

กบฏกสตาบิน – กับ 6 ประเด็นชวนคิด

12 กันยายน 2560

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร veerayooth.k@gmail.com National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Tokyo
Ha-Joon Chang - University of Cambridge, United Kingdom

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของบทความที่จะนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2560 ของธนาคารแห่งประเทศไทยในหัวข้อ “เศรษฐกิจ คิดใหม่” ในวันที่ 18-19 กันยายน 2560 (รายละเอียดที่ <https://www.bot.or.th/BOTSymposium2017>)

กบฏกรายได้ปานกลางเป็นกบฏเชิงสถาบันด้วย เพราะไม่ว่านโยบายจะดีเพียงใดย่อมไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้หากปราศจาก “กลไกทางสถาบัน” ที่มีประสิทธิภาพ งานวิจัยที่ผู้เขียนจะนำเสนอเป็นการศึกษาการทำงานของสถาบันในประเทศรายได้สูง 10 ประเทศ ในช่วงไล่กวดทางเศรษฐกิจตั้งแต่ยังมีรายได้ต่ำจนกลายเป็นประเทศร่ำรวย มีประเด็นหลัก 6 ข้อ ดังนี้

1. “สถาบัน” คืออะไร? สถาบันหมายถึง “กติกาการเล่นเกม” ทั้งที่เป็นทางการ (เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมาย) และไม่เป็นทางการ (เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติ บรรทัดฐาน) แต่จะนับกติกาใดเป็นสถาบันได้ก็ต่อเมื่อกติกานั้นอยู่คงทนและกลายเป็นความคาดหวังที่ผู้คนในสังคมมีส่วนร่วม การเปลี่ยนกฎบนกระดาษโดยไม่มีผลต่อพฤติกรรมผู้เกี่ยวข้องย่อมไม่นับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเชื่อว่าปัจจัยทางสถาบันนี้แหละที่มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับรากฐานเสียยิ่งกว่าลักษณะทางภูมิศาสตร์ เงินลงทุน หรือแม้แต่เทคโนโลยี เพราะเป็นตัวกำหนดแรงจูงใจและข้อจำกัดของผู้คน – การที่คนไปเที่ยวญี่ปุ่นแล้วดูสัญญาณไฟจราจรเป็นหลักเวลาข้ามถนนแต่ต้องดูรถเป็นหลักเมื่ออยู่ในไทย เป็นตัวอย่างง่ายๆ ของความแตกต่างทางสถาบันระหว่างประเทศ

2. สถาบันไหนสำคัญที่สุด? ในระยะแรกเชื่อกันว่า “ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน” เป็นสถาบันหลักที่ทำให้ประเทศตะวันตกก้าวหน้า แต่ในระยะต่อมา “สถาบันแบบมีส่วนร่วม” (inclusive institutions) กลายมาเป็นตัวชูโรงโดยมีความหมายครอบคลุมกว้างขึ้น นอกจากกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแล้ว ก็ยังต้องมีกติกาด้านการศึกษาและการดำเนินธุรกิจที่เปิดกว้างด้วย ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอนี้เพียงครึ่งหนึ่ง เราเห็นว่าสถาบันแบบมีส่วนร่วมมีคุณค่าในตัวเองและควรสนับสนุนให้เกิดขึ้น แต่ข้อเสนอนี้ละเลยมิติด้านการผลิตที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวไป เพราะตลอดประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการไล่กวด ล้วนผ่านการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วยการยกระดับผลิตภาพภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมทั้งสิ้น – สถาบันแบบมีส่วนร่วมอาจช่วยการันตีว่าคนในสังคมจะได้รับดอกผลอย่างเสมอหน้ากัน แต่เราต้องมีสถาบันเพื่อยกระดับ “ความสามารถทางการผลิต” ของประเทศเสียก่อน เพื่อให้ต้นไม้เติบโตพอที่จะผลิตดอกออกผลได้ต่อเนื่อง

3. แล้วสถาบันอะไรที่ช่วยยกระดับการผลิต? ต้องเริ่มจากว่า “แนวทางการพัฒนาประเทศ” เป็นอย่างไร ก่อน ซึ่งจาก 10 ประเทศที่เราศึกษาสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ ประเทศที่พัฒนาโดยมุ่งสร้างบริษัทยักษ์ใหญ่ให้เป็นศูนย์กลางทางเทคโนโลยี (invented leviathans) เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ กลุ่มที่สองคือ

พวกที่อาศัยการแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการพัฒนา (resource curb) ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก กลุ่มที่สามคือ ประเทศที่เลือกส่งเสริม SMEs เป็นหัวหอกในการพัฒนา (small giants) เช่น ไต้หวันและอิตาลี ส่วนกลุ่มสุดท้ายคือ ประเทศที่วางตัวเป็นฐานการผลิตของกิจการข้ามชาติ (FDI hubs) เช่น สิงคโปร์และไอร์แลนด์

4. แบ่งตามยุทธศาสตร์แล้วอย่างไรต่อ? ถึงแม้กลไกทางสถาบันในประเทศเหล่านี้จะทำหน้าที่เหมือนกันคือ ยกกระตือรือร้นความสามารถทางการผลิต แต่การออกแบบก็ต่างกันไปตาม “โจทย์หลัก” ของแต่ละยุทธศาสตร์ ในที่นี้ขอยกเพียงตัวอย่างของกลุ่มแรกที่ต้องการสร้างบริษัทท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งโจทย์หลักจะเป็นเรื่องของ “ขนาด” สถาบันจึงถูกออกแบบมาเพื่อสนับสนุนให้เกิดการผลิตระดับองค์กรให้ได้มากที่สุด เช่น ในสหรัฐฯ ศาลสูงสุดเข้ามาปรับกติกาใหม่หลังสงครามกลางเมืองเพื่อทลายกำแพงกฎหมายระดับมลรัฐ จนทำให้เกิดตลาดภายในขนาดใหญ่ อันเป็นแรงจูงใจให้บริษัทธุรกิจต้องการขยายองค์กรและเพิ่มกำลังการผลิตเพื่อตอบสนองต่อกฎหมายนี้ ในขณะที่เกาหลีใต้ไม่มีตลาดภายในขนาดใหญ่ จึงต้องสร้างกติกาเพื่อเร่งรัดให้ธุรกิจท้องถิ่นส่งออกไปยังตลาดโลกให้เร็วที่สุด มาตรการจูงใจมีตั้งแต่ไม่อ่อนเช่นเงินอุดหนุน ส่งเสริมการควบรวมกิจการ ไปจนถึงไม่แข็งเช่นการยึดใบอนุญาต หากผู้ประกอบการไม่เล่นตามเกมขยายขนาดนี้ – การออกแบบกติกาจึงต่างกันไปตาม “เกม” ของยุทธศาสตร์การพัฒนา

5. ประเทศร่ำรวยสร้างสถาบันพวกนี้กันยังไง? เส้นทางในการสร้างสถาบันมีหลายเส้นทาง อาทิ (ก) การสร้างกติกาใหม่โดยทำลายกติกาเก่าที่เป็นกำแพงขัดขวาง (เช่น ศาลสูงสหรัฐฯ ตีความกฎหมายใหม่เพื่อสร้างตลาดภายใน และสร้างแรงจูงใจใหม่ต่อภาคธุรกิจ) (ข) การคิดค้นวิธีใหม่ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการเพื่อตอบสนองต่อบริบทที่เปลี่ยนไป (เช่น การสร้างระบบสหกรณ์ในหมู่เกษตรกรเดนมาร์กเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนมที่เพิ่มขึ้นจากอังกฤษ จนเกิดสหกรณ์ผู้ผลิตขึ้นเป็นครั้งแรกในโลก) หรือ (ค) การดัดแปลงสถาบันจากประเทศอื่น (เช่น เกาหลีใต้เรียนรู้แนวทางส่งเสริมกิจการขนาดใหญ่จากญี่ปุ่น ส่วนญี่ปุ่นก็เรียนรู้จากเยอรมนีอีกที) – พัฒนาการของสถาบันที่ประสบความสำเร็จจึงเต็มไปด้วยการลองผิดลองถูก การเรียนรู้จากการปฏิบัติ และการดัดแปลงให้เข้ากับปัจจัยเฉพาะในแต่ละสังคม

6. ชับช้อนเกินไปหรือเปล่า? ใช่ครับ ความชับช้อนคือประเด็นหลักในการทำความเข้าใจบทบาทของสถาบันต่อระบบเศรษฐกิจ ไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว ไม่อย่างนั้นคงไม่มีประเทศยากจนเหลืออยู่ในทุกวันนี้ การศึกษาทางสถาบันเปิดมิติใหม่ของการพัฒนา ช่วยลดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของรัฐและความล้มเหลวของตลาดเสรีสุดขีด แต่ก็ไม่ได้เป็นยาสารพัดโรคตัวใหม่ เราเคยสรุปปัญหาที่แก้กันแบบง่ายๆ และลองใช้วิธีแก้แบบสูตรสำเร็จกันมาหลายสิบปีแล้ว ถึงเวลาที่ควรคิดอะไรชับช้อนกันเสียที

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์