



The World Bank

Positioning for a Sustainable Recovery

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

May 2002



Executive Summary

ช่วงต่ำสุด ของเศรษฐกิจไทย ผ่านไปแล้วหรือ? ในเดือนกรกฎาคม 2544 เอกสาร Economic Monitor ของธนาคารโลก ระบุว่าประเทศไทยจะสามารถฝ่าฟันเศรษฐกิจช่วงชะลอตัวได้ แม้อัตราการขยายตัวของ GDP จะชะลอตัวลง ดุลการค้าระหว่างประเทศจะถดถอย และมีเหตุการณ์ก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน แต่ในปี 2544 ประเทศไทยยังคงรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เป็นบวกได้ในระดับร้อยละ 1.8 ทั้งนี้ต้องขอบคุณนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและฐานเศรษฐกิจที่หลากหลายของไทย ที่ช่วยให้ประเทศไทย สามารถจัดการเศรษฐกิจในช่วงชะลอตัวได้เป็นอย่างดี

ในปี 2545 เศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัว แนวโน้มทางเศรษฐกิจและสังคมมีการปรับตัวดีขึ้น

อัตราการถดถอยของดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจในปี 2544 ได้กลับเข้าสู่ระดับทรงตัว GDP ในไตรมาสที่ 4 ของปี 2544 เพิ่มขึ้นสูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้วถึงร้อยละ 6.5

เนื่องจากอุปสงค์ของการบริโภคในภาคเอกชน เปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างเชื่องช้าในประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์

ความยากจนได้เริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2543 แม้จะยังอยู่ในระดับสูงกว่าก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

สัดส่วนความยากจนลดลงจากร้อยละ 15.9 ของประชากรทั้งหมดในปี 2542 มาเป็นร้อยละ 14.2 ในปี 2543 จำนวนคนในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนลดลงเป็นจำนวนเกือบหนึ่งล้านคน จากคนจน 9.8 ล้านคน ลดลงเหลือ 8.9 ล้านคน ในพื้นที่ชนบทจำนวนคนจนลดลงถึงร้อยละ 2.5 เปรียบเทียบกับการลดลงร้อยละ 0.4 ในเขตสุขภาพ และการเพิ่มขึ้นของความยากจนในเขตเมืองร้อยละ 0.2 อย่างไรก็ตาม ความยากจนโดยรวมยังอยู่ในระดับสูงกว่าก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ และส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชนบท และแม้ความยากจนในเมืองจะมีจำนวนน้อยกว่ามาก แต่คุณภาพชีวิตของคนจนในเมือง (เช่น คนงานก่อสร้าง) ตกอยู่ในสภาพที่เลวร้ายกว่าคนจนในชนบท

เศรษฐกิจมหภาคภายนอกมีความเปราะบางน้อยลง

ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยในปี 2544 มีสถานะเป็นบวก นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ควบคู่กับฐานการส่งออกที่หลากหลาย ได้ช่วยปกป้องรองรับประเทศไทย จากความผันผวนภายนอก (เช่น การชะลอตัวของธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศ และราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น) หนี้ต่างประเทศโดยรวมมีจำนวนลดลง ดัชนีชี้วัดด้านตลาดการเงิน (เช่น ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ สัดส่วนหนี้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะยาว การปล่อยกู้ของธนาคารพาณิชย์ อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน และสัดส่วนความคุ้มค่าของภาระดอกเบี้ยของบริษัทธุรกิจ) อยู่ในฐานะที่มีเสถียรภาพ แต่ก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งสะท้อนถึงจุดอ่อนของงบดุลของธนาคารพาณิชย์และบริษัทธุรกิจ

ประเด็นสำคัญ คือ การฟื้นตัวมีความแข็งแกร่งมากเพียงใด?

