



นโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐบาลใหม่:
อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ

ศ.ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา

รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล

ศ.ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์

ผศ.ดร.อาชนัน เกาะไพบูลย์

ผศ.ดร.อภิชาติ สลิตนिरามัย

กันยายน 2557

PRESS RELEASE

ฉบับที่ 1

THAMMASAT ECONOMIC FOCUS
โครงการติดตามประเด็นเศรษฐกิจไทย



นโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐบาลใหม่: อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ

ศ.ดร.สกันธ์ วรรณัญวัฒนา รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล

ศ.ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์ ผศ.ดร. อาชนัน เกาะไพบูลย์ ผศ.ดร.อภิชาติ สลิตินิรามัย

วันจันทร์ที่ 29 กันยายน 2557 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดงานแถลงข่าวเปิดตัวโครงการติดตามเศรษฐกิจไทย หรือ Thammasat Economic Focus (TEF) ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์กับคณะเศรษฐศาสตร์ โดยมุ่งหวังให้เกิดการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทย และนำเสนอแนวทางนโยบายอันเป็นประโยชน์แก่ภาครัฐ และในโอกาสงานแถลงข่าวครั้งนี้ ก็ได้จัดงานเสวนาเรื่อง “นโยบายเศรษฐกิจไทยภายใต้รัฐบาลใหม่: อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ” ไปพร้อมกัน

ในงานเสวนาครั้งนี้ คณะเศรษฐศาสตร์เสนอให้ “รัฐบาลชุดใหม่จำเป็นต้องเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจให้ดี เพื่อผลักดันให้นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจที่เร่งด่วนได้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้เป็นเพียงรัฐบาลเฉพาะกิจและน่าจะบริหารประเทศได้ในเวลาสั้น ๆ การผลักดันนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจหลายๆ ด้านพร้อมกันอาจไม่เหมาะสม และยิ่งเกิดอุปสรรคต่อการผลักดันนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจที่เร่งด่วนในปัจจุบันได้”

วงเสวนาแบ่งนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจออกเป็น 5 หัวข้อ คือ การปฏิรูปการคลัง (ศ.ดร.สกันธ์ วรรณัญวัฒนา) การปฏิรูปภาคเกษตรกรรม (รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล) การปฏิรูปพลังงานและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ (ศ.ดร.พรายพล คุ่มทรัพย์) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม (ผศ.ดร.อาชนัน เกาะไพบูลย์) และการกระจายอำนาจ (ผศ.ดร.อภิชาติ สลิตินิรามัย) ซึ่งหัวข้อต่างๆ ล้วนเป็นประเด็นร้อนและเกิดข้อถกเถียงในสังคม และโครงการติดตามเศรษฐกิจไทย (TEF) ขอแถลงข้อเสนอเชิงนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

“การปฏิรูปการคลังของไทย” มีความเร่งด่วนเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนๆ ได้ดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจและนโยบายประชานิยมจนทำให้หนี้สาธารณะสูงขึ้น และก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ สำหรับปัญหาทางการคลังดังกล่าว ศ.ดร.สกันธ์ วรรณัญวัฒนา เสนอให้ ภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มรายได้ภาษีผ่านการปรับโครงสร้างการเก็บภาษีประเภทต่างๆ และควรเรียงลำดับความสำคัญการปฏิรูปให้ชัดเจน โดยนโยบายที่ควรเกิดขึ้น คือ

- การปรับเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม พร้อมๆ กับการยกเลิกการลดหย่อนภาษีสำหรับ LTF เพื่อให้เกิดรายได้ภาษีสูงขึ้น



- การปฏิรูปภาษีที่ดินมีลำดับความสำคัญมากกว่าการปฏิรูปภาษีมรดก
- ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างระบบ KPI แบบใหม่เพื่อใช้วัดประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ได้หมายถึงการเบิกจ่ายที่ตรงเวลา แต่หมายถึงการใช้จ่ายงบประมาณต้องเกิดประโยชน์ต่อภาครัฐและสังคมไทย โดยเฉพาะสถานการณ์ปัจจุบันงบประมาณกว่าร้อยละ 80 เป็นงบรายจ่ายประจำ ซึ่งหากภาครัฐไม่มีการปรับสัดส่วนรายจ่ายประจำดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลให้รายจ่ายลงทุนภาครัฐใหม่ๆ เกิดขึ้นได้ยาก

“การปฏิรูปภาคเกษตรกรรม” เป็นนโยบายของทุกรัฐบาลมาโดยตลอด แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือภาคเกษตรกรรมก็ยังไม่ได้ถูกปฏิรูปไปในแนวทางที่ควรจะเป็น ทำให้ทั้งเกษตรกรและภาครัฐยังคงติดกับดักในการดำเนินนโยบายต่างๆ มาโดยตลอด เช่น นโยบายราคาสินค้าเกษตร และนโยบายการส่งเสริมการปลูกสินค้าเกษตรอย่างไร้ทิศทางจนก่อให้เกิดปัญหาสินค้าล้นตลาดขึ้นมาในปัจจุบัน สำหรับการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมที่เหมาะสมนั้น **รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล** มีข้อเสนอดังต่อไปนี้

- ภาครัฐควรกำกับกติกาค่าให้ทั้งตลาดปุ๋ย สารเคมี และพันธุ์พืชมีอำนาจผูกขาดลดลงแทนที่นโยบายการจัดซื้อของภาครัฐเพื่อมาแจกหรือขายในราคาถูก ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิตได้อย่างแท้จริง และไม่เกิดภาระงบประมาณภาครัฐ
- ภาครัฐควรพัฒนาประสิทธิภาพของช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าเกษตรไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาระบบขนส่ง ระบบการเก็บรักษาพืชผลและแปรรูป ระบบการรับรองและตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าเกษตร
- ในแผนระยะกลาง ภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนาระบบสารสนเทศของภาคเกษตรกรรมทั้งแนวโน้มการเติบโตของตลาดและปริมาณการผลิตเพื่อส่งข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่เกษตรกรได้อย่างทันท่วงที และเพื่อให้เกิดการกำหนดแผนโซนนิ่ง (Zoning) อย่างเป็นรูปธรรม ที่สำคัญคือ ภาครัฐจำเป็นต้องสนับสนุนทางด้านวิจัยและพัฒนา (R&D) ในการพัฒนาพันธุ์พืชและวิธีการเพาะปลูก
- ในแผนระยะยาว การจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรด้วยระบบสวัสดิการเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก

“การปฏิรูปพลังงานและโครงสร้างพื้นฐาน” เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก ซึ่งปัญหาพื้นฐานที่แท้จริงคือ โครงสร้างพลังงานยังถูกบิดเบือนจากกลไกภาครัฐ จึงทำให้เกิดผลประโยชน์และผลเสียต่อกลุ่มต่างๆ ขณะที่การเดินหน้าโครงสร้างพื้นฐานทั้งการขนส่งและการจัดการน้ำก็ยังติดค้างอยู่ในกระบวนการ



ทบทวนแผนโครงการต่างๆ ซึ่งปัญหาทางการปฏิรูปพลังงานและโครงสร้างพื้นฐานข้างต้นนั้น
ศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์ เสนอให้

- ภารกิจเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ ภาครัฐจำเป็นต้องปรับโครงสร้างราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันและก๊าซธรรมชาติให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยลดหรือยกเลิกการอุดหนุนก๊าซหุงต้มและ NGV รวมทั้งปรับอัตราภาษีสรรพสามิตของน้ำมันดีเซลให้สูงขึ้น อีกทั้งควรส่งเสริมการเพิ่มการแข่งขันในกิจการพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับบทบาทของ ปตท. ในกิจการท่อก๊าซ และโรงกลั่นน้ำมัน
- การเร่งเปิดประมูลการสำรวจแหล่งปิโตรเลียมรอบที่ 21 โดยใช้ระบบสัมปทานในปัจจุบัน และอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้สนใจลงทุนสามารถยื่นข้อเสนอการแบ่งปันผลผลิตแก่รัฐ (production sharing) เพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และควรเร่งพิจารณาแนวทางในการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่ผลิตที่ไม่สามารถต่อระยะเวลาสัมปทานได้อีกตามกฎหมาย โดยอย่างน้อยที่สุดควรได้ข้อยุติภายใน 5 ปีก่อนการสิ้นสุดระยะเวลาการให้สัมปทาน นอกจากนี้ ควรเร่งเจรจาข้อยุติกับกัมพูชาในการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมบริเวณพื้นที่ทับซ้อนไทย - กัมพูชาในอ่าวไทย
- ขณะที่ภารกิจในระยะกลาง ไทยควรส่งเสริมการผลิตพลังงานหมุนเวียนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ต้นทุน และศักยภาพของวัตถุดิบในประเทศ โดยมีเป้าหมายให้กิจการพลังงานหมุนเวียนสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการอุดหนุน นอกจากนี้ควรจัดทำแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้า (Power development Plan หรือ PDP) ของประเทศที่เป็นที่ยอมรับได้โดยทั่วไป และให้มีการกระจายเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า ลดการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติ โดยเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินสะอาดและพลังงานหมุนเวียนต่างๆ
- สำหรับนโยบายโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลชุดใหม่กำลังดำเนินการอยู่นั้น ควรเลือกดำเนินโครงการที่มีการศึกษาในรายละเอียดแล้ว เช่น รถไฟทางคู่ รถไฟฟ้าในเขต กทม. ท่าเรือและถนนมอเตอร์เวย์บางแห่ง แต่ควรทบทวนโครงการที่ยังไม่มีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบ เช่น รถไฟความเร็วสูง ขณะที่การจัดการน้ำของประเทศ ควรจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบและเป็นระบบ

“การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม” เป็นเรื่องที่ต้องเร่งดำเนินการ เพราะผลลัพธ์ของมาตรการเหล่านี้ต้องใช้เวลาานานกว่าจะเห็นผล นอกจากนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ นโยบายทางด้านนี้มีลักษณะกว้างขวางเกินไป ทำให้การจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินมาตรการต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนของแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย
ผศ.ดร.อาชนัน เกาะไพบูรณ์ ได้เสนอนโยบายดังต่อไปนี้



- การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานเชิงคุณภาพ (หรือ Quality Infrastructure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้าง-ยกระดับศูนย์ทดสอบมาตรฐานสินค้า (Testing Centers) รวมไปถึงการปรับปรุงขอบเขตของกิจกรรมวิจัยและพัฒนา (R&D) ให้มีความครอบคลุมอย่างเหมาะสม อย่าจำกัดเพียงการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ (Scientific-based Breakthrough) เท่านั้น อีกทั้ง ควรมีการนำเอาระบบแรงจูงใจในการลดหย่อนภาษีเงินได้แบบขั้นบันไดเข้ามาใช้แทนการใช้แบบระบบอัตราเดียวอย่างในปัจจุบัน
- ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม หรือ SMEs ควรมีแยกออกจากกันระหว่างผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กเพราะทั้งสองกลุ่มมีจุดเด่น-จุดด้อยที่แตกต่างกัน และมาตรการที่จะบรรเทาปัญหาแตกต่างกัน ดังนั้นการเสนอมาตรการแบบเหมารวม (One-size-fit-all) อาจมีปัญหาได้
- การบูรณาการที่นำเอาเรื่องการออกไปลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ (Outward FDI) และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่ภายใต้บริบทของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพราะทั้งหมดเป็นเรื่องของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่อุตสาหกรรมต่างๆ ได้
- การใช้ประโยชน์จาก AEC ควรมุ่งไปที่การค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการค้าขายสูงและใช้เป็นช่องทางการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กของไทยได้

“การกระจายอำนาจ” ที่ผ่านมามีผลความสำเร็จตามสมควร แม้ว่าจะยังมีปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง ดังนั้นการหยุดหรือชะลอการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ไม่สมควรกระทำอย่างยิ่ง และสิ่งที่ภาครัฐสมควรกระทำก็คือการกลับไปจัดการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่หมดวาระไปแล้วให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด เพราะการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่บังคับให้ อปท. รับผิดชอบท้องถิ่น ทั้งนี้ **ผศ.ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัย** ยังเสนอให้

- ควรแก้ไขกฎหมายและกติกาของ อปท. ไปในทิศทางที่เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ควรแก้กฎหมายที่กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อสำหรับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และเข้าชื่อเสนอเทศบาลัญญัติโดยประชาชน ให้น้อยลง ในขณะเดียวกันก็แก้ไขกฎหมายที่ใช้ในการกำกับตรวจสอบการทำงานของ อปท. จากการควบคุมกระบวนการทำงานสู่การกำกับมาตรฐานภาระหน้าที่ของ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนแทน
- ควรลดอำนาจควบคุมโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทย เช่น ควรลดอำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่อย่างครบวงจร ทั้งอำนาจระงับการปฏิบัติงานของผู้นำ อปท. อำนาจยุบสภาและปลดผู้บริหารของ อปท. พันจากตำแหน่ง
- ควรปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณสู่ อปท. ไปในทิศทางที่ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ โดยสร้างสูตรการจัดสรรงบประมาณขึ้นใหม่ซึ่งใช้ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เป็นตัวตั้ง กำหนดให้พื้นที่ที่ยากจนที่สุด



ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด เป็นต้น ซึ่งจะช่วยลดอำนาจอิทธิพลของผู้มีอำนาจส่วนกลางในการกำหนดว่า อปท. ไດจะไต้งงบประมาณมาก-น้อยเพียงไต อันเป็นบ่อเกิดของการใช้เส้นสายในการ “วิ่งบ” อีกด้วย

- ส่วนในระยะยาว ควรกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น ยกเลิกระบบราชการส่วนภูมิภาค และควรให้ท้องถิ่นมีองค์กรรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมกับพื้นที่ เช่น “เมืองพิเศษ” เชียงหน้าที่ ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่แบบเทศบาลทั่วไปแล้ว จะต้องมืหน้าที่พิเศษตามความต้องการของพื้นที่ เช่น เมืองพิเศษสำหรับการค้าชายแดน (แม่สอด) เมืองพิเศษสำหรับการท่องเที่ยว (ภูเก็ต อยุธยา) เมืองพิเศษสำหรับอุตสาหกรรม (มาบตาพุด) เป็นต้น