

คำกล่าวเปิดงาน  
ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล  
ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย  
“เศรษฐกิจไทยกับบริบทใหม่ทางเศรษฐกิจ”  
“The Thai Economy under the New Normal”  
งานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2558  
ณ ห้องบางกอกคอนเวนชัน โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ กรุงเทพฯ  
วันที่ 17 กันยายน 2558

---

เรียน ท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

ผมรู้สึกยินดีและเป็นเกียรติอย่างยิ่ง ในการต้อนรับท่านผู้ร่วมงานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2558 โดยปีนี้เป็นที่ 16 ของการจัดงาน และเป็นการจัดขึ้นร่วมกันโดย 2 หน่วยงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ สายนโยบายการเงินและสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่ง ธพท. ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อต้นปีนี้ เพื่อผลักดันงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์และส่งเสริมวงการวิชาการในประเทศไทย ผมต้องขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความสนใจและให้การสนับสนุนด้วยดีเสมอมา

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา บริบทของเศรษฐกิจการเงินโลกและเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในมิติต่างๆ และกล่าวได้ว่าเป็น “New Normal” หรือ “บรรทัดฐานใหม่” ที่จะกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยง อาทิ New Normal ด้านการค้าระหว่างประเทศ ที่มีแนวโน้มชะลอตัว ซึ่งจะมีนัยต่อบทบาทของภาคการส่งออกไทยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ New Normal ของอัตราเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับต่ำ ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ ส่วนหนึ่งจากราคาสินค้าโภคภัณฑ์ที่ลดลงมาก ซึ่งจะมีนัยต่อภาคธุรกิจในการตั้งราคาสินค้าและบริการ New Normal จากระบบการเงินโลกที่มีความเชื่อมโยงมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ตลาดเงินและตลาดทุนในแต่ละประเทศถูกกระทบจากความผันผวนในตลาดการเงินโลกบ่อยครั้ง และรุนแรงขึ้น และ New Normal เกี่ยวกับโครงสร้างประชากร ที่จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุที่มากขึ้น ซึ่งจะมีนัยต่อภาคการผลิตรวมถึงงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และความยั่งยืนทางการคลัง

จะเห็นได้ว่าปรากฏการณ์เหล่านี้ มีขอบเขตที่กว้างกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัว แต่ยังรวมไปถึงความท้าทายในมิติต่างๆ ที่กระทบต่อทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่

อยู่ในภาคส่งออกและธุรกิจในประเทศ ภาคเศรษฐกิจจริงและภาคการเงิน ภาคเอกชนและภาครัฐ หรือผู้ที่อยู่ในวัยทำงานและวัยเกษียณ

สัมมนาวิชาการปีนี้ ภายใต้หัวข้อ “เศรษฐกิจไทยกับบริบทใหม่ทางเศรษฐกิจ” มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์สาเหตุ ประเมินความสำคัญ รวมทั้งศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงโอกาสและความท้าทายที่ภาคส่วนต่างๆ ต้องเริ่มทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ และปรับตัวให้พร้อมกับบรรทัดฐานใหม่ที่กำลังเกิดขึ้น ในการก้าวสู่บริบทใหม่นี้ ผมอยากเน้น 3 ประเด็นสำคัญที่เราควรตระหนักถึง

**ประการแรก New Normal** เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และนโยบายเชิงรุกมีส่วนช่วยนำพาให้เศรษฐกิจก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปได้ด้วยดี การจำกัดความของ New Normal นั้นเป็นไปได้หลากหลาย แต่สำหรับด้านเศรษฐกิจแล้ว ผมมองว่า New Normal คือการเปลี่ยนแปลงที่มีผลยั่งยืนยาวนาน โดยมาจากการปรับตัวของปัจจัยเชิงโครงสร้าง ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเชิงลึก หรือ “Deep Parameters” ในระบบเศรษฐกิจ ตัวแปรเชิงลึกเหล่านี้เปรียบเสมือนฟันเฟืองของเครื่องจักร หรือสุขภาพของผู้คน ที่มักจะไม่ใช่ที่ประจักษ์ และบ่อยครั้งอาจถูกมองข้ามไป แต่เป็นปัจจัยพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังของผลลัพธ์ต่างๆ ในวงกว้าง

หากวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจผ่านปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน ทู และเทคโนโลยี จะพบว่ากำลังแรงงานในหลายประเทศขยายตัวช้าลงหรือหดตัว ตามอัตราการเกิดที่ลดลงและอายุขัยเฉลี่ยที่สูงขึ้น การสะสมทุนมีน้อยลง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากความกังวลในช่วงที่ผ่านมาต่อความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจที่สูงขึ้น และเทคโนโลยีพัฒนาในอัตราที่ช้าลงเช่นกัน ซึ่งสะท้อนขีดจำกัดที่มีมากขึ้นของการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ทั้งหมดนี้ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในหลายประเทศลดลงเมื่อเทียบกับในอดีต และสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของ Deep Parameters ในแง่อัตราการเกิดที่ลดลง อายุขัยของแรงงานที่สูงขึ้น ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น และอัตราการขยายตัวทางเทคโนโลยีที่ชะลอลง

นอกจากนี้ หากมองในระดับโลก การค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มชะลอลงอย่างเห็นได้ชัด ส่วนหนึ่งสะท้อนการอึมครึมของการขยายฐานการผลิตผ่านห่วงโซ่อุปทานโลก และบทบาทที่ลดลงของจีนในการผลักดันการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเอเชีย ในขณะที่ การรวมตัวทางการเงินระหว่างประเทศที่ปรับสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้เสริมความเชื่อมโยงระหว่างภาคการเงินในแต่ละประเทศ ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นการเพิ่ม

ประสิทธิภาพและสภาพคล่องในตลาดการเงิน และเสริมช่องทางในการกระจายความเสี่ยง แต่ในขณะเดียวกันได้เป็นช่องทางในการส่งผ่านแรงกระแทก หรือ shocks ต่างๆ จากตลาดการเงินโลก ซึ่งเพิ่มความผันผวนในตลาดการเงิน Deep Parameters ที่เราต้องจับตาในแง่ก็คือ โครงสร้างการค้าโลก และระดับการรวมตัวทางการเงินระหว่างประเทศ

**สำหรับนโยบายการเงิน ระดับของอัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเป็นประวัติการณ์ในหลายประเทศเป็นพัฒนาการที่สำคัญ** ส่วนหนึ่งสะท้อนการยึดเหนี่ยวอัตราเงินเฟ้อคาดการณ์ของประชาชนที่ดีขึ้นภายใต้กรอบการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแปรเชิงลึกของเศรษฐกิจตัวหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายการเงินเองก็เป็นต้นตอของความไม่แน่นอนเช่นกัน โดยสิ่งที่ทุกคนจับตามองในขณะนี้ คือแนวทางการดำเนินนโยบายการเงินในประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะในสหรัฐฯ ที่กำลังจะก้าวสู่ New Normal ที่แท้จริงแล้วคือ Back to Normal ซึ่งอาจกระทบต่อค่าชดเชยความเสี่ยง หรือ risk premium ที่นักวิเคราะห์หลายท่านมองว่าอยู่ในระดับที่ต่ำเกินควรจากการดำเนินนโยบายผ่อนคลายมาเป็นเวลานาน

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเหล่านี้ **นโยบายภาครัฐมีบทบาทสำคัญ** ทั้งผ่านมาตรการในระยะสั้นและระยะปานกลางที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลง และมาตรการเชิงรุกอันจะสร้างความแข็งแกร่งในระยะยาว ยกตัวอย่างในกรณีของอายุประชากรที่สูงขึ้น มาตรการที่จะรับมือได้แก่การปฏิรูประบบบำนาญให้อัตราเงินสมทบสอดคล้องกับสิทธิประโยชน์ของผู้รับบำนาญ ส่วนมาตรการเชิงรุกได้แก่การลดทอนผลของปริมาณแรงงานที่น้อยลงผ่านการบริหารและใช้แรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีของความเชื่อมโยงทางการเงินที่สูงขึ้น มาตรการที่จะรับมือได้แก่การประยุกต์ใช้เครื่องมือการดำเนินนโยบายการเงินต่างๆ อย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการปรับอัตราดอกเบี้ย การบริหารจัดการความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนและเงินทุนเคลื่อนย้าย หรือการใช้มาตรการ macro-prudential ส่วนมาตรการเชิงรุกได้แก่ การมีกรอบการดำเนินนโยบายการเงินและดูแลเสถียรภาพระบบการเงินที่ยืดหยุ่น เพื่อลดการส่งต่อความผันผวนจากระบบการเงินไปยังภาคเศรษฐกิจจริง และสามารถต้านทานภาวะวิกฤต

**ซึ่งนำมาสู่ประเด็นที่สองที่ผมอยากจะกล่าวถึง** ว่านโยบายเชิงรุกที่เหมาะสมนั้นจะต้องมุ่งเน้นที่โครงสร้างเศรษฐกิจ ดังที่ Mohamed El-Erian หนึ่งในผู้ที่กล่าวถึง New Normal เป็นลำดับแรก ได้กล่าวไว้ว่า “Structural challenges require structural responses” เราไม่สามารถทดแทนความจำเป็นในการ

ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจด้วยนโยบายด้านอุปสงค์ที่ส่งผลเพียงชั่วคราว และไม่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจก้าวไปสู่บรรทัดฐานใหม่อย่างยั่งยืนได้

ผมขอยกตัวอย่างการรับมือกับการส่งออกของไทยที่มีแนวโน้มขยายตัวในอัตราที่ชะลอลง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัจจัยภายนอก สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างการค้าโลกซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม และอีกส่วนหนึ่งสะท้อนปัจจัยเชิงโครงสร้างในประเทศที่อยู่ภายใต้ความควบคุม ทั้งนี้ การปฏิรูปเชิงรุกที่มุ่งเน้นปัจจัยที่อยู่ภายใต้การควบคุม เช่น โครงสร้างการส่งออกและโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาค สามารถมีส่วนช่วยให้การส่งออกไทยยังคงเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญในระยะต่อไปได้

บทบาทของประเทศไทยในห่วงโซ่อุปทานโลกเป็นปัจจัยที่จะส่งผลสำคัญยิ่งต่อการส่งออก และจะเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของเศรษฐกิจหากสามารถบริหารจัดการได้ดี หลายท่านคงทราบดีว่าประเทศไทยเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของเครื่องใช้ไฟฟ้าและสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ของญี่ปุ่น ซึ่งปัจจุบันสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับเกาหลีใต้ ที่ได้พัฒนาเทคโนโลยีที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคยุคใหม่ ดังนั้นการเลือกเข้าไปร่วมในห่วงโซ่อุปทานโลกที่เหมาะสมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อศักยภาพของภาคส่งออกในระยะยาว

นอกจากนี้ ตำแหน่งในห่วงโซ่อุปทานที่ประเทศไทยจะเข้าไปร่วมนั้นก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน หากแบ่งกิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานออกเป็น 3 ขั้นตอนหลักได้แก่ (1) กิจกรรมก่อนการผลิต เช่น การวิจัยและพัฒนา หรือการออกแบบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ใช้เทคโนโลยีและทักษะแรงงานที่สูง (2) กิจกรรมการผลิต ที่มักใช้แรงงานทักษะพื้นฐานเป็นหลัก และ (3) กิจกรรมหลังการผลิต เช่น การค้า การตลาด และการบริการหลังการขาย จะพบว่ากิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานที่มีมูลค่าเพิ่มสูง คือกิจกรรมก่อนและหลังการผลิต ในขณะที่กิจกรรมการผลิตกลับมีมูลค่าเพิ่มต่ำ ในกรณีของประเทศไทยนั้นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมการผลิต ส่วนกิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงส่วนใหญ่ดำเนินการโดยบริษัทต่างชาติ ดังนั้นประเทศไทยสามารถได้รับอานิสงส์ที่ดีขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศโดยการผันตัวมาอยู่ที่ตำแหน่งในห่วงโซ่อุปทานการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

อย่างไรก็ตาม ในการก้าวไปสู่ New Normal ที่ดีกว่า หากเน้นแต่เพียงการปฏิรูปภาคการส่งออกก็ถือว่าดีใจยังไม่แตก การขยายตัวของเศรษฐกิจที่ชะลอลงนั้น เกี่ยวเนื่องกับทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจไทย เราต้องปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

นอกเหนือจากภาครัฐกิจที่จะต้องพัฒนาขีดความสามารถในการเพิ่มผลิตภาพอย่างต่อเนื่องแล้ว **บทบาทและการบริหารกิจการภาครัฐเป็นกุญแจดอกสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้** และเป็น **ประเด็นที่สามและสุดท้าย** ที่ผมอยากจะกล่าวถึง ในการวางนโยบายเชิงรุกเพื่อเป็นพื้นฐานที่ดีสำหรับการเปลี่ยนแปลงต่อไป

**ประสิทธิภาพของภาครัฐเป็นปัจจัยที่นับวันมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในการกำหนดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** ซึ่งสะท้อนบทบาทของภาครัฐในการวางกรอบและรักษากฎ กติกาที่เป็นทั้งขอบเขตและแรงจูงใจสำหรับภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

หากพิจารณาตัวอย่างของประเทศกลุ่มนอร์ดิก ที่เป็นผู้นำในด้านระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าเคล็ดลับสำคัญของความสำเร็จนั้นอยู่ที่ภาครัฐที่ให้อำนาจและสร้างโอกาสให้กับประชาชน ถึงแม้ประเทศเหล่านี้จะมีภาครัฐที่ค่อนข้างใหญ่ แต่ก็เป็ภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสูง เป็นที่ยอมรับและไว้วางใจของประชาชน ไม่ว่าจะเป็ระบบการศึกษาที่ไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือระบบสวัสดิการสังคมอื่นๆ **ภาครัฐทำหน้าที่ในการส่งเสริมโอกาสที่ประชาชนจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้ตามสมรรถนะของตน** เป็นระบบที่ช่วยลดความเสี่ยงของการล้มเหลว ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนให้ผู้คนในประเทศเหล่านี้มีความกล้าที่จะทดลองสิ่งใหม่ๆ และสร้างนวัตกรรม

ในกรณีของไทย ประสิทธิภาพของภาครัฐเป็นสิ่งที่เราต้องเร่งพัฒนา เริ่มต้นด้วย**การทำงานของรัฐวิสาหกิจ** ที่มีขนาดใหญ่มาก และถือครองสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์ หรือ strategic asset สำคัญๆ ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็ไฟฟ้า ระบบขนส่ง หรือคลื่นความถี่ กิจการของรัฐวิสาหกิจนอกจากจะใหญ่แล้ว ยังเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับกิจการอื่นๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชน ดังนั้นหากรัฐวิสาหกิจไม่มีประสิทธิภาพของเศรษฐกิจโดยรวมย่อมถูกบั่นทอนลง

ที่ผ่านมา การทำงานของรัฐวิสาหกิจมีปัญหาค่อนข้างมาก ทั้งการถูกแทรกแซงจากการเมือง ปัญหาเชิงโครงสร้าง การขาดทุน และคุณภาพของสินค้าหรือบริการที่ยังด้อยอยู่ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น เร่งด่วน และจะเป็นการเปลี่ยนแปลง Deep Parameter ของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะสามารถช่วยยกระดับเศรษฐกิจไทยให้ก้าวไปข้างหน้าได้

## ท่านผู้มีเกียรติครับ

การเปลี่ยนแปลงย่อมนำมาซึ่งความไม่แน่นอน ความหวาดระแวง และการต่อต้าน ถ้าหากเราไม่ปรับเปลี่ยน เราไม่เพียงแต่จะอยู่นิ่ง แต่เราคงยังตามหลังประเทศอื่นไปเรื่อยๆ ในยุคโลกาภิวัตน์ปัจจุบันที่ทุกอย่างมีพัฒนาการที่เร็วมาก **ทุกคนต้องวิ่งเพียงเพื่อที่จะอยู่นิ่ง หรือ “running to stand still”** เพื่อความก้าวหน้า เราไม่เพียงต้องปรับตัว แต่ต้องปรับเปลี่ยนให้เร็วกว่าผู้อื่น ประเทศอื่น **เราจึงควรรับรู้ ยอมรับ และอำนาจรับการเปลี่ยนแปลง**

สัมมนาวิชาการประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะให้งานวิจัย มีบทบาทในการช่วยกำหนดแนวนโยบายต่างๆ ของประเทศมากขึ้น ผมต้องขอขอบคุณนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเสวนา และองค์ปาฐก ที่ให้เกียรติมาร่วมนำเสนอบทความวิจัยและแสดงความคิดเห็นในสองวันต่อจากนี้ ผมหวังว่างานสัมมนาในปีนี้จะมีส่วนช่วยให้เราสามารถตั้งโจทย์ที่ถูก ตระหนักถึงแง่มุมที่หลากหลาย และจัดลำดับความสำคัญของแนวนโยบายที่ควรจะต้องผลักดัน เพื่อเดินไปสู่บริบทใหม่ของประเทศไทยที่ดียิ่งขึ้น

ขอบคุณครับ