



FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

FACULTY OF ECONOMICS, THAMMASAT UNIVERSITY

---

## เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

---

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

ธันวาคม 2015

## ประชาชนนิยม – ประชารัฐ

ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล

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 และอาจสร้างนิสัยในการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยโดยไม่มีการวางแผน นอกจากนี้ การใช้จ่ายงบประมาณในนโยบายเหล่านี้ยังมิได้สร้างเสริมความสามารถของผู้คนหรือยกระดับความสามารถของผู้ประกอบการในประเทศ ส่งผลให้นโยบายประชานิยมไม่ทิ้งประโยชน์ให้กับประเทศในระยะยาว แต่กลับสร้างภาระทางการคลังในระดับสูงให้กับประเทศต่อเนื่องไปในอนาคต โดยอาจเห็นได้ชัดเจนจากกรณีของนโยบายจำนำข้าวที่รัฐบาลยังคงต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายราว 7 – 8 หมื่นล้านบาทต่อปีในปีงบประมาณ 2558 – 2559 เพื่อชดเชยเม็ดเงินที่ได้ถูกใช้ไปในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2557 และคงยังต้องตั้งงบประมาณชดเชยดังกล่าวไปอีกระยะหนึ่ง

แน่นอนว่านโยบายประชานิยมเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ถ้าหากถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นครั้งคราว เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนในบางช่วงเวลา โดยเฉพาะช่วงที่ประเทศตกอยู่ในสภาวะชะลอตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม นโยบายลักษณะนี้ควรถูกใช้งานอย่างจำกัดและไม่ควรนำมาใช้อย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด

ถึงแม้จะมีการหยิบยกคำว่า “นโยบายประชารัฐ” มาใช้ในการสร้างความแตกต่างให้กับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลภายหลังการขึ้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจของคุณสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ในเดือนสิงหาคม 2558 ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม นโยบายเศรษฐกิจชุดแรกในยุคของคุณสมคิดก็ดูให้ความสำคัญกับการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มจะสร้างภาระทางการคลังในระยะยาว ซึ่งเข้าข่ายกับนิยามของนโยบายประชานิยมในที่นี้เป็นอย่างมาก

การให้เงินทุนสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านเพิ่มเติม การส่งเสริมโครงการลงทุนขนาดเล็กในแต่ละตำบล การดึงเอาเม็ดเงินลงทุนขนาดเล็กของหน่วยงานภาครัฐขึ้นมาดำเนินการก่อนในระยะสั้น รวมไปถึงมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กในลักษณะของการลดภาษี การปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือการลดทอนเงื่อนไขในการค้ำประกันสินเชื่อให้กับผู้ประกอบการ ล้วนมุ่งให้ความสนใจกับการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น โดยไม่น่าส่งผลในการสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานหรือผู้ประกอบการชาวไทยแต่ประการใด

นอกจากนั้น มาตรการที่มีการประกาศออกมาในช่วงถัดไปก็ยังคงมีลักษณะเข้าข่ายนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นมาตรการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กเฟสสอง หรือโครงการสร้างความเข้มแข็งให้กับชาวสวนยาง เป็นต้น

เพื่อสร้างความแตกต่างให้กับนโยบายประชารัฐ รัฐบาลจำเป็นต้องให้น้ำหนักกับการวางรากฐานทางเศรษฐกิจในระยะยาวมากยิ่งขึ้น โดยควรปรับเพิ่มโครงการที่สนับสนุนความสามารถในการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการสานต่อนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อภาคการผลิตในช่วงก่อนหน้า เช่น การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การลดต้นทุนและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินธุรกิจ การจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของภาคการผลิตในประเทศ ฯลฯ

การปฏิรูปการคลังเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มเติมให้กับผู้คนนี้มีได้อยู่ในรูปแบบของการปรับลดการเก็บภาษีเงินได้ของผู้มีงานทำในปัจจุบันเพียงเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงการชักชวนผู้คนที่มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น ผู้สูงอายุ คุณแม่ลูกอ่อน (โดยเฉพาะกลุ่ม Single mom) ผู้พิการ นิสิตนักศึกษา ชาวต่างชาติ ฯลฯ ให้เข้ามาร่วมเป็นกำลังแรงงานของประเทศ รวมไปถึงการคิดถึงระบบสวัสดิการที่ส่งเสริมการทำงานของผู้คนที่มีความหลากหลายด้วย มาตรการดังกล่าวน่าจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศและช่วยยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมได้ดีขึ้น

การปฏิรูปนโยบายการคลังเพื่อส่งเสริมการลงทุนนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องปรับแรงจูงใจทางภาษีที่สามารถดึงดูดอุตสาหกรรมที่ต้องการส่งเสริมเฉพาะด้านหรือให้เกิดกิจกรรมลักษณะวิจัยและพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้การส่งเสริมการลงทุนโดยให้แรงจูงใจแบบภาษีเป็นแบบเฉพาะเจาะจง และไม่สูญเสียรายได้ภาษีภาครัฐไปเปล่าๆ และยังทำให้เกิดการส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการในประเทศได้นอกจากนั้น ยังต้องมองโอกาสการใช้มาตรการคลังที่สามารถสนับสนุนการศึกษาหรือการสะสมทุนมนุษย์ภายในประเทศให้เกิดขึ้นและตอบสนองต่อการพัฒนาทักษะในการสร้างการวิจัยและพัฒนาในรูปแบบใหม่ๆ ในอนาคต

ท้ายที่สุด การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือวิกฤติเศรษฐกิจเสียเอง ซึ่งจะมีส่วนในการลดทอนอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว