

# ปฏิรูปประเทศไทย อะไร เพื่อใคร และอย่างไร?

ในช่วง 5-6 เดือนที่ผ่านมา การปฏิรูปประเทศไทยเป็นกระแสที่ถูกกล่าวถึงอย่างมาก ภายใต้บรรยากาศของความขัดแย้งทางการเมืองที่ค่อนข้างรุนแรง อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าทุกฝ่ายต้องการให้เกิดการปฏิรูป โดยในช่วงที่ผ่านมามีการกล่าวถึงประเด็นที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูป 6 ด้าน ได้แก่ 1) ปฏิรูปทางการเมือง 2) ปฏิรูปทางเศรษฐกิจ 3) ปฏิรูปทางสังคม 4) ปฏิรูปทางการคลัง 5) ปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น และ 6) ปฏิรูปตำรวจ โดยหากมองประเด็นการปฏิรูปที่กล่าวถึงนั้น ภาพรวมจะเป็นการปฏิรูปทั้งทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ แต่ทว่าการปฏิรูปเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และการปฏิรูปในแต่ละด้านต้องดำเนินไปอย่างคู่ขนาน เนื่องจากการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ มีความเชื่อมโยงกันอย่างปฏิเสธไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปทางการเมืองที่ต้องการผลต่อการลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการซื้อสิทธิ-ขายเสียง การปฏิรูปทางสังคมที่หวังผลให้ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนจน คนเมืองและคนชนบท การปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่ต้องการผลต่อการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในสังคม การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวไปข้างหน้า แต่ทั้งนี้กระบวนการในการปฏิรูปควรเป็นกระบวนการที่อยู่ภายใต้กรอบกติกาตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย

การปฏิรูปทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง เนื่องจากประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงต่อประเด็นทางสังคมและการเมืองอย่างใกล้ชิด ไม่อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปทางเศรษฐกิจควรให้ความสำคัญกับเป้าหมายใดมากกว่ากัน ระหว่างการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในสังคม และการปฏิรูปเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นำไปสู่การเจริญเติบโต

ทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน แน่นนอนว่าทิศทางในการปฏิรูปควรให้ความสำคัญกับเป้าหมายทั้งหลายนั้นให้มีความสอดคล้องไปด้วยกัน แต่เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่ให้น้ำหนักกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในสังคม จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาทางด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ งานศึกษาของ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2553) เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย” ได้ทบทวนรายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี 2552 ของ UNDP ซึ่งให้เห็นว่า ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่มีรายได้มากที่สุดร้อยละ 20 กับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 อัตราส่วนสูงถึง 12-15 เท่า ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นและประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของคนในสังคม มีอัตราส่วนดังกล่าวเพียง 3-4 เท่า ประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือมีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับ 5-8 เท่า สำหรับประเทศไทยเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ระดับประมาณ 9-11 เท่า และเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มของค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน ทั้งมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย มีแนวโน้มลดลง

นอกจากนั้น หากพิจารณาความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยจากรายงาน The Global Competitiveness Report ของ World Economic Forum (WEF) ในปี 2555-2556 ประเทศไทยถูกจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันอยู่ในอันดับที่ 38 จากทั้งหมด 144 ประเทศ จากปัจจัยหลักที่นำมาใช้ในการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย ปัจจัยพื้นฐาน ปัจจัยยกระดับ

ประสิทธิภาพ และปัจจัยนวัตกรรมและศักยภาพทางธุรกิจ โดยแม้ว่าอันดับของประเทศไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก แต่ก็ไม่เห็นสัญญาณการพัฒนาในทิศทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาไปยังปัจจัยย่อย อาทิ ปัจจัยนวัตกรรมและศักยภาพทางธุรกิจ ถือเป็นจุดอ่อนที่สุดของประเทศไทย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีอันดับลดลง โดยตลอดทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจัยย่อยด้านนวัตกรรมมีอันดับที่ลดลงอย่างชัดเจน (ปี 2555-2556 อันดับที่ 68 ลดลงจากอันดับที่ 54 ในปีที่ผ่านมา) และปัจจัยด้านยกระดับประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัจจัยย่อยความพร้อมด้านเทคโนโลยีมีอันดับที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด (ปี 2555-2556 อันดับที่ 84 ลดลงจากอันดับที่ 48 ในปีที่ผ่านมา) และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ แม้ว่าประเทศไทยมีปัจจัยพื้นฐาน และปัจจัยการยกระดับประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก แต่สำหรับปัจจัยนวัตกรรมและศักยภาพทางธุรกิจกลับมีระดับคะแนนใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ย แต่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ ASEAN และกลุ่มประเทศ BRICS ดังนั้น กล่าวได้ว่าประเทศไทยกำลังติดกับอยู่ในกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลาง หรือ Middle Income Trap ซึ่งเป็นสภาพของประเทศกำลังพัฒนาที่ยกระดับจากความยากจน สร้างรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออก จนทำให้มีความกินดีอยู่ดีระดับหนึ่ง แต่กลับไม่สามารถพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาที่มีฐานะสูงขึ้นได้ เพราะประสบกับขีดจำกัดในการสร้างนวัตกรรม เทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและเพิ่มมูลค่าของสินค้า

ดังนั้น การปฏิรูปทางเศรษฐกิจควรต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งการลดความเหลื่อมล้ำ และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพื่อให้ประเทศสามารถหลุดพ้นจากกับดักกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ ควรต้องเชื่อมโยงกับการปฏิรูปทางด้านการคลัง ที่มุ่งเน้นให้มีกระบวนการในการถ่ายโอนรายได้



กณเศรษฐกิจ



พศ.ดร.นดา จันทรasm

คณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)  
www.econ.nida.ac.th

ระหว่างคนรวยและคนจนเพิ่มมากขึ้น การดูแลนโยบายการคลังให้เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งในการจัดนโยบายสาธารณะ และจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ตั้งแต่วัยเด็กถึงวัยชรา โดยให้นำหนักกับผู้มีรายได้น้อย โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลังเพื่อความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งต้องพิจารณาในการปฏิรูปการหารายได้ของภาครัฐเข้ามารองรับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น การปฏิรูประบบภาษีที่จะเป็นช่องทางในการหารายได้เพิ่มขึ้นให้แก่รัฐ ตัวอย่างหนึ่งที่สำคัญและควรผลักดันให้เกิดขึ้นจริง คือ กฎหมายปฏิรูปที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นต้น รวมถึงความชัดเจนของนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นช่องทางในการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐอีกทางหนึ่ง รวมทั้งการปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐบาลที่จะต้องมีความรัดกุมและระมัดระวังในการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด ปรับเปลี่ยนโครงการประชานิยมให้มีความสมดุล และไม่สร้างภาระทางการคลังในระยะยาว

สำหรับการปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่จะต้องการมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อยกระดับรายได้และก้าวสู่การเป็นประเทศที่มีฐานะและหลุดพ้นจากกับดักของประเทศในกลุ่มรายได้ปานกลาง ควรเน้นในการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และยกระดับความสามารถทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่ม และขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาที่จะพัฒนาคนให้มีความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการพึ่งตนเองต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ■