

ก้าวสู่เป้าหมายของเศรษฐกิจไทยด้วยการเร่งปฏิรูปเชิงโครงสร้าง

ในช่วงที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้าง ศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย (potential growth) จึงต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งในด้าน (1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (growth) (2) การกระจายรายได้ (income distribution) และ (3) ความยั่งยืนและความสามารถในการรองรับปัจจัยที่กระทบ (sustainability & resiliency) ทำได้ยากขึ้น ทั้งนี้ การระบาดของ COVID-19 ในปี 2563 ไม่เพียงทำให้เศรษฐกิจไทยหดตัวในระยะสั้น แต่ยังสร้างรอยแผลเป็นที่ส่งผลกระทบระยะยาวต่อเศรษฐกิจ (scarring effects) ด้วย เช่น ผลกระทบรุนแรงต่อการจ้างงานและธุรกิจ SMEs ซึ่งหากผู้ว่างงานไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานและธุรกิจไม่สามารถกลับมาดำเนินกิจการได้เป็นเวลานาน จะทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภาพ (productivity growth) ลดลง รวมถึงความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ดังนั้น การปฏิรูปเชิงโครงสร้างจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินการในปัจจุบันควบคู่กับการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น เพื่อให้ไทยสามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจได้ทั้งสามด้าน

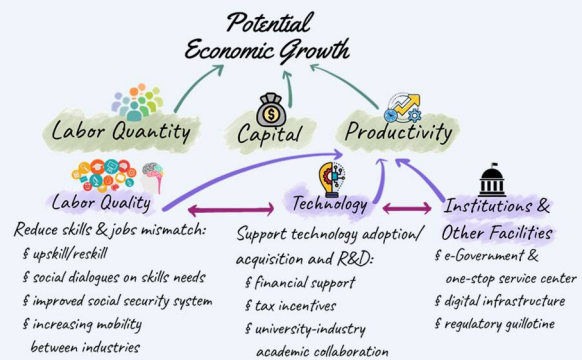
ไทยควรเพิ่มศักยภาพเศรษฐกิจระยะยาวทั้งในด้านแรงงาน การสะสมทุน และผลิตภาพ

หากพิจารณาจากมุมมองด้านอุปทาน ศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว ประกอบด้วย 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปริมาณและคุณภาพแรงงาน (2) การสะสมทุน และ (3) ผลิตภาพ อย่างไรก็ตามทั้ง 3 ปัจจัยมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและส่งผลกระทบให้ศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำลง (ภาพที่ 1) ในด้านปริมาณแรงงาน การเข้าสู่สังคมสูงวัยส่งผลให้อัตราการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงาน (labor force participation rate) และจำนวนชั่วโมงทำงานลดลง ขณะเดียวกันในด้านคุณภาพแรงงาน

ตลาดแรงงานไทยเผชิญกับปัญหาทักษะแรงงานไม่สอดคล้องกับความต้องการ (skill mismatch) มากขึ้น โดยเฉพาะในภาวะที่ธุรกิจมีแนวโน้มใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงานมากขึ้น ซึ่งทำให้ผลิตภาพของแรงงานโดยรวมขยายตัวช้าลงและกระทบต่อการกระจายรายได้ สำหรับด้านการสะสมทุน ภาคเอกชนขาดแรงจูงใจในการขยายการลงทุนและพัฒนาเทคโนโลยี ส่วนหนึ่งจาก (1) ความกังวลต่อภาวะเศรษฐกิจโลกที่ไม่แน่นอน (2) จำนวนประเทศที่ไทยทำข้อตกลงการค้าเสรี (free trade agreement: FTA) ด้วยมีน้อยเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง และ (3) ระบบนิเวศของการลงทุนยังเป็นอุปสรรค โดยภาคธุรกิจไทยมีการกระจุกตัวสูงและอำนาจตลาดของธุรกิจขนาดใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่ธุรกิจ SMEs ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนและข้อมูลในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล นอกจากนี้ รากฐานสำคัญประการหนึ่งของการยกระดับผลิตภาพในระยะยาวคือกฎเกณฑ์ของภาครัฐ ซึ่งในปัจจุบันยังเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจลงทุนของธุรกิจ ดังนั้น การปรับลดกฎเกณฑ์และอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจจะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ ผ่านการลดต้นทุนเวลาและค่าใช้จ่าย ตลอดจนสร้างบรรยากาศในการดึงดูดการลงทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ภาพที่ 1 ไทยมีข้อจำกัดด้านอุปทานที่ควรได้รับการแก้ไข ทั้งด้านแรงงาน การสะสมทุน และผลิตภาพ

องค์ประกอบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ



การปฏิรูปเชิงโครงสร้างด้านอุปทานช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดข้อจำกัดของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ในระยะสั้นที่เศรษฐกิจไทยหดตัวจากผลกระทบของ COVID-19 ภาครัฐจำเป็นต้องใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ (demand management policies) โดยดำเนินนโยบายผสมผสานกันทั้งนโยบายการคลังที่ช่วยพยุงเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและให้ความช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางอย่างตรงจุด นโยบายการเงินที่ผ่อนคลายและเอื้อให้ต้นทุนทางการเงินอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมาตรการการเงินและสินเชื่อที่เร่งกระจายสภาพคล่องไปยังกลุ่มที่มีความต้องการอย่างตรงจุด ควบคู่กับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้เหมาะสมกับกระแสรายได้ของธุรกิจในบริบทใหม่หลัง COVID-19

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปเชิงโครงสร้างด้านอุปทาน (supply-side reforms) ที่เน้นยกระดับศักยภาพการผลิตเป็นสิ่งที่จะต้องทำควบคู่กันอย่างเร่งด่วน เนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่กระตุ้นด้านอุปสงค์เพียงอย่างเดียวอาจไม่มีประสิทธิผลนัก หากโครงสร้างเชิงสถาบันของระบบเศรษฐกิจ (institutional frameworks) ยังไม่ได้พัฒนาอย่างเต็มที่^{16/} อาทิ การปรับโครงสร้างตลาดแรงงาน โดยเฉพาะการยกระดับและปรับทักษะแรงงาน (upskill & reskill) เพื่อรองรับการจ้างงานในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายและปรับตัวเข้าสู่บริบทเศรษฐกิจใหม่หลังการระบาด การมีกลไกบริหารกำลังการผลิตส่วนเกินของบางภาคธุรกิจโดยเฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และการสนับสนุนให้ปรับรูปแบบการทำธุรกิจให้สอดคล้องกับบริบทใหม่หลังการระบาด การยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจดิจิทัลที่ครอบคลุมและทั่วถึงซึ่งจะช่วยลดความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ลง การสร้างระบบสวัสดิการที่ยั่งยืนเพื่อรองรับสังคมสูงวัย รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น โดยหากไม่มีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างให้พร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงในบริบทใหม่หลัง COVID-19 จะเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในอนาคตได้ (ภาพที่ 2)

ภาพที่ 2 การปฏิรูปเชิงโครงสร้างด้านอุปทาน จำเป็นต้องปรับโครงสร้างเชิงสถาบันของระบบเศรษฐกิจให้ดีขึ้นทั้งในภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจ และภาครัฐ เช่น การปรับโครงสร้างตลาดแรงงาน การยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจดิจิทัล และการลดกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานงานของภาครัฐ

ตัวอย่างปัญหาและแนวทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ



^{16/} D. Acemoglu and J.A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business

การดำเนินนโยบายกระตุ้นด้านอุปสงค์ระยะสั้นควบคู่กับนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจระยะยาวช่วยให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งสามด้าน

การเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งสามด้านข้างต้นได้ แต่ต้องเป็นการเติบโตที่กระจายตัวทั่วถึงเพื่อลดจุดเปราะบางทางเศรษฐกิจ รวมทั้งต้องเป็นการเติบโตที่ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ การยกระดับศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจพร้อมกับการกระจายรายได้ที่ค้ำยันยั่งยืนจึงมีความสำคัญมาก เพราะประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ส่งผลดีในปัจจุบันเท่านั้น แต่จะส่งผลดีในระยะยาวให้กับคนรุ่นต่อไปในอนาคตอีกด้วย การดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจด้านอุปทานควบคู่กับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจด้านอุปสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งสามด้านจำเป็นต้องมีการผลักดันอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง มีการจัดลำดับความสำคัญให้ชัดเจน มีการกำหนดวิสัยปฏิบัติ การสร้างแรงจูงใจ และการบูรณาการที่เหมาะสม ดังนั้น การประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานภาครัฐและความร่วมมือกับภาคเอกชนจึงเป็นหัวใจสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ทั่วถึงและยั่งยืนในระยะต่อไป