภาคเอกชน
- ให้สถาบันการศึกษารับผิดชอบ มีมาตรการที่ชัดเจนสำหรับสถาบันที่ไม่สามารถทำตามที่กำหนด มีการกำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพที่ชัดเจนและเพิ่มมาตรฐานขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในส่วนที่ให้ความร่วมมือกับภาคเอกชน เพิ่มมาตรฐานของสถาบันการศึกษาและโยงงบประมาณกับ Performance ของสถาบันการศึกษา
- ยกเครื่องระบบอาชีวศึกษาและการอบรม
 - ยกระดับคุณสมบัติของครู เครื่องมือ การสอนและทรัพยากร
 - มีการประเมินจากภายนอก (Independent Evaluation)
 - นำมาตรการเพิ่มคุณภาพของการ Training, and Vocational Education and Training (TVET) เช่น การเทรนเพื่อพัฒนาความสามารถ
- เสริมความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันการศึกษากับภาคธุรกิจ สร้างโครงการที่ทำให้นักศึกษา อาจารย์และนักวิชาการมีประสบการณ์ทำงานในภาคเอกชน ภาคเอกชน (เช่น internship การฝึกอบรมอาชีวะร่วม และการศึกษาร่วมระหว่างสถาบันการศึกษาและภาคธุรกิจ) ยกย่องกิจกรรมความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาและธุรกิจ

- เสริมระบบโครงการร่วมมือสถาบันการศึกษาสายอาชีพกับบางบริษัทภาคอุตสาหกรรมในการฝึกงาน กระทรวงศึกษาเป็นศูนย์กลางข้อมูลเพื่อแก้ปัญหาการจับคู่กันระหว่างบริษัทและสถาบันการศึกษา

(2.3) แนวทางหนึ่งในการบรรเทาปัญหาเงินเดือนบุคลากรด้าน R&D ที่ต่ำกว่าภาคบริการ สามารถทำได้โดยการเปิดเสรีสาขาบริการที่มีลักษณะผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด เช่น โทรคมนาคม พลังงานและการเงิน ทำให้เงินเดือนมีความแตกต่างกันน้อยลง นอกจากนี้ยังเป็นการลดต้นทุนให้แก่ภาคการผลิตอีกด้วย

(3) ยกระดับบทบาทขององค์กร / หน่วยงาน ที่เป็นตัวกลางระหว่างแหล่งความรู้ด้าน S&T และธุรกิจที่ต้องการความรู้ หน่วยงานเหล่านี้ เช่น สถาบันยานยนต์, โปรแกรมสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทย (ITAP, สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี), สถาบันฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์ (Hard Disk Drive Institute) และ สถาบันอาหาร เป็นต้น

(4) สร้างการรับรู้เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Right: IPR) และโอกาสในการนำทรัพย์สินทางปัญญาไปใช้เชิงธุรกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายจะต้องมีนโยบาย IPR ที่ชัดเจนสำหรับงานวิจัยที่ได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และสนับสนุนการวิจัยที่มาจากความร่วมมือระหว่างธุรกิจกับหน่วยงานวิจัยของรัฐ/มหาวิทยาลัย

(5) ใช้ประโยชน์จากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ (Megaprojects) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเทคโนโลยี โดยเน้นการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างชาติมาสู่ผู้ประกอบการไทย ให้เพิ่มการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้การผลิตในประเทศ ด้วยการกำหนดให้มีสัดส่วนขั้นต่ำของการผลิตในประเทศ

(6) ปรับเพิ่มมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องโดยอิงกับมาตรฐานสากลเพื่อให้ผู้ประกอบการในประเทศยกระดับและพัฒนาผลิตภัณฑ์อยู่ตลอดเวลา

การแก้ปัญหาการขาดบูรณาการและขาดการจัดการที่ดีของหน่วยงานของรัฐ ปัญหาเรื่องนี้ก็มีหลายมิติ จึงต้องมีการแก้/บรรเทาปัญหาในแต่ละเรื่องแยกจากกัน

(1) สร้างการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบและลำดับชั้นขององค์กรที่รับผิดชอบในการพัฒนา S&T ให้ชัดเจน

- คณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม

แห่งชาติ (คณะกรรมการ STI) ควรมีหน้าที่กำกับดูแล เน้นเรื่องยุทธศาสตร์ และการจัดสรรงบประมาณ สำหรับเรื่องการปฏิบัติให้เป็นเรื่องของหน่วยงานที่ทำด้านนี้โดยตรง

- คณะกรรมการ STI ควรเพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากระดับสูงจากองค์กรธุรกิจ สหภาพการค้า (Trade Union) นักวิชาการและประชาสังคม (Civil Society) นายกรัฐมนตรีควรเป็นประธานและประชุมกันอย่างน้อยเดือนละครั้ง

- คณะกรรมการ STI ควรเน้นเรื่องการให้คำแนะนำด้านนโยบาย และเพิ่มบทบาทในการติดตามและประเมินผล

(2) สร้างความชัดเจนในเรื่องบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ R&D

- สร้างความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และติดตามประเมินผลกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ทุนโครงการต่างๆ และให้ทุนองค์กร

- คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบาย R&D ควรรายงานต่อ คณะกรรมการ STI ไม่ใช่นายกรัฐมนตรี

(3) ปรับโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ R&D

- รวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทับซ้อนกัน และตั้งหน่วยงานใหม่ที่เหมาะสม

- ตรวจสอบ (Audit) คุณภาพและประสิทธิภาพของหน่วยงานวิจัยของรัฐ โดยร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ

(4) กระจายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ STI

- เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ STI เกือบทั้งหมดอยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียง จึงควรกระจายหน่วยงานดังกล่าวไปทั่วประเทศ ให้แต่ละแห่งเป็น One-Stop Service Center สำหรับงานวิจัยด้าน S&T และควรตั้งใกล้มหาวิทยาลัย

- ยกกระดับ Regional Science and Technology Park

การปรับบทบาทภาครัฐ แม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการออกมาอย่างต่อเนื่องแต่ก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ แต่จากที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาอีกส่วนหนึ่งมาจากมาตรการภาครัฐเองและ Social Process ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้ธุรกิจไม่มีความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ดังนั้น มาตรการต่างๆ ทั้งมาตรการกระตุ้นการลงทุนใน R&D การพัฒนาขีดความสามารถ และมาตรการสนับสนุนอื่นๆ เป็นเพียง Second-Best Measure ที่ออกมาบรรเทาปัญหา

ความสำเร็จของนโยบาย/มาตรการที่ผ่านมาจึงมีน้อย จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่ต้นตอ จึงมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ

(1) การแก้ปัญหาที่เกิดจากมาตรการภาครัฐ การแก้ปัญหาค่าผูกขาด และการปกป้องของภาครัฐ ในทางปฏิบัติทำได้ยากมาก เพราะไม่ใช่ Pareto Improvement เนื่องจากเมื่อเลิกหรือยุติการปกป้อง/การผูกขาด จะมีผู้เสียผลประโยชน์ การผูกขาดบางอย่างมีมานานก่อนมีการใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 1 เสียอีก เช่น สัมปทานเปียร์ และเหล้า จนกลายเป็นบรรทัดฐาน (Norm) ของธุรกิจ บางครั้งการผูกขาดมาจากการมีระบบสัมปทานที่มีการประมูล ซึ่งในทางกฎหมายเลิกไม่ได้ และการปกป้องธุรกิจจากการแข่งขันด้วยมาตรการภาษีนำเข้าหรือโควตา เมื่อทำแล้วเลิกยาก เพราะผู้ประกอบการจะเคยชิน ทว่ายังมีมาตรการที่จะบรรเทาปัญหาได้

- การลดระดับการปกป้อง แม้ว่าจะถูกต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์ แต่ยังมีวิธีประนีประนอม โดยมีกำหนดเวลาและอัตราภาษีนำเข้าที่จะลดลง/เพิ่มโควตานำเข้า ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณว่าจะเลิกปกป้องธุรกิจ ทำให้ธุรกิจต้องปรับตัวรองรับการแข่งขันในอนาคต

- การลด / เลิกการผูกขาด ที่ทำได้ดีที่สุดคือ ใช้การเจรจาเปิดเสรีการค้า ที่จะให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ ตลอดจนการบังคับกฎหมายให้เป็นมาตรฐานสากล สำหรับกรณีการผูกขาดจากสัมปทาน เมื่อสัมปทานสิ้นสุดลงอาจจะเปิดเสรีในกรณีไม่จำเป็น เช่น สุรา นอกจากนี้บางกรณีแม้ว่าจะมีสัมปทานก็อาจจะสร้างการแข่งขันได้ เช่น กรณีสุราอาจจะปรับภาษีสรรพสามิตโดยคิดจากสัดส่วนของแอลกอฮอล์

- การป้องกันผลข้างเคียงของมาตรการรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และนโยบายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งขัดกับแนวทางการยกระดับการผลิตของประเทศ อย่างไรก็ตามการยกเลิกนโยบายจะกระทบธุรกิจอื่น เช่น ถ้าจำกัดแรงงานข้ามชาติก็จะกระทบธุรกิจบริการจำนวนมาก จึงต้องขึ้นกับทางเลือกของนโยบายและการบริหารจัดการของรัฐบาล

(2) Social Process ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเกิด Innovation ประเด็นนี้ไม่ค่อยมีการพูดถึงเพราะเป็นการยากที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ และพิสูจน์ได้ยาก อย่างไรก็ตามค่อนข้างชัดเจนว่า ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นประเทศที่เปิดกว้างทางความคิดเกือบทั้งหมด ปัญหาที่สำคัญก็คือ Social Process เกิดจากปัจจัยทางวัฒนธรรม ประเพณี และบรรทัดฐานของสังคม (Social Norm) จึงเป็นสิ่งที่แก้ไขยาก และใช้เวลานาน ไทยก็เหมือนประเทศอื่นๆ ที่มีระดับความสามารถด้าน

เทคโนโลยีต่ำ การเรียนรู้ด้านเทคโนโลยีค่อนข้างช้าไม่ทันโลก และไม่ค่อยมีการคิดค้นใหม่ๆ ของตนเอง ส่วนหนึ่งมาจาก Social Process ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเกิด Innovation ถ้าจะแก้ปัญหาก็จริงต้องเริ่มจากการเปิดกว้างทางความคิดของรัฐบาลที่ยะยอมรับความแตกต่าง Deregulation ชูธุรกิจสื่อสารทุกระดับ (ในกรณีประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่สถานีโอโทรทัศน์เป็นของเอกชน ไม่มีสถานีโอโทรทัศน์และสถานีรวมการเฉพาะกิจ) และยกเลิก Censorship นอกจากนี้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษาที่ล้าหลังอย่างปัจจุบันไปสู่การเกิด Creative และ Critical Thinking

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2559 **แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม** เมษายน

ธนชาติ นุ่มนนท์. **ความเห็นต่อร่างแผนพัฒนาดิจิทัลเศรษฐกิจและสังคม**. <https://thanachart.org/2016/02/16/4132/>

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2559 **การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล” (กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจดิจิทัล)**. โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โรงแรมรอยัลปริ้นเซส ถ.หลานหลวง, (11 มี.ค.)

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2558 **ปาฐกถาพิเศษ 100 ปี ป่วย อังการณณ์ ครั้งที่ 8 ภายใต้หัวข้อ “รัฐไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ” ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, : เผยแพร่ครั้งแรกใน ไทยพับลิก้า เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน

สฤณี อาชวานันทกุล 2558 **“บทบาท กสทช. ภายใต้เศรษฐกิจ-สังคม Digital: ร่างกฎหมาย Digital ตอบโจทย์หรือไม่?”**. จัดโดยโครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch) ณ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 11 กุมภาพันธ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัจ รัตนคำฟู, ณัฐสิฏฐิ รัชเกียรติวงศ์ 2556 **โมเดลใหม่ในการพัฒนา: ผู้การเติบโตอย่างมีคุณภาพ, บทความที่ 2 “ผู้การสร้างนวัตกรรมของอุตสาหกรรมการผลิต”**. งานสัมมนาประจำปี 2556, TDRI,

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัจ รัตนคำฟู, ณัฐสิฏฐิ รัชเกียรติวงศ์ 2556 **โครงการวิจัยชุดนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับประเทศไทยให้พ้นกับกับดักรายได้ปานกลาง: โครงการที่ 2 “การจัดทำนโยบายสาธารณะด้านนวัตกรรมเพื่อยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว”**. เสนอต่อกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ ภายใต้แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี.

สมชัย จิตสุชน, นณริฎ พิศลยบุตร, ยศ วัชรคุปต์ และ วิไล ทิวากรโกมล 2556
โครงการวิจัยชุดนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับประเทศไทยให้พ้กับ
กับดักรายได้ปานกลาง: โครงการที่ 1 “การศึกษาปัจจัยกำหนดการ
ขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว”. เสนอต่อกองทุนสนับสนุนสร้างเสริม
สุขภาพ ภายใต้แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี.

สมาคมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศไทย (ATCI). ข้อเสนอแนะ “แนวทางการ
พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล”. [https://thainetizen.org/wp-content/
uploads/2014/12/atci-digital-economy-proposal.pdf](https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2014/12/atci-digital-economy-proposal.pdf).

Perez, Carlota 2009. Technological in Working Papers in Technology
Governance and Economic Dynamics, Working Paper No. 20,
Tallin: Norway and Tallinn University of Technology, Tallinn.

Lash, Scott and John Urry 1994. *Economies of Signs and Space.*,
London, Sage Publishing.

McKinsey Global Institute 2016. *Digital Globalization: The New Era of
Global Flows*. McKinsey & Company, March.

Oxford Economics 2011. The Digital Economy: How Will It Transform
Business. A Research Paper in Collaboration with AT&T, CISCO,
Citi, PwC & SAP, Oxford UK.

UNCTAD 2015. *Science and Technology Review: Thailand*. United
Nation.

บทที่ 5

การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการและการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง:

ประเทศการค้า และ เศรษฐกิจสร้างสรรค์

ดร. บันลือศักดิ์ ปุสสารังษี¹
Bunluasak Pussarungsri, Ph.D

5.1 ความนำ

ดังที่กล่าวว่าการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจประเทศไทยต้องวางนโยบายอย่างน้อย 4 เรื่องด้วยกัน 2 เรื่องแรกเป็นการสร้างมูลค่าให้กับสินค้าและบริการ คือ การเป็นประเทศการค้าหรือ Trading Nation และการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ 2 เรื่องต่อมาจะเกี่ยวกับการผลิตสินค้าใหม่และการก้าวทันเทคโนโลยี ซึ่งประกอบด้วย เทคโนโลยีและ Innovation ของไทย และ Digital Economy ในบทนี้เป็นการเสนอแนะนโยบายด้านการเป็นชาติการค้าและเศรษฐกิจสร้างสรรค์

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างมูลค่าให้กับสินค้าและบริการที่อาจเป็นทั้งของเก่าที่เคยผลิตอยู่และของใหม่ที่ไม่เคยผลิตมาก่อน การเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการ ไม่จำเป็นว่าจะต้องใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้นเสมอไป แต่อาจจะทำได้ถ้าวางยุทธศาสตร์ให้

¹ อาจารย์เกียรติคุณ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกรรมการคณะกรรมการเจรจาตกลงการค้าระหว่างประเทศ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย pussarungsri@gmail.com

อยู่ในห่วงโซ่แห่งคุณค่าหรือ Value Chain ที่เหมาะสม เช่น การเป็นผู้ค้าปลีกและขายส่งสินค้าก็จะได้สัดส่วนรายได้สูงกว่าผู้รับจ้างผลิต ดังนั้นการเป็นชาติการค้าก็จะทำให้รายได้ของประเทศสูงขึ้นได้ นอกจากนี้สินค้าหรือบริการบางอย่างอาจจะมีมูลค่าสูงได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เช่น อาหารในภัตตาคารหรือในฝรั่งเศส การผลิตเหล้า Scotch Whiskey แต่ต้องอาศัยความรู้ที่อิงกับวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาที่เรียกว่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์หรือ Creative Economy

เศรษฐกิจสร้างสรรค์ หรือ Creative Economy เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยมีกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดจากการสร้างสรรค์ เช่น ดนตรี ภาพยนตร์ และกีฬาประเภทต่างๆ แต่ไม่มีการจัดการให้เป็นระบบ อังกฤษเป็นประเทศแรกที่เริ่มการบริหารจัดการเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งระบบและประสบความสำเร็จอย่างมาก ในปลายคริสต์ทศวรรษ 1990 รัฐบาลพรรคแรงงานภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Tony Blair เป็นผู้ริเริ่มต่อมาหลายๆ ประเทศได้สนับสนุนกิจกรรมด้านนี้และพัฒนาอย่างจริงจัง หลายประเทศประสบความสำเร็จ ที่น่าสนใจ คือ ประเทศที่ประสบความสำเร็จไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศก็สามารถประสบความสำเร็จได้ เช่นเดียวกัน ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จ คือความเข้าใจในเรื่องเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และมีนโยบายที่เหมาะสมและต่อเนื่อง นอกจากนี้การพัฒนายังควรขึ้นอยู่กับความถนัดและอิงกับวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศ การศึกษาของ UNCTAD (2008) พบว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจสร้างสรรค์มีอัตราที่สูงกว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกโดยรวม ดังนั้นเศรษฐกิจสร้างสรรค์จึงมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ประเทศไทยมีมาตรการในการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์อยู่บ้างตั้งแต่ปี 2552 แต่ก็เหมือนกับนโยบายอื่นๆ ส่วนใหญ่ที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เพราะขาดความจริงจังและต่อเนื่อง

ในบทนี้ประกอบด้วย 11 ส่วน ส่วนที่ 2 ถึงส่วนที่ 6 เป็นเรื่องประเทศการค้า โดยการทบทวนผลการศึกษเบื้องต้นเรื่อง ประเทศการค้าของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและศึกษาประเทศที่ประสบความสำเร็จในการเป็นศูนย์กลางทางการค้า จากนั้นจะนิยามคำจำกัดความของประเทศการค้าให้มีความชัดเจนเพื่อประเมิน / ทบทวนข้อเสนอแนะของผู้ทำวิจัย และเสนอแนวทวนโยบาย ประเทศการค้าส่วนที่เหลือเป็นเรื่องเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยการอธิบายความหมายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์และผลต่อเศรษฐกิจ ประสพการณ์ประเทศต่างๆในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ประเมินมาตรการของประเทศไทยที่ผ่านมาเพื่อเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสม

5.2 ความเป็นมาของนโยบายประเทศไทยการค้า (Trading Nation)

การศึกษาเรื่องนี้ของประเทศไทยมีน้อยมาก เท่าที่ติดตามและรวบรวมข้อมูล การศึกษาเกี่ยวกับการเป็นประเทศการค้าของไทยมีอยู่เพียงการศึกษาเดียวโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดยการจัดจ้างของสำนักยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์ ข้อมูลที่ใช้ในรายงานนี้เกือบทั้งหมดมาจาก การสัมมนา การติดตามข่าวสารข้อมูล และการให้สัมภาษณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องช่องทางหนังสือพิมพ์ รวมถึงจากบทความที่เผยแพร่ในสาธารณะ

การพยายามที่จะทำให้ประเทศไทยเป็น ประเทศการค้าเริ่มจากข้อเสนอของ สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย (สภาผู้ส่งสินค้าฯ) ต่อรัฐบาลในปี 2557 ใน ขณะนั้น หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล เป็นหัวหน้าทีมเศรษฐกิจ ซึ่งทางรัฐบาลก็รับ ข้อเสนอในหลักการ และมอบหมายให้สำนักงานยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ดำเนินการ สำนักงานยุทธศาสตร์การค้า ได้ว่าจ้าง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย เป็นผู้ทำการศึกษา ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้มีการจัด สัมมนาหลายครั้ง และเผยแพร่บทความเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ออกมาเป็นระยะในช่วงปี 2557 และ 2558 ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงทีมเศรษฐกิจ โดย ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ มาเป็นหัวหน้าทีมเศรษฐกิจแทน มรว.ปรีดิยาธร หลังจากนั้นรัฐบาลก็ให้ความสนใจ เรื่องนี้น้อยลง แต่การศึกษาก็ยังดำเนินต่อไป

สภาผู้ส่งสินค้าฯ มีความเห็นว่า ควรพัฒนาประเทศไทยจากการเป็นเพียงผู้ผลิต มาเป็นประเทศการค้าควบคู่กันไปด้วย และให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าของ ประเทศกลุ่ม ASEAN นั่นคือการทำให้ประเทศไทยเป็น ประเทศการค้าซึ่งมีเหตุผล รองรับจุดมุ่งหมายดังกล่าว เพราะการเป็นผู้ค้า จะช่วยทำให้สินค้ามีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกรรับจ้างผลิต จากการรวบรวมของสมเกียรติและคณะ (2556) โดยใช้ข้อมูลการกระจายตัวของมูลค่าสินค้า รองเท้าของบริษัทในสหภาพยุโรป และ iPad ของ Apple โดยจีนเป็นผู้รับจ้างการผลิต iPad ซึ่งพบว่ากำไรของผู้จัดจำหน่าย สินค้า และค้าปลีก มีสัดส่วนสูงมาก ขณะที่ผู้รับจ้างผลิตมีมูลค่าเพิ่มต่ำเพียงร้อยละ 2 ของมูลค่าการผลิตของทั้งรองเท้าและ iPad เท่านั้น แต่กำไรของผู้จัดจำหน่ายสินค้า และขายปลีกของ iPad สูงถึงร้อยละ 15 ของราคาสินค้า กรณีรองเท้ากำไรของผู้จัด จำหน่ายและขายปลีกสูงถึงร้อยละ 32.6 ของมูลค่าสินค้าสูงกว่ากำไรของเจ้าของ Brand สินค้ากว่าเท่าตัว (รูปที่ 5.1) ดังนั้นถ้าไทยสามารถพัฒนาประเทศให้เป็น ประเทศ การค้าเพื่อทำกิจกรรมด้านจัดจำหน่ายสินค้าได้ก็จะได้กำไรและมูลค่าเพิ่มสูงกว่าการ

เป็นผู้รับจ้างผลิตหลายเท่า นอกจากนี้ จากประสบการณ์ของการเป็น ประเทศการค้า จะมีการพัฒนาธุรกิจเกี่ยวเนื่องจำนวนมาก เช่น การขนส่งและ Logistic และบริการทางการเงินหลายประเภท การเป็น ประเทศการค้าจึงมีศักยภาพที่จะเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ภาคบริการที่มีมูลค่าสูงได้ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ไทยออกจาก “Middle Income Trap”

รูปที่ 5.1 การกระจายตัวของมูลค่ารองเท้าและ iPad

ตารางที่ 1 การกระจายตัวของมูลค่ารองเท้าที่เจ้าของสินค้าอยู่ในสหภาพยุโรป		ตารางที่ 2 การกระจายตัวของมูลค่าเพิ่มในการผลิตไอแพด	
ต้นทุนและกำไร	สัดส่วนของมูลค่าทั้งหมด (ร้อยละ)	ต้นทุนและกำไร	สัดส่วนของมูลค่าทั้งหมด (ร้อยละ)
กำไรของเจ้าของแบรนด์สินค้า	13.5	กำไรของบริษัทแอปเปิล	30
ต้นทุนในการวิจัยและออกแบบ	11	กำไรของบริษัทเกาหลีใต้ (บริษัท Samsung ซึ่งเป็นผู้ผลิตจอภาพ และหน่วยความจำ)	7
ต้นทุนในการการตลาดและสร้างแบรนด์สินค้า	8.5	กำไรที่ไม่สามารถระบุที่มา	5
กำไรของผู้ผลิต	2	กำไรของบริษัทไต้หวัน (บริษัท Foxconn ซึ่งเป็นผู้ผลิตและประกอบเครื่อง)	2
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	17.4	กำไรของบริษัทในสหรัฐอเมริกาที่นอกเหนือจากบริษัทแอปเปิล	2
ต้นทุนค่าขนส่งและภาษี	5	ต้นทุนด้านแรงงานในประเทศจีน	2
ต้นทุนค่าแรงงาน	0.4	ต้นทุนด้านวัสดุดิบ	31
ต้นทุนค่าวัสดุดิบ	8	ต้นทุนด้านปัจจัยนำเข้า ที่นอกเหนือจากแรงงานในประเทศจีน	5
ต้นทุนค่าปัจจัยนำเข้าอื่นๆ	1.6	กำไรของภัตตาคารขายสินค้าและขายปลีก	15
กำไรของภัตตาคารขายสินค้าและขายปลีก	32.6		

ที่มา: Pilot (2013)

ที่มา: Kramer et al. (2011)

ที่มา : สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (2556)

5.2.1 การเป็นประเทศการค้าตามคำจำกัดความของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย

การเป็นประเทศการค้าเริ่มจากการที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการค้า โดย “เป็นตัวแทนระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย” มีความรู้ความชำนาญด้านการตลาด การจัดหาแหล่งสินค้าและบริการ มีความชำนาญด้านการค้าระหว่างประเทศ และมีระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีระบบการขนส่งที่ดี ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ศูนย์กลางที่ทำหน้าที่เป็นสถานที่สำหรับการซื้อ-ขายเท่านั้น

ธุรกิจไทยต้องมีความเชี่ยวชาญในการผลิตสินค้าและบริการ และใช้ความเชี่ยวชาญนั้นๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นการผลิตเอง โดยการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและส่งออกไปยังตลาดอื่น การผลิตในประเทศอื่น รวมถึงการใช้ระบบการผลิตใหม่ๆ เช่น Contract Manufacturing และ Contract

Farming เพื่อจ้างผู้ผลิตในต่างประเทศ หรือให้คนอื่นผลิตให้ด้วยการให้ Licensing - การให้ลิขสิทธิ์ทางการค้า Franchising - การให้สัมปทาน เป็นต้น จะเห็นว่า การที่จะเป็นประเทศการค้าไม่ใช่เรื่องง่ายไม่เพียงภาครัฐจะต้องมีมาตรการสนับสนุนแล้วภาคเอกชนจะต้องพัฒนาขีดความสามารถอีกหลายด้าน สรุปก็คือการเป็นชาติการค้าหรือประเทศการค้า นอกจากจะเป็นศูนย์กลางทางการค้าแล้ว ยังต้องมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีระบบการขนส่งและ Logistic ที่ดี และยังมีความสามารถในการผลิตซึ่งรวมถึงการจ้างผลิตและขาย Franchise ด้วย

5.2.2 นิยามการเป็นประเทศการค้าและประเทศที่เป็นประเทศการค้า

ตามที่มีการเสนอให้ไทยเป็น ประเทศการค้าทว่า ยังไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจน และเข้าใจได้ง่ายว่า “Trading Nation” คืออะไร การที่คำจำกัดความไม่ชัดเจน อาจจะทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดนโยบายได้ ถ้าอิงคำจำกัดความจากที่มีการใช้อย่างกว้างขวาง คำว่า ประเทศการค้า หมายถึง ประเทศที่มีสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศสูง เมื่อเทียบกับมูลค่าเศรษฐกิจ หรือ GDP ประเทศที่เป็น ประเทศการค้าอาจเรียกชื่ออื่นอีกว่า Trade Dependent Economy หรือ Export-Oriented Economy โดยปกติประเทศเล็กจะมีสัดส่วนการพึ่งพิงการค้ากับต่างประเทศมาก เพราะตลาดในประเทศมีขนาดเล็ก ประเทศที่มีสัดส่วนมูลค่าการส่งออกต่อมูลค่าเศรษฐกิจสูงที่สุดก็คือ ลิกซมเบอร์รี่ ที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงถึง 313%

สามารถแบ่งประเภทของ ประเทศการค้าเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ตามสัดส่วนของการส่งออกสินค้าสำคัญ คือ ประเทศที่ส่งออกโภคภัณฑ์มาก ประเทศที่ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมาก และประเทศที่ส่งออกบริการมาก ทว่าโดยปกติแต่ละประเทศอาจจะส่งออกมากกว่า 1 ประเภท

ถ้าพิจารณาตามคำจำกัดความนี้ ประเทศไทยก็เป็น ประเทศการค้าเพราะสัดส่วนการค้าสินค้าและบริการระหว่างประเทศของไทยสูงกว่า 120% ของ GDP โดยมีสัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมถึงเกือบ 80% ของการส่งออกสินค้าทั้งหมด อย่างไรก็ตาม จากข้อเสนอของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือและ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย การเป็นประเทศการค้าจะมีความหมายมากกว่าการส่งออกสินค้าหรือบริการ แต่หมายถึงการเป็นศูนย์กลางทางการค้า เหมือนกับสิงคโปร์และฮ่องกงที่ให้บริการด้านอื่นๆ เช่น Warehouse โลจิสติกส์ และบริการทางการเงินด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงการไปลงทุนในประเทศอื่นเพื่อนำทรัพยากร/ผลิตสินค้าอีกด้วย

ตามคำจำกัดความประเทศการค้าที่เป็นศูนย์กลางทางการค้า จะคล้ายกับการเป็น Transshipment Port หรือคำว่า Entrepot (Warehouse) ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายความว่า เป็นเมืองหรือท่าเรือที่รับทำการค้า (Trading Port) ก็คือเป็นสถานที่ใช้ในการนำเข้า จัดเก็บ หรือค้าขายสินค้า ที่รวมถึงการส่งออกสินค้าเหล่านั้นด้วย

การเป็นศูนย์กลางทางการค้าเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยยุคกลางและแพร่หลายอย่างมากในช่วงการค้าเครื่องเทศเพื่องู สาเหตุที่ต้องมีศูนย์กลางทางการค้า หรือตลาดกลาง ก็เพราะการขนส่งมีระยะทางไกลและผู้ซื้อมาจากหลายแห่งด้วยกัน การมีศูนย์กลางทำให้ผู้ขายไม่ต้องเดินทางไกลไปยังผู้ซื้อหลายแห่งขณะที่ผู้ซื้อก็สามารถหาสินค้าที่ต้องการหลายอย่างได้ในที่เดียว เกิด Economy of Scale และ Economy of Scope ดังนั้นการเป็นศูนย์กลางทางการค้าจึงสร้างรายได้จำนวนมากให้กับประเทศหรือเมืองที่ทำการค้า ในอดีตมีศูนย์กลางทางการค้าหลายแห่งทั่วโลก เช่น สิงคโปร์ และ ฮองกง

โดยปกติประเทศที่เป็นประเทศการค้าจะใช้นโยบายการค้าเสรี ภาชีนำเข้าต่ำมากและมีการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีน้อยมาก ประเทศที่เป็นประเทศการค้า เช่น สิงคโปร์ และ ฮองกง ประเทศการค้าเกือบทั้งหมดมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) หรือความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ เพื่อเป้าหมายในการเข้าถึงตลาด (Market Access) ต่างประเทศ สำหรับสินค้าของประเทศตน

โดยสรุป นิยามอย่างง่ายของประเทศการค้าคือ ประเทศที่มีสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศสูง เมื่อเทียบกับมูลค่าเศรษฐกิจ มีระบบการค้าขายเสรี รวมทั้งการมีกฎ ระเบียบ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการค้าขายอย่างเต็มที่

5.3 ข้อเสนอมาตรการของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็น ประเทศการค้า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอมาตรการหลายอย่างดังนี้

(1) สร้างกลยุทธ์ทางการค้าของประเทศในเชิงรุก โดยบุกไปตลาดต่างประเทศเพื่อขยายส่วนแบ่งตลาดและสร้างกำไรที่เป็นของบริษัทสัญชาติไทย

(2) สร้างการเติบโตของธุรกิจ在不同ประเทศเพื่อกระจายความเสี่ยง โดยไม่ยึดติดกับรายได้ภายในประเทศเพียงอย่างเดียว แต่มีรายได้จากต่างประเทศด้วย

(3) กระจายความเสี่ยงจากการค้าที่ต้องพึ่งพิงบริษัทต่างชาติที่เข้ามาใช้ไทยเป็นฐานการผลิต โดยบริษัทไทยจะต้องค้าขายกับต่างประเทศด้วยเช่นเดียวกับบริษัทต่างประเทศ

(4) สร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้เหนือกว่าประเทศคู่แข่ง การได้เปรียบดังกล่าวจะทำให้ไทยมีความสามารถสูงกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาเดียวกันและเตรียมเข้าสู่การแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สิงคโปร์และญี่ปุ่น

(5) ผลักดัน SMEs ของไทยเข้าสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศ การผลักดันดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างมีแบบแผนเหมือนประเทศที่ประสบความสำเร็จในการเป็นประเทศการค้ามาแล้ว

(6) สำหรับแนวทางการผลักดันให้ผู้ประกอบการไทยมีความพร้อมและทำให้ประเทศไทยสามารถก้าวเป็น ประเทศการค้าได้แก่

- การบูรณาการหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบคล้ายกับ กระทรวงเศรษฐกิจการค้า และอุตสาหกรรม หรือ METI (Minister of Economy, Trade and Industry) ของญี่ปุ่น
- การเร่งรัดการดำเนินงานในลักษณะ JETRO Model เพื่อให้ผู้ประกอบการไทยได้รับข้อมูลเชิงลึกที่เพียงพอกับการสร้างเครือข่าย หาพันธมิตรและการลงทุนในต่างประเทศ

(7) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างสินค้าส่งออกของไทยโดย

- ส่งเสริมให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มจากการสร้างแบรนด์ และนวัตกรรม อาทิ การจัดตั้ง National Design and Innovation Development Center เป็นต้น
- การเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าในตลาดต่างประเทศ อาทิ เครือข่ายการกระจายสินค้า ศูนย์แสดงสินค้าไทยในต่างประเทศ เป็นต้น
- การให้สิทธิประโยชน์ และการส่งเสริมการลงทุนของ ผู้ประกอบการไทยในต่างประเทศ อาทิ การยกเว้นภาษีรายได้ นำกลับ จากการลงทุนและการทำธุรกิจ ในต่างประเทศ เป็นต้น

(8) อื่นๆ เช่น

- การขยายและเพิ่มจำนวนสาขาของธนาคารพาณิชย์ไทยในต่างประเทศ เพื่อรองรับความต้องการของผู้ประกอบการไทยที่ไปลงทุนในต่างประเทศ
- การให้ข้อมูลความเสี่ยงและบริการป้องกันความเสี่ยงทางการค้า และการลงทุนที่สะดวก และรวดเร็วเพียงพอกับความต้องการทางธุรกิจ
- การพัฒนาด้านบุคลากรและองค์ความรู้ในการทำธุรกิจ การค้า

การลงทุน และกิจกรรมโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ

- การส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของไทยให้มีมาตรฐานระดับประเทศ ทั้งในส่วนของมาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ และมาตรฐานด้านความปลอดภัย (Security) ตลอดจนสามารถสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศไทยมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งของประเทศเหมาะสมอยู่แล้ว

- ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็น เช่น เครือข่ายโทรคมนาคมขนส่งทางถนน รถไฟฟ้าความเร็วสูงและท่าเรือ การจัดตั้ง One-Stop Service เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และการจัดตั้งศูนย์กระจายสินค้า เป็นต้น

5.4 การดำเนินงานประเทศการค้าที่ผ่านมาของภาครัฐ

นโยบาย/ มาตรการ ที่ผ่านมาภาครัฐได้มีนโยบาย/มาตรการ ดังนี้

(1) **จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน** ซึ่งนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 44 ทำให้มีที่ดินพร้อมที่จะพัฒนา ทางกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และภาคเอกชนเข้าไปดำเนินการในการลงทุนพัฒนานิคมอุตสาหกรรม โดยเอกชนเข้าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ มีการส่งเสริมให้เกิดคลัสเตอร์ต่างๆ ของภาคอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทั้งสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่อส่งขายไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมาร์

(2) **ปรับกฎหมายที่เอื้อต่อการค้าและการประกอบธุรกิจ**

(3) **นโยบายส่งเสริมธรรมาภิบาล ความโปร่งใส** โดยเน้นการแก้ปัญหาคอร์รัปชันและส่งเสริมให้มีสำนักงานใหญ่ข้ามประเทศ เป็นต้น

(4) **ปรับตัวเพื่อรับมือกับการใช้มาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีของประเทศคู่ค้า** วิธีที่ไทยจะแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคือเพิ่มมาตรฐานสินค้าให้เป็นมาตรฐานเดียวกับมาตรฐานโลก ประเทศไทยได้เดินไปในแนวนี้นี้โดยมีสินค้าที่อยู่ในขั้นตอนดำเนินการกว่า 100 รายการ ทำได้แล้วกว่า 30 รายการ

นอกจากนี้ได้มีการดำเนินการจัดการเตรียมพร้อมในด้านอื่นๆ เช่น การทำแผนในการจัดสร้างสนามบินทดสอบยานยนต์ที่สามารถรองรับการทดสอบยานยนต์ที่วิ่งด้วยความเร็วถึง 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และการสร้างศูนย์ทดสอบยานยนต์ เพื่อให้ผู้ผลิตในประเทศไทยไม่ต้องส่งออกไปทดสอบในต่างประเทศ

(5) **การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล** (รายละเอียดอยู่ใน Digital Economy)

การเปิดเสรีภาคบริการ เพื่อสนับสนุน ประเทศไทยการค้า โดยคณะกรรมการทำงานเฉพาะกิจเพื่อกำหนดทิศทางในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยภายใต้ AEC (คณะทำงานฯ) ได้เสนอให้มีการเปิดเสรีภาคบริการ 5 สาขาหลัก บวกกับสาขาอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้ไทยเป็น ประเทศไทยการค้าดังนี้

(1) **ICT Cluster** ได้แก่ บริการคอมพิวเตอร์ (ติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ สนับสนุนการใช้งานซอฟต์แวร์ ประมวลผลข้อมูลและฐานข้อมูล) และบริการโทรคมนาคม (ทุกสาขา) การเปิดเสรีก็เพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น เกิดองค์ความรู้ใหม่ และกระตุ้นให้เกิดความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ให้ทยอยเปิดเสรีภายใน 1-3 ปี การเปิดเสรีจะเป็นในหมวด 3 (Mode 3 -Commercial Present) และ 4 (Mode 4- Movement of Natural Persons) โดยในหมวด 4 ให้มีการเคลื่อนย้ายผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศระดับ Executive Managers/Expertise (โดยการโอนย้ายภายในบริษัท) เข้ามาทำงานโดยมีเงื่อนไขเข้ามาจัดตั้งสำนักงานใหญ่ (Headquarter) ในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ไทยเป็น ศูนย์กลางของ Headquarter Office สำหรับโทรคมนาคมในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

(2) **ขนส่ง/โลจิสติกส์** ได้แก่ บริการขนส่งทางทะเล (ขนส่งสินค้า บำรุงรักษา) บริการขนส่งทางอากาศ (ขนส่งสินค้า บำรุงรักษาและซ่อมบำรุงอากาศยาน) และบริการเกี่ยวเนื่องกับการขนส่ง (รับจัดการสินค้าขนส่งทางทะเล เก็บสินค้าและคลังสินค้า) การเปิดเสรีก็เพื่อลดต้นทุนการขนส่ง การค้าสินค้าและการทำธุรกิจ ตลอดจนทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ให้ทยอยเปิดเสรีภายใน 1-3 ปี การเปิดเสรีจะเป็นในหมวด 1 (Cross Border Service), หมวด 3 (Commercial Present) และ หมวด 4 (Movement of Natural Persons) ในหมวด 4 ให้มีการโอนย้ายแรงงานทักษะ (Skilled Workers) จากต่างประเทศโดยการโอนย้ายภายในบริษัท/การทำงานตามสัญญาจ้าง โดยมีเงื่อนไขการเปิดเสรี 2 ประการคือ ในด้านบริการขนส่งทางทะเลต้องเป็นเรือของผู้ให้บริการ (ชกธงเรือของชาตินั้น) และด้านบริการขนส่งทางอากาศ ต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายซ่อมบำรุงอากาศยานให้เหมาะสม เช่น การแบ่งหน่วยซ่อมอากาศยาน เป็นต้น

(3) **ก่อสร้าง** ได้แก่ บริการก่อสร้างด้านอาคาร (General Construction work for Building) และบริการงานก่อสร้างด้านวิศวกรรม (General Construction Work for Civil Engineering) เป้าหมายหลักก็คือการนำเข้าเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการวางระบบโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ไทยก็ยังจำเป็นต้องส่งออกธุรกิจก่อสร้างไปประเทศต่างๆ ทั่วโลก เช่น ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ตะวันออกกลางและอินเดีย ให้ทยอยเปิด

เสรีภายใน 1-3 ปี การเปิดเสรีจะเป็นในหมวด 1 (Cross Border Service), หมวด 3 (Commercial Present) และ หมวด 4 (Movement of Natural Persons) ในหมวด 4 ให้มีการโอนย้ายบุคคลากรระดับ Executive Managers/Expertise จากต่างประเทศ โดยการโอนย้ายภายในบริษัท/การทำงานตามสัญญาจ้าง โดยมีเงื่อนไขการเปิดเสรีโดยให้ต่างชาติถือหุ้น 80-100% โดยมีเงื่อนไขให้ธุรกิจจากต่างประเทศต้องใช้ไทยเป็นศูนย์กลางในการจัดตั้ง Regional Headquarter ในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของ Headquarter Office และให้มีการนำเข้าบุคคลากรเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้

(4) การเงิน/ประกันภัย ได้แก่ บริการหลักทรัพย์ บริการธนาคารและบริการประกันภัย ก็เพื่อทำให้ผู้ประกอบการเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้นและช่วยสนับสนุนการดำเนินธุรกิจ ททยอยเปิดเสรีภายใน 3-7 ปี โดยเปิดในหมวด 1 (Cross Border Service) และ 3 (Commercial Present) มีเงื่อนไขว่าต่างชาติถือหุ้น 100% เฉพาะบริษัทที่เป็นสาขา (Subsidiary)

(5) การศึกษา ทั้งระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา โดยมีเหตุผลว่าเพื่อเป็นการวางรากฐานในการพัฒนาประเทศด้วยการสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเน้นการพัฒนาทักษะด้านภาษาอังกฤษ การบริหารจัดการ การวางแผน การตลาดและเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเพิ่มมาตรฐานในด้านต่างๆ เช่น ด้านฝีมือแรงงานและการให้บริการ ให้ทยอยเปิดเสรีภายใน 1-3 ปี การเปิดเสรีจะเป็นในหมวด 1 (Cross Border Service), หมวด 3 (Commercial Present) และ หมวด 4 (Movement of Natural Persons) ในหมวด 4 (Movement of Natural Persons) การเปิดเสรีมีเงื่อนไขว่าจะพิจารณาหลักสูตรนานาชาติให้เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการศึกษา และปรับปรุงกฎหมายสถาบันการศึกษาเอกชนให้มีความเหมาะสม เช่น เรื่องการขอรับใบอนุญาต เป็นต้น และกฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน และการพำนักในประเทศไทย

(6) บริการอื่นๆ ได้แก่ บริการด้านวิจัยและพัฒนา (วิทยาศาสตร์ธรรมชาติและสังคมศาสตร์) บริการวิจัยตลาด บริการที่เกี่ยวข้องกับการให้การปรึกษา บริการทดสอบและวิเคราะห์ทางเทคนิค บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเทคนิคและวิทยาศาสตร์ และบริการสิ่งแวดล้อม สาเหตุการเปิดเสรีเนื่องจากสาขาเหล่านี้เป็นสาขาที่ที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนา การเสริมสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ที่จะมาใช้ในการดำเนินธุรกิจ รวมถึงการพัฒนาาระบบการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการไทยให้มีความยั่งยืน และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศ โดยทยอยเปิดเสรีภายใน 3-7 ปี ทั้ง 4 หมวด โดยมีเงื่อนไขการเปิดเสรี

โดยให้ต่างชาติถือหุ้น 80-100% โดยมีเงื่อนไขให้ธุรกิจจากต่างประเทศต้องใช้ไทย เป็นศูนย์กลางในการจัดตั้ง Regional Headquarter ในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของ Headquarter Office และให้มีการนำเข้าบุคคลากร เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้

5.5 ประเมินการเป็นประเทศการค้าของไทย

เศรษฐกิจของไทยยังต้องพึ่งพาการส่งออก ซึ่งรายได้ประมาณ 70% ของ GDP มาจากการส่งออกสินค้าและบริการ การกำหนดทิศทางของประเทศ (Positioning) ให้เป็นประเทศการค้าจึงมีความเป็นไปได้ และเหมาะสม ทว่าการจะเป็น ประเทศการค้าแบบเป็นศูนย์กลางทางการค้าของภูมิภาค เช่น สิงคโปร์ และฮ่องกง ไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะต้องมีปัจจัยหลายอย่างประกอบ เช่น

ประการแรก ต้องมีที่ตั้งที่เหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางทางการค้ากับประเทศใกล้เคียง ในกรณีฮ่องกงและสิงคโปร์ ยังมีปัจจัยสนับสนุนอื่นอีกที่เหมือนกันก็คือ มีประเทศใกล้เคียงที่เป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีการกีดกันทางการค้าและเก็บภาษีในอัตราที่สูง เช่น กรณีฮ่องกง คือจีน และกรณีสิงคโปร์ ก็คือไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย การที่ จีน ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ยังมีอัตราภาษีนำเข้าสูง และการกีดกันการค้าสำหรับสินค้าหลายประเภท ทำให้ผู้นำเข้าของประเทศดังกล่าวต้องฝากสินค้าไว้กับฮ่องกงและสิงคโปร์ใน Warehouse เพื่อไม่ต้องจ่ายภาษีนำเข้าทันที และจะนำสินค้าเข้าประเทศตนเองก็ต่อเมื่อจะใช้จริงๆ

ประการที่สอง มีการพัฒนาบริการที่ต่อเนื่องจากการค้า ทั้งในฮ่องกง และสิงคโปร์ มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้าครบครัน เช่น โลจิสติกส์ กฎหมาย และการเงิน ปัจจุบันพัฒนาไปถึงระบบตลาดล่วงหน้า และเป็นตลาดการขายทรัพย์สินทางปัญญา

ประการที่สาม ตลาดการค้าเสรี ทั้ง ฮ่องกงและสิงคโปร์ มีภาษีนำเข้าเป็นศูนย์เกือบทุกประเภทสินค้า และแทบไม่มีการกีดกันทางการค้าเลย

ประการที่สี่ ตลาดการเงินเสรี นอกจากนี้ การเงินก็มีการปล่อยให้นำเงินเข้าออกเสรี กรณีฮ่องกงยังใช้ระบบ Currency Board กำหนดค่าดอลลาร์ฮ่องกงคงที่กับดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อลดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนและปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก ขณะที่สิงคโปร์ให้นำเงินตราต่างประเทศออกนอกประเทศได้อย่างเสรี (แต่ห้ามนำเงินดอลลาร์สิงคโปร์ออกนอกประเทศต้อง

เปลี่ยนเป็นเงินสกุลต่างประเทศก่อน)

ประการที่ห้า กฎระเบียบในการประกอบธุรกิจที่ง่าย ของทั้งฮ่องกงและสิงคโปร์ ในการจัดอันดับล่าสุดสิงคโปร์ ได้อันดับที่ 2 ของโลกที่ทำธุรกิจง่ายที่สุด ขณะที่ฮ่องกงอยู่อันดับที่ 5 ขณะที่ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 46 จึงไม่น่าแปลกใจว่ามีบริษัทข้ามชาติจำนวนมากไปตั้งสำนักงานใหญ่ที่นั่น นอกจากนี้ ไทยถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTB) อยู่ในอันดับสูงมากถึงกว่า 1,500 รายการ แม้ว่าจะไม่ใช่บ่อยนักก็ตาม แต่ NTB ก็ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มีการเรียกสินบนได้ง่าย นอกจากนี้กฎหมายและระเบียบต่างๆ เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งนำไปสู่การเรียกสินบนและทุจริตได้ง่าย

โดยสรุป การที่ประเทศไทยจะเป็นประเทศการค้าในลักษณะที่เป็นศูนย์กลางทางการค้าใน ASEAN ต้องแข่งกับสิงคโปร์ที่เป็น “Trading Nation” ตัวจริง และมีความได้เปรียบไทยในหลายด้าน เช่น แทบไม่มีภาษีนำเข้า Corporate Income Tax ต่ำกว่าไทย เงินโอน การลงทุนต่างๆ ก็ยืดหยุ่นได้ตามความต้องการของประเทศว่าต้องการให้ต่างประเทศมาลงทุนอะไร แล้วยังมีสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมให้เหมาะสำหรับธุรกิจโดยเฉพาะ ที่เราเรียกว่าเสื้อผ้าที่ตัดเฉพาะตัวเป็นรายๆ ไป หรือ Custom Made นอกจากนี้กฎระเบียบต่างๆ ก็ชัดเจนโปร่งใส กฎระเบียบ และกฎหมายก็เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจ และเป็นประเทศที่ขีดความสามารถในการแข่งขันเป็นอันดับต้นๆ ของโลก ที่สำคัญคือที่ตั้งได้เปรียบเพราะเป็นศูนย์กลางการค้าทางทะเลของเอเชียตะวันออกเฉียง

ดังนั้นถ้าประเทศไทยต้องการเป็น ประเทศการค้าจริง ต้องวางกลยุทธ์ให้ติดตั้งแต่การเลือกสินค้า เพราะไทยไม่ได้ถนัดไปสินค้าทุกประเภทโดยเฉพาะสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่ม (Value Added) สูงก็ยังมีน้อย ประเภทบริการที่ถนัดก็มีจำกัดเพียงไม่ประเภท ได้แก่ การดูแลสุขภาพ รักษาพยาบาล (Health Care) การท่องเที่ยว รวมถึงโรงแรม ร้านอาหาร บริษัททัวร์ ฯลฯ หากเป็น “Trading Nation” เฉพาะบริการเหล่านี้จะยังไม่เพียงพอที่จะเป็นบริการที่จะขายเพราะมูลค่ายังต่ำ แต่หากมองไปในอนาคต 5-10 ปี ข้างหน้าการที่จะเป็น “Trading Nation” ในเรื่องบริการ ต้องหันไปเน้นบริการที่มีนวัตกรรม สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศที่เน้นนวัตกรรม ที่จะเพิ่มงบประมาณการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม จาก 0.2% ของ GDP เป็น 1% และ 2% ของ GDP ตามลำดับ อยู่แล้ว คณะรัฐมนตรีเองก็มีมติเรื่อง Talent Mobility และจะมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาด้าน วิทยาศาสตร์

เทคโนโลยี และนวัตกรรม ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาไทยให้เป็น Trading Nation

5.6 ข้อเสนอแนะทางนโยบายประเทศการค้า

ในภาพรวมประเทศไทยยังห่างไกลจากการเป็นศูนย์กลางการค้าเมื่อเทียบกับฮ่องกงและสิงคโปร์ นอกจากนี้จะเสียเปรียบเรื่องที่ตั้งแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ อีก เช่น กฎหมาย และกฎระเบียบด้านการค้า สิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าอื่นๆ มาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) และขั้นตอนในการโอนเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนระดับการพัฒนาของธุรกิจโลจิสติกส์และบริการทางการเงินยังตามไม่ทันสิงคโปร์ และฮ่องกง ดังนั้นถ้าจะทำเรื่องนี้จริงจะต้องพัฒนาหลายด้านอย่างจริงจัง รวมถึงการแก้กฎหมาย การเปิดเสรีสาขาบริการที่เกี่ยวข้อง และลดการกีดกันทางการค้าทั้งภาษีและไม่ใช่ภาษี ตลอดจนลดอุปสรรค/ขั้นตอนการโอนเงินระหว่างประเทศ ประเด็นสำคัญคือ ไทยยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นศูนย์กลางการค้าใน ASEAN และไม่มีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางการค้าสินค้าทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าโภคภัณฑ์โดยรวม

ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงมีความเห็นต่างจากข้อเสนอของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในแง่ของการกำหนดเป้าหมายของการเป็นศูนย์กลางทางการค้า และมีมาตรการเพิ่มเติมจากที่มีการเสนอเพื่อให้เป็นทางเลือกของนโยบาย โดยควรมีแนวนโยบายเป็นขั้นตอนดังนี้

(1) ควรทดลองการเป็นศูนย์กลางทางการค้าสินค้าที่ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขัน ได้แก่ ข้าว และ อัญมณี โดยทำเป็น Pilot Project เพื่อเรียนรู้และพัฒนาเป็นสินค้าอื่นๆ ต่อไป

(2) เร่งรัดการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่มีการเสนอโดยคณะกรรมการทำงานเฉพาะกิจเพื่อกำหนดทิศทางในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยภายใต้ AEC รวมถึงข้อเสนอของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ยกเว้นเรื่องการเป็นศูนย์กลางทางการค้า) ให้เป็นไปตามที่วางไว้ เพราะแม้ว่าไม่มีเป้าหมายในการเป็น ประเทศการค้ามาตรการเหล่านั้นก็เป็นสิ่งที่ควรทำ

(3) ลดการกีดกันทางการค้าทั้งภาษี และ NTB เป็นการเร่งด่วน

(4) ทบทวน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำธุรกิจการค้าทั้งหมด ให้มีความโปร่งใส ปฏิบัติได้ง่าย ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

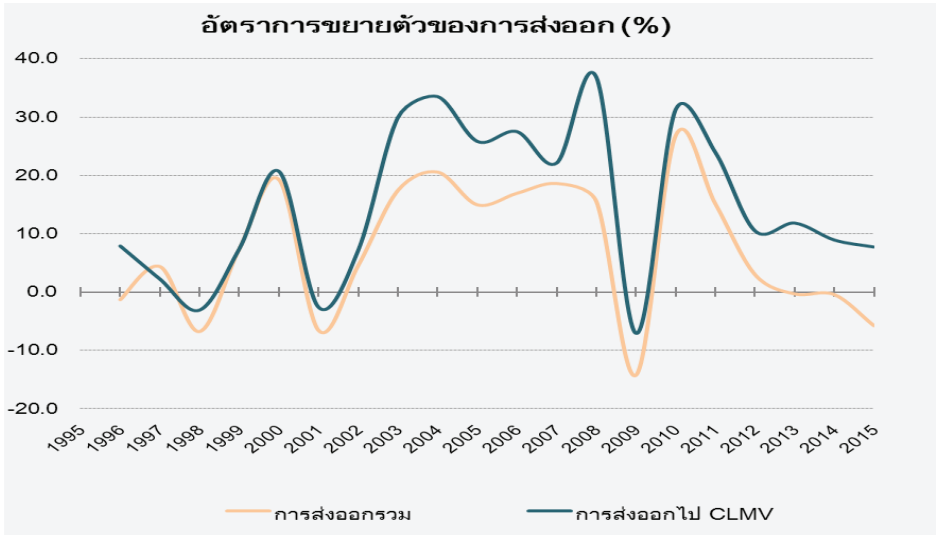
(5) ทบทวนระบบการแข่งขัน (Competition Regime) เพื่อให้มีการแข่งขัน

ที่เป็นธรรมกับธุรกิจทุกขนาด ทุกประเภท และลดการครอบงำ / ผูกขาดตลาด โดยธุรกิจรายใหญ่/ธุรกิจข้ามชาติ

(6) **วางยุทธศาสตร์ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง** ตามกรอบความร่วมมือGMS ที่เป็นโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม หรือ CLMV กับแคว้นยูนนานและกวางสีทางตอนใต้ของจีน แทนการเป็นศูนย์กลางของ ASEAN ความร่วมมือใน GMS มีหลายด้าน เช่น พลังงาน การท่องเที่ยว การขนส่ง โทรคมนาคม เป็นต้น ทว่าโครงการสำคัญที่สุดที่จะช่วยวางรากฐานให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าใน GMS คือ การพัฒนาระบบขนส่งทางบก ทั้งทางถนนและระบบราง (รถไฟ) เพื่อทั้งการเดินทางติดต่อของประชาชนและการขนส่งสินค้า การขนส่งและคมนาคมทางน้ำและทางอากาศ การที่ CLMV เป็นประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะของเศรษฐกิจกำลังพัฒนา การขยายตัวของเศรษฐกิจจึงอยู่ในระดับสูง ทำให้การส่งออกของไทยไป CLMV ขยายตัวในอัตราที่สูงกว่ามูลค่าการส่งออกโดยเฉลี่ย (รูปที่ 5.2) และสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การส่งออกของไทยไป CLMV ยังไม่เต็มประสิทธิภาพเพราะเนื่องจากปัญหาระเบียบพิธีศุลกากรทำให้การค้าเกือบทั้งหมดเป็นการค้าชายแดน โดยมีเมืองหน้าด่าน 11 แห่ง และมีสะพานเชื่อม 4 แห่งกับลาว (อีก 2 แห่ง อยู่ระหว่างก่อสร้าง) ดังนั้นถ้าสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้จะสามารถเพิ่มการค้าของไทยกับ CLMV ได้อีกมาก ขณะที่เส้นทางคมนาคมในโครงการ GMS ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ โดยเส้นทางในลาวที่เชื่อมต่อไปเวียดนามกำลังอยู่ในขั้นตอนของการก่อสร้าง ขณะที่ถนนเชื่อมไทยกับพม่ายังไม่ได้มีการก่อสร้างแต่อย่างใด ถ้าโครงข่ายถนนและเส้นทางคมนาคมเสร็จสิ้นก็จะสามารถเพิ่มการค้าได้อีกมาก

รูปที่ 5.2 อัตราการขยายตัวของการส่งออกของไทยโดยรวม และการส่งออก CLMV (%)



ที่มา ข้อมูลจาก ธพท.

การค้าของไทยกับ CLMV เป็นเพียงส่วนหนึ่งของประโยชน์ที่ไทยได้รับจากโครงการ GMS ยังมีประโยชน์ด้านอื่นๆ คือการลงทุนและการเชื่อมโยงกับจีนและประเทศอื่นๆ ตามนโยบาย One Belt / One Road ของจีน

ปัจจุบัน ไทยเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงขึ้น จนไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีทางการค้า (GSP) แล้ว ทั้งสหรัฐฯ และยุโรปได้ตัด GSP ที่ให้ไทยไปนานแล้ว ประกอบกับค่าจ้างของไทยแพงขึ้นและแรงงานเริ่มขาดแคลน ทำให้ไทยต้องย้ายฐานการผลิตไปประเทศที่ต้นทุนต่ำกว่า ซึ่งประเทศที่เหมาะสมที่สุดคือ CLMV เพราะอยู่ใกล้กันและมีวัฒนธรรมคล้ายกัน และประเทศเหล่านี้ยังได้ GSP ในหลายสินค้าจากสหรัฐฯ และยุโรปอยู่ ทำให้ไทยใช้ประโยชน์ทางอ้อมได้ ขณะเดียวกันธุรกิจไทยหลายบริษัทที่พัฒนามาถึงระดับที่มีความสามารถที่จะลงทุนข้ามชาติได้ก็เริ่มลงทุนไปผลิตเพื่อขายในประเทศที่ลงทุน หรือขายไปประเทศอื่นหรือให้บริการกับประชาชนในประเทศที่ลงทุน และการลงทุนเพื่อนำทรัพยากรมาใช้ ซึ่งก็ตรงกับแนวทางที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเสนอ

โครงการพัฒนาระบบขนส่งใน GMS ทำให้ไทยสามารถขนส่งสินค้าไปจีน โดยผ่านลาวต่อไปยังเวียดนาม โดยใช้ถนนหลักที่เชื่อมภาคเหนือและใต้ของเวียดนาม เข้าด้วยกัน การขนส่งสินค้าไปเวียดนามไม่ใช่มีศักยภาพที่จะแค่การขยายการค้ากับ เวียดนาม แต่ยังมีโอกาสที่จะขยายการค้าไปอีกหลายประเทศโดยอาศัยท่าเรือเมืองดานัง ของเวียดนาม และเส้นทางรถไฟที่เชื่อมจีนและยุโรป กรณีท่าเรือดานัง ในอนาคตไทย อาจจะสามารถส่งสินค้าไปญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และแม้กระทั่งสหรัฐฯ ได้ในเวลาที่สั้นกว่าขนส่ง จากท่าเรือในประเทศไทย แม้ว่าในขณะนี้ท่าเรือจะมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะรองรับ การขนส่งจำนวนมากได้แต่ในอนาคต อาจจะสามารถทำได้ถ้ามีการขยายท่าเรือใน อนาคต จากเวียดนามสามารถขนส่งต่อไปจีนได้เกือบทั้งประเทศ โดยมีเมืองหนานหนิง เป็นศูนย์กลาง ไม่จำกัดเพียงจันทอนใต้ และจากจีนสามารถขนส่งสินค้าไปยังรัสเซียและ ยุโรปได้ จีนได้ลงทุนก่อสร้างทางรถไฟที่เชื่อมจีนกับยุโรป ทางรถไฟสายนี้เริ่มต้นที่ เมือง Yiwu ที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกของจีนผ่าน คาซัคสถาน รัสเซีย เบลารุส และ อีกหลายประเทศในยุโรปตะวันออก ไปจนถึงยุโรปโดยสิ้นสุดที่เมือง มาดริดของสเปน นอกจากนี้จีนยังทำเส้นทางสายใหม่ที่สามารถส่งสินค้าไปถึงอังกฤษด้วย (รูปที่ 5.3) ปัจจุบันการขนส่งทางรถไฟได้เริ่มให้บริการแล้ว ถ้าเราสามารถเชื่อมถึงได้ไทยก็จะได้ ประโยชน์อย่างมหาศาล

รูปที่ 5.3 เส้นทางรถไฟสายจีน-ยุโรป



ที่มา: www.linkedin.com/pulse/how-ship-products-when-import-from-china-complete-guide-jing-zhu

เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าใน GMS และสามารถเชื่อมต่อกับจีนตลอดจนยุโรปและยุโรปตะวันออกได้ ควรมีมาตรการเสริมจากมาตรการที่เสนอโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย คือ

(5.1) เพื่อให้ไทยและ CLMV มีความเชื่อมโยงทางการค้าและเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ตลอดจนดึงดูดการลงทุนจากภายนอกเข้ามาสู่ภูมิภาค ควรมีมาตรการดังนี้

- ตั้งเป้าหมายให้ภูมิภาคคาบสมุทรมอินโดจีน 5 ประเทศเป็นตลาดเดียวกัน ภายใต้แนวความคิด 5-Countries-One-Market และวางแผนพัฒนา 5 ประเทศ ร่วมกันในส่วนของการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของ 5 ประเทศ

- แก้ไขปัญหาจากการที่ประเทศลาวเก็บภาษีนำเข้าในกรณีที่ขนส่งผ่านไปยังเวียดนาม โดยการเจรจากับลาวและให้ผลประโยชน์บางเรื่องเป็นการตอบแทน เช่น การให้ค่าผ่านทาง และการช่วยลาวพัฒนาการท่องเที่ยว

- แก้ปัญหาการไม่มี Harmonization ของสินค้าของประเทศต่างๆ จัดทำ Harmonization กับประเทศ CLMV โดยร่วมมือกับญี่ปุ่น ผ่านโครงการความร่วมมือ GMS และ ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) ทั้งนี้ญี่ปุ่นต้องการทำทั้ง ASEAN แต่มีปัญหาเกี่ยวกับหลายประเทศโดยเฉพาะอินโดนีเซียและมาเลเซีย จึงควรเริ่มในกลุ่มประเทศ GMS ก่อน

- เเจรจากับประเทศ CLMV ในการจัดระเบียบพิธีการศุลกากรให้สอดคล้องกันและสอดคล้องกับประเทศไทย ซึ่งอาจจะร่วมมือกับญี่ปุ่น

- ใช้นโยบาย Entertainment นำการค้า เหมือนกับญี่ปุ่นและเกาหลีใน CLMV และจีน ซึ่งนำไปสู่กระบวนการ Merchandising และเพิ่มการท่องเที่ยวในประเทศไทย

(5.2) เชื่อมโยงกับจีนโดยอาศัยเครือข่ายระบบการขนส่งของ GMS ซึ่งสามารถเปิดตลาดยุโรปและยุโรปตะวันออกได้เพิ่มเติม ซึ่งควรนำมาตราการเพิ่มเติมได้แก่

- เร่งเจรจาความตกลงร่วมมือตามกรอบความตกลงพหุมิตรทางการค้าระดับภูมิภาค หรือ RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง ASEAN 10 ประเทศกับคู่ภาคี อีก 6 ประเทศ คือ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ที่มีจีนเป็นแกนนำ โดยมีหลักการว่าใครพร้อมให้ตกลงกันไปก่อน (ซึ่งประเทศไทยควรอยู่ในกลุ่มที่ตกลงกลุ่มแรก) และใครพร้อมช้ากว่าก็เข้าร่วมได้ภายหลัง

- เจรจาเปิดเสรีการค้ากับประเทศตามแนวรถไฟ จีน-ยุโรป ซึ่งประกอบด้วยรัสเซียและประเทศในยุโรปตะวันออก เมื่อมีรัฐบาลจากการเลือกตั้งควรเร่งเจรจาเปิดเสรีการค้าไทย-ยุโรปที่ต้องหยุดไปจากการปฏิวัติ

(5.3) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนใน CLMV ดังนี้

- พิจารณายกเว้นภาษีโอนกำไรกลับประเทศ
- เพิ่มมาตรการส่งเสริม Outward Investment เช่น ยกเว้นภาษีรายได้

- จัดตั้งหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการลงทุนใน CLMV และอาจจะขยายไปประเทศ ASEAN อื่นได้ เช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ในอนาคต (คล้ายกับ JETRO ของญี่ปุ่น)

- วางแผนจัดทำ Cluster ของธุรกิจที่จะลงทุนใน CLMV
- ร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกิจใน CLMV (ประเทศไทย มีธนาคารเต็มรูปแบบ หรือ Full Bank ในทุกประเทศในอินโดจีน ยกเว้นเวียดนาม) ในการให้บริการทางการเงิน

- เจรจากับรัฐบาลใน CLMV ในการให้ธุรกิจการเงินของไทยโดยเฉพาะธนาคารและ ประกันวินาศภัยไปลงทุนใน CLMV ได้ บางประเทศก็เปิดเสรีแล้ว เช่น กัมพูชา (บางประเทศ เช่น พม่าก็ให้ธนาคารไทยธนาคารเดียวทำธุรกรรมธนาคารพาณิชย์ได้ ควรเจรจาให้เปิดเสรีกับธนาคารไทยทั้งหมด) ทำให้บริษัทที่ลงทุนในประเทศเหล่านั้นสามารถโอนเงินกลับประเทศไทยและกู้เงินในประเทศไทยไปลงทุนใน CLMV และบริษัทไทยที่ลงทุนใน CLMV สามารถทำประกันกับบริษัทประกันของไทยได้ เช่นเดียวกัน

- ร่วมมือกับญี่ปุ่นในการขยายการลงทุนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการสร้าง Network และ Cluster ในอินโดจีน

5.7 ความหมายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และธุรกิจสร้างสรรค

เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ ทำให้มีคำจำกัดความที่หลากหลาย และยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ส่วนนี้จึงขอเริ่มจากคำจำกัดความของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และธุรกิจสร้างสรรค์ (Creative Industries) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหมายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์

ผู้ที่เริ่มให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ชัดเจนคนแรกก็คือ Hawkins (2001) ที่ให้คำจำกัดความว่า เศรษฐกิจสร้างสรรค์ คือการสร้างสรรค์สินค้าหรือบริการ ในบางครั้งหรือส่วนใหญ่จะอิงกับวัฒนธรรมของประเทศ และการที่จะเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้ ต้องมีการซื้อ/ขายสินค้าหรือบริการดังกล่าว สินค้าที่จัดอยู่ในเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นวัตถุดิบต้องได้ เช่น แผ่น CD และ ส่วนที่เป็นเกิดจากการสร้างสรรค์ที่บางครั้งอาจจับต้องไม่ได้ เช่น เนื้อเพลงในแผ่น CD มูลค่าของสิ่งที่เกิดจากเศรษฐกิจสร้างสรรค์เกือบทั้งหมดจะมาจากส่วนที่สอง จากคำจำกัดความนี้ Hawkins กำหนดให้เศรษฐกิจสร้างสรรค์ครอบคลุมธุรกรรม 15 ประเภทที่เรียกกันว่าอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ (Creative Industries) ได้แก่ โฆษณา, สถาปัตยกรรม, ศิลปะ, งานฝีมือ, การออกแบบ, แฟชั่น, ภาพยนตร์, ดนตรี, การแสดง, การพิมพ์, R&D, Software, ของเล่นและ game, โทรศัพท์และวิทยุ และ Video Game

ประเด็นสำคัญที่ได้จากแนวความคิดของ Hawkins คือ เศรษฐกิจสร้างสรรค์จะต้องวัดเป็นตัวเลขได้ ดังนั้น จึงต้องระบุกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการสร้างสรรค์ให้ชัดเจนเพื่อที่จะสามารถคำนวณตัวเลขของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ออกมาได้

นักคิดคนอื่น เช่น Florida (2008) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การจะเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้ แค่การวิเคราะห์ข้อมูลยังไม่พอ จะต้องมีการสร้างสิ่งใหม่ๆ ที่มีมูลค่าด้วย UNCTAD (2008) ได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนขึ้นว่า เศรษฐกิจสร้างสรรค์ คือ การสร้างพื้นที่ร่วม หรือ Interface ระหว่างการสร้างสรรค์ นวัตกรรม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ซึ่งแสดงออกมาโดยความสามารถในการสร้างสรรค์ และมีการไหลเวียน (Circulate) อย่างอิสระ มีทุนทางปัญญาที่มีศักยภาพที่สามารถสร้างงาน รายได้ และรายได้จากการส่งออก ในขณะที่เดียวกันก็มีการสร้างสรรค์การรวมทุกกลุ่มในสังคม (Social Inclusion) ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Culture Diversity) และการพัฒนาคน บางประเทศที่เป็นผู้นำในเรื่องนี้ เช่น สหราชอาณาจักร ได้มีการนำสังคมและวัฒนธรรมมาสร้างสรรค์ สินค้าและบริการอย่างกว้างขวาง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การสร้างสรรค์อย่างเดียวยังไม่พอจะต้องกำหนดธุรกรรมหรือกิจกรรมสร้างสรรค์ เพื่อเปลี่ยนจากนามธรรมมาเป็นตัวเลขทางเศรษฐกิจ สามารถนำมาคำนวณเป็นตัวเลขหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ การให้คำจำกัดความของธุรกรรมสร้างสรรค์ (Creative Industries) มีการตีความที่หลากหลายแล้วแต่ผู้ที่ให้คำจำกัดความ โดยทั่วไป ธุรกรรมสร้างสรรค์ หมายความว่า กิจกรรมทางที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ซึ่งอาจจะไม่จำกัดแค่ธุรกรรมที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม (Cultural Industries) แต่โดยทั่วไปหมายถึงกิจกรรมทางธุรกิจที่นำความรู้และข้อมูลข่าวสาร (information)

มาใช้ในการสร้างสรรค์สินค้าหรือบริการ ตัวอย่าง เช่น ธุรกิจ 15 สาขาของ Hawkins ที่กล่าวมาแล้ว

นักคิดและนักวิชาการบางคนก็มีความเห็นต่างกันออกไป เช่น Losh and Urry (1994) และ Department of Culture Media and Sport (DCMS) ของอังกฤษ โดย Losh and Urry (1994) เห็นว่า ธุรกิจสร้างสรรค์ สรุปลึ้นๆ คือ กิจกรรมที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางการเงิน กับทรัพย์สินทางปัญญา ขณะที่ DCMS มีความเห็นว่า ธุรกิจสร้างสรรค์ เป็นธุรกิจที่ทำให้เกิดการสร้างสรรค์ของบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ (Talent) และความชำนาญ ที่โดยรวมจะมีศักยภาพในการสร้างความมั่งคั่ง จากงานที่เกิดขึ้นจากการสร้างสรรค์และการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา โดยกำหนดแค่ 9 กิจกรรมที่จัดว่าเป็นธุรกิจสร้างสรรค์ ได้แก่ การโฆษณาและการตลาด, สถาปัตยกรรม, การออกแบบ (สินค้า Graphic และแฟชั่น), กลุ่มสื่อ (ภาพยนตร์ โทรทัศน์ วิทยุ และภาพถ่าย), กลุ่ม IT (IT Software และบริการ Computer), สิ่งพิมพ์, กลุ่มความรู้และวัฒนธรรม (พิพิธภัณฑ์ Galleries และ ห้องสมุด) ดังนั้น ประเภทธุรกิจบางอย่างของ Hawkins ได้แก่ ของเล่น เกม และ R&D ไม่รวมอยู่ในนี้ ในอีกมุมหนึ่ง เช่น Hesmandhalgh (2002) จะเน้นว่าธุรกิจสร้างสรรค์จะจำกัด เฉพาะธุรกิจที่เกี่ยวกับการสร้างต้นแบบหรืองานศิลปะ และการเผยแพร่สิ่งเหล่านั้น เท่านั้น

อีกด้านหนึ่งก็มีแนวทางที่ต่างจากกลุ่มแรกโดยสิ้นเชิง เช่น ฮองกง ลาตินอเมริกา และคาริเบียน กรณีฮองกง การระบุธุรกิจสร้างสรรค์จะเน้นธุรกิจและกฎหมายเป็นหลัก โดยกำหนดตามสิทธิบัตรในแต่ละห่วงโซ่อุปทาน จึงใช้คำจำกัดความตามองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization: WIPO) ดังนั้นจึงแบ่งตามธุรกิจของ WIPO โดยยึดว่าใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในแต่ละขั้นตอนการผลิตและการจัดจำหน่ายสินค้า/บริการที่เกิดจากการสร้างสรรค์ Latin-American Development Bank ของลาตินอเมริกาและคาริเบียน เรียกเศรษฐกิจสร้างสรรค์ว่าเป็น Orange Economy ซึ่งหมายความว่า เป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนความรู้และวัฒนธรรมให้เป็นสินค้า/บริการที่มีมูลค่าถูกกำหนดโดยทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหลัก

โดยรวมคำจำกัดความของ DCMS ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตามก็เหมือนกับเรื่องอื่นๆ ก็ยังมีความเห็นที่ขัดแย้งอยู่หลายด้าน เช่น การแบ่งประเภทของธุรกิจทำให้ยากที่จะแบ่ง Lifestyle Business กิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร และบริษัท

ใหญ่ออกจากกันได้ ธุรกิจบางอย่างไม่ใช้การสร้างสรรค์ของใหม่ เช่น การค้าวัตถุดิบโบราณ แต่ก็ยังนับว่าเป็นธุรกิจสร้างสรรค์ และบริการ Computer ก็จัดว่าเป็นธุรกิจสร้างสรรค์ แต่ก็ไม่ได้สร้างอะไรใหม่เป็นต้น

ที่กล่าวมาทั้งหมดได้มีการพูดถึง เศรษฐกิจสร้างสรรค์ และ ธุรกิจสร้างสรรค์ แต่ไม่ได้มีการแบ่งแยกทั้ง 2 อย่างออกจากกันอย่างชัดเจน และไม่ได้เชื่อมโยงเรื่องทั้ง 2 ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร

The Work Foundation (2007) ของสหราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานแรกที่อธิบายความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกิจสร้างสรรค์ ตลอดจนความสัมพันธ์ของกิจกรรมทั้ง 2 โดยอธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าวในรูปแบบวงกลมหรือ Concentric Circle Model ตามความเห็นของหน่วยงานนี้เศรษฐกิจสร้างสรรค์เริ่มจาก “Core Creative Fields” ที่กิจกรรมสร้างสรรค์เกือบทั้งหมดเกิดในส่วนี้ มูลค่าการสร้างสรรคจะมีสัดส่วนสูงมาก การสร้างสรรค์ เช่น ความงาม (Aesthetic) จิตวิญญาณทางสังคม (Social Spiritual) ประวัติศาสตร์ สัญลักษณ์ และ มูลค่าจากการเป็นของแท้ หรือน่าเชื่อถือ หรือที่มีผลตามกฎหมาย (Authentically Value) ขึ้นต่อไปจะเป็นธุรกิจเกี่ยวกับวัฒนธรรม (Cultural Industries) ที่เป็นการต่อยอดความคิดสร้างสรรค์ที่เกิดขึ้นไปสู่สิทธิบัตร การผลิต หรือ Mass Production ขึ้นต่อไปจะเป็นธุรกิจสร้างสรรค์ที่นำการสร้างสรรค์ไปสู่ผู้ใช้หรือผู้บริโภค วงกลมนอกสุดจะเป็นธุรกิจอื่น ๆ ที่ได้ประโยชน์จากการสร้างสรรค์ดังกล่าว ในแต่ละขั้นตอนความคิดสร้างสรรค์และมูลค่าการสร้างสรรคก็ลดลง แต่กิจกรรมและมูลค่าด้านอื่นจะสูงขึ้น (รูปที่ 5.4)

รูปที่ 5.4 Concentric Circle Model ของ Creative Economy



ที่มา: Work Foundation

Throsby (2001, 2008) นำเสนอความคิดคล้ายๆ กันว่า เศรษฐกิจสร้างสรรค์เกิดจาก Core Culture Expression ที่เป็นการนำหรือดัดแปลงหัวใจหรือแก่นของวัฒนธรรมออกมาเป็นรูปธรรมและขยายไปสู่ธุรกิจหรือกิจกรรมอื่นๆ ในวงกลมถัดออกไป ตามมาด้วยกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในวงกลมที่ 3 และตามมาด้วยกิจกรรมหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางอ้อม ซึ่งเป็นวงกลมนอกสุด (รูปที่ 5.5) โดยความคิดแล้วจะคล้ายกับงานของ The Work Foundation มูลค่าและธุรกิจทั้งหมดจะเริ่มที่ความคิดและการสร้างสรรค์ทำให้เกิดเป็นห่วงโซ่ทางคุณค่า หรือ Value Chain ขึ้น ต่อเนื่องไปยังกิจกรรมและธุรกิจอื่นๆ ในหลายประเทศข้อจำกัดส่วนใหญ่เกิดขึ้นขั้นตอนแรก อาจจะมาจกหลายสาเหตุ เช่น การปิดกั้นทางความคิด และการไม่ยอมรับความคิดใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลง เมื่อไม่เกิดการสร้างสรรค์ก็ไม่เกิด Value Chain ตามมา

รูปที่ 5.5 Core Cultural Expression ของ Thorsby



ที่มา: UNCTAD

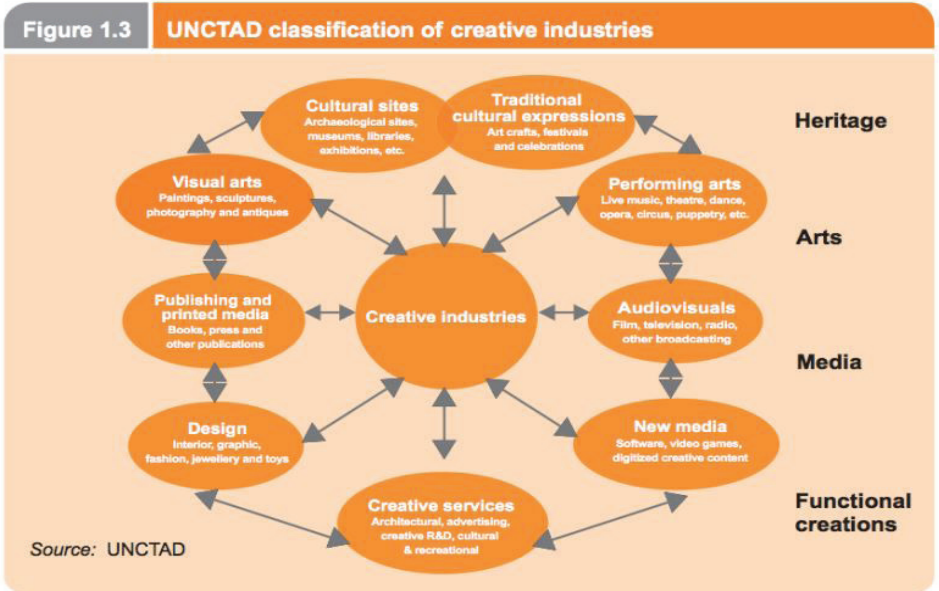
การอธิบายของ The Work Foundation และ Thorsby ได้ชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการสร้างสรรคและที่มาของการสร้างสรรค์ กับธุรกิจที่เกี่ยวกับการสร้างสรรค์ อย่างเป็นระบบ ทั้งหมดเริ่มจากวัฒนธรรม ไปสู่การสร้างสรรค และกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องเป็นระบบห่วงโซ่แห่งคุณค่า ทั้งหมดนี้รวมกันเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์ นอกจากนี้ไม่เพียงวัฒนธรรมและสังคมจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศแล้ว ในแต่ละเมืองก็มีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมของตนเอง ทำให้แต่ละเมืองมีศักยภาพในการสร้างสรรค์และประเภทของการสร้างสรรค์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ก็สามารถที่จะใช้ความหลากหลายของวัฒนธรรมและสังคมในแต่ละเมืองได้

UNESCO ได้รวบรวมความคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและการสร้างสรรค์ และการสร้างสรรค์กับกิจกรรมทางธุรกิจและเศรษฐกิจอื่นๆ มาจัดให้เป็นระบบ สามารถอธิบายมากขึ้น คือ พื้นฐานของการสร้างสรรค์เริ่มจากมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ซึ่งเกิดจากการศึกษา การอบรม การอนุรักษ์ และการสนับสนุนต่างๆ ไปสู่ขอบเขตหรืออาณาจักร (Domain) ที่เป็นภาพสะท้อนของวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ให้เป็นสิ่งที่จับต้องได้ ซึ่งแบ่งได้เป็นหลายประเภท เช่น

สถานที่ (พิพิธภัณฑ์ และโบราณสถาน) การแสดงและการเฉลิมฉลอง (เช่น การแสดงดนตรีและการเฉลิมฉลองเทศกาล) หนังสือและสิ่งพิมพ์ Audio-Visual and Interactive Media (เช่น ภาพยนตร์ และรายการโทรทัศน์) และการออกแบบและบริการด้านการสร้างสรรค์ (เช่น การออกแบบแฟชั่น และการออกแบบและบริการโฆษณา) นอกจากนี้ยังเชื่อมโยงไปสู่สถานที่ท่องเที่ยว และกีฬาและสันทนาการ ที่น่าสนใจก็คือ เศรษฐกิจสร้างสรรค์ไม่ได้ทำได้เฉพาะบริษัทใหญ่ แต่มีทั้ง SME ผู้ประกอบการรายย่อย บุคคลที่ทำงานอิสระและกึ่งอิสระจำนวนมาก ที่ทั้งทำงานของตนเองและรับช่วงผลิต (subcontract) จากบริษัทใหญ่และ SME และผู้ทำงานนอกระบบ (Informal Sector) การทำงานจำนวนมากจะเชื่อมโยงกับ Public ตลอดจนหน่วยงานและบุคคลที่ไม่แสวงหากำไร

UNCTAD (2009) ได้รวบรวมความคิดและเปรียบเทียบแนวความคิดต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์และอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่หลากหลาย ได้สรุปว่า ความแตกต่างของคำจำกัดความ ขึ้นอยู่กับน้ำหนักที่ผู้คิดให้ไว้เกี่ยวกับความสำคัญของ วัฒนธรรมและศิลปะ การตีความกิจกรรมเกี่ยวกับการสร้างสรรค์ และกระบวนการทางกฎหมายที่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และห่วงโซ่แห่งคุณค่าหรือ Value Chain UNCTAD จัดแบ่ง อุตสาหกรรม/ อุตสาหกรรม สร้างสรรค์ (Creative industries) ออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ 4 ได้แก่ 1) กลุ่มมรดกทางวัฒนธรรม (Heritage) 2) ศิลปะ (Arts) 3) สื่อ (Media) และ 4) กลุ่มงานสร้างสรรค์ (Functional Creations) และยังแบ่งเป็นอุตสาหกรรมย่อยอีก 9 ประเภท (รูปที่ 5.6)

รูปที่ 5.6 Creative Industries โดยการจัดของ UNCTAD



ที่มา: UNCTAD

ประเทศไทยได้ใช้คำจำกัดความเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของ (UNCTAD) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดกลุ่มของเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็น 4 กลุ่มตาม UNCTAD และกำหนดกิจกรรมในแต่ละกลุ่มคล้ายกับ UNCTAD ตามตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ชูกรรมสร้างสรรค์จำแนกตามประเภทกิจกรรม

I.กลุ่มมรดกทางวัฒนธรรม	II. กลุ่มศิลปะ	III. กลุ่มสื่อ	IV.กลุ่มงานสร้างสรรค์
1. งานฝีมือและหัตถกรรม	5. ศิลปะการแสดง	7. ภาพยนตร์และวีดิทัศน์	11. งานออกแบบ
2. การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	6. หัตถศิลป์	8. การกระจายเสียง	12. แฟชั่น
3. การแพทย์แผนไทย		9. ธุรกิจการพิมพ์	13. สถาบันยกรรม
4. อาหารไทย		10. ดนตรี	14. ธุรกิจโฆษณา
			15. ซอฟต์แวร์

ที่มา: สศช.

5.8 ความสำคัญและความหลากหลายของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั่วโลก

UNESCO (2015) ได้กำหนดชูกรรม 11 ประเภทที่จัดว่าเป็นเศรษฐกิจสร้างสรรค์เพื่อเป็นมาตรฐานในการเก็บสถิติของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั่วโลก ชูกรรมดังกล่าว เช่น Visual and Performing Art, วิทยุ, ดนตรี, หนังสือ, หนังสือพิมพ์และ Magazine, ภาพยนตร์, โทรทัศน์, เกม และโฆษณา นอกจากการสำรวจแล้วยังมีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง และใช้ข้อมูลจาก International Labor Organization (ILO) ในการประเมินจำนวนแรงงานในเศรษฐกิจสร้างสรรค์ UNESCO พบว่าในปี 2556 เศรษฐกิจสร้างสรรค์มีรายได้ 2.25 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นประมาณร้อยละ 3 ของมูลค่าเศรษฐกิจโลก มากกว่าธุรกิจสื่อสารทั้งหมดในโลกที่มีมูลค่า 1.57 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และยิ่งมากกว่ามูลค่าเศรษฐกิจของประเทศอินเดีย รัสเซีย และแคนาดา มีการจ้างงานถึงประมาณร้อยละ 30 ของการจ้างงานทั้งหมด ทั้งนี้ยังไม่นับผลผลิตและการจ้างงานนอกระบบ

มูลค่าสูงสุดคือโทรทัศน์ที่มีรายได้ 477,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รองลงมาคือ Visual Art สิ่งพิมพ์และ Magazine ที่มีมูลค่ารวม 1.2 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นประมาณร้อยละ 54 ของรายได้จากเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งหมด

ถ้าแบ่งตามภูมิภาค มูลค่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์มากที่สุดอยู่ในเขต Asia-Pacific ที่มีรายได้ถึง 743,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 33 ของรายได้ของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของโลก มีการจ้างงานสูงถึง 12.7 ล้านคนหรือร้อยละ 43 ของการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั่วโลก รองลงมาคือ ยุโรป มีมูลค่า 709,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 32 อันดับที่ 3 คืออเมริกาเหนือมีมูลค่า 620,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 27 ดังนั้น เกือบทั้งหมดของรายได้จากเศรษฐกิจสร้างสรรค์อยู่ใน 3 ภูมิภาคดังกล่าว

ประเด็นที่น่าสนใจคือความหลากหลายในความถนัดของแต่ละภูมิภาค/ประเทศ เช่น UNESCO (2015) ระบุว่า

- ในทวีปอเมริกาเหนือ สหรัฐฯ มีความถนัดในในอุตสาหกรรมรายการโทรทัศน์และดนตรี ขณะที่แคนาดามีความถนัดทางด้านเกม
- ฝรั่งเศสมีความสามารถด้านหนังสือและโฆษณา
- อินเดียมีความสามารถในด้านการผลิตภาพยนตร์และหนังสือพิมพ์
- จีนมีความสามารถด้านภาพยนตร์และ Performing Art

กรณีประเทศไทย มูลค่าของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ค่อนข้างสูงถึงประมาณ 1.6 ล้านล้านบาทเป็นสัดส่วนประมาณ 13% ของมูลค่าเศรษฐกิจในปี 2557 แม้ว่ามูลค่าจะเพิ่มขึ้นแต่สัดส่วนต่อมูลค่าเศรษฐกิจค่อนข้างคงที่ ประเทศไทยมีความชำนาญด้านแฟชั่นและการออกแบบที่รวมกันมีมูลค่า ประมาณ 870,000 ล้านบาท มากกว่าครึ่งหนึ่งของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งหมด รองลงมาได้แก่การแพร่ภาพและกระจายเสียงที่มีมูลค่ากว่า 200,000 ล้านบาทที่มีสัดส่วนประมาณ 12.5% ของมูลค่าเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งหมด (ศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ (TCC) (2559))

กรณีเมือง New York เป็นเมืองอันดับหนึ่งในด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ตามด้วย London และ Paris อันดับสี่ และ ห้า คือ San Francisco และ Singapore ตามลำดับ อันดับที่เหลือคือ Sydney L.A. และ Berlin ตามลำดับ อันดับเก้าและที่สิบ ได้แก่ Tokyo และ Barcelona การศึกษาพบว่าเมืองเหล่านี้ไม่เพียงสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ จากประชากรในเมืองเท่านั้น แต่สามารถดึงดูดคนที่มิพักจะเข้ามาในเมืองได้ เพราะคนที่อยู่ในเมืองดังกล่าวมีรสนิยมที่จะเสพผลงานที่ถูกสร้างสรรค์ ทำให้เมืองเหล่านี้มีพลังที่จะผลักดันการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ออกมาสู่ตลาดโลก

จากการศึกษาของ The Work Foundation (2001) โดยใช้ข้อมูลของ OECD พบว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจสร้างสรรค์อยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ถึง 20 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นบทบาทของเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะมากขึ้นในอนาคต ในทำนองเดียวกัน การศึกษาของ UNESCO (2015) พบว่า เศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกิจสร้างสรรค์ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้อีกมาก ในกรณีภูมิภาค Asia-Pacific ที่ประเทศไทยตั้งอยู่ ก็มีโอกาที่จะขยายตัวได้อีกมากในอนาคต เพราะคาดว่าในอนาคต จะมีชนชั้นกลางเพิ่มขึ้นอีกมาก และภูมิภาคนี้มีอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก ขณะที่จีนและอินเดีย ก็มีประชากรรวมกันมากกว่า 1 ใน 3 ของโลก

Digital Development ทำให้ผลงานจากการสร้างสรรค์เข้าถึงผู้บริโภคได้ง่ายขึ้น ในด้านอุปทาน Asia-Pacific มีความหลากหลายของวัฒนธรรมโดยเฉพาะ จีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ทำให้ยังมีโอกาสที่จะพัฒนาธุรกิจสร้างสรรค์ที่อิงกับวัฒนธรรมได้อีกมาก โดยเฉพาะด้าน Performing Art และดนตรีเพราะยังมีสัดส่วนที่ต่ำเทียบกับการผลิตของโลก เพราะ Performing Art และดนตรีของ Asia-Pacific มีสัดส่วนตลาดเพียงร้อยละ 11 และ 23 ตามลำดับ ธุรกิจทั้งสองด้านนี้จึงยังมีโอกาสขยายตัวได้อีกในอนาคต

การพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดทั้งอุปสงค์และอุปทานของผลิตภัณฑ์จากการสร้างสรรค์ เช่น การขยายตัวของการก่อสร้างก็จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ที่มีต่อสถาปัตยกรรม แต่ที่สำคัญก็คือการพัฒนา Digital Technology ที่ให้เกิดอุปสงค์จำนวนมากต่อผลิตภัณฑ์จากการสร้างสรรค์ ในปี 2556 ประชากรในภูมิภาคนี้ที่เข้าถึง Internet มีถึง 1,250 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 47 ของโลก และมี Smart Phone จำนวนมากทำให้มี Platform ที่ผลงานสร้างสรรค์จะเข้าถึงประชาชนในภูมิภาคได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม ธุรกิจที่ Asia-Pacific มีความได้เปรียบมาก คือ เกม โดยภูมิภาคนี้สัดส่วนการผลิตเกมสูงถึงถึงร้อยละ 47.5 ของโลก และมีสัดส่วนถึงร้อยละ 82 ของการขยายตัวของการผลิตของโลกในปี 2556 การพัฒนา Digital Technology ทำให้สามารถที่จะเข้าถึงฐานลูกค้าได้ง่ายขึ้น

นอกจากเศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกิจสร้างสรรค์จะมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้อีกมากแล้ว ข้อดีอีกอย่างหนึ่งของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ก็คือ ไม่จำเป็นที่ประเทศที่จะประสบความสำเร็จจะต้องเป็นประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น เหมือนกับธุรกิจที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีอื่นๆ ในทางตรงกันข้ามมีประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศ สามารถประสบความสำเร็จได้ การศึกษาของ UNCTAD (2008) พบว่า

จีนเป็นประเทศที่ส่งออก Creative Goods (Fine Arts ภาพยนตร์ และ Fabric and Accessory) มากที่สุด และมีสัดส่วนการตลาดสูงถึงร้อยละ 18.3 ขณะที่อินเดีย เป็นประเทศอันดับที่ 11 และไทยเป็นอันดับที่ 17 แม้ว่าไทยจะอยู่ที่อันดับที่ 17 แต่สัดส่วนการตลาดเพียงร้อยละ 1.3 และมูลค่าการส่งออกต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศที่อันดับสูง เช่น จีน

เมื่อเทียบกับธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีระดับสูงธุรกรรมสร้างสรรค์มีผลต่อแรงงานและผู้ประกอบการที่เป็น SME มากกว่า กรณีธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับ IT และ Digital Economy ศาสตราจารย์ Domi Rodrick จากมหาวิทยาลัย Harvard (Reuter 10 June 2016) มีความเห็นว่าธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับ IT และ Digital Economy ต้องใช้แรงงานที่มีทักษะเฉพาะด้านสูงแต่ผลรวมของธุรกรรมเหล่านี้ต่อ GDP ยังอยู่ในระดับต่ำ (กรณีสหรัฐฯ อยู่ที่ร้อยละ 10 เท่านั้น และ Productivity Growth ส่วนใหญ่ก็จะเกิดขึ้นในธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับ IT และ Digital Economy เท่านั้น ทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง นอกจากนี้ศาสตราจารย์ Robert Gordon (2009) มีความเห็นคล้ายกันว่า การพัฒนาเทคโนโลยีในปัจจุบันจะแตกต่างกับการพัฒนาในสมัยก่อน การพัฒนาในสมัยก่อน เช่น ไฟฟ้า รถยนต์ เครื่องบินและเครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน ผลประโยชน์จากการพัฒนาจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ในวงกว้าง แต่ในปัจจุบันการพัฒนา IT และ Digital Technology ผลประโยชน์จะตกอยู่กับบุคคลที่อยู่ในธุรกิจดังกล่าว และคนจำนวนน้อยที่มีความรู้พอที่จะนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์ คนส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยได้ประโยชน์ทางการเงินจากการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าวเท่าใดนัก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะได้ประโยชน์อย่างจำกัด เพราะไม่ได้ผลิต Hardware ดังนั้นการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่จึงทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง การพัฒนาธุรกรรมสร้างสรรค์จึงมีความจำเป็นในการลดช่องว่างรายได้ที่เกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าธุรกรรมสร้างสรรค์มีผลต่อแรงงานจำนวนมาก และ SME

5.8.1 ตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จ

กรณีของประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกรรมสร้างสรรค์ มี 2 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ และอังกฤษ

กรณีเกาหลีใต้ ได้มีการวางแผนระดับชาติเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยี และวางแผนระดับชาติเช่นเดียวกันในการขยายตลาด ดนตรี ละคร

(Series) และภาพยนตร์ โดยการทำวิจัยความต้องการของผู้บริโภคในเอเชีย ด้วยการหาสิ่งที่คนเอเชียส่วนใหญ่ชื่นชอบ (Convergence Strategy) และปรับการผลิตให้ตรงกับความต้องการของตลาด และผนวกกับวัฒนธรรมของประเทศ จนกลายมาเป็น Korean Brand เมื่อภาพยนตร์ ละคร และดนตรี ติดตลาด ก็มีการพัฒนาเป็น Merchandizing ของผลิตภัณฑ์ และการท่องเที่ยว โดยถือว่าทั้งหมดนี้ให้ถือว่าเป็นวาระแห่งชาติ ถือว่าประเทศเกาหลีประสบความสำเร็จอย่างงดงาม

กรณี สหราชอาณาจักร สหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกๆ ที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกิจสร้างสรรค์ รัฐบาลพรรคแรงงานนำโดยนายกรัฐมนตรี Tony Blair วางแผนพัฒนาโดยถือว่าเป็นวาระแห่งชาติเริ่มโดยการจัดตั้ง Department for Culture Media and Sport (DCMS) ในปี 2540 ให้มีหน้าที่ดูแลและพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกิจสร้างสรรค์ นอกจากนี้มีการตั้งหน่วยงานเสริมคือ The Work Foundation ที่ทำการศึกษาทางวิชาการเชิงลึกเกี่ยวกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกิจสร้างสรรค์ อาจจะได้จัดได้ว่าเป็นองค์กรระดับประเทศที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นอันดับต้นๆ ของโลก ถือว่า สหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จอย่างมาก ในปี 2557 จากรายงานของ DCMS สหราชอาณาจักรมีรายได้จากธุรกิจสร้างสรรค์ถึง 84,100 ล้านปอนด์หรือชั่วโมงละ 9.6 ล้านปอนด์ ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 8.9 จากปีก่อน และมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 5 ของ GDP สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกที่ร้อยละ 3 มาก

5.9 นโยบาย / มาตรการ ของรัฐบาลในการสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์

ไทยมีมาตรการบางอย่างที่มีเป้าหมายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์และธุรกิจสร้างสรรค์ในปี 2552 กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติ” ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติ ที่มี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เพื่อให้ที่ประชุมเห็นชอบตั้งสำนักงานเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติ (สศส.) (Thailand Creative Economy Agency: TCEA) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง โครงสร้างภายในสำนักงานจะมีการโอนย้ายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และอื่นๆ เข้ามาร่วมเป็นองค์กรดังกล่าว พร้อมจัดตั้งกองทุนดำเนินการเบื้องต้นไว้ 3,000 ล้านบาท โดยอยู่ภายใต้

การดูแลของกระทรวงพาณิชย์ แต่ในที่สุดก็มีการเปลี่ยนแปลง ในวันที่ 24 สิงหาคม 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (สศส.) ให้เป็นหน่วยงานภายใต้กำกับของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารสำนักงานเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติ (กบศส.) เป็นผู้กำกับดูแล

สศส.จะเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบดูแลทั้งในเรื่องการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของรัฐบาล การนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติจริง การประสานงานและติดตามดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานเครือข่ายด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในปี 2556 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ พ.ศ. 2556 เพื่อให้มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบ นอกจากการจัดตั้ง สศส.ยังมีมาตรการอื่นๆ อีกที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้แก่

มาตรการเกี่ยวกับ Software และ Computer Program มีมาตรการสนับสนุน Game and Animation โดยการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกในการทำ Visa และการออก Work Permit ให้กับนักลงทุนและผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังจัดตั้ง สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (Software Industry Promotion Agency: SIPA) ให้การสนับสนุนการพัฒนา Software

จัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ หรือ สปร. (Office of Knowledge Management and Development: OKMD) ในปี 2547 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสแสวงหาและพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อสร้างสรรค์ และพัฒนาคุณภาพความคิดของประชาชนและเยาวชนของประเทศไทย โดย สปร. ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการผลักดันสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการนำเสนอผลงานในรูปแบบต่างๆ

จัดตั้งศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ (The Thailand Creative and Design Center: TCDC) ก่อตั้งขึ้นในปี 2546 มีวัตถุประสงค์แรกเริ่มคือส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยรู้จักนำการออกแบบมาใช้ในการสร้างมูลค่าให้กับสินค้าและบริการ ตลอดจนส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานออกแบบของนักออกแบบไทย ต่อมาในปี 2551 ได้มีการเพิ่มเป้าหมายในการสนับสนุน SME ในธุรกิจสร้างสรรค์ ในปี 2556 มีการเปิดสาขาที่เชียงใหม่ โดยมีเป้าหมายในการพัฒนา Cultural Products และ Cultural Tourism เป็นหลัก และมีการนำเอาแนวความคิดของ UNESCO มาใช้โดยให้ TCDC สนับสนุน

ธุรกิจสร้างสรรค์ซึ่งอิงกับวัฒนธรรมและไม่ใช่ ได้แก่ การแพทย์แผนไทย นวดแผนไทย อาหารไทย Software ภาพยนตร์ ดนตรี และการออกแบบในแบบของไทย

การจัดตั้ง TCDC อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ส่วนใหญ่ยังเน้นตลาดในประเทศและนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ ไม่ได้เน้นตลาดต่างประเทศเท่าที่ควร การส่งเสริมและสนับสนุนจะคาบเกี่ยวกับ SIPA และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)

จัดตั้งองค์กรอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ ได้แก่ อุทยานการเรียนรู้ หรือ TK-PARK และพิพิธภัณฑ์การเรียนรู้ มิวเซียมสยาม

คัดเลือกเมืองต้นแบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์ 10 เมือง

- **จังหวัดชัยนาท** เมืองแหล่งเมล็ดพันธุ์ข้าว จากการเป็นแหล่งผลิตพันธุ์ข้าวแหล่งใหญ่ของประเทศ ซึ่งวันนี้ที่นี้ได้กลายเป็นธุรกิจผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวส่งไปขายทั่วประเทศไทย
- **จังหวัดเชียงราย** เป็นเมืองแห่งการพัฒนาเนื่องจากมีวัฒนธรรมล้านนาเก่า 700 ปี และมีกลุ่มชน 30 ชาติที่แน่นแฟ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของตน
- **จังหวัดเชียงใหม่** เป็นเมืองแห่งหัตถกรรม ในปัจจุบันนี้งานหัตถกรรมเชียงใหม่ได้ถูกยกระดับให้สูงขึ้นกลายเป็นสินค้าส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ และมีความหลากหลายในผลิตภัณฑ์
- **จังหวัดน่าน** เป็นเมืองเก่าที่มีชีวิตเพราะประชาชนยังรักษาเอกลักษณ์วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีเดิมของตนเองได้อย่างมั่นคง
- **จังหวัดเพชรบุรี** เมืองเพชร เมืองตาลโตนด ผลิตผลจากต้นตาลโดยเฉพาะน้ำตาลโตนดยังเป็นส่วนผสมที่สำคัญในการทำขนมหวาน
- **จังหวัดมหาสารคาม** เป็นเมืองแห่งการเรียนรู้สู่การพัฒนาเป็นที่ตั้งของสถานศึกษาระดับสูงหลายแห่ง
- **จังหวัดยะลา** เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจจกเพราะมีศักยภาพที่จะผลิตธุรกิจเกี่ยวกับแบบครบวงจรถึงระดับเป็นเจ้าของการจัดการจัดมหกรรมแข่งขันนกเขาขาวเสียงอาเซียน
- **จังหวัดลพบุรี** เมืองนวัตกรรมแห่งพลังงานทดแทน เนื่องจากมีการลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์
- **จังหวัดลำปาง** เป็นเมืองเซรามิก เพราะมีการผลิตจำนวนมากและมีวัตถุดิบในการผลิตเซรามิก เป็นดินขาวจำนวนมาก

- **จังหวัดอ่างทอง** เป็นเมืองแห่งการทำกลองชุมชนเพราะมีชื่อเสียงด้านนี้มานานและสามารถส่งออกไปตลาดต่างประเทศ

กองทุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ จัดตั้งขึ้นในต้นปี 2554 ทั้งนี้ มีเป้าหมายที่จะสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการสร้างสรรค์ 15 อุตสาหกรรมตามคำจำกัดความของธุรกิจสร้างสรรค์ ตั้งแต่การเริ่มต้นธุรกิจใหม่จนถึงการต่อยอดธุรกิจ โดยกองทุนนี้จะประกอบด้วย เงินทุนประเดิมซึ่งตอนนี้มีอยู่ 300 ล้านบาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินจากผู้อื่นที่มอบให้ และดอกผลหรือผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน คณะกรรมการบริหารกองทุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ มีเลขาธิการสภาพัฒนา เป็นประธาน และผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและธุรกิจสร้างสรรค์ น่าสังเกตว่ากรรมการกองทุนล้วนแล้วเป็นผู้แทนจากองค์กรภาครัฐทั้งสิ้น ทำให้มีความรู้เกี่ยวกับธุรกิจอย่างจำกัด ในระยะหลังมีการจัดสรรงบประมาณ 596 ล้านบาทต่อปีสำหรับการดำเนินงานของกองทุน โดย 96 ล้านบาทเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการ ที่เหลือ 500 เป็นเงินทุนช่วยเหลือผู้ประกอบการ คาดว่าการบริหารกองทุนไม่เป็นไปตามเป้าหมาย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. สั่งให้ชะลอการการจัดสรรงบประมาณกองทุนส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในปี 2557 ในที่สุด ในเดือนพฤศจิกายน 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ พ.ศ. 2556 ส่งผลให้มีการยุบกองทุนส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยมีเงินกองทุนสะสมคงเหลือ 641 ล้านบาท โดยให้โยกย้ายเงินให้ สสว. เพื่อเป็นกองทุนในการช่วยเหลือ SME เป็นการทั่วไปแทน

5.10 ประเมินนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ของไทย

การประชุมคณะรัฐมนตรี เดือน พฤศจิกายน 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ พ.ศ. 2556 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้า คสช. ได้มีคำสั่งเพิ่มเติมให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการหรือ ก.พ.ร. ประเมินผลงานและบุคลากรว่าการใช้งบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งหากตรวจสอบแล้วพบว่าไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ และไม่ตรงตามเจตนารมณ์ ก็ต้องยุบทิ้ง แม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานทั้งหมดยังดำเนินการอยู่ แต่ก็เกิดความไม่แน่นอนว่าองค์กรที่จัดตั้งมาเพื่อกิจการนี้โดยเฉพาะ ได้แก่ สสส. OKMD TCDC TK-PARK และพิพิธภัณฑสถานการเรียนรู้ จะเป็นอย่างไรในอนาคต ที่สำคัญก็คือจากความไม่ชัดเจนของแนวทางของรัฐบาลในเรื่องนี้

ทำให้ขาดพลังในการผลักดันเศรษฐกิจสร้างสรรค์ต่อไป และนโยบายขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้แล้วยังมีปัญห่อื่นๆ อีก ได้แก่

การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อยู่ในขั้นเริ่มต้น จึงยากที่จะประเมินความสำเร็จได้อย่างชัดเจน ที่แน่ๆ ก็คือนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามเท่าที่ผ่านมา มาตรการนี้ก็เหมือนมาตรการอื่นๆ คือประสบปัญหาทั้งในการจัดองค์กรในการทำงานและการจัดการ และการดำเนินการก็อยู่ในกรอบเล็กๆ จึงไม่สามารถที่จะมีผลในวงกว้างได้ ที่สำคัญก็คือขาดยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ชัดเจน

ปัญหาด้านการจัดองค์กร มีหลายด้าน เช่น

- ขาดการบูรณาการในการจัดการเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แม้ว่าจะมี สศส. เป็นผู้ประสานงาน แต่เหมือนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ สศส. ไม่มีอำนาจสั่งการข้ามหน่วยงาน โดยเฉพาะการทำงานข้ามกระทรวง ทำให้นโยบายหลายเรื่องไม่ไปด้วยกัน เช่น ในทางหนึ่ง สศส. เน้นการสร้างสรรค์ แต่กระทรวงอุตสาหกรรมเน้นการปกป้องผู้ผลิตในประเทศ ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ และการสร้างสรรค์ ในกรณีที่ต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เช่น การส่งเสริมมวยไทยไปสู่ต่างประเทศ ต้องร่วมมือกับกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา แต่ สศส. มีอำนาจจำกัด การผลักดันจึงเป็นไปได้ยาก

- มีหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน เช่น ระหว่าง SIPA และ TCDC เรื่องการพัฒนา Software และระหว่าง สศส. กับ สสว. ในการให้ความช่วยเหลือ SME

- การเน้นให้ระบบราชการขับเคลื่อนมากเกินไป เช่น ให้ข้าราชการเป็นคนจัดการกองทุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์

- ต้นทุนในการจัดการกองทุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์สูงถึง 96 ล้านบาท (กรณีกองทุนรวมบริหารจะมีค่าจัดการไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่ากองทุนหรือ 25 ล้านบาทสำหรับขนาดกองทุน 500 ล้านบาท)

การดำเนินการอยู่ในกรอบเล็ก องค์กรที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรงมีขนาดเล็ก และกองทุนก็มีมูลค่าน้อยเกินกว่าที่จะมีผลในวงกว้างได้ การพัฒนาจังหวัดต้นแบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์แม้ว่าเป็นสิ่งดี

ไม่มีเป้าหมายชัดเจนทำให้กลายเป็นการทำงานที่มีหลายเป้าหมาย เช่น การพัฒนาจังหวัดต้นแบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์ แม้ว่าเป็นสิ่งดีแต่บางอย่างเป็นแค่ Cottage Industry เช่น น้ำตาลโตนดของจังหวัดเพชรบุรี และบางจังหวัดก็เป็นเรื่อง

เลื่อนลอยนำไปต่อยอดธุรกิจได้ยาก เช่น จังหวัดน่านเป็นเมืองเก่าที่มีชีวิต นอกจากนี้ การเน้นช่วยเหลือ SME จึงมองข้ามบริษัทใหญ่ที่มีศักยภาพในการส่งออกสินค้าและบริการจากการสร้างสรรค์ แตกต่างจากประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น ฝรั่งเศส เกาหลีใต้ สหรัฐฯ และอังกฤษ ที่มีทั้งบริษัทใหญ่และ SME ที่ประสบความสำเร็จในธุรกิจสร้างสรรค์

ขาดยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่ชัดเจน แม้ว่าที่ผ่านมามีธุรกิจเป้าหมายที่ต้องพัฒนา แต่ไม่มีความชัดเจนว่าจะผลักดันให้ธุรกิจเหล่านั้นด้วยวิธีใด ทำให้มองข้ามกิจกรรมที่มีศักยภาพอื่น เช่น มวยไทย และมาตรการอื่นๆ ที่สำคัญ เช่น การยกเลิกการปกป้องธุรกิจเพื่อให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างสรรค นอกจากนี้จากบทเรียนของประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น เกาหลีใต้มีการวางยุทธศาสตร์ในการส่งออกของธุรกิจสร้างสรรค์ เช่น ภาพยนตร์ ละครชุด และกีฬาเทควันโด

การกำกับดูแลเข้มงวดเกินไปและสังคมไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ธุรกิจและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ต้องเริ่มจากความคิดใหม่ๆ ที่แตกต่างไปจากเดิม การกำกับดูแลที่เข้มงวด โดยเฉพาะการ Censor ทำให้ความคิดใหม่ๆ ถูกจำกัดตั้งแต่ต้น นอกจากนี้สังคมไทยยังยึดติดกับแนวความคิดอนุรักษ์นิยม ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบที่เคยชิน เช่น กรณี ทศกัณฐ์ โฆษณาไทยเที่ยวไทย ซึ่งเป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์ที่ยอดเยี่ยม แต่ถูกต่อต้านเพราะความไม่คุ้นเคย ที่สำคัญรัฐบาลไม่สนับสนุนเรื่องนี้ ทำให้การสร้างสรรคที่ดีหายไป เหมือนเริ่มก้าวขาครั้งแรกก็ถูกเตะตัดขา จึงไม่มีก้าวที่ 2 ตามมา ประเทศไทยก็เหมือนกับหลายประเทศที่มีการการปิดกั้นทางความคิดและการไม่ยอมรับความคิดใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่เกิดการสร้างสรรค์และพัฒนา

ขาดองค์ความรู้ในเรื่องเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ประเทศไทยเพิ่งพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์เพียงไม่กี่ปี ประกอบกับผู้ที่มีความรู้เรื่องเศรษฐกิจสร้างสรรค์มีน้อยมาก องค์ความรู้จึงมีจำกัด ประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ทั่วโลก มีการจัดตั้ง Department for Culture Media and Sport (DCMS) ในปี 2540 และ The Work Foundation ที่ทำหน้าที่ทางวิชาการ ทั้ง 2 หน่วยงานสะสมความรู้และประสบการณ์มาโดยตลอด ผิดกับไทยที่อาจจะต้องหยุดการสนับสนุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์หรือทำแค่วันๆ โดยไม่มีเป้าหมาย ทำให้หยุดการพัฒนาและสะสมความรู้การพัฒนาในอนาคตถ้าเกิดขึ้นก็อาจจะต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่

5.11 ข้อเสนอแนวทางนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์

แม้เศรษฐกิจสร้างสรรค์จะเป็นแนวทางหนึ่งที่มีศักยภาพในการเพิ่มมูลค่าสินค้าและบริการของไทย ซึ่งหลายประเทศรวมถึงประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว ทว่าเราเพิ่งเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้ไม่นาน และส่วนใหญ่จะล้มเหลวมากกว่าสำเร็จ แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาจะทำให้เกิดการเรียนรู้ และปัญหาต่างๆ ก็อยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขได้ ถ้ามีความตั้งใจในการผลักดันต่อไป ซึ่งแนวทางนโยบายพอที่จะสรุปได้ดังนี้

การลดการเข้มงวดในการกำกับดูแล การกำกับดูแลที่เข้มงวดโดยเฉพาะการตรวจสอบผลงานก่อนสู่สาธารณะ (Censorship) เช่น ภาพยนตร์ และรายการโทรทัศน์ เป็นการบ่อนทำลายการสร้างสรรค์ตั้งแต่เริ่มต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าภาพยนตร์ ละครเวที และหนังสือนวนิยายของไทย มีแนวทางที่จำกัด นอกจากนี้ยังมีเรื่องอิงประวัติศาสตร์น้อยมากต่างจากประเทศอื่น เช่น จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น การผ่อนคลายการกำกับดูแล (Deregulation) และยกเลิก Censorship จะเป็นก้าวแรกที่สำคัญที่จะนำไปสู่การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ

รัฐบาลต้องเป็น Real Agent of Change ในเรื่องการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ไม่เพียงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการสร้างสรรค์ของไทย แต่เป็น Mindset หรือแนวความคิดของคนส่วนใหญ่ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ทำให้มีการต่อต้านในสิ่งใหม่ๆ การสร้างสรรค์จึงมักจะสะดุดตั้งแต่ต้น รัฐบาลต้องทำตัวเป็น Real Agent of Change ในเรื่องการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ปกป้องความคิดใหม่จากการต่อต้านของคนบางกลุ่มในสังคม ผู้ที่สร้างสรรค์จึงจะมีกำลังใจที่จะก้าวต่อไป

การจัดองค์กรใหม่และการจัดการแบบบูรณาการ กิจกรรมในการส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์บางอย่าง เช่น การส่งเสริมมวยไทยสู่ตลาดสากล การส่งเสริมอาหารไทยสู่ตลาดโลก และการผลักดันธุรกิจบันเทิงของไทยไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ต้องการการผลักดันทางการเมืองและการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งเกินขีดความสามารถของ สศส. การจะทำได้ต้องเป็นระดับนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรืออย่างน้อยระดับรัฐมนตรีที่จะผลักดันเรื่องนี้ การมีแค่คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติ ซึ่งที่ผ่านมาพิสูจน์แล้วว่าไม่เพียงพอที่จะผลักดันงานให้เกิดขึ้นได้ จึงต้องมีผู้บริหารระดับรองนายกฯ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแล สศส. และประสานงานกับหน่วยงานในกระทรวงอื่นเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นแบบบูรณาการ จึงจะขับเคลื่อนงานได้ นอกจากนี้ก็ต้องปรับองค์กรเพื่อลดการทำงานที่ซ้อนกันให้มี

ความชัดเจนในหน้าที่

วางยุทธศาสตร์และเป้าหมายในการผลักดันเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ให้ชัดเจน ทั้งระดับภาพรวมและรายสาขา ที่ผ่านมามีแต่เพียงกำหนดธุรกิจเป้าหมาย 15 ประเภท ตามคำจำกัดความของ UNCTAD เท่านั้น ไม่มีการวางยุทธศาสตร์และเป้าหมายของ ธุรกิจแต่ละประเภทแต่อย่างใด ควรมีการจัดทำยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ชัดเจนใน ธุรกิจที่คิดว่ามีความเป็นไปได้สูงในการพัฒนา จากการศึกษาของ UNCTAD พบว่า แต่ละประเทศจะมีความถนัดและประสบความสำเร็จในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมสร้างสรรค์ ที่ไม่เหมือนกัน จึงเป็นไปได้ที่จะส่งเสริมและประสบความสำเร็จในทุกธุรกิจ ต้องลงทุนในธุรกิจที่เป็นไปได้ในการพัฒนามากที่สุดก่อน พร้อมกับการวาง ยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ชัดเจน เช่นเลือกที่จะพัฒนาธุรกิจบันเทิงโดยวางยุทธศาสตร์ การให้ขยายตลาดในประเทศเพื่อนบ้าน จีนและประเทศอื่นในอาเซียน ก็อาจจะต้อง ทำคล้ายกับเกาหลีใต้ และตั้งเป้าหมายว่าจะมีรายได้จากธุรกิจดังกล่าวปีละเท่าใด และเพิ่มร้อยละเท่าใดในแต่ละปี ยังมีธุรกิจอีกหลายสาขาที่มีศักยภาพ เช่น มวยไทย ที่ได้รับการบรรจุในกีฬาโอลิมปิก ทำให้เป็นโอกาสที่จะส่งเสริมไปทั่วโลกเหมือนกับ เทควันโดของเกาหลีใต้

แยกการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ออกจากการพัฒนา SME ที่ผ่านมา เป้าหมายทั้ง 2 ประเด็นนี้อยู่ โดย สศส. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเน้น SME ในการ ให้ความช่วยเหลือ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการทำงาน เช่น TCDC สามารถทำได้แค่ ช่วย SME ที่ขอรับการช่วยเหลือขยายตลาดในประเทศ และเพิ่มการขายสินค้ากับ นักท่องเที่ยวต่างชาติเท่านั้น และการเลือก 10 จังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ส่วนใหญ่ก็ถนัดในสาขาที่ไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากนัก ในกรณีประเทศอื่น เช่น อินเดีย อังกฤษ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ มีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับ บริษัทขนาดใหญ่ในการขยายธุรกิจสร้างสรรค์ไปสู่ต่างประเทศ ไทยก็ควรจะปรับ กระบวนทัศน์ในเรื่องนี้ใหม่ ไม่จำกัดความร่วมมือหรือส่งเสริมเฉพาะ SME กรณีที่ เป็นการขยายตลาดในต่างประเทศ เช่น การขยายธุรกิจบันเทิงไปประเทศเพื่อนบ้าน มีความจำเป็นต้องร่วมมือกับบริษัทใหญ่

ขยายขอบเขตการทำงานของการทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้เป็นวาระ แห่งชาติ เหตุผลหนึ่งของการล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ก็คือขอบเขต การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ในวงจำกัดมาก ถ้าจะให้มีส่วนต่อเศรษฐกิจอย่าง มีนัยสำคัญต้องยกระดับขึ้นให้เป็นวาระแห่งชาติที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและ

เอกชนมีส่วนร่วมในเรื่องนี้ ที่สำคัญต้องมีการผลักดันอย่างจริงจังทั้งทางด้านการเมืองและความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน เช่น การส่งเสริมกิจกรรมบันเทิง (ภาพยนตร์ละครชุด และดนตรี) ออกไปตลาดประเทศเพื่อนบ้าน จีนและประเทศอื่นๆ ในอาเซียน

สะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เนื่องจากไทยเพิ่งเริ่มการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ขณะที่หลายประเทศได้ทำเรื่องนี้มานานแล้ว เราสามารถเรียนรู้จากความสำเร็จและล้มเหลวของประเทศที่เคยทำมาก่อนหน้านี้ ควรจัดตั้งหน่วยงานคล้ายกับ The Work Foundation ที่ศึกษาเรื่องนี้ในเชิงลึกเพื่อสร้างความเข้าใจและกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัง รัตนคำฟู, ณัฐสิฏฐิ รัชเกียรติวงศ์ 2556 *โมเดลใหม่ในการพัฒนา: สู่อุตสาหกรรมที่มีคุณภาพ, บทความที่ 2 “สู่การสร้างนวัตกรรมของอุตสาหกรรมการผลิต”*. งานสัมมนาประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัง รัตนคำฟู, ณัฐสิฏฐิ รัชเกียรติวงศ์ 2556 *โครงการวิจัยชุดนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับประเทศไทยให้พ้นกับกับดักรายได้ปานกลาง: โครงการที่ 2 “การจัดทำนโยบายสาธารณะด้านนวัตกรรมเพื่อยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว”*. เสนอต่อกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ ภายใต้แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี.
- เอกสารประกอบการบรรยาย. การบรรยายในเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนากลุ่มภาคีธุรกิจอาหาร: การรวมกลุ่มภาคีธุรกิจชาติการค้าภาคีธุรกิจการ 2559 โดยสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โรงแรม Swissotel Le Concorde, 7 มิถุนายน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2559 *เก่งการค้า เพิ่มมูลค่าการผลิต ทางฝ่าวิกฤตส่งออกไทย*. ใน กรุงเทพมหานคร วันที่ 16 มิถุนายน 2559 ใน คอลัมน์: วาระที่ตีอาร์ไอ
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2559 *คิดยกกำลังสอง: ยกขีดความสามารถ...สู่ชาติการค้า*. กรุงเทพมหานคร วันที่ 21 เมษายน 2559 ใน คอลัมน์: วาระที่ตีอาร์ไอ
- Florida, Richard 2009.. ‘*Who’s Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*’.
- Hesmondhalgh, David 2002 *The Cultural Industries*, SAGE Publishing, London.
- Howkins, John 2001, *The Creative Economy*, Penguin, New York.

Lash, Scott and John Urry 1994. *Economies of Signs and Space.*, London, Sage Publishing.

The Work Foundation 2007. *The Origin of Creative Economy Policy.* Sage Publishing, London.

Throsby, David 2001. *Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press.

Throsby, David 2008. “The concentric circles model of the cultural industries”, *Cultural Trends*, 17(3): 147–164,

UNCTAD. Creative Economy Report 2008: *Challenges of Assessing the Creative Economy toward Informed Policy-Making.* United Nation, 2008.

UNESCO 2013. *Creative Economy Report 2013 Special Edition: Widening Local Development Pathways.* United Nation,

UNESCO. *Creative Economy Report.* United Nation, 2015

บทที่ 6

การปรับโครงสร้าง ทางการผลิต

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

พศ.ดร. สันติ ชัยศรีสวัสดิสุข¹

Asst. Prof. Santi Chairisawatsuk

6.1 ความนำ

การวิเคราะห์ในบทนี้จะครอบคลุมบริบททางด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนไปสู่การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับ 1) การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ 2) การสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (การทำความตกลงเปิดเสรีการค้าและการลงทุน) เพื่อให้หน่วยเศรษฐกิจ (Economic Units) ภายในประเทศสามารถใช้ หรือเข้าถึงการประโยชน์จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพในการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของไทยเมื่อเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 ถนนเสรีไทย บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 email address: Santi_nida@yahoo.com, Santi.nida@gmail.com

ระหว่างประเทศมากขึ้นในช่วงแรก เน้นให้ความสำคัญกับการดึงดูดทรัพยากรการผลิต ทั้งแรงงาน ทูน และทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่ได้ หรือยังไม่สามารถถูกดึงมาใช้ ประโยชน์ได้ มาใช้เพื่อการสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แรงงานที่ยังไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์ในภาคเกษตรถูกดึงมาใช้เพื่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ตามลำดับ (แม้ว่าสัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรยังคงคิดเป็นสัดส่วนที่มากในปัจจุบัน แต่ปริมาณแรงงานในภาคเกษตรก็ลดลงจากในอดีตมาก) ในช่วงถัดมา เป็นการให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรการผลิตในประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Efficiency Improvement) ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ภาคการค้าระหว่างประเทศ (การส่งออก-นำเข้าสินค้า) มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อัตราการขยายตัวของส่งออกอยู่ในระดับสูง ควบคู่กับการนำเข้าสินค้าประเภททุน (Capital Goods) รองรับการขยายตัวของการผลิตเพื่อการส่งออก (Export-oriented policy) โดยมีตลาด หรือคู่ค้าที่สำคัญ ได้แก่ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของส่งออกเริ่มประสบปัญหาไม่สามารถขยายตัวได้ในอัตราเท่าเดิม และในช่วงปี 2556-2559 การส่งออกมีอัตราการขยายตัวที่ลดลงโดยมีสาเหตุมาจากทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ และการสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าส่งออกของไทยด้วย (แม้ว่าอัตราการส่งออกในปี 2560-ปัจจุบัน จะมีการเพิ่มขึ้นมากเมื่อเทียบกับช่วงปี 2556-2559 แต่ก็ไม่มียี่งบ่งชี้ที่แสดงได้อย่างชัดเจนว่าการเพิ่มขึ้นของการส่งออกนั้นมีผลจากการเพิ่มขึ้นของขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ)²

ในขณะที่ประเทศไทยประสบความสำเร็จในด้านการยกระดับรายได้โดยเฉลี่ยของประชากรภายในประเทศจากแนวนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา) พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในหลากหลายมิติ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านนี้ไปสู่ระดับของการพัฒนาหรือมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้นและมีความยั่งยืน โดยภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งของไทย และของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อีกทั้งปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความยั่งยืนก็มี

² ในทางตรงข้าม กลับพบว่า การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง 3 อันดับ ตกลงมาอยู่ที่อันดับ 30 จากเดิมอยู่ที่อันดับ 27 ในปี พ.ศ. 2560

เงื่อนไขที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น บทบาทของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากกิจกรรมการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศให้มีความทั่วถึงมากขึ้นกว่าในอดีตที่เน้นให้ความสำคัญกับการใช้ภาคการส่งออกเพื่อ “การสร้างรายได้” ประเทศเพียงเท่านั้น

ดังนั้น กรอบแนวทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยที่จะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ได้จะต้องครอบคลุมไปถึงประเด็นสำคัญต่างๆ เพิ่มเติมจากการพิจารณาเงื่อนไขพื้นฐานอื่นๆ ด้วยดังนี้

1. การปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมตามโครงสร้างปัจจัยการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไป (ได้แก่ การขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานทักษะ การเพิ่มขึ้นและการใช้ประโยชน์จากทุนอย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายโครงสร้างการผลิตไปสู่ภูมิภาคตามศักยภาพ และการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่)
2. การเพิ่มผลผลิตการผลิต (Productivity improvement) โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรการผลิต (Efficient allocation of resources) ซึ่งในส่วนนี้ บทบาทของเทคโนโลยีการสื่อสาร และโลจิสติกส์ รวมทั้งเศรษฐกิจดิจิทัล (digital economy) จะมีอิทธิพลและบทบาทมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค และการบริโภค

เศรษฐกิจไทยเผชิญกับความท้าทายหลายประการในการพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้นเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ เป็นการติดกับดักรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) และต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหลายด้านเพื่อให้ก้าวพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาได้ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างปัจจัยการผลิตเป็นเงื่อนไขหนึ่งหรือสาเหตุหนึ่งของการปรับโครงสร้างการผลิต เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ และขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม และระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างปัจจัยการผลิตของไทยจากประเทศที่มีแรงงานมาก (มีสัดส่วนของแรงงานต่อทุนสูง) ไปเป็นประเทศที่มีปัจจัยการผลิตประเภททุนมากขึ้น (สัดส่วนของแรงงานต่อทุนลดลง) ทำให้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเปลี่ยนแปลงไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นในการผลิตมากขึ้น โครงสร้างการผลิตในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตสินค้า หรือบริการ

ที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งจะต้องอาศัยปัจจัยการผลิตประเภททุนที่มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น การผลิตสินค้าที่ต้องอาศัยทักษะแรงงานเฉพาะด้านเป็นพิเศษ สินค้าที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สินค้าต้องอาศัยเทคโนโลยีการผลิตเฉพาะที่ทันสมัย สินค้าที่ต้องมีนวัตกรรมการผลิต ฯลฯ (สินค้าเหล่านี้ เป็นสินค้าที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่า)

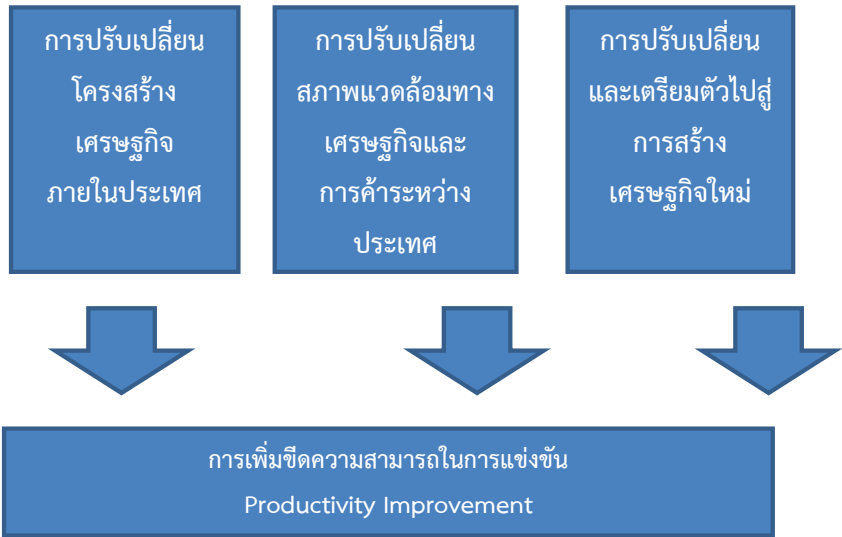
การพัฒนาให้ประเทศมีทักษะเฉพาะเหล่านี้ในการผลิตสินค้าจึงเป็นแนวทางของการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยในปัจจุบันมุ่งเน้นทักษะในด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การคิดค้นนวัตกรรม และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีทางด้านดิจิทัล (Digital Technology) การพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีทั้งทางด้านการผลิต และการติดต่อสื่อสารในยุคโลกาภิวัตน์ทำให้ประเทศที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา (R&D investment) อย่างเช่นประเทศไทยต่อประสบปัญหาอุปสรรคในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงไม่สามารถเน้นให้น้ำหนักความสำคัญเฉพาะการเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องครอบคลุมถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจในสวนอื่นๆ ด้วย ที่สำคัญคือ การลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในหลายๆ ด้าน ซึ่งอาจจะหมายถึงการที่รัฐต้องมีบทบาททางด้านการลงทุนเพิ่มมากขึ้นและต่อเนื่อง และอาจจะส่งผลให้มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นได้

ความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตในระบบเศรษฐกิจไทยเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจก้าวไปสู่การผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น มีการใช้และจัดสรรปัจจัยการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถเพิ่มศักยภาพและผลิตภาพการผลิตของทรัพยากรการผลิตได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืน มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศ และเศรษฐกิจโลก ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ในอัตราที่เทียบเคียงได้กับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่เป็นคู่แข่งทางการค้าที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเดียวกัน โดยสามารถแยกพิจารณาเป็นกลุ่มปัจจัยต่างๆ ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจได้ดังนี้ (รูปที่ 6.1)

1. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ
2. การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ
3. การปรับเปลี่ยนและเตรียมตัวไปสู่การสร้างเศรษฐกิจใหม่

ซึ่งในส่วนต่อไปเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยจากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวต่อความสามารถในการแข่งขัน เพื่อกำหนดนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

**รูปที่ 6.1 การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
ที่มีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน**



6.2 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ

6.2.1 นัยยะต่อความสามารถในการแข่งขัน

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ในหลายมิติ ได้แก่ มิติที่ 1) ความต่อเนื่องของการปรับเปลี่ยนจากภาคเศรษฐกิจเกษตรไปสู่การเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrialization) ซึ่งรัฐบาลในปัจจุบันมองว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านจาก “Thailand 1.0” ไปเป็น “Thailand 2.0” และจาก “Thailand 2.0” ไปเป็น “Thailand 3.0” ที่เป็นการยกระดับจากอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อนน้อยไปเป็นอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อนในการผลิตมากขึ้น และในระยะต่อไปมีกรอบแนวคิดที่จะพัฒนาไปสู่การเป็น “Thailand 4.0” ซึ่งจะต้องอาศัยการขับเคลื่อนผ่านการสร้าง

นวัตกรรม (Innovation) การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) และการเป็นเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ตามที่ปรากฏในรูปที่ 6.2

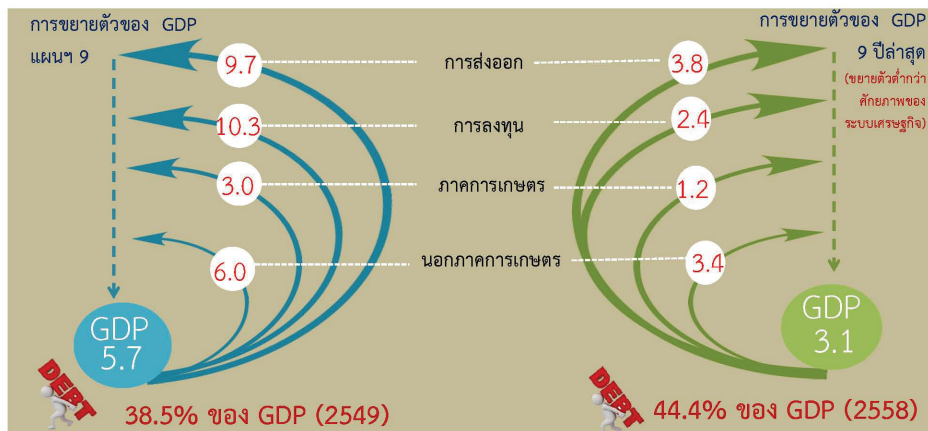
มิติที่ 2) คือ การเพิ่มขึ้นของความสำเร็จและการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจในการสร้างรายได้จำนวนมากให้กับเศรษฐกิจไทย มิติที่ 3) มีการพึ่งพาภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคการส่งออกมากขึ้น เพราะเป็นภาคเศรษฐกิจหลักในการขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจไทยฟื้นจากวิกฤติเศรษฐกิจในครั้งนั้น (สัดส่วนของภาคการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติคิดเป็นประมาณร้อยละ 130-140 ในปัจจุบัน) เฉพาะในส่วนของภาคการส่งออก ประเทศไทยมีสัดส่วนของการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศกว่าร้อยละ 80 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของสัดส่วนของการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่ร้อยละ 43 ประเทศไทยจึงจัดอยู่ในกลุ่มของประเทศที่ต้องพึ่งพาอุปสงค์ภายนอกประเทศมาก Nonarit et.al. (2015)

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยขึ้นอยู่กับตัวแปรสำคัญเพียง 2 ตัวแปร คือ การส่งออก และการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยว ซึ่งก็จะเห็นได้จากแนวทางการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เน้นให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจใน 2 สาขาเศรษฐกิจนี้มาก มีการออกมาตรการเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของภาคการส่งออก และการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง เช่น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยอนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายสำหรับการท่องเที่ยวมาหักลดหย่อนภาษีได้ นโยบายส่งเสริมการส่งออกในรูปแบบต่างๆ ฯลฯ

รูปที่ 6.2 สรุปการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย ในช่วงเวลาที่ผ่านม

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญในช่วงจากแผนฯ 9 แผนฯ 10 และ 4 ปีแรก
ของแผนฯ 11 เริ่มแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

*"พัฒนาเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและทันสมัย เพื่อมุ่งสู่การมีรายได้สูง
อย่างมีเสถียรภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน ด้วยนวัตกรรม"*



22 กรกฎาคม 2559

www.nesdb.go.th

7

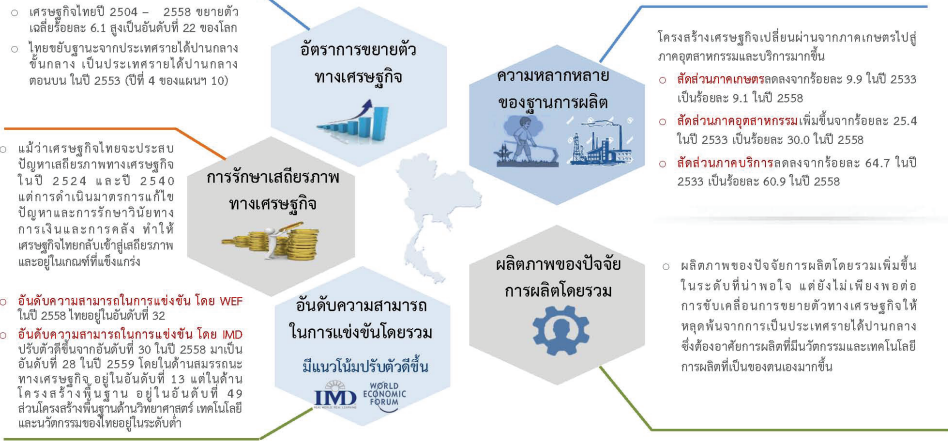
ที่มา: ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล เอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2559
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2559 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) ได้แสดงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคของไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 เปรียบเทียบกับในช่วง 9 ปีล่าสุดที่ผ่านมา (รูปที่ 6.3) มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการด้วยกันคือ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นจากร้อยละ 38.5 เป็นร้อยละ 44.4 สะท้อนถึงบทบาท ความสำคัญหรือความจำเป็นของบทบาทภาครัฐต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยังคงมีมากขึ้น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงกว่าในอดีตจากการเติบโตโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.7 เป็นร้อยละ 3.1 ซึ่งแสดงถึงศักยภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง (หรือในงานศึกษาบางชิ้นใช้คำว่า “New Normal”) องค์ประกอบที่สำคัญของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ได้แก่ การส่งออก มีอัตราการขยายตัวลดลงจากร้อยละ 9.7 เป็นร้อยละ 3.8 การลงทุน มีอัตราการขยายตัวลดลงจากร้อยละ 10.3 เป็นร้อยละ 2.4 ผลผลิตภาคเกษตร มีอัตราการเติบโตลดลงจากร้อยละ 3.0 เป็นร้อยละ 1.2 และผลผลิตนอกภาคเกษตร มีอัตราการขยายตัวลดลงจากร้อยละ 6.0 เป็นร้อยละ 3.4

รูปที่ 6.3 การประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทย และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจไทยโดยรวม

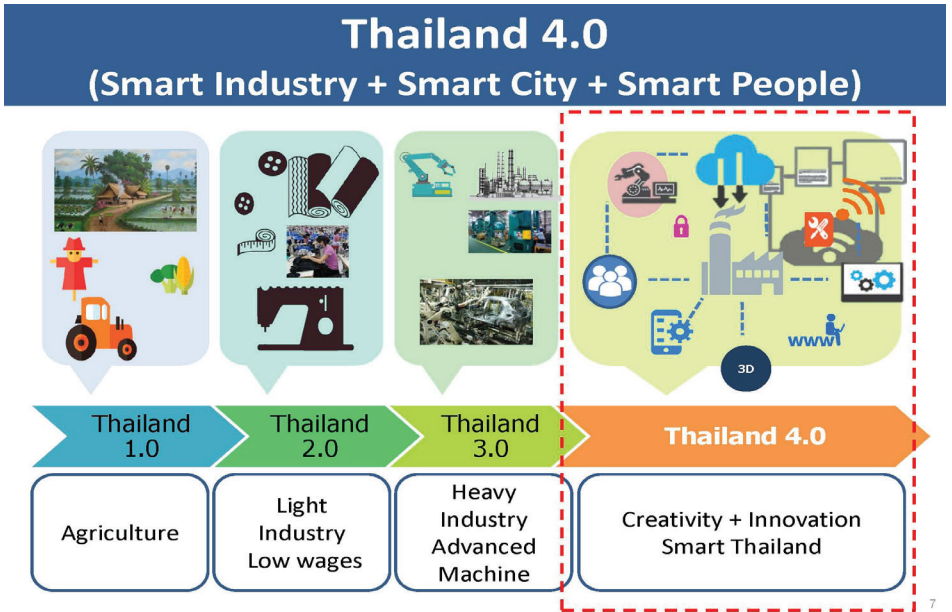
"พัฒนาเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและยั่งยืน เพื่อมุ่งสู่การมีรายได้สูง อย่างมีเสถียรภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน *ด้วยนวัตกรรม*"



ที่มา: ปัทมา เจริญวิศิษฐ์สกุล เอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2559 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่กล่าวถึงนี้ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในการสนับสนุนเพื่อเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ มีการปรับเปลี่ยนสาขาการผลิตไปสู่การผลิตในสาขาที่มีการสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากขึ้น ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยบทบาทภาครัฐ และการลงทุนภาครัฐ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำหรับประเทศไทย ในการสัมมนาดังกล่าวมีการนำเสนอแนวทางในการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันตามกรอบการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็น "Thailand 4.0" โดยมีรายละเอียดสรุปได้พอสังเขปดังนี้ (รูปที่ 6.4)

รูปที่ 6.4 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่การเป็น Thailand 4.0



ที่มา: Thaweesak Koanantakool (2016), President of NSTDA

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ (เกษตร อุตสาหกรรม บริการ) โดยแนวโน้มจะมีการขยายตัวของสัดส่วนในภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรม และสัดส่วนในภาคเกษตรจะลดลง (มูลค่าการผลิตยังคงเพิ่มขึ้น) ตามทิศทางการพัฒนาไปสู่ประเทศที่มีระดับรายได้สูงขึ้น (โดยปกติประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงขึ้นไปจะมีความต้องการสินค้าจากภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการเพิ่มขึ้น) เพราะภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่าโดยเปรียบเทียบ การพัฒนาประเทศจึงเปรียบได้กับการพัฒนาจากเศรษฐกิจการเกษตร (Thailand 1.0) ไปสู่เศรษฐกิจที่พึ่งพิงอุตสาหกรรมเบาและใช้แรงงานค่าจ้างต่ำ (Thailand 2.0) และพัฒนาต่อไปเป็นเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อนในการผลิตมากขึ้น (Thailand 3.0) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในลำดับขั้นถัดไปจึงเป็นการพัฒนาไปสู่การเป็นเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยพื้นฐานจากความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เข้มข้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้มากขึ้น (Thailand 4.0) กรอบแนวคิดดังกล่าวเป็นชุดความคิดของรัฐบาลที่ได้มีการสร้างขึ้น

และนำเสนอเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วง 10-20 ปีข้างหน้าเพื่อให้ก้าวพ้นปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหา กับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) และปัญหาการสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปสู่การเป็น Thailand 4.0 ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับ ความเป็นไปได้และแนวทางการปฏิบัติในการขับเคลื่อนที่ชัดเจน เพราะการพัฒนาในแนวทางดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องมีการลงทุนและพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) และการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจำนวนมาก เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Physical Infrastructure) ที่จะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการในปัจจุบันยังคงมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่งระบบรางและถนนเป็นหลัก การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองยังจำกัดอยู่เพียงในพื้นที่ กทม. และปริมณฑลเป็นหลักเท่านั้น ดังนั้น แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นแนวทางการปรับเปลี่ยนพื้นฐานทางเศรษฐกิจไปสู่การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยการผลิตหลัก (ลดการพึ่งพาแรงงาน และทุน) ทำให้เศรษฐกิจมีลักษณะเป็น “เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy)” มากขึ้นตามกระแสการพัฒนาของเทคโนโลยี โดยคาดหวังว่าเศรษฐกิจในลักษณะนี้จะเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มอย่างก้าวกระโดดและทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ในทศวรรษต่อไป

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าแนวทางการพัฒนาดังกล่าวเป็นการนำเสนอในกรอบภาพรวมกว้างๆ ยังไม่มีความชัดเจนถึงกระบวนการ และแผนปฏิบัติการ อีกทั้งยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่ยังมีช่องว่างของทักษะแรงงาน (ระหว่างแรงงานที่มีทักษะสูงกับแรงงานที่มีทักษะต่ำ) ความสามารถในการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสร้างนวัตกรรม (Creation of Innovations) รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยอาศัยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์เท่านั้น

ประเทศไทยยังมีความเสี่ยงที่เป็นอุปสรรคของการพัฒนาอยู่หลายประการ ดังแสดงในรูปที่ 6.5 จะเห็นได้ว่า แนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (พิจารณาจากยุทธศาสตร์การพัฒนา 20 ปี) ยังไม่ได้ครอบคลุมปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะให้ความสำคัญน้อย (ไม่เพียงพอ) กับการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศอย่าง

ทั่วถึง การให้ความสำคัญและการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรมยังมีน้อย เนื่องจากการเพิ่ม หรือยกระดับรายได้ให้กับประชาชน โดยส่วนใหญ่ของประเทศแทนการยกระดับรายได้โดยเฉลี่ยของประเทศเป็นประเด็น ปัญหาทางเศรษฐกิจที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนมาก การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประชากรในภูมิภาคที่มีจำนวนมาก ซึ่งบางส่วนยังคงเป็นคนยากจนในเขตชนบทห่างไกล และเป็นสาเหตุหลักของปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน (การสร้างโอกาสและการเพิ่มรายได้ให้กับประชากรจำนวนมากในหลายภูมิภาคทั่วประเทศ ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่มาตรการช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นให้เกิดการบริโภคเพิ่มขึ้นเท่านั้น) การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงไม่ใช่เป้าหมายของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในระยะยาว แต่เป็นเป้าหมายที่จะมีส่วนอย่างมากในการช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แรงงานจำนวนมากซึ่งยังคงมีทักษะไม่สูงเพียงพอเมื่อเทียบกับระดับค่าครองชีพที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ถูกทิ้งให้อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลในภูมิภาคต่างๆ ขาดแคลนปัจจัยสำคัญในการพัฒนาผลิตภาพการผลิตในพื้นที่นั้นๆ เท่ากับเป็นการลดโอกาส หรือสร้างความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสทางเศรษฐกิจ มีเพียงเฉพาะแรงงาน (ปัจจัยการผลิตที่สามารถเคลื่อนย้ายได้) ที่มีศักยภาพสูงถูกดึงดูดเข้าไปพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ที่รัฐให้การสนับสนุน (หรือเลือกที่จะพัฒนา) ทำให้เกิดความแตกต่างของขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงานที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนทางด้านสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ในขณะที่หลายพื้นที่ที่ภาครัฐมองว่ามีศักยภาพด้อยกว่ากลับไม่ได้รับการส่งเสริมและยังมีการพัฒนาขีดความสามารถได้น้อยและช้ากว่ามาก การเคลื่อนย้ายของแรงงานจากพื้นที่ชนบทสู่เมือง และจากเมืองที่พัฒนาน้อยไปสู่เมืองที่พัฒนามากกว่า เป็นสิ่งบ่งชี้ถึงอุปสรรคของการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ไม่สามารถดึงเอาทรัพยากรบุคคลจำนวนหนึ่ง (ซึ่งเป็นจำนวนมากพอควร) มีใช้เพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิตของประเทศ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการผลิตอีกจำนวนมากยังทำได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

รูปที่ 6.5 ปัจจัยเสี่ยงที่เป็นความท้าทายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

 <p>โครงสร้างประชากร เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อย่างสมบูรณ์ วัยเด็ก และวัยทำงานลดลง</p>	 <p>ความเสื่อมโทรมของ ทรัพยากรธรรมชาติอันเกิด จากการส่งเสริมการผลิตพืช เชิงเดี่ยว การขยายตัวของ อุตสาหกรรม และการ ท่องเที่ยว</p>	 <p>ความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ส่งผลต่อความแตกแยกใน สังคม และเป็นข้อจำกัดต่อการ ยกระดับศักยภาพทุนมนุษย์</p>	 <p>ปัญหาประสิทธิภาพและ ความโปร่งใสของการ บริหารราชการแผ่นดิน</p>
 <p>ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ส่งผลต่อการขยายตัว ทางเศรษฐกิจและความ เป็นอยู่ของประชาชน บังคับให้ต้องปรับตัวสู่ วิถีที่ยั่งยืน</p>	 <p>ความก้าวหน้าของ เทคโนโลยีส่งผลต่อภาค ธุรกิจและการใช้ชีวิต ของประชาชนทั้ง ทางบวกและทางลบ</p>	 <p>การขยายตัวของเมือง เป็นโอกาสกระจาย ความเจริญ แต่ต้องปรับ การจัดการเมืองให้มี ประสิทธิภาพและยั่งยืน มากขึ้น</p>	 <p>การเข้าสู่ AEC ใหม่ได้ประโยชน์จากที่ตั้งและ การเชื่อมโยงกับอาเซียนโดยเฉพาะ CLMV แต่ต้อง (1) ปฏิรูปกฎระเบียบ การค้า (2) กระจายประโยชน์ให้ ประเทศเพื่อนบ้าน และ (3) ปรับสู่ มาตรฐานสากล</p>

ที่มา: ณรงค์ชัย อัครเศรณี เอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2559 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

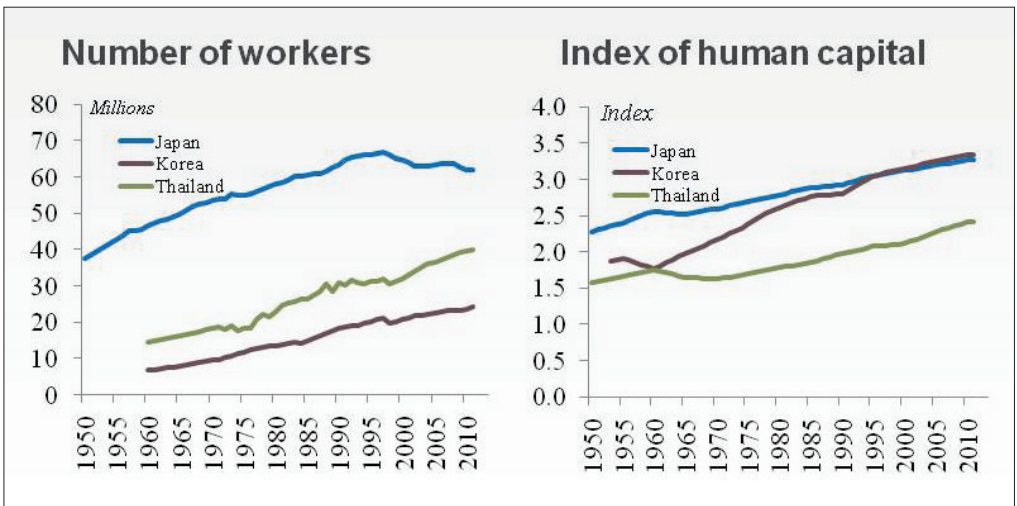
ดังนั้น นโยบายเพื่อสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจ และการพัฒนาเมืองหลัก (Urbanization) ของภูมิภาคเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีมาตรฐานการครองชีพที่ดี เช่น การดำเนินการให้เมืองมีการพัฒนาระบบสาธารณสุขโรคที่ดี มีการให้บริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพ มีโครงข่ายบริการทางด้านโทรคมนาคมที่ดี มีการกำกับดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี (มีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการระบายน้ำที่ดี มีระบบการบำบัดน้ำเสียและการดูแลแม่น้ำคูคลองที่ดี ฯลฯ) จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างปัจจัยการผลิตภายในประเทศและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระดับต่อไป ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของปัจจัยการผลิตหลายประการ ได้แก่

ปัจจัยแรงงาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมามีทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานออกจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ การขยายตัวของภาคการส่งออกและการท่องเที่ยวทำให้ค่าจ้างแรงงานปรับเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นจนในบางครั้งอาจไม่มีความสอดคล้องกับผลิตภาพ

การผลิตของแรงงาน เกิดการขาดแคลนแรงงานในหลายสาขาภาคการผลิตโดยเฉพาะ แรงงานทักษะ และแรงงานทักษะเฉพาะ (Special skill labor) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนของภาคธุรกิจที่จะต้องมีความรอบคอบมากขึ้นและมีการลงทุนในสาขาที่มั่นใจได้ว่าจะสามารถมีแรงงานที่มีคุณสมบัติที่ต้องการได้ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านสำหรับแรงงานทักษะต่ำ หรืออุปสงค์ของแรงงานที่แรงงานไทยไม่สามารถ หรือไม่มีความต้องการทำ ความขาดแคลนทุนมนุษย์สำหรับประเทศไทยเห็นได้จากรูปที่ 6.6 ที่แสดงถึงจำนวนแรงงานของไทยที่มีมากกว่าเกาหลี ในขณะที่กราฟด้านขวาชี้ให้เห็นว่าทุนมนุษย์ของไทยต่ำกว่าเกาหลี และช่องว่างระหว่างทุนมนุษย์ของไทยกับเกาหลีมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เกาหลีสามารถพัฒนายกระดับทุนมนุษย์ให้สูงขึ้นจนทัดเทียมกับญี่ปุ่น เศรษฐกิจเกาหลีจึงสามารถเติบโตและพัฒนาได้อย่างก้าวกระโดด และสามารถหลุดพ้นจากกับดักบราซิลได้ประเทศปานกลางไปได้ การพัฒนาทางด้านทุนมนุษย์จึงเป็นปัจจัยสำคัญของการปรับปรุงคุณภาพแรงงานของประเทศ และเป็นเงื่อนไขรองรับการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน

รูปที่ 6.6 ปริมาณแรงงานและทุนมนุษย์ของไทย โดยเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้



ที่มา: Edmund Sim and Andrew Szamosszegi (2016) “Trans-Pacific Partnership: Advice to the Government of Thailand”

ปัจจัยทุน ประเทศไทยเปิดให้มีการไหลเข้าของเงินทุนมากขึ้นเป็นลำดับตามปริมาณความต้องการเงินทุนที่เพิ่มขึ้น ตลาดการเงินได้พัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้สามารถดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศได้มากขึ้น ปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุน (Access to Capital) จึงลดความสำคัญลง แต่ยังคงเป็นปัญหาสำหรับเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางขนาดย่อมบางกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ยังต้องคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ของปัจจัยทุน หรือผลิตภาพการผลิตของปัจจัยทุน (Capital Productivity) ทั้งในภาครัฐและเอกชนที่ยังมีประสิทธิภาพต่ำ แนวโน้มความต้องการปัจจัยทุนที่เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษต่อไป (ซึ่งจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของประเทศไปสู่การเป็นประเทศที่ต้องอาศัยทุนเข้มข้นมากขึ้น) ทำให้การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากปัจจัยทุนเป็นแนวทางที่สำคัญหนึ่งของการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ แนวโน้มของความต้องการทุนที่เพิ่มขึ้นตามการเติบโตทางเศรษฐกิจ และระดับการพัฒนาที่สูงขึ้น (กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นกิจกรรมที่มีความต้องการทุนเข้มข้น) มีความจำเป็นต้องลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและทันสมัยมากขึ้น มีความต้องการทุนเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ การลงทุนทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีเพื่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรม การลงทุนทางการวิจัยและพัฒนา จนอาจกล่าวได้ว่ามีความต้องการปัจจัยทุนเพื่อการพัฒนามากขึ้นในทุกภาคการผลิต การสร้างหรือเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนในทุกๆ ระดับจึงเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ปัจจัยพลังงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านพลังงานของไทยประสบความสำเร็จในระดับที่ดีในแง่การทำให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดของประเทศสามารถเข้าถึงพลังงาน (Access to energy) ที่จำเป็นได้ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาในเชิงโครงสร้างทางด้านราคาพลังงาน ซึ่งบางประเภทได้รับการอุดหนุนจนมีการใช้พลังงานประเภทนั้นในสัดส่วนที่มากโดยไม่ได้คำนึงถึงความสมดุล และประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ซึ่งในส่วนของยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน นอกจากเรื่องการเข้าถึงประเภทของพลังงานที่ต้องการของภาคการผลิตและครัวเรือนแล้ว ประสิทธิภาพการพลังงานยังเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญ ประสิทธิภาพการใช้พลังงานของไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อพิจารณาจากความเข้มข้นของการใช้พลังงาน (Energy Intensity Index) ทำให้การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันต้องหันกลับมาให้ความสำคัญกับประเด็นการประหยัด และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การส่งเสริมการลงทุนโดยให้ราคาใช้จ่ายทางด้านพลังงาน (ที่ใช้พลังงานทางเลือก) มา

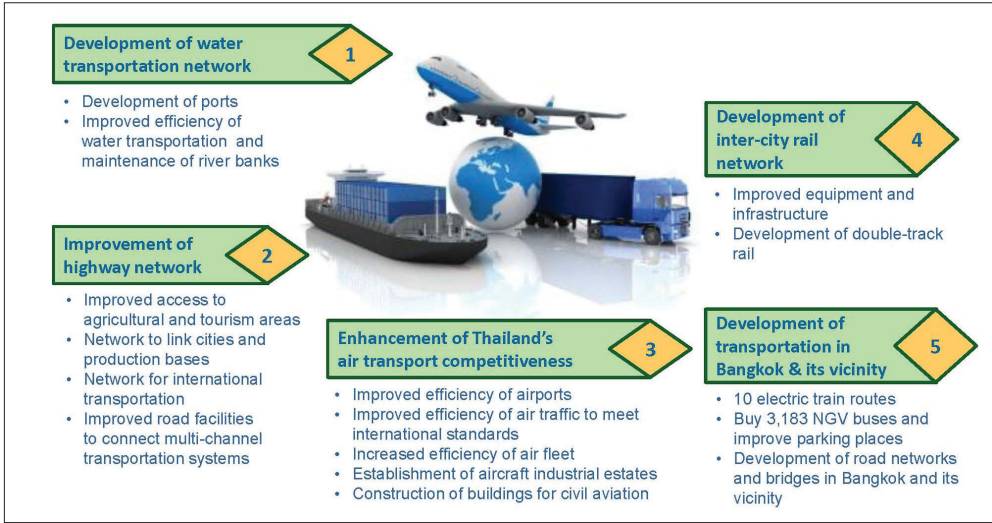
หักเป็นค่าใช้จ่ายได้ 2 เท่า เป็นตัวอย่างหนึ่งของแนวทางการสนับสนุนการใช้พลังงานทางเลือกโดยไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน³ นโยบายทางด้าน การส่งเสริมการลงทุนน่าจะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการใช้มากกว่า โดยอาจจะให้น้ำหนักที่ประหยัดได้มาหักเป็นค่าลดหย่อน หรือเป็นส่วนของรายได้ที่ไม่ต้องเสียภาษี นอกจากนี้ ในแง่ของยุทธศาสตร์ทางด้านพลังงานทางเลือกและการสนับสนุนพลังงานทางเลือก รวมทั้งการพัฒนาการผลิตและใช้พลังงานทางเลือกจำเป็นต้องมีความชัดเจนมากขึ้น

ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี ในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน เทคโนโลยีกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญมากขึ้น และมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าปัจจัยแรงงาน พลังงาน การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีนอกจากจะทำให้การผลิตสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ ยังสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ได้มากขึ้นด้วย การแข่งขันไม่จำเป็นต้องอาศัยการแข่งขันทางด้านราคาที่ต้องอาศัยความได้เปรียบจากการประหยัดจากขนาด และการลดต้นทุนการผลิตเพียงเท่านั้น แต่การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีทำให้อุตสาหกรรมสร้างรายได้เปรียบและยกระดับผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มจากปัจจัยการผลิตได้เพิ่มขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มความเต็มใจจ่าย (Willingness to pay) ของผู้บริโภคได้มากขึ้น การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของไทยที่คิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่มีระดับของการพัฒนาใกล้เคียงกัน ทำให้จำเป็นต้องมีการยกระดับเพื่อพัฒนาปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีอีกมาก

การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานโดยภาครัฐเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) ที่สำคัญของประเทศ และเป็นมาตรการสำคัญในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้น และระยะยาว เม็ดเงินการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของภาครัฐเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา และยังคงเป็นตัวแปรที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอีก 2-3 ปีข้างหน้า การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานยังเป็นที่คาดหวังว่าจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ยกย่องระดับผลิตภาพการผลิตของประเทศให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทั้งทางบก น้ำ และอากาศ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในรูปที่ 6.7

³ การให้การสนับสนุนเท่ากับเป็นการส่งสัญญาณว่าถ้าเลือกใช้พลังงานทางเลือก ยิ่งใช้มากก็จะได้ประโยชน์ (ผลตอบแทน) มาก ก็ไม่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพการใช้ หรือการประหยัดการใช้พลังงาน

รูปที่ 6.7 กรอบการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของไทย ในระยะเวลา 8 ปี เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (วงเงินกว่า 2 ล้านล้านบาท)



ที่มา: กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2017)

อย่างไรก็ตาม ความต้องการการลงทุนของภาครัฐเพื่อให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การลงทุนทางด้านคมนาคมขนส่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการลงทุนเพื่อให้เกิดการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ การลงทุนเพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพ (หรือการพัฒนาเมือง) เช่น การลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา และการสาธารณสุขของชุมชน การปรับปรุงให้มีการวางแผนการพัฒนาเมืองอย่างมีระบบ การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ สาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ที่กำหนด ฯลฯ ที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) และการลงทุนเพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิตสินค้าและบริการให้มีความทันสมัยและก้าวเท่าทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วย เช่น การลงทุนหรือการสนับสนุนการลงทุนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำจัด หรือบำบัดมลพิษ การปรับปรุงกฎระเบียบและการกำกับดูแลการควบคุมมลพิษ การสนับสนุนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

การปรับเปลี่ยนของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เพิ่มพียงการส่งออกน้อยลง โดยเพิ่มความสำคัญของภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ ได้แก่ การลงทุนและการบริโภค

ภายในประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ และสามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง (ขีดความสามารถในการแข่งขันดีขึ้น) รวมทั้งความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ที่จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน) และการเปลี่ยนแปลงทางด้านพลังงาน โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันมีมูลค่าของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศคิดเป็นร้อยละกว่า 150 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการอาศัยภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเครื่องจักรสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้การพัฒนาของภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ ได้แก่ การบริโภคและการลงทุน ยังไม่สามารถเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน

ดังนั้น การเพิ่มบทบาทของภาคเศรษฐกิจภายในประเทศจึงจำเป็นต้องทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถเข้าถึงประโยชน์จากการเปิดกว้างมากขึ้นของโอกาสทางเศรษฐกิจจากการเปิดเสรีมากขึ้น การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคโดยการสนับสนุนจากภาครัฐซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับภูมิภาค และเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับภูมิภาคและยังจะเป็นการเพิ่มการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางด้านการค้าและการลงทุน สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีความหลากหลาย (Product Differentiation) ทั้งในแนวนอน (Horizontal Differentiation) และในแนวตั้ง (Vertical Differentiation) และการเพิ่มขึ้นของปริมาณการค้าชายแดน

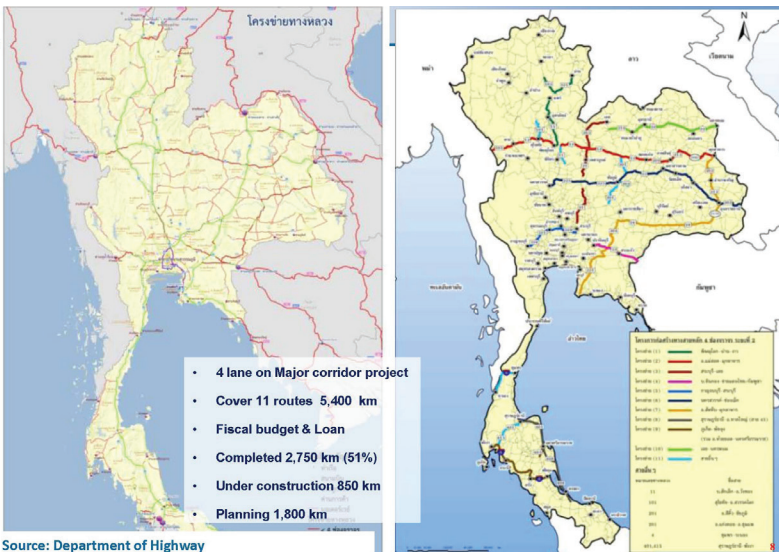
ในช่วงเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโครงข่ายถนน อย่างต่อเนื่อง และยังมีแนวโน้มของการลงทุนในระบบถนนและระบบรางอีกหลายโครงการในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า ผลจากการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมดังกล่าวเป็นที่คาดหวังว่าจะทำให้ระบบการขนส่ง และระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงข่ายการขนส่งของประเทศยังเป็นการพัฒนาแบบกระจุกตัวคือ เป็นการสร้างโครงข่ายเพื่อเชื่อมโยงเมืองใหญ่และพื้นที่การลงทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น พื้นที่การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ฯลฯ กับพื้นที่ใกล้เคียง แต่การพัฒนาระบบคมนาคมการเชื่อมโยงระหว่างเมือง (เมืองรอง) ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ เกิดการกระจายการลงทุน การกระจายกิจกรรมและโอกาสทางเศรษฐกิจยังมีอยู่อย่าง

จำกัด ทำให้การพัฒนาพื้นที่ต้องพึ่งพิงการพัฒนาของเมืองหลวงและพื้นที่การพัฒนาตามนโยบายภาครัฐ

นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาการเชื่อมโยงระบบการคมนาคมขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การยกระดับเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ให้มีการใช้ประโยชน์และมีผลทางเศรษฐกิจมากขึ้น การขับเคลื่อนให้เกิดการเชื่อมโยงระบบรางของไทยกับโครงข่ายการขนส่งระบบรางของอาเซียน ฯลฯ และ การใช้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่งของจีนตอนใต้เพื่อเป็นการเปิดตลาดการค้าให้มากขึ้นด้วยการสร้างความเชื่อมโยงกับระบบการขนส่งของประเทศเพื่อนบ้านและจีนตอนใต้จะเป็นปัจจัยในการสนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ เป็นการส่งเสริมการค้าและการลงทุนและการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่พื้นที่ต่างๆ ได้มากขึ้น รูปที่ 6.8 แสดงให้เห็นที่ความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งของไทยจากในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปมากทั้งขนาดของถนน และระยะทาง แต่การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการเชื่อมโยงระบบการคมนาคมยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อตกลงทางด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่ง และการนำข้อตกลงที่เกิดขึ้นไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

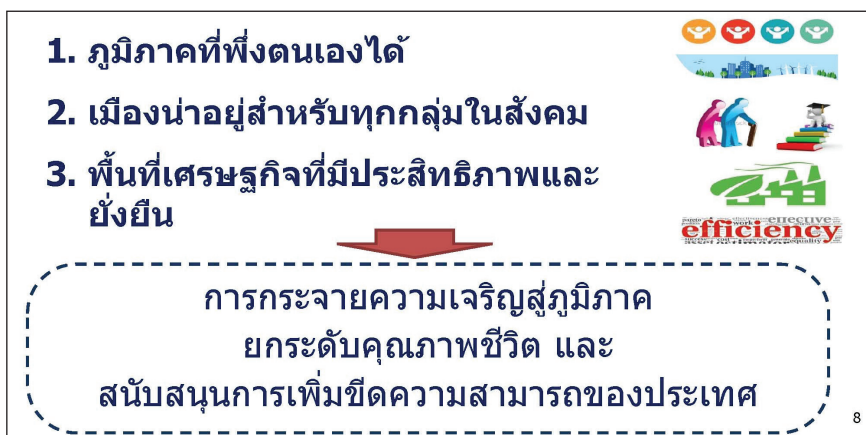
รูปที่ 6.8 แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางถนนของไทย



ที่มา: กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2017)

การประชุมวิชาการประจำปี 2559 โดย สศช. ได้มีการนำเสนอเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน ซึ่งให้ความสำคัญใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ภูมิภาคที่พึ่งตนเองได้ 2) เมืองนำอยู่สำหรับทุกกลุ่มในสังคม และ 3) เศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน (รูปที่ 6.9)

รูปที่ 6.9 ข้อเสนอแนะเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและมีความยั่งยืน



ที่มา: ณรงค์ชัย อัครเศรณี เอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2559 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่มีการนำเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเป้าหมายของการเป็นภูมิภาคที่พึ่งตนเองได้ และเป็นเมืองนำอยู่สำหรับทุกกลุ่มในสังคม ในทั้ง 3 ประเด็นที่กล่าวถึงข้างต้นตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาและกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การสร้างภูมิภาคที่พึ่งตนเองได้ ลดการพึ่งพาการพัฒนาของเมืองหลวงและเมืองหลัก หรือเมืองที่ภาครัฐเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจว่าจะพัฒนาเขตพื้นที่นั้น จำเป็นต้องสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ปัจจัยการผลิตในพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เคลื่อนย้ายไม่ได้จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากขึ้น การยกระดับพัฒนาทักษะและขีดความสามารถของแรงงานในพื้นที่และการสร้างมูลค่าเพิ่มของปัจจัยการผลิตเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายภาครัฐที่จะต้องมีการลงทุน เช่น ถ้าพื้นที่มีศักยภาพทางการเกษตร ก็ต้องมีการ

ลงทุนพัฒนาทางด้านการศึกษาให้มีผลผลิตภาพการผลิตสูง ถ้าพื้นที่มีศักยภาพ มีความเหมาะสมต่อการพัฒนาให้เป็นพื้นที่การท่องเที่ยว หรือการให้บริการผู้สูงอายุ ก็ให้มีการพัฒนาเพื่อให้เกิดบริการที่มีประสิทธิภาพ ฯลฯ การสร้างความน่าอยู่ของเมืองต่างๆ ในแต่ละภูมิภาคเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญของการส่งเสริมการลงทุน คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าการตัดสินใจทางด้านการลงทุนในปัจจุบันของธุรกิจไม่ได้พิจารณาเฉพาะเรื่องการเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ (ค่าแรงราคาถูก) เท่านั้น แต่จะคำนึงถึงปัจจัยอื่นด้วย เช่น คนต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในโครงการการลงทุนย่อมมีความต้องการบริการต่างๆ ของเมือง การพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สมบูรณ์ มีบริการการศึกษาที่ดี มีบริการสาธารณสุขที่ดีมีประสิทธิภาพ จะเป็นการดึงดูดการลงทุนสมัยใหม่ที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่า จึงเท่ากับเป็นการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของคนในพื้นที่ให้ดีขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้ในคราวเดียวกัน

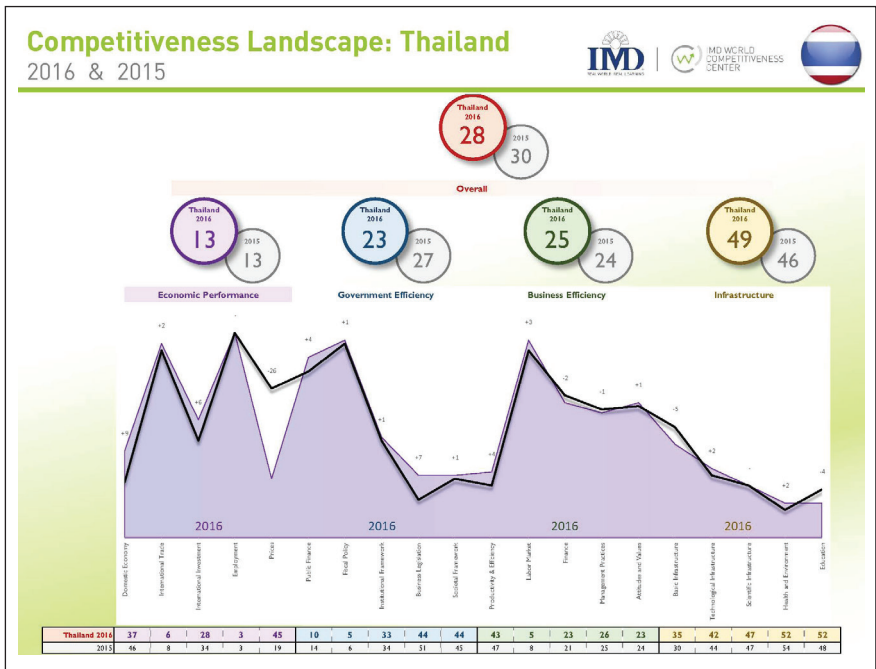
6.2.2 ชัดความสามารถในการแข่งขันของไทย

ในปี ค.ศ. 2016 อันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยจากการจัดลำดับของสถาบัน IMD⁴ ดีขึ้นกว่าในปี ค.ศ. 2015 โดยมีความสามารถในการแข่งขันในอันดับที่ 28 เทียบกับอันดับที่ 30 ชัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่สูงขึ้นเกิดจากการเพิ่มประสิทธิภาพในภาครัฐ โดยมีอันดับดีขึ้นจากอันดับที่ 27 เป็นอันดับที่ 23 (รูปที่ 6.10) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเพิ่มประสิทธิภาพในภาคเอกชนเป็นอีก 2 ปัจจัยที่จะต้องพัฒนาเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันเมื่อเปรียบเทียบกับอันดับในปี ค.ศ. 2015 ชัดความสามารถในการแข่งขันที่ดีขึ้นทำให้เห็นการขยายตัวของภาคการส่งออกเพิ่มขึ้นและเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ดีในปี 2017 แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจไทยยังคงพึ่งพาภาคการส่งออกเป็นหลัก การขยายตัวของการส่งออกของไทยในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมาไม่ชัดเจนว่าเป็นการขยายตัวจากการเพิ่มขึ้นของขีดความสามารถในการแข่งขัน หรือเป็นการขยายตัวจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์โลก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศในภูมิภาคอาเซียน) จากอนิสงค์ของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในหลายภูมิภาค (สหรัฐฯ สหภาพยุโรป และอาเซียน) อย่างไรก็ตาม การส่งออกของไทย

⁴ การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง 3 อันดับ ตกลงมาอยู่ที่อันดับ 30 จากเดิมอยู่ที่อันดับ 27 ในปี พ.ศ. 2560

ในอนาคตยังคงต้องเผชิญกับการแข่งขันที่เข้มข้นมากขึ้น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกจะเป็นเงื่อนไขสำคัญบ่งชี้ถึงการเติบโตและความยั่งยืนทางเศรษฐกิจของประเทศ

รูปที่ 6.10 การเปรียบเทียบระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย ปี ค.ศ. 2015 และ 2016 ในแต่ละด้าน



ที่มา: Cabolis, Christos (2016). Chief Economist, IMD World Competitiveness Center.

ตารางที่ 6.1 ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยได้สูง (ประเทศพัฒนาแล้ว) ยังคงรักษาสัดส่วนของจำนวนรายการสินค้าที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ได้และมีจำนวนรายการสินค้าที่มากกว่ารายการสินค้าที่ประเทศไทยได้ปานกลางสูง และรายได้ปานกลางต่ำ มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ดังนั้น การยกระดับประเทศไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูงจำเป็นที่ประเทศจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตภายในประเทศไปสู่การสร้างรายได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในกลุ่มสินค้าของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูง อาศัยนวัตกรรมและเทคโนโลยีการผลิตขั้นสูง เป็นการแข่งขันในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์

มากกว่าการแข่งขันทางด้านราคา การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อให้การพัฒนาสามารถเกิดขึ้นได้ และเป็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 6.1 ค่าเฉลี่ยของจำนวนรายการสินค้าที่ประเทศมีความได้เปรียบ (Relative advantage products)^{1,2} ตามระดับของการพัฒนาประเทศ ใน 4 ช่วงเวลาจาก ค.ศ. 2001-1012

	2001-03	2004-06	2007-09	2010-12
Low-income country	59	58	57	57
Lower Middle-income country	78	78	79	78
Upper middle-income country	99	96	98	95
High income country	157	158	163	165

Note: 1. รายการสินค้าจำแนกตาม SITC 4 หลัก ครอบคลุมสินค้า 774 รายการ
 2. สินค้าที่มีความได้เปรียบ หมายถึง สินค้าที่มีค่าดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Revealed Comparative Advantage: RCA) มากกว่า 1

ที่มา: Nonarit et. al (2015) “Product Space Analysis of the Export of ASEAN Countries: Implications for Thailand’s Comparative Advantage in the Next Decade”, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการค้าและอุตสาหกรรมของไทยเพื่อรักษาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยการสร้างความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในเชิงพลวัต (Dynamic Comparative Advantage) จะต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุนระหว่างประเทศสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

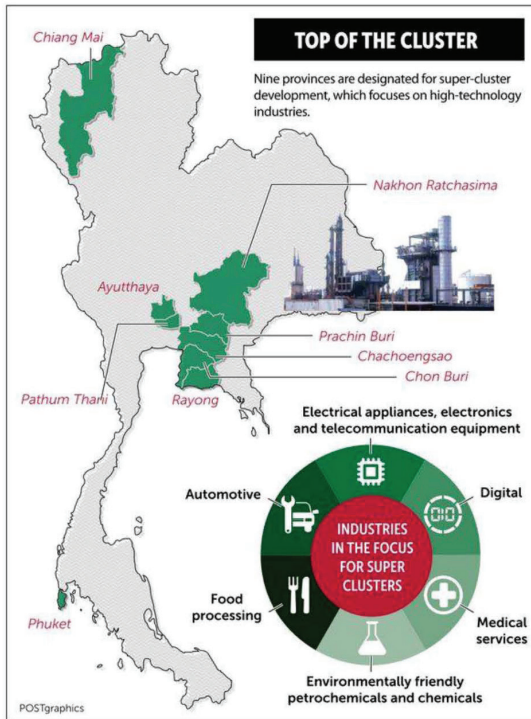
- แนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่น้อยลง และการลดลงของอัตราการขยายตัวของปริมาณการค้าโลก
- แนวโน้มการลดลงของมาตรการภาษีตามการทำความตกลงทางการค้า แต่มีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี

(ในกรณีของอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น)

- ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะมีข้อจำกัดในการทำความตกลงทางการค้า (อย่างน้อยในระยะสั้น) แม้ว่าจะมีการเจรจาทำความตกลงกันอย่างต่อเนื่อง จึงมีผลในทางปฏิบัติต่อการค้า และการลงทุนน้อย นอกจากนี้ ในอนาคต ยังอาจจะสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศคู่แข่ง คู่ค้าที่มีความก้าวหน้าในการเจรจาทำความตกลงมากกว่า (เช่น เวียดนาม มาเลเซีย และฟิลิปปินส์)
- การขยายตัวของการส่งออกเป็นไปอย่างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวในกลุ่มสินค้าเดิมที่มีมูลค่าเพิ่มน้อย
- การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐบาลปัจจุบันเสนอแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศโดยตั้งเป้าหมายไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมมูลค่าสูง รูปที่ 6.11 แสดงเขตพื้นที่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูงใหม่ (New Super Clusters) ประกอบด้วย อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องมือสื่อสาร อุตสาหกรรมดิจิทัล อุตสาหกรรมบริการให้บริการสุขภาพ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร และอุตสาหกรรมยานยนต์ โดยจะเป็นการยกระดับอุตสาหกรรมเหล่านี้ให้เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูง (High-technology Industries)

รูปที่ 6.11 แนวทางการพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรมขั้นสูงใหม่ (New Super clusters) ตามการขับเคลื่อนของภาครัฐสู่ Thailand 4.0



ที่มา: กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2017)

การพัฒนาเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมขั้นสูงที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มาก นอกจากจะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่สมบูรณ์แล้ว ยังต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะ (Specific Infrastructure) สำหรับอุตสาหกรรมนั้นๆ จึงจะทำให้อุตสาหกรรมพัฒนาต่อไปได้ตามโครงข่ายการพัฒนาของอุตสาหกรรม (Industrial Structure Development) ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะแรงงานที่มีองค์ความรู้ที่ทันสมัย มีความคิดสร้างสรรค์ ในขณะที่แนวทางการพัฒนาของอุตสาหกรรมตามนโยบายที่มีการดำเนินการในปัจจุบันยังเป็นกรอบกว้างๆ ของการต่อยอดอุตสาหกรรมไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น ยังคงไม่มีความชัดเจนว่าการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

นอกจากนี้ แนวทางการพัฒนาที่มีการเสนอนี้เป็นการกำหนดประเภทของอุตสาหกรรมและพื้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นๆ โดยภาครัฐในลักษณะ Pick the

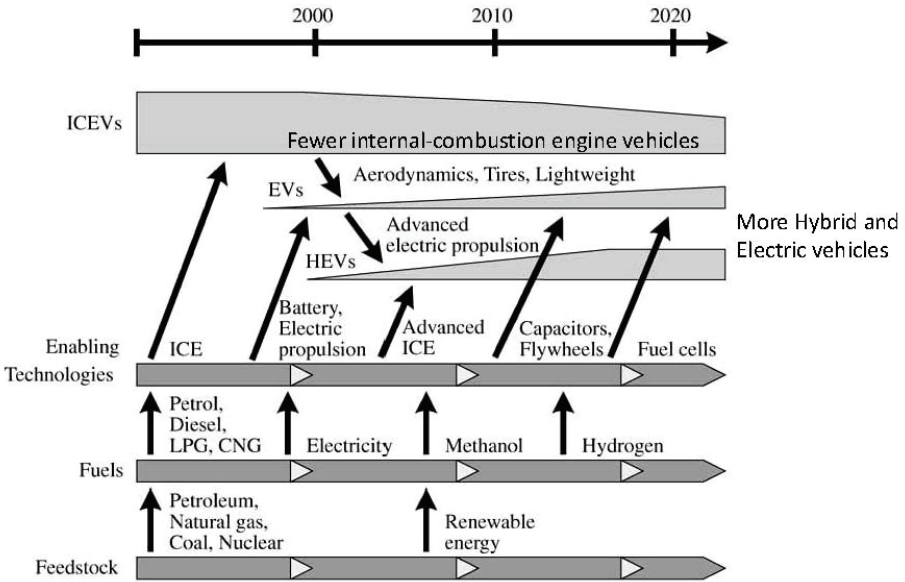
winner หมายถึง ถ้าอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในพื้นที่ที่รัฐกำหนดว่าจะให้การสนับสนุน ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งในรูปภาษีและไม่ใช่อะไร โดยไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอในแง่ของความเหมาะสมอื่นๆ ของการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ถ้าอุตสาหกรรมไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ก็จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อการสนับสนุนการลงทุน ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยองค์รวมจึงเป็นการพัฒนาในเชิงพื้นที่มากกว่า การพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการผลิต และการพัฒนาของอุตสาหกรรมไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมขั้นสูงที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากตามที่กำหนดเป็นเป้าหมาย

อุตสาหกรรมยานยนต์เป็นอุตสาหกรรมหลักของไทย มีความสำคัญทั้งในแง่การสร้างงาน สร้างรายได้ภายในประเทศ และภาคการส่งออก ประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์อย่างต่อเนื่อง เป็นที่ตั้งและศูนย์กลางการประกอบรถยนต์ของผู้ผลิตหลักของโลก ได้แก่ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐฯ เป็นต้น แม้จะไม่มีการพัฒนาการผลิตโดยประเทศไทยอย่างจริงจังเช่นเดียวกับแนวทางของมาเลเซีย แต่อาศัยการพัฒนาผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ที่เข้มแข็งจำนวนมาก (Tier 1, Tier 2, Tier 3) สร้างความได้เปรียบทำให้อุตสาหกรรมยานยนต์ของไทยเติบโตมาเป็นลำดับจนเป็นผู้ส่งออกสำคัญของโลก

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการพัฒนาเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมได้ก้าวหน้าไปมาก (รูปที่ 6.12) ทั้งในแง่ของพลังงานเชื้อเพลิงที่จะใช้เพื่อการขับเคลื่อนยานยนต์ เทคโนโลยีการผลิตที่ลดปริมาณความต้องการแรงงาน รวมทั้งแนวทางการใช้รถยนต์ของผู้บริโภค (ประเภทของยานยนต์และลักษณะการใช้ยานยนต์) ทำให้อุตสาหกรรมยานยนต์เป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่อยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงไปสู่อุตสาหกรรมขั้นสูงใหม่ การปรับตัวของอุตสาหกรรมยานยนต์ต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงเป็นตัวอย่างสำคัญ และอาจจะมีผลกระทบรุนแรงต่อเศรษฐกิจไทย เช่น การเปลี่ยนจากการใช้หรือผลิตรถยนต์สันดาปไปเป็นการใช้รถยนต์ที่ขับเคลื่อนโดยใช้พลังงานไฟฟ้า จะทำให้ชิ้นส่วนยานยนต์ลดลงจำนวนมาก ซึ่งแน่นอนคงจะต้องมีผลกระทบต่อผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ที่มีจำนวนมากในไทยตามโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนาได้จากในอดีต แม้ว่า การเปลี่ยนผ่านไปสู่ยานยนต์ขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้าอาจใช้ระยะเวลายาวพอสมควร แต่กระบวนการดังกล่าวก็ทำให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมยานยนต์ต้องมีการปรับตัวอย่างมาก เพื่อให้สามารถรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมยานยนต์ให้ได้

รูปที่ 12 แนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ของโลก

Global Trends in Automotive Industry



Source: Modern Electric Vehicle Technology, C.C.Chan and K.T.Chau

4

ที่มา: Thaweesak Koanantakool (2016), President of NSTDA

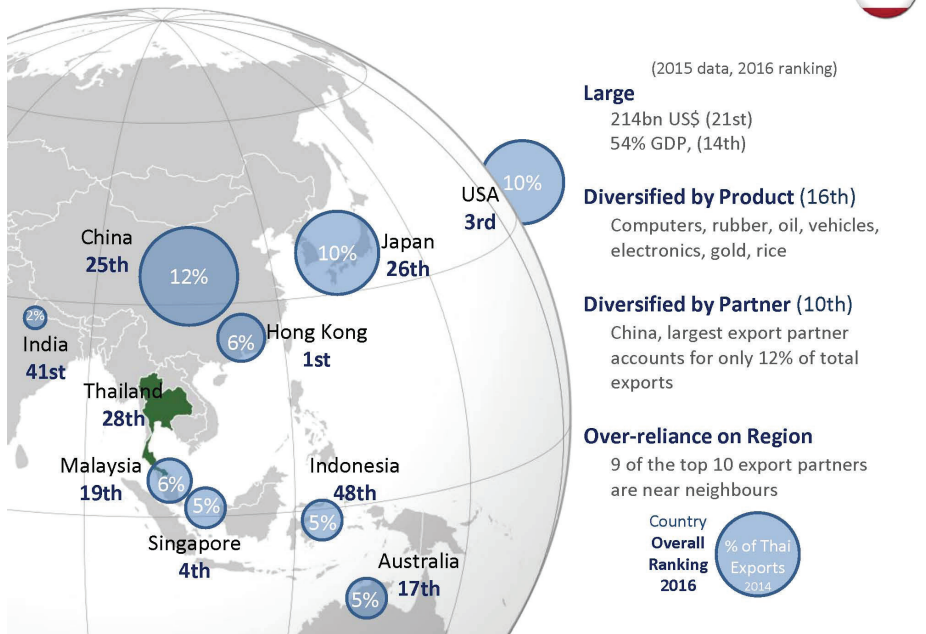
6.3 การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ

แนวโน้มการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการส่งออกต้องเผชิญกับการแข่งขันด้านราคา หรือด้านต้นทุนการผลิตที่รุนแรงมากขึ้นในกลุ่มสินค้า หรืออุตสาหกรรมที่เป็นการผลิตโดยใช้แรงงานเข้มข้น (Labor-intensive) ซึ่งประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่าไทยมีความได้เปรียบทางด้านต้นทุนแรงงาน ทำให้ต้องมีการพัฒนาในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจไปสู่การผลิตกลุ่มสินค้า หรืออุตสาหกรรมที่เป็นการผลิตโดยใช้ทุน หรือเทคโนโลยีเข้มข้น (Capital- or technology-intensive) ซึ่งโดยปกติเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้มากกว่า และมีการแข่งขันทางด้านราคาน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันยังมี

ข้อจำกัด และปัญหาอุปสรรคหลายประการในการขับเคลื่อนไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง จำเป็นต้องมีระยะเวลาในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition period) ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Restructuring) ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศที่ถูกกระทบจากความไม่แน่นอนหลายประการ รูปที่ 6.13 แสดงโครงสร้างการส่งออกของไทย

รูปที่ 6.13 โครงสร้างการส่งออกของไทย

Exports of Thailand

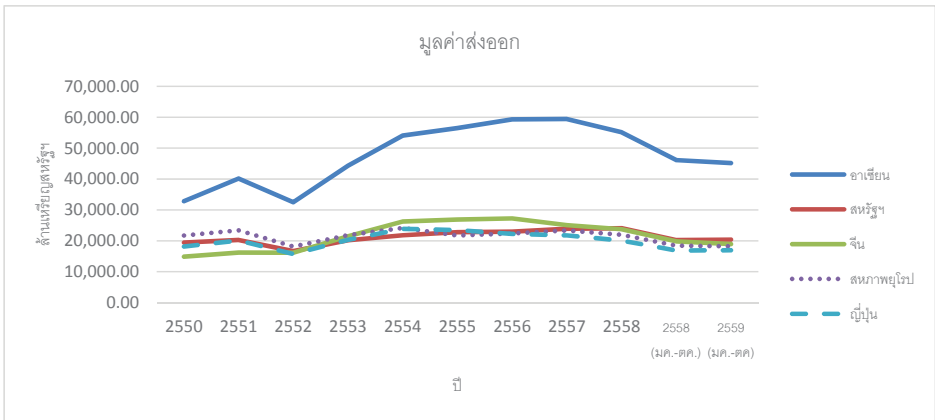


ที่มา: Cabolis, Christos (2016). Chief Economist, IMD World Competitiveness Center.

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ตลาดส่งออกสำคัญของไทยเป็นกลุ่มประเทศอาเซียน มากกว่ากลุ่มตลาดเดิม ได้แก่ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐฯ โดยมีตลาดจีนที่เพิ่มความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ (รูปที่ 6.14) การเปิดประเทศมากขึ้นจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยโดยรวมได้รับประโยชน์ ช่วยให้สามารถยกระดับรายได้

โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น การทำความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) แม้ว่าในหลายเงื่อนไขตามข้อตกลงจะยังไม่สามารถปฏิบัติได้ (อัตราการใช้ประโยชน์จากความตกลงยังอยู่ในระดับต่ำ) ทำให้อาเซียนมีความสำคัญมากขึ้นในฐานะที่เป็นตลาดรองรับสินค้าส่งออกจากไทย แนวทางการเปิดเสรีทางการค้าจึงยังคงเป็นแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแม้ว่าในหลายภูมิภาคของโลกมีกระแสการต่อต้านการเปิดเสรีมากขึ้น นอกจากนี้ การผลักดันให้ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติเป็นประเด็นที่ควรได้รับความสนใจและทำให้มีผลเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกทางการค้า และข้อตกลงเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดน ซึ่งส่วนนี้จะทำให้ประเทศไทยนอกจากจะได้รับประโยชน์จากมูลค่าการค้าที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังจะได้ประโยชน์จากการเป็นศูนย์กลางการค้า (Trading Centre) และเป็น การเพิ่มความหลากหลายของสินค้าที่จะมีการค้าขายระหว่างไทยและประเทศคู่ค้า (Diversification)

รูปที่ 6.14 มูลค่าการส่งออกของไทยไปยังประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2559

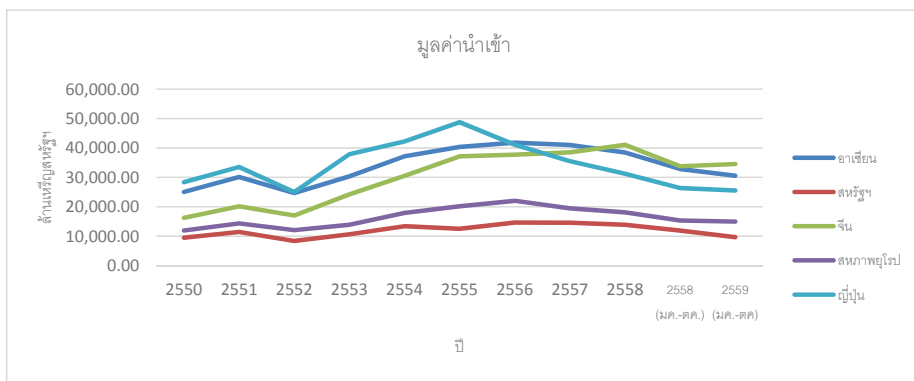


ที่มา: ผู้วิจัย

การผลักดันให้ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังจะเป็นปัจจัยสำคัญสนับสนุนการลงทุนได้อีกทางหนึ่งด้วยเพราะเท่ากับเป็นการขยายตลาดให้กว้างขวางมากขึ้น การลงทุนในประเทศมีความน่าสนใจมากขึ้นรวมทั้งเป็นการเพิ่มโอกาสการลงทุนของไทยในต่างประเทศด้วย

ในแง่การนำเข้าสินค้า พบว่า ไทยนำเข้าจากประเทศจีน อาเซียน และญี่ปุ่นมากเป็นอันดับ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ (รูปที่ 6.15) แสดงให้เห็นว่าการนำเข้าของไทยมีการนำเข้าจากหลากหลายแหล่งมากขึ้น การนำเข้าสินค้าชั้นกลาง หรือวัตถุดิบจากอาเซียนเพื่อผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจไทย ปริมาณการนำเข้าสินค้าจากญี่ปุ่นสะท้อนให้เห็นถึงปริมาณการลงทุนของญี่ปุ่นจำนวนมากในประเทศไทย ซึ่งมีความสำคัญต่อการสร้างงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

รูปที่ 6.15 มูลค่าการนำเข้าของไทยจากประเทศคู่ค้าที่สำคัญ
ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2559



ที่มา: ผู้วิจัย

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งในแง่การส่งออกและนำเข้าตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา การทำความตกลงทางการค้าและการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาคจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้

กิจกรรมทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคมากขึ้น (Intra-regional trade and investment) การเจรจาข้อตกลงข้ามภูมิภาค (เช่น TPP) ซึ่งเป็นกรอบความตกลงขนาดใหญ่จะมีข้อจำกัดมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ (Implementation) แม้ว่าจะเป็นกรอบความตกลงที่มีศักยภาพในการสร้างประโยชน์จากการค้าได้มากเพราะเป็นกรอบความตกลงที่ครอบคลุมประเทศสมาชิกมากกว่า ทำให้เกิดเป็นตลาดการค้าขนาดใหญ่ มีโอกาสของการสร้างปริมาณการค้า (Trade Creation) ได้มากกว่า และลดโอกาสของการเกิดความเบี่ยงเบนทางการค้า (Trade Diversion) แต่เป็นกรอบความตกลงที่เกี่ยวข้องกับประเทศภาคีในหลายภูมิภาค ทำให้ข้อตกลงที่จะเกิดขึ้นมีความล็กน้อยกว่า เพราะเงื่อนไขข้อจำกัดของสมาชิกแต่ละประเทศ การทำความตกลงในกรอบภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะให้ผลประโยชน์กับประเทศสมาชิกได้มากกว่า

ในกรณีของประเทศไทยข้อตกลงเปิดเสรีการค้าและการลงทุนที่ครอบคลุมสมาชิกจำนวนมาก มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ และมีนัยยะต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศมาก คือ ข้อตกลง ASEAN+3 หรือข้อตกลง RCEP ซึ่งครอบคลุมประเทศที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก (จีน เกาหลี และ ญี่ปุ่น) เอเชียใต้ (อินเดีย) และทวีปออสเตรเลีย (ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) ประกอบกับแนวโน้มการค้าระหว่างประเทศของไทยที่มีอาเซียนเป็นคู่ค้าสำคัญที่สุด กิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายในภูมิภาคจึงมีความสำคัญมากกว่าข้อตกลงขนาดใหญ่ข้ามภูมิภาค

การทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อเปิดเสรีการค้าและการลงทุนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในภูมิภาค นอกเหนือจากนั้น ยังมีการทำความตกลงระดับอนุภูมิภาคในประเด็นเกี่ยวกับการผลิตและการค้าพลังงาน และเชื้อเพลิง ได้แก่ ความร่วมมือในการสร้างโครงข่ายสายส่งไฟฟ้า (ASEAN Power Grid) และการพัฒนาโครงข่ายท่อขนส่งก๊าซ เป็นต้น ทำให้การค้าพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติผ่านโครงข่ายดังกล่าวของภูมิภาคมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก ประเทศผู้ผลิต (ที่สำคัญ ได้แก่ ลาว พม่า และกัมพูชา) และประเทศผู้ซื้อ (ไทย) ได้รับประโยชน์อย่างมากจากมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการค้าพลังงาน นอกจากนี้ ยังมี การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงทั้งภูมิภาครวมไปถึงจินตอนใต้ดังแสดงในรูปที่ 6.16 ทำให้เกิดโครงข่ายการขนส่งที่จะสามารถเข้าถึงตลาดขนาดใหญ่และมีศักยภาพสูงได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีการใช้ประโยชน์น้อยเพราะข้อจำกัดทางการอำนวยความสะดวกทางการค้า

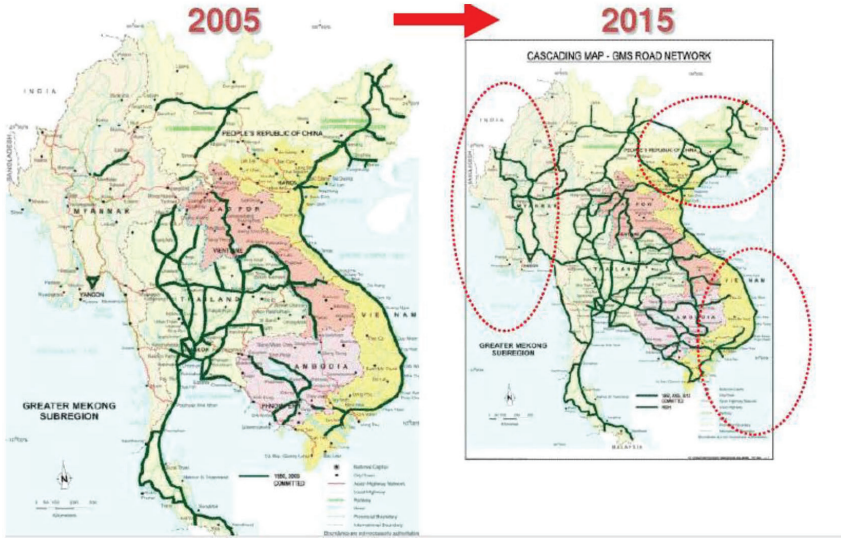
รูปที่ 6.16 โครงข่ายการขนส่งทางถนนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่เชื่อมโยงกับไทย



ที่มา: กอบศักดิ์ ภู่อรรถกุล (2017)

เมื่อเปรียบเทียบโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง (Transportation Networking) ที่เชื่อมโยงกับประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า มีการพัฒนามากขึ้นจากปี ค.ศ. 2005 โดยโครงข่ายระบบถนนครอบคลุม และเชื่อมโยงทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซึ่งมีไทยเป็นศูนย์กลาง) สามารถติดต่อเชื่อมโยงไปถึงเอเชียใต้และสหภาพยุโรป จีนตอนใต้และเอเชียตะวันออก (รูปที่ 6.17) ทำให้ครอบคลุมตลาดได้กว้างขวางมากขึ้น จึงเป็นโอกาสดีที่ไทยจะได้อาศัยการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายระบบถนนที่สร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนายกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

รูปที่ 6.17 แสดงการเปลี่ยนแปลงของโครงข่ายการคมนาคมทางถนนที่เชื่อมโยงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน



ที่มา: กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2017)

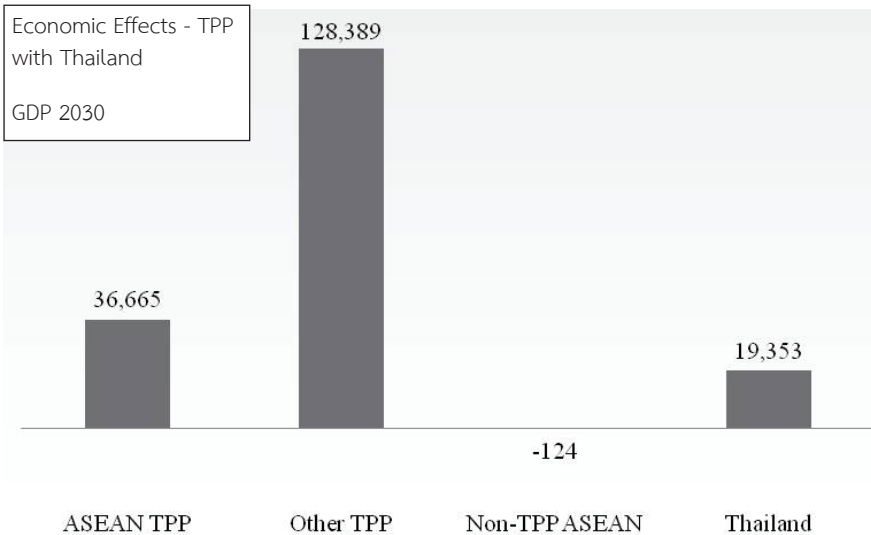
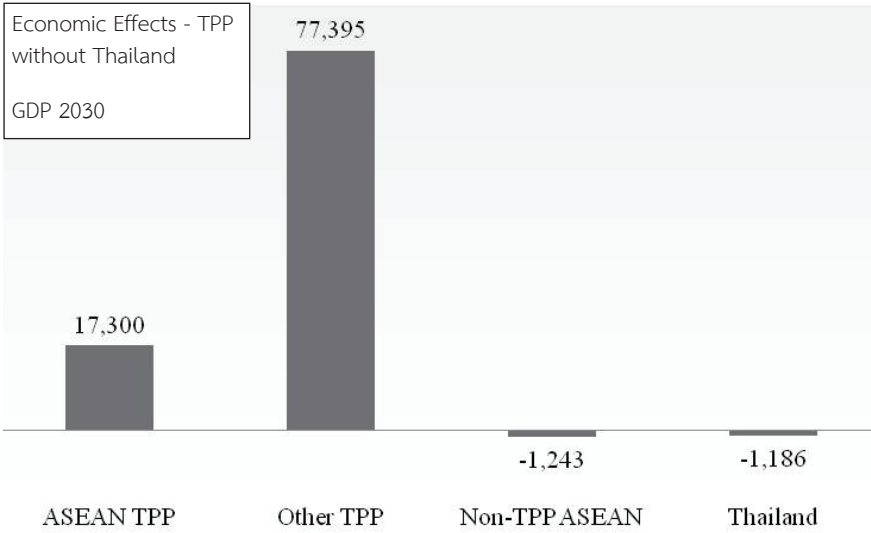
นอกจากประเด็นที่อภิปรายข้างต้นนี้ ยังมีประเด็นการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการค้าและการลงทุนโลกที่จะมีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในเวทีโลกอีกหลายประเด็น อาทิเช่น

- บทบาทและความสำคัญของ Emerging economies และกลุ่มประเทศ BRICS
- แนวโน้มการขยายตัวของแนวความคิดชาตินิยม (Nationalism) เช่น ในประเด็นการตัดสินใจออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของอังกฤษ (Brexit), Trump’s policy ฯลฯ และจากปัญหาการกระจายผลประโยชน์จากการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ (ปัญหาความเหลื่อมล้ำ) ซึ่งถูกมองว่าการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนเป็นสาเหตุของปัญหา
- แนวโน้มการขยายตัวของปริมาณการค้าระหว่างประเทศมีข้อจำกัด
- แนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกถดถอย (New Normal) และการลดลงของอัตราการขยายตัวของปริมาณการค้าโลก

- แนวโน้มการลดลงของมาตรการกีดกันที่เป็นภาษีตามการทำความตกลงเปิดเสรีทางการค้า แต่มีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (ในกรณีของอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ (ไทย) เป็นต้น) ทำให้อัตราการใช้ประโยชน์จากความตกลงเปิดเสรีทางการค้าต่ำ (Low Utilization Rate)
- ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะมีข้อจำกัดในการทำความตกลงทางการค้า (อย่างน้อยในระยะสั้น) แม้ว่าจะมีการเจรจาทำความตกลงในระดับเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง จึงมีผลในทางปฏิบัติต่อการค้าและการลงทุนน้อย นอกจากนี้ ในอนาคตยังอาจจะสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศคู่ค้า คู่แข่ง ที่มีความก้าวหน้าในการเจรจาทำความตกลงมากกว่า (เช่น เวียดนาม มาเลเซีย และฟิลิปปินส์)
- บทบาทของไทยและการตัดสินใจของไทยต่อการทำความตกลงการค้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ ASEAN Economic Community (AEC), Trans-Pacific Partnership (TPP) และ Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) เป็นต้น

รูปที่ 6.18 แสดงตัวอย่างการประเมินผลกระทบของความตกลง TPP ต่อเศรษฐกิจไทย ซึ่งให้เห็นว่าประเทศจะได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมในกรอบความตกลงนี้มาก แต่ถ้าตัดสินใจไม่เข้าร่วม ก็จะมีผลลบต่อเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อย ในกรณีที่ประเทศไทยไม่เข้าร่วมในกรอบความตกลง TPP จะมีผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงประมาณ 1.87 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และในกรณีที่ไทยเข้าร่วมในข้อตกลง TPP จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นกว่า 19.35 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ผลการประเมินที่แสดงในรูปที่ 6.18 ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญและโอกาสทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่ไทยใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7-9 ดังนั้น แนวทางการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบภูมิภาคจึงเป็นแนวทางหรือมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

รูปที่ 6.18 การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของ TPP ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยแบบจำลอง GTAP กรณีที่ไทยไม่เข้าและเข้าร่วมในความตกลง



ที่มา: Sim, Edmund and Andrew Szamosszegi (2016), Trans-Pacific Partnership: Advice to the Government of Thailand, Capital&Trade Incorporated.

6.4 การปรับเปลี่ยนและเตรียมตัวไปสู่การสร้างเศรษฐกิจใหม่

แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ในยุครัฐบาล คสช. กำหนดเป้าหมายให้ประเทศมีความ “มั่นคง” “มั่งคั่ง” และ “ยั่งยืน” ประกอบด้วยการพัฒนาใน 6 ด้าน คือ 1) ด้านความมั่นคง 2) การสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4) การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 5) การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 6) การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (รูป 6.19) โดยในส่วนของสร้างความสามารถในการแข่งขันมีข้อเสนอให้มีการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจและเมือง พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญ เพื่อเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น เป็นการยกระดับผลิตภาพการผลิตของทรัพยากรการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในระดับท้องถิ่นให้สูงขึ้น ซึ่งก็จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐในการอำนวยความสะดวก และการส่งเสริมการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้มีลักษณะเป็นเมืองน่าอยู่ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของพื้นที่ กระตุ้นให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุน

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การอำนวยความสะดวกในลักษณะนี้ไม่ได้มุ่งเน้นเป็นการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมมีการโยกย้ายกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ ในแต่ละภูมิภาคของประเทศโดยอาศัยการสร้างแรงจูงใจโดยมาตรการส่งเสริมการลงทุนเท่านั้น แต่เป็นการยกระดับมาตรฐานกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นอุตสาหกรรมใหม่ที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้มาก

รูปที่ 6.19 กรอบแนวคิดที่สำคัญของการพัฒนา
ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

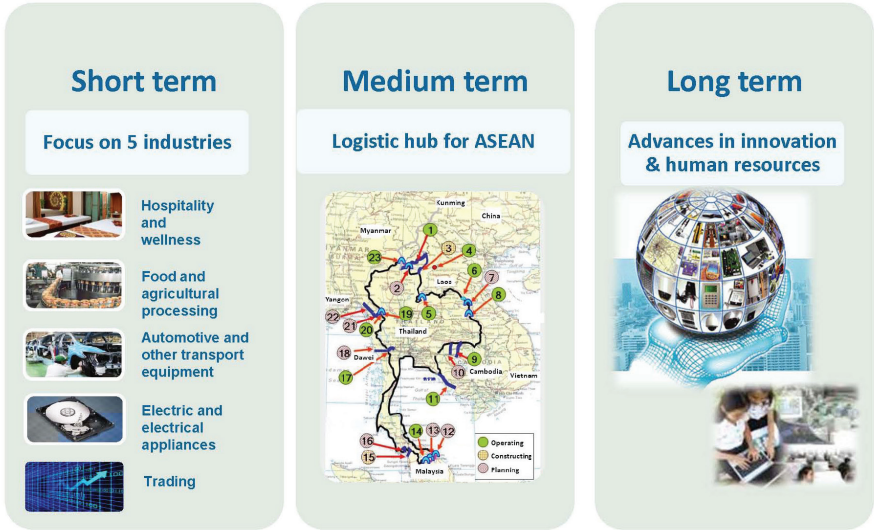


7

ที่มา: ณรงค์ชัย อัครเศรณี เอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2559 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวทางการปรับเปลี่ยนไปสู่ภาคเศรษฐกิจใหม่ที่มีการนำเสนอโดยภาครัฐในปัจจุบัน ได้แก่ 1) ทางด้านโลจิสติกส์ (หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ) 2) การสร้างอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง 3) การปรับตัวสู่ระบบเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital economy) 4) อุตสาหกรรมที่อาศัยความได้เปรียบจากความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ความหลากหลายทางชีวภาพ และวัฒนธรรม (Thailand 4.0) โดยแนวทางในการพัฒนามีการจัดลำดับความสำคัญของกระบวนการพัฒนาในแต่ละช่วงระยะเวลาตั้งแต่ระยะสั้น (ประกอบด้วยการพัฒนา 5 อุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ (1) Hospitality and wellness (2) Food and agricultural processing (3) Automotive and other transport equipments (4) Electric and electrical appliances และ (5) Trading) ในระยะปานกลาง เป็นการสร้างให้ไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค (Logistic hub for ASEAN) และในระยะยาว เป็นการพัฒนาให้เศรษฐกิจไทยมีความก้าวหน้าทางนวัตกรรมและทุนมนุษย์ (Advance in innovation & human resources) ดังแสดงในรูปที่ 6.20

รูปที่ 6.20 ลำดับความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนยุทธศาสตร์ (Economic Priorities)



ที่มา: กอบศักดิ์ ภูตระกูล (2017)

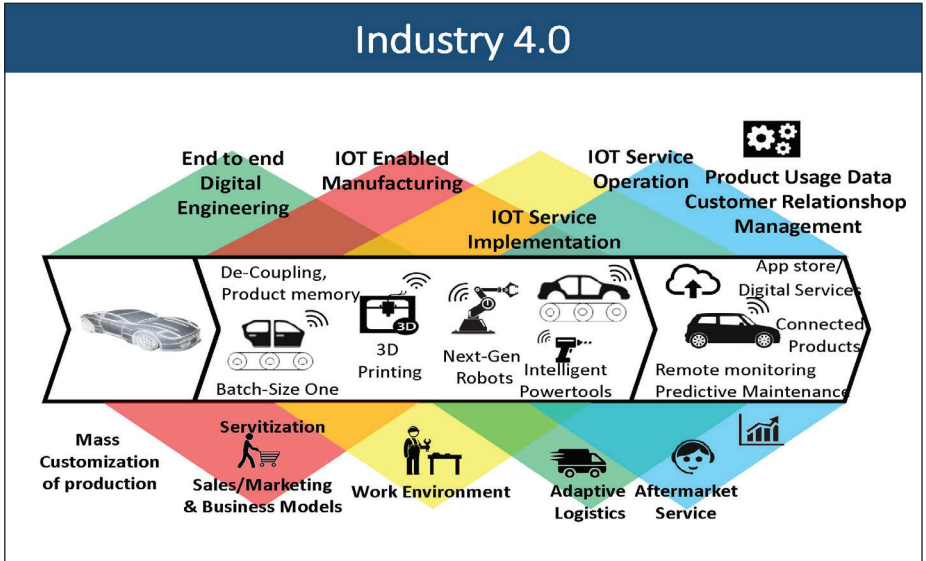
อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวสู่การเป็นเศรษฐกิจใหม่จำเป็นต้องมีการเปิดกว้างทางความคิดเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ (Exchange of Knowledge) สร้างองค์ความรู้ใหม่ (Knowledge Creation) รวมทั้งการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ดังนั้น นโยบายสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจการคลังและการปกครองสู่ท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญเบื้องต้นในการขับเคลื่อนไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ เพราะจะเป็นการเปิดให้มีกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ ทำให้เกิดการพัฒนาต่อยอด คิดค้นในเชิงการสร้างนวัตกรรมใหม่ที่สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในแต่ละภูมิภาค

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและผลกระทบของเทคโนโลยี (Disruptive Technology) ทำให้เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาโดยส่วนใหญ่ต้องมีการปรับตัวอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ประเทศที่มีความสามารถในการปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว สามารถรักษาความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสำหรับสินค้าส่งออกของตนเองได้ หรือปรับเปลี่ยนความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบให้

สอดคล้องกับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามเทคโนโลยี 'ได้ดี' ก็จะเป็นประเทศที่สามารถรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันได้ โดยปกติ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและความสำคัญภาคเศรษฐกิจดิจิทัลเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสารด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การบริหารจัดการ การผลิต และการตลาด ประเทศเกาหลีใต้มีการปรับแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มความโปร่งใสของการบริหารจัดการภาครัฐและรัฐวิสาหกิจครั้งใหญ่จนทำให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างก้าวกระโดดและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในหลายด้านด้วยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการบริหารจัดการและระบบสารสนเทศที่ทันสมัย เช่นเดียวกับสิงคโปร์ที่มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐอย่างสม่ำเสมอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศ

ความสำคัญของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) และเทคโนโลยีนวัตกรรม (Innovative Technology) ต่อการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมขั้นสูงที่ทันสมัยสามารถเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมยานยนต์ตามที่ปรากฏในรูปที่ 6.21 ซึ่งแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการผลิตในอุตสาหกรรมยานยนต์ที่ลดการพึ่งพาแรงงานโดยทดแทนด้วยระบบหุ่นยนต์อัตโนมัติ อาศัยเทคโนโลยีทางด้านดิจิทัลทำให้การผลิตมีความแม่นยำ ลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากความผิดพลาดใน กระบวนการผลิตได้อย่างรวดเร็วสามารถปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองกับความต้องการของผู้บริโภคและเทคโนโลยียานยนต์ที่เปลี่ยนแปลงไป

รูปที่ 6.21 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมยานยนต์ (อุตสาหกรรมตัวอย่าง) ไปสู่อุตสาหกรรมที่มีการผลิตด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัย



ที่มา: Thaweesak Koanantakool (2016), President of NSTDA

6.4.1 การเป็นประเทศศูนย์กลางการค้า (Trading Nation)

แนวนโยบายการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้า (Trading Nation) ของภูมิภาคได้รับการยอมรับ และสนับสนุนจากทิศทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคมขนส่งทางบก ได้แก่ ระบบถนน และระบบราง ที่มีโครงข่ายเชื่อมโยงที่ครอบคลุมพื้นที่เศรษฐกิจที่กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโครงข่ายความเชื่อมโยงไปถึงประเทศจีน (จีนตอนใต้) และอินเดียที่เป็นตลาดขนาดใหญ่และเป็นคู่ค้าที่มีความสำคัญของไทยมากขึ้นตามลำดับ ระบบถนน และระบบรางที่ไม่เพียงแต่จะเชื่อมโยงการค้าและการลงทุนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ยังสามารถเชื่อมโยงไปถึงจีนตอนใต้และอาศัยโครงข่ายการขนส่งที่จีนสร้างขึ้นเชื่อมโยงไปถึงภูมิภาคอื่นที่สำคัญ ได้แก่ สหภาพยุโรป และรัสเซีย เป็นการเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุนของไทยโดยการสร้างโครงข่ายการผลิต (Production Network) รองรับการค้าขายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวโน้มจะสามารถเติบโตได้ดีกว่าภูมิภาคอื่นๆ เป็นอุปสงค์ใหม่ (New demand) ที่จะรองรับสินค้าจากไทยในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านจากอุตสาหกรรมการผลิตเดิมไปสู่อุตสาหกรรมผลิตใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง (High-

value Industry) ซึ่งโดยปกติจะเป็นการเปลี่ยนผ่านจากอุตสาหกรรมการผลิตที่จากแรงงานเข้มข้น ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ไม่ซับซ้อนมาก และอาศัยประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดในการลดต้นทุนโดยการผลิตเป็นจำนวนมาก หรือ mass production ไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตโดยใช้ทุนเข้มข้น ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยอย่างเข้มข้น อาศัยความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่ม การเป็นประเทศศูนย์กลางการค้าจึงเป็นการใช้ประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคได้อย่างดี

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขสำคัญของการขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศศูนย์กลางการค้า จำเป็นจะต้องเปิดให้สินค้า บริการ รวมทั้งปัจจัยการผลิตสามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้อย่างเสรีเพื่อให้ต้นทุนในการโยกย้ายสินค้าและปัจจัยการผลิตต่ำที่สุด การเจรจาทำความตกลงเปิดเสรีในประเด็นข้อระเบียบปฏิบัติ (โดยเฉพาะการค้าชายแดน และสินค้าข้ามแดน) ที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกทางการค้าจึงเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้การขับเคลื่อนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มอำนาจให้กับผู้ประกอบการในพื้นที่ (อาจจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ที่มีเขตเศรษฐกิจติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือมีด่านศุลกากร) เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกทางการค้า เช่น การกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการค้าและการลงทุน การกำหนดให้พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเขตปลอดภาษี หรือเขตสินค้าทัณฑ์บนหรือคลังสินค้าทัณฑ์บน จะเป็นเงื่อนไข หรือมาตรการในการสนับสนุนให้เกิดประโยชน์จากกิจกรรมการค้าและการลงทุนได้อย่างมีผลสัมฤทธิ์มากกว่าการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่ใช้การยกเว้นภาษีเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุน

แนวทางการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยการพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางการค้าและการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการจำเป็นต้องอาศัยการสร้างความสะดวกในการติดต่อกับภูมิภาคต่างๆ ของโลกได้อย่างกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพ (รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ) การสร้างให้เกิดความเชื่อมโยงและการใช้ประโยชน์จากโครงข่ายการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค และโครงข่ายระบบการคมนาคมขนส่งของจีนภายใต้ นโยบาย One Belt One Road (รูปที่ 6.21) ทำให้มีโครงข่ายการคมนาคมขนส่งทางบกทั้งระบบถนนและระบบรางที่ทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถเชื่อมต่อไปถึงสหภาพยุโรปได้ ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งที่สะดวกรวดเร็ว และมีต้นทุนต่ำ การทำให้ระบบคมนาคมขนส่งของไทยสามารถเชื่อมโยงได้กับโครงข่ายการขนส่งดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการรองรับการพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางการค้าของอาเซียน

รูปที่ 6.21 แผนการพัฒนาโครงข่ายระบบการคมนาคมขนส่ง
ของจีนภายใต้นโยบาย One Belt One Road



ที่มา: อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ (2559) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เอกสารประกอบการบรรยาย “One Belt One Road โอกาส ไทย-จีน”

6.5 ข้อเสนอโยบายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยีมีผลต่อทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีผลเป็นการกำหนด หรือเลือกสาขาอุตสาหกรรมที่รัฐวางแผนที่จะลงทุนและพัฒนา (Picking the winners) ดังที่เสนอในแผนยุทธศาสตร์ เป็นเรื่องที่ทำได้ยากและน่าจะมีโอกาสน้อยที่จะประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ บทบาทของรัฐในการสนับสนุนและรองรับการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อการสร้างมูลค่าเพิ่ม จึงควรจะต้องหลีกเลี่ยงการเลือก หรือกำหนดอุตสาหกรรมที่รัฐต้องการสนับสนุน แต่หันไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงการพื้นฐานที่จำเป็น เช่น โครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคม การรักษาคุณภาพแวดล้อม และโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น ฯลฯ ทางด้านอุปทาน ทักษะ (Skills) หรือพรสวรรค์ (Talents)

จะเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญมากกว่าทุนและแรงงาน และจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในสภาพแวดล้อมที่อุปสงค์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมและความต้องการของผู้บริโภค บทบาทรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในยุคที่ 4 ของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (The Fourth Industrial Revolution)⁵ จึงน่าจะได้รับการครอบคลุมแนวทางดังต่อไปนี้

นโยบายการลงทุนการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาโครงข่ายความเชื่อมโยง (Networking Infrastructure)

- การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการขนส่งที่จะเชื่อมโยงประเทศไทยเข้ากับโครงข่ายการขนส่งของภูมิภาค (ถนน ระบบราง)
- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหัวเมืองหลักในแต่ละภูมิภาคเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของหัวเมืองในภูมิภาค (อาจจะเป็นจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด) โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน

นโยบายการพัฒนาเขตเมืองและความเป็นเมือง (Urbanization Development)

- การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่ใช่กายภาพ (Non-physical Infrastructure) หรือโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (Social Infrastructure) ได้แก่ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการมลพิษที่สำคัญ คือ น้ำเสีย ขยะ ขยะพิษ การลงทุนทางด้านการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม และยกระดับเทคโนโลยีการผลิต
- การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่หลายภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุน (การลงทุนภาครัฐที่ไม่ใช่เพียงการใช้แรงจูงใจผ่าน BOI เท่านั้น) เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม หรือการผลิตในภาคบริการ (การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือจัดมลพิษ ซึ่งนอกจากจะเป็นการยกระดับมาตรฐานกระบวนการผลิตแล้ว ยังเป็นการพัฒนาในสาขาภาคบริการควบคู่

⁵ นวัตกรรมที่มีพื้นฐานจากองค์ประกอบของเทคโนโลยีหลายเทคโนโลยีร่วมกัน ทั้งนี้ ยุคที่ 3 ของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (The Third Industrial Revolution) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบดิจิทัล (Simple Digitalization)

กันไปได้ด้วย) การกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาคเป็นแนวทางหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนภายในประเทศ การเคลื่อนย้ายทุนจากภูมิภาคไปสู่เมืองหลวง และเมืองศูนย์กลาง การพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนที่ภาครัฐเลือกกำหนด (เช่น การพัฒนาเขตพื้นที่เศรษฐกิจชายฝั่งตะวันออก ฯลฯ) ทำให้พื้นที่ในหลายภูมิภาคขาดแคลนแหล่งทุนเพื่อการพัฒนา พื้นที่เหล่านั้นไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันได้ทัน ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาคจะทำให้การกระจายของเงินทุนสอดคล้องกับความเสี่ยงและการสร้างผลตอบแทน ทำให้ประสิทธิภาพในการใช้ปัจจัยทุนของประเทศสูงขึ้น

นโยบายขยายขอบเขตและบทบาทของการเป็นชาติการค้า (Extended Trading Nation)

โดยให้ความสำคัญกับการสร้าง/เพิ่มกิจกรรมการแลกเปลี่ยน หรือเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า เพื่อเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยน

- การขยาย “ตลาดต่อยอด AEC Trade Centre” ที่ดำเนินการอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การเป็นชาติการค้า (Trading Nation) และการเป็นศูนย์กลางการค้าของภูมิภาค (Regional Trading Hub) ไปยังภูมิภาคโดยเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone)
- การกำหนดเขตปลอดภาษีเพื่อการค้าและการลงทุน สนับสนุนการขยายตัวของกิจกรรมการท่องเที่ยว และ MICE (การจัดการประชุม (Meeting) การท่องเที่ยวเพื่อจูงใจ (Incentive) การจัดนิทรรศการและการแสดงนานาชาติ (Conference and Exhibition)) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้มาก

นโยบายการอำนวยความสะดวกการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Facilitating inflows and outflows of FDI) ทั้งในฐานะที่เป็นประเทศผู้รับการลงทุน (Host Country) และประเทศผู้ลงทุน (Home Country)

- การกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ และนโยบายทางด้านพลังงาน และพลังงานทางเลือกที่ชัดเจน

เพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต แนวโน้มการลดลงของต้นทุนการผลิตพลังงานทางเลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากแสง

อาทิตย์ ทำให้ทางเลือกการใช้พลังงานเปลี่ยนแปลงไป การเข้าถึงแหล่งพลังงานสะอาดที่มีต้นทุนต่ำ สามารถแข่งขันได้ จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับเศรษฐกิจในทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตร อุตสาหกรรม หรือบริการ

- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการวิจัยและพัฒนาสำหรับอุตสาหกรรม (ซึ่งอาจจะดำเนินการในรูปแบบการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยในปัจจุบันจะเป็นบทบาทของ สวทช. หลายครั้งการวิจัยไม่สอดคล้องกับความต้องการและการนำไปปฏิบัติของธุรกิจเอกชน) การพัฒนาทักษะหรือทุนมนุษย์เฉพาะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรม
- การปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตของรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

นโยบายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เน้นให้ความสำคัญกับความตกลงในระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค (Regional and Sub-regional arrangements)

- สนับสนุนและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเจรจาเปิดเสรีการค้า บริการ และการลงทุน ควบคู่ไปกับการเปิดเสรีทางการค้า
- ผลักดันให้เกิดการใช้ประโยชน์จากความตกลงทางการค้าที่ได้มีการทำความตกลงแล้ว ปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า ทั้งๆ ที่มีการทำความตกลงเปิดเสรีแล้ว แต่ไม่สามารถเกิดปริมาณการค้าได้ตามที่คาดหวัง
- ให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในกรอบภูมิภาค และอนุภูมิภาคมากขึ้น (GMS, RCEP) โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมเดิม
- ให้ความสำคัญกับความตกลงอนุภูมิภาค ได้แก่ GMS และ ACMECS ที่จะสามารถขับเคลื่อนให้เป็นประโยชน์ได้มากกว่า และรวดเร็วกว่า
- การยกระดับมาตรฐานภาคอุตสาหกรรม และบริการให้เป็นมาตรฐานที่ยอมรับในระดับสากล หรืออย่างน้อยเป็นที่ยอมรับในระดับภูมิภาค
- ยกระดับศักยภาพของอุตสาหกรรมโดยการใช้มาตรการสนับสนุนการปรับปรุง และประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย

เอกสารอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ ทองคำคูณ 2560 *การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมภายใต้แผนงานการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC)*, เอกสารประกอบการบรรยาย
- ณรงค์ชัย อัครเศรณี 22559 *การพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ* เอกสารประกอบการบรรยาย การประชุมประจำปี 2559: ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ปัทมา เดียววิศิษฐ์สกุล 2559 *การสร้างการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืนและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา* เอกสารประกอบการบรรยาย การประชุมประจำปี 2559: ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สมประวิณ มันประเสริฐ ฐานิดา อารยเวชกิจ และจรรย์ ปิ่นทอง 2559 *เศรษฐกิจไทยในสังคมชราภาพ: บริษัทใหม่ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางรายได้* Puey Ungphakorn Institute for Economic Research (PIER), April 2016.
- อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ 2559 *One Belt One Road โอกาส ไทย-จีน* เอกสารประกอบการบรรยายในงานสัมมนา นโยบายลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ... โอกาสที่เปิดกว้าง
- Asian Development Bank 2013 *Asia's Economic Transformation: Where to, How, and How Fast? Key Indicator for Asia and the Pacific 2013, Special Chapter.*
- Cabolis, Christos 2016 *Thailand Competitiveness 2016: The IMD Perspective*, IMD World Competitiveness Center.
- Inderst, Georg 2016, *Infrastructure Investment, Private Finance, and Institutional Investors: Asia from the Global Perspective*, ADBI Working Paper 555. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <http://www.adb.org/publications/infrastructure-invest->

mentprivate-finance-and-institutional-investors-asia-global/

Kobsak Pootrakool 2017, *Toward Thailand 4.0* เอกสารประกอบการบรรยาย
นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

Sim, Edmund and Andrew Szamosszegi 2016, *Trans-Pacific Partnership: Advice to the Government of Thailand*, เอกสารประกอบคำบรรยาย,
Capital Trade Incorporated.

Thaweesak Koanantakool 2016, *Digital Park for SMEs* (อุทยานดิจิทัลเพื่อ
การออกแบบวิศวกรรมและการผลิต) เอกสารประกอบคำบรรยายในงาน
Digital Thailand 2016.

World Bank 2016, *Getting Back on Track: Reviving Growth and Securing Prosperity for All*, the World Bank Group report.

นโยบายแรงงานข้ามชาติ

พศ. ดร. วิศิษฎ์ ชัยศรีสวัสดิ์สุข¹

Asst. Prof. Wisit Chaisrisawatsuk

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยเป็นผลทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น แรงงานข้ามชาติเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญที่เข้ามาเติมเต็มตลาดแรงงานในประเทศไทย ที่ผ่านมาระหว่างต่างชาติส่วนใหญ่ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้ง เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สำหรับแรงงานประเภทฝีมือเข้ามาพร้อมกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศตั้งจะเห็นได้จากการเกิดชุมชนของชาวต่างประเทศขึ้นในจังหวัดใหญ่ๆ และจังหวัดที่มีการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น เกาหลีทาวน์ และ ญี่ปุ่นทาวน์ ในกรุงเทพฯ แรงงานฝีมือจากต่างประเทศยังมีส่วนช่วยในการถ่ายทอดและพัฒนาฝีมือให้กับแรงงานไทยอีกด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแรงงานต่างชาติมีส่วนสำคัญในอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจของไทย

อย่างไรก็ตามการใช้แรงงานข้ามชาติก็ก่อปัญหาให้ประเทศในหลายมิติเช่นกัน ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ความมั่นคงของชาติ และสิทธิมนุษยชน ทางด้านพัฒนาเศรษฐกิจมักจะเกิดคำถามว่าแรงงานต่างประเทศจะมาแย่งงานแรงงานในประเทศหรือไม่ ควรใช้แรงงานต่างประเทศอย่างไรให้เกิด

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 ถนนเสรีไทย บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 email address: amornrat.nida@gmail.com

ประโยชน์สูงสุด ทางด้านมิติของความมั่นคงของชาติ มักรวมไปถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยกล่าวคือ การพึ่งพิงแรงงานต่างชาติมากๆ อุตสาหกรรมจะมีความมั่นคงหรือไม่ รวมไปถึงปัญหาต่างๆด้านสังคม เช่น ความปลอดภัยของสังคม สำหรับมิติทางด้านสิทธิมนุษยชน คือเรื่องของการจัดสรรสวัสดิการ ภาระทางสังคมที่เกิดขึ้น ควรมีการจัดการอย่างไร ทั้งหมดกลับมาที่คำถามสำคัญเพื่อตอบโจทย์นโยบายแรงงานข้ามชาติ คือ ควรเปิดใช้แรงงานต่างชาติเท่าไรอย่างไร ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามดังกล่าวจึงต้องรู้ว่า 1 ประเทศต้องการอะไรจากแรงงานข้ามชาติ 2 สถานการณ์ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยเป็นอย่างไร 3 ความสอดคล้องของแรงงานข้ามชาติกับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย 4 การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

บทนี้เสนอผลการศึกษาเรื่องนโยบายแรงงานข้ามชาติโดยมีโครงสร้างของบทคือ ส่วนที่ 1 อภิปรายสถานการณ์แรงงานในประเทศ ส่วนที่ 2 เป็นเรื่องสถานการณ์แรงงานข้ามชาติของประเทศ ส่วนต่อมาวิเคราะห์แรงงานข้ามชาติกับอุตสาหกรรมไทย ส่วนที่ 4 ทบทวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่ส่วนสุดท้ายเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมกรณีประเทศไทย

7.1 สถานการณ์แรงงานในประเทศ

เพื่อวิเคราะห์ว่าแรงงานข้ามชาติสามารถมีส่วนช่วยเหลือในประเด็นอะไรบ้าง จากงานการศึกษาของ รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ พบว่าปัญหาหลักของแรงงานในประเทศไทยมีดังนี้

- คนไทยมีบุตรน้อยลงมากและมีอายุยืนยาวขึ้น เด็กเกิดน้อยลง เข้าโรงเรียนน้อยลง กลายเป็นกำลังแรงงานน้อยลง แต่กลับจะมีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น
- การขยายตัวของกำลังแรงงานต่ำ แต่ยังมีสัดส่วนคนเรียนหนังสือน้อยเป็นสัดส่วนที่สูงมาก
- การทำงานของคนไทยอยู่ในตลาดที่แบ่งแยกชัดเจนระหว่างตลาดในระบบกับตลาดนอกระบบตลาดแรงงานในระบบมีประมาณ 14 ล้านคนได้รับการดูแลเป็นอย่างดีในทุกมิติแบ่งเป็น ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ทหาร) รวมทั้งข้าราชการการเมืองประมาณ 4 ล้านคน และลูกจ้างเอกชนประมาณ 10 ล้านคน ในส่วนนี้มีประเด็นเรื่องควรช่วยเหลือพัฒนาอย่างไร ให้มีความสามารถและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

- ตลาดแรงงานนอกระบบมีประมาณ 25 ล้านคนซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในภาคการเกษตร ถูกทอดทิ้งไม่ได้รับการดูแลเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ โดยมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ สถานการณ์แรงงานนอกระบบและแนวโน้มในประเทศไทยเป็นอย่างไร? แรงงานหรือคนทำงานนอกระบบความยากลำบากอย่างไร? ควรมีความช่วยเหลือ พัฒนา อย่างไร เพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นเข้าสู่แรงงานในระบบอีกหลายๆ

ปัญหาหลักของแรงงานในประเทศที่แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาช่วยเหลือคือ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จากงานการศึกษาของ กิริยา (2557) พบว่าประเทศไทยมีแนวโน้มการขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยจะเห็นได้จาก

อัตราการว่างงานที่อยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพบว่าจำนวนผู้ว่างงานลดลงจาก 822,800 คน ปี พ.ศ. 2545 เหลือ 264,300 คน ในปี พ.ศ. 2554 โดยมีอัตราการว่างงานลดลงจาก 2.4% เป็น 0.7% นอกจากนี้ยังพบว่าอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้นดังจะพบว่าอัตราการว่างงานของผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าอยู่ที่ระดับต่ำกว่า 1% อัตราการว่างงานของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายอยู่ประมาณ 1.9% และอัตราการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามีอัตราการว่างงานที่ 2.36% ในขณะที่การขยายโอกาสทางการศึกษายังส่งผลให้ร้อยละกำลังแรงงานต่อจำนวนประชากรวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงจาก 81.5% ในปี พ.ศ. 2533 เป็น 73.4% ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการศึกษาในประเทศไม่ตอบโจทย์ความต้องการแรงงานของภาคการผลิต

ความไม่ของอุปสงค์และอุปทานในเรื่องทักษะความรู้ โดยพบว่าตลาดแรงงานไทยมีการขาดแคลนทั้งแรงงานในระดับล่าง และแรงงานฝีมือ การขาดแคลนแรงงานในระดับล่างนั้นสะท้อนให้เห็นว่าภาคการผลิตของไทยยังคงเป็นการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น นอกจากนี้ยังมี การขาดแคลนแรงงานฝีมือในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมอัญมณี และเครื่องประดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในระดับ ปวช. เพราะแรงงานเหล่านี้มักไม่เข้าสู่ตลาดและไปศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาซึ่งมักจะเป็นสาขาวิชาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ดังจะพบว่าแรงงานระดับปริญญาตรีสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แพทย์ เกษษ พยาบาลและนักวิทยาศาสตร์ ในขณะที่สาขาที่นิยมเข้าไปศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีคือ สาขาสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาขารัฐกิจ

จากสถานการณ์ข้างต้นจะพบว่าแรงงานไทยมีปัญหาหลัก 2 ประการคือ การขาดแคลนแรงงานในเชิงปริมาณสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ และการขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ สำหรับแรงงานฝีมือ อีกประการคือ สวัสดิการของแรงงานนอกระบบ

7.2 สถานการณ์แรงงานข้ามชาติของประเทศ

ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศผู้ส่งออกแรงงานสุทธิมาเป็นผู้นำเข้าแรงงานสุทธิ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา เป็นผลมาจากการอพยพเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมาร์ สปป.ลาว และกัมพูชา ในปัจจุบัน คาดว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือทั้งที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายมีประมาณ 2 ล้าน โดยมีสัดส่วนที่มาจาก 3 ประเทศข้างต้น คิดเป็น 90% ของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมด หากพิจารณาจากองค์ประกอบของแรงงานจำแนกตาม 3 สัญชาติดังกล่าวข้างต้นพบว่า ณ.เดือนมกราคม 2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,315,932 เป็นแรงงานพม่า 1,079,991 คน (82%) รองลงมาคือกัมพูชา 124,902 คน (9.5%) และลาว 111,039 คน (8.5%) โดยแรงงานส่วนใหญ่ทำงานให้บริการต่างๆ 18.1% รองลงมาคือ เกษตร และปศุสัตว์ 16.9% ก่อสร้าง 16.8% ประมง 10.4% และ ผู้รับใช้ในบ้าน 9.9% โดยมีสาเหตุการเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนใหญ่เพื่อตอบสนองการขาดแคลนแรงงานและค่าจ้างที่สูงกว่า สำหรับแรงงานกลุ่มนี้จะได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านภายในกิจการ 24 ประเภทที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้กำลังเป็นหลักและเป็นงานที่หนัก ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองด้วยวิธีที่ผิดกฎหมายมาลงทะเบียนที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อให้รัฐมีข้อมูลสำหรับการวางแผนบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ส่วนแรงงานข้ามชาติกลุ่มมีฝีมือส่วนใหญ่ทำงานในอาชีพที่ได้ใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น อาชีพวิศวกร ครูสอนภาษา เป็นต้น และบางส่วนดำรงตำแหน่งระดับสูงของบริษัท แรงงานส่วนนี้เข้ามาพร้อมกับการลงทุนและจะทำงานในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ประชาคมอาเซียนได้ทำข้อตกลงความร่วมมือของแรงงานวิชาชีพต่างๆ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มมีฝีมือมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

โดยแรงงานต่างชาติจะกระจุกตัวอยู่หนาแน่นในจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง ได้แก่ จังหวัดที่เป็นเมืองใหญ่ (กรุงเทพมหานคร และเชียงใหม่) จังหวัดที่มี

โรงงานอุตสาหกรรมอยู่มาก (เช่น สมุทรสาคร ชลบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี และ ระยอง) จังหวัดที่มีภาคบริการขนาดใหญ่ที่เป็นการท่องเที่ยวหรือโรงแรม (เช่น สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต) และจังหวัดใกล้ชายแดน (เช่น ตาก ระนอง และกาญจนบุรี)

จากผลการวิเคราะห์แนวโน้มแรงงานต่างชาติ ของ ยงยุทธ์ แฉล้มวงษ์ (2559) พบว่า แนวโน้มแรงงานต่างดาวที่มาจากทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยรวมทุกประเภทและแรงงานข้ามชาติกลุ่มไร้ฝีมือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แรงงานข้ามชาติที่มาขอจดทะเบียนส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือคิดเป็น 90% ของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาจากทะเบียนทั้งหมด ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติ นั้นมาจากนโยบายของรัฐบาลไทยที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างดาว 3 สัญชาติประกอบด้วยเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติและขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายต่อไปและ นโยบายที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการนำเข้าแรงงานข้ามชาติแบบรัฐต่อรัฐ (MOU) จากข้อมูลสถิติคือ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 จะพบว่ามีจำนวนที่เพิ่มสูงมากในปี พ.ศ. 2547 และ 2551-2554 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติไปจดทะเบียน ในขณะที่ช่วงปี พ.ศ. 2556-2557 ตกลงอย่างมาก แสดงให้เห็นชัดว่าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือนี้ยังมีอยู่จำนวนมากแต่มิได้ไปลงทะเบียน ขณะที่แนวโน้มของแรงงานต่างชาติมีฝีมือนั้นเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม แรงงานข้ามชาติกลุ่มมีฝีมือส่วนใหญ่ทำงานในอาชีพที่ได้ใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น อาชีพวิศวกร ครูสอนภาษา เป็นต้น และบางส่วนดำรงตำแหน่งระดับสูงของบริษัท แรงงานส่วนนี้เข้ามาพร้อมกับการลงทุนและจะทำงานในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ประชาคมอาเซียนได้ทำข้อตกลงขอร่วมของแรงงานวิชาชีพต่างๆ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มมีฝีมือมีแนวโน้มเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของไทย

1. นโยบายยังไม่พยายามที่จะลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ ทำให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตให้ดีขึ้น
2. นโยบายแรงงานต่างชาติเป็นระยะสั้นแบบปีต่อปี ไม่ชัดเจน ไร้ทิศทาง ไม่แน่นอน
3. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามยุทธศาสตร์ต่างๆของกบร. เป็นไปใน

ลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ ขาดการบูรณาการและประสานงาน โดยเฉพาะเรื่องข้อมูลแรงงานต่างชาติ ไม่ได้ถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ และขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

4. โควตาแรงงานต่างชาติถูกกำหนดโดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นซึ่งพิจารณาจากขนาดของธุรกิจหรือขนาดของครัวเรือนซึ่งปกติจะต่ำกว่าจำนวนที่นายจ้างขอมา นายจ้างจึงมีแนวโน้มจะแจ้งจำนวนสูงเกินจริง ดังนั้นการกำหนดโควตาจึงไม่สะท้อนความต้องการ
5. ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและต่ออายุค่อนข้างสูง และมีขั้นตอนยุ่งยาก เป็นผลให้นายจ้างไม่อยากพาไปจดทะเบียน
6. การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงาน การปราบปรามจับกุม ยังด้อยประสิทธิภาพ
7. การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานต่างชาติยังมีปัญหา ถูกจัดอยู่ใน Tier 2 Watch List ของสหรัฐอเมริกา ทั้งในเรื่อง การค้ามนุษย์ ค่าประเวณี แรงงานเด็ก และโรงงานนรก แรงงานต่างชาติเข้าถึงบริการทางกฎหมายได้ยาก และไม่ทราบสิทธิที่พึงมี
8. รัฐบาลต้องรับภาระการคลังเรื่องสาธารณสุขเพื่อป้องกัน และเฝ้าระวังโรคติดต่อ รวมทั้งค่าใช้จ่ายทางด้านสังคมอื่นๆ เช่น การศึกษา การป้องกัน การค้ามนุษย์ ยาเสพติด และอาชญากร
9. ไม่มีนโยบายชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องที่พักอาศัยของแรงงานต่างชาติ (ระนอง สมุทรสาคร กาญจนบุรี ตาก และสระแก้ว) ทำให้การอยู่อาศัยแออัดไม่ถูกสุขลักษณะ
10. ปัญหาเรื่องการครอบครองพื้นที่ของแรงงานต่างชาติ ที่คนไทยไม่พอใจ
11. ยังไม่มีนโยบายชัดเจนเรื่องครอบครัว และผู้ติดตาม รวมถึงบุตรที่คลอดในประเทศไทย (มีจำนวนไม่น้อยกว่า 4,000 ราย)
12. การนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างถูกกฎหมายมีอุปสรรค และข้อจำกัดจากกฎหมายของประเทศต้นทาง เช่นกฎหมายลาวห้ามมาทำงานเป็นแม่บ้าน

7.3 แรงงานข้ามชาติกับอุตสาหกรรมไทย

จากการศึกษาความต้องการแรงงานต่างชาติที่แท้จริงในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550) ทำการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากนายจ้างที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนของสำนักงานบริหารแรงงานข้ามชาติ ปี พ.ศ. 2549 จำนวน 46,780 ราย โดยใช้คำถามเรื่องขีดความสามารถในการผลิตเพื่อนำมาใช้ประกอบการหาระดับการใช้แรงงานข้ามชาติที่เหมาะสม พบว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ต้องการในปี พ.ศ. 2550 โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิตจะอยู่ระหว่าง 5.3-7.3 แสนราย โดยจำแนกเป็นรายสาขาได้ดังนี้

1. สาขาเพาะปลูก 175,148 คน ถึง 229,096 คน
2. สาขาเลี้ยงสัตว์ 25,293 คน ถึง 26,985 คน
3. สาขาประมง 28,910 คน ถึง 54,840 คน
4. สาขาต่อเนื่องจากประมง 135,399 คน ถึง 154,281 คน
5. สาขาก่อสร้าง 166,761 คน ถึง 269,477 คน

สำหรับการประมาณความต้องการแรงงานข้ามชาติในระดับจังหวัด สภาวะการขาดแคลนแรงงานกรรมกรและความต้องการแรงงานข้ามชาติในแต่ละอุตสาหกรรม ศึกษากรณีจังหวัดระยองและจังหวัดฉะเชิงเทรา วิธีการศึกษาใช้แบบสอบถามในการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้กำหนดนโยบายผู้ประกอบการและแรงงาน การศึกษาความต้องการแรงงานข้ามชาติในจังหวัดฉะเชิงเทราของ นิติพันธ์ ขำทอง (2544) นี้ได้เลือกศึกษาในอุตสาหกรรม 5 ประเภท ได้แก่ 1 เกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง 2. การผลิต 3. การก่อสร้าง 4. การขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคาร โรงแรม และ 5. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและคมนาคม ผลการศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานข้ามชาติคือ อุตสาหกรรมด้านการประมง เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนักและหาคนไทยทำได้ยาก ค่าจ้างถูก แต่เจ้าของกิจการยังไม่นิยมใช้แรงงานข้ามชาติเพราะติดปัญหาด้านกฎหมาย ดังนั้น จึงมีการลักลอบใช้แรงงานข้ามชาติอยู่บ้าง เพราะยากต่อการเข้าไปตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ส่วนการศึกษาความต้องการแรงงานข้ามชาติในจังหวัดระยองของ พยนต์ อัครมาลัย (2544) ใช้ การสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 141 คน เลือกศึกษาเฉพาะอุตสาหกรรม 7 ประเภท ดังนี้ 1. เกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง 2. เหมืองแร่และเหมืองหิน 3. การผลิต 4. การก่อสร้าง 5. การขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม

6. การขนส่ง สถานเก็บสินค้าและคมนาคม 7. บริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการภาคเกษตรกรรมและการผลิตในจังหวัดระยอง มีความต้องการแรงงานข้ามชาติมาทำงานในตำแหน่งกรรมกรจำนวน 7,825 คน แต่สำหรับแนวโน้มความต้องการแรงงานข้ามชาติในอนาคตกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตอบว่าไม่แน่ใจขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาความต้องการแรงงานข้ามชาติของผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรีของ จิรพล ภูมิภักดี (2546) โดยใช้แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานข้ามชาติจำนวน 343 ราย พบว่าปัจจัยการจ้างแรงงานข้ามชาติคือ ค่าจ้าง การขาดแคลนแรงงาน ความอดทนในการทำงานและสวัสดิการในการทำงาน ในด้านปัญหาและอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างดาวของผู้ประกอบการคือ วิธีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติยุ่งยาก และมีค่าใช้จ่ายสูง

การศึกษาผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจไทย โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป(Computable General Equilibrium : CGE) โดยเน้นดูผลกระทบของแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ ผลการศึกษาผลกระทบในระยะสั้นพบว่า การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติทำให้เศรษฐกิจขยายตัว อัตราเงินเฟ้อลดลง แต่ไม่มีผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยมากนักเพราะมีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติค่อนข้างต่ำสำหรับผลในระยะยาวอาจเป็นผลทางบวกหรือลบก็ได้ เพราะแรงงานข้ามชาติที่เข้ามานอกจากมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจแล้วยังมีผลกระทบต่อรายจ่ายของรัฐบาลด้านการศึกษาสาธารณสุข ซึ่งผลกระทบนี้จะไม่ปรากฏให้เห็นในระยะสั้น

อีกหนึ่งงานวิจัยที่น่าสนใจในเรื่องการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติคือ งานวิจัยของ Lathapipat (2010) ได้_ ทำการศึกษาผลกระทบทางด้านโครงสร้างค่าจ้างแรงงานไทย เมื่อมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงาน โดยข้อมูลการสำรวจสถานะการมีงานทำของประชากร ปี พ.ศ. 2550 ไตรมาส 3 สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทำการจำแนกแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติออกเป็นกลุ่มตามอายุ ปีการศึกษา จังหวัด และชั่วโมงการทำงาน การวิเคราะห์ใช้ฟังก์ชันการผลิตที่มีแรงงานเป็นส่วนประกอบของฟังก์ชันการผลิตเพื่อให้ทราบถึงค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกัน (Elasticities of Substitution) ระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติและค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันของอัตราค่าจ้างของแต่ละกลุ่ม เพื่อศึกษาการตอบสนองของค่าจ้างในแต่ละกลุ่ม และใช้การจำลองเหตุการณ์เพื่อประเมินผลกระทบในระยะยาว การศึกษาให้ความสนใจที่แรงงานไทยและแรงงาน

ข้ามชาติขั้นพื้นฐานคือ แรงงานที่มีระดับการศึกษาน้อยกว่ามัธยมศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การทดแทนกันของอัตราค่าจ้างระหว่างกลุ่มแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติมีน้อย ดังนั้นการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อโครงสร้างของค่าจ้างในประเทศไทยไม่มาก และพบว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติส่งผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างของแรงงานไทยที่มีฝีมือ ในระดับต่ำ แต่เป็นการเพิ่มผลผลิตการผลิต (Productivity) ให้กับแรงงานไทยที่มีทักษะสูง

ถึงแม้ว่าการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เป็นการเพิ่มกำลังแรงงานในประเทศไทยทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว แต่การที่จะเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตของกำลังแรงงาน และดัชนีมหภาคอื่นๆ อาทิ การส่งออกและเงินเฟ้อ ยังไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจน รวมทั้งการวัดผลกระทบทางด้านค่าจ้าง เป็นเรื่องที่ทำได้ยากเช่นกัน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานในตำแหน่งที่ได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำอยู่แล้ว จึงส่งผลกระทบต่อค่าจ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น Martin P. (2007) อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการนำไปกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยต่อไป

7.4 การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในต่างประเทศ

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาว่าในต่างประเทศมีประเด็นในการจัดการแรงงานข้ามชาติอะไรบ้างและอย่างไร ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นด้านต่างๆ ได้แก่ 1) การอบรมแรงงานต่างชาติ 2) จำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ 3) ระบบนายหน้า 4) ความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย 5) การกำหนดโควตาแรงงานต่างชาติ 6) การกำหนดพื้นที่ และอาชีพของแรงงานต่างชาติ 7) การนำเข้าแรงงานต่างชาติ 8) การจดทะเบียนที่ลึกลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย 9) ตลาดนัดพบแรงงานต่างชาติ และ 10) การใช้ระบบจัดเก็บภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ (Levy Tax)

7.4.1 ประเด็นการอบรมแรงงานต่างชาติ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
<p>กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์กำหนดให้แรงงานต่างชาติที่จะเข้าทำงานในภาคก่อสร้างต้องผ่านการอบรมและทดสอบฝีมือจากสถาบันที่ศูนย์ BCA (Building Construction Authority) ของสิงคโปร์รับรอง ส่วนแม่บ้านต้องผ่านการอบรมจากกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ โดยค่าใช้จ่ายในการอบรมนั้นทางกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ระบุว่า เป็นภาระของนายจ้าง</p>	<p>มี แต่พบว่าฝึกอบรมให้กับแรงงานในประเทศเท่านั้น สาเหตุเป็นเพราะว่ามาเลเซียต้องการยกระดับแรงงานในประเทศให้เป็นแรงงานฝีมือ เพื่อรองรับการเปิดอาเซียน แต่ถ้าเป็นกรณีของบริษัทนายหน้า นำเข้าแรงงานต่างชาติจะมีการฝึกอบรมให้กับแรงงาน ทั้งทางด้านการทำงาน กฎหมาย สังคมและวัฒนธรรม</p>	<p>มีการอบรมภาษาและวัฒนธรรมก่อนเดินทางไปทำงาน และมี การอบรมเพิ่มเติมกับนายจ้างหลังเดินทางไปถึงก่อนทำงาน</p>	<p>ก่อนที่จะแรงงานต่างชาติจะสามารถเข้าทำงานในไต้หวัน ได้นั้นแรงงานต่างชาติจะต้องได้รับการอบรมข้อควรรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบคนงานก่อนที่จะเข้าไปทำงานในไต้หวัน รวมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดของงานที่จะทำตามกฎหมายแรงงานไต้หวันกำหนดจากกรมแรงงานของประเทศต้นทางแรงงานที่ไปทำงาน โดยผ่านบริษัทจัดหางานจะได้รับ การอบรมทั้งจากบริษัทจัดหางานและกรมแรงงานของประเทศต้นทาง</p>	<p>ไม่มีการอบรมแรงงานต่างชาติ ทั้งทางด้านภาษา กฎหมาย หรือวัฒนธรรม ทำให้แรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่ที่ไม่รู้ภาษาอังกฤษต้องอยู่ในสถานะเสียเปรียบ นายจ้าง และไม่สามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายของรัฐ และการรักษาพยาบาลได้ เนื่องจากไม่มีความรู้ในระบบและภาษาอังกฤษในการทำความเข้าใจระบบสิทธิประโยชน์ที่ค่อนข้างซับซ้อน</p>

7.4.2 ประเด็นจำนวนปีที่อนุญาตให้ทำงานและต่ออายุ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
<p>1) ใบอนุญาต EP (Employment Pass) เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติระดับวิชาชีพ มีอายุ 1-2 ปี แต่ก็สามารถต่ออายุได้เรื่อยๆ หากบริษัทยังจ้างอยู่</p> <p>2) ใบอนุญาต PEP (Personalized Employment Pass) เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานต่างชาติระดับวิชาชีพและงานด้านการบริหารระดับสูงแบบใหม่ ต่างจาก EP คือ สามารถเปลี่ยนแปลงงานได้โดยไม่ต้องขออนุญาตใหม่ ทำงานได้ในทุกภาคธุรกิจและยังสามารถมีช่วงเวลาหางานได้ 6 เดือน มีอายุ 3 ปี ไม่สามารถต่อใบอนุญาตได้</p> <p>3) ใบอนุญาต S Pass เป็นใบอนุญาต สำหรับแรงงานฝีมือระดับกลาง เช่น ช่างเทคนิค มีอายุ 1-2 ปี แต่ก็สามารถต่ออายุได้เรื่อยๆหากบริษัทยังจ้างอยู่</p>	<p>จำนวนปีที่อนุญาตทำงานและอายุการทำงานแตกต่างกันมากขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ระดับของงานประเภทของงาน เงินเดือน อายุ ใบอนุญาตทำงานส่วนใหญ่จะเป็นสัญญาระยะสั้นประมาณ 1 ปี มีการต่อสัญญาได้อยู่ในระยะ 3-5 ปี และการต่อสัญญามักทำแบบปีต่อปี เช่น ถ้าใบอนุญาตกำหนดให้ 2 ปีและสามารถต่ออายุได้ไม่เกิน 5 ปี นั่นคือเมื่อสิ้นปีที่ 2 ต้องมาต่อสัญญา หลังจากนั้นมาต่อทุกปีจนครบ 5 ปี</p>	<p>3+1 ปี 11 เดือน แล้วต้องกลับประเทศ สามารถกลับเข้ามา (Re-entry) ทำงานกับนายจ้างเดิมได้อีก 4 ปี 11 เดือนรวมเป็น 9 ปี 10 เดือน เพราะถ้าครบ 5 ปี สามารถทำเรื่องยื่นขอรับสัญญาที่ได้</p>	<p>ให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานได้สูงสุดไม่เกิน 6 ปี โดยจ้างเป็น 2 ปีแรกแล้วต่อสัญญาเป็นปีต่อปี และแรงงานสามารถกลับเข้ามาทำงานได้ 2 รอบ</p>	<p>สำหรับแรงงานที่เข้ามาทำงานชั่วคราว ถ้าเป็นแรงงานฝีมือก็สามารถทำงานได้จนกว่าวีซ่าทำงานจะหมดอายุตามแต่ข้อกำหนดและลักษณะงาน แต่ถ้าเป็นแรงงานไร้ฝีมือภายใต้ Guest Worker Program คือ H-2A Visa และ H-2B Visa นั้นมีการกำหนดระยะเวลาของวีซ่าเอาไว้ โดย H-2A สามารถเข้าทำงานได้ไม่เกิน 1 ปี ตามแต่ฤดูกาลของงานเกษตรที่นายจ้างกำหนดเอาไว้ สามารถขอยืดอายุการทำงานกับนายจ้างเดิมได้ถึง 3 ปี ส่วน H-2B นั้นมีกำหนดไว้ไม่เกิน 1 ปี โดยวีซ่าทั้งสองสามารถขอเพื่อกลับมาทำงานใหม่ได้โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง หากมีการกระทำผิดสัญญาจ้าง นายจ้างสามารถแจ้งเพื่อติดแบล็คลิสต์แรงงานเหล่านั้นได้ แรงงานที่ติดแบล็คลิสต์จะถูกส่งกลับ และไม่สามารถเดินทางเข้ามาทำงานได้อีกเป็นระยะเวลา 1 ปี</p>

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
4) ใบอนุญาต WP (Work Permit) เป็นใบอนุญาตสำหรับแรงงานไร้ฝีมือ และแม่บ้าน มีอายุ 2 ปี โดยสามารถต่ออายุแล้วรวมกันไม่เกิน 10 ปี				

7.4.3 ประเด็นเรื่องระบบนายหน้า

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
<p>บริษัทจัดหางานต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ และต้องปฏิบัติตามที่อยู่ภายใต้ The Employment of Agency Act</p>	<p>มี และนายหน้าจัดหางานจะต้องมีใบอนุญาตจากทางการมาเลเซียเท่านั้น</p>	<p>ไม่มี รัฐบาลเป็นผู้จัดการเองทั้งหมด</p>	<p>บริษัทจัดหางานต้องมีใบอนุญาตที่ออกโดยรัฐเท่านั้น โดยตามกฎหมายบริษัทต้องนำไปรับรองเงินฝาก 1,055,526-3,166,580 บาท ไปค้าประกันต่อคณะกรรมการการแรงงาน หากเกิดกรณีข้อพิพาทระหว่างบริษัทจัดหางานไต้หวันกับ แรงงานต่างชาติ</p>	<p>สำหรับแรงงานฝีมือสามารถเข้ามาทำงานได้ด้วยตนเองเลย ถ้าเป็นแรงงานไร้ฝีมือภายใต้ Guest Worker Program นายจ้างต้องติดต่อหาแรงงานผ่านนายหน้าจัดหาแรงงาน เนื่องจากไม่มีการจัดหาแรงงานโดยภาครัฐ รัฐเป็นเพียงผู้ดูแลและควบคุม ซึ่งระบบการควบคุมไม่ค่อยเข้มงวดนัก ทำให้มีช่องทางในการหากำไรจากแรงงานและ การค้ามนุษย์ได้</p> <p>-นายจ้างต้องได้รับการรับรองการจ้างงานภายใต้โครงการ Guest Worker Program จาก U.S Department of Labor ส่วนนายหน้าจัดหางานจะอยู่ภายใต้การควบคุมของ U.S Department of Homeland Security</p>

7.4.4 ประเด็นเรื่องความเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
<p>กฎหมายของสิงคโปร์ถือว่าเข้มข้นมาก โดยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเข้าเมือง (Immigration Regulation Act) พระราชบัญญัติการจ้างงานแรงงานต่างชาติ (The Employment of Agency Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในสถานประกอบการ (Workplace Safety and Health Act) ซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษกับผู้มีส่วนร่วมเช่น ตัวแรงงานเอง นายจ้าง และบริษัทจัดหางาน ในการกระทำผิดต่างๆ ไว้อย่างละเอียด</p>	<p>มาก มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และมีบทลงโทษที่รุนแรง การกำหนดบทลงโทษครอบคลุมทั้งนายจ้างและลูกจ้าง นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดต่างๆ ภายในประเทศไว้ค่อนข้างคลุมเครือผิดกฎหมาย เช่น ขาดการตรวจตราของแรงงาน เช่น จารัตของศาสนาอิสลาม</p>	<p>มีความเข้มงวดในทางทฤษฎี แต่ปฏิบัติได้ยากเนื่องจากภูมิประเทศที่เป็นภูเขาทำให้ตรวจสอบจับกุมยาก</p>	<p>การบังคับใช้กฎหมายยืดหยุ่นได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์สำหรับแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หากมีการหลบหนี หรือเปลี่ยนเป็นแรงงานผิดกฎหมายจะถูกตัดสิทธิการรับสวัสดิการที่ควรได้รับทันที</p>	<p>การบังคับใช้ภายใต้ระบบการจัดสรรวีซ่าชนิด Immigrant Visa นั้นมีความชัดเจนมาก แต่การบังคับใช้ภายใต้ Guest Worker Program นั้นอ่อนมาก ถึงแม้กฎหมายจะให้การคุ้มครองชัดเจน แต่ไม่สามารถเข้าไปคุ้มครองแรงงานได้เนื่องจากระบบที่เอื้อประโยชน์ให้นายจ้างมากกว่า เช่นการที่นายจ้างสามารถแจ้งให้แรงงานติดแบล็คลิสต์ ได้</p>

7.4.5 ประเด็นเรื่องการกำหนดโควตาแรงงานต่างชาติ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
มีการกำหนดเพดานการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ (Dependent Ceiling) คือสัดส่วนการจ้างงานแรงงานต่างชาติในแต่ละภาคอุตสาหกรรมเริ่มมีในปี พ.ศ. 2530 โดยระดับการพึ่งพาจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในประเทศ ศักยภาพของแต่ละอุตสาหกรรม	มีการกำหนดโควตาที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตโดยดูจากภาพรวมของเศรษฐกิจมากกว่า เช่น การกำหนดให้ปีต่อไปนายจ้างในภาคก่อสร้างสามารถรับแรงงานเพิ่มขึ้นได้ 30% เป็นต้น	กำหนดโดยรัฐบาล โดยรัฐบาลพิจารณาจากสถานการณ์ของประเทศ ความต้องการของนายจ้าง และอัตราการหลบหนีของแรงงานประเทศต่างๆที่ส่งแรงงานมา	การกำหนดโคตานี้ให้สิทธินายจ้างในการยื่นขอจำนวนโควตาแห่งชาติที่ต้องการ หลังจากที่นายจ้างประกาศรับแรงงานท้องถิ่นแล้ว 15 วัน โดยที่ 1) ภาคอุตสาหกรรมการผลิต มีโควตาคือ 15% 18% และ 20% ของจำนวนแรงงานในแต่ละกิจการขึ้นอยู่กับธรรมชาติของแต่ละอุตสาหกรรม 2) ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง มีโควตาคือ 20%-40% 3) ภาคประมงในมหาสมุทร จะได้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานก็ต่อเมื่อแรงงานเหล่านั้นได้ทำงานในภาคอื่นๆอย่างเต็มจำนวนแล้ว 4) งานพยาบาลครอบครัว โดยผู้รับบริการต้องถูกประเมินว่าไร้สมรรถภาพจริง 5) งานแม่บ้าน ต้องมีผู้สูงอายุ และเด็ก หรือ แผล 3 6) งานพยาบาลสถาบัน 1 คนต่อผู้ป่วย 3 คน หรือ 5 เตียง โดยที่จำนวนพยาบาลต่างชาติต้องไม่มากกว่าพยาบาลในชาติ	แรงงานต่างชาติที่เข้ามาด้วย Immigrant Visa ก่อนใช้สิทธิขอเปลี่ยนเป็นพลเมือง มีการกำหนดไว้ไม่เกิน 140,000 วีซ่าในแต่ละปี โดยแบ่งลำดับการได้สิทธิ์ก่อนหลังตามทักษะของแรงงานจากชั้นสูงไปชั้นปานกลาง แรงงานระดับต่ำ หรือแรงงานไร้ฝีมือที่จะขอวีซ่าประเภทนี้จะถูกจำกัดจำนวนที่ 5,000 วีซ่าต่อปี ถ้าเป็นการเข้ามาทำงานชั่วคราวด้วย Nonimmigrant Visa ถ้าเป็นแรงงานฝีมือไม่มีการจำกัดจำนวน แรงงานไร้ฝีมือชนิด H-2A ก็ไม่จำกัดจำนวน แรงงานไร้ฝีมือประเภท H-2B จะจำกัดจำนวนที่ 66,000 วีซ่าแบ่งเป็นครึ่งปีแรก 33,000 และครึ่งปีหลัง 33,000

7.4.6 ประเด็นเรื่องการกำหนดพื้นที่ และอาชีพของแรงงานต่างชาติ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
<p>มิได้กำหนดพื้นที่ทำงานของแรงงานต่างชาติแต่กำหนดพื้นที่อยู่อาศัยของแรงงานประเภทไร้ฝีมือกับกึ่งฝีมือให้อยู่เป็นส่วนๆ ตามมาตรฐานและพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดสำหรับอาชีพของแรงงานข้ามชาติมีการกำหนดประเทศต้นทางประเทศต้นทางที่จะเข้ามาทำงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรม</p>	<p>มีการกำหนดรายละเอียดไว้เป็นจำนวนมากแรงงานแต่ละประเทศจะถูกกำหนดงานที่สามารถทำได้ อย่างชัดเจน มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก เช่นการกำหนดเพศ อายุ สัญชาติ เป็นต้น ยังมีการกำหนดพื้นที่ที่แรงงานแต่ละประเทศสามารถทำงานได้</p>	<p>กำหนดให้ทำงานได้ใน 5 อุตสาหกรรมคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. อุตสาหกรรมที่มีพนักงานไม่เกิน 300 คน 2. การประมง 3. การเกษตรเลี้ยงสัตว์ 4. การก่อสร้าง 5. การบริการคือร้านอาหาร ทำความสะอาดตึก แม่บ้าน 	<p>ไม่มีการกำหนดพื้นที่ที่แรงงานต่างชาติสามารถทำได้ด้านอาชีพได้กำหนดให้ 5 ประเภทอาชีพที่สามารถทำงานได้โดยแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมการผลิตจะต้องเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเท่านั้น</p>	<p>สามารถทำงานได้ทุกที่ในอเมริกาแต่ถ้าเป็น H-2A และ H-2B นั้นจะผูกติดกับนายจ้างคนเดียวแรงงานฝีมือไม่ว่าจะเป็นชั่วคราวหรือถาวรสามารถทำงานอะไรก็ได้ส่วนแรงงานไร้ฝีมือ H-2A ต้องทำงานในภาคเกษตร และ H-2B เป็นงานนอกภาคการเกษตร</p>

7.4.7 ประเด็นเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างชาติ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
<p>เป็นระบบที่เอกชนดำเนินการเองโดยนายจ้างอาจทำผ่านบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนในสิงคโปร์หรือติดต่อเองโดยตรงกับกระทรวงแรงงานแต่ไม่มีการทำสัญญาแบบรัฐต่อรัฐ</p>	<p>เริ่มทดลองการนำเข้าแรงงานแบบรัฐต่อรัฐ ในปี พ.ศ. 2555 ปัจจุบันได้มีการหารือกันเป็นระยะแต่ยังหาข้อสรุปไม่ได้การนำเข้าแรงงานส่วนใหญ่เป็นการติดต่อของนายจ้างในมาเลเซียต่อกระทรวงแรงงาน</p>	<p>เป็นแบบรัฐต่อรัฐ ไม่มีเอกชนเลย</p>	<p>สามารถนำเข้าได้หลายทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ผ่านโครงการที่รัฐสนับสนุน 2. ผ่านการจัดหางานของเอกชน 3. การเดินทางมาเองเพื่อทำงาน 4. แบบจ้างตรงออนไลน์ 	<p>สำหรับแรงงานไร้ฝีมือเป็นการนำเข้าผ่านนายหน้าจัดหางาน หรือนายจ้างติดต่อเองแรงงานมีฝีมือสามารถเข้ามาหางานทำได้ด้วยตัวเอง</p>

7.4.8 ประเด็นเรื่องการจดทะเบียนที่ลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษตามกฎหมายกำหนด ยังไม่พบการยกเว้นความผิดจากการกระทำความผิดกฎหมายการจ้างงานต่างชาติ	มี และปฏิบัติอย่างจริงจังเป็นระบบมากขึ้น ตั้งแต่เริ่มดำเนินมาตรการ 6P เก็บข้อมูลของแรงงานอย่างละเอียด เช่น ลายนิ้วมือ รูปถ่าย	มีการเปิดอภัยโทษทุกเดือน พฤศจิกายน ตั้งนั้นหกระหว่างนั้นถูกจับ จะมีบทลงโทษที่รุนแรง เช่น ถูกขึ้นบัญชีดำไม่สามารถกลับมาทำงานที่เกาหลีใต้ตลอดชีวิต	ไม่มีการพิจารณาขอรับอภัยโทษหากแรงงานต่างชาติทำผิดกฎหมายก็จะถูกดำเนินคดี แล้วส่งกลับประเทศ	ไม่พบการจดทะเบียนให้กับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ต้องเดินทางกลับประเทศแล้วขอ H-2A และ H-2B Visa เข้ามา มีอภัยโทษได้ซึ่งจะได้สิทธิเป็นพลเมืองแต่ไม่รู้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไร

7.4.9 ประเด็นเรื่องตลาดนัดพบแรงงานต่างชาติ

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
ไม่มีตลาดนัดพบแรงงาน ส่วนใหญ่จะผ่านการติดต่อกับบริษัทจัดหางานหรือนายจ้างคุ้นเคยกับลูกจ้าง	ไม่มีตลาดนัดพบแรงงาน ปกติแล้วการจ้างและจัดหางานจะดำเนินผ่านตัวกลาง คือรัฐบาล โดยรัฐบาลทำหน้าที่คล้ายบริษัทจัดหางาน	มีการจัดตั้งโดยรัฐบาล	แรงงานต่างชาติที่ต้องการทำงานในต่างประเทศสามารถมาจดทะเบียนที่สำนักงานแรงงานแห่งชาติ กรมการจัดหางาน หรือกระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง ส่วนนายจ้างสามารถมาแจ้งความต้องการแรงงานต่างชาติได้ที่คณะกรรมการแรงงาน	ไม่มีศูนย์กลางนัดพบแรงงานข้ามชาติ

7.4.10 ประเด็นเรื่องการใช้ระบบจัดเก็บภาษีการใช้แรงงานต่างชาติ (Levy Tax)

สิงคโปร์	มาเลเซีย	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	อเมริกา
มีการกำหนดการจัดเก็บภาษีการจ้างงานแรงงานต่างชาติกับนายจ้างตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 และมีการพัฒนาเป็นระบบการจัดเก็บภาษีแบบ 2 ชั้น และ 3 ชั้น (คือ การเก็บภาษีตามระดับสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติแบบเป็น 2 ระดับ หรือ 3 ระดับ) ขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมที่จ้างแรงงานต่างชาติ	มี และมีความแตกต่างกันตามปัจจัยหลายอย่าง เช่น คุณภาพของแรงงาน ลักษณะของงาน เป็นต้น โดยเงินที่เก็บนั้นมีลักษณะแบบเหมาจ่ายไม่มีการเก็บเป็นอัตราแบบขั้นบันได	ค่าใช้จ่ายในประเทศ 1. ค่าทำหนังสือเดินทาง 1,000 บาท 2. ค่าสอบ EPS-TOPIK จำนวน 780 บาท 3. ค่าตรวจโรค 4. ค่าฝึกอบรมภาษาและวัฒนธรรมเกาหลี 5. ค่าตัวเครื่องบิน 6. ค่าสมาชิกกองทุน 500 บาท ค่าใช้จ่ายในเกาหลีใต้ 1. ค่าประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ 12,000 บาท 2. ค่าประกันอุบัติเหตุ นอกเวลาทำงาน จำนวน 1,500 บาท	ไม่มี	ไม่พบว่ามี การเก็บภาษี Levy จากแรงงานไร้ฝีมือ

7.5 สรุปนโยบายแรงงานข้ามชาติ

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปได้ว่าการวางนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติควรคำนึง 4 เรื่องดังนี้ 1) เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศ 2) สวัสดิการของแรงงานต่างชาติ 3) ความปลอดภัย และความมั่นคงของประเทศ และ 4) การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร

แรงงานต่างชาติเพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศนั้นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นพบว่าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือในไทยมีส่วนช่วยสนับสนุนให้แรงงานฝีมือมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังพบปัญหาการพึ่งพิงแรงงานต่างชาติจนมีพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตช้า 2) เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงาน ซึ่งประเทศไทยมีแนวโน้มการขาดแคลนแรงงานทั้งในระดับไร้ฝีมือ และแรงงานฝีมือ จากการศึกษาพบว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยมิได้เข้ามาแย่งงานของแรงงานไทยเพราะพบว่าความยืดหยุ่นของการทดแทนน้อย อย่างไรก็ตามนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติเพื่อชดเชยการขาดแคลนควรคำนึงถึงการแย่งงานของคนในชาติด้วย

สำหรับเรื่องสวัสดิการของแรงงานต่างชาติสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือ 1) สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ ซึ่งเกี่ยวเนื่องไปถึงการกีดกันทางการค้า 2) ความเสมอภาคระหว่างแรงงานในชาติกับแรงงานต่างชาติ 3) ภาระการคลังของรัฐบาล

การเข้ามาของบุคคลต่างประเทศมีทั้งดี และไม่ดีประเด็นเรื่องความปลอดภัย และความมั่นคงของประเทศจึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง ซึ่งประเด็นหลักๆของไทยคือ 1) การควบคุมดูแลแรงงานต่างชาติเพื่อไม่ให้ก่อเหตุ 2) การควบคุมดูแลด้านสาธารณสุข (เป็นภาระด้านการคลัง เช่นเรื่องโรงติดต่อ) 3) การบริหารจัดการต้นทุน เนื่องจากรมีต้นทุนในการควบคุมดูแล

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระยะยาว เช่น อเมริกามีสัดส่วนของคนเอธิโอเปีย-อเมริกาเพิ่มสูงขึ้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ 1) การเปลี่ยนแรงงานที่มีคุณภาพให้เป็นประชากร 2) ปัญหาความแตกแยกในชาติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร ซึ่งนโยบายส่วนนี้จะเป็นเรื่องของการขออนุญาตสัญชาติ และการกำหนดระยะเวลาการทำงานของแรงงานต่างด้าว

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

- 1) นโยบายด้านความเข้มข้นของกฎหมาย: ควรมีการเข้มงวดของการบังคับใช้กฎหมาย แต่เพื่อส่งเสริมการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติจึงควรจัดให้มี

ขั้นตอนที่ชัดเจน สถานที่ติดต่อให้คำแนะนำที่สะดวกรวดเร็ว และค่าธรรมเนียมการปรับไม่ควรมากเกินไปเพราะจะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้แรงงาน หลักการคิดค่าธรรมเนียมการปรับควรปรับเท่ากับต้นทุนการใช้แรงงานข้ามชาติที่นายจ้างพยายามหลีกเลี่ยง

2) *นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติ:* ควรแบ่งออกนโยบายสำหรับแรงงานฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ

- สำหรับแรงงานฝีมือ เนื่องจากประเทศมีความต้องการสูง และยังสามารถได้ประโยชน์จากการถ่ายทอดความรู้ (Knowledge Transfer) จึงควรเปิดให้สามารถเข้ามาหางานทำได้ด้วยตัวเอง นำหลักฐานการเข้าทำงานขอเป็นวีซ่า ทำงานเหมือนของประเทศอเมริกา
- สำหรับแรงงานไร้ฝีมือ มีความเสี่ยงด้านการพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากขึ้นไม่พัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้นควรมีการกำหนดสัดส่วนการใช้แรงงานต่างชาติในภาคอุตสาหกรรมซึ่งต้องถูกกำหนดอย่างถูกต้องโดยต้องมอบหมายให้อุตสาหกรรมเป็นผู้ประเมินความต้องการ สำหรับแรงงานในภาคครัวเรือนให้นายจ้างสามารถยื่นขอนำเข้าได้โดยกำหนดให้ครัวเรือนละไม่เกิน 3 คน อย่างไรก็ตามปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในปัจจุบันสามารถบรรเทาได้โดยชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยที่เป็นคนไทยแต่มีได้รับสัญชาติ รวมถึงควรมีแผนในการพัฒนาแรงงานเหล่านี้ด้วย

3) *นโยบายด้านการกำกับดูแลและคุ้มครองแรงงานต่างชาติ:*

- ลักษณะใบอนุญาตและจำนวนปีที่อนุญาตทำงาน เนื่องจากลักษณะการทำงานของแรงงานแต่ละชนิดมีความแตกต่างกันจึงควรแบ่งลักษณะใบอนุญาตตามฝีมือแรงงาน เช่นเดียวกับสิงคโปร์กล่าวคือ แบ่งใบอนุญาตออกเป็น 3 ระดับ ระดับที่ 1 คือสำหรับแรงงานระดับวิชาชีพ และงานด้านการบริหารระดับสูงมีอายุ 3 ปีสามารถต่อใบอนุญาตได้เรื่อยๆ และยังสามารถมีระยะหางานได้ 6 เดือน ระดับที่ 2 คือแรงงานฝีมือระดับกลาง เช่นช่างเทคนิค มีอายุ 2 ปี แต่สามารถต่ออายุได้เรื่อยๆหากบริษัทยังจ้างอยู่ ระดับที่ 3 คือแรงงานไร้ฝีมือ และแม่บ้าน มีอายุ 2 ปี สามารถต่ออายุได้จนถึงอายุ 65 ปี
- บัตรประจำตัวแรงงานควรใช้ระบบสมาร์ทการ์ด เพื่อความสะดวกและง่ายในการติดตาม

- การกำหนดพื้นที่ทำงานแบ่งเป็นสำหรับแรงงานฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ โดยแรงงานฝีมือให้สามารถทำงานได้ทุกที่ สำหรับแรงงานไร้ฝีมือกำหนดพื้นที่ทำงานให้กว้างกว่าในปัจจุบัน

4) นโยบายด้านสวัสดิการแรงงานต่างชาติ:

- จัดอบรมแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะในเรื่องของภาษา และวัฒนธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการเรียกร้องสิทธิ โดยอาจตั้งเป็นศูนย์ดังเช่นในสิงคโปร์ และภาระค่าใช้จ่ายควรเป็นของนายจ้าง
- เนื่องจากต้นทุนทางสังคมของแรงงานต่างชาติมีความแตกต่างกับประชากรในประเทศ เช่น การควบคุมดูแลแรงงานต่างชาติเพื่อไม่ให้ก่อเหตุ การควบคุมดูแลด้านสาธารณสุข และการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ (เพื่อลดการกีดกันทางการค้า) ดังนั้นการกำหนด และการบริหารจัดการระบบสวัสดิการของแรงงานต่างชาติจึงควรแยกกับระบบของประชากรในประเทศ

5) นโยบายเกี่ยวกับผู้ติดตามและการเปลี่ยนสถานะของแรงงาน: สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ การดึงดูดแรงงานที่มีประสิทธิภาพมาเป็นประชากร และความขัดแย้งของชนชาติในระยะยาว ดังนั้น 1) ต้องมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ชัดเจน 2) อนุญาตให้มีการขอสัญชาติในแรงงานฝีมือมากขึ้นและสะดวกขึ้น โดยต้องคำนึงถึงทัศนคติ วัฒนธรรมของแรงงาน มีความสอดคล้องกับของประเทศไทยเป็นหลัก

เอกสารอ้างอิง

- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ป.2/2558 เรื่อง *การผ่อนผันให้ใช้แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน*. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.khammany.com/detailClubForum.do?clubId=26887&clubForumMenuId=53909&clubForumId=41667>
- วาทีณี แก้วทับทิม และ พูนสิน วงศ์กลชุด. 2553 *ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างชาติของไทยภายใต้ยุคพินิจสัญชาติ [ฉบับออนไลน์]*. รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 86 เดือน กันยายน 2553. พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือน เมษายน 2554
- ปิติ ศรีแสงนาม 2556 *แรงงานข้ามชาติกับประชาคมอาเซียน*. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.thai-aec.com/802#ixzz49kuulzUQ>
- บทวิเคราะห์โอกาสและผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมไทย จากการเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC). ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก http://www.senate.go.th/km_senate2/doc/asean/asean4%20Thai_Industry_and_AEC.pdf
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ *ปฏิรูปประเทศไทยด้านแรงงาน งานสัมมนาเรื่องสานพลังประชาชนในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปแรงงาน, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)*
- สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม. 2551 *สวีเดนแก้กฎหมายหวังเป็นตัวช่วยให้ประเทศในยุโรปเปิดประตูรับแรงงานข้ามชาติ*. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <http://news.thaieurope.net/content/view/3097/99/>
- สมาน เหล่าดำรงชัย. 2556 *การบริหารจัดการความรู้ “ผลกระทบแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย”*. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.ias.chula.ac.th/ias/th/Research-Knowledge-Management-Detail.php?id=4>
- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (2016). *หอการค้าไทยเสนอจุดยืนแก้ไขปัญหาแรงงานรับนโยบาย คสช. จัดการแรงงานทั้งระบบ*. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?n-NEWSID=11901>

- สรารุธ ไพฑูรย์พงษ์ 2557 ปัญหานโยบายแรงงานข้ามชาติ กับนโยบายการว่างงาน [ฉบับออนไลน์]. ตีพิมพ์ครั้งแรก: หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 26 ธันวาคม 2557
- ศิริไล ชยางกูร. 2555 แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย [ฉบับออนไลน์]. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ธนะพงษ์ โปธิปิติ. 2553 จำนวนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศ พม่า ลาว และ กัมพูชา ในอนาคต และความต้องการแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือสำหรับภาวีสังคมผู้สูงอายุ. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <file:///C:/Users/Administrator/Downloads/No.19.pdf>
- อุทุมพร พลากร. การขาดแคลนแรงงานไทย : สภาพปัญหา สาเหตุและแนวทางแก้ไข ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/57/file_1343115661.pdf
- อชิตยา นวลศรี อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายแรงงาน) คณะผู้แทนถาวร ณ นครเจนีวา. การเคลื่อนย้ายแรงงานของสหภาพยุโรป (EU) และประเทศสวิตเซอร์แลนด์. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <http://switzerland.mol.go.th/node/325>
- Jason Surbey. 2015 *New rules strengthen protections for workers who herd livestock on the range*. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <https://www.dol.gov/opa/media/press/eta/ETA20152019.htm>
- Voice tv 21. 2555 นโยบายปฏิรูปผู้อพยพของสหรัฐฯ. ค้นเมื่อ 26 พฤษภาคม 2559, จาก <http://news.voicetv.co.th/world/47647.html>

นโยบายแหล่งเงินกู้สุ่มรายย่อย

พศ.ดร. นดา จันทรสม¹

Asst. Prof. Nada Chunsom

8.1 ความนำ

สภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เกิดปัญหาค่าครองชีพของประชาชน ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มสูงขึ้น กอปรกับรายได้ที่ไม่แน่นอนของประชาชน ทำให้ต้องเผชิญกับภาวะรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ประชาชนจำนวนมากต้องพึ่งพาการกู้ยืม แต่อาจจะต้องประสบปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการเข้าไม่ถึงแหล่งเงินกู้ในระบบ ทำให้ต้องใช้บริการจากเงินกู้นอกระบบ ซึ่งมีดอกเบี้ยที่สูงและมีความเสี่ยงมาก ดังนั้นการเข้าไม่ถึงแหล่งสินเชื่อในระบบเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งของประชาชนในระดับฐานราก ซึ่งทำให้รัฐบาลในทุกยุค ทุกสมัยพยายามมีมาตรการเพื่อจัดการกับปัญหานี้นอกระบบ และทำให้ประชาชนที่เข้าไม่ถึงเงินกู้ในระบบสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น

สถานการณ์หนี้ครัวเรือนของคนไทย

สถานการณ์หนี้สินครัวเรือนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา และอยู่ในสถานะทรงตัวในระดับสูงใน

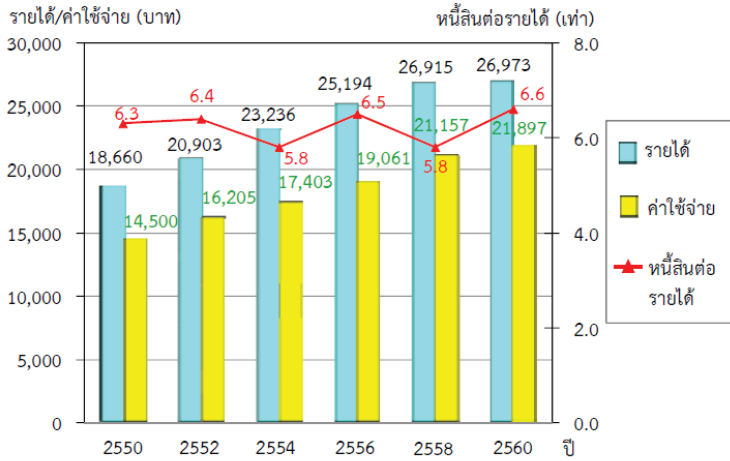
¹ คณบดี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 อีเมลล์: nada@nida.ac.th

ปัจจุบัน จากสัดส่วนหนี้สินครัวเรือนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปี พ.ศ. 2553 มีสัดส่วนร้อยละ 63.02 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 81.5 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2558 แม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลงในปี พ.ศ. 2559 อยู่ที่ระดับร้อยละ 78.9 ตามภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและสถาบันการเงินมีความเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น แต่ก็ยังถือว่าเป็นการทรงตัวในระดับสูง โดยผู้ปล่อยกู้หลักแก่ภาคครัวเรือน 3 อันดับแรก ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ออมทรัพย์ คิดเป็นสัดส่วนรวมกันถึงประมาณร้อยละ 87 ของหนี้ครัวเรือนทั้งระบบ ซึ่งสถาบันการเงินในระบบเหล่านี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐและมีกลไกการดูแลความเสี่ยงของตนเอง จึงกล่าวได้ว่า แม้ว่าหนี้ครัวเรือนจะอยู่ในสถานะที่ยังไม่เป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อกำลังซื้อของภาคครัวเรือนในประเทศ และต้องเฝ้าระวังมิให้ปรับตัวสูงขึ้นจนเกินไป

เมื่อพิจารณาข้อมูลหนี้ภาคครัวเรือนที่ผ่านมา พบว่าการขยายตัวของหนี้ครัวเรือนจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2554-2555 โดยประเภทสินเชื่อที่เร่งตัวขึ้นมากที่สุด คือ สินเชื่อเพื่อเช่าซื้อรถยนต์ สาเหตุหลักมาจาก (1) นโยบายของภาครัฐ (รถยนต์คันแรก) และ (2) ภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำเอื้อต่อการก่อหนี้ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยเสริม อาทิ ความต้องการกู้ยืมที่เพิ่มขึ้นหลังเหตุการณ์อุทกภัยน้ำท่วมครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 กอปรกับการแข่งขันการปล่อยสินเชื่อรายย่อยของสถาบันการเงิน อันเนื่องมาจากการที่ธุรกิจขนาดใหญ่หันไประดมทุนผ่านการออกหุ้นกู้เพื่อลดต้นทุนดอกเบี้ยแทน (สุกฤตา สงวนพันธุ์, 2558)

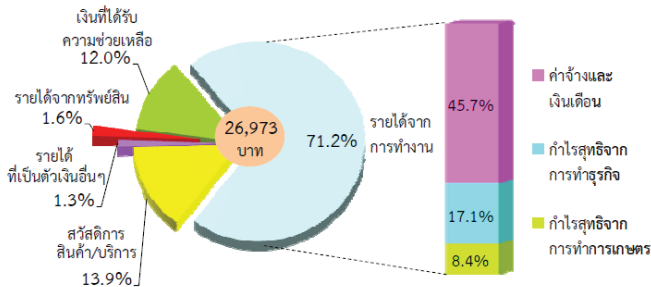
รายงานผลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนไทยมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 26,973 บาท มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเดือนละ 21,897 บาท มีหนี้สินเฉลี่ย 177,128 บาท ซึ่งคิดเป็น 6.6 เท่าของรายได้ (รูปที่ 8.1) โดยรายได้ส่วนใหญ่ มาจากการทำงาน สัดส่วนร้อยละ 71.2 โดยจำแนกเป็นค่าจ้าง เงินเดือน ร้อยละ 45.7 กำไรจากการทำธุรกิจร้อยละ 17.1 กำไรสุทธิจากการทำการเกษตรร้อยละ 8.4 (รูปที่ 8.2) สำหรับด้านค่าใช้จ่ายครัวเรือน จำแนกเป็นค่าอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ ร้อยละ 34.6 ค่าที่อยู่อาศัย/เครื่องใช้ฯ ร้อยละ 20.5 และค่ายานพาหนะและการเดินทาง ร้อยละ 17.3 ค่าของใช้ส่วนบุคคล เครื่องนุ่งห่ม ร้อยละ 5.4 ค่าการสื่อสาร ร้อยละ 3.4 ตามลำดับ (รูปที่ 8.3) (สำนักงานสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560)

รูปที่ 8.1 รายได้ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน^{1/}
และหนี้สินต่อรายได้ของครัวเรือน ปี 2550-2560



ที่มา: สรุปลผลเบื้องต้นการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในช่วง 6 เดือนแรก
ของปี 2560 สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560: หน้า 3

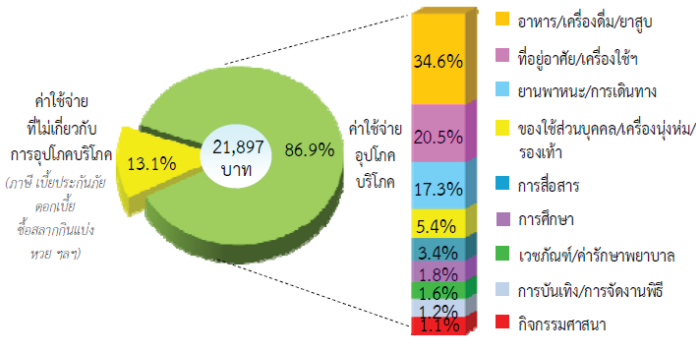
รูปที่ 8.2 ร้อยละของรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน
จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ (ปี 2560)



ที่มา: สรุปลผลเบื้องต้นการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในช่วง 6 เดือนแรก
ของปี 2560 สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560: หน้า 1

^{1/} ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่จำเป็นใช้ในการยังชีพ โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายประเภทสะสมทุน เช่น การซื้อบ้าน/ที่ดิน และ เงินออม เป็นต้น

รูปที่ 8.3 ร้อยละของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือน^{1/}ของครัวเรือน
จำแนกตามประเภทของค่าใช้จ่าย (ปี 2560)



ที่มา: สรุปลผลเบื้องต้นการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในช่วง 6 เดือนแรก
ของปี 2560 สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560: หน้า 1

เมื่อพิจารณาข้อมูลหนี้สินในปี 2560 ผลการสำรวจพบว่า ครัวเรือนร้อยละ 51.0 มีหนี้สิน คือ มีครัวเรือนประมาณ 10.8 ล้านครัวเรือนจาก 20 ล้านครัวเรือนมีหนี้สินเฉลี่ย 177,128 บาทต่อครัวเรือน โดยส่วนมากของหนี้สินจะเพื่อใช้ในครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.1 โดยเป็นหนี้เพื่อการใช้จ่ายเพื่ออุปโภคฯ มากที่สุด รองลงมาคือ เพื่อซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน และเพียงร้อยละ 23.9 เป็นหนี้สินเพื่อใช้ในการลงทุนและอื่น ๆ (รูปที่ 8.4)

เมื่อพิจารณาสถานะความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือน บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ หรือ เรียกว่าสั้นว่า “เครดิตบูโร” ได้รายงานข้อมูลสถิติระหว่างปี พ.ศ. 2552-2556 ระบุว่า อัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้ (Debt to Income Ratio) ของครัวเรือนไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยครัวเรือนไทยที่มีรายได้เฉลี่ยน้อยกว่า 10,000 บาทต่อเดือน มีอัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45 เป็นร้อยละ 60 ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ย 10,000-30,000 บาทต่อเดือน มีอัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 24 เป็นร้อยละ 34 ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ย 30,000-50,000 บาท

^{1/} ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่จำเป็นใช้ในการยังชีพ โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายประเภทสะสมทุน เช่น การซื้อบ้าน/ที่ดิน และเงินออม เป็นต้น

ต่อเดือน มีอัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 27 และครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ย 50,000-100,000 บาทต่อเดือน มีอัตราส่วนหนี้สินต่อรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22 เป็นร้อยละ 31 ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนไทยมีหนี้สินเพิ่มขึ้นในทุกช่วงรายได้ และข้อสังเกตสำคัญคือ กลุ่มที่มีรายได้น้อย จะมีสัดส่วนของการเพิ่มขึ้นของหนี้สินต่อรายได้สูงกว่ากลุ่มที่มีรายได้สูง สอดคล้องกับข้อมูลของศูนย์วิจัยกสิกรไทย รายงานภาวะหนี้จ่ายต่อรายได้ครัวเรือน (Debt Service Ratio: DSR) ในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ครัวเรือนไทยมีสัดส่วนภาวะหนี้จ่ายเฉลี่ยร้อยละ 27.2 ของรายได้ โดยครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 8,000 บาทต่อเดือน ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเกษตรกร ลูกจ้าง และคนงาน มีภาระหนี้ที่ต้องจ่ายต่อรายได้สูงถึงร้อยละ 50.9 ของรายได้ จึงจัดว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงทางการเงินสูงที่สุด (อังกูร อัจฉรา โยมนสินธุ์, 2558: 6-7)

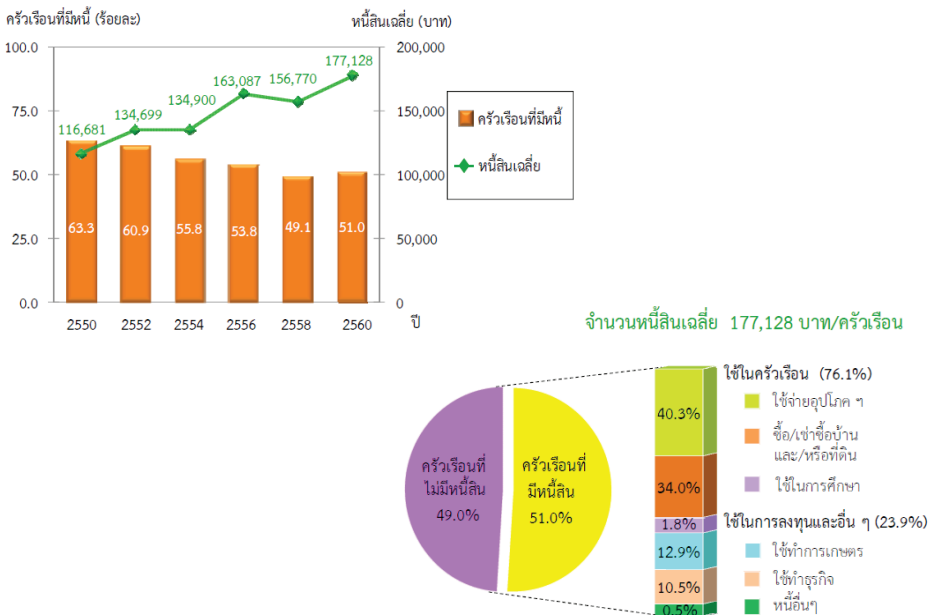
นอกจากนั้น งานศึกษาของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยโสภณรัตน์ จันทรัตน์, อัจฉนา ลำชา, ภูมิใจ ตั้งสวัสดิรัตน์, และกฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ (2560) โดยการใช้ข้อมูลของเครดิตบูโรได้รายงานสถานการณ์หนี้สินของประชากรไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น พบว่า หนี้ครัวเรือนไทยมีการกระจุกตัวสูง ผู้กู้รายใหญ่สุด มีหนี้รวมกันถึงร้อยละ 62.4 ของหนี้ในระบบทั้งหมด ข้อมูลยังสะท้อนการกระจายตัวของหนี้ครัวเรือนเชิงพื้นที่ที่ทั่วประเทศแสดงให้เห็นว่าการกระจุกตัวของหนี้มีความแตกต่างกันมากในเชิงพื้นที่ โดยผู้กู้รายใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่ชุมชนเมืองในจังหวัดใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล ชลบุรี เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ภูเก็ต และสงขลา ภูมิภาคที่มีสัดส่วนของประชากรที่มีหนี้สูงที่สุด คือ กรุงเทพฯ ปริมณฑล และภาคกลาง ขณะที่ผู้กู้ในภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้ มีปริมาณหนี้ต่อหัวมากที่สุด และสัดส่วนผู้กู้ที่มีหนี้เสียมากที่สุดอยู่ในภาคใต้และภาคกลาง และน้อยที่สุดในภาคเหนือ

หนึ่งในสามของคนไทยมีหนี้ในระบบ และมีค่ากลางของปริมาณหนี้ต่อผู้กู้ อยู่ที่ 147,068 บาท โดยตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา หนี้ครัวเรือนโดยรวมเพิ่มขึ้นเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของทั้งจำนวนคนไทยที่มีหนี้ (หรือที่เรียกว่า extensive margin) และปริมาณหนี้ต่อผู้กู้ (หรือ intensive margin) ขณะที่หนึ่งในห้าของคนไทยที่มีหนี้ นั้นมีหนี้เสีย และมีค่ากลางของปริมาณหนี้เสียรายคนอยู่ที่ 56,529 บาท โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา สัดส่วนของผู้กู้ที่มีหนี้เสียนั้นลดลงเรื่อยๆ ผิดกับปริมาณหนี้เสียรายคนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวรายงานให้เห็นว่าพฤติกรรมการก่อหนี้ของคนไทยเปลี่ยนแปลงไป โดยคนไทยจะเป็นหนี้เร็วขึ้น เป็นหนี้

มากขึ้น และเป็นหนี้มากขึ้น กล่าวคือ จากการวิเคราะห์ของรายงานดังกล่าว พบว่า หนึ่งในสองของคนวัยเริ่มทำงานจะมีหนี้ และเป็นช่วงอายุที่มีสัดส่วนคนเป็นหนี้มากที่สุด และสัดส่วนของประชากรที่เป็นหนี้และปริมาณหนี้ต่อผู้กู้ไม่ได้ลดลงมากนักตั้งแต่เริ่มทำงานจนจะเกษียณ หรือแม้แต่เมื่อเข้าสู่วัยชรา ประมาณร้อยละ 20 ของคนกลุ่มนี้ (60-80 ปี) ยังคงมีหนี้ และมีปริมาณหนี้ต่อผู้กู้ที่ค่อนข้างสูง และคนวัยเริ่มทำงานเป็นกลุ่มที่มีหนี้เสียสูงที่สุด โดยเกินหนึ่งในห้าของคนกลุ่มนี้มีหนี้เสีย ตั้งแต่ปี 2552 จนถึงปัจจุบัน จำนวนคนไทยที่มีหนี้และปริมาณหนี้ต่อผู้กู้เพิ่มสูงขึ้นในทุกช่วงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มวัยเริ่มทำงาน

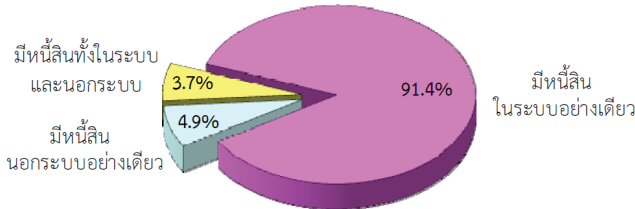
สำหรับผลการสำรวจที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินใน/นอกระบบ จะใช้ข้อมูลจากผลการสำรวจปี 2558 โดยผลการสำรวจที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินนอกระบบ พบว่า คร่าวเรือนส่วนใหญ่ มีเฉพาะหนี้ในระบบ สัดส่วนร้อยละ 91.7 มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 3.7 ซึ่งมีทั้งหนี้ในระบบและหนี้นอกระบบ (รูปที่ 8.5)

รูปที่ 8.4 ร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามการมีหนี้สิน และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม (ปี 2560)



ที่มา: สรุปผลเบื้องต้นการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในช่วง 6 เดือนแรก ของปี 2560 สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560: หน้า 2

รูปที่ 8.5 ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้สินในและ/หรือหนี้สินนอกระบบ และจำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน (ปี 2558)



จำนวนหนี้สินในระบบเฉลี่ย 153,425 บาท/ครัวเรือน

จำนวนหนี้สินนอกระบบเฉลี่ย 3,346 บาท/ครัวเรือน

ที่มา: สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2558: หน้า 4

ทั้งนี้ แม้ว่าข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติจะสะท้อนปัญหาของหนี้นอกระบบไม่มากนัก และดูเหมือนว่าปัญหาหนี้นอกระบบจะมีแนวโน้มลดลง จากบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐทั้ง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และ ธนาคารออมสิน แต่ก็ได้หมายความว่า ปัญหาหนี้นอกระบบจะหมดไปจากสังคมไทย ดังจะเห็นได้ว่า มีประชาชนจำนวนหนึ่งที่ยังเข้าไม่ถึงหนี้ในระบบและยังต้องพึ่งพาหนี้นอกระบบอยู่ และสะท้อนออกมาให้เห็นต่อเนื่องเป็นปัญหาสังคมอยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ ปัญหาการก่อหนี้เพิ่มมากขึ้นของครัวเรือนไทยเป็นอีกหนึ่งปัญหาภาคเอกชนต่อสถานการณ์หนี้สินของครัวเรือนไทยในภาพรวมด้วย

นโยบายและมาตรการสินเชื่อรายย่อยของไทยที่ผ่านมา

การจัดการ “เงินกู้นอกระบบ” เป็นหนึ่งในนโยบายที่หลายรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญ เนื่องจากเงินกู้นอกระบบเป็นแหล่งเงินสำคัญของกลุ่มประชาชนในระดับฐานรากที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ นำไปสู่ปัญหาด้านอื่นในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจที่ประชาชนถูกเอาเปรียบจากดอกเบี้ยในอัตราสูงมาก วิธีการติดตามทวงหนี้ที่มีความรุนแรง ไม่ต่างกับการก่ออาชญากรรม รวมถึงการไม่สามารถควบคุมเจ้าหนี้นอกระบบสะท้อนถึงปัญหาผู้มีอิทธิพลในสังคม เป็นต้น

ในช่วงที่ผ่านมา มีการนำเสนอช่องทางในการเข้าถึงสินเชื่อรายย่อยให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะโครงการธนาคารประชาชน โครงการสินเชื่อรายย่อยเพื่อภาคเกษตร ฯลฯ ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ อย่างธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) จนถึงการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกใบอนุญาต “นาโนไฟแนนซ์” หรือที่เรียกว่า “สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา โดยให้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตสามารถปล่อยกู้ให้ผู้ขอสินเชื่อได้รายละไม่เกิน 100,000 บาท และกำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าบริการ และค่าธรรมเนียม รวมกันไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี

นอกจากนั้น ล่าสุดกระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ) และประกาศสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัดภายใต้การกำกับ หรือ “สินเชื่อพิโกไฟแนนซ์” ซึ่งเป็นหน่วยย่อยกว่านาโนไฟแนนซ์ สำหรับบริษัทที่มีธุรกิจจดทะเบียนเพียง 5 ล้านบาท สามารถขอรับใบอนุญาตพิโกไฟแนนซ์ได้ โดยให้สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน วงเงินไม่เกิน 5 หมื่นบาทต่อราย อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี เท่ากับนาโนไฟแนนซ์ และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยให้ปล่อยกู้โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และปล่อยกู้ฉุกเฉินได้ ซึ่งแตกต่างจากไมโคร และนาโนไฟแนนซ์ ที่เน้นการปล่อยกู้เพื่อการค้าและการประกอบอาชีพเป็นหลัก ซึ่งกระทรวงการคลังได้เปิดให้ยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสินเชื่อพิโกไฟแนนซ์ได้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2559 เป็นต้นไป ความคาดหวังของกระทรวงการคลัง คือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นอกระบบเข้ามารับใบอนุญาต และเป็นเจ้าหน้าที่ในระบบที่สามารถกำกับดูแลและควบคุมปัญหาที่นอกระบบได้มีประสิทธิภาพขึ้น

แต่ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่มีการเปิดตัวนาโนไฟแนนซ์มาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2558 ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2558 มีผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต 25 ราย และมีเพียง 7 ราย ที่ให้บริการสินเชื่อแก่ลูกค้า โดยมียอดสินเชื่อรวมที่ 115 ล้านบาท จากจำนวนลูกค้า 5,847 ราย คิดเฉลี่ยไม่เกิน 20,000 บาทต่อรายเท่านั้น เหตุผลหลักที่การปล่อยสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มาจากความระมัดระวังต่อความเสี่ยงจากหนี้เสีย

ทำให้การพิจารณาสินเชื่อมีความเข้มงวดสูง และไม่ปล่อยสินเชื่อให้กับผู้กู้รายใหม่เท่าใดนัก

ดังนั้น การนำเสนอการจัดตั้งไฟโไฟแนนซ์ของกระทรวงการคลัง ก็ยังคงเป็นมาตรการในลักษณะเดิมที่พยายามจะสร้าง “คู่แข่ง” กับเจ้าหนึ่นนอกระบบ ด้วยเจ้าหนึ่นในระบบที่มีการจำกัดอัตราดอกเบี้ยไม่ให้สูงเกินไป แต่ทั้งนี้ หากพิจารณาหลักความเสี่ยงและผลตอบแทนแล้ว คาดว่า ผู้ประกอบการไฟโไฟแนนซ์ที่ได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงการคลัง คาดว่าจะดำเนินธุรกิจในลักษณะเดียวกับผู้ประกอบการนาโไฟแนนซ์ กล่าวคือ มีความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อสูง เพราะความกังวลในเรื่องของหนี้เสียเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า แนวทางลักษณะนี้จึงน่าจะยังไม่ใช่ทางออกสำหรับการแก้ปัญหา “หนึ่นนอกระบบ” เพราะตราบไคที่ประชาชนในระดับฐานรากที่ไม่มีศักยภาพในการกู้ยืม ก็ยังคงต้องหันหน้าไปพึ่งพาผู้ให้กู้นอกระบบ ซึ่งคิดอัตราดอกเบี้ยสูงมากจนถึงระดับที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค เพื่อรองรับความเสี่ยงที่ผู้ให้กู้ต้องเผชิญในการปล่อยกู้ และสร้างกลไกในการติดตามหนี้อย่างเช่นที่เป็นอยู่

การมองปัญหาหนึ่นนอกระบบ จึงต้องหาแนวทางในการลดการเอาเปรียบของผู้ให้กู้หรือเจ้าหนึ่นนอกระบบ การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด การปราบปรามอย่างจริงจัง จะช่วยทำให้เจ้าหนึ่นนอกระบบเกิดความเกรงกลัวที่จะเอาเปรียบผู้กู้มากจนเกินไป น่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยลดผลกระทบต่อผู้กู้ได้ รวมถึงรัฐเองอาจต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแบกรับความเสี่ยงไว้ระดับหนึ่งด้วย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยถูกกว่าแหล่งเงินกู้นอกระบบ แม้ว่าอาจจะสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ก็ตาม นอกจากนี้ การมีนโยบายและมาตรการที่ส่งเสริมกิจการสหกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มการเงินชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ มาตรการล่าสุดที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการของร่าง พ.ร.บ.สถาบันการเงินประชาชน เมื่อการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2561 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญในเรื่องการเงินระดับฐานราก ลดความเหลื่อมล้ำ ลดจำนวนหนึ่นนอกระบบ และก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยได้ตั้งเป้าหมายว่า จะต้องมิสถาบันการเงินประชาชนอย่างน้อยตำบลละ 1-2 หรือรวมแล้วประมาณ 3,500-7,000 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งคาดว่าจะสามารถช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นราว 20-30 ล้านคนให้เข้าถึงบริการการเงินที่ดีขึ้นได้ ทั้งนี้ จะต้องติดตามการดำเนินงานให้ชัดเจนขึ้นว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาตามที่คาดได้มากน้อยเพียงใด

8.1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อศึกษาแนวทางและมาตรการการเงินรายย่อยให้ผู้แก่ชุมชนและผู้ประกอบการ รวมถึงครัวเรือนที่มีศักยภาพให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้

8.1.2 ขอบเขตการศึกษา

- 1) ศึกษาสังเคราะห์ประสบการณ์ของการให้สินเชื่อรายย่อยของต่างประเทศ
- 2) จุดอ่อนและจุดแข็งของมาตรการของไทยที่ผ่านมา
- 3) เสนอมาตรการการเงินรายย่อยให้ผู้แก่ชุมชนและผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเข้าถึงสินเชื่อ

8.1.3 แนวทางการศึกษา

การศึกษานี้จะมีแนวทางการศึกษา ประกอบด้วย

- 1) ทบทวนวรรณกรรมจากต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประสบการณ์การให้สินเชื่อรายย่อยของต่างประเทศ อาทิ ประสบการณ์ของบังคลาเทศ (Grameen Bank) ประสบการณ์ของประเทศในแถบละตินอเมริกา เป็นต้น เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการสินเชื่อรายย่อย รวมถึงข้อจำกัดที่เกิดขึ้น
- 2) ทบทวนนโยบายและมาตรการในการให้สินเชื่อรายย่อยของไทยจากช่องทาง กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน และสหกรณ์ต่าง ๆ และกลุ่มการเงินระดับชุมชน รวมถึงธนาคารพาณิชย์ โดยพิจารณาถึงขนาดของการให้สินเชื่อ รูปแบบการจัดการ และอื่น ๆ และจุดอ่อน จุดแข็งของนโยบายและมาตรการ รวมถึงบริการที่เป็นอยู่
- 3) ศึกษาจากเอกสาร เพื่อกำหนดขอบเขตของสินเชื่อรายย่อย (Microfinance/SMEs) และรูปแบบความต้องการของสินเชื่อที่แตกต่างกัน
- 4) นำเสนอมาตรการการเงินรายย่อยให้ผู้แก่ชุมชนและผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเข้าถึงสินเชื่อ

8.1.4 การทบทวนวรรณกรรม

สถาบันไมโครไฟแนนซ์ (Microfinance institutions: MFIs)² คือ สถาบันที่บริการด้านการเงินให้กับประชาชนที่มีฐานะยากจน โดยสถาบันเหล่านี้ได้รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organizations: NGOs) เครดิตยูเนียน สหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันการเงินที่มีไซธนาคาร หรือบางสถาบันได้เปลี่ยนจากองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) มาเป็นสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย

ในประเทศไทย สถาบันการเงินที่ให้บริการเพื่อรายย่อย รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน นอกจากนี้มีหน่วยงานที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) และมูลนิธิหลายแห่งในประเทศไทยที่ให้บริการด้านการเงิน อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่หน่วยงานเหล่านี้จะให้บริการด้านกิจกรรมการพัฒนาที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน และ หน่วยงานเหล่านี้ไม่ประสงค์จะถูกเรียกว่า สถาบันการเงิน แต่โดยภาพรวมของอุตสาหกรรมไมโครเครดิตแล้ว ถ้าหน่วยงานใดที่ทำกิจกรรมหรือประกอบกิจการเกี่ยวกับบริการด้านการเงินให้คนจนแล้ว มักจะถูกเรียกว่าเป็น สถาบันการเงินเพื่อรายย่อย หรือ Microfinance Institutions (MFIs) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สถาบันการเงินเพื่อรายย่อยจึงมิได้มีรูปเฉพาะตายตัว และอาจเป็นรูปที่ไม่เป็นทางการด้วยก็ได้

ในต่างประเทศ สถาบันการเงินเพื่อรายย่อยมีการดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งนิตยสาร Forbes ได้รวบรวมรายชื่อสถาบันการเงินเพื่อรายย่อยขึ้นเป็นครั้งแรก จากผู้ให้บริการไมโครเครดิตทั้งหมด 641 รายที่ส่งข้อมูลทางการเงินให้กับผู้ประเมิน และได้มีการจัดอันดับ 50 อันดับแรกของสถาบันการเงินรายย่อยของโลก (Forbes, 2007)³ โดยวิเคราะห์จากตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปร ได้แก่ สินเชื่อขั้นต้น (gross loan portfolio) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (operating expense) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหารด้วยจำนวนผู้กู้ที่มียอดหนี้คงค้างเทียบเป็นร้อยละต่อรายได้ประชาชาติต่อหัว (operating expenses divided by the average number of active borrowers as a percentage of gross national income per capita) สัดส่วนของสินเชื่อค้างชำระเกิน 30 วันต่อสินเชื่อขั้นต้น (the outstanding balance

² ไมโครไฟแนนซ์ในประเทศไทย. (2552). แหล่งข้อมูล. สืบค้นจาก <http://www.microfinancethailand.com/th/faqs.htm#faqth-2>

³ Forbes (2007, Dec 20). The World's Top Microfinance Institutions. สืบค้นได้จาก https://www.forbes.com/2007/12/20/top-microfinance-philanthropy-biz-cz_ms_1220intro.html#3501c70c320f

of loans overdue by more than 30 days as a percent of gross loan portfolio) อัตราผลตอบแทนของสินทรัพย์ (return on assets) และ อัตราผลตอบแทนของส่วนของผู้ถือหุ้น (return on equity) โดยที่สถาบันการเงินรายย่อยในแต่ละสถาบัน จะได้รับการประเมินคะแนนใน 4 องค์ประกอบที่มีการถ่วงน้ำหนักในการประเมินเท่ากัน ได้แก่ ขนาด (Scale) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความเสี่ยงของพอร์ตการลงทุน (Portfolio Risk) และผลตอบแทน/ความสามารถในการทำกำไร (Profitability) แล้วนำมาจัดอันดับ ได้ผลการจัดอันดับตารางที่ 8.1

ตารางที่ 8.1 50 อันดับสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย จัดอันดับโดยนิตยสาร Forbes (The 50 Top Microfinance Institutions)

RANK	NAME	COUNTRY	SCALE	EFFICIENCY	RISK	RETURNS
1	ASA	Bangladesh	14	83	56	40
2	Bandhan (Society and NBFC)	India	108	49	42	1
3	Banco do Nordeste	Brazil	46	27	213	25
4	Fundación Mundial de la Mujer Bucaramanga	Colombia	58	72	193	1
5	FONDEP Micro-Crédit	Morocco	119	26	196	1
6	Amhara Credit and Savings Institution	Ethiopia	56	126	118	42
7	Banco Compartamos, S.A., Institución de Banca Múltiple	Mexico	15	24	295	11
8	Association Al Amana for the Promotion of Micro-Enterprises Morocco	Morocco	17	212	133	1
9	Fundación Mundo Mujer Popayán	Colombia	53	181	141	1
10	Fundación WWB Colombia – Cali	Colombia	27	206	155	4
11	Consumer Credit Union ‘Economic Partnership’	Russia	82	300	19	1
12	Fondation Banque Populaire pour le Micro-Credit	Morocco	59	126	219	1
13	Microcredit Foundation of India	India	75	142	7	185

RANK	NAME	COUNTRY	SCALE	EFFICIENCY	RISK	RETURNS
14	EKI	Bosnia and Herzegovina	66	102	242	1
15	Saadhana Microfin Society	India	263	79	73	1
16	Jagorani Chakra Foundation	Bangladesh	136	176	128	1
17	Grameen Bank	Bangladesh	8	280	100	62
18	Partner	Bosnia and Herzegovina	64	169	230	1
19	Grameen Koota	India	209	106	156	1
20	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Cusco	Peru	48	99	222	119
21	Bangladesh Rural Advancement Committee	Bangladesh	10	159	126	205
22	AgroInvest	Serbia	84	195	222	1
23	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Trujillo	Peru	20	163	220	101
23	Sharada's Women's Association for Weaker Section	India	229	207	55	13
24	MIKROFIN Banja Luka	Bosnia and Herzegovina	60	240	205	1
25	Khan Bank (Agricultural Bank of Mongolia LLP)	Mongolia	19	149	280	59
26	INECO Bank	Armenia	96	173	202	39
27	Fondation Zakoura	Morocco	51	268	194	1
28	Dakahlya Businessmen's Association for Community Development	Egypt	200	215	102	1
29	Asmitha Microfin Ltd.	India	80	254	73	111
30	Credi Fe Desarrollo Microempresarial S.A.	Ecuador	28	252	206	34
31	Dedebit Credit and Savings Institution	Ethiopia	50	246	80	154
32	MI-BOSPO Tuzla	Bosnia and Herzegovina	128	120	283	1
33	Fundacion Para La Promocion y el Desarrollo	Nicaragua	173	89	171	100
34	Kashf Foundation	Pakistan	123	194	219	1

RANK	NAME	COUNTRY	SCALE	EFFICIENCY	RISK	RETURNS
35	Shakti Foundation for Disadvantaged Women	Bangladesh	170	221	151	1
36	enda inter-arabe	Tunisia	198	90	257	1
37	Kazakhstan Loan Fund	Kazakhstan	120	118	320	1
38	Integrated Development Foundation	Bangladesh	300	134	140	1
39	Microcredit Organization Sunrise	Bosnia and Herzegovina	114	103	341	17
40	FINCA – ECU	Ecuador	125	138	264	54
41	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa	Peru	23	126	220	215
42	Crédito con Educación Rural	Bolivia	135	152	298	1
43	BESA Fund	Albania	109	135	345	1
44	SKS Microfinance Private Limited	India	61	395	141	1
45	Development and Employment Fund	Jordan	83	388	135	1
46	Programas para la Mujer – Peru	Peru	292	82	242	1
47	Kreditimi Rural i Kosoves LLC (formerly Rural Finance Project of Kosovo)	Kosovo	213	158	247	1
48	BURO, formerly BURO Tangail	Bangladesh	137	207	186	91
49	Opportunity Bank A.D. Podgorica	Serbia	49	234	319	23
50	Sanasa Development Bank	Sri Lanka	86	206	93	241

ที่มา: Forbes Media. (2007). The 50 Top Microfinance Institutions. Available at http://www.forbes.com/2007/12/20/microfinance-philanthropy-credit-biz-cz_ms_1220microfinance_table.html

8.1.5 ความหมายระบบการเงินรายย่อย

ประเทศไทยได้เริ่มให้คำนิยามเกี่ยวกับการเงินระดับฐานรากไว้ในช่วงปี พ.ศ. 2547 โดยการเงินระดับฐานราก หมายถึง กิจกรรมทางการเงินที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือวิสาหกิจขนาดย่อม หรือการให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยและมีฐานะยากจน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตทางการเงินระดับฐานราก (Community Based Financial Services) ของคนในชุมชนต่างๆ โดยใช้หลักการรวมเงิน รวมทุนบนพื้นฐานการพึ่งพาตนเองและการบริหารจัดการตามกรอบภูมิปัญญาชาวบ้าน อีกทั้งยังมีระบบการให้บริการการเงินสำหรับคนจนที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปได้

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2555: 1) ได้ให้ความหมายของระบบการเงินระดับฐานรากสั้นๆ ระบุว่า “เป็นแหล่งเงินทุนสำคัญให้กับผู้ประกอบการรายย่อยและคนมีฐานะยากจนในชนบทของหลายประเทศทั่วโลก อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาคะแนนยากจนในชนบทและส่งเสริมการกระจายรายได้” ตัวอย่างสถาบันการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institution) ที่ประสบความสำเร็จ คือ ธนาคารกรามีน ในบังกลาเทศ ที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ เมื่อปี 2549 ร่วมกันกับศาสตราจารย์ Muhammad Yunus ผู้ก่อตั้ง และได้รับรางวัลความสำเร็จในการให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดกลุ่มหนึ่งในโลก นอกจากนี้สหประชาชาติได้เคยประกาศให้ปี 2548 เป็นปีสากลแห่งสินเชื่อฐานราก (International Year of Microcredit) อีกด้วย

ระบบการเงินรายย่อย (Microfinance) หมายถึง บริการทางการเงินแก่กลุ่มลูกค้าที่มีรายได้น้อย โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วยการรับฝากและการให้กู้ยืม แต่สถาบัน Microfinance บางแห่งก็อาจให้บริการรับประกันภัยและรับชำระเงินด้วย

สถาบันการเงินเพื่อรายย่อย (Microfinance institutions) หมายถึง องค์กรที่ให้บริการทางการเงินแก่คนที่มีความยากจน และมีรูปแบบการดำเนินการที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่สถาบันเหล่านี้มีร่วมกันคือ กลุ่มลูกค้าที่มีระดับรายได้ต่ำกว่ากลุ่มลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งสถาบันการเงินเหล่านี้อาจอยู่ในรูปของเครดิตยูเนียน ธนาคารเพื่อรายย่อย หรือ สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ให้บริการทางการเงินแก่คนยากจน (Ledgerwood, 1998)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้ให้ความหมายของการเงินระดับฐานราก (Microfinance) คือ การให้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานทั่วไป ได้แก่ การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การชำระเงิน การโอนเงิน

และการประกันภัยแก่คนยากจน รวมทั้งครัวเรือนที่มีรายได้น้อย และวิสาหกิจขนาดย่อม ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้คำนิยามของการเงินระดับฐานราก คือ การให้บริการทางการเงินขององค์กรการเงินฐานรากในการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ รวมถึงการให้บริการในด้านการประกันภัยและบริการด้านการชำระเงิน ซึ่งมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีรายได้น้อยทั้งหญิงและชาย (อ้างใน ภคณี พงศ์พิโรตม, 2556)

จะเห็นว่าความหมายของการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ต่างก็มีความหมายไปในทิศทางเดียวกันคือ การให้บริการทางการเงินการออม (Microsaving) การให้สินเชื่อ (Microcredit) การประกันภัย (Microinsurance) และการโอนเงินแก่คนที่มีความยากจน หรือผู้ที่มีรายได้น้อย รวมถึงวิสาหกิจขนาดย่อมนั่นเอง

8.1.6 รูปแบบสถาบันการเงินฐานรากของต่างประเทศที่สำคัญ

การให้บริการทางการเงินระดับฐานรากที่ประสบความสำเร็จ คือ Grameen Bank ในประเทศบังกลาเทศ โดยการเงินระดับฐานราก หมายถึง หน่วยงานหรือองค์กรที่ให้บริการธุรกรรมทางการเงินในจำนวนที่ไม่มากนัก เช่น การรับเงินฝาก หรือให้สินเชื่อแก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยหรือผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบการเงินตามปกติได้ ซึ่งการให้บริการเงินกู้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย (Microcredit) อาจถือได้ว่าเป็นบริการการเงินที่สำคัญขององค์กรการเงินระดับฐานราก (Microfinance Institutions: MFIs) โดย Grameen Bank ถือเป็นต้นแบบของ MFIs ทั่วโลกมาจากรูปแบบการให้สินเชื่อในลักษณะกลุ่ม (Group lending) ที่แตกต่างจากแนวปฏิบัติของสถาบันการเงินทั่วไป

1) ธนาคารกรามีน (Grameen Bank)⁴

1.1) ประวัติและความเป็นมาของธนาคารกรามีน

ธนาคารกรามีน ก่อตั้งขึ้นด้วยกฎหมายพิเศษ ด้วยทุนจดทะเบียน 100 ล้านบาท (ประมาณ 50 ล้านบาท) ปัจจุบันมีทุนจดทะเบียน 500 ล้านบาท รัฐบาลบังกลาเทศเป็นผู้ถือหุ้นเริ่มแรกกว่าร้อยละ 60 แต่ค่อย ๆ ลดสัดส่วนของตัวเองลงมาให้แก่ลูกหนี้ของธนาคารกรามีน

⁴ สฤณี อาชวานันทกุล(2550). บทความพิเศษ: มุฮัมหมัด ยูนุส ประเทศไทย และอนาคตไมโครเครดิต. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.sarakadee.com/2007/08/01/yunus/>

น จนเหลือเพียงร้อยละ 5.7 ในปัจจุบัน เพราะยูนุสเชื่อมั่นว่า ลูกหนี้ที่ชำระคืนเงินกู้ตรงเวลา ควรได้รับสิทธิให้เป็นผู้ถือหุ้น กรามีนจะได้เป็น “ธนาคารของคนจน” อย่างแท้จริง ปัจจุบันลูกหนี้ของกรามีนถือหุ้นรวมกันร้อยละ 94.3 มีสิทธิเลือกกรรมการ 9 คนในคณะกรรมการธนาคาร กรรมการที่เหลืออีก 3 คนเป็นตัวแทนรัฐบาล ตั้งแต่ก่อตั้งจนถึงปลายปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ.2005) กรามีนปล่อยเงินกู้ไปแล้วกว่า 140,000 ล้านบาทให้แก่ผู้ยากไร้จำนวน 5.1 ล้านครัวเรือนในบังกลาเทศ ปัจจุบันมีสาขากว่า 1,400 แห่งทั่วประเทศ ให้บริการครอบคลุมหมู่บ้านกว่า 51,000 แห่ง หรือกว่า 3 ใน 4 ของหมู่บ้านทั่วประเทศ มีหนี้เสียต่ำกว่าร้อยละ 2 ของสินเชื่อทั้งหมด ซึ่งเป็นระดับที่มาตรฐานสากลถือว่า “ดีมาก”

ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ.1995) กรามีนประสบความสำเร็จในการออกหุ้นกู้จำนวนกว่า 5,400 ล้านบาท เพื่อระดมทุนจากธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ในบังกลาเทศมาชำระคืนเงินกู้จากธนาคารกลาง และเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนของกรามีนความสำเร็จครั้งนี้เป็นเครื่องพิสูจน์ว่า โมเดลของกรามีนสามารถอยู่ได้ด้วยกระแสเงินสดจากการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ และสามารถระดมทุนจากตลาดเงินได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากผู้มีอุปการคุณภาครัฐอีกต่อไป โดยความสำเร็จของธนาคารกรามีนเป็นแรงบันดาลใจให้ธนาคารเพื่อผู้ยากไร้อีก 250 แห่งในกว่า 100 ประเทศทั่วโลก จนทำให้ยูนุสเป็นผู้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพคนแรกในประวัติศาสตร์ที่ไม่ได้มีผลงานด้านการเคลื่อนไหวต่อต้านสงคราม

2.2) โมเดลกรามีน

เนื่องจากยูนุสตั้งใจให้กรามีนเป็น “ธนาคารเพื่อคนจน” ตั้งแต่แรก (“กรามีน” แปลว่า “ชนบท” หรือ “หมู่บ้าน”) เขาจึงคิดค้นโมเดลใหม่ในการดำเนินธุรกิจ เพราะโมเดลของธนาคารพาณิชย์กระแสหลักตั้งอยู่บนการเรียกทรัพย์สินเป็นหลักประกัน สัญญาเงินกู้ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรายได้ประจำสม่ำเสมอของลูกค้า ซึ่งคนจนผู้ไม่รู้หนังสืออาจไม่สามารถหาให้ได้ทั้งสามอย่าง ดังนั้น ปัจจัยและกระบวนการที่นำไปสู่ความสำเร็จของธนาคารกรามีน ซึ่งผ่านการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องแทบทุกปี ได้แก่

(1) ยึดมั่นในเป้าหมายที่จะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่แสวงหากำไร

ไม่ใช่ของค์กรการกุศล เพราะยูนุสตั้งใจให้ธนาคารกรามีนเป็นธนาคารจริง ๆ กล่าวคือเป็นธนาคารพาณิชย์ที่คิดดอกเบี้ย และต้องการเงินกู้คืนจากลูกหนี้ ไม่ใช่ของค์กรการกุศล เอาเงินบริจาคมาแจกให้คนยากไร้ ซึ่งความแตกต่างระหว่างธนาคารกรามีนกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไปอยู่ที่เป้าหมายสูงสุดของธนาคารกรามีน คือ ประโยชน์ทางสังคมไม่ใช่ตัวเลขทางกำไร เพราะธนาคารที่ปล่อยสินเชื่อให้คนจนผู้ไม่รู้หนังสือที่อาศัยอยู่ในชนบทห่างไกล ย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายในการกรองและติดตามหนี้ ตลอดจนความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระหนี้ สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ปกติ การทำกำไรให้ผู้ถือหุ้นมีผลตอบแทนสูงกว่าธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ จึงเป็นเรื่องที่ยากลำบากไม่น้อย ธนาคารกรามีน จึงดำเนินธุรกิจการติดตามหนี้ให้คนจนชำระหนี้ตรงเวลา และยังช่วยป้องกันปัญหาการใช้เงินไม่ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของลูกหนี้ หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “moral hazard” ที่มักเกิดขึ้นในกรณีที่คนจนคิดว่าเงินกู้เป็น “เงินให้เปล่า” ที่ไม่จำเป็นต้องใช้คืน เพราะคนจนส่วนมากมักนำเงินกู้ออกไปใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคมากกว่าจะนำเงินไปลงทุนในกิจกรรมที่จะสามารถออกดอกออกผล นำเงินมาชำระดอกเบี้ยและเงินต้นได้

ความเสี่ยงด้าน moral hazard เป็นเหตุผลหลักที่ยูนุสพยายาม กีดกันภาครัฐไม่ให้เข้ามาถือหุ้นและมีส่วนร่วมในการบริหารกรามีนมากจนเกินไป เพราะ นักการเมืองจะนำกรามีนเป็นเครื่องมือในการหาเสียงของพรรคของตนเอง โดยวิธีการ แจกเงินกู้ที่ไม่หวังเอาเงินคืน หรือโฆษณาว่าจะยกหนี้ให้โดยไม่เอาเงินคืน ซึ่งมาตรการ เหล่านี้จะกดให้คนจนต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐไปเรื่อย ๆ แทนที่จะหาวิธีช่วยตัวเองให้หลุดพ้นจากหนี้ อีกทั้งยังเป็นการหาผลประโยชน์จากคนจนหวังผลประโยชน์ระยะสั้น และทำให้พวกเขาไม่หลุดพ้นจากความจนอย่างถาวรได้

(2) การสร้างกระบวนการและกลไกต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้คนจน

ชำระหนี้ได้ ธนาคารกรามีนต้องการทำธุรกิจกับคนจนที่ไม่มีหลักประกัน ยูนุสจึงต้อง คิดค้นกระบวนการและกลไกใหม่ ๆ ที่จะช่วยให้ลูกหนี้ของเขาสามารถชำระหนี้ได้ กระบวนการและกลไกต่าง ๆ ที่ยูนุสคิดค้นและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่

- ระบบอนุมัติเงินกู้แบบกลุ่ม (solidarity group) หมายความว่า การกู้ยืมไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่การกู้เงินจะต้องขอเงินเป็นกลุ่ม กลุ่มละ 5 คน ซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดว่าผู้หญิงหรือผู้ชาย แต่ปัจจุบันกำหนดว่าต้องเป็นผู้หญิง และคนเหล่านี้ต้องมีทักษะในการเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ถ้าหากว่าสมาชิกในกลุ่มผิดนัดชำระหนี้ จะทำให้เกิดความเสียหายที่แก่ผู้กู้ทั้งกลุ่มและทำให้ผู้กู้ไม่มีประสิทธิภาพในการชำระ

หนี้ ดังนั้นผู้กู้ทุกคนในกลุ่มต้องพบกันอย่างน้อยอาทิตย์ละครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือปรึกษาเรื่องที่เกิดขึ้น และเสริมทักษะอาชีพเพื่อร่วมกลุ่มในการดูแลสมาชิก การทำเช่นนี้ทำให้สมาชิกในกลุ่มทุกคนต่างเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ซึ่งกันและกัน และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจทางสังคมให้ชำระหนี้ตรงเวลา เพราะคนที่ชำระหนี้ไม่ได้ แต่เพื่อนร่วมกลุ่มทำได้จะรู้สึกอับอาย และถูกกดดันหรือได้รับการช่วยเหลือจากเพื่อนร่วมกลุ่มให้ชำระหนี้ให้ได้ด้วย เพราะเงินกู้ที่گرامีนให้ครั้งแรกนั้นมีจำนวนน้อย ลูกหนี้ทุกคนในกลุ่มต้องชำระหนี้ให้ครบจำนวนก่อนที่گرامีนจะอนุมัติเงินกู้ก้อนต่อไป

- การให้กู้เงินจำนวนน้อยและวิธีการชำระเงินของลูกหนี้หมายความว่า เนื่องจากลูกค้าส่วนใหญ่ของگرامีนจะเป็นคนที่ไม่รู้หนังสือ และมีฐานะทางครอบครัวลำบาก ทำให้ยูนุสต้องออกแบบเงื่อนไขเงินกู้ที่ค่อนข้างยืดหยุ่นออกมา วิธีการ คือ การให้กู้เงินจำนวนน้อย แต่เพียงพอที่จะช่วยในการยังชีพและไม่เบียดเบียนค่าครองชีพในชีวิตประจำวัน แต่ไม่มากพอที่จะเอาไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินตัวได้ นอกจากนี้ ยังส่งพนักงานธนาคารไปเก็บเงินตามบ้าน แทนที่จะให้ลูกหนี้เดินทางไปหาธนาคารเอง

- การคิดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารตามปกติ คือ สมัยที่گرامีนเริ่มต้นทำธุรกิจ ยูนุสมักปล่อยเงินกู้จำนวน 365 ตากา หรือประมาณ 183 บาทต่อปี ให้คนจนชำระคืนเป็นรายวัน วันละ 1 ตากา วิธีการนี้ทำให้คนจนไม่รู้สึกรู้ว่าเงินกู้กับธนาคารเป็นภาระมากเกินไป ซึ่งธนาคารจะคิดดอกเบี้ยแบบปกติ ไม่มีการคิดดอกเบี้ยทบต้น ซึ่งปัจจุบันนี้เงินกู้ของGRAMIN มีระยะเวลา 1 ปี ชำระคืนเงินต้นร้อยละ 2 ทุกสัปดาห์ ดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อปี นอกจากนี้ GRAMIN ยังไม่ใช้อัตราดอกเบี้ยผิมนัด คือ อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราปกติ ที่ธนาคารพาณิชย์ทั่วไปใช้คิดดอกเบี้ยหลังจากลูกหนี้เริ่มผิมนัดชำระหนี้ วิธีจัดการลูกหนี้ผิมนัดของGRAMIN คือ ยอมให้ลูกหนี้อายการชำระหนี้ออกไป และจะหยุดคิดดอกเบี้ยทันทีที่ยอดดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจนสูงเท่ากับยอดเงินต้น เท่ากับเป็นการจำกัดยอดหนี้ที่คนจนต้องจ่าย ไม่ว่าเขาจะผิมนัดไปนานขนาดไหนก็ตาม

- ลูกหนี้ที่ชำระเงินคืนตรงเวลาและมีเงินออมระดับหนึ่ง จะมีสิทธิซื้อหุ้น 1 หุ้นในธนาคารGRAMIN ในราคาประมาณ 100 ตากาหรือ 50 บาท ซึ่งสิทธินี้จะมีแต่เฉพาะลูกหนี้ของธนาคารเท่านั้นที่มีสิทธิซื้อหุ้น โดยวิธีการนี้จะช่วยกระตุ้นให้คนจนมีความกระตือรือร้นที่จะติดตามผลการดำเนินงานของธนาคารในฐานะเจ้าของคนหนึ่งด้วย

เมื่อผู้กู้ได้เงินจากกรามีนไปแล้ว ธนาคารกรามีนจะมีหลักการหรือแนวปฏิบัติที่กลุ่มสมาชิกหรือผู้กู้ต้องยอมรับและปฏิบัติตามจำนวน 16 ข้อ ซึ่งหากผู้กู้หรือสมาชิกปฏิบัติได้ทุกข้อ หลังจากได้รับเงินกู้จากธนาคารภายในระยะเวลาเพียง 5 ปี เท่านั้น ซึ่งหลักการทั้ง 16 ข้อ ได้แก่ 1) ต้องอยู่ในระเบียบ วินัย กล่าวหาญ ทำงานหนัก และสามัคคี 2) ต้องนำความมั่งคั่งมาสุ่ครอบครัว 3) ต้องไม่ยอมอาศัยบ้านที่ผู้พึ่งต้องซ่อมแซมบ้านให้น่าอยู่ 4) ต้องปลูกผักไว้ในบ้าน 5) ต้องปลูกพืชตามฤดูกาล 6) ต้องจำกัดปริมาณสมาชิกในครอบครัวให้เล็ก 7) ต้องให้การศึกษาแก่ลูกหลาน 8) ต้องรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด 9) ต้องใช้ส้วมหลุม 10) ต้องต้มน้ำก่อนดื่ม 11) ไม่ให้ลูกแต่งงานตั้งแต่ยังเล็ก 12) ต้องยินดีให้ความช่วยเหลือกับผู้อื่นเสมอ 13) ต้องช่วยกันรักษาภาวะเยียบ 14) ต้องให้ความร่วมมือกับสังคม 15) เมื่อมีเงินมากต้องลงทุนมากขึ้น 16) ต้องไม่หลงโทษคนอื่นโดยไม่ยุติธรรม ดังนั้น กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้คนจนรู้สึกอบอุ่นใจว่า กรามีนต้องการช่วยเหลือพวกเขาจริงๆ ไม่ใช่เบียดเบียนหรือขูดรีดพวกเขา อีกทั้งยังทำให้ลูกหนี้ของกรามีนมีความไว้วางใจเชื่อใจธนาคาร และตั้งใจมากขึ้นที่จะไม่ผิดสัญญาเงินกู้

- การให้การศึกษาและเสริมอำนาจแก่คนจน (empowerment) ยูนุสเรียกโมเดลธุรกิจของเขาว่า “ธนาคารบนฐานความเชื่อมั่น” (trust-based banking) คือ ธนาคารที่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของคนจนในฐานะลูกหนี้ แต่ลำพังความเชื่อมั่นนี้ไม่พอที่จะช่วยรับประกันได้ว่า คนจนทุกคนจะสามารถชำระหนี้คืนได้ เพราะพวกเขาไม่เคยรู้จักวินัยในการใช้เงิน วิธีการบริหารเงิน หรือลู่ทางในการลงทุน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของตน เพราะพวกเขาใช้เวลาหมดไปกับการหาเงินมาเพื่อดูแลครอบครัวและชีวิตของพวกเขา ดังนั้น กรามีนจึงทุ่มเทเงินและเวลามากมายในการหาวิธีช่วยให้พวกเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้แก่

ก) การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ สำหรับการศึกษาบุตรหลานของลูกหนี้ สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อการประมง สินเชื่อระบบชลประทาน อีกทั้งยังบังคับให้ลูกหนี้ออมเงินร้อยละ 5 ของเงินกู้ ในบัญชีออมทรัพย์ กองทุนบำนาญ กองทุนประกันชีวิต และกองทุนฉุกเฉิน

ข) การศึกษาและคุณภาพชีวิตของครอบครัว คือ กรามีนให้ความช่วยเหลือแก่ลูกหนี้เกี่ยวกับทักษะในการบริหารเงินและวินัยในการใช้จ่าย และสนับสนุนให้ลูกหนี้รับเป้าหมายพื้นฐานต่างๆ ด้านสังคม การศึกษา และสุขภาพ มาเป็นเป้าหมายในชีวิตของตน เช่น ให้ลูกหลานทุกคนได้รับการศึกษา บ้านมีส้วมถูกสุขลักษณะ

ไม่มีใครในครอบครัวต้องนอนบนพื้น มีเงินฝากธนาคารไม่ต่ำกว่า 5,000 บาท (2,500 บาท) และมีแหล่งน้ำดื่มที่สะอาด เป้าหมายเหล่านี้ ทำให้ยูนูสใช้ในการประเมินผลว่า ในแต่ละปีมีลูกหนี้ของกรามีนกี่ครัวเรือนที่หลุดพ้นจากความยากจนได้ (ภายใต้นิยามดังกล่าว ปัจจุบันลูกหนี้กว่าร้อยละ 58 ของกรามีนได้หลุดพ้นจากความยากจนแล้ว) ดังนั้น การเป็นลูกหนี้ของกรามีนจึงมีความหมายมากกว่าการกู้เงินธรรมดา โดยทั่วไป แต่เป็นการเข้าถึงช่องทางและกระบวนการเรียนรู้ต่าง ๆ ที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจน

2) Accion International⁵

2.1) ความเป็นมาของ Accion International

Accion ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1961 โดย Joseph Blatchford ซึ่งเป็นนักศึกษาชาวสหรัฐอเมริกา จากการที่เขาได้พบเห็นความทุกข์ยากของคนยากจนจำนวนมากในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา Blatchford ได้นำอาสาสมัครจากสหรัฐอเมริกา นับพันคนพร้อมเงินทุนสนับสนุนประมาณ 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาเข้าไปดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนเหล่านี้ แต่หลังจากดำเนินการมาร่วม 10 ปี พบว่า โครงการช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ดำเนินการอยู่นั้นไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาหลักที่แท้จริงของคนจน ซึ่งก็คือ การขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ เพราะมีคนจนในเมืองจำนวนมากที่อยากเริ่มทำธุรกิจขนาดเล็กแต่ไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนได้ ทำให้ต้องไปกู้จากนายทุนเงินกู้ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงมาก จากแนวคิดที่ว่าถ้าคนจนที่อยากทำธุรกิจสามารถหาสินเชื่อได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราปกติเท่ากับอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินทั่วไป ก็จะช่วยให้เขาสามารถดำเนินธุรกิจและมีเงินสะสมพอจะหลุดพ้นจากความยากจนได้ ดังนั้น ในปี ค.ศ.1973 คณะอาสาสมัครจึงได้ทดลองให้สินเชื่อที่คิดดอกเบี้ยในอัตราเท่ากับสถาบันการเงินทั่วไป ที่เมืองเล็ก ๆ แห่งหนึ่งในบราซิล ซึ่งปรากฏว่าการทดลองนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี หลังจากนั้นความช่วยเหลือจึงเปลี่ยนจากการให้เปล่ามาเป็นให้สินเชื่อรายย่อยระยะสั้นแทน และแก้ปัญหาความเสี่ยงด้วยการติดต่อกับผู้กู้เงินอย่างใกล้ชิดความสำเร็จจากการทดลองที่บราซิลทำให้องค์กรนี้ได้ขยายโครงการให้สินเชื่อรายย่อยออกไปครอบคลุม 14 ประเทศในละตินอเมริกาและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ปัจจุบัน Accion International ทำงานร่วมกับเครือข่ายกับ 29 สถาบันการเงินรายย่อยใน 23 ประเทศ ในทวีปอเมริกาเหนือ ละตินอเมริกา แคริบเบียน แอฟริกา และเอเชีย

⁵ Accion International. (2016). *Microfinance Services*. Available at : www.accion.org/

โดย Accion International เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่สนับสนุนสถาบันการเงินรายย่อยในการทำงานและให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้ารายได้น้ำ ซึ่ง Accion จัดความช่วยเหลือด้านเทคนิคการกำกับดูแลหนี้ การลงทุนในตราสารทุน การฝึกอบรมแก่สถาบันการเงินรายย่อยและองค์กรที่สนับสนุนไมโครไฟแนนซ์ และองค์กรที่เน้นรูปแบบการค้าของไมโครไฟแนนซ์ โดยเงินทุนของ Accion มาจากผู้บริจาคใจกุศลหรือการให้กู้ยืมของมูลนิธิและบริษัทสำคัญต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา

2.2) หัวใจของการดำเนินงานของ Accion คือ

(1) ปลอ่ยกู้ระยะสั้นและจำนวนเงินเล็กน้อยก่อนจนกว่าลูกค้ารายนั้นจะปฏิบัติตนสร้างความน่าเชื่อถือขึ้นเรื่อย ๆ เช่น การชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตรงเวลาก็จะสามารถขยับเพิ่มวงเงินได้

(2) การปลอ่ยกู้แบบทีม (Team) โดยให้ลูกค้าจับกลุ่มกันเป็นทีมเมื่อคนใดในทีมกู้ยืมเงินไปคนอื่น ๆ ที่เหลือในกลุ่มต้องทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกัน หากมีการไม่ชำระหนี้เกิดขึ้น คนในทีมต้องรับผิดชอบควักกระเป๋าจ่ายคืนหนี้แทน ซึ่ง Accion เข้มงวดเรื่องการเก็บหนี้มาก

(3) การปลอ่ยกู้เน้นให้กับลูกค้าสตรีมากที่สุด เพราะผู้หญิงมีความรับผิดชอบมากกว่าผู้ชาย ซึ่งผู้หญิงสามในสี่เป็นผู้กู้ยืม และสองในสามของผู้กู้เป็นผู้อาศัยในพื้นที่เขตเมือง

3) คีวา⁶

Kiva เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในเมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2005 ภารกิจของ Kiva คือ การเป็นตัวกลางในการปลอ่ยสินเชื่อในรูปแบบของไมโครเครดิตระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้ที่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก โดยการดำเนินการมีเงื่อนไขเพียงไม่กี่ข้อ หลักการของการให้กู้คือผู้ให้กู้จะต้องเข้าถึงอินเทอร์เน็ต มีบัตรเครดิต และยินดีให้ผู้กู้ที่ตนไม่รู้จักยืมเงินประมาณ 25 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ (ไม่ถึง 800 บาท) ซึ่งผู้กู้จะนำเงินไปลงทุนอย่างไรก็ได้เพื่อให้ตนเองหลุดพ้นจากความยากจน โดยกระบวนการปลอ่ยสินเชื่อมี 2 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นแรก ผู้ให้กู้สามารถเข้าไปอ่านคำอธิบายสั้น ๆ เกี่ยวกับผู้กู้/กลุ่มของผู้กู้ประเทศที่ผู้กู้อาศัยอยู่ จำนวนเงินที่ต้องการกู้ (ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 100-1,500 เหรียญ) วัตถุประสงค์ในการกู้ยืม เช่น ค่าขาย เกษตรกรรม เป็นต้น ตลอดจนระยะเวลาที่สัญญา

⁶ Kiva <https://www.kiva.org/>

ว่าจะใช้เงินคืน (ส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 4-18 เดือน) ซึ่ง Kiva จะรวบรวมข้อมูลทั้งหมดไว้บนเว็บไซต์ www.kiva.org โดยการรวบรวมข้อมูลของผู้กู้ทั้งหมดจะมี “พันธมิตรภาคสนาม” (field partner) ทำหน้าที่รวบรวมพร้อมทั้งระบุถึงประวัติการชำระหนี้ให้ทราบด้วย

ขั้นตอนที่สอง คือ ผู้ให้กู้สามารถเลือกกิจกรรม/ผู้กู้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะต้องทำการโอนเงินจำนวน 25 เหรียญ หรืออาจมากกว่านั้นก็ได้ให้แก่ผู้กู้/กลุ่มของผู้กูรายนั้น ๆ ผ่านช่องทาง paypal (www.paypal.com) เป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการให้กู้

Kiva เป็นองค์กรไม่โครเครดิตที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก กล่าวคือ Kiva มีอัตราการผิดนัดชำระหนี้ (default rate) ต่ำมากเพียงร้อยละ 0.33 ของยอดเงินกู้ทั้งหมดเท่านั้น ถึงแม้ว่าลูกหนี้ทุกรายจะเป็นคนจนในประเทศกำลังพัฒนาก็ตาม สาเหตุที่สำคัญ คือ Kiva ไม่ได้เป็นคนคัดเลือกผู้กู้/กลุ่มผู้กู้มาลงเว็บไซต์ด้วยตัวเอง แต่อาศัยพันธมิตรที่ดีขององค์กรอย่างองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) และสถาบันไมโครเครดิตต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งสิ้น 67 องค์กร ซึ่งบรรดาองค์กรเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะ “พันธมิตรภาคสนาม” (field partner) ของ Kiva โดยพันธมิตรเหล่านี้ทำหน้าที่เป็น “นายหน้าคนกลาง” ในการเสาะหาและกลั่นกรองผู้กู้/กลุ่มผู้กู้ในประเทศของตนที่ “เชื่อถือได้” แล้วทำการระบุข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษแทนผู้กู้/กลุ่มผู้กู้ บนเว็บไซต์ของ Kiva ซึ่งส่วนมากจะเป็นผู้ที่ไม่รู้หนังสือ ตลอดจนบริหารเงินกู้แทนเจ้าหนี้อื่น ๆ เช่น รับชำระคืนเงินกู้ ติดตามความคืบหน้าธุรกิจของผู้กู้/กลุ่มผู้กู้ ฯลฯ

Kiva ได้รับการอุดหนุนแหล่งเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานทั้งในรูปการสนับสนุนทางการเงินและการบริจาคจากบริษัทและสถาบันระดับชาติ เช่น Chevron Corporation Visa Inc. และ Skoll Foundation หรือในกรณีที่ชนะการประกวดโครงการและได้รับเงินรางวัล เช่น แคมเปญ “Giving Made Simple” ของ Sam’s Club และในการแข่งขัน “Take Part” ของ American Express นอกจากนี้เครือข่าย Omidyar ยังได้มอบทุนจำนวน 5 ล้านดอลลาร์ เป็นเวลา 5 ปี เพื่อเป็นทุนสำหรับ Kiva ในการขยายพันธมิตรและสนับสนุนการดำเนินงาน

ทั้งนี้ Kiva มีแผนงานที่ต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีให้เกิดขึ้นในชีวิตของผู้กู้ โดยผ่านรูปแบบโครงการให้กู้เงินที่เป็นการให้กู้ที่เฉพาะกลุ่มปัญหา ได้แก่

- เงินกู้เพื่อผู้หญิงที่ต้องการเป็นเจ้าของธุรกิจหรือประกอบอาชีพ เนื่องจากผู้กู้กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ต้องประสบกับปัญหาความยากจนก่อน มักถูกจำกัดการเข้าถึง

ทรัพยากรและเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อจากอาชญากรรม ตลอดจนขาดความนับถือจากสามีของตน เงินกู้ประเภทนี้จะช่วยทำคุณภาพชีวิตของผู้หญิงเหล่านี้ดีขึ้นเพราะมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจมากขึ้น

- เงินกู้สีเขียว เป็นสินเชื่อที่เพิ่งเพิ่มเข้ามาในปี พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงการเกษตร การเกษตรขนส่ง และการรีไซเคิลที่สะอาดและปลอดภัยมากขึ้น ทั้งนี้ Kiva Green ยังมีการจัดหาแผงเซลล์แสงอาทิตย์และอุปกรณ์ที่ใช้พลังงานแสงอาทิตย์ ทำให้อายุการใช้งานของอุปกรณ์ยืนยาว ลดอาการป่วยทางเดินหายใจจากการใช้ก๊าซ ปุ๋ยอินทรีย์ เต้าที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อการปรุงอาหารที่สะอาด ระบบชลประทานแบบน้ำหยดเพื่อเพิ่มผลผลิตและประหยัดน้ำ และเชื้อเพลิงชีวภาพ

- เงินกู้สำหรับนักเรียนเพื่อสนับสนุนการศึกษา เนื่องจากนักเรียนที่ครอบครัวยังมีฐานะยากจนในประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินเพื่อใช้ในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ โดยรายงานของ UNESCO ยังได้กล่าวถึงระดับการศึกษาที่สูงจะช่วยลดความยากจนได้อย่างสมบูรณ์แบบ โครงการ Student Microloans เริ่มต้นในปี พ.ศ.2553 เพื่อให้ผู้ให้กู้สามารถช่วยเหลือนักเรียนที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา และส่วนมากนักเรียนที่กู้เงินไปในช่วง 1-3 ปี จะมีการจ่ายเงินกลับมาในกองทุน ในปี 2557 โครงการ Student Microloans ได้มีการขยายตัวอย่างมากจากการร่วมมือกับ Vittana ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินงานในประเทศกลุ่มเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา ดำเนินงานที่เป็นการพัฒนาทางเลือกเงินกู้สำหรับนักเรียนที่มีรายได้น้อย

- กองทุนช่วยเหลือผู้ลี้ภัยโลก เริ่มต้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 เป็นกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและชุมชนในประเทศ เช่น เลบานอน จอร์แดน และตุรกี เป็นต้น เมื่อผู้ลี้ภัยได้คืนเงินให้กองทุนก็จะมีการทำบันทึกสถานะใหม่

กล่าวโดยสรุป จะเห็นรูปแบบการให้สินเชื่อรายย่อยสำหรับผู้มีรายได้น้อย มักจะเน้นการให้สินเชื่อเป็นกลุ่ม และเน้นกับกลุ่มสตรี และกำหนดให้ส่งเงินกู้ในจำนวนไม่สูง เพื่อสร้างวินัยในการชำระคืนเงิน และสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้กู้ ทำให้มีหนี้เสียค่อนข้างต่ำ

8.2 ภาพรวมในการให้บริการทางการเงินของประเทศไทย

ปัจจุบัน มีสถาบัน/องค์กรที่ให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการหลักในระบบการเงิน ทั้งในส่วนของสัดส่วนเงินฝากทั้งหมดมีจำนวน 17.69 ล้านล้านบาท โดยเงินฝากในระบบมีปริมาณมากที่สุด จำนวน 16.07 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.82 ของเงินฝากรวม โดยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ 12.07 ล้านล้านบาท และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 4 ล้านล้านบาท ขณะที่เงินฝากกึ่งในระบบมีจำนวน 1.59 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.96 ของเงินฝากรวม

ยอดสินเชื่อคงค้างมีจำนวนรวม 18.56 ล้านล้านบาท โดยสินเชื่อในระบบมีจำนวน 17.16 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 92.46 ของสินเชื่อรวม สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ 12.96 ล้านล้านบาท สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 4.07 ล้านล้านบาท และผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) 1.3 แสนล้านบาท ขณะที่สินเชื่อกึ่งในระบบมีประมาณ 1.37 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.35 ของยอดสินเชื่อรวม และสินเชื่อของสหกรณ์ฯ 1.16 ล้านล้านบาท และกองทุนหมู่บ้านฯ 2.06 แสนล้านบาท และกลุ่มฟุ้งตนเอง (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) 3.5 หมื่นล้านบาท (ตารางที่ 8.2)

ตารางที่ 8.2 ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2558

(หน่วย : ล้านบาท)

ผู้ให้บริการทางการเงิน	เงินฝากรวม	สัดส่วน	สินเชื่อรวม	สัดส่วน	สินเชื่อระดับฐานราก	สัดส่วน	สัดส่วนต่อสินเชื่อทั้งระบบ
1. ธนาคารพาณิชย์	12,066,742	68.19	12,959,973	69.81	389,118	8.86	2.1
2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	4,004,159	22.63	4,074,800	21.95	2,484,126	56.54	13.38
3. ผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ใช่ สถาบันการเงิน (Non-bank)	-	-	129,791	0.70	119,994	2.73	0.65
รวมผู้ให้บริการในระบบ (1+2+3)	16,070,901	90.82	17,164,564	92.46	2,993,238	68.13	16.12
4. สหกรณ์และเครดิตยูเนียน	1,565,489	8.85	1,159,012	6.24	1,159,012	26.38	6.24

ผู้ให้บริการ ทางการเงิน	เงินฝากรวม	สัดส่วน	สินเชื่อรวม	สัดส่วน	สินเชื่อ ระดับ ฐานราก	สัดส่วน	สัดส่วน ต่อสินเชื่อ ทั้งระบบ
5. กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง แห่งชาติ	20,000	0.11	206,050	1.11	206,050	4.69	1.11
รวมผู้ให้บริการทั้ง ในระบบ (4+5)	1,585,489	8.96	1,365,062	7.35	1,365,062	31.07	7.35
6. กลุ่มฟุ้งตนเอง (กลุ่มออมทรัพย์ เพื่อการผลิต)	38,763	0.22	35,000	0.19	35,000	0.80	0.19
รวมทั้งหมด	17,695,153	100.00	18,564,626	100	4,393,301	100.00	23.66

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ระบบฐานข้อมูลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 5 แห่ง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และ กรมการพัฒนาชุมชน รวบรวมข้อมูล โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). รายงานการเงินฐานราก. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=10099>

หมายเหตุ :

1. ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของธนาคารพาณิชย์และ Non-bank นับเฉพาะสินเชื่อที่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 200,000 บาท ตามคำ นิยาม “สินเชื่อรายย่อย” ของธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนับเฉพาะส่วนที่เป็นสินเชื่อตามโครงการของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม สินเชื่อระดับฐานราก
3. ข้อมูลสินเชื่อของกลุ่มฟุ้งตนเองเป็นการคาดการณ์โดยสำ นักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน
4. สินเชื่อของกลุ่มฟุ้งตนเอง ยังไม่รวมข้อมูลของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งยังไม่มีกร รวบรวมข้อมูลทั้งระบบไว้

8.2.1 การจำแนกกลุ่มผู้ให้บริการทางการเงิน

กลุ่มผู้ให้บริการทางการเงินสามารถจำแนกผู้ให้บริการทางการเงินออกเป็น 3 กลุ่มรูปแบบ ดังนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556: 4)

1) **ผู้ให้บริการที่เป็นทางการ (Formal Sector)** หมายถึง สถาบันการเงินที่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน และมีใบอนุญาตประกอบธุรกิจตามกฎหมายหรือมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น อีกทั้งต้องอยู่ภายใต้การกำกับ/ตรวจสอบโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ครอบคลุม ทั้งด้านการประกอบธุรกิจความมั่นคงและ/หรือการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ไทย ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ฯลฯ

ข้อมูลของผู้ให้บริการในระบบ ได้แก่

- ระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ มีเงินฝากรวมจำนวน 12,575,384 ล้านบาท มีสินเชื่อรวมจำนวน 13,775,806 ล้านบาท⁷
- สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับเงินฝาก ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย มีเงินฝากรวมจำนวน 3,992,090 ล้านบาท สินเชื่อรวม 5,998,670 ล้านบาท⁸
- ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มีใช่สถาบันการเงิน (Nonbank) มีสินเชื่อคงค้างจำนวน 169,055 ล้านบาท จำนวนบัญชี 10,417,030 บัญชี⁹

⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2559). เงินให้สินเชื่อ เงินฝาก และอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์. ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2559. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=155&language=TH>

⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2559). สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน. ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2559. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=16&language=TH>

⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2559). สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ. ข้อมูล ณ วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2559. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=803&language=TH>

รูปแบบการให้บริการการเงินฐานรากของผู้ให้บริการในระบบของแต่ละผู้ให้บริการมีรายละเอียดดังนี้

1.1) ธนาคารออมสิน (GSB)¹⁰

ธนาคารออมสินมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลังเป็นธนาคารเพื่อลูกค้ารายย่อยเน้นการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบทและพัฒนาผู้ประกอบการรายย่อยโดยมีรูปแบบของสินเชื่อและชนิดการฝากเงินรายย่อยมากมาย อีกทั้งยังสร้างเงินทุนหมุนเวียนในกลุ่มชุมชน โครงการธนาคารเพื่อประชาชน โดยให้สินเชื่อระยะสั้นแก่ผู้ประกอบการรายย่อย (ให้ประชาชนมาเป็นหนี้ในระบบ ที่สามารถตรวจสอบได้ และการเก็บดอกเบี้ยตามความเป็นจริง) เป็นช่องทางการรับและจ่ายเงินกู้ จากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อีกทั้งยังลงทุนในการพัฒนาประเทศ ของหน่วยงานรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจให้บริการรูปแบบเงินฝากที่หลากหลาย เหมาะสมกับแต่ละช่วงวัย รวมทั้งมีการให้บริการตามหลักศาสนาอิสลาม ปัจจุบันมีจำนวนสาขาทั้งหมด 1,039 แห่งทั่วประเทศ

โดยสินเชื่อของธนาคารออมสินที่เป็นสินเชื่อตามนโยบายรัฐ เน้นเพื่อการประกอบอาชีพ พัฒนาผู้ประกอบการ และเฉพาะกลุ่มอาชีพ หรือตามลักษณะความเร่งด่วน ได้แก่

1.1.1) สินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการรายใหม่ คือ เพื่อเป็นเงินทุนหรือเงินหมุนเวียน ตัวช่วยสำหรับผู้ที่มีความประสงค์จะประกอบธุรกิจ รายใหม่ โดยให้บริการสินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการรายใหม่ เพื่อใช้เป็นเงินทุน หรือเงินหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจอาชีพ โดยกำหนดใช้บุคคลหรือหลักทรัพย์ (อสังหาริมทรัพย์/ สันหาริมทรัพย์) หรือหลักประกันตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนค้ำประกัน ระยะเวลายืมเงินกู้ไม่เกิน 5 ปี (60 เดือน) และวงเงินให้กู้ได้ตามความจำเป็น ความเป็นไปได้ของธุรกิจ และความสามารถ ในการชำระคืนรายละไม่เกิน 200,000 บาท

1.1.2) สินเชื่อประชาชนสุขใจเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ มีการกำหนดวงเงิน ไม่น้อยกว่า 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ต่อราย ส่วนระยะเวลาการผ่อนชำระ ตั้งแต่ 3 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี (ผ่อนชำระเป็นงวดรายเดือน) เน้นกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย เช่น พ่อค้า แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย หรือผู้ให้บริการ มีสถานที่ประกอบการที่แน่นอน ชัดเจน และมีเอกสารหลักฐานรับรองว่าประกอบธุรกิจจริงจากธนาคารออมสิน

¹⁰ ธนาคารออมสิน. (2558). *ลูกค้ารายย่อยและนโยบายรัฐ*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.gsb.or.th/products/loan/government.aspx>

1.1.3) สินเชื่อครู เพื่อข้าราชการครู นำไปชำระหนี้สถาบันการเงิน เงินกู้สหกรณ์ออมทรัพย์ และเงินกู้จากสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.), ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) รวมถึงธนาคารออมสิน รวมทั้งช่วยพัฒนาความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน และเครือข่าย ส่งเสริมสนับสนุน เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ระหว่างบุคคล หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

1.1.4) สินเชื่อแบบฉับพลัน เพื่อค่าใช้จ่ายกรณีจำเป็นเร่งด่วน อาทิ ดำรงชีพ ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล ของบุคคลในครอบครัว สำหรับเจ้าของกิจการขนาดเล็ก แก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อน ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัว ค่าใช้จ่ายกรณีจำเป็นเร่งด่วน

1.1.5) สินเชื่อसानฝันสู่อาชีพ เพื่อประชาชนที่ไม่เคยเป็นผู้ประกอบการ แต่มีความตั้งใจที่จะเป็นผู้ประกอบการ เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตต่อไป

1.1.6) สินเชื่อธุรกิจห้องแถว เพิ่มความมั่นใจการประกอบกิจการได้ง่ายๆ ด้วยเงินทุนหรือเงินทอนหมุนเวียน อำนวยความสะดวกสบายให้กับผู้ประกอบการธุรกิจห้องแถว ด้วยสินเชื่อธุรกิจห้องแถว ช่วยเพิ่มความมั่นใจในการประกอบธุรกิจของคุณให้ง่ายมากขึ้น ช่วยเพิ่มเงินทุนหรือเงินทอนหมุนเวียนในการประกอบกิจการ จำนวนเงินให้กู้ ตามความจำเป็นและความสามารถในการชำระคืนเกินกว่าร้อยละ 200,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท

1.1.7) สินเชื่อโครงการธนาคารประชาชน เงินทุนหรือเงินทอนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือชำระหนี้อื่นๆ สินเชื่อที่สนับสนุนให้ประชาชนประกอบอาชีพ หรือมีธุรกิจขนาดย่อม เป็นของตัวเอง โดยให้สินเชื่อเพื่อเป็นเงินทุนหรือใช้ในการหมุนเวียนในการใช้จ่ายและชำระหนี้ต่างๆ คิดอัตราดอกเบี้ยแบบ Flat rate และวงเงินให้กู้ได้ตามความจำเป็นและความสามารถในการชำระคืนไม่เกินร้อยละ 200,000 บาท

1.1.8) โครงการสินเชื่อเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการเอสเอ็มอี โดยธนาคารออมสินปล่อยกู้ธนาคารพาณิชย์ที่เข้าร่วมโครงการ 0.1% ต่อปี เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์นำไปปล่อยกู้ต่อให้กับลูกค้าเอสเอ็มอี คิดดอกเบี้ยไม่เกิน 4% ต่อปี ผ่อนชำระหนี้ไม่เกิน 7 ปี โครงการนี้มี 2 เฟส คือ เฟสที่ 1 วงเงินกู้ 100,000 ล้านบาท เริ่มดำเนินการเดือนกันยายน-เดือนธันวาคม 2558 อนุมัติเงินกู้ 11,861 ราย วงเงิน 98,858 ล้านบาท เฟสที่ 2 วงเงินกู้ 50,000 ล้านบาท เริ่มดำเนินการเดือนมกราคม-

เดือนมีนาคม 2559 อนุมัติเงินกู้ 9,483 ราย วงเงิน 49,642 ล้านบาท

1.1.9) Venture Capital “มาตรการสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กันยายน 2558 ให้ธนาคารออมสิน ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) และธนาคารกรุงไทย จัดสรรเงินทุนแห่งละ 2,000 ล้านบาท จัดตั้งกองทุนร่วมทุน รวมวงเงิน 6,000 ล้านบาท เพื่อเข้าไปร่วมลงทุนกับเอสเอ็มอีที่มีศักยภาพสูงและมีโอกาสเติบโต วันที่ 31 มีนาคม 2559 ธนาคารออมสินอนุมัติในหลักการเข้าร่วมลงทุนกับเอสเอ็มอีเป้าหมายแล้ว 2 ราย วงเงิน 60 ล้านบาท และอยู่ระหว่างการหารือกับหน่วยงานพันธมิตรเพื่อจัดตั้งกองทุนร่วมลงทุนในเอสเอ็มอีอีก 3 กองทุน

1.1.10) โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ ให้สำนักงบประมาณจัดสรรวงเงินงบกลาง 35,000 ล้านบาท สนับสนุนเงินทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 79,556 กองทุน กองทุนละไม่เกิน 500,000 บาท เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน และเพื่อดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่ชุมชนเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมศักยภาพในการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่ในชุมชนให้ดีขึ้น โดยธนาคารออมสินได้แต่งตั้งตัวแทนจากสาขาของธนาคารเข้าร่วมใน “คณะทำงานดำเนินงานโครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐจังหวัด” (คปจ.) เพื่อพิจารณาโครงการทั้ง 76 จังหวัด และแต่งตั้งผู้แทนธนาคารออมสินเข้าร่วมใน “คณะอนุกรรมการดำเนินงานโครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ (อคป.)” เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการฯ

1.1.11) โครงการบูรณาการมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบปัญหาวิกฤตภัยแล้ง ปี 2558/59 ผ่านสินเชื่อธนาคารประชาชน และสินเชื่อธุรกิจห้องแถว ธนาคารออมสินได้อนุมัติสินเชื่อไปแล้ว 65,046 ราย วงเงิน 5,045 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีลูกค้าของธนาคารที่ประสบปัญหาภัยแล้งมาลงทะเบียนขอพักชำระหนี้ 2,351 ราย วงเงิน 342 ล้านบาท ธนาคารอนุมัติให้พักชำระหนี้ไป 807 ราย วงเงิน 156 ล้านบาท

1.1.12) โครงการ “GSB SMEs Startup” ธนาคารจัดสื่อประชาสัมพันธ์ ชื่อชุด “SMEs Startup Thailand” ผ่านสื่อโทรทัศน์ (TVC) จัดกิจกรรมประกวดแผนธุรกิจมาแล้ว 3 ปี และทำการบ่มเพาะผู้ประกอบการเอสเอ็มอี (Incubator) ปีละ 100 ราย และจัดโครงการประกวด “ออมสิน สุดยอดแนวคิดพลิกธุรกิจไทย” Startup Thailand by GSB

1.1.13) โครงการ “บ้านประชารัฐ” ออมสินจัดสรรวงเงินกู้ 20,000 ล้านบาท ปลอຍกູ້ให้กับประชาชนทั่วไป สำหรับซื้อบ้านใหม่หรือบ้านที่สร้างเสร็จพร้อมอยู่ และทรัพย์สินรอกการขาย (NPAs) ของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ หรือบ้านมือสอง ที่เข้าร่วมโครงการบ้านประชารัฐเท่านั้น (ที่ดินพร้อมบ้านหรือห้องชุด) แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องเป็นบ้านหลังแรก หรือจะกู้เพื่อปลูกสร้างบ้าน รายละไม่เกิน 1.5 ล้านบาท รวมทั้งการปลอຍกູ້เพื่อต่อเติม/ซ่อมแซมบ้านในที่ดินของตนเอง วงเงินกู้ไม่เกิน 500,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ยปีแรก 0% มีคนลงทะเบียนขอ กູ້ 31,352 ราย คิดแวงเงินสินเชื่อ 34,528 ล้านบาท ธนาคารอนุมัติสินเชื่อ 1,296 ราย แวงเงิน 1,457 ล้านบาท

1.2) ธนาคารอาคารสงเคราะห์¹¹

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชน ได้มีที่อยู่อาศัยตามสมควรแก่สภาพ โดยการให้กູ້ยืมเงินและจัดสรรที่ดินเพื่อก่อสร้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ประกอบธุรกิจในการส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนนำเงินไป ลงทุนเกี่ยวกับการสร้างอาคารและที่ดินโดยตรงทำหน้าที่เสมือนสื่อกลางในการนำเงินไปใช้ประโยชน์ในกิจการเคหะและเป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจ อีกทั้งยังร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สนับสนุนให้ประชาชนที่มีอยู่เป็นของตนเอง อาทิ ให้สินเชื่อกับผู้ซื้อบ้านกับการเคหะแห่งชาติ สินเชื่อกับผู้ประกันตนกับสำนักงานประกันสังคม ร่วมกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สมาชิกกູ້เงินเพื่อ อสังหาริมทรัพย์ ความช่วยเหลือด้านการเงิน

1.2.1) สินเชื่อโครงการบ้านประชารัฐ

ตามนโยบายรัฐบาลที่ต้องการสร้างโอกาสให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยวงเงิน 10,000 ล้านบาท เป็นสินเชื่อพัฒนาโครงการอัตราดอกเบี้ย 2 ปีแรก 4% ต่อปี แวงเงินอีก 20,000 ล้านบาท เป็นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทั่วไป แบ่งเป็นกรณีกູ້ไม่เกิน 700,000 บาท ทั้งนี้ยังมีการให้สินเชื่อเพื่อซ่อมแซม/ต่อเติมวงเงินไม่เกิน 500,000 บาทอีกด้วย คิดอัตราดอกเบี้ยปีแรก 0% ต่อปี และกรณีวงเงินกູ້มากกว่า 700,000 บาทแต่ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท คิดอัตราดอกเบี้ยคงที่ปีที่ 1-3

¹¹ ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2553). บริการของธนาคาร. สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.ghbank.co.th/th/services_loan_detail.php?cms_id=195&cms_cate_id=5&parent=services_loan.php?cms_cate_id=5

เท่ากับ 3% ต่อปี พร้อมพิจารณาสัดส่วนความสามารถชำระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio หรือ DSR) ในอัตราที่ผ่อนปรน ประชาชนที่มีคุณสมบัติในโครงการสามารถรับวงเงินกู้ที่สูงขึ้นเพียงพอต่อการซื้อบ้าน

สินเชื่อแบ่งออกเป็น

- สินเชื่อพัฒนาโครงการ (Pre Finance) วงเงิน 10,000 ล้านบาท ให้กู้สำหรับผู้ประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นำไปจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่เข้าร่วมโครงการบ้านประชารัฐ โดยมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในอัตราพิเศษ และ

- สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Post Finance) สำหรับประชาชนทั่วไป วงเงินรวม 20,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนแยกออกตามวงเงินกู้ยืม

1.3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร¹²

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพการเกษตรหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนส่งเสริมให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือ สหกรณ์การเกษตร สามารถประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในการเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวเกษตรกร รวมทั้งให้บริการรับฝากเงิน

1.3.1) โครงการสินเชื่อ 1 ตำบล 1 SMEs เกษตร เพื่อช่วยเหลือทางการเงินและสร้างความยั่งยืนแก่ภาคเกษตรไทย โดยมีผู้ประกอบการและวิสาหกิจชุมชน เป็นกลุ่มเป้าหมายรวมอยู่ด้วย มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยบูรณาการแลกเปลี่ยนข้อมูล องค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา (SMEs) ธกส.จะสนับสนุนเงินทุนให้กับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรตลอดห่วงโซ่มูลค่าเพิ่มและวิสาหกิจชุมชน

1.3.2) โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ¹³ (สำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง) รัฐบาลสนับสนุนเงินทุน

¹² ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. (2559). *ผลิตภัณฑ์และบริการ*. สืบค้นจากเว็บไซต์ www.baac.or.th/

¹³ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (2559). *โครงการประชารัฐเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย*. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://www.villagefund.or.th/index.aspx?pageid=469&parent=433&directory=2392&pagename=content>

ให้แก่กองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองจำนวน 79,556 กองทุน ผ่านสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทพ.) กองทุนละไม่เกิน 500,000 บาท ภายใต้วงเงินรวม 35,000 ล้านบาท เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน และเพื่อดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่ชุมชนเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมศักยภาพในการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่ในชุมชนให้ดีขึ้น เช่น ยุงฉางชุมชน โรงตากพืชผลทางการเกษตร โรงสีชุมชน โรงงานผลิตปุ๋ยประจำชุมชน การจัดทำแหล่งเก็บน้ำชุมชน และเครื่องจักรสำหรับแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ความต้องการของหมู่บ้านและชุมชน (2) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ (3) เพื่อเสริมสร้างและส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้าง อาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ในหมู่บ้าน/ชุมชน ที่มุ่งเน้นทั้งภาคการผลิต การแปรรูป และการตลาดอย่างครบ วงจร และการเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพและความเป็นอยู่ของคนในหมู่บ้านและชุมชนให้ดีขึ้น (4) เพื่อเสริมสร้างและปลูกจิตสำนึกในการบริหารงบประมาณ ดำเนินการกิจกรรมร่วมกันยึด หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ (5) ชื้อ จัดหา รับ เช่า เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง ปรับปรุง ไร่ และจัดการโดยประการอื่น ซึ่งทรัพย์สินใด ๆ ตลอดจนดอกผลของทรัพย์สิน อันเกิดจากการดำเนินโครงการ (6) ขาย โอน จำนอง จำน่า แลกเปลี่ยน และจำหน่ายทรัพย์สิน อันเกิดจากการดำเนินโครงการ และ (7) กู้ยืมเงิน นิติบุคคล หรือสถาบันการเงินอื่น ที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด

หลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ คือ โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ ดำเนินการสนับสนุนเงินทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองที่มีความสนใจและความพร้อมกองทุนละ ไม่เกิน 500,000 บาท ภายใต้วงเงิน 35,000 ล้านบาท โดยมีกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมืองเป้าหมาย จำนวน 79,556 กองทุน

1.3.3) โครงการแก้ไขปัญหาหนี้สินผ่าน ธ.ก.ส.¹⁴ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ลูกค้ากว่า 818,000 ราย มูลค่าหนี้ 116,000 ล้านบาท ผ่านโครงการปลดปล่อยหนี้สิน ปรับปรุงโครงสร้างหนี้และขยายเวลาชำระหนี้ พร้อมตอบแทนลูกค้าชั้นดีลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้เหลือ MRR และเพิ่มเงิน

¹⁴ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2554). *มาตรการด้านภาษีอากร*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.mof.go.th/home/projectm.html>

ทุนหมุนเวียนขยายการผลิต ประกอบด้วยโครงการย่อย ได้แก่ โครงการปลดเปลื้องหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ และขยายเวลาชำระหนี้ โดย ธกส. ซึ่งได้ดำเนินการจนสิ้นสุดโครงการไปแล้วในปี พ.ศ. 2558

1.3.4) โครงการประกันภัยข้าวนาปี ดำเนินการรับประกันภัยต่อเนื่องจากโครงการฯ ในปีการผลิต 2557 และเริ่มดำเนินการก่อนฤดูการเพาะปลูกข้าวของเกษตรกร ทั้งนี้ โครงการฯ ปีการผลิต 2558 มีหลักการแนวทางการรับประกันภัยและรายละเอียดการรับประกันภัย เช่นเดียวกับรูปแบบที่ได้ดำเนินการในปีการผลิต 2557 เกษตรกรผู้เอาประกันภัย ได้รับความคุ้มครองจากภัยธรรมชาติ 7 ประเภท ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุ อากาศหนาว ลูกเห็บ และอัคคีภัย ภัยศัตรูพืชและโรคระบาด โดยมีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้ ทั้งนี้โครงการนี้ได้ดำเนินการสิ้นสุดแล้วในปี 2558

รายละเอียดโครงการ	การรับประกันปี 2558
อัตราเบี้ยประกันภัย (บาทต่อไร่) เบี้ยประกันภัยที่เกษตรกรต้องชำระ	แบ่งพื้นที่รับประกันภัย 5 พื้นที่ ตามระดับความเสี่ยง 115-450 บาทต่อไร่ 60-100 บาทต่อไร่ (เป็นอัตราเดียวกับโครงการฯ ปีการผลิต 2557)
ความคุ้มครอง	ภัย 7 ประเภท ได้แก่ น้ำท่วมหรือฝนตกหนัก ภัยแล้ง ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วงลมพายุหรือพายุไต้ฝุ่น ภัยอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บ และไฟไหม้ รวมทั้งภัยศัตรูพืชและโรคระบาด
อัตราค่าสินไหมทดแทน (บาทต่อไร่)	1,111 บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ 6 ภัย และวงเงินคุ้มครอง 555 บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาด (เป็นอัตราเดียวกับโครงการฯ ปีการผลิต 2557)
พื้นที่เพาะปลูกเข้าร่วมโครงการ (ไร่)	1.5 ล้านไร่

1.4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย¹⁵

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นธนาคารที่ดำเนินธุรกรรมโดยปราศจากดอกเบี้ยแต่อยู่บนหลักการ กำไร-ขาดทุนร่วมกัน และดำเนินธุรกิจตาม พ.ร.บ.ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 โดยมีคณะที่ปรึกษาด้านศาสนาให้คำแนะนำ ตรวจสอบ เพื่อให้ธนาคารดำเนินงานถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลาม ปัจจุบันธนาคารมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการคลัง ที่ผ่านมาธนาคารอิสลามแห่ง

¹⁵ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย. (2553). *ผลิตภัณฑ์และบริการ*. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://www.ibank.co.th/2010/th/main/>

ประเทศไทย ได้มีโครงการเพื่อสนับสนุนนโยบายรัฐบาล อาทิ

1.4.1) โครงการสินเชื่อส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพให้บริการรถสาธารณะในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพให้บริการรถสาธารณะในพื้นที่ 5 จังหวัดในเขตภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล เพื่อลดต้นทุนทางการเงินให้กับผู้ประกอบการอาชีพ และเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในพื้นที่ให้มีความเป็นอยู่และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีวัตถุประสงค์โครงการเพื่อเป็นการส่งเสริมการให้บริการรถสาธารณะให้มีมาตรฐาน สนับสนุนผู้ประกอบการอาชีพ และให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความสะดวกสบาย และบริการที่ดีขึ้น โดยจัดให้มีสินเชื่อ 2 ผลิตภัณฑ์หลัก ได้แก่ สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพให้บริการรถสาธารณะในการเช่าซื้อรถเก่าและรถใหม่ แบ่งประเภทรถ ได้แก่ รถแท็กซี่ รถจักรยานยนต์ รถตู้โดยสารปรับอากาศ รถสองแถว และรถโดยสาร 3 ล้อ-4 ล้อเครื่อง และสินเชื่อวงเงินเอนกประสงค์ เพื่อใช้ในการซ่อมแซมรถ

1.4.2) โครงการยกระดับความเป็นอยู่ฯ ประเภทโครงการสินเชื่อ ได้แก่ โครงการสินเชื่อรากหญ้า iBank โครงการสินเชื่อหาบเร่ แผงลอยและอาชีพอิสระ โครงการสินเชื่อพัฒนาอาชีพของรัฐ โครงการสินเชื่อแรงงานไทยในมาเลเซีย โครงการสินเชื่อรีไฟแนนซ์หนี้นอกระบบ โครงการสินเชื่อวิสาหกิจชุมชน โครงการสินเชื่อเครื่องแต่งกายมุสลิม โครงการสินเชื่ออาหารฮาลาลรายย่อย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นเงินทุนสำหรับคนยากจนและผู้มีรายได้น้อยในการประกอบอาชีพสุจริตที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์ เป็นเงินลงทุนสำหรับประชาชนที่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือตามโครงการพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรของหน่วยงานภาครัฐ เป็นค่าใช้จ่ายในการทำใบอนุญาตและเป็นเงินทุนสำหรับแรงงานไทยที่ต้องการไปทำงานในประเทศมาเลเซีย บรรเทาภาระหนี้สินนอกระบบของผู้ประกอบสัมมาชีพที่ไม่ขัดต่อหลักชะรีอะฮ์ เป็นเงินทุนในการดำเนินธุรกิจหรือขยายกิจการขนาดเล็กของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มผลิตสินค้า OTOP และเป็นเงินทุนสำหรับประชาชนในการประกอบอาชีพ/ดำเนินธุรกิจ/ขยายและ/จัดตั้งธุรกิจเครื่องแต่งกายมุสลิมและธุรกิจอาหารฮาลาล โดยมีวงเงินสินเชื่อตามความจำเป็นและหรือตามความสามารถในการชำระหนี้ เริ่มต้นที่ 5,000 บาท สูงสุดไม่เกิน 500,000 บาท ระยะเวลาการผ่อนชำระไม่เกิน 60 เดือน (5 ปี)

2) *ผู้ให้บริการกึ่งทางการ (Semi-formal Sector)* หมายถึง สถาบันที่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะโดยอยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบโดยหน่วยงานราชการอื่น หรือองค์กรการเงินระดับฐานรากกลุ่มกึ่งในระบบประกอบด้วย องค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการส่งเสริมการออมและการใช้เงินทุนภายในชุมชน โดยจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและอาจได้รับการสนับสนุนด้านแหล่งเงินทุนจากรัฐบาล แต่ไม่มีการกำกับดูแลตามเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน ดังเช่นสถาบันการเงินกลุ่มในระบบ ได้แก่ สหกรณ์/สหกรณ์เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และโรงรับจำนำ โดยแต่ละองค์กรมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) สหกรณ์¹⁶

สหกรณ์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นสถาบันการเงินที่กลุ่มบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันหรืออยู่ในพื้นที่หรือชุมชนเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของการช่วยเหลือของสมาชิกและสมาชิกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์ (ไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่) สหกรณ์สามารถแบ่งออกตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 ได้เป็น 7 ประเภท ดังนี้ 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ประมง 3) สหกรณ์นิคม 4) สหกรณ์ร้านค้า 5) สหกรณ์ออมทรัพย์ 6) สหกรณ์บริการ และ 7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน และมีกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนและให้คำแนะนำในการดำเนินงาน และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ทุกแห่ง ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงเกณฑ์ความมั่นคงของสหกรณ์จึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ปัจจุบันสหกรณ์มีจำนวน 8,270 แห่ง¹⁷ แบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) สหกรณ์การเกษตร จำนวน 4,500 แห่ง (2) สหกรณ์ประมง จำนวน 110 แห่ง (3) สหกรณ์นิคม จำนวน 96 แห่ง (4) สหกรณ์ร้านค้า จำนวน 241 แห่ง (5) สหกรณ์บริการ จำนวน 1,269 แห่ง (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 1,496 แห่ง และ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน จำนวน 558 แห่ง โดย ณ เดือนมกราคม 2559 สหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท

¹⁶ สำนักทะเบียนและกฎหมาย. (2559). *ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์*. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://webhost.cpd.go.th/rlo/knowledge.html>

¹⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2558). *สถิติสหกรณ์*. สืบค้นจากเว็บไซต์. http://www.cpd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3244&filename=Cooperative_Infor_Statistics

มีเงินฝากรวมจำนวน 43,471 ล้านบาท สินเชื่อคงค้าง 234,149 ล้านบาท¹⁸

2.2) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง¹⁹

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (คณะกรรมการ กทบ.) ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการซึ่งกองทุนหมู่บ้านฯ ถือได้ว่าเป็น Microcredit ที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดสรรให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองต่าง ๆ จำนวนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และในปี 2553 มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 2 แสน 4 แสน และ 6 แสนบาท ขึ้นอยู่กับจำนวนครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 ได้มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้น ปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีอยู่ 79,556 กองทุน มีเงินทุนหมุนเวียนรวมกันไม่น้อยกว่า 218,899.74 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2558²⁰ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นเครื่องมือในการกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนของผู้มีรายได้น้อยผ่านการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ รับฝากเงินจากสมาชิก และพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพและสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้าน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีทุนในการดำเนินงานมาจากเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้และจากเงินที่สมาชิกรายจ่ายหรือฝากไว้กับกองทุนหรือเงินที่กองทุนได้รับบริจาค ดอกผลรายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน และเงินกู้จากสถาบันการเงิน โดยสามารถแบ่งเงินทุนออกเป็น 3 บัญชี ได้แก่

¹⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2559). สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=157&language=th> ปรับปรุงข้อมูลล่าสุด 10 มิ.ย. 2559

¹⁹ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (2554). *มาตรการด้านภาษีอากร*. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://www.mof.go.th/home/projectm.html>

²⁰ ThaiPublica (9 กันยายน 2558). *เปิดงานวิจัย “กองทุนหมู่บ้าน” 14 ปี ได้งบประมาณ 1.66 แสนล้าน ก่อน ครม. เต็มเงิน 6 หมื่นล้าน ข้อดีมีมาก แต่ข้อเสียก็ร้ายแรง*. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2015/09/villagefund-1/>

- บัญชีกองทุนหมู่บ้าน หรือบัญชีที่ 1 คือ เงินกองทุน 1 ล้านบาท และดอกเบี้ยจากเงินกู้กองทุน 1 ล้านบาท การดำเนินการของเงินในบัญชี 1 คือ เมื่อได้เงินจัดสรรจากรัฐบาล 1 ล้านบาท นำไปบริหารได้ดอกผลแล้ว ต้องกันส่วนหนึ่งมาเป็นเงินประกันความเสี่ยงนำเข้าบัญชี 1 เก็บไว้และจะถอนออกมาไม่ได้ เช่น บริหารได้ดอกผล 50,000 บาท แบ่งเป็นเงินประกันความเสี่ยง 5,000 บาท และแบ่งเงินจากดอกผลอีก 10,000 บาท เป็นเงินสมทบรายปีจากดอกผลที่ได้มาเข้าบัญชี 1 เพื่อให้กู้ยืมโดยดอกผลที่เหลือกองทุนอาจเอาไปทำสาธารณะประโยชน์ กิจกรรม หรือสวัสดิการให้แก่สมาชิกได้ การให้กู้ตามบัญชี 1 ต้องเป็นไปตามระเบียบที่กำหนด คือ ให้กู้รายละไม่เกิน 20,000 บาท ใช้คืนไม่เกิน 1 ปี ปัจจุบันกำหนดให้ชำระคืนไม่เกิน 2 ปี
- บัญชีเงินสะสม หรือบัญชีที่ 2 คือ เงินฝากสัจจะที่สมาชิกสะสมหรือออมไว้ เงินหุ้น และดอกเบี้ยจากการให้สมาชิกกู้จากเงินสะสม บางกองทุนจะกำหนดให้ผู้กู้ต้องมีเงินฝากสัจจะเป็นรายเดือน เพื่อป้องกันการผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งแล้วแต่กองทุนจะกำหนดให้มีการขายหุ้นสมาชิกที่มาซื้อก็จะชำระเงินค่าหุ้นนำเข้าบัญชี 2 และดอกผลที่เกิดจากบัญชี 2 ก็เอามาปันผลให้ผู้ถือหุ้นได้ และยังสามารถระดมเงินออมโดยเมื่อได้เงินออมไปฝากธนาคารได้ดอกผลก็สามารถนำไปปันผลให้สมาชิก นอกจากนี้ ยังสามารถนำเงินในบัญชี 2 ให้สมาชิกกู้ โดยสามารถให้กู้ได้เกินรายละ 20,000 บาท และผ่อนชำระคืนเกินกว่า 2 ปี ตามแต่จะตกลงกันในสัญญา
- บัญชีเงินกู้ยืม หรือบัญชีที่ 3 คือ เงินที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ในกรณีเงินหมุนเวียนไม่เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านสามารถให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกโดยการให้สินเชื่อแก่สมาชิก รับฝากเงินจากสมาชิก และส่งเสริมให้เกิดวินัยการออมของสมาชิก โดยบางกองทุนกำหนดให้สมาชิกต้องมีเงินฝากสัจจะเป็นจำนวนเท่ากันทุกเดือน

กลไกการให้สินเชื่อ มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งไม่เกิน 20,000 บาท กรณีที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีมติเห็นควรอนุมัติเงินกู้รายใดเกินกว่า 20,000 บาท ให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเรียกประชุมสมาชิกเพื่อให้สมาชิกพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป แต่ทั้งนี้การอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งต้องไม่เกินจำนวน 50,000 บาท ในส่วนของการชำระคืนเงินกู้ หากเป็นการกู้เงินจากบัญชีที่ 1 สมาชิกผู้กู้ต้องชำระคืนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปีนับจากวันทำสัญญา ในกรณีเป็นการกู้เงินจากบัญชีที่ 2 และบัญชีที่ 3 สมาชิกผู้กู้ต้องชำระคืนตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา

ผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนและแหล่งออมแก่สมาชิก ซึ่งแต่ละกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแรกเริ่ม 1 ล้านบาทต่อ 1 หมู่บ้าน และจะได้รับการพิจารณาจัดสรรเพิ่มทุนภายหลังสำหรับหมู่บ้านที่ได้รับการประเมินผลว่าดี ซึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการผลการดำเนินงานและขนาดของกองทุน โดยจำนวนเงินอุดหนุนจากการเพิ่มทุนจะพิจารณาจัดสรรโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

เมื่อปี 2546 มีการประเมินสถานะกองทุน เพื่อพิจารณาว่าผลการดำเนินการ โดยทั่วไป พบว่ามีกองทุนที่อยู่ในระดับดีร้อยละ 30 และปานกลางร้อยละ 60 ต่อมาปี 2547 มีการประเมินหวังผลเพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดในการสนับสนุนงบประมาณเพิ่ม โดยใช้การแบ่งระดับเป็น AAA, AA, A ซึ่งจะมีผลต่อการให้กู้เงินตามบัญชี 3 จากธนาคาร หากจะกู้ได้ต้องผ่านการประเมินที่ระดับ AAA และจะได้รับเงินกองทุนละหนึ่งแสนบาท เกณฑ์การประเมินจะพิจารณามิติทางสังคม คือ ดูการทำงานของคณะกรรมการ และมิติทางเศรษฐกิจจะดูจากตัวเงิน การกู้ในนามกองทุนจะต้องมีโครงการต่อยอด โดยคณะกรรมการเป็นผู้กู้จากธนาคาร ปัจจุบัน คือ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารกรุงไทย โดยธนาคารจะให้กู้ในวงเงินประมาณ 1 – 3 ล้านบาท โดยเป็นการตกลงระหว่างกองทุนกับธนาคารว่าธนาคารจะให้กู้เท่าไร และแต่ละธนาคารสามารถตกลงกับกองทุนได้อย่างเป็นอิสระว่าจะมีเงื่อนไขอะไรบ้าง โดยจะเปิดบัญชีใหม่เป็นบัญชี 3 กองทุน ที่จะขอู้ได้ต้องเป็นกองทุนที่ได้รับการประเมินระดับ AAA ผ่านการรับรองของคณะกรรมการสนับสนุน ระดับอำเภอ คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดถึงการดำเนินการ การใช้เงินต่าง ๆ ซึ่งหากกองทุนมีปัญหากับธนาคาร คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอจะช่วยเหลือในเรื่องการติดตาม แต่หากกองทุนที่ไม่ได้รับการประเมินระดับ AAA มาขอู้ จะแล้วแต่ธนาคารจะพิจารณาถ้าปล่อยสินเชื่อให้ก็ถือว่าให้สินเชื่อแก่กองทุนที่

มีคุณสมบัติไม่ครบ ทางคณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอจะไม่รับรอง หนึ่งในข้อกำหนดของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ การรับสมัครสมาชิกและดำเนินกิจกรรมทางการเงินได้เฉพาะในหมู่บ้านของตนเอง ทำให้มีแนวคิดในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น 2 แนวทาง ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ให้กองทุนหมู่บ้านเป็นตัวเชื่อม รวมองค์กรการเงินที่มีอยู่หลากหลายในแต่ละหมู่บ้าน โดยนำเงินมารวมกันร่วมกันบริหาร และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ทำให้จำนวนเงินภายใต้การบริหารเพิ่มขึ้น โดยอาจเรียกได้ว่าเป็นสถาบันการเงินชุมชนของกองทุนหมู่บ้าน

รูปแบบที่ 2 การรวมตัวกันของทุกหมู่บ้านในหนึ่งตำบล โดยแต่ละหมู่บ้าน แบ่งเงินส่วนหนึ่งมารวมกันตรงกลางเพื่อทำกิจกรรมเพิ่มขึ้นได้ จะทำให้มีเงินกลางในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น ทำให้สมาชิกในตำบลสามารถเข้ามากู้ยืมได้จากที่จำกัดเฉพาะการกู้ยืมในหมู่บ้านเท่านั้น ถือเป็นสถาบันการเงินชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของกองทุนหมู่บ้านหลาย ๆ แห่ง ทั้งนี้ ปัจจุบันมีสถาบันการเงินชุมชนระดับตำบล 1,089 แห่ง และเป้าหมายคือ ให้มีสถาบันการเงินชุมชนในทุกตำบล และอยู่ระหว่างออกระเบียบรองรับ โดยสถาบันการเงินชุมชนมีวัตถุประสงค์ดังนี้ ส่งเสริมการออมทั้ง สมาชิกและประชาชน รับฝากเงินสมาชิกและประชาชน ให้สินเชื่อแก่สมาชิกประชาชน องค์กรการเงินอื่น อำนวยความสะดวก ให้บริการธุรกรรมทางการเงินแก่สมาชิกและประชาชนในชุมชน และจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพให้แก่สมาชิกและชุมชน

นอกจากรูปแบบของสถาบันการเงินชุมชนที่มี 2 แบบแล้ว แนวคิดในการพัฒนาของสถาบันการเงินชุมชนประกอบด้วย 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 สถาบันการเงินชุมชนนำร่องโดยให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นที่เลี้ยงช่วยในการพัฒนาให้กองทุนหมู่บ้านมีหน้าที่เป็นสถาบันการเงินชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับตำบล โดยให้กองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งแล้วตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชน และมีการเชื่อมโยงการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินในระบบได้ ทั้งนี้ปัจจุบันมี 449 แห่ง

แนวทางที่ 2 ให้กองทุนหมู่บ้านเติบโตด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งสถาบันการเงินอื่น สามารถพัฒนาเป็นธนาคารของชุมชนได้ เป็นสถาบันการเงินชุมชนต้นแบบ ปัจจุบันมีประมาณ 500 แห่ง

แนวคิดทั้ง 2 รูปแบบถูกใช้ควบคู่กันมา ทำให้ไม่สามารถออกประกาศหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสำหรับสถาบันการเงินชุมชนได้ ต่อมาปี 2552 ทางกรมได้กำหนดนโยบายให้กองทุนหมู่บ้านยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนตามแนวทางการเป็นสถาบันการเงินต้นแบบ โดยเห็นว่าต้องให้กองทุนหมู่บ้านเข้มแข็งและดำเนินการเป็นธนาคารได้ด้วยตัวเอง และกำหนดให้กองทุนหมู่บ้าน 2,000 แห่งดำเนินการเพื่อเป็นสถาบันการเงินชุมชน และจะออกระเบียบรองรับเพื่อกำหนดรูปแบบของสถาบันการเงินชุมชนที่มาจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงินเพิ่มขึ้น ในปี 2546 รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นในแต่ละหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานของกองทุนให้มีระบบและมีสถานะตามกฎหมาย

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เพิ่มทุนในการดำเนินงานให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนมีปริมาณเงินทุนหมุนเวียนที่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในปี 2552 และปี 2553 จำนวน 19,559 ล้านบาท โดยเพิ่มทุน 200,000 บาท สำหรับกองทุนที่มีสมาชิก 50 – 150 คน 400,000 บาท สำหรับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีสมาชิก 151 – 350 คน และ 600,000 บาท สำหรับกองทุนที่มีสมาชิก 351 คนขึ้นไป

นอกจากนี้ ปัจจุบันมีสถาบันการเรียนรู้กองทุนหมู่บ้าน อย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่ง โดยให้สถาบันการเงินชุมชนเป็นศูนย์กลางให้กองทุนหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ไปยังกองทุนอื่นที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้และช่วยเรื่องการดำเนินการบริหารจัดการด้วย เป้าหมายคือปี พ.ศ. 2554 จะจัดตั้งให้ได้ 84 แห่ง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนที่มีบทบาทในการกระจายโอกาสเพื่อเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแหล่งทุนแรกเริ่มในการจัดตั้งกองทุนมาจากการจ่ายเงินสมทบจากรัฐบาล ทำให้การสร้างความมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของเงินทุนของสมาชิกทุกคนเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของกองทุน ทั้งนี้ แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีการส่งเสริมและพัฒนากองทุนหมู่บ้านโดยการฝึกอบรมและจัดให้มีการศึกษาดูงานเพื่อ

เพิ่มพูน ความรู้ให้กับคณะกรรมการและบุคลากรกองทุน แต่หลาย ๆ กองทุนยังมีความอ่อนแอ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่กองทุนหมู่บ้านมีจำนวนเงินหมุนเวียนไม่มาก จึงส่งผลให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้ไม่สามารถให้ผลตอบแทนกับคณะกรรมการหรือมีรายได้เพียงพอต่อการหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น ด้านบัญชี หรือระบบ IT เข้ามาช่วยงาน และกองทุนหมู่บ้าน ยังขาดอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน หรือบางแห่งยังไม่มีสถานที่ทำการของกองทุนหมู่บ้าน จึงต้องอาศัยบ้านพักของประธานหรือกรรมการอื่นเป็นที่ทำการแนวทางในการพัฒนากองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป

นอกเหนือจากการเพิ่มปริมาณเงินสมทบจากรัฐบาลแล้ว การยกระดับกองทุนหมู่บ้านให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการลดข้อจำกัดของกองทุนหมู่บ้านทั้งในด้าน 1) แหล่งเงินทุน โดยจะมีการรับเงินฝากจากทั้งสมาชิกในหมู่บ้านและประชาชนทั่วไป 2) ความยืดหยุ่นของการให้บริการ ซึ่งสถาบันการเงินชุมชนจะเปิดทำการบ่อยครั้งกว่ากองทุนหมู่บ้านที่อาจมีการประชุมกลุ่มเพียงหนึ่งครั้งต่อปี และ 3) ความหลากหลายขององค์กรการเงินชุมชนในชุมชน โดยจะทำให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรการเงินชุมชน โดยมีกองทุนหมู่บ้านที่ยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนเป็นตัวเชื่อม ทั้งนี้ แนวคิดของสถาบันการเงินชุมชนแบบนำร่องน่าจะมี ความเหมาะสมต่อการพัฒนากองทุนหมู่บ้านในระยะต่อไป โดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีบทบาทเป็นที่เลี้ยงให้กองทุนหมู่บ้านที่เข้มแข็งแล้วจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินชุมชน เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะธนาคารออมสินมีเป้าหมาย ประสิทธิภาพ และทรัพยากรในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรการสนับสนุนและพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เพื่อสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านฯ ที่มีความเข้มแข็งให้สามารถขยายกิจการได้ พื้นฟูกองทุนหมู่บ้านฯ ที่ยังมีความอ่อนแอ และปรับปรุงการบริหารจัดการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการสร้างรายได้และขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชน พร้อมทั้งแก้ไข ปัญหาความยากจน มาตรการสนับสนุนและพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีดังนี้

- การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแก่กองทุนหมู่บ้านฯ
- การปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ และ สทบ. ในเรื่องการบริหารจัดการ

- การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่กองทุนหมู่บ้านฯ ตามศักยภาพของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก เพิ่มทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ ระยะที่ 3 ในส่วนที่เหลือจำนวน 19,825 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองทุนหมู่บ้านฯ ที่ได้รับการประเมินศักยภาพในระดับพอใช้ (C) และควรปรับปรุง (D) และให้ ธ.ก.ส. และ ธนาคารออมสินเป็นที่เล็งดูแลกองทุนหมู่บ้านฯ อย่างใกล้ชิด

รูปแบบที่สอง สนับสนุนเงินทุนต่อยอดแก่กองทุนหมู่บ้านฯ ที่ได้รับการประเมินศักยภาพในระดับดีมาก (A) หรือระดับดี (B) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 59,874 แห่ง ให้ ธ.ก.ส. และ ธนาคารออมสิน สนับสนุนวงเงินสินเชื่อรวม 40,000 ล้านบาท (ธนาคารละ 20,000 ล้านบาท) โดยมีระยะเวลาการสนับสนุน 2 ปี เพื่อให้กองทุนหมู่บ้านฯ กู้ยืมเป็นเงินทุนต่อยอดสำหรับให้สมาชิกกู้ยืมเพื่อการลงทุน การสร้างรายได้ การใช้จ่ายยามจำเป็นฉุกเฉิน การแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี และมีระยะเวลาการกู้ยืมไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้วงเงินการกู้ยืมสำหรับกองทุนหมู่บ้านฯ แต่ละแห่งขึ้นอยู่กับศักยภาพของกองทุนฯ แต่ไม่เกินข้อกำหนดของสถาบันการเงิน

สถานะปัจจุบัน กระทรวงการคลังโดยความร่วมมือของธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้สนับสนุนให้สินเชื่อแก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง วงเงิน 40,000 ล้านบาท หรือธนาคารละ 20,000 ล้านบาท ระยะเวลาสนับสนุน 2 ปี อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี ระยะเวลาการกู้ยืมไม่เกิน 5 ปี

2.3) โรงรับจำนำ²¹

โรงรับจำนำหรือสถานธนาคุณเคราะห์ เป็นหน่วยช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาขาดแคลนเงินที่จะนำไปใช้ในการดำรงชีพหรือนำไปลงทุนประกอบอาชีพ โดยนำทรัพย์สินมาจำนำเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ มีการดำเนินกิจการทั้งโดยหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน โดยหน่วยงานรัฐที่จัดให้มีสถานธนาคุณเคราะห์ภายใต้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 35 แห่ง ตั้งอยู่ในเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร จำนวน 29 แห่ง จังหวัดนนทบุรี 2 แห่ง จังหวัดปทุมธานี 1 แห่ง จังหวัดสมุทรปราการ 1 แห่ง และส่วนภูมิภาคจำนวน 2 แห่ง ที่จังหวัดระยอง จาก

²¹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2558). รายงานประจำปี 2558. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.pawn.co.th/prakad/annualreport58.pdf>

ข้อมูลปีงบประมาณ 2558 สามารถให้บริการรับจำนำแก่ประชาชนได้ จำนวน 1,190,377 ราย เป็นเงินรับจำนำมูลค่า 17,370.26 ล้านบาท รายได้จากการขายและบริการ 692.54 ล้านบาท สินทรัพย์รวม 6,117.53 ล้านบาท หนี้สิน จำนวน 3,221.50 ล้านบาท²² นอกจากนี้ยังมีสถานธนาคารนุเคราะห์ที่จัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่กระจายอยู่ทั่วไป

พันธกิจที่หน่วยงานส่วนกลางต้องจัดให้มีสถานธนาคารนุเคราะห์ภายใต้การดูแล มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง 1) เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ประสบปัญหาขาดแคลนเงินที่จะนำไปใช้ในการดำรงชีพหรือนำไปลงทุนประกอบอาชีพ โดยนำทรัพย์สินมาจำนำเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ 2) เป็นการตรึงระดับอัตราดอกเบี้ยรับจำนำมิให้โรงรับจำนำเอกชนเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ย หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จากประชาชนผู้ใช้บริการเกินอัตราที่พระราชบัญญัติโรงรับจำนำกำหนด

3) ผู้ให้บริการแบบไม่เป็นทางการ (Informal Sector) หมายถึง ผู้ให้บริการทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะและไม่มีผู้กำกับดูแลเป็นการเฉพาะประกอบด้วยกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน ญาตินอกครัวเรือน นายทุน/บุคคลอื่นนอกครัวเรือนและอื่น ๆ (เช่น สวัสดิการบริษัท) จำนวน 25,937 กลุ่ม มีเงินสัจจะที่เกิดจากการออมของสมาชิกมากกว่า 29,744 ล้านบาท²³

3.1) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หมายถึง การรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยการประหยัดทรัพย์ แล้วนำมาสะสมรวมกันทีละเล็กละน้อยเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อใช้เป็นทุนให้สมาชิกที่มีความจำเป็นเดือดร้อนกู้ยืมไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพ หรือเพื่อสวัสดิการของตนเองและครอบครัว (พงษ์นรินทร์ อัสวเศรษฐี และคณะ, 2541) แนวคิดพื้นฐานในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นแนวความคิดการพัฒนาที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้ผลของการพัฒนาตรงกับวัตถุประสงค์ของ

²² กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2558). รายงานประจำปี 2558. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.pawn.co.th/prakad/annualreport58.pdf>

²³ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2559). ข้อมูลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต. ณ วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2559 สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.cdd.go.th/web/cdd_tab_detail.php?cat_id=1&media_id=232&tsdmod_file=tsdmod_noticedetail&tsdmod_list=tsdmod_noticelist

รัฐและความต้องการของประชาชน ซึ่งหน่วยงานหลักที่ดูแลคือ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

แนวคิดของการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตในปัจจุบัน เน้นเพื่อลดรายจ่ายของครัวเรือน และลดรายจ่ายของชุมชนในเรื่องของดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการใช้เงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากที่ครัวเรือนหรือชุมชนต้องจ่ายออกจากครัวเรือนหรือชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่น แนวความคิดนี้จะต้องเริ่มต้นที่การจัดทำบัญชีครัวเรือน แล้วนำบัญชีครัวเรือนทุกครัวเรือนในชุมชนมารวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หรือแหล่งเงินทุนอื่น ๆ จากนอกชุมชน จะเห็นภาพรวมของค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ชุมชนต้องจ่ายเงินออกนอกชุมชน และทราบปริมาณเงินทุนที่จะใช้ในการลงทุนของชุมชนในปัจจุบัน แล้วนำข้อมูลให้ชุมชนวิเคราะห์รวมกันในการแก้ไขปัญหาการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หรือกิจการอย่างอื่นในลักษณะเดียวกัน เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอีกทางหนึ่ง โดยเงินทุนของกลุ่มมาจาก 1) เงินสัจจะสะสม เป็นเงินที่ได้จากการออมของสมาชิก จำนวนเท่า ๆ กัน ทุกเดือนตามกำลังความสามารถ เพื่อใช้เป็นทุนในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งจะจ่ายคืนเงินสัจจะสะสมเมื่อสมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพแล้วเท่านั้น ซึ่งกลุ่มจะจ่ายผลตอบแทนในรูปของเงินปันผล 2) เงินสัจจะสะสมพิเศษ เป็นเงินรับฝากจากสมาชิก ที่มีเงินเหลือและประสงค์จะฝากเงินได้กับกลุ่ม ซึ่งสามารถถอนเงินออกไปใช้จ่ายเมื่อจำเป็น และกลุ่มจะจ่ายผลตอบแทนในรูปแบบดอกเบี้ยตามระเบียบของกลุ่ม 3) เงินรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าสมัคร/ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ดอกเบี้ย และ 4) เงินอุดหนุนจากส่วนราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรอื่น ๆ

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตที่ผ่านมา กรมพัฒนาชุมชนได้วางแนวทางการจัดตั้งให้เป็นองค์กรการเงินแบบที่ไม่เป็นทางการ ทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง โดยชาวบ้านรวมตัวกันดำเนินการ โดยประสานงานกับเจ้าหน้าที่ และหากกลุ่มมีความพร้อม ก็ลงทะเบียนแล้วดำเนินการ เพื่อให้มีความสามารถ ที่จะพึ่งพาตนเองโดยมีหน้าที่หลักในการส่งเสริมการออม และอาจให้กู้กับสมาชิก โดยสมาชิกอาจเป็นผู้ค้ำประกัน เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับสถานะขององค์กร การดำเนินการในช่วงแรก ๆ ของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตอาจขัดกับกฎหมายว่าด้วยธุรกิจกิจสถาบันการเงิน เนื่องจากมีการรับฝากเงินจากประชาชน ดังนั้น จึงมีการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อปี พ.ศ. 2532 กำหนดว่ากรมการพัฒนาชุมชนจะส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตดำเนินการ

ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนผ่านการออมและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ 1) ไม่รับฝากเงินของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก 2) ไม่ให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกกู้เงิน และ 3) ไม่คิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแล้ว ในแต่ละหมู่บ้านยังมีองค์กรการเงินชุมชนอื่น ๆ สมาชิกในหมู่บ้านอาจเป็นสมาชิกเกือบทุกกลุ่มเมื่อกู้ยืมจากกองทุนหนึ่ง ก็อาจกู้จากอีกกองทุนหนึ่งเพื่อมาใช้หนี้เป็นงูกินหางและไม่หลุดพ้นจากความยากจน ดังนั้น จึงควรมีการบูรณาการทุนชุมชนในการบริหารจัดการโดยการจัดตั้งสถาบันการจัดการเงินทุนชุมชนขึ้น มีผู้แทนของคณะกรรมการทุนทุกกลุ่มรวมกัน โดยพยายามทำโครงการ 1 ครั้วเรือน 1 สัญญา คือ กู้กองทุนนี้แล้วไม่ต้องกู้กองทุนอื่น และมีวงเงินสินเชื่อเพียงพอต่อการประกอบอาชีพ

3.2) กลุ่มสัจจะออมทรัพย์²⁴

กลุ่มสัจจะออมทรัพย์เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งทุนและแหล่งออมเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ และสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดการพึ่งพาตนเอง โดยมีครูชบ ยอดแก้ว แห่งบ้านน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการออมทรัพย์โดยเน้นการให้ “สัจจะ” ในปี 2556 และได้แพร่หลายไปยังชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนผ่านคณะกรรมการบริหารที่มาจากคนในชุมชนที่รู้จักคุ้นเคย โดยสมาชิกทุกคนจะต้องฝากเงินค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน และให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิก โดยเงื่อนไขการกู้และอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามข้อตกลงของกลุ่ม และมีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก ซึ่งการดำเนินการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เป็นการดำเนินการของชาวบ้านในชุมชนรวมตัวกันเอง

²⁴ องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านแพว. (2558). ข้อมูลพื้นฐานกลุ่มสัจจะออมทรัพย์. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://banpae.go.th/public/saving/data/index/menu/194>

8.3 หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการดำเนินงานของผู้ให้บริการทางการเงินต่าง ๆ ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตามประเภทของผู้ให้บริการทางการเงินต่าง ๆ รวมถึงมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย ยกเว้นในกรณีของกลุ่มเจ้าหน้าที่นอกระบบ ซึ่งยังไม่มีกรอบรับทางกฎหมายใด ๆ โดยกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท สามารถสรุปในตารางที่ 8.3 ดังนี้

ตารางที่ 8.3 กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
สำหรับผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท

สถาบันการเงิน	การกำกับดูแล	กฎหมายรองรับ
1. ธนาคารพาณิชย์	ธนาคารแห่งประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 - พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
2. Non-Bank และ บัตรเครดิต	ธนาคารแห่งประเทศไทย/ กระทรวงการคลัง	<ul style="list-style-type: none"> - ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 - ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์) (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2553 - พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551 - พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2559 - พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553

สถาบันการเงิน	การกำกับดูแล	กฎหมายรองรับ
3. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พุทธศักราช 2489 - พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 - พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 - พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2545
4. สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน	กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553
5. กองทุนหมู่บ้าน	สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 - พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 - พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554
6. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต	กรมการพัฒนาชุมชน/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> - ระเบียบกรมการพัฒนาชุมชนว่าด้วยการส่งเสริมการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต พ.ศ. 2555 - กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
7. เจ้าหนี้ระบบ	ไม่มี	<ul style="list-style-type: none"> - ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ - พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 - พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2523 - พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 - พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 - ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 วันที่ 9 มิถุนายน 2548 (เรื่อง สิ้นเชื้อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ)

8.4 ปัญหาหนี้ในระบบและอุปสรรคในการเข้าถึงระบบการเงินของกลุ่มฐานราก

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2554) ได้ทำการรวบรวมสาเหตุของการเกิดหนี้ในระบบ สามารถสรุปเป็นประเด็นหลัก ๆ ได้ดังนี้ **หนึ่ง ปัญหาจากเศรษฐกิจของประเทศ** ค่าครองชีพสูงขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ปัญหาจากภาวะทางธรรมชาติที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคการเกษตร จากผลการสำรวจของนิด้าโพล (2560) ร่วมกับ บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (เครดิตบูโร)²⁵ พบว่าหน่วยตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 45.15 มีสัดส่วนรายได้กับรายจ่ายแต่ละเดือน พอ ๆ กัน สัดส่วนร้อยละ 31.50 มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย มีเพียงประมาณ ร้อยละ 21.85 มีรายได้มากกว่ารายจ่าย และร้อยละ 1.50 ไม่แน่ใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะก่อหนี้มาเพื่อการดูแลรายจ่ายภายในบ้าน ซึ่งทำให้อาจต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนในระบบ ในกรณีที่ไม่สามารถเข้าถึงเงินทุนในระบบได้ **สอง พฤติกรรมของผู้กู้** กระแสบริโภคนิยมที่กระตุ้นให้เกิดการบริโภคเกินตัว จนต้องเข้าสู่ภาวะเป็นหนี้ โดยเฉพาะหนี้เพื่อการบริโภค จากข้อมูลของเครดิตบูโรสะท้อนให้เห็นว่า คนรุ่นใหม่ในวัยเริ่มทำงาน (Generation Y) จะเริ่มเป็นหนี้สินเร็วขึ้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนในรุ่นนี้จะเติบโตขึ้นมากับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่รวดเร็ว ทำให้การตัดสินใจขาดความรอบคอบ และบริโภคเกินตัว รวมถึงมีพฤติกรรม “การหมุนหนี้” จากแหล่งเงินกู้หนึ่งไปสู่อแหล่งเงินกู้อื่น ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว และไม่สามารถหลุดพ้นจากสภาพเป็นหนี้ได้ **สาม การขาดคุณสมบัติในการกู้หนี้ในระบบ** การมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย การไม่มีวินัยทางการเงิน การประกอบอาชีพอิสระที่ขาดหลักฐานทางการเงินที่ชัดเจน กอปรกับการที่สถาบันการเงินมีความเข้มงวดในการพิจารณาสินเชื่อ ทำให้ผู้ที่มีความต้องการใช้เงินที่ขาดคุณสมบัติในการกู้ยืมจากสถาบันการเงินในระบบไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบได้ และ **สี่ ระยะเวลาในการพิจารณานานและขั้นตอนยุ่งยากของสินเชื่อในระบบ** แหล่งเงินกู้ในระบบมีเกณฑ์ในการพิจารณาสินเชื่อที่เป็นระบบ เนื่องจากมีการกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมาย จึงทำให้มีความระมัดระวังในการพิจารณาสินเชื่อ ซึ่งมีขั้นตอนและใช้ระยะเวลา หากผู้ที่มีความต้องการใช้เงินอย่างเร่งด่วนอาจไม่สามารถรอระยะเวลาเพื่อการพิจารณาสินเชื่อได้ จึงหันไปใช้แหล่งเงินกู้

²⁵ นิด้าโพล (17 กรกฎาคม 2560). พฤติกรรมการออมและภาวะหนี้สินของประชาชนในครึ่งปีแรก 2560. สืบค้นจาก <http://www.nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=545>

นอกระบบทดแทน

ในช่วงที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐมีความพยายามที่จะจัดการกับหนี้นอกระบบ แต่ทั้งนี้ยังเห็นการคงอยู่ของหนี้นอกระบบ เพราะการใช้หนี้นอกระบบส่วนหนึ่งเป็น กลไกตลาดที่เมื่อมีความต้องการก็จะมีผู้ที่สนองความต้องการ (หลักอุปสงค์และอุปทาน) เป็นความยินยอมระหว่างผู้กู้หรือลูกหนี้ที่จะยอมรับอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง และความเสี่ยงของการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้นอกระบบ ประกอบกับการขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เจ้าหนี้นอกระบบ ซึ่งแม้ว่าภาครัฐจะพยายามที่จะมีกลไกเพื่อให้เจ้าหนี้นอกระบบมาขึ้น ทะเบียนเพื่อเป็นผู้ให้บริการในระบบก็ตาม แต่ด้วยแนวทางที่จัดให้ไม่สามารถถึงเจ้าหนี้ นอกระบบทุกกลุ่มเข้ามาสู่การกำกับดูแลได้ นอกจากนั้นแล้ว กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีมาตรการที่เพียงพอที่จะสร้างความเกรงกลัวต่อผู้ให้กู้นอกระบบ ทั้งนี้ ปัจจุบันไม่มี กฎหมายสำหรับกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาโดยเฉพาะ จึงต้องใช้การบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทน (สำนักปลัดกระทรวง การคลัง, 2554)

ปัญหาการเข้าถึงระบบการเงินฐานรากของไทย จากปัญหาความยากจนและ ขาดคุณสมบัติในการกู้ยืมเงินในระบบ การแก้ไขปัญหานั้นรัฐได้ส่งเสริมให้ผู้ให้ บริการทางการเงินในรูปแบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน กองทุน หมู่บ้านและกลุ่มออมทรัพย์/ธนาคารชุมชน รวมถึงการรวมกลุ่มอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการเข้าถึงระบบการเงินของประชาชน อีกทั้งยังลดความ เหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีผู้ให้บริการทางการเงินใน รูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา ได้แก่ (สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, 2559)

1) การบริหารสถาบันการเงินที่เป็นทางการขาดความรับผิดชอบ รวมถึง สถาบันการเงินกึ่งทางการและไม่เป็นทางการต่าง ๆ ขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง ในการให้บริการทางการเงิน เพราะกลุ่มทางการเงินในระบบส่วนใหญ่เน้นส่งเสริมการ กู้ยืมเงินมากกว่ามุ่งเน้นการออมและการลงทุน ทำให้ผู้กู้เมื่อได้เงินกู้ดังกล่าวไปแล้ว จะนำเงินไปใช้จ่ายและซื้อสิ่งที่ตนเองต้องการ โดยขาดจิตสำนึกในการต่อยอดการลงทุน เพื่อเพิ่มมูลค่าของเงินที่กู้ยืม อีกทั้งสถาบันการเงินต่าง ๆ ควรที่จะมุ่งเน้นการพัฒนา และยกระดับสินค้าในชุมชนเพื่อให้เป็นแหล่งทุนของชุมชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่แต่อาศัย ความช่วยเหลือจากทางภาครัฐเพียงอย่างเดียว

2) การขาดมาตรฐานในการบริหารและขาดความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งผู้ บริหารองค์กรการเงินระดับฐานรากบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่สามารถ

บริหารจัดการองค์กรได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นผู้บริหารต้องมีความเป็นมืออาชีพและมีธรรมาภิบาลในการสร้างการรับรู้ใหม่ให้เกิดขึ้นเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของคนไทย เปลี่ยนจากการกั๊กมาเป็น การออมเพื่อสร้างวินัยในการออมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน และทำให้ระบบการเงินของประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) การขาดผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลในการรับผิดชอบการพัฒนายกระดับมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงินของชุมชนอย่างแท้จริง มีหน่วยงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องชาญด้านการกำกับดูแลช่วยดำเนินการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรการเงินระดับฐานรากอย่างเป็นระบบ และยั่งยืน

4) ขาดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและขาดกฎหมายรองรับทำให้ไม่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

5) การเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและขาดความรู้ ความเข้าใจในการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินของสถาบันการเงินต่าง ๆ อีกทั้งทางสถาบันการเงินเองยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือทางการเงินของผู้กู้ และวงเงินที่ลูกค้าระดับฐานรากต้องการมักจะเป็นเงินจำนวนน้อย จึงทำให้สถาบันการเงินมีค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่อหน่วยสูง เมื่อผู้กู้ไม่สามารถพึ่งพาการเงินในระบบได้ ผู้มีรายได้น้อยจึงหันไปพึ่งพาการเงินนอกระบบแทน ซึ่งแหล่งเงินทุนนอกระบบนี้ กู้เงินได้ง่ายกว่าแต่ก็คิดดอกเบี้ยสูงมากกว่าด้วยเช่นกัน

6) ขาดความพร้อมเชิงทักษะทางการเงิน เช่น ไม่ทราบวิธีการคำนวณดอกเบี้ย โดยเฉพาะดอกเบี้ยทบต้น และขาดความรู้ความเข้าใจในผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน เช่น เงินฝากและการทำประกันชนิดต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองป้องกันความเสี่ยง เป็นต้น จึงไม่สามารถเลือกใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการที่เหมาะสมกับรูปแบบการดำเนินชีวิตหรือลักษณะรายรับรายจ่ายของตน

7) สถาบันการเงินไม่มีการติดตามถึงการนำวงเงินสินเชื่อไปใช้ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือประชาชนระดับรากหญ้าในการแก้ปัญหาเฉพาะปลายเหตุ ไม่สามารถสร้างผลดีในระยะยาวได้ ทั้งยังก่อให้เกิดผลเสียจากการสร้างหนี้สินที่ได้รับ ดังนั้นการติดตามและแนะแนวทางในการนำเงินที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนากิจการให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง ควบคู่ไปกับการให้วงเงินในการใช้สินเชื่อจึงจะเป็นการแก้ปัญหาประชาชนระดับรากหญ้าในระยะยาวได้

จะเห็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงระบบการเงินของฐานรากถือเป็นความล้มเหลวของระบบตลาด (Market Failure) ด้านข้อมูล ที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึง

ข้อมูลที่จะกลั่นกรองผู้ที่มีความต้องการใช้เงินทุนเข้าสู่ตลาดได้อย่างถูกต้อง (Adverse Selection) รวมถึงพฤติกรรมที่อาจจะเบี่ยงเบนไปหลังจากได้รับเงินกู้ ทำให้การใช้เงินกู้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมได้ (Moral Hazard) ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในการแทรกแซงความล้มเหลวของตลาดดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนในระดับฐานราก สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้

8.5 มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

การเข้าถึงแหล่งเงินกู้เป็นประเด็นที่สำคัญเมื่อกล่าวถึงมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แต่ทั้งนี้ ความช่วยเหลือควรมีลักษณะบูรณาการ เน้นเป้าหมายเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยมีความสามารถในการหารายได้เพิ่มมากขึ้น และสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสมดุลและยั่งยืนได้ แนวคิดในการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิด ได้แก่ การให้บริการแบบถ้วนหน้า (Universal) กับบริการแบบเฉพาะเจาะจง (Targeted) ซึ่งบริการแบบถ้วนหน้านั้นเน้นความเท่าเทียม (Equality) แต่อาจไม่มีความเสมอภาค (Equity) และอาจไม่ยุติธรรม (Justice) ได้ หากไม่มีการดำเนินการให้ผู้ที่เดือดร้อนกว่าได้รับการคุ้มครองที่มากกว่า ซึ่งในทฤษฎีความยุติธรรม จอห์น รอลส์ส พยายามที่จะแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาคำสำคัญอย่างหนึ่งคือ “การกระจายความยุติธรรม” (Distributive Justice) ในการจัดสวัสดิการจำเป็นต้องมีการให้บริการแบบถ้วนหน้า และสังคมไทยได้ดำเนินการไปลักษณะนั้นในหลายมิติ แต่ทั้งนี้ต้องทำควบคู่กับการจัดสวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจงในรูปแบบสวัสดิการแบบผสม Mixed Welfare เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ (ชินชัย ชีเจริญ, 2556)²⁶

บทบาทของรัฐในการพัฒนาและวางระบบการช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้มีรายได้น้อย มีความเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่รัฐบาลนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมมาใช้ควบคู่กับระบบประกันสังคม เมื่อปี พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบันระบบประกันสังคมซึ่งเป็นมาตรการสร้างหลักประกันให้แก่คนที่มีรายได้ รัฐบาลสมทบงบประมาณปีละกว่า 30,000 ล้านบาท ในขณะที่ระบบการช่วยเหลือทางสังคมที่ช่วยคนผู้ไม่มีรายได้ตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมและกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547 และ

²⁶ ชินชัย ชีเจริญ (2556) การพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย. สืบค้นจาก https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=11755

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 รัฐบาลให้เงินอุดหนุน ประมาณปีละ 400 ล้านบาท

ที่ผ่านมา ได้มีความพยายามที่จะกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการให้การช่วยเหลือให้ชัดเจนมากขึ้น โดยมีการดำเนินงานในลักษณะของการขึ้นทะเบียนคนจนมาเป็นครั้งแรก ภายใต้โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดยครั้งแรกมีการดำเนินการในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และกระทรวงการคลังได้นำโครงการนี้มาดำเนินการใหม่ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในปี 2559 โดยใช้ฐานรายได้เป็นเกณฑ์ในการคัดกรองผู้มีรายได้น้อยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 100,000 บาท มาลงทะเบียนผ่านสาขาของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารกรุงไทย เพื่อขอรับสวัสดิการของรัฐในระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม 2559 – 15 สิงหาคม 2559 ในครั้งนั้น สรุยอดผู้ลงทะเบียนเพื่อขอรับสวัสดิการของรัฐจำนวนกว่า 8.3 ล้านคน คิดเป็นกว่าร้อยละ 12.4 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ และโดยส่วนมากจะเป็นหนี้ทั้งในและนอกระบบวงเงินของแต่ละแหล่งเงินกู้ไม่เกิน 30,000 บาท²⁷

การดำเนินการของรัฐบาลเมื่อได้ข้อมูลของผู้มีรายได้น้อยแล้ว จึงได้จัดสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย 2 โครงการในปี 2559 โดยแบ่งเป็นกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง เบิกจ่ายจากงบประมาณปี 2560 ในหมวดงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเป็นเงินกว่า 19,290 ล้านบาท สรุปได้ดังตารางที่ 8.4²⁸

²⁷ ThaiPublica (7 ตุลาคม 2559). ทะเบียนคนจน 8.3 ล้านคน รายได้ไม่ถึงแสนบาท/ปี กู้นอกระบบเกิน 1 แสนบาทกว่า 9 แสนคน อีก 1.4 หมื่นคน แยกหนี้เกิน 1 ล้าน. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2016/10/registration-of-poor-people-6-10-2559/>

²⁸ ThaiPublica (22 พฤศจิกายน 2559). “บักตู่” แจกเงิน “คนจนในเมือง” 5.4 ล้านคน 12,750 ล้านหัวละ 1,500- 3,000 บาท ล้างแบงก์ออมสิน-ธ.ก.ส.-กรุงไทย สำรองจ่ายล่วงหน้า. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2016/11/registration-of-poor-people-22-11-2559/>

ตารางที่ 8.4 มาตรการเพิ่มรายได้ผู้มีรายได้น้อยภายใต้
“โครงการเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” ตามมติครม. ในปี 2559 จำนวน 2 โครงการ

มาตรการเพิ่มรายได้ "คบบ" ภายใต้ "โครงการเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ"						
(หน่วย : ล้านบาท)						
	มตค.ร.ม. 27 ก.ย. 2559		มตค.ร.ม. 22 พ.ย. 2559		รวม 2 โครงการ	
รายได้ต่อปี	เกษตรกร (ล้านราย)	วงกลม	คนงานในเมือง (ล้านราย)	แบงก์รัฐ สำรองจ่าย	รวม (ล้านราย)	วงเงินรวม
-ไม่เกิน 30,000 บาท รับเงิน 3,000 บาท/คน	1.5	4,530	3.1	9,300	4.6	13,830
-30,000-100,000 บาท/ปี รับเงิน 1,500 บาท/คน	1.3	2,010	2.3	3,450	3.6	5,460
รวม	2.9	6,540	5.4	12,750	8.3	19,290

ที่มา: ThaiPublica (2559). <https://thaipublica.org/2016/11/registration-of-poor-people-22-11-2559/>

ต่อมา ในปี 2560 รัฐบาลได้เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 3 เมษายน 2560 ถึง วันที่ 15 พฤษภาคม 2560 มีประชาชนที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ 11.4 ล้านคน จากที่ลงทะเบียนทั้งสิ้น 14.1 ล้านคน และรัฐบาลจัดโครงการ “ประชารัฐสวัสดิการ”²⁹ ซึ่งเป็นการให้วงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อใช้ชำระค่าสินค้าและบริการผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่กำหนด และชำระค่าใช้จ่ายในการเดินทางรถไฟฟ้า รวมถึง ส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้ม สวัสดิการของผู้ถือบัตรได้รับ สรุปสวัสดิการที่ได้รับ (ตารางที่ 8.5) ดังนี้

²⁹ กรมบัญชีกลาง 2560. ประชากรรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. สืบค้นจาก https://www.ghbank.co.th/uploads/wysiwyg/files/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%20v_5.pdf

ตารางที่ 8.5 สวัสดิการที่ได้รับสำหรับผู้มีรายได้น้อย
ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (2560)

สวัสดิการ	บาท/คน/ เดือน	หน่วยงานหรือร้านค้า ที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
ลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน		
๑. วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค		
๑.๑ ผู้ที่มีรายได้เกินกว่า ๓๐,๐๐๐ บาท/ปี	๒๐๐	ร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่นๆ ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด
๑.๒ ผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท/ปี	๓๐๐	
๒. วงเงินส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม (ต่อ ๓ เดือน)	๔๕	ร้านค้าก๊าซที่กระทรวงพลังงานกำหนด
ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		
๑. วงเงินค่าโดยสารรถ ขสมก./รถไฟฟ้า	๕๐๐	รถเมล์ที่มีระบบ e-Ticket/รถไฟฟ้า
๒. วงเงินค่าโดยสารรถ บขส.	๕๐๐	สถานีรถ บขส.
๓. วงเงินค่าโดยสารรถไฟ	๕๐๐	สถานีรถไฟ

ที่มา: กรมบัญชีกลาง (2560: หน้า 5)

นอกจากนั้น เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2560 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติเห็นชอบโครงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามที่กระทรวงการคลังเสนอ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งมีทั้งมาตรการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ผ่อนนาน ในวงเงินสูงสุดถึง 2 ล้านบาท/ราย โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ได้จัดทำโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ได้รับสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ผู้มีรายได้น้อยทั่วไป และบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งสิ้น 3 โครงการ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนและมีระยะเวลากู้ยืมสูงสุดถึง 40 ปี รวมทั้งมีการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามที่ธนาคารกำหนดระยะเวลายื่นคำขอไม่เกินวันที่ 28 ธันวาคม 2561 หรือเมื่อธนาคารได้อนุมัติสินเชื่อเต็มวงเงินโครงการแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีโครงการเพื่อส่งเสริมวินัยทางการเงินให้แก่ประชาชน ประกอบด้วย 1) โครงการของขบวนการวิสาหกิจเพื่อสังคม (วิสาหกิจเพื่อสังคม) ปีใหม่ 2561 เพื่อส่งเสริมวินัยทางการเงินสำหรับลูกค้า ธอส. ผู้มีรายได้น้อย โดย ธอส. จะจ่ายเงินจำนวน 1,000 บาท ให้กับลูกค้ารายย่อยที่มีประวัติผ่อนชำระหนี้ดีย้อนหลัง 48 เดือน ที่ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loans: NPLs) และมีวงเงินกู้รวมวงเงินกู้ทุกบัญชีภายใต้หลักประกันเดียวกันไม่เกิน 1 ล้านบาท โดยต้องเป็นผู้กู้ที่มีการชำระเงินงวดของเดือนธันวาคม 2560 ในช่วงระหว่างวันที่ 1-31 ธันวาคม 2560 คาดว่าจะมี

ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับของขวัญจำนวนประมาณ 165,107 ราย และ 2) โครงการชำระค่านีสินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) โดย ธ.ก.ส. จะคืนดอกเบี้ยให้แก่ลูกค้า 30% ของจำนวนดอกเบี้ยที่ชำระในช่วงวันที่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม 2561 สำหรับลูกค้าที่มีต้นเงินคงเป็นหนี้ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2560 ไม่เกิน 3 แสนบาท คาดว่าจะมีผู้ได้รับของขวัญเป็นเกษตรกรจำนวน 2.3 ล้านราย

จะเห็นได้ว่า รูปแบบของมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่จัดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาเป็นลักษณะการให้เงินหรือจัดสวัสดิการลดค่าใช้จ่าย หรือการสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นมาตรการเฉพาะหน้าและตั้งรับ ซึ่งแนวทางการจัดการช่วยเหลือควรมีลักษณะบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นระบบ เน้นการสร้างรายได้เพิ่มขึ้น และสร้างความยั่งยืนของรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ และนำไปสู่ความมั่นคงทางการเงิน โดยต้องประเมินสถานะและผลกระทบต่อฐานะทางการคลัง เพื่อให้มาตรการมีความยั่งยืน และสามารถช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยได้อย่างต่อเนื่อง การสร้างฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยมีความสำคัญมาก เพื่อสามารถคัดกรองผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ และทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพ และลดปัญหาผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือมาใช้สิทธิโดยไม่ชอบ แต่ทั้งนี้ เภมณีในการคัดกรองควรมีความระมัดระวัง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการระบุตัวตนของผู้มีรายได้น้อยให้ถูกต้องตรงกับเป้าหมายของความช่วยเหลือได้

8.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้สามารถที่จะเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ จำเป็นที่ต้องพิจารณาไปถึงศักยภาพในการหารายได้เพื่อสร้างคานาเชื่อถือทางการเงิน แนวทางการช่วยเหลือควรมีทั้งมาตรการถ่วงหน้า และมาตรการเฉพาะเจาะจงเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ เน้นให้ผู้มีรายได้น้อยมีศักยภาพเพิ่มขึ้นเพื่อการหารายได้ ซึ่งการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ในระบบเป็นแนวทางหนึ่ง ซึ่งมีแนวทางในการศึกษาเชิงนโยบายและขับเคลื่อนนโยบาย

8.6.1 การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชนหรือสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย (Microfinance Institutions)

แนวคิดในการพัฒนาสถาบันการเงินชุมชนหรือสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย อาจพิจารณาจากการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หรือกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ

ในชุมชน ยกกระดับให้เป็นสถาบันการเงินชุมชนหรือสถาบันการเงินเพื่อรายย่อยดังกล่าว แล้วนั้น ในช่วงที่ผ่านมา สภาพัฒนาฯ ได้เสนอให้มีการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานราก เพื่อให้ประชาชนในชุมชนที่มีฐานะยากจนและไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ง่าย โดยเริ่มจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนสัจจะออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกลุ่มการออมอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว และพัฒนาเพื่อยกระดับให้กองทุนในชุมชนเป็นสถาบันการเงินระดับฐานราก โดยการจัดตั้งโครงการเงินฐานราก ภายใต้การดำเนินการของธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. ทำหน้าที่คัดสรรกองทุนในชุมชนที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับดี มีความเข้มแข็ง สมาชิกในกลุ่มมุ่งเน้นการออม และมอบสิทธิประโยชน์ให้กองทุนที่มีศักยภาพ เพื่อจูงใจให้เข้าร่วมอย่างสมัครใจ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือในการยกระดับมาตรฐานบัญชี การพัฒนาโปรแกรมการธนาคารและบัญชี การให้สิทธิในการเป็นตัวแทนในการรับโอนเงินระหว่างเมืองและในท้องถิ่น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถกู้เงินให้กับสมาชิกในกลุ่มผ่านเครือข่ายแม่ข่าย การได้รับความรู้ทางการเงิน การเป็นช่องทางในการออมของกองทุนการออมแห่งชาติผ่านธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ โดยมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมการพัฒนาชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ผลักดันและพัฒนายกระดับเป็นสถาบันการเงินของชุมชนเข้าสู่โครงการเงินระดับฐานราก เพื่อช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินในชนบทของไทย ทั้งนี้ องค์กรการเงินชุมชนในเครือข่ายจะช่วยทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมโยงต่อไปยังกลุ่มการออมชุมชนและกองทุนต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ยังไม่ได้เข้ามาสู่เครือข่ายอีกด้วย

ดังนั้น การดำเนินงานในระยะต่อไปต้องผลักดันให้มีพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อให้งานด้านระบบการเงินทั้งหมดของประเทศมีความเชื่อมโยง เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีความต่อเนื่องกับระบบธนาคารเฉพาะกิจ สหกรณ์ออมทรัพย์ ประกันภัย ธนาคารพาณิชย์ และตลาดทุน ซึ่งพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานรากนี้ จะให้สถานะความเป็นนิติบุคคลแก่องค์กรการเงินชุมชนที่เข้าเป็นสมาชิกของโครงการ และวางกรอบการดำเนินงานเพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาองค์กรการเงินในระดับฐานรากให้เหมาะสมตามขนาดและตามพื้นที่ของแต่ละแห่งที่มีเอกลักษณ์ต่างกัน

นอกจากนี้ ควรพัฒนา “กองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก” โดยอาจจัดสรรกำไรจากการดำเนินงานของแม่ข่ายโครงการเงินระดับฐานรากในการจัดตั้ง

เพื่อใช้ในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ซึ่งจะช่วยให้เงินของประชาชนในระดับฐานรากยังคงอยู่ในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับชีวิตของประชาชนในชุมชน

การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชนหรือสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย เป็นสถาบันการเงินเพื่อคนระดับรากหญ้าที่มีรายได้ต่ำอย่างแท้จริง โดยมีธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส. เป็นแม่ข่ายเพื่อช่วยในการพัฒนา สถาบันการเงินชุมชนหรือเพื่อรายย่อยสามารถกำหนดเกณฑ์การดำเนินงาน ผลผลิตภัณฑ์และบริการของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ดีกว่า ซึ่งมีสมาชิกในกลุ่มหรือคนในท้องถิ่นเป็นกรรมการในการดำเนินงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของร่วม ตัวอย่างเช่น การให้กรรมการและสมาชิกของกลุ่มต้องถือหุ้นในธนาคารอย่างน้อยคนละ 1 หุ้น การเป็นส่วนหนึ่งในการคัดเลือกคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น

การบริหารและการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชน อาจมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1) สถาบันการเงินชุมชนสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารได้ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอนุญาตให้สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝาก “สูงกว่า” อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ อัตราดอกเบี้ยของนาโนไฟแนนซ์ และพีโกไฟแนนซ์ (ตัวอย่างของธนาคารกรามีน กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 20 และอัตราดอกเบี้ยเงินฝากร้อยละ 10) แต่อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต้องไม่สูงกว่าดอกเบี้ยของเงินนอกระบบ

2) สถาบันการเงินชุมชนต้องมีการรับฝากเงินจากกลุ่มคนที่มีฐานะยากจนเป็นหลัก และมีการรับฝากเงินบางส่วนจากคนรวย เพื่อเป็นเงินทุนสำหรับการดำเนินงาน รวมถึงสามารถระดมทุนจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นแม่ข่ายได้

3) การกำหนดรูปแบบของการกั๊กยืมของสมาชิกให้เป็นรูปแบบการกั๊กยืมแบบกลุ่ม แต่ทั้งนี้ จำนวนของสมาชิกต่อกลุ่มต้องไม่สูงจนเกินไปจนเป็นภาระและลดความคล่องตัว ที่ผ่านมาก ตัวอย่างของธนาคารออมสินกำหนดให้การกั๊กยืมแบบกลุ่มมีจำนวนสมาชิก 25 คนต่อการกั๊กยืมแบบกลุ่ม ซึ่งค่อนข้างสูงเกินไป การกั๊กยืมแบบกลุ่มจะช่วยให้เพิ่มกลไกในการตรวจสอบ ลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลทั้ง adverse selection และ moral hazard ได้ ทั้งนี้ อาจกำหนดเงื่อนไขในการทำงานของกลุ่มให้เป็นระบบ เช่น การกำหนดการประชุมกลุ่มเป็นประจำ การสร้างกลไกในการเรียนรู้ร่วมกันในการบริหารจัดการระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มเพื่อส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้ในการทำงานของชุมชน

4) บทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแลสถาบันการเงินชุมชน ต้องไม่ใช่การแทรกแซงการดำเนินงาน แต่ต้องมุ่งเน้นเสริมสร้างสมรรถนะที่จำเป็น มีการให้ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน ตัวอย่างเช่น การสร้างระบบวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Assessment) จากการทำธุรกรรมทางการเงิน แก่ผู้รับบริการของสถาบันการเงินชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น การวิเคราะห์ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้รับบริการที่ขอสินเชื่อว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดีขึ้นหรือไม่ มีการยกระดับรายได้สูงกว่าระดับเดิมหรือหลุดพ้นจากความยากจนหรือไม่ แนวโน้มโอกาสในการศึกษาต่อของบุตรหลานเพิ่มสูงขึ้นหรือไม่ เป็นต้น รวมถึงต้องมีการพัฒนาระบบประเมินคุณภาพและพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน เพื่อสะท้อนถึงความสามารถในการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย เป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุงบริการและพัฒนาผลิตภัณฑ์ และนำไปสู่ความไว้วางใจของผู้รับบริการได้อย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ แนวทางในการพัฒนาระบบการเงินชุมชน หรือสถาบันการเงินเพื่อรายย่อยต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ ให้วิสัยทัศน์ ระบบสถาบันการเงินไทยแข่งขันได้ สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายขึ้นด้วยราคาที่เป็นธรรม และไม่บิดเบือนและสนับสนุนการเชื่อมโยงการค้าการลงทุนในภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน โดยมีมาตรการประกอบด้วย 1) ส่งเสริมการใช้บริการทางการเงินและการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ และเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ (Digitization & Efficiency) 2) เชื่อมต่อการค้าการลงทุนในภูมิภาค (Regionalization) 3) ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Access) และ 4) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน (Enablers) (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559)

8.6.2 เพิ่มบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการสนับสนุนสถาบันการเงินชุมชน และการจัดสรรเงินทุนเพื่อรายย่อยในลักษณะที่ตรงกับความต้องการเพิ่มขึ้น

สถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. มีการดำเนินงานมาอย่างยาวนาน ทำให้ธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองนี้ทราบถึงสถานะทางเศรษฐกิจของลูกค้าระดับรากหญ้า ทั้งยังมีระบบการดำเนินงานที่ยืดหยุ่นมากกว่าธนาคารพาณิชย์ ทำให้มีข้อได้เปรียบด้านการตลาดอย่างมาก ดังนั้น ธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองนี้จึงมีความเหมาะสมในการเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงให้แก่สถาบันการเงินชุมชนหรือสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย ในระยะแรกของการดำเนินการของสถาบันการเงินชุมชน สถาบันการเงิน

เฉพาะกิจที่เป็นแม่ข่ายควรเข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) กำหนดกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน พัฒนาผลิตภัณฑ์และเพิ่มความสามารถด้านการบริการที่ตอบโจทย์ความต้องการของสมาชิกผู้รับบริการ และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเงินและการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเป็นรูปธรรม

2) ให้ความรู้ทางบัญชี และการบริหารการเงินที่จำเป็นในการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชน รวมถึงการวางแผนการเงินทั้งระยะสั้นและระยะยาว

3) เป็นแหล่งเงินทุนที่จะช่วยอุดหนุนแหล่งเงินทุน ซึ่งอาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนแก่สถาบันการเงินชุมชน

4) เน้นบทบาทด้านการดูแลมากกว่าการกำกับ เพื่อให้สถาบันการเงินชุมชนดำเนินงานตามกลไกของสถาบันเองปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก และมีเสถียรภาพในการดำเนินงาน

5) เป็นศูนย์กลางประสานงานของเครือข่ายสถาบันการเงินชุมชนในท้องถิ่น และพื้นที่ใกล้เคียง

6) เป็นตัวกลางในการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลในมาตรการเฉพาะเจาะจงที่รัฐบาลจัดให้มีขึ้น เพื่อเป็นสวัสดิการแก่สมาชิกของสถาบันการเงินชุมชนที่มีรายได้ไม่แน่นอนและต้องการความช่วยเหลือ

7) วางแผนเพื่อรองรับการขยายตัวของสถาบันการเงินชุมชนที่มีศักยภาพในการดำเนินงาน ที่พร้อมเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินระดับฐานราก

8.6.3 การพัฒนาระบบสหกรณ์ให้สามารถตอบโจทย์ความต้องการทางด้านการเงินได้ โดยเฉพาะกลุ่มชุมชนและประชาชนฐานราก

สหกรณ์เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการรวมกลุ่มอย่างสมัครใจของคนที่มีความต้องการด้านเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจในชุมชน โดยมีคนในชุมชนเป็นผู้บริการจัดการในลักษณะที่เป็นการพึ่งพาตนเองแบบถาวร องค์กรประเภทนี้จึงมีมากมายแตกต่างกันไปตามปัญหาหรือประเภทของอาชีพ เนื่องจากสหกรณ์มีศักยภาพในการแก้ปัญหาและดำเนินการได้ตรงตามเป้าประสงค์ของสมาชิกในกลุ่ม แต่ทั้งนี้ การกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ที่ผ่านมายังมีประเด็นที่ต้องได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับการขยายตัว

และส่งเสริมให้สหกรณ์สามารถขยายศักยภาพออกไปได้อีก

แนวทางในการปฏิรูประบบสหกรณ์ที่ผ่านมา มุ่งเน้นการสร้างเชื่อมั่นทางการเงินให้แก่ระบบสหกรณ์ โดยเฉพาะกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยกระทรวงการคลังได้เสนอแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และคณะรัฐมนตรีได้มติให้ความเห็นชอบแนวทางดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 โดยประกอบด้วย 4 แนวทาง ได้แก่ 1) ให้มีการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ 2) จัดทำร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 3) ปรับปรุงโครงสร้างระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ฯ ให้ความสำคัญและคล่องตัว และ 4) พัฒนาระบบข้อมูลระบบสารสนเทศของสหกรณ์ให้มีความทันสมัย³⁰ โดยยังมีได้มีการกล่าวถึงการพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อให้เป็นฐานการเงินสำหรับฐานรากเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่สหกรณ์มีศักยภาพที่จะขยายบทบาทไปสู่การพัฒนากระบวนการเงินฐานรากได้

อุดมการณ์ของสหกรณ์ไม่ใช่เพียงการตอบสนองความต้องการในเชิงเศรษฐกิจเท่านั้น แต่รวมถึงการตอบสนองความต้องการในเชิงการเมืองและสังคมด้วย ดังนั้น การพัฒนาการทำงานของสหกรณ์ควรคำนึงถึงการบริการที่ครอบคลุมความต้องการด้านอื่น ๆ ของสมาชิกด้วย และบูรณาการการดำเนินงานของสหกรณ์ให้สามารถตอบสนองเป้าหมายทั้งในเชิง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยร่วมมือกับภาครัฐกิจและภาคสังคม กล่าวคือ ควรมีการยกระดับสหกรณ์เป็นศูนย์กลางของชุมชน

บทบาทหนึ่งที่สหกรณ์จะเป็นศูนย์กลางของชุมชน คือ การพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นศูนย์ข้อมูลและเครือข่ายข้อมูลทางเศรษฐกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนและกระจายข้อมูลข่าวสารที่มีความสำคัญต่อการวางแผนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสมาชิกสหกรณ์ และทำหน้าที่เป็นสัญญาณเตือนภัยทางเศรษฐกิจแก่สมาชิก เมื่อปัจจัยทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อสมาชิก

ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ ควรเน้นการสร้างการแข่งขันของสหกรณ์ให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินของชุมชนและสมาชิก โดยหน่วยงานที่มีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแล ต้องมีส่วนช่วยในการสร้างความเข้มแข็ง และสนับสนุนการดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าว โดยมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการบรรลุ

³⁰ กระทรวงการคลัง (2560). แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน. ข่าวกระทรวงการคลัง. ฉบับที่ 21/2560. 8 มีนาคม 2560. สืบค้นจาก https://www.mof.go.th/home/Press_release/News2017/021.pdf

เป้าหมายดังกล่าว รวมถึงการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์นั้นจนเกิดผลสำเร็จ

นอกจากนั้น สหกรณ์ยังสามารถพัฒนาศักยภาพให้เป็นกลไกในการจัดสรรสวัสดิการไปสู่แรงงานนอกระบบได้ เนื่องจากสมาชิกของสหกรณ์ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ทำงานอยู่นอกระบบ เช่น เกษตรกร คนขับรถแท็กซี่ พ่อค้า แม่ขายในชุมชน เป็นต้น ปัญหาของแรงงานนอกระบบเหล่านี้ คือ การไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โดยเฉพาะระบบประกันสังคม แต่จุดแข็งของสหกรณ์มีความใกล้ชิดกับสมาชิกสหกรณ์หลายแห่งมีกลไกจัดเก็บเงินออมและจัดสวัสดิการทางด้านสมาชิกอยู่แล้ว สหกรณ์จึงสามารถพัฒนาเป็นตัวกลางที่เหมาะสมเชื่อมโยงระบบสวัสดิการสังคมมาสู่ประชาชนที่อยู่นอกระบบ ซึ่งภาครัฐอาจศึกษากระบวนการสหกรณ์ เพื่อออกแบบระบบสหกรณ์ให้เป็นช่องทางในการจัดสรรสวัสดิการสังคมไปสู่สมาชิก ประสานการทำงานกับระบบประกันสังคมและระบบสวัสดิการสังคมอื่น ๆ เพื่อให้สมาชิกที่เป็นแรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐได้มากขึ้น รวมถึง การขยายบริการไปสู่การประกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ อาทิ การประกันความเสียหายของผลผลิต ประกันสุขภาพ ประกันชีวิต เป็นต้น

ดังนั้น ในภาวะที่สหกรณ์เผชิญความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น การแข่งขันรุนแรงขึ้น กระบวนการสหกรณ์ต้องได้รับการปฏิรูปทั้งระบบ ต้องเร่งปรับตัวเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันโดยนำการบริหารสมัยใหม่มาใช้ นำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ โดยต้องเริ่มจากการสร้างความเข้มแข็งภายในกระบวนการสหกรณ์ วางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดตำแหน่งที่เหมาะสมของสหกรณ์ในระบบเศรษฐกิจ และแสวงหาความร่วมมือภายในและภายนอกกระบวนการสหกรณ์ นำบุคลากรที่มีวิสัยทัศน์และความสามารถในการบริหารจัดการ มาช่วยทำงาน ต้องการผู้นำที่มีความตั้งใจในการปฏิรูปสหกรณ์ และต้องการความร่วมมือของสมาชิกทุกคน โดยภาครัฐต้องให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการดังกล่าวอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม

8.6.4 การสร้างระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย เพื่อระบุผู้มีความต้องการความช่วยเหลือที่แม่นยำมากขึ้น

ในช่วงที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2559 รัฐบาลได้ดำเนินการโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดยดำเนินการ 2 ครั้ง ในปี 2559 และในปี 2560 โดยมีผู้มาขึ้นทะเบียน 8.3 ล้านคน และ 14.1 ล้านคน ของแต่ละครั้งตามลำดับ โดยเป้าหมายเพื่อให้รัฐสามารถการออกแบบสวัสดิการได้ตรงกับความต้องการ และช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้หลุดพ้นจากสภาพความยากจนได้ดียิ่งขึ้น โดยในปี 2559 ได้จัดสวัสดิการในรูปแบบ

ของการให้เงินช่วยเหลือ และในปี 2560 ได้ให้เป็นบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ดังกล่าวไว้แล้ว ในหัวข้อที่ 4

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตจากนักวิชาการที่เห็นว่า มีโอกาสที่ตัวเลขผู้ลงทะเบียนคนจนที่ได้รับ จะไม่ใช่ผู้ที่มีความยากจนและต้องการความช่วยเหลือที่แท้จริง อยู่เป็นจำนวนหนึ่ง ทั้งนี้ พิริยะ ผลพิรุฬห์ (2560)³¹ ได้ระบุสาเหตุของความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลคนจนไว้ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยเฉพาะเรื่องรายได้ของผู้ลงทะเบียนได้ เพราะส่วนมากเป็นแรงงานนอกระบบ รวมถึงเกณฑ์ในการคัดกรองที่ดูจากรายได้และการถือครองทรัพย์สินไม่ครอบคลุม และมีข้อมูลหลายส่วนที่ทำให้ไม่แน่ใจว่าเป็นผู้ที่ยากจนจริง หรือเป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจ เช่น การศึกษา การไม่มีเงินกู้ เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรพัฒนาแนวทางเพื่อการระบุตัวตนของคนยากจนได้แม่นยำมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การใช้งบประมาณในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยมีการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

8.6.5 จัดมาตรการเฉพาะเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีความสามารถในการกู้ยืมในระบบได้

โดยทั่วไปลูกค้าที่มีความต้องการสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบทั่วไป จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การอนุมัติสินเชื่อที่ทางสถาบันการเงินนั้นกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาหลักทรัพย์หรือผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเพื่อให้ได้รับอนุมัติสินเชื่อ แต่เนื่องจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนที่มีความต้องการด้านการเงิน เป็นกลุ่มคนระดับฐานรากที่มีเงินทุนต่ำในการประกอบอาชีพ มักจะมีรายได้น้อยและไม่แน่นอน และขาดหลักทรัพย์/ผู้ค้ำประกันแน่นอนว่าย่อมไม่ได้รับอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบอย่างแน่นอน และผลักให้ใช้บริการสินเชื่อนอกระบบเป็นทางเลือกที่เสี่ยงไม่ได้

เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันการเงินชุมชนที่สามารถจัดรูปแบบการให้บริการเงินทุนให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม และสามารถอยู่รอดทางธุรกิจได้ แต่อาจยังมีผู้มีรายได้น้อยจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงเงินทุนได้ เนื่องจากไม่ผ่านเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงินชุมชนเนื่องจาก มีความเสี่ยงสูงจนเกินระดับที่สามารถที่ยอมรับได้ในกรณีนั้นรัฐอาจพิจารณาจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือเฉพาะเจาะจงสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีความสามารถในการกู้ยืม ตัวอย่างเช่น การอุดหนุนอัตรา

³¹ พิริยะ ผลพิรุฬห์. (28 สิงหาคม 2560). เพราะเหตุใดการหาคนจนจึงเป็นเรื่องยาก?? สืบค้นจาก https://piriya-pholphirul.blogspot.com/2017/08/blog-post_28.html?m=1

ดอกเบี้ยในระดับที่ชดเชยความเสี่ยงให้กับผู้กู้ เป็นต้น มาตรการเฉพาะเจาะจงนี้จะช่วยให้ผู้มีความต้องการที่แท้จริงสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ โดยรัฐมีข้อจำกัดในการใช้เงินงบประมาณมากกว่าที่จะเป็นมาตรการแบบถ้วนหน้า

นอกจากนี้แล้ว ภาครัฐควรมีมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันการเงินชุมชน เพื่อการแบ่งเบาภาระความเสี่ยงจากสถาบันการเงินชุมชน ได้แก่

1) พัฒนาระบบการคุ้มครองเงินฝากให้กับองค์กรการเงินฐานราก เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงและความเชื่อมั่นแก่ลูกค้า/สมาชิกสถาบันการเงินชุมชน ซึ่งในช่วงแรกของการดำเนินการสถาบันการเงินระดับฐานรากยังไม่มีทุนการดำเนินงานที่เพียงพอเพื่อการคุ้มครองเงินฝากนี้ ภาครัฐจึงควรอุดหนุนเงินทุนขั้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้าองค์กรการเงินระดับฐานราก จะทำให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นและเกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการใช้บริการทางการเงินซึ่งทำให้การพัฒนาธุรกรรมการเงินฐานรากดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ การจ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบประกันฝากของสถาบันการเงินชุมชน อัตราการจ่ายเงินสมทบจะต้องอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่สูงมากนัก เพื่อมิให้เป็นภาระแก่สถาบันการเงินชุมชน และทำให้ระบบมีความยั่งยืนได้ และต้องมีการกำหนดวงเงินรับประกัน ซึ่งจากการข้อมูลจากการสำรวจข้อมูลผู้ใช้บริการด้านเงินฝากและเงินออมส่วนใหญ่พบว่า สมาชิกผู้ฝากเงินจะมีจำนวนเงินต่ำกว่า 50,000 บาท ของผู้ฝากเงินที่กลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้านของปริมาณเงินฝากที่แต่ละองค์กร ดังนั้น วงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมจึงอยู่ที่ 20,000 บาทต่อราย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558)

2) สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลของสมาชิกสถาบันการเงินชุมชน เนื่องจากองค์กรการเงินระดับฐานรากเกิดจากการรวมตัวกันภายในชุมชน ซึ่งมีข้อดีสำคัญคือ การมีความคุ้นเคยและรู้จักผู้มาขอสินเชื่อเป็นอย่างดี ซึ่งช่วยแก้ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ได้ แต่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการดำเนินงานในระยะยาว ภาครัฐควรให้การสนับสนุนด้านการจัดทำฐานข้อมูลของสมาชิกสถาบันการเงินชุมชน เพื่อรองรับการขยายตัวของสถาบันการเงินชุมชนในอนาคต

3) ให้ความรู้ทางการเงินและการบัญชีแก่ประชาชนเพื่อให้มีความพร้อมเชิงทักษะทางการเงิน รัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์กลางให้ความรู้ทางการเงินในสถาบันการเงินชุมชน ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้มีทัศนคติที่ถูกต้องต่อการออมและการลงทุน มีความเข้าใจในการบริการด้านสินเชื่อ

รวมถึงการวางแผนทางการเงินในอนาคต และสามารถตัดสินใจเลือกสิ่งที่เหมาะสมกับตนเองภายใต้ความเสี่ยงที่รับได้

4) จัดให้มีการสื่อสารในเรื่องของข้อมูลและรายละเอียดทางการเงินประจำสถาบันการเงินชุมชนในแต่ละท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกของสถาบันการเงินชุมชนมีความสนใจและเปิดรับข้อมูลทางการเงินเพื่อประกอบการสามารถตัดสินใจและมีความมั่นใจในการใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินมากขึ้น ส่วนระยะยาวควรพิจารณาจัดให้มีการจัดตั้งศูนย์การคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน

5) สนับสนุนการนำเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและการจัดการข้อมูลเข้ามาช่วยพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงิน ซึ่งมีส่วนช่วยในการลดต้นทุนของสถาบันการเงินชุมชน และเพิ่มความสะดวกของช่องทางให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก/ผู้รับบริการทางการเงิน

8.6.6 มาตรการพัฒนารายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้สามารถสร้างรายได้ที่ยั่งยืน และเพิ่มศักยภาพในการกู้ยืม

นอกเหนือจากมาตรการสนับสนุนในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้แล้ว รัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนารายได้และสร้างความมั่นคงในรายได้ให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ที่ผ่านมามาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เป็นลักษณะการเพิ่มรายได้แบบเงินให้เปล่า ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยเหลือได้ในระยะสั้น หากไม่ได้รับการช่วยเหลือแล้ว ก็จะเข้าสู่ภาวะความเดือดร้อนทางการเงินเท่าเดิม นอกจากนี้ มาตรการในลักษณะนี้อาจส่งผลในทางลบในลักษณะที่สร้างนิสัยการได้รับความช่วยเหลือจนเคยชิน และรอให้รัฐบาลช่วยเหลือ มากกว่าที่จะพัฒนาตนเอง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้น แนวทางการแก้ปัญหาจึงควรมีลักษณะบูรณาการและเป็นมาตรการถาวร

การช่วยเหลือทางสังคมที่มีลักษณะเป็นความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มควรมุ่งเน้นสำหรับกลุ่มที่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจริง ๆ เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ฯลฯ ในขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยทั่วไปควรใช้มาตรการที่จะช่วยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นแบบยั่งยืน ไม่ใช่ลักษณะการได้รับสวัสดิการเป็นครั้งคราว

จากการวิเคราะห์ข้อมูลรายได้และรายจ่ายของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (สำนักข่าวอิศรา, 2559)³² พบว่า กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 แรกในประเทศกว่า

³² สำนักข่าวอิศรา (2559). ดร.เดชารัต ชี้แจกเงินคนจนช่วยได้เดือนเดียว แนะแก้ยาวให้ดูค่าจ้าง-สินค้าเกษตร. 27 พฤศจิกายน 2559 สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-slide/52122-tu26.html>

ร้อยละ 60 เป็นกลุ่มเกษตรกร และร้อยละ 40 เป็นกลุ่มคนทำงาน เมื่อวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดนั้น ส่วนใหญ่เป็น ค่าอาหาร คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 48 เนื่องจากแนวโน้มราคาอาหารแพงขึ้น รองลงมาเป็น ค่าที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง และการสื่อสาร คิดเป็นสัดส่วนรวมกว่าร้อยละ 83 ซึ่งเมื่อรวมสองส่วนเข้าด้วยกันแล้วรายจ่ายจะสูงกว่ารายได้ของครัวเรือน มากถึงร้อยละ 27 หรือมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ต่อเดือนอยู่ที่ประมาณ 2,500 บาท ซึ่งทำให้ต้องเข้าสู่ภาวะเป็นหนี้ย่ำแย่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หากลดค่าใช้จ่ายในหมวดนี้จะช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในชีวิตให้กับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้มากขึ้น

หากพิจารณาแหล่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย จะพบว่า รายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การปลูกพืชผักสวนครัวไว้รับประทาน การหาของป่า ซึ่งเดิมในปี 2554 มีสัดส่วนร้อยละ 32.0 แต่ในปี 2558 พบว่าสัดส่วนมีแนวโน้มลดลง เหลือร้อยละ 30.0 ในขณะที่รายได้จากเงินช่วยเหลือสงเคราะห์เพิ่มขึ้นจากเดิม สัดส่วนร้อยละ 19.0 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21.2 ตามลำดับ (สำนักข่าวอิศรา, 2559) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้ที่ผ่านไม่ได้มุ่งเน้นการช่วยตนเอง แต่กลับเป็นรูปแบบของการสงเคราะห์มากกว่า ซึ่งอาจเป็นแนวทางที่ไม่ยั่งยืนนัก

นอกจากนั้น แหล่งรายได้สำคัญของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่จนที่สุด คือ ค่าจ้าง/เงินเดือน แต่ที่ผ่านมากลับเพิ่มขึ้นน้อยมาก รวมถึงสถานการณ์ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำยิ่งส่งผลต่อรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย คือ การทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยยกระดับค่าจ้าง รวมถึงการยกระดับราคาสินค้าเกษตรให้เพิ่มสูงขึ้น จะช่วยแก้ปัญหาของผู้มีรายได้น้อยได้ระยะยาว รวมถึงการสวัสดิการแบบถ้วนหน้า เช่น หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สวัสดิการด้านการศึกษา ฯลฯ มาตรการเหล่านี้จะช่วยเหลือลดค่าใช้จ่ายของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดได้เป็นอย่างดี

การจัดสวัสดิการแบบเฉพาะเจาะจง เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ในลักษณะที่ดำเนินการอยู่ที่มีการให้ขึ้นทะเบียนคนจนนั้น อาจไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสมนัก จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงความยุ่งยากในการระบุตัวตนที่แท้จริงของคนจน รวมถึงปัญหาในลักษณะอื่น อาทิ รายได้ของครัวเรือนอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ตามสภาวะทางเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นครัวเรือนที่มีรายได้มากในวันนี้ อาจกลายเป็นครัวเรือนที่มีรายได้น้อยในอนาคต ทำให้การขึ้นทะเบียนคนจนไม่เป็นปัจจุบัน และมีต้นทุนสูงในการดำเนินการ ระบบสวัสดิการที่จัดสรรให้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ขึ้นทะเบียนไว้ในลักษณะแบบเหมารวมอาจไม่ตรงความต้องการเฉพาะกลุ่มนัก

บางสวัสดิการอาจไม่ได้ประโยชน์ กล่าวคือ สวัสดิการที่แตกต่างกันมีผลกระทบต่อ คุณชีวิตไม่เหมือนกันในแต่ละกลุ่มความต้องการ รวมถึง ปัญหาความไม่เท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำ และความแตกแยกในสังคมจากการที่มีการกำหนดให้คนกลุ่มหนึ่ง ต้องจดทะเบียนว่าเป็นคนจน จึงจะได้รับสวัสดิการบางรูปแบบจากรัฐบาล อาจส่งผลกระทบต่อทางสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้

ดังนั้น มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ควรเน้นการสร้างรายได้ และยกระดับ คุณภาพชีวิตด้วยการลดรายจ่ายที่จำเป็น โดยที่ระบบเศรษฐกิจยังคงเดินหน้าต่อไปได้ การเพิ่มอัตราค่าจ้าง รวมถึงเพิ่มค่าตอบแทนภาคการเกษตร จะส่งผลต่อคุณภาพชีวิต ของประชากรได้ดีกว่า

8.7 บทส่งท้าย

การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เป็นปัญหาที่รัฐบาลในทุกสมัยให้ความสำคัญ เนื่องจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อย มีศักยภาพในการกู้ยืมต่ำ มีรายได้น้อย ไม่แน่นอน กอปรกับรายได้น้อยเพียงพอกับรายจ่าย ทำให้มีความจำเป็นต้องเข้าสู่ ภาวการณ์เป็นหนี้ย่ำแย่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นปัญหาสังคมที่รัฐบาลพยายามกำหนด นโยบายและมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหา การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา แนวทางและมาตรการการเงินรายย่อยให้ผู้แก่ชุมชนและผู้ประกอบการ รวมถึงครัวเรือน ที่มีศักยภาพให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบได้ โดยทำการศึกษาประสบการณ์ของการ ให้สินเชื่อรายย่อยของต่างประเทศ ศึกษาจุดอ่อนและจุดแข็งของมาตรการของไทยที่ ผ่านมา และเสนอมาตรการการเงินรายย่อยให้ผู้แก่ชุมชนและผู้ประกอบการที่มี ศักยภาพเข้าถึงสินเชื่อได้ จากการศึกษาผู้ให้บริการทางการเงินในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ให้บริการทางการเงินที่เป็นทางการ กึ่งทางการเงิน และ ไม่เป็นทางการ พบว่า มีช่องทางในการให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยหลายช่องทาง แต่ อย่างไรก็ตาม ยังมีบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ จึงจำเป็นต้องมี มาตรการที่จะช่วยเหลือให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) การพัฒนาสถาบันการเงินชุมชนหรือสถาบันการ เงินเพื่อรายย่อย (Microfinance Institutions) 2) เพิ่มบทบาทของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจในการสนับสนุนสถาบันการเงินชุมชน และการจัดสรรเงินทุนเพื่อรายย่อยใน ลักษณะที่ตรงกับความต้องการเพิ่มขึ้น 3) การพัฒนาระบบสหกรณ์ให้สามารถตอบโจทย์ ความต้องการทางด้านการเงินได้ โดยเฉพาะกลุ่มชุมชนและประชาชนฐานราก

4) การสร้างระบบฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อย เพื่อระบุผู้ที่มีความต้องการความช่วยเหลือที่
แม่นยำมากขึ้น 5) จัดมาตรการเฉพาะเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีความสามารถ
ในการกู้ยืมในระบบได้ และ 6) มาตรการพัฒนารายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้สามารถ
สร้างรายได้ที่ยั่งยืน และเพิ่มศักยภาพในการกู้ยืม.

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการคลัง 2560 *แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน*. ข่าวกระทรวงการคลัง. ฉบับที่ 21/2560. 8 มีนาคม 2560. สืบค้นจาก https://www.mof.go.th/home/Press_release/News2017/021.pdf
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2558 *รายงานประจำปี 2558*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.pawn.co.th/prakad/annualreport58.pdf>
- กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2558 *สถิติสหกรณ์*. สืบค้นจากเว็บไซต์. http://www.cpd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3244&filename=Cooperative_Infor_Statistics
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย 2559 *ข้อมูลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต* วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2559 สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.cdd.go.th/web/cdd_tab_detail.php?cat_id=1&media_id=232&tsdmod_file=tsdmod_noticedetail&tsdmod_list=tsdmod_noticelist
- กรมบัญชีกลาง 2560. *พระราชรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ*. สืบค้นจาก https://www.ghbank.co.th/uploads/wysiwyg/files/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%AA%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%AA%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%20v_5.pdf
- ชินชัย ชี้เจริญ 2556 *การพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย*. สืบค้นจาก https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=11755
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2555 *ตลาดทุน: แหล่งเงินทุนของระบบการเงินระดับรากหญ้า*. กันยายน 2555 [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 23 มิถุนายน 2554.
- พงษ์นรินทร์ อัสวเศรษฐี และคณะ 2541 *กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกิจกรรมเครือข่าย*. กรมการพัฒนาชุมชน 2541. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://thamuang.cdd.go.th/saving.html>

- ภาคณี พงศ์พิโรตม 2556 *การเงินระดับฐานราก (Microfinance)*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <https://www.scebic.com/th/detail/product/914>
- ไมโครไฟแนนซ์ในประเทศไทย. 2552 แหล่งข้อมูล. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.microfinancethailand.com/th/faqs.htm#faqth-2>
- นิด้าโพล (17 กรกฎาคม 2560). *พฤติกรรมการออมและภาวะหนี้สินของประชาชนในครึ่งปีแรก 2560*. สืบค้นจาก <http://www.nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=545>
- พิริยะ ผลพิรุฬห์. (28 สิงหาคม 2560). *เพราะเหตุใดการหาคนจนจึงเป็นเรื่องยาก??* สืบค้นจาก https://piriya-pholphirul.blogspot.com/2017/08/blog-post_28.html?m=1
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2556 *รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2556*. สืบค้นจากเว็บไซต์ https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/FSMP2/FinancialAccessSurvey-OfThaiHouseholds_2013.pdf+&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2559 *เงินให้สินเชื่อ เงินฝาก และอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์*. ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2559. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=155&language=TH>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2559 *สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน*. ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=16&language=TH>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2559 *สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ*. ข้อมูล ณ วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2559. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=803&language=TH>
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. 2553 *บริการของธนาคาร*. สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.ghbank.co.th/th/services_loan_detail.php?cms_id=195&cms_cate_id=5&parent=services_loan.php?cms_cate_id=5

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย. 2553 ผลิตภัณฑ์และบริการ. สืบค้นจากเว็บไซต์.
<http://www.ibank.co.th/2010/th/main/>

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. 2559 ผลิตภัณฑ์และบริการ. สืบค้น
 จากเว็บไซต์ www.baac.or.th/

ธนาคารออมสิน. 2558 ลูกค้าย่อยและนโยบายรัฐ. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.gsb.or.th/products/loan/government.aspx>

สฤณี อาชวานันทกุล 2550. บทความพิเศษ: มุฮัมมัด ยูनुส ประเทศไทย และอนาคต
 ไมโครเครดิต. สืบค้นจาก

เว็บไซต์ <http://www.sarakadee.com/2007/08/01/yunus/>

สุกฤตา สงวนพันธุ์ 2558 Household Debt. Bankers' Talk. ฝ่ายกลยุทธ์สถาบัน
 การเงิน สายนโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. 6 กุมภาพันธ์.

โสมรศม์ จันทรัตน์, อัจฉนา ลำชา, ภูมิใจ ตั้งสวัสดิรัตน์ และกฤษฎ์เลิศ สัมพันธ์รักษ์.

2560 *มุมมองใหม่หนี้ครัวเรือนไทย ผ่าน Big Data ของเครดิตบูโร.*

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ และบริษัท ข้อมูล เครดิตแห่งชาติ
 จำกัด, เผยแพร่เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2560. สามารถสืบค้นได้จาก <https://www.pier.or.th>

สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2557 *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะ
 เศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2556.* สืบค้นได้จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/socioSum56-1.pdf>

สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2558 *สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะ
 เศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2558.*

สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2560 *สรุปผลเบื้องต้นการสำรวจภาวะ
 เศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ในช่วง 6 เดือนแรกของ ปี พ.ศ. 2560.*

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559 *การเข้าถึงระบบการเงินฐานรากของ
 ประเทศไทย.* สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.parliament.go.th/ewtdad-min/ewtdad-parcy/ewtdad_dl_link.php?nid=32176

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2558 *รายงานการเงินฐานราก.* สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?content-fileID=10099>

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2559 *โครงการประชารัฐเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย*. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.villagefund.or.th/index.asp?pageid=469&parent=433&directory=2392&pagename=content>

สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. 2554 *มาตรการด้านภาษีอากร*. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://www.mof.go.th/home/projectm.html>

สำนักทะเบียนและกฎหมาย. 2559 *ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์*. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://webhost.cpd.go.th/rlo/knowledge.html>

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์. 2555 *ตลาดทุน: แหล่งเงินทุนของระบบการเงินระดับฐานราก*. สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.sec.or.th/TH/MarketDevelopment/Documents/market-dev_microfinance.pdf

สำนักข่าวอิศรา 2559 *ดร.เดชรัต ชี้แจกเงินคนจนช่วยได้เดือนเดียว แนะแก้ยาวให้ดูค่าจ้าง-สินค้าเกษตร*. 27 พฤศจิกายน 2559 สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-slide/52122-tu26.html>

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแพะ. 2558 *ข้อมูลพื้นฐานกลุ่มลั้จะออมทรัพย์*. สืบค้นจากเว็บไซต์. <http://banpae.go.th/public/saving/data/index/menu/194>

อัจฉรา โยมสินธุ์. 2558 *รายงานการวิจัยเชิงพัฒนา “ชีวิตสมดุลงของครูพอเพียงแบบอย่าง”*. ศูนย์สถานศึกษาพอเพียง มูลนิธิยุวสถิรคุณ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. มิถุนายน.

ThaiPublica 2558 *เปิดงานวิจัย “กองทุนหมู่บ้าน” 14 ปี ได้งบประมาณ 1.66 แสนล้านบาทก่อน ครม. เติมนเงิน 6 หมื่นล้านบาท ข้อดีมีมาก แต่ข้อเสียก็ร้ายแรง*. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2015/09/villagefund-1/>

ThaiPublica (7 ตุลาคม 2559). *ทะเบียนคนจน 8.3 ล้านคน รายได้ไม่ถึงแสนบาท/ปี กู้นอกระบบเกิน 1 แสนบาทกว่า 9 แสนคน อีก 1.4 หมื่นคน แยกหนี้เกิน 1 ล้าน*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2016/10/registration-of-poor-people-6-10-2559/>

- ThaiPublica (22 พฤศจิกายน 2559). “บีกู้” แจกเงิน “คนจนในเมือง” 5.4 ล้านคน 12,750 ล้าน หักละ 1,500- 3,000 บาท สังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ-กรุงเทพฯ สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2016/11/registration-of-poor-people-22-11-2559/>
- Accion International. 2016. Microfinance Services. Available at www.accion.org/Dalberg. 2011. Report on Support to SMEs in Developing Countries Through Financial Intermediaries. Dalberg Report. November. Available at http://www.eib.org/attachments/dalberg_sme-briefing-paper.pdf
- Forbes Media. 2007. The 50 Top Microfinance Institutions. Available at http://www.forbes.com/2007/12/20/microfinance-philanthropy-credit-biz-cz_ms_1220microfinance_table.html
- International Finance Center (IFC). 2014. Experiences of Microfinance Institutions Serving Very Small to Small Enterprises in Latin America: Based on Case Studies in LAC. Available at http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/6939b300459126418ac1bb9916182e35/MFIs+Servicing+Very+Small+to+Small+Enterprises+in+LAC_Final_Latest.pdf?MOD=AJPERES accessed date May 22, 2016.
- Jasmina Glisovic and Meritxell Martinez. 2012. Financing Small Enterprises: What Role for Microfinance Institutions? CGAP Focus Note. No. 81 (July) <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Financing-Small-Enterprises-What-Role-for-Microfinance-Jul-2012.pdf>. Accessed date May 16, 2016.
- Ledgerwood, Joanna. 1998. Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective. Washington D.C.: IBRD/The World Bank.

ประเด็นนโยบาย

ดร. บันลือศักดิ์ ปุสสะรังษี¹
Bunlusak Pussarungsri Ph.D.

ศ.ดร. นัฐพงษ์ ทองภักดี²
Nattapong Thongpakde Ph.D.

9.1 ความนำ

การขาดความสมดุลของเศรษฐกิจไทย และการถดถอยของความสามารถในการแข่งขันที่ทำให้ไทยตกอยู่ใน Middle Income Trap เป็นปัญหาสะสมจากการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยจึงต้องการแนวทางนโยบายเศรษฐกิจที่จะแก้ปัญหาที่ สอดรับกับสถานะและสภาพปัญหาของตนเอง ขณะเดียวกันก็ต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลก ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

บทสรุปท้ายนี้เป็นการนำเสนอแนวทางนโยบายเศรษฐกิจเพื่อแก้ไข/บรรเทาปัญหาและเพื่อทำให้เกิดการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมโลกดังกล่าวแล้ว โดยบูรณาการจากการศึกษา นโยบายเฉพาะด้านในบท

¹ อาจารย์เกียรติคุณ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกรรมการคณะกรรมการเจรจาตกลงการค้าระหว่างประเทศ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย pussarungsri@gmail.com

² ศาสตราจารย์(เกษียณ) คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ nattapon@nida.ac.th

ที่ผ่านมา แยกมาตรการที่ควรจะทำตามบทบาทของรัฐ เพื่อให้เห็นภาพบทบาทรัฐโดยรวมที่จะนำไปสู่การสร้างความสะดวกในการพัฒนาและเสริมสร้างความมั่งคั่งจากการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน บทบาทรัฐที่สำคัญ การพัฒนาและจัดทาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาสถาบันและสร้างแรงจูงใจ การใช้กฎระเบียบ และการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

9.2 การพัฒนาและจัดทาโครงสร้างพื้นฐาน

รัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างและจัดทาโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยประเมินจาก Logistic Performance Index อยู่ในระดับปานกลางของกลุ่มประเทศอาเซียน แต่ข้อเสียก็คือค่าดัชนีดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ประเทศอื่นดัชนีนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าไทยยังต้องการที่จะลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะเพื่อเศรษฐกิจใหม่และความเท่าเทียม

9.2.1 โครงสร้างพื้นฐานเพื่อความสมดุล

ในด้านการสร้างความสมดุลเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ รัฐต้องมีมาตรการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ใช้มาตรการพัฒนาเมืองหลักและสร้างความเชื่อมโยงกับ GMS มีประเด็นนโยบายคือ

โครงสร้างพื้นฐานกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

ประเทศไทยไทยเป็นประเทศที่มีการกระจุกตัวของความเจริญในเขตศูนย์กลางอยู่อันดับต้นๆของโลก โดยมีสาเหตุหลักประการหนึ่งก็คือ ความลำเอียงของนโยบายที่เน้นการใช้จ่ายในเขตกรุงเทพและปริมณฑลโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภาครัฐต้องกระจายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณะสุข และการศึกษา ไปต่างจังหวัดมากขึ้น โดยกำหนดสัดส่วนสูงสุดของการใช้จ่ายรวมและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของกรุงเทพและปริมณฑล เพื่อให้มีการจัดสรรการใช้จ่ายและงบประมาณลงทุนสู่ต่างจังหวัดภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ

การกระจายความเจริญควรใช้มาตรการเมืองหลักในแต่ละภาค มาตรการลักษณะนี้เป็นมาตรการที่หลายประเทศใช้ เพื่อให้เกิดความเจริญที่เมืองหลักก่อนแล้วค่อยๆ กระจายความเจริญไปยังเมืองรองในแต่ละภูมิภาค มาตรการสำคัญคือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหัวเมืองหลักในแต่ละภูมิภาคเพื่อยกระดับขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ กระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการลงทุนสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองหลักที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านใน GMS สามารถกระจายความเจริญไปยังภาคอีสานได้ ซึ่งแต่ละเมืองจะทำหน้าที่ต่างกัน

นอกจากนี้ควรมีมาตรการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น โครงการ Eastern Seaboard ระยะที่ 2 ถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่จึงจะมีผลต่อการกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ใกล้เคียง อย่างไรก็ตามต้องระวังไม่ให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมต่อประชาชนในบริเวณใกล้เคียง ดังเช่นกรณีมาบตาพุด ประชาชนจะเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์

9.2.2 โครงสร้างพื้นฐานเพื่อความสามารถในการแข่งขัน

การสร้าง connectivity ใน GMS นอกจากจะทำให้การพัฒนาที่มีความสมดุลมากขึ้นแล้ว ยังสามารถทำให้เพิ่มความสามารในการแข่งขัน มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ เพื่อทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงขึ้นจากการต้นทุนด้าน logistics การเป็นประเทศการค้า นอกจากนี้ประเด็นสำคัญในด้านนี้คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเศรษฐกิจยุคใหม่ที่จะทำให้อาเซียนสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้

Connectivity

มาตรการสำคัญคือ การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางการขนส่งที่จะเชื่อมโยงประเทศไทยเข้ากับโครงข่ายการขนส่งของภูมิภาค (ถนน ระบบราง) เชื่อมโยงกับจีนโดยอาศัยเครือข่ายระบบการขนส่งของ GMS ซึ่งสามารถเปิดตลาดยุโรปและยุโรปตะวันออกได้เพิ่มเติม CLMV เป็นประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระยะของเศรษฐกิจกำลังพัฒนา การขยายตัวของเศรษฐกิจจึงอยู่ในระดับสูง การพัฒนาระบบขนส่งใน GMS ทำให้ไทยสามารถขนส่งสินค้าไปจีนโดยผ่านลาวต่อไปยังเวียดนาม โดยใช้ถนนหลักที่เชื่อมภาคเหนือและใต้ของเวียดนามเข้าด้วยกัน มีโอกาสที่จะขยายการค้าไปอีกหลายประเทศโดยอาศัยท่าเรือเมืองดานัง ของเวียดนาม และเส้นทางรถไฟที่เชื่อมจีนและยุโรป

โครงสร้างพื้นฐานสำหรับเศรษฐกิจใหม่

โครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความมั่งคั่งในเศรษฐกิจใหม่ที่สร้างความมั่งคั่งจากฐานความรู้และการสร้างเครือข่าย ประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้า ถนนที่ทั่วถึง แต่โครงสร้างด้านพื้นฐานด้านโทรคมนาคม การสื่อสาร เครือข่ายคอมพิวเตอร์ยังไม่ทั่วถึงและมีราคาสูง ต้องมีการปฏิรูประบบโครงสร้างพื้นฐานให้มีเครือข่ายดิจิทัลทั่วประเทศ ขยายฟรีwifi การให้สัมปทานคลื่นความถี่ต้องเปลี่ยนจากการหารายได้เข้ารัฐสูงสุดเป็นการที่ทำให้ค่าบริการถูก มีคุณภาพ และทั่วถึง

9.3 การพัฒนาสถาบันและการสร้างแรงจูงใจ

การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีการวางมาตรการระดับสถาบัน ซึ่งหมายถึง ค่านิยม ระบบการปกครอง กฎระเบียบ แรงจูงใจ องค์กรกำกับดูแลระบบตลาด มีผลต่อระบบเศรษฐกิจ สถาบันต้องปรับตัวตามสภาพแวดล้อมและทิศทางของนโยบาย มาตรการด้านนี้ที่สำคัญจะต้องทำให้สังคมไทยรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างอายุของประชากรจากที่ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมคนแก่อย่างรวดเร็ว สร้างแรงจูงใจให้มีการออม การจ้างงานผู้สูงอายุ การสร้างครอบครัวที่มีคุณภาพ รัฐต้องสร้างโอกาสทางการเงินของผู้มีรายได้น้อยที่มีศักยภาพแต่ขาดโอกาสลงทุน นโยบายแรงงานข้ามชาติต้องมีการปรับปรุงระดับสถาบันจากที่มองในแง่ความมั่นคงเป็นหลักเป็นการสร้างสถาบันเพื่อให้แรงงานข้ามชาติช่วยสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการบริโภค นอกจากนี้การจะเป็นสังคมดิจิทัล มีเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เป็นประเทศการค้าก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงระดับสถาบัน รัฐต้องมีแรงจูงใจให้มีการลงทุนตามเศรษฐกิจยุคใหม่ มีการพัฒนา R&D รักษาสุขภาพแวดล้อม นอกจากนี้การปฏิรูปการศึกษาและอบรมแรงงานก็เป็นนโยบายที่สำคัญยิ่ง

9.3.1 การปรับตัวตามโครงสร้างอายุที่เปลี่ยนไป

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่สมบูรณ์ ทำให้มีโครงสร้างอายุของประชากรที่จะเป็นปัญหาของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเป็นภาระการคลังที่อาจจะนำไปสู่วิกฤติหนี้สาธารณะได้ ดังนั้นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อจะรองรับการปรับตัวของแรงงาน และปรับปรุงระบบสวัสดิการและรายรับของรัฐบาลเพื่อรองรับภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับประชากรสูงอายุ โดยมีมาตรการที่สำคัญคือ

เปลี่ยนแนวคิดและค่านิยม

ต้องมีกระบวนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ และเข้าใจผลกระทบที่กำลังเกิดขึ้นในวงกว้าง ส่งเสริมความร่วมมือกันเพื่อลดช่องว่างระหว่างวัย เตรียมพร้อมโดยสร้างความเข้าใจการอยู่ร่วมกัน และการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน มีแนวคิด Active Ageing ที่สร้างความมั่นคงด้านรายได้ สังคม ที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อม แก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ควรให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ของตนเอง เพื่อจัดกิจกรรม และดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นควรได้รับการสนับสนุนทางการเงิน และความช่วยเหลือด้านวิชาการจากส่วนกลาง

พัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร ทำให้สัดส่วนของแรงงานต่อผู้สูงอายุลดลงอย่างมากมีการขาดแคลนแรงงาน จะมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดการปัญหานี้จะต้องเพิ่มคุณภาพและปริมาณแรงงาน ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ เพิ่มผลิตภาพของแรงงานรุ่นใหม่ที่จะต้องมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต เพิ่มทักษะแรงงาน รูปแบบการทำงาน ระบบแรงจูงใจ ทัศนคติต่อการทำงาน โดยหลักสูตรการเรียนต้องสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนไป

เพื่อเพิ่มกำลังแรงงานต้องมีนโยบายแรงงานข้ามชาติ ทั้งแรงงานวิชาชีพ และแรงงานทั่วไปที่เปิดกว้างขึ้น แม้ว่าจะมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาทำงานในประเทศไทยจำนวนหลายล้านคนจากการขาดแคลนแรงงาน แต่ก็ไม่มีการจัดระบบอย่างจริงจังและการแก้ปัญหาที่ผ่านมาก็ไม่มีการเตรียมการที่ดีทำให้ปัญหาในการปฏิบัติมาก ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากความไม่เข้าใจปัญหาของข้าราชการไทยและการปฏิบัติต่อแรงงานประเทศเพื่อนบ้านเหมือนกับแรงงานข้ามชาติอื่น ทั้งๆ ที่มีความแตกต่างกันมาก อย่างแรกต้องยอมรับว่าแรงงานเพื่อนบ้านเป็นสิ่งจำเป็นของประเทศไทย ดังนั้นควรนำแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านเข้าระบบโดยมีประกันสังคมให้ถูกต้อง

ส่งเสริมธุรกิจที่ตอบรับสังคมสูงวัยโดยใช้ประโยชน์จากการพัฒนานวัตกรรมทางเทคโนโลยี เช่น บ้านผู้สูงอายุ เครื่องอำนวยความสะดวก การดูแลสุขภาพก่อนและหลังสูงอายุ การท่องเที่ยวและบันเทิง

สร้างความมั่นคงทางรายได้เพื่อการชราภาพ

เมื่อประชากรมีอายุยืนขึ้น รายได้หลังเกษียณจะต้องมีเพียงพอ จะต้องมีการสร้างความมั่นคงของรายได้ในยามชราภาพ โดยการเพิ่มการออมและเพิ่มช่วงเวลาของการทำงาน มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ

ส่งเสริมการออมของผู้สูงอายุในอนาคต ด้วยการให้ความรู้ทางการเงิน สร้างระบบส่งเสริมการออม ระบบแรงจูงใจในการออมเงินเพื่อชราภาพ โดยเฉพาะแก่ผู้มีรายได้น้อยและแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองเงินออมเพื่อชราภาพ ทั้งนี้เพื่อความยั่งยืนของระบบการออมทั้งภาคบังคับและสมัครใจ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และสวัสดิการอื่นๆของผู้สูงอายุ ควรบูรณาการระบบการออมที่มีอยู่หลายระบบ ตลอดจนการปฏิรูประบบฐานข้อมูลด้านรายได้และสถานภาพความเป็นอยู่ของประชาชนไทยทุกคน เพื่อให้การจัดสรรสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุเกิดประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและเกิดประโยชน์สูงสุด

เนื่องจากประชากรมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น สุขภาพผู้สูงอายุดีขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์ และการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพมากขึ้น ความสามารถในการทำงานมีช่วงเวลานานกว่าในอดีต ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวนมากยังมีสุขภาพดีอยู่ การกำหนดการเกษียณอายุที่กำหนดมาในอดีตไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การปัจจุบัน จึงควรกำหนดอายุเกษียณสูงขึ้น ซึ่งประชากรรายได้ที่ต่อเนื่อง และภาระต่อคนชราลดลง ทั้งยังสร้างความยั่งยืนของกองทุนชราภาพอีกด้วย

นอกจากนี้ต้องส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพทำงาน โดยสร้างมาตรการจูงใจทางภาษีแก่เอกชน ที่ต้องปรับระบบการทำงานให้เหมาะสมกับสมรรถนะทางกายของผู้สูงอายุ และยืดหยุ่นตามความต้องการของผู้สูงอายุด้วย

สนับสนุนการสร้างครอบครัวที่คุณภาพ

การสร้างครอบครัวที่มีคุณภาพ มีความสำคัญมากขึ้นเมื่อสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุสูงขึ้น และการสร้างครอบครัวที่เข้มแข็งต้องเริ่มตั้งแต่การดูแลเด็ก การส่งเสริมให้ประชากรมีครอบครัว โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

อุดหนุนค่าใช้จ่ายการเลี้ยงลูก โดยเฉพาะในช่วง 0-5 ปี อันเป็นช่วงวัยที่สำคัญต่อพัฒนาการทางสมอง ส่งเสริมให้มีศูนย์เด็กเล็กที่มีคุณภาพ มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร และอุปกรณ์ส่งเสริมพัฒนาการของเด็กที่เหมาะสม สำหรับครอบครัวในทุกระดับรายได้ และทุกพื้นที่

ส่งเสริมนโยบายการทำงานที่ยืดหยุ่น ทั้งด้านการลาคลอด การให้ผู้ขายแรงงานเพื่อเลี้ยงลูก การอนุญาตให้ทำงานไม่เต็มเวลา(part-time), ทำงานที่บ้าน ตลอดจนการส่งเสริมให้มีสถานดูแลเด็กเล็กในที่ทำงาน เปลี่ยนทัศนคติของผู้ชายเกี่ยวกับการช่วยทำงานบ้าน และการเลี้ยงลูก ซึ่งจะลดข้อจำกัดของการตัดสินใจมีครอบครัวของผู้หญิง

เตรียมระบบการคลังให้พร้อมที่จะรองรับรายจ่ายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

แม้ในปัจจุบันที่ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุที่สมบูรณ์งบประมาณยังขาดดุลทุกปีมากกว่า 10 ปีที่ผ่านมา การศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556) ชี้ชัดเจนว่ารายจ่ายด้านการสวัสดิการผู้สูงอายุจะเป็นภาระทางการคลังอย่างมากในอนาคต ดังนั้นต้องมีการเตรียมการด้านรายรับให้พร้อม ต้องมีการปรับโครงสร้างระบบราชการและสวัสดิการของข้าราชการ การศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556) นี้ยังชี้ว่า รายจ่ายด้านการสวัสดิการผู้สูงอายุในอนาคตส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายของข้าราชการที่เกษียณอายุ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างระบบราชการโดยลดจำนวนข้าราชการปกติลง และใช้บริการจัดจ้างจาก

ภายนอก (Outsource) ในส่วน งานที่ไม่จำเป็นให้ภาคเอกชน นอกจากนี้ยังควรปรับลดสวัสดิการบางอย่างที่สูงเกินไป เช่น การครอบคลุมของสวัสดิการของข้าราชการ การขยายอายุเกษียณอายุก็จะช่วยลดภาระกองทุนได้

9.3.2 การสร้างโอกาสทางการเงินสำหรับรากหญ้า

รัฐต้องมีระบบสถาบันที่ช่วยให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีศักยภาพเข้าสู่ตลาดการเงินได้ โดยใช้สถาบันการเงินของรัฐที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ ลดความเสี่ยงของสถาบันการเงินและสร้างการเรียนรู้แก่ผู้กู้ มาตรการที่ควรพิจารณาคือ

พัฒนาสถาบันการเงินที่มีอยู่

กองทุนหมู่บ้านเป็นเครื่องมือที่มีอยู่แล้ว ควรยกระดับกองทุนหมู่บ้านสู่สถาบันการเงินชุมชน นอกจากนี้สามารถเพิ่มการปล่อยสินเชื่อรายย่อยผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ธกส. และธนาคารออมสิน พัฒนาสหกรณ์ให้สามารถตอบสนองความต้องการด้านการเงินรายย่อยได้ โดยคำนึงถึงการกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อให้ชุมชนและผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเข้าถึงสินเชื่อได้ มีการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพในการดำเนินงานในระยะยาวของสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย โดยให้การสนับสนุนด้านการจัดทำฐานข้อมูลของลูกค้า/สมาชิกสถาบัน เพื่อรองรับการขยายตัวของสถาบันการเงินระดับชุมชนในอนาคต การให้ความรู้ทางการเงินและการบัญชี พัฒนาระบบฐานข้อมูลประชาชนที่มีความต้องการใช้เงิน แต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้

สร้างระบบให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงในการแนะนำพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินแก่สถาบันการเงินระดับฐานราก กำหนดกรอบการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางแก่สถาบันให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและนำเทคโนโลยีด้านการสื่อสารและการจัดการข้อมูลเข้ามาช่วยพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงิน

ผู้กู้รายย่อยมีความเสี่ยงกว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ รัฐควรมีมาตรการลดความเสี่ยงของสถาบันการเงินเพื่อรายย่อย โดยวางรูปแบบของการบริหารจัดการที่รัฐแบกรับความเสี่ยงไว้ระดับหนึ่ง ได้แก่ ด้านการคุ้มครองเงินฝากให้กับองค์กรระดับฐานราก เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงและความเชื่อมั่นแก่ลูกค้า/สมาชิกสถาบัน ภาครัฐควรอุดหนุนเงินทุนขั้นต้นเพื่อจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของลูกค้าองค์กรการเงินระดับฐานราก

พัฒนาความรู้ทางการเงิน

จัดตั้งศูนย์กลางให้ความรู้ทางการเงินในสถาบันการเงินระดับฐานรากในพื้นที่มีแผนพัฒนาตลาดทุนแก่ประชาชนระดับฐานราก เพื่อให้ประชาชนมีความพร้อมเชิงทักษะทางการเงิน พฤติกรรมทางการเงินอันพึงประสงค์ ทักษะคิดที่ตีต่อการออมและการลงทุน ความเข้าใจในบริการด้านสินเชื่อ และการวางแผนทางการเงินในอนาคต รวมถึงการเลือกสิ่งที่เหมาะสมกับตนเองภายใต้ความเสี่ยงที่รับได้

จัดให้มีการสื่อสารในเรื่องของข้อมูลและรายละเอียดทางการเงินประจำสถาบันการเงินระดับฐานรากในแต่ละท้องถิ่น เพื่อเป็นส่วนสำคัญที่จะส่งเสริมให้ลูกค้า/สมาชิกสถาบันมีความสนใจและ และมีความมั่นใจในการใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินมากขึ้น ส่วนระยะยาวมีการจัดตั้งศูนย์การคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน

9.3.3 การลดความลำเอียงของนโยบายและการใช้มาตรการการคลัง

ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจมีส่วนที่มาจากนโยบายของรัฐบาลเอง ความลำเอียงของนโยบาย ด้านหลักๆ คือ มาตรการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการอื่นๆที่สร้างความได้เปรียบกับธุรกิจบางกลุ่ม ความไม่โปร่งใสในการในสัมปทานและใบอนุญาต ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาด การไม่มีระบบภาษีที่เก็บจากมูลค่าสินทรัพย์และความมั่งคั่ง ระบบการคลังของประเทศทั้งภาษีและการใช้จ่ายทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง ดังนั้นการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมทางหนึ่งก็คือการลดความลำเอียงของนโยบายเหล่านี้ นอกจากนี้รัฐก็มีอำนาจที่จะใช้มาตรการทางการคลังที่จะแก้ความลำเอียงเหล่านี้

ปรับแรงจูงใจในการส่งเสริมการลงทุน

ปัจจุบันการส่งเสริมการลงทุนส่งเสริมธุรกิจขนาดใหญ่ ต้องลดความลำเอียงการส่งเสริมการลงทุนจากการเลือกสนับสนุนอุตสาหกรรมหรือลดความลำเอียงด้านการเลือกบริษัท โดยมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการลงทุนเป็นรายกิจกรรม เช่น กิจกรรมการวิจัยและพัฒนา (R&D) ในทุกสาขาการผลิต เพราะทำให้ธุรกิจได้รับการส่งเสริมอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามควรมีมาตรการเสริมสำหรับการส่งเสริม SME วิสาหกิจชุมชน

ลดความลำเอียงจากมาตรการทางการคลัง

ประเทศไทยเป็นไม่กี่ประเทศที่ระบบการคลัง ทั้งภาษีและการใช้จ่ายทำให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าแปลกใจมากและเป็นปัญหาที่แก้ได้ค่อนข้างยาก อย่างไรก็ตามยังมีแนวทางกว้างๆ แต่ทว่ามาตรการหลายอย่างอาจจะต้องการความมุ่งมั่นทางการเมือง (Political Will) อย่างมากในการตัดสินใจที่จะลงมือทำ และอาจต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดย

- ลดหรือยกเลิกการสนับสนุนการศึกษาในบางสถาบันของรัฐ ที่คนที่สามารถเข้าเรียนได้เป็นบุตรหลานของผู้มีรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ค่าเล่าเรียนสะท้อนต้นทุนจริง และนำเงินที่ประหยัดได้ไปอุดหนุนสถาบันการศึกษาที่คนรายได้น้อยเรียน
- ลดความแตกต่างของค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขระหว่างข้าราชการและประชาชนทั่วไป ปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อหัวของข้าราชการมากกว่างบประมาณบัตรทองและประกันสังคม 5-6 เท่า และมีมาตรการเพิ่มเติม เช่น ลดสวัสดิการด้านสาธารณสุขสำหรับผู้เข้ารับราชการใหม่ พิจารณาจำกัดวงเงินสำหรับการทำ Net Settlement ค่าयरระหว่างโรงพยาบาลกับหน่วยงานที่สังกัด และหาแนวทางให้ชนชั้นกลางเข้ามาร่วมโครงการ เป็นต้น
- ปรับปรุงระบบภาษีให้เน้นภาษีทางตรงมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนที่อยู่นอกระบบภาษีรายได้จำนวนมาก เพื่อให้การเก็บภาษีเป็นไปตามหลัก Ability to Pay นอกจากนี้ควรปรับระบบการลดหย่อนภาษีเพื่อให้ภาษีเป็นระบบก้าวหน้ามากขึ้น (สมชัย จินสุชน, 2553)
- เพิ่มการใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม การศึกษาของสมชัย (2553) พบว่าการใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม การใช้จ่ายดังกล่าวแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มเด็กปฐมวัย กลุ่มวัยทำงานและผู้อยู่นอกระบบและกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวยังอยู่ในระดับต่ำ
- ลดการแทรกในภาคเกษตร เพื่อลดปัญหาแรงงานมากเกินไปอยู่ในภาคเกษตรที่ให้ผลผลิตน้อยเกินไป เพราะปัญหานี้เกิดจากการที่เกือบทุกรัฐบาลเข้าแทรกแซงตลาดในภาคเกษตร โดยเข้าพยุงราคาเมื่อราคาสินค้าเกษตรแต่ละประเภทตกต่ำ การปกป้องตลาดในประเทศ (เช่น ใช้ระบบโควตาและ

ภาษี) และส่งเสริมการผลิตและเมื่อเกิดปัญหาที่ต้องเข้าพุงราคา สิ่งก็ตามมาก็คือทำให้ทรัพยากรซึ่งรวมถึงแรงงานถูกจัดสรรมายังภาคเกษตรกรรมมากเกินไป การแก้ปัญหาในระยะยาวคือการลดการแทรกแซง

- กระจายอำนาจและการคลั่งไถ้ต่างจังหวัดอย่างแท้จริง ไม่ใช่กระจายอำนาจให้ข้าราชการมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจแทนเหมือนปัจจุบัน แต่โอนอำนาจและรายได้การคลังไปด้วย เพื่อทำให้เกิดพลวัตในการพัฒนาในอนาคต

ลดความไม่เท่าเทียมโดยพิจารณาระบบภาษีที่เก็บจากมูลค่าสินทรัพย์และความมั่งคั่ง

การวัดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจไม่ได้วัดแค่รายได้ที่เป็น Flow แต่ต้องวัดที่ทรัพย์สินที่เป็น Stock ด้วย และถ้าพิจารณาทรัพย์สินด้วยแล้วจะเห็นว่าฐานะทางเศรษฐกิจจะแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างกลุ่มผู้ที่มีทรัพย์สินมากที่สุดกับบุคคลทั่วไป สาเหตุหลักมาจากการที่ประเทศไทยไม่มี ระบบภาษีที่จัดการกับการครอบครองทรัพย์สินและกำไรจากการขายทรัพย์สิน การศึกษาของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(2553) พบว่าการเก็บภาษีทรัพย์สินและกำไรจากการขายทรัพย์สินสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้

รัฐควรมีการทยอยใช้มาตรการเก็บภาษีจากความมั่งคั่ง ประเทศไทยไม่เคยมีภาษีประเภทนี้มาก่อนแม้ว่าประเทศพัฒนาแล้วทั้งหมดมีประเภทนี้มานานแล้ว โดยการกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินและ กำไรจากการขายทรัพย์สิน ในอัตราค่อยๆ เพิ่มขึ้นตามระยะเวลา หลายประเทศมีภาษีเป็นต้นแบบให้เรียนรู้ได้ เช่น สหรัฐ กำไรจากการขายหลักทรัพย์จะถูกนำไปรวมกับรายได้พึงประเมิน แต่จะได้รับการยกเว้นส่วนของกำไรที่นำไปซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัย เป็นต้น

9.3.5 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ปฏิรูปการศึกษา ปัญหาการศึกษาของไทยมีทุกระดับตั้งแต่ชั้นประถม มัธยม และ อุดมศึกษา และจากผลของการทดสอบ PISA ก่อนข้างชี้ว่า เด็กไทยนอกจากจะได้คะแนนต่ำแล้ว ยังมีแนวโน้มลดลงด้วย และถ้าแยกย่อยออกไปก็พบว่า โรงเรียนที่มีคุณภาพสูงเท่านั้นที่มีผลสัมฤทธิ์ของศึกษาใกล้เคียงกับกลุ่ม OECD ซึ่งก็เป็นสัดส่วนน้อยมาก นอกจากนี้ยังมีความล้มเหลวอื่นๆ อีก เช่น ชั่วโมงเรียนภาษาอังกฤษของเด็กนักเรียนไทยมากเป็นอันดับต้นๆ แต่นักเรียนส่วนใหญ่ พูดย่อ ฟังและเขียน

ภาษาอังกฤษแทบไม่ได้ ในระดับอุดมศึกษา ไทยมีมหาวิทยาลัยที่ติดอันดับโลกน้อยมาก และอยู่ในระดับไม่สูง แม้ว่าเราจะปฏิรูปการศึกษามาแล้วถึง 2 ครั้ง แต่ก็ไม่มีผลที่ชัดเจนนอกจากการปรับองค์กร ต้องมีการปฏิรูปใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องเป็นวาระแห่งชาติ โดยทุกภาคส่วนของสังคมต้องมีส่วนร่วมไม่ใช่เฉพาะกลุ่มนักการศึกษาที่ล้มเหลวมาตลอด และอย่างน้อยต้องแตกต่างจากที่เคยทำมา ปรับระบบการศึกษาให้ผลิตบุคคลด้าน S&T ให้เพียงพอ ตรงกับความต้องการของตลาด ยกเครื่องอาชีพ

การขาดแคลนแรงงานทำให้ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานข้ามชาติ คุณภาพของแรงงานมีความสำคัญ จึงต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติให้ชัดเจน พัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพมากขึ้นผ่านการฝึกอบรมซึ่งจะได้คุณสมบัติของแรงงานที่สอดคล้องต่อความต้องการ และควรมีการอบรมเรื่องของกฎหมาย และวัฒนธรรมด้วย

เศรษฐกิจยุคใหม่ต้องการแรงงานที่มีคุณภาพสูง ในขณะที่แรงงานไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง จำเป็นต้องมีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาทักษะดังกล่าวเป็นการพัฒนาบุคคลากรให้มีความชำนาญเฉพาะทางที่เหมาะสมเพิ่มเติมจากทักษะทั่วไป จากการศึกษาของ World Bank Group (2009) พบว่าในกลุ่มแรงงานระดับสูงพบว่าแรงงานไทยขาดแคลนทักษะด้านภาษาอังกฤษ เทคโนโลยี คำนวน ความคิดสร้างสรรค์และความเป็นผู้นำ ซึ่งมีเพียงบางส่วน ได้แก่ ภาษาอังกฤษและคำนวณ สามารถสร้างได้จากการเรียนแต่บางอย่าง ได้แก่ ความคิดสร้างสรรค์และความเป็นผู้นำไม่สามารถจะสอนกันได้ ซึ่งรัฐบาลอาจจะร่วมมือกับภาคเอกชน ฝึกอบรมทักษะเบื้องต้นในเรื่องเหล่านี้ได้ นอกจากนี้รัฐควรอนุญาตให้ภาคเอกชนยืมบุคคลากรในภาครัฐ (โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัย) เข้าทำผ่านในภาคเอกชน ทำให้ภาคเอกชนพัฒนา R&D ได้ดีขึ้น ลดต้นทุน และภาครัฐรู้ความต้องการของเอกชน

9.3.6 สถาบันเพื่อเศรษฐกิจยุคใหม่

จากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่รวดเร็ว สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันมากขึ้น เศรษฐกิจไทยจะต้องสร้างความมั่งคั่งจากความสามารถใหม่ๆ ซึ่งทำให้ต้องการพัฒนาสถาบันที่จะสนับสนุนการสร้าง ความมั่งคั่งนี้ ที่สำคัญคือ

สร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์

ภาครัฐต้องมีการผลักดันทางการเมือง มีจัดองค์กรใหม่และการจัดการแบบบูรณาการ เพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขยายขอบเขตการทำงานของการพัฒนา

เศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้เป็นวาระแห่งชาติ แยกการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ออกจาก การพัฒนา SME สะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์จากประเทศ ที่ประสบความสำเร็จ เช่น ประเทศอังกฤษ

รัฐมีการวางยุทธศาสตร์และเป้าหมายในการผลักดันเศรษฐกิจสร้างสรรค์ให้ ชัดเจนทั้งระดับภาพรวมและรายสาขา จากที่ผ่านมามีเพียงแต่การกำหนดธุรกิจ เป้าหมาย 15 ประเภทเท่านั้น ซึ่งจะต้องเลือกเน้นธุรกิจเป้าหมายที่เป็นประโยชน์และ เป็นได้มากที่สุด อย่างมียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่ชัดเจน รัฐต้องเป็น Real Agent of Change ในเรื่องการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ เพื่อเป็นตัวอย่งกระตุ้นภาคส่วนในสังคม ลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

การจะสร้างสรรค์สิ่งใหม่ต้องมีแลกเปลี่ยนความคิดการรับรู้สิ่งใหม่ๆ อย่าง กว้างขวาง รัฐต้องเปิดกว้างทางความคิดยอมรับความแตกต่างในสังคม Deregulation ธุรกิจสื่อสารทุกระดับ (ในกรณีประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่สถานีโทรทัศน์เป็นของ เอกชน ไม่มีสถานีโทรทัศน์และสถานีรวมการเฉพาะกิจ) และยกเลิก Censorship นอกจากนี้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษาที่ล่าหลังอย่างปัจจุบันไปสู่การเกิด Creative และ Critical Thinking

สร้างความเป็นประเทศการค้า

การจะเป็นประเทศการค้าในระดับสากลไม่ใช่เรื่องง่าย ประเทศไทยควรทดลอง การเป็นศูนย์กลางทางการค้าสินค้าที่ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันก่อน ได้แก่ ข้าว และ อัญมณี เป็น Pilot Project เพื่อเรียนรู้และพัฒนาเป็นสินค้าอื่นๆ ต่อ ไป เพื่อพัฒนาสร้างประเทศการค้าในอนาคต ที่สำคัญก็คือประเทศไทยในปัจจุบันยัง ไม่มีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางทางการค้าใน ASEAN ดังนั้นควรเริ่มการเป็นศูนย์กลาง ทางการค้าในเขต Greater MaKong Sub-Region ก่อน

ระบบภาษีมีผลสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ ระบบภาษีขาเข้าควรกำหนด อัตราภาษีเป็นอัตราเดียวของสินค้าประเภทเดียวกัน ทำให้ไม่ต้องมีการตีความและใช้ ดุลยพินิจของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง จะช่วยลดความลำเอียงของนโยบายได้มาก สร้าง ความชัดเจนเกี่ยวกับกฎระเบียบการนำเข้า นอกจากนี้ควรเปิดเสรีบริการที่สนับสนุน การค้า เช่น ธนาคาร ประกันวินาศภัยและ Logistic เพื่อสนับสนุนการเป็นชาติการค้า

R&D และนวัตกรรม

รัฐพัฒนาระบบสนับสนุน / ส่งเสริมนวัตกรรมโดยสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง ภาคอุตสาหกรรมกับสถาบันการศึกษา ยกกระตือรือร้นขององค์กร / หน่วยงาน ที่เป็น

ตัวกลางระหว่างแหล่งความรู้ด้าน S&T และธุรกิจที่ต้องการความรู้ สร้างการรับรู้เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Right: IPR) และโอกาสในการนำทรัพย์สินทางปัญญาไปใช้เชิงธุรกิจ ใช้ประโยชน์จากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ (Megaprojects) ในการถ่ายทอดเทคโนโลยี ปรับเพิ่มมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องโดยอิงกับมาตรฐานสากล

รัฐบาลต้องแก้ปัญหาคาดบุคลากรและขาดการจัดการที่ดีของหน่วยงานของรัฐในการพัฒนา R&D โดย สร้างการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบและลำดับชั้นขององค์กรที่รับผิดชอบในการพัฒนา S&T ให้ชัดเจน สร้างความชัดเจนในเรื่องบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ R&D ปรับโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ R&D กระจายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ STI

สร้าง Digital Economy

การสร้างสังคมดิจิทัลที่มีความสำคัญทั้งด้านการสร้างมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการเป็นสังคมที่มีคุณภาพ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ มาตรการสำคัญคือ

มีการกำหนดหลักการทั่วไปของนโยบาย เกี่ยวกับการปรับตัวเข้าสู่ยุค Digital Economy โดยการวางยุทธศาสตร์ว่าไทยจะมีบทบาทอะไรใน Global-Digital Landscape ในการพัฒนาขีดความสามารถใน Digital Technology หา Market Niche เปิดกว้างที่จะรับ Flow ของ Data/Information สินค้า บริการ และ แรงงาน อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีอาจจะพิจารณาถึงผลทางลบ เช่น การจ้างงานและธุรกิจในประเทศ ประกอบด้วย

ประเทศไทยยังมีความล่าช้าในด้านดิจิทัล จึงมีมาตรการแก้ปัญหา โดยแก้/บรรเทาปัญหาประชาชนไม่มั่นใจในเรื่องความปลอดภัยของระบบ IT ของประเทศ ที่รวมถึงการเป็นส่วนตัว ปรับการทำงานของระบบราชการและกฎหมายต่างๆ ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจาก Digital Economy แก้/บรรเทาปัญหา กรณีประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่คุ้นเคยกับ Digital Technology เท่าที่ควร แก้/บรรเทาปัญหา การผูกขาดและการปกป้องธุรกิจของภาครัฐที่ทำให้ธุรกิจไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาความสามารถด้าน Digital Technology แก้/บรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้าน Digital Technology มีการแก้/บรรเทาปัญหา Social Process ที่ไม่ทำให้เกิดการเรียนรู้และรับสิ่งใหม่ๆ

รัฐส่งเสริมให้มีการใช้ ICT เพื่อพัฒนาภาคเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึง โดยจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้พิจารณาผลิตภัณฑ์และบริการทาง Digital ของผู้ประกอบการภายในประเทศก่อน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เท่าทันเทคโนโลยี และสามารถใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ในชีวิตประจำวัน จัดทำโครงการ Open Data ของชาติ ให้ภาครัฐและภาคเอกชนเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและความมั่นคง จัดทำกิจกรรมส่งเสริมธุรกรรม Digital Economy ผลิต Visual Goods or Products Digital Technology ทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ เช่น e-Book, App, Animated Movies ใช้ประโยชน์จากการบริการทางการเงินข้ามประเทศโดยเฉพาะ Venture Capital ธุรกิจใหม่ๆ โดยเฉพาะธุรกิจ Startup ใช้ Platform เช่น FaceBook Alibaba Amazon.com ในการขยายธุรกิจของบริษัทไทยโดยเฉพาะ SME ใช้ Application ช่วยเสริมประสิทธิภาพของเศรษฐกิจโดยรวม Application บางอย่าง เช่น Website สำหรับหางานและหาแรงงาน

9.4 การใช้กฎระเบียบ

ภาครัฐต้องกำหนด Regulations อย่างมีเหตุมีผล ในโลกสมัยใหม่ การกำกับดูแลภาครัฐต้องมีเท่าที่จำเป็นและให้ระบบตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ กฎระเบียบต้องส่งเสริมการแข่งขันไม่มีความโน้มเอียงเอื้อประโยชน์เฉพาะบริษัทใหญ่นโยบายควรลดการกำกับดูแลเพื่อสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ใช้ประโยชน์แรงงานข้ามชาติในการพัฒนา

9.4.1 การลดการกำกับดูแล

การลดการเข้มงวดในการกำกับดูแล เพื่อการเป็น Creative Economy การกำกับที่เข้มงวดเกินไปจะเป็นการปิดกั้นความคิดสร้างสรรค์ โดยเฉพาะการตรวจสอบผลงานด้านสื่อและการนันทนาการ (entertainment) ที่เรียกกันง่าย ๆ ว่าเซ็นเซอร์จะทำให้ผู้ผลิตไม่กล้าที่จะสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ สู้ตลาดใหม่ๆ เพราะมีความเสี่ยง เป็นที่น่าสังเกตว่า งานด้านศิลปะวัฒนธรรมของไทย เช่น หนังสือ สื่อ ละคร ภาพยนตร์จะมีเนื้อหาที่จำกัดจากการกำกับดูแลในปัจจุบัน

เพื่อยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศการค้าต้องลดการกีดกันทางการค้าทั้งภาษีและ NTB เป็นการเร่งด่วน ทบทวน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำธุรกิจการค้าทั้งหมด ให้มีความโปร่งใส ปฏิบัติได้ง่าย ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

รัฐต้องส่งเสริมการแข่งขันในระบบตลาด มีการทบทวนระบบการแข่งขัน (Competition Regime) ที่เป็นอยู่เพื่อให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมกับธุรกิจทุกขนาดทุกประเภท และลดการครอบงำ /ผูกขาดตลาด โดยธุรกิจรายใหญ่/ธุรกิจข้ามชาติ ลดระดับการปกป้องอุตสาหกรรมจากการแข่งขันระหว่างประเทศ

กฎหมายคอมพิวเตอร์ในปัจจุบันเน้นที่ความมั่นคงของรัฐและใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับความคิดของประชาชนและการเคลื่อนไหวทางการเมือง ต้องมีการแก้ไขให้เป็นกฎหมายที่คุ้มครองความมั่นคงของระบบICT รัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลเครือข่าย Internet เพื่อพัฒนา Digital economy ซึ่งก็คือ “Protecting Data Privacy While Protecting an Open Internet” กฎหมายต้องทำให้เกิดการแข่งขันที่เสมอภาค (Level playing field) และมีการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights Protection)

9.4.2 การยกเลิกการผูกขาด

การให้สัมปทานเป็นการให้อำนาจผูกขาด จะต้องทำเมื่อมีความจำเป็น ต้องมีการปรับปรุงระบบการให้สัมปทาน ในโครงการที่จำเป็นให้โปร่งใส ต้องใช้วิธีการประมูลที่โปร่งใสและประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวกและตลอดเวลา เช่น การนำวิธีการจัดการประมูลคลื่นความถี่ 900 และ 1800 MHz ของ กสทช. ในปี 2558 มาใช้ และเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ต้องจัดให้มีการเผยแพร่สัญญาและรายละเอียดในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยเผยแพร่ใน Website ของรัฐบาล/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีกฎหมายบังคับให้มีหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามตลอดจนกำหนดผู้ที่รับผิดชอบเรื่องนี้ให้ชัดเจน

การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดมีปัญหาด้านการปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจาก Crony Capitalism ยิ่งเป็นระบบอำนาจนิยมที่ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ปัญหายังมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น แม้ในระบบเลือกตั้งที่ผ่านมาที่ไม่สามารถลดการผูกขาดลงได้มากนัก อย่างไรก็ตามการเปิดเสรีการค้าที่ประเทศไทยได้เจรจาไปแล้วและกำลังเจรจาที่บังคับให้ประเทศไทยใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายตามหลักสากล จะเป็นการบังคับทางอ้อมให้ลดการผูกขาด หรืออย่างน้อยไม่ให้เกิดการผูกขาดเพิ่มขึ้น เพิ่มเติมจากมาตรการที่มีอยู่

9.4.3 กฎเกณฑ์แรงงานข้ามชาติที่มีเหตุผล

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานข้ามชาติเน้นเรื่องความมั่นคงและการควบคุมมากกว่าการมุ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ต้องมีมาตรการเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติตามความต้องการของเศรษฐกิจ แต่ต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง กำหนดค่าธรรมเนียมนៃแรงงานฝีมือสูงกว่าแรงงานไร้ฝีมือ การส่งเสริมการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติให้สะดวกมากขึ้น กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ติดตาม และการเปลี่ยนสถานะของแรงงานไม่ชัดเจน ซึ่งต้องคำนึงถึง เชื้อชาติ ความสอดคล้องของวัฒนธรรม ในขณะเดียวกันก็เพิ่มประสิทธิภาพการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงาน การปราบปรามจับกุม

แรงงานข้ามชาติควรได้รับสวัสดิการจากรัฐ อย่างไรก็ตามการกำหนดและบริหารสวัสดิการของแรงงานต่างชาติควรแยกออกมาจากของประชาชนทั่วไป เช่นเดียวกับอเมริกามีการประกาศสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างชาติ แยกตามลักษณะของ VISA (H-2, H-2A, H-2B) ช่วยลดภาระด้านการคลังและการต่อต้านทางสังคม แม้ว่าจะมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำบ้าง

9.4.4 การอนุรักษ์พลังงาน

กฎหมายที่มีอยู่มีปัญหาจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประหยัดพลังงานให้ใช้ได้จริงและมีการกำกับดูแลที่เข้มงวด เช่น พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ที่กำกับดูแลการใช้พลังงานของอาคารต่างๆ ซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือไม่กำกับอาคารสำนักงานของภาครัฐที่เป็นปัญหา เพราะไม่ต้องคำนึงถึงกำไร/ขาดทุนเหมือนภาคเอกชน

การจัดทำผังเมืองและการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศที่มีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพจะมีการเก็บค่าผ่านทางเวลาเข้าเมือง ซึ่งเป็นทางเลือกด้านนโยบายลดปัญหาจราจรที่เป็นไปได้เมื่อระบบขนส่งมวลชนเสร็จสมบูรณ์แล้ว การวางผังเมืองที่ดีก็สามารถที่จะลดปัญหาได้เช่นเดียวกัน เช่น ในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศให้ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ (ที่เรียกว่า Mall) ตั้งอยู่นอกเมืองเพื่อบรรเทาปัญหาจราจรติด

มลภาวะสร้างต้นทุนต่อสังคม ต้องมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนៃทำให้เกิดต้นทุนจากความแออัด (Congestion cost) เช่น ค่าธรรมเนียมสำหรับรถยนต์ที่เข้าไปในเขตเมืองที่มีความหนาแน่นแออัด มีมาตรการภาษีในการจูงใจให้ใช้พลังงานสะอาด และลดมลภาวะ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการที่ชัดเจน

9.5 การใช้ประโยชน์จากความสัมพันธะหว่างประเทศ

จากที่เศรษฐกิจโลกมีความผันผวนและมีแนวโน้มชะลอตัวลงเข้าสู่ “New Normal” นอกจากนี้ยังมีปรากฏการณ์ Re-Shoring ที่หลายประเทศโดยเฉพาะจีนผลิตชิ้นส่วนสินค้าขึ้นมาเอง ทำให้แนวโน้มการส่งออกของไทยจะชะลอตัวต่อไป และต่อเนื่องอีกหลายปี แม้ในอนาคตเศรษฐกิจโลกจะสามารถผ่านพ้นปัญหาต่างๆ มาได้ แต่โอกาสที่การส่งออกของไทยจะกลับมารุ่งเรือง ขยายตัวในอัตราตัวเลข 2 หลักเหมือนในอดีตอีกครั้งคงเป็นไปได้ ที่ทำได้คือต้องพยายามรักษาไม่ให้เกิดการส่งออกหดตัว และมีการขยายตัวบ้าง

นโยบายด้านต่างประเทศที่จะสร้างความสามารถในการแข่งขัน คือการสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง อาศัยความร่วมมือในกรอบ GMS ในการขยายตลาดไปยัง CLMV และ เพื่อเชื่อมโยงไปภูมิภาคอื่น ส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยลดอุปสรรคทั้งทางภาษีและมีใช้ภาษี ใช้การเจรจาทางการค้าอย่างมียุทธศาสตร์

9.5.1 การเชื่อมโยง GMS

การเชื่อมโยงทางการค้าและเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ระหว่างไทยและ CLMV ตลอดจนดึงดูดการลงทุนจากภายนอกเข้ามาสู่ภูมิภาค ควรมีมาตรการดังนี้

ส่งเสริมการค้า

ตั้งเป้าหมายให้ภูมิภาคคาบสมุทรมอินโดจีน 5 ประเทศเป็นตลาดเดียวกัน ภายใต้แนวความคิด 5-Countries-One-Market และวางแผนพัฒนา 5 ประเทศร่วมกันในส่วนของความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจของ 5 ประเทศ แก้ไขปัญหาจากการที่ประเทศลาวเก็บภาษีนำเข้าในกรณีที่ขนส่งผ่านไปยังเวียดนาม โดยการเจรจากับลาว และให้ผลประโยชน์บางเรื่องเป็นการตอบแทน เช่น การให้ค่าผ่านทาง และการช่วยลาวพัฒนาการท่องเที่ยว แก้ไขปัญหาการไม่มี Harmonization ของสินค้าของประเทศต่างๆ จัดทำ Harmonization กับประเทศ CLMV โดยร่วมมือกับญี่ปุ่น ผ่านโครงการความร่วมมือ GMS และ JTEPA (ทางญี่ปุ่นต้องการทำทั้ง ASEAN แต่มีปัญหาหลายประเทศ โดยเฉพาะอินโดนีเซียและมาเลเซีย จึงควรเริ่มในกลุ่มประเทศใน GMS ก่อน) เสร็จกับประเทศ CLMV ในการจัดทำระเบียบพิธีการศุลกากรให้สอดคล้องกัน

การใช้นโยบาย Entertainment นำการค้า เหมือนกับญี่ปุ่นและเกาหลี ใน CLMV และจีน ซึ่งนำไปสู่กระบวนการ Merchandising และเพิ่มการท่องเที่ยวใน

ประเทศไทย

เชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่น

เชื่อมโยงกับจีนโดยอาศัยเครือข่ายระบบการขนส่งของ GMS ซึ่งสามารถเปิดตลาดยุโรปและยุโรปตะวันออกได้เพิ่มเติม ซึ่งควรมามาตรการเพิ่มเติมได้แก่

การเร่งเจรจาความตกลงร่วมมือตามกรอบ RCEP ที่มีประเทศจีนเป็นแกนนำ โดยมีหลักการว่าใครพร้อมให้ตกลงกันไปก่อน (ซึ่งประเทศไทยควรอยู่ในกลุ่มที่ตกลงกลุ่มแรก) และใครพร้อมช้ากว่าก็เข้าร่วมได้ภายหลัง เสร็จจากเปิดเสรีการค้ากับประเทศตามแนวรถไฟ จีน-ยุโรป เมื่อมีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ควรเร่งเจรจาเปิดเสรีการค้าไทย-ยุโรปที่ต้องหยุดไปจากการปฏิวัติ

ส่งเสริมการลงทุน

ส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนใน CLMV มีมาตรการดังนี้

การใช้มาตรการทางภาษี โดยยกเว้นภาษีโอนกำไรกลับประเทศ เพิ่มมาตรการส่งเสริม Outward Investment เช่น ยกเว้นภาษีรายได้

รัฐจัดตั้งหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการลงทุนใน CLMV และอาจจะขยายไปประเทศ ASEAN อื่นได้ เช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ในอนาคต (คล้ายกับ JETRO ของญี่ปุ่น) วางแผนจัดทำ Cluster ของธุรกิจที่จะลงทุนใน CLMV ร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกิจใน CLMV (ประเทศไทยมี Full Bank ในทุกประเทศ ในอินโดจีน ยกเว้นเวียดนาม) ในการให้บริการทางการเงิน เสร็จกับรัฐบาลใน CLMV ในการให้ธุรกิจการเงินอื่นของไทย เช่น ประกันวินาศภัยไปลงทุนใน CLMV ได้และสามารถให้บริษัทที่ลงทุนในประเทศเหล่านั้นโอนเงินกลับประเทศไทยได้ สร้างความร่วมมือกับญี่ปุ่นในการขยายการลงทุนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการสร้าง Network และ Cluster ในอินโดจีน

9.5.2 การเจรจาการค้า

มีการเจรจาการค้าในระดับภูมิภาค สนับสนุนและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการ และการลงทุน ควบคู่ไปกับการเปิดเสรีทางการค้า ให้ความสำคัญกับความตกลงอนุภูมิภาค ได้แก่ GMS RCEP และ ACMECS ที่จะสามารถขับเคลื่อนให้เป็นประโยชน์ได้มากกว่า และรวดเร็วกว่า โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมเดิม นอกจากนี้รัฐมีการเจรจากับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่มีศักยภาพที่

จะเป็นตลาดได้ในอนาคต การเจรจา FTA กับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะง่ายกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เพราะโดยปกติประเทศกำลังพัฒนาจะไม่เรียกร้องในเรื่องที่อ่อนไหว เช่น การเพิ่มการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะสิทธิบัตรยา และการเปิดเสรีสาขาบริการ จึงเจรจาง่ายกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศที่มีศักยภาพที่จะเป็นตลาดสำคัญ เช่น ประเทศกลุ่ม BRICS (บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้) และอาร์เจนติน่า แม้ว่าหลายประเทศในกลุ่มนี้มีปัญหาจากราคาโภคภัณฑ์ตกต่ำแต่ก็พร้อมที่จะฟื้นตัวเมื่อราคาโภคภัณฑ์ฟื้นตัว

สำหรับความตกลงการค้าเสรีที่มีอยู่แล้ว ต้องผลักดันให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางความตกลงทางการค้าที่เหล่านี้นี้ ปัจจุบันไทยใช้สิทธิจาก FTA ที่มีการตกลงและบังคับใช้แล้ว เพียงประมาณครึ่งเดียวของการค้ากับประเทศที่เป็นคู่สัญญา รัฐบาลควรร่วมมือกับองค์กรเอกชนโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ที่มีข้อมูลผู้ส่งออกไปประเทศคู่สัญญา FTA กับไทยจากการเปิด L/C ว่าผู้ส่งออกส่งไปประเทศใดบ้าง ให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมมือกับองค์กรเอกชนอื่น เช่น สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยให้ผู้ส่งออกมีความรู้ที่จะใช้สิทธินั้นได้

หลังวิกฤตการเงินของโลกปี 2551/2 ซึ่งตามมาด้วยฟองสบู่ของจีน รัฐบาลจีนได้เปลี่ยนนโยบายจาก Export-Led Growth และ Investment-Led Growth มาเป็น Consumption-Led Growth ประเทศจีนมีการออมสูงและมีชนชั้นกลางจำนวนมากและกำลังเพิ่มขึ้น ดังนั้นตลาดจีนจึงเป็นตลาดที่มีศักยภาพสูง ไทยต้องใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนี้ แม้ว่าไทยจะมีความใกล้ชิดกับจีนแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในเรื่องการขยายตลาดในจีน นอกจากนี้นักท่องเที่ยวจีนก็เป็นอันดับ 1 ในประเทศไทย แทนมาเลเซียมาหลายปีแล้วและยังมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้อีกมาก

9.5.3 วางยุทธศาสตร์ และ Platform เพื่อดึงดูดการลงทุนจากญี่ปุ่น

จากการที่ประเทศญี่ปุ่นเผชิญปัญหา “ประชากรสูงอายุ” ทำให้อุปสงค์ในประเทศตกต่ำ ธุรกิจญี่ปุ่นส่วนใหญ่เผชิญปัญหาอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าและบริการตกต่ำ นอกจากนี้ปัญหาประชากรสูงอายุยังทำให้แรงงานขาดแคลน ประกอบกับบริษัทขนาดใหญ่ย้ายฐานการผลิตไปต่างประเทศ ทำให้บริษัทที่เป็น Suppliers ต้องย้ายฐานการผลิตตามไปด้วย นอกจากนี้บริษัทที่ยังตั้งอยู่ในญี่ปุ่นก็ต้องขนขยายไปลงทุนในต่างประเทศ หรือหาตลาดใหม่ เพื่อชดเชยกับยอดขายในประเทศที่ลดลง จึงเกิดกระแส

การเคลื่อนย้ายการผลิตของญี่ปุ่นอีกครั้งนับตั้งแต่ปี 2528 การที่ไทยมีความใกล้ชิดกับญี่ปุ่น และเป็นแหล่งลงทุนของผู้ผลิตจากญี่ปุ่นดั้งเดิมตั้งแต่การย้ายฐานการผลิตครั้งก่อน จึงมีโอกาที่จะดึงดูดการลงทุนรอบใหม่ได้ดังกล่าวค่อนข้างสูง สิ่งที่ต้องทำก็คือสร้าง Platform ที่ดีในการรองรับและดึงดูดการลงทุน และเพื่อให้ไทยมีความน่าสนใจมากขึ้น เราควรเป็นหัวแรงใหญ่กับ CLMV ในโครงการ GMS ในการรวมตลาด 5 ประเทศให้เป็นตลาดเดียว และสร้างเครือข่ายการผลิตเพื่อป้อนตลาดจีนและประเทศอื่นๆ ตามนโยบาย One-Belt-One-Road ของจีน (รายละเอียดอยู่ใน Trading Nation) คาดว่าทั้ง 5 ประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนจะสามารถดึงดูดการลงทุนจากญี่ปุ่นมาภูมิภาคนี้ได้มาก

ประเทศไทยมีอะไรต้องทำทางด้านนโยบายอีกมากที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต ภายใต้รัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง นโยบายและมาตรการหลายอย่างเน้นความมั่นคงของรัฐบาล ไม่สอดคล้องกับโลกยุคใหม่ที่ต้องการการแลกเปลี่ยนความคิด ความเสรีทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบประชาธิปไตยจึงเป็นระบบการปกครองที่เหมาะสมสำหรับเศรษฐกิจยุคใหม่ที่จะเป็นหลักประกันให้แก่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าแก่ประชาชน

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2556 “ความเสี่ยงทางการคลัง! จากการศึกษาสู่สังคมผู้สูงอายุ” งานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่ 10. โรงแรมดุสิตธานี. กรุงเทพมหานคร.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2553 “การลดการเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ” งานสัมมนาวิชาการประจำปี. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.

World Bank. 2009. Thailand - Towards a competitive higher education system in a global economy. Washington, DC: World Bank.

