

ปัจจัยเชิงสถาบันและกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

10 สิงหาคม 2559

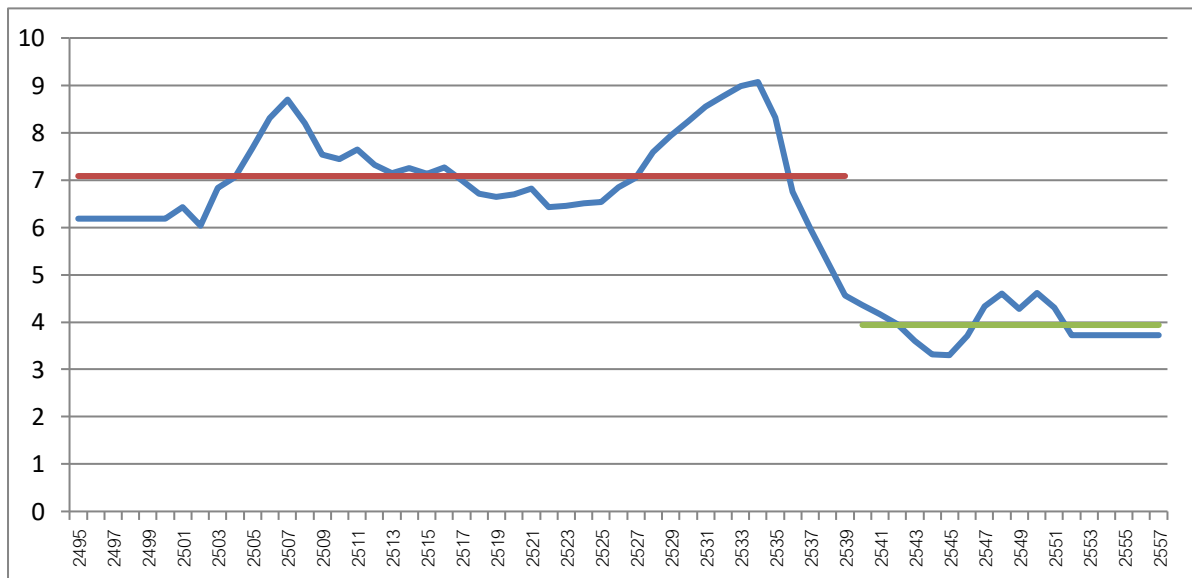
สมชัย จิตสุชน tao@tdri.or.th

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทความนี้กลั่นกรองเนื้อหาจากบทความ [aBRIDGEd ฉบับเต็มเรื่อง “ปัจจัยเชิงสถาบันกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย”](#) เผยแพร่ใน website ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (<https://www.pier.or.th/>)

ปัญหาเรื่องกับดักประเทศรายได้ปานกลาง หรือ middle-income trap ได้รับความสนใจค่อนข้างมากในสังคมไทยในระยะหลัง ทั้งในกลุ่มนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และสื่อมวลชน โดยเป็นผลจากการลดลงของระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวค่อนข้างต่ำตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจและการเงินเอเชีย (Asian Financial Crisis) เมื่อปี พ.ศ. 2540/41 ซึ่งเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยระยะปานกลางเพียงร้อยละ 4 เมื่อเทียบกับกว่าร้อยละ 7 ในระยะเวลา 30-40 ปี ก่อนหน้า (รูปที่ 1) จนกลายเป็นความท้าทายเชิงนโยบายว่าไทยจะสามารถยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตระยะปานกลางถึงระยะยาวได้อย่างไร

รูปที่ 1 อัตรา (%) การขยายตัวระยะปานกลาง (medium-term growth, 11-year rolling window)
วัดด้วยค่าเฉลี่ย 11 ปี ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (โดยใช้นิยามเก่า)

เป็นที่แน่ชัดว่าเราไม่สามารถเผชิญความท้าทายนี้ด้วยวิถีทางเดิมๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะรูปแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างในอดีตไม่สามารถนำมาปรับใช้ในภาวะปัจจุบันและอนาคตได้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง

ของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในหลายมิติ เช่น การขาดแคลนแรงงานตามโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว การศึกษาที่ไม่สามารถผลิตแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาด ในขณะที่การเพิ่มทักษะหลังสำเร็จการศึกษาก็ยังขาดประสิทธิผล ความร่อยหรอของทรัพยากรที่เคยเป็นปัจจัยไร้ต้นทุนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอดีต หรือข้อจำกัดของภาครัฐในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอันเนื่องมาจากรายจ่ายสวัสดิการสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมไปถึงการขาดการแข่งขันอย่างเต็มที่ในภาคเศรษฐกิจบางประเภท (เช่น ธนาคาร ธุรกิจตลาดทุน การศึกษาพื้นฐาน)

หากใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก การหลุดพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลางประกอบด้วยสองแนวทาง คือ (1) การเพิ่ม ‘ประสิทธิภาพในตัว’ (intrinsic productivity) ของปัจจัยการผลิตเอง เช่น การเพิ่มระดับทุนมนุษย์ผ่านการศึกษา การเพิ่มทักษะการทำงาน หรือการเพิ่มระดับเทคโนโลยีที่ฝังตัว (embedded) ในสินค้าทุนผ่านการนำเข้าสินค้าทุนที่มีเทคโนโลยีสูงขึ้น อีกแนวทางหนึ่ง คือ (2) การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ไม่ว่าจะเป็นการคิดค้นสินค้าใหม่ด้วยเทคโนโลยีใหม่ (product innovation) การสร้างนวัตกรรมของกระบวนการผลิต การบริหารจัดการ หรือการตลาด (process/management/marketing innovations) ปัญหาของข้อเสนอแนะข้างต้น คือ มักไม่ได้บอกว่าต้องทำอะไร และจะทำให้สำเร็จได้อย่างไร เช่น ข้อเสนอว่าต้องเพิ่มการลงทุนด้านเทคโนโลยี แต่หลายประเทศก็ไม่สามารถเพิ่มได้ทั้งๆ ที่ไม่มีข้อจำกัดของทรัพยากรทางการเงิน

ในระยะหลังจึงเริ่มมีคำอธิบายที่ใช้ปัจจัยเชิงสถาบัน (institution approach) มาอธิบาย ในกรณีประเทศไทย ความล้มเหลวเชิงสถาบันสามารถอธิบายได้จากหลายมุมมอง ในภาคเอกชน ความล้มเหลวอาจเกิดจาก ‘ภาพลวง’ (illusion) ว่า เศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวต่อไปด้วยโมเดลเดิม ไม่ต้องมีการ ‘คิดใหม่ ทำใหม่’ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมคือ การที่องค์กรธุรกิจจำนวนมากไม่น้อยยังหวังใช้แรงงานราคาถูกไปเรื่อยๆ และเมื่อแรงงานราคาถูกหายากก็นำแรงงานต่างชาติราคาถูกมาแทน ส่วนภาครัฐและภาคการเมืองเองก็ตอบสนองด้วยการบังคับใช้นโยบายแรงงานต่างชาติแบบเปิดเสรี กล่าวคือ แม้จะมีระเบียบให้แรงงานต่างชาติต้องจดทะเบียน แต่ก็มิได้บังคับใช้กฎหมายนี้อย่างจริงจังนัก ทั้งนี้ การหลีกเลี่ยงการปรับตัวที่ถูกต้องด้วยการยกระดับการใช้เทคโนโลยีในการผลิต การตลาด การจัดองค์กร หรือความล้มเหลวในการจัดทำนโยบายและบังคับใช้นโยบายที่เอื้อต่อการปรับตัวดังกล่าวล้วนถือเป็นความล้มเหลวของสถาบันเศรษฐกิจตามมุมมองเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน

นักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Mushtaq Khan ได้ใช้แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในการสรุปรวมปัจจัยเชิงสถาบันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยทำการแยกธรรมาภิบาลออกเป็นสองประเภท คือ (ก) market-enhancing governance (MEG) และ (ข) growth-enhancing governance (GEG) โดยมีความแตกต่างกันคือ market-enhancing governance (MEG) เป็นธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างค่อนข้างเสรี ซึ่งเป็นยุทธวิธีที่หลายประเทศที่เคยยากจนใช้และประสบความสำเร็จในการยกระดับเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย จีน อินเดีย และประเทศเกิดใหม่ (emerging economies) หลายแห่งทั่วโลก มาตรการตามแนวทาง MEG ประกอบด้วยการยกเลิกข้อจำกัดของตลาด การลดบทบาทภาครัฐในการผลิตสินค้าเอกชน การเปิดประเทศเพื่อการค้า การลงทุน และการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีกับต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้มักจะไม่สามารถทำให้ประเทศก้าวพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลางจนมีรายได้สูงได้ดังเช่นตัวอย่างของประเทศไทย

ส่วน growth-enhancing governance (GEG) เป็นธรรมาภิบาลที่เน้นให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงและต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องยึดมั่นในกลไกตลาดและหลักการการไม่แทรกแซงจากภาครัฐ กล่าวคือ ภาครัฐและภาคเอกชนอาจร่วมมือกันในการผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผ่านการร่วมมือกันผลิตสินค้าสาธารณะหรือสินค้ากึ่งสาธารณะที่เป็นรากฐานของการขยายตัวระดับสูง (เช่น ความรู้ด้านเทคโนโลยี) โดยรัฐอาจให้การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ เช่น ด้านการเงิน การคุ้มครองไม่ให้เอกชนที่กำลังพัฒนาเทคโนโลยีเผชิญการแข่งขันจากต่างประเทศที่มีระดับเทคโนโลยีเหนือกว่ามากในระยะแรก หากแนวคิดนี้จับเพียงเท่านั้นก็จะเหมือนกับแนวนโยบายที่เรียกว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก (infant industry promotion) ในอดีต ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายประเทศ ส่วนที่ Khan เพิ่มขึ้นมาใน GEG คือ

ในการดำเนินนโยบายที่ดูแลการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารกนี้จะต้องมีการป้องกันมิให้มีการสนับสนุนภาครัฐกิจหรือผู้ประกอบการที่ไม่ใช่ผู้ที่มีศักยภาพมากที่สุด (non-performers) อย่างไม่ลืมนที่สุด ซึ่งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวของการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวผ่านการร่วมมือและสนับสนุนระหว่างรัฐและเอกชนจะต้องกระทำโดยมีธรรมาภิบาลที่ดีนั่นเอง

Khan ระบุว่า GEG ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเร็วผ่าน 3 ช่องทาง คือ (ก) แก้ปัญหาตลาดล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรไปสู่กิจกรรมที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในระยะยาว เช่น การลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม และการจัดการศึกษาเชิงรุก (ข) การแสวงหาเทคโนโลยีหรือ technological acquisition และ (ค) การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว

ยุทธศาสตร์แบบ GEG เป็นสิ่งที่พบโดยทั่วไปในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (newly industrialized economies หรือ NIEs) ซึ่งรัฐบาลจงใจสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ผ่านการออกนโยบายสนับสนุนและปกป้องอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันก็ป้องกันมิให้ non-performers ใช้ประโยชน์จากค่าเช่าเศรษฐกิจนี้ วิธีป้องกันก็เช่น เกาหลีใต้ กำหนดให้อุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนต้องสามารถส่งออกสินค้าที่กำลังพัฒนาด้านเทคโนโลยีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถทำได้ก็จะหยุดการสนับสนุนและเปลี่ยนไปสนับสนุนผู้มีศักยภาพมากกว่า เป็นต้น

การใช้ยุทธวิธีแบบ GEG นั้นแม้หลักคิดจะง่ายและตรงไปตรงมา แต่การปฏิบัติให้เกิดผลจริงจะซับซ้อนและขึ้นกับบริบทของแต่ละประเทศ การนำมาใช้งานจริงจึงต้องทำอย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเพราะหากใช้ไม่ถูกต้องอาจก่อให้เกิดผลเสียในรูปของทรัพยากรที่หมดไปกับการส่งเสริมที่ผิดพลาด ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นการกลับมาใช้ MEG น่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่า

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์