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะเข้มแข็งหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การต่อสู้ของแรงทางบวกที่ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กับแรงทางลบ ซึ่งแม้จะมีพลังอ่อนด้อยกว่า แต่ก็ยังเป็นปัจจัยลบเชิงโครงสร้าง ซึ่งจะเป็นตัวถ่วงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยที่สนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจมีหลายประการ

ปัจจัยทางบวกที่สนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ได้แก่ มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งด้วยนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน อัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ดุลการค้าระหว่างประเทศที่คาดว่าจะดีขึ้น อีกทั้ง งบดุลของประเทศที่เข้มแข็ง สะท้อนให้เห็นถึงการลดลงของหนี้ต่างประเทศ และการฟื้นตัวของตลาดแรงงาน

แต่ก็ยังมีปัจจัยทางลบที่อาจเป็นอุปสรรคต่อจังหวะของการฟื้นตัว

ประการแรก คือ กำลังการผลิตส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจ และจุดอ่อนของงบดุลของบริษัทธุรกิจ ซึ่งจะลดทอน

การขยายตัวของการลงทุนทางธุรกิจ **ประการที่ 2** การบริหารการคลังจำเป็นต้องระมัดระวังเนื่องจากระดับหนี้ภาครัฐที่เพิ่มขึ้น แม้ว่าจะระดับของหนี้ จะยังอยู่ในเกณฑ์ที่จัดการได้ แต่พลวัตรของหนี้ภาครัฐอาจจะมี ความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจขยายตัวระดับต่ำ หรือจากฐานะการคลังที่อ่อนแอ หรือการที่อัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น ภาพความเสี่ยงทางการคลัง เหล่านี้จะลดทอนความเชื่อมั่นของผู้บริโภค ซึ่งเป็นพลังขับเคลื่อนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ **ประการที่ 3** ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีโลก อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจฐานความรู้ (เช่น ทักษะและขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของคนไทยที่อยู่ในระดับต่ำ) แรงจุดทางลบเหล่านี้ อาจไม่มีผลต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่อาจเป็นอุปสรรคต่อจังหวะของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว

เอกสาร Monitor ฉบับนี้จะเน้นเฉพาะความคืบหน้าของประเทศไทย ในการปฏิรูปโครงสร้างสำคัญ 3 ด้านที่มีบทบาทต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การบริหารการคลัง การปฏิรูปภาคการเงินและบริษัทธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานความรู้

การบริหารการคลังยังคงมีความสำคัญสูง

การสะสมการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยมาตรการทางการคลังอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2540 รวมทั้งต้นทุนด้านการคลังในการปรับโครงสร้างภาคการเงิน ซึ่งทำให้หนี้ภาครัฐเพิ่มจากร้อยละ 14.5 ของ GDP ในปี 2539 เป็นเกือบร้อยละ 57 ของ GDP ในปี 2544 ได้สร้างความกังวลว่าการเพิ่มหนี้ภาครัฐเริ่มส่งผลเสียมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระตุ้นเศรษฐกิจ

ประเทศไทยได้ปรับองค์ประกอบของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มดีขึ้น และอัตราเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับต่ำ เช่น การใช้มาตรการทางการเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแทนที่มาตรการทางการคลัง การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหันมาใช้นโยบายการเงินแบบเอื้ออำนวย

และปรับจากการเน้นเสถียรภาพด้านต่างประเทศ มาสู่ การสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การที่กระทรวง การคลังประกาศว่าการขาดดุลงบประมาณจะลดลงใน ปีงบประมาณ 2546 นอกจากนั้น ยังมี การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ (privatization and corporatization) การปฏิรูประบบภาษี การปฏิรูประบบงบประมาณ การ กระจายอำนาจ การยกเลิกมาตรการด้านการคลังนอก งบประมาณ (quasi-fiscal) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และ การปฏิรูปกฎหมายหนี้ภาครัฐ มาตรการเหล่านี้จะช่วย ให้สถานะทางการคลังของประเทศมีความแข็งแกร่ง มากขึ้น ช่วยยกระดับความโปร่งใส และสร้างความรั บผิดชอบ ตลอดจนช่วยลดหนี้ภาครัฐ แต่ผลลัพธ์ ทางการคลังที่แท้จริง จะขึ้นอยู่กับความรวดเร็วในการ ปฏิบัติการปฏิรูปเหล่านี้

นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ประเทศไทยได้มี ความคืบหน้าอย่างมากในการฟื้นฟูภาคสถาบันการ เงินและปรับปรุงสถาบันทางกฎหมายให้ทันสมัย แต่ ยังคงมีปัญหาอีกหลายประการที่รอคอยการแก้ไข

ธนาคารพาณิชย์ของไทยสามารถเพิ่มทุนได้ตาม มาตรฐาน แม้จะมีผลขาดทุนที่ยังไม่ได้รับการตัดจ่าย เป็นจำนวนมาก และภาคการเงินยังคงเปราะบาง ขีด ความสามารถของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ในการชำระคืนหนี้กำลังเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ นับตั้งแต่ วิกฤตเศรษฐกิจ สัดส่วนหนี้สินต่อทุนมีแนวโน้มลดลง แม้ว่าสัดส่วนนี้จะยังอยู่ในระดับสูง การเพิ่มความ แข็งแกร่งในเบื้องต้นของระบบกฎหมายและกรอบการ ทำงาน และการทำงานเบื้องต้นของคณะกรรมการเพื่อ ส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ได้ช่วยปรับ โครงสร้างหนี้ของบริษัทธุรกิจและผู้ประกอบการเป็น อย่างดี นอกจากนั้นเพื่อเร่งรัดปัญหาหนี้ของธนาคาร พาณิชย์ของรัฐ รัฐบาลได้จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ ไทย (บสท.) ทำหน้าที่รับผิดชอบแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อย คุณภาพ ประมาณ 1 ใน 2 ของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ของระบบสถาบันการเงินของไทย

ท่ามกลางความคืบหน้าข้างต้น ธนาคารพาณิชย์และ บริษัทธุรกิจยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงของหนี้ด้อย

คุณภาพ ซึ่งทำให้การฟื้นฟูการลงทุนของภาคธุรกิจ เอกชนเป็นไปด้วยความล่าช้า

การปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างบริษัท ธุรกิจ ทั้งที่กระทำเองหรือโดยผ่านบรรษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการฟื้นฟู เศรษฐกิจที่ยั่งยืนและกว้างขวาง ในครั้งนี้ เพื่อรักษา ระดับหนี้ภาครัฐให้อยู่ในระดับที่จัดการได้ และสามารถ สนับสนุนการปรับโครงสร้างหนี้ได้อย่างดี ไทยควร ควบคุมความสูญเสียอันอาจเกิดจาก บสท. หรือ สถาบันการเงินของรัฐให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด ทั้งนี้ การ ผ่อนคลายกฎระเบียบใดๆ ก็ตาม ไม่ควรขัดแย้งกับ วัตถุประสงค์หลัก ในการสร้างความแข็งแกร่งให้กับ ความสามารถในการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ของไทย

มาตรการที่จำเป็นเพื่อพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ดี และส่งเสริมให้มีการปล่อยกู้รายใหม่

ประเทศไทยจำเป็นต้องคงรักษาการปฏิรูประบบ สถาบันการเงิน ซึ่งส่งเสริมการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และมีการจัดการที่ดีของ บสท. ปรับปรุงกฎหมายการ ปรับโครงสร้างหนี้ นอกเหนือจากที่ บสท. ดูแล รวมทั้ง เลื่อนการผ่อนคลายนโยบายที่ขัดแย้งกับวินัยทางการ คลังออกไป สร้างความเข้มแข็งของกฎระเบียบด้าน วินัยทางการคลังที่เน้นด้านความเสี่ยง พัฒนาตลาด พันธบัตร ตลอดจนพยายามมิให้นโยบายธนาคาร พาณิชย์ของรัฐ ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ระยะปานกลาง ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ดี

การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของไทย กำลังถูกหน่วงให้ล่าช้าเนื่องจาก จุดอ่อนด้านเศรษฐกิจ ฐานความรู้ ในทันทีที่ถึงจุดของบริษัทธุรกิจดีขึ้น ขีด ความสามารถในการแข่งขันของบริษัทธุรกิจจะขึ้นอยู่กับ การเพิ่มผลิตภาพ ซึ่งถูกลดทอนเพราะฐานความรู้อ่อนแอ ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายสำคัญด้านนี้ 4 ประการคือ

- (ก) อัตราการเข้าเรียนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษา อยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคแถบนี้
- (ข) ขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีของบริษัท

ธุรกิจไทยอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน

- (ค) องค์กรประกอบด้านทักษะของคนไทยไม่เอื้อต่อเศรษฐกิจฐานความรู้ที่เริ่มมีบทบาทสูงขึ้น (บริษัทในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการใหม่ๆ ต่างพยายามเพิ่มผลิตภาพด้วยการปรับปรุงเทคโนโลยี และปรับโครงสร้างองค์กร) และ
- (ง) หน่วยงานและแผนงานของราชการไทยทำงานมีประสิทธิภาพน้อยกว่าประเทศอื่น ในการสนับสนุนบริษัทธุรกิจให้พัฒนาทักษะ ฝึกอบรมพัฒนาเทคโนโลยี และเครือข่ายองค์ความรู้

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ มีหน่วยงานและกองทุนในภาคราชการไทยไม่ต่ำกว่า 17 แห่ง ทำงานสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม นั้นหมายความว่า การขาดโครงสร้างพื้นฐานของไทยสำหรับเศรษฐกิจฐานความรู้ มิใช่ประเด็น แต่ความท้าทายอยู่ที่หน่วยงานของรัฐและแรงจูงใจในการทำงานยังคงฝังรากอยู่กับนโยบายแบบเก่า ที่เน้นสนับสนุนหน่วยใดหน่วยหนึ่งเพียงหน่วยเดียว (ในรูปบริษัทธุรกิจหรือสถาบัน) มากกว่าจะมองในรูปของเครือข่ายองค์ความรู้ และ supply chain

การแลกเปลี่ยนความรู้และการสร้างเครือข่ายองค์ความรู้จะเป็นแรงขับเคลื่อนขีดความสามารถของบริษัทธุรกิจไทยที่สำคัญ

ข้อเท็จจริงที่ว่าความรู้เป็นของสาธารณะ การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนจึงยังเป็นเรื่องที่ต้องจำเป็น แต่ในการแสวงหากรอบสำหรับความร่วมมือนี้ กลยุทธ์ “เลือกผู้มีศักยภาพ (picking winners)” แทนการหาทางออกในการแก้ปัญหา (providing solutions) อาจจะทำให้เกิดคำถามมากขึ้น ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายอาจต้องการเน้นการปฏิรูปหน่วยงานรัฐที่มีอยู่เดิม และเพิ่มการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มากขึ้น เพื่อยกระดับการให้บริการ รวมทั้งส่งเสริมธรรมรัฐของหน่วยงานเหล่านี้โดยให้ความสำคัญต่อเสียงของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในคณะกรรมการบริหารมากขึ้น ควบคู่กับการกำหนดเป้าหมายการสนับสนุนของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ (เช่น การเข้าถึงทั้งบริษัทและเครือข่าย) ตลอดจนการเชื่อมโยงแผนงานด้านเทคโนโลยี กับแผนงานพัฒนาทักษะเข้าด้วยกัน



WORLD BANK

OFFICE BANGKOK

Diethelm Towers

14th Floor Tower A

93/1 Wireless Road

Bangkok 10330, Thailand

Tel. (662) 256-7792

Fax (662) 256-7794-5

<http://www.worldbank.or.th/monitor>

Printed by

ALPHA GRAPHICS

alpha graphics

Printed by Alpha Graphics

TEL. (662) 256-8888-8 FAX. (662) 256-8888