

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจมหภาค

รศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. แนวคิดและหลักเกณฑ์ในการเลือกประเทศที่มี best practice

แนวคิดและหลักเกณฑ์ที่เราจะใช้ในการเลือกประเทศที่มี best practice มีดังต่อไปนี้

1. เป็นประเทศที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดีอย่างสม่ำเสมอ
2. เป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวสูงกว่าของประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งมีปัจจัยที่บ่งชี้ได้ว่าประชากรมีคุณภาพชีวิตที่สูงกว่ากรณีของไทย
3. เป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงในลำดับต้นๆ ของโลก
4. เป็นประเทศที่ไม่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าในระดับสูง (highly advanced economy) มาแล้วเป็นเวลานานกว่า 50 ปี
5. เป็นประเทศที่ไม่มีลักษณะพิเศษทางธรรมชาติบางประการหรือมีลักษณะภูมิประเทศพิเศษที่เอื้ออำนวยให้มีรายได้สูงและการพัฒนาเศรษฐกิจ

เมื่อใช้หลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการอย่างเข้มงวด จึงสามารถคัดเลือกประเทศที่มี best practice และสามารถใช้เป็นตัวอย่างที่ดีด้านเศรษฐกิจมหภาคสำหรับประเทศไทยได้ 3 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน

ถ้าลดหย่อนหลักเกณฑ์บางข้อ ก็สามารถนำบางประเทศที่อาจจะมีคุณสมบัติไม่ครบหลักเกณฑ์ทุกข้อ แต่ถือว่าเป็น best practice ในบางประเด็น มาเป็นแบบอย่างที่น่าสนใจได้ ได้แก่

- จีน อินเดีย และเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมากและมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดี รวมทั้งมีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่สำคัญในช่วง 10 – 20 ปีที่ผ่านมา แต่ยังมีรายได้ต่อหัวที่ต่ำกว่าของไทย
- ออสเตรเลีย ซึ่งแม้ว่าจะถือว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มาหลายทศวรรษ แต่ได้เริ่มการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจจุลภาคในทศวรรษ 1990 จนเป็นผลสำเร็จมาถึงปัจจุบัน
- สิงคโปร์ และมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างดี มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ต้องลดหย่อนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะพิเศษทางธรรมชาติ

2. ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจมหภาคของประเทศที่มี best practice

ประเทศที่ศึกษาเกือบทุกประเทศเริ่มจากการเป็นประเทศเกษตรกรรม และปรับตัวสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม และยังมีแนวทางการพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน คือ การพัฒนาโดยอาศัยรัฐบาลในฐานะของผู้กำหนดนโยบาย และแทรกแซงกลไกการทำงานของระบบตลาด จากนั้นในระยะถัดมาจึงเป็นการลดระดับการแทรกแซงโดยรัฐลง เมื่อผู้ประกอบการสามารถแข่งขันได้เองมากขึ้น นอกจากนี้ความสำเร็จในการพัฒนาในประเทศเหล่านี้ ยังต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ ของรัฐบาลที่สอดคล้องและสนับสนุน เช่น การพัฒนาเทคโนโลยี และการปฏิรูปการศึกษา

ในระยะเริ่มต้น สิ่งที่ประเทศเหล่านี้นำมาใช้ คือ การอาศัยมาตรการการแทรกแซง และการกำหนดนโยบายโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่พบแทบทุกประเทศที่นำมาศึกษา โดยในระยะแรกการแทรกแซงของรัฐอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งจะเห็นได้ชัดในกรณีของเกาหลีใต้ ไต้หวัน และญี่ปุ่นที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ (เช่น เงินทุน และแรงงาน) ที่ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนามีความขาดแคลนมาก ให้ถูกนำมาใช้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่นกรณีของเกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น รวมถึงอินเดียที่ใช้การให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำแก่อุตสาหกรรมเป้าหมาย การใช้มาตรการทางภาษี เพื่อชี้นำแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ

มาตรการสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรก คือ การให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยการตั้งกำแพงภาษี การตั้งกรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อส่งเสริมการส่งออก และการลงทุน ซึ่งมาตรการนี้เห็นได้ชัดเจนในกรณีของญี่ปุ่น และไต้หวัน

อย่างไรก็ตาม นับจากทศวรรษ 1970 การแทรกแซงมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากแรงกดดันจากต่างประเทศที่มีแนวโน้มส่งเสริมเศรษฐกิจเสรี แรงกดดันจากการขาดประสิทธิภาพของการผลิต ปัญหาวิกฤติการณ์น้ำมัน ซึ่งพบใน เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย มาเลเซีย สิงคโปร์ รวมถึงจีน ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้ คือ การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับการเน้นกลไกเสรีให้มากขึ้น ในกรณีของเกาหลีใต้ ไต้หวัน และญี่ปุ่น มีแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมหนักเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้มากขึ้น ขณะที่ ญี่ปุ่น พยายามสร้างระบบการผลิตที่เกิดการประหยัดต้นทุนด้านพลังงานจนประสบความสำเร็จ รัฐบาล เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น ได้ปรับเปลี่ยนจากการแทรกแซง เป็นการให้การสนับสนุนผ่านการสร้างหน่วยงานด้านการวิจัยและพัฒนา รวมถึงให้การสนับสนุนทางด้านข้อมูลข่าวสารแก่ภาคเอกชน

นอกจากนี้รัฐบาล เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ยังพยายามลดการกีดกันทางการค้า เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการปรับตัว และพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของตนให้สูงขึ้น และสำหรับจีน และอินเดีย รัฐบาลมีแนวทางการปรับตัว โดยการลดการควบคุมราคาและกระจายอำนาจการตัดสินใจด้านการลงทุนให้อยู่ในมือของเอกชนมากยิ่งขึ้น

นอกจากมาตรการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ประเทศที่นำมาเป็นกรณีศึกษา ยังประสบความสำเร็จจากปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เช่น การพัฒนาระบบการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลทั้งเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน อินเดีย สิงคโปร์ รวมถึงเวียดนาม ให้ความสำคัญ นอกจากนี้ ในกรณีของ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน ยังเห็นได้ชัดเจนว่าปัจจัยสนับสนุนการพัฒนามาจากการอาศัยความร่วมมือ และจิตสำนึกในการพัฒนาร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน

3. บทเรียนและข้อเสนอแนะ

3.1 เวียดนามและปัจจัยสนับสนุน ประกอบด้วย 3 ส่วน

รัฐบาลและระบบการเมือง

- มีเสถียรภาพการเมือง สร้างความชัดเจนและต่อเนื่องของนโยบาย
- นักการเมืองซื่อสัตย์ ร่วมมือกับธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีอิสระ ไม่อยู่ใต้อิทธิพลของเอกชน/พวกพ้อง
- นักการเมืองไม่ก้าวก่ายการทำงานของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ
- กระจายอำนาจบริหารให้องค์กรท้องถิ่น

ระบบราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ

- เจ้าหน้าที่รัฐบังคับใช้กฎหมายได้จริงจัง เข้มแข็ง ลดอิทธิพล "เจ้าพ่อ"
- ข้าราชการได้ผลตอบแทนสูงใจให้ทำงานมีประสิทธิภาพ และซื่อสัตย์ เงินเดือนต่ำกว่าเอกชนไม่เกิน 15%
- หน่วยงานประสานงานกันได้ดี

สังคมโดยรวม

- ส่วนใหญ่มีวินัยทางสังคม ชยัน มีการศึกษาดี และชาตินิยมสูง
- คนในวงการสังคมต่างๆ มีจิตสำนึกต่อสังคมสูง เสียสละ และมีจริยธรรม

3.2 ข้อเสนอแนะ

ประเด็นที่ 1 ต้องสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค ควบคุมให้อัตราเงินเฟ้อต่ำ ใช้ระบบภาษีที่เป็นธรรม และภาครัฐมีวินัยในการใช้จ่าย

โดยปกติไทยเผชิญกับระดับเงินเฟ้อต่ำ ประกอบกับการใช้นโยบายการเงินแบบ inflation targeting จึงช่วยสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้านนโยบายการคลัง หนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทยสูงไม่ถึงร้อยละ 50 แต่ก็ต้องแบกรับภาระอันเกิดจากการขาดทุนของกองทุนฟื้นฟูเพื่อพัฒนาสถาบันการเงินให้เป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลทักษิณที่ใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและใช้ในมาตรการ "ประชานิยม" ต่างๆ การดำเนินนโยบายการใช้จ่ายอย่างระมัดระวังและมีวินัยทางการคลังจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นมากขึ้นในอนาคต ในขณะเดียวกัน ระบบภาษีของไทยก็ควรได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากขึ้น

ประเด็นที่ 2 ประเทศตัวอย่างเคยปกป้องอุตสาหกรรมก่อน แล้วจึงเปิดประเทศ

ประเทศไทยก็ได้ดำเนินยุทธศาสตร์ด้านการเปิดประเทศในลักษณะเดียวกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในอดีตการควบคุมสินค้านำเข้าเพื่อปกป้องสินค้าในประเทศของไทยมีความเข้มงวดน้อยกว่าหลายประเทศที่ประสบผลสำเร็จทางเศรษฐกิจ (เช่น เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น) แต่อย่างไรก็ตามภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันคงยากที่จะหันกลับไปใช้มาตรการกีดกันทางการค้า สิ่งที่ต้องพิจารณาในอนาคตจึงเป็นการเปิดเสรีการค้าที่มีความเหมาะสมและรอบคอบ ซึ่งไทยควรยึดเอาข้อตกลงการค้าในเวทีองค์การการค้าโลก (WTO) เป็นหลัก เพราะจะมีผลที่กว้างