



ประจักษ์รัฐ-ประชานิยม

ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล

พฤศจิกายน 2558

RESEARCH PAPER

ฉบับที่ 6

THAMMASAT ECONOMIC FOCUS
โครงการติดตามประเด็นเศรษฐกิจไทย



ประชารัฐ – ประชานิยม

ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประเทศไทยมีความคุ้นเคยกับคำว่า “นโยบายประชานิยม” มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งอันที่จริงแล้ว นโยบายประชานิยมมีความหมายที่แตกต่างหลากหลายและมีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในกรณีของประเทศไทยในระยะหลัง นโยบายประชานิยมมีความหมายครอบคลุมถึงนโยบายสวัสดิการสังคมที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย รวมไปถึงนโยบายที่มุ่งเน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นด้วย

เพื่อลดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ผมขอให้นิยามนโยบายประชานิยมในที่นี้ให้ครอบคลุมเพียงนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นไปที่การกระตุ้นเศรษฐกิจและการบริโภคของผู้คนในระยะสั้น ไม่ให้ความสำคัญกับผลกระทบในระยะถัดไป ไม่ได้สนับสนุนให้แรงงานหรือผู้ประกอบการชาวไทยมีความสามารถที่ดีขึ้นหรือมีศักยภาพในการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งมีแนวโน้มจะสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศในระยะยาวอีกด้วย นโยบายรัฐบาลที่อาจเข้าข่ายนโยบายประชานิยมในที่นี้ ได้แก่ นโยบายแจกเช็คช่วยชาติ นโยบายจำนำข้าว และนโยบายรถคันแรก เป็นต้น

นโยบายในลักษณะนี้มุ่งผลในเชิงบวกระยะสั้น กระตุ้นให้เกิดการบริโภคเพิ่มเติมของผู้คนภายในประเทศ ในส่วนหนึ่ง นโยบายลักษณะนี้บ่อนทำลายวินัยทางการเงินของผู้คน ไม่สร้างแรงจูงใจในการทำงาน และอาจสร้างนิสัยในการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยโดยไม่มีแผน ในอีกส่วนหนึ่ง นโยบายในลักษณะนโยบายจำนำข้าวที่ให้ราคาเดียวกันกับข้าวทุกเม็ด ได้ทำลายแรงจูงใจในการทำงานหนักเพื่อพัฒนาปรับปรุงผลิตภัณฑ์ให้มีมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้น รวมทั้งทำลายแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตที่เป็นที่ต้องการของตลาด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

นอกจากนั้น การใช้จ่ายงบประมาณในนโยบายเหล่านี้ยังมิได้สร้างเสริมความสามารถของผู้คนหรือยกระดับความสามารถของผู้ประกอบการในประเทศ ส่งผลให้นโยบายประชานิยมไม่ทิ้งประโยชน์ให้กับประเทศในระยะยาว แต่กลับสร้างภาระทางการคลังในระดับสูงให้กับประเทศต่อเนื่องไปในอนาคต โดยอาจเห็นได้ชัดเจนจากกรณีของนโยบายจำนำข้าวที่รัฐบาลยังคงต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายราว 7 – 8 หมื่นล้านบาท



บาทต่อปีในปีงบประมาณ 2558 – 2559 เพื่อชดเชยเม็ดเงินที่ได้ถูกใช้ไปในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2557 และคงยังต้องตั้งงบประมาณชดเชยดังกล่าวไปอีกระยะหนึ่ง

แน่นอนว่านโยบายประชานิยมเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ถ้าหากถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นครั้งคราว เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนในบางช่วงเวลา โดยช่วงเวลาที่เหมาะสมกับการใช้นโยบายประชานิยมอาจเป็นช่วงที่ประเทศตกอยู่ในสภาวะชะลอตัวทางเศรษฐกิจ หรือเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายลักษณะนี้ควรถูกใช้งานอย่างจำกัดและไม่ควรนำมาใช้อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด

มีงานศึกษาจำนวนมากที่พยายามชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการใช้นโยบายเศรษฐกิจในลักษณะนโยบายประชานิยมอย่างพร่ำเพรื่อ ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Kneller, Bleaney and Gemmell ในปี ค.ศ. 1999 ที่มีชื่อว่า Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries ตีพิมพ์ใน Journal of Public Economics ฉบับที่ 74 ซึ่งอาศัยข้อมูลของกลุ่มประเทศ OECD เพื่อแสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลในนโยบายลักษณะประชานิยม รวมถึงนโยบายสวัสดิการสังคม ไม่ช่วยส่งเสริมการเติบโตของประเทศในระยะยาว ในขณะที่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการใช้จ่ายไปให้ความสำคัญกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุขและการศึกษาในสัดส่วนที่สูงขึ้นจะช่วยส่งเสริมการเติบโตของประเทศในระยะยาวได้ โดยที่อาจไม่จำเป็นต้องเพิ่มขนาดรายจ่ายในภาพรวมของรัฐบาลแต่ประการใด

การใช้นโยบายประชานิยมอย่างพร่ำเพรื่อส่งผลให้เกิดภาวะการคลังและนำมาซึ่งการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องของรัฐบาล งานศึกษาของ Gupta, Clements, Baldacci and Mulas-Granados ในปี ค.ศ. 2005 ที่มีชื่อว่า Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries ตีพิมพ์ใน Journal of International Money and Finance ฉบับที่ 24(3) ได้แสดงให้เห็นว่าการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลจะชะลอการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ โดยการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องดังกล่าวจะไปแย่งชิงเม็ดเงินในตลาดเงินจากภาคเอกชน ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งส่งผลให้เกิดการชะลอตัวของการลงทุนของภาคเอกชนในที่สุด

การใช้นโยบายประชานิยมอย่างพร่ำเพรื่อจะลดทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในส่วนของการเติบโตอย่างผันผวนในแต่ละช่วงเวลา การเพิ่มแรงกดดันต่อปัญหาเงินเฟ้อ รวมไปถึงสร้างความไม่แน่นอนของการใช้นโยบายต่อเนื่อง เนื่องจากข้อจำกัดที่เพิ่มมากขึ้นในงบประมาณของภาครัฐ งานศึกษาของ Fatas and Mihov ในปี ค.ศ. 2013 ที่มีชื่อว่า Policy volatility, institutions and economic growth



ตีพิมพ์ใน The Review of Economics and Statistics ฉบับที่ 95(2) ได้แสดงให้เห็นว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกดดันต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว เนื่องจากความผันผวนดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อ การตัดสินใจในการลงทุนของภาคเอกชน รวมไปถึงอาจส่งผลให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรไปสู่ภาคส่วนที่ไม่มี ประสิทธิภาพอย่างแท้จริงอีกด้วย

ถึงแม้จะมีการหยิบยกคำว่า “นโยบายประชารัฐ” มาใช้ในการสร้างความแตกต่างให้กับนโยบาย เศรษฐกิจของรัฐบาลภายหลังการขึ้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจของคุณสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ในเดือนสิงหาคม 2558 ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม นโยบายเศรษฐกิจชุดแรกในยุคของคุณสมคิดก็ดูให้ ความสำคัญกับการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มจะสร้างภาระทางการคลังในระยะ ยาว ซึ่งเข้าข่ายกับนิยามของนโยบายประชานิยมในที่นี้เป็นอย่างมาก

การให้เงินสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านเพิ่มเติม การส่งเสริมโครงการลงทุนขนาดเล็กในแต่ละตำบล การดึงเอาเม็ดเงินลงทุนขนาดเล็กของหน่วยงานภาครัฐขึ้นมาดำเนินการก่อนในระยะสั้น รวมไปถึงมาตรการ ช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กในลักษณะของการลดภาษี การปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือ การลดทอนเงื่อนไขในการค้ำประกันสินเชื่อให้กับผู้ประกอบการ ล้วนมุ่งให้ความสนใจกับการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในระยะสั้น โดยไม่นำส่งผลในการสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานหรือผู้ประกอบการชาวไทยแต่ประการใด

นอกจากนั้น มาตรการที่มีการประกาศออกมาในช่วงถัดไปก็ยังคงมีลักษณะเข้าข่ายนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นมาตรการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาด กลางและขนาดเล็กเฟสสอง หรือโครงการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวสวนยาง เป็นต้น

เพื่อสร้างความแตกต่างให้กับนโยบายประชารัฐ รัฐบาลจำเป็นต้องให้น้ำหนักกับการวางรากฐานทาง เศรษฐกิจในระยะยาวมากยิ่งขึ้น โดยควรปรับเพิ่มโครงการที่สนับสนุนความสามารถในการผลิตและ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการสานต่อนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อภาคการ ผลิตในช่วงก่อนหน้า เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การลดต้นทุนและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนิน ธุรกิจ การจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของภาคการผลิตในประเทศ ฯลฯ

นอกจากนั้น รัฐบาลอาจปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อเป้าหมายหลักในการ สนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว งานวิจัยเชิงนโยบายของกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ (IMF Policy Paper) ที่มีชื่อว่า Fiscal policy and long-term growth ที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ของ



กองทุนฯ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2015 ได้รวบรวมแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อสนับสนุนการเติบโตในระยะยาวของประเทศที่น่าสนใจมากมาย

แนวทางหนึ่งในการปฏิรูปการคลังเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวในงานศึกษาของ IMF คือ การปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีและลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประเทศ โดยการปฏิรูปการคลังจะทำงานผ่านช่องทาง 4 ช่องทาง ได้แก่ 1) การสร้างแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มเติม 2) สนับสนุนการลงทุนภายในประเทศ 3) การส่งเสริมการสะสมทุนมนุษย์ และ 4) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของประเทศ

การปฏิรูปการคลังเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มเติมให้กับผู้คนนี้มีได้อยู่ในรูปแบบของการปรับลดการจัดเก็บภาษีเงินได้ของผู้มีงานทำในปัจจุบันเพียงเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงการชักชวนผู้คนที่มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น ผู้สูงอายุ คุณแม่ลูกอ่อน (โดยเฉพาะกลุ่ม Single mom) ผู้พิการ นิสิตนักศึกษาชาวต่างชาติ ฯลฯ ให้เข้ามาร่วมเป็นกำลังแรงงานของประเทศ รวมไปถึงการคิดถึงระบบสวัสดิการที่ส่งเสริมการทำงานของผู้คนที่มีความหลากหลายด้วย

บทความของ Henrik J. Kleven ในปี ค.ศ. 2014 ที่ชื่อว่า How can Scandinavians tax so much? ตีพิมพ์ใน Journal of Economic Perspectives ฉบับที่ 28(4) ได้กล่าวถึงการผูกโยงระบบสวัสดิการของภาครัฐกับการทำงาน รวมไปถึงการให้การอุดหนุนระบบสวัสดิการสำคัญที่สนับสนุนการทำงาน อาทิ สถานดูแลเด็กเล็ก สถานพยาบาลเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ระบบประกันสุขภาพ ระบบขนส่งมวลชนที่เอื้อต่อการเดินทางของผู้คนที่มีลักษณะหลากหลาย เป็นต้น งานศึกษานี้คิดว่า การให้น้ำหนักกับการใช้จ่ายของรัฐบาลในโครงการเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้ GDP ต่อหัวประชากรของประเทศในแถบสแกนดิเนเวียอยู่ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าผู้คนในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งๆ ที่สัดส่วนการจัดเก็บภาษีของประเทศในกลุ่มนี้อยู่ในระดับที่สูงอันดับต้นๆ ของโลก

งานศึกษาของ IMF ข้างต้นได้กล่าวถึงแรงงานสตรีและแรงงานผู้สูงอายุว่ามีการตอบสนองต่อการปรับลดการจัดเก็บภาษีเงินได้ในระดับสูงกว่าแรงงานชายหรือกลุ่มเยาวชน ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่สามารถใช้ในการปรับโครงสร้างลดหย่อนหรือการหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ ในขณะที่ งานศึกษาที่หลากหลาย อาทิ งานศึกษาของ Gross and Schmitt ในปี ค.ศ. 2006 ที่ชื่อว่า Why do low- and high-skill workers migrate? Flow evidence from France ซึ่งเป็น Working paper no. 1797 ของสถาบันวิจัย CESifo ได้กล่าวไว้ว่าอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้มิใช่ปัจจัยหลักในการตัดสินใจเลือกทำงานและใช้



ชีวิตของแรงงานที่มีทักษะสูง ปัจจัยอื่นๆ อาทิ งานที่มีค่าตอบแทนสูง ภาษา วัฒนธรรม คุณภาพของโรงเรียน สำหรับบุตร สภาพแวดล้อมในการใช้ชีวิต ฯลฯ มีความสำคัญสูงกว่าอัตราการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างมาก มิเช่นนั้น คงไม่น่าจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะสูงจากประเทศกำลังพัฒนาไปทำงานในประเทศแถบยุโรป หรืออเมริกาเป็นจำนวนมากเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ในส่วนของการปฏิรูประบบนโยบายการคลังเพื่อส่งเสริมการลงทุนอาจเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมไปถึงการส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการในประเทศ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ IMF ตั้งข้อสังเกตว่าการส่งเสริมการลงทุนโดยการให้แรงจูงใจทางภาษีแบบไม่เฉพาะเจาะจงอาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนที่มีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับรายได้ภาษีที่รัฐบาลสูญเสียไปได้ แรงจูงใจทางภาษีอาจต้องปรับเปลี่ยนไปในลักษณะที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท หรือส่งเสริมกิจกรรมลักษณะวิจัยและพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น

มาตรการทางการคลังเพื่อสนับสนุนการศึกษาหรือการสะสมทุนมนุษย์อาจอยู่ในรูปของการปฏิรูประบบสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศ โดยงานศึกษาของ IMF แนะนำว่าประเทศกำลังพัฒนาควรมุ่งเน้นการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของผู้คนด้อยโอกาส นอกจากนั้น ลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาอาจปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่เพิ่มเงินลงทุนในระดับตั้งต้นหรือระดับก่อนวัยเรียน ปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้จ่าย ลดระดับการอุดหนุนให้กับการศึกษาระดับอุดมศึกษา และปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้เงินทุนสนับสนุนการศึกษาไปสู่การสนับสนุนให้กับผู้คนเฉพาะกลุ่มหรือภายใต้บางเงื่อนไขให้มากขึ้น รวมทั้งปรับลดการให้เงินทุนสนับสนุนแบบไม่เฉพาะเจาะจงหรือเงินทุนแบบไม่มีเงื่อนไขลงไป

การปฏิรูปการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อส่งเสริมกิจกรรมการวิจัยและพัฒนาจะมีส่วนสัมพันธ์กับการพัฒนาระบบการศึกษาภายในประเทศ เพื่อให้แรงงานในประเทศมีความสามารถในการรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตใหม่ๆ จากทั่วโลก รวมไปถึงการพัฒนาทักษะในการสร้างการวิจัยและพัฒนาในรูปแบบใหม่ๆ ด้วยตนเอง นอกจากนั้น การออกแบบแรงจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาที่ดีจะมีส่วนช่วยในการกระตุ้นกิจกรรมการวิจัยและพัฒนาภายในประเทศได้เป็นอย่างมาก

และท้ายที่สุด การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือวิกฤติเศรษฐกิจเสียเอง ซึ่งจะมีส่วนในการลดทอนอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ดังนั้น การคำนึงถึงวินัยทางการคลังในระยะยาว การปรับลดความเสี่ยงทางการคลังที่



อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมทั้งภายในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณ การให้ความสำคัญกับการรักษาสมดุลให้กับเงินงบประมาณ รวมไปถึงการรักษาช่องว่างทางการคลังเพื่อเปิดโอกาสให้กับการลงทุนใหม่ๆ หรือการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่เหมาะสม จะมีส่วนช่วยในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้

ผู้กำหนดนโยบายอาจเลือกเอาแนวทางเหล่านี้ไปใช้ในการปรับปรุงนโยบายประชารัฐ เพื่อสร้างความแตกต่างไปจากนโยบายประชานิยม และส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนให้กับประเทศไทยได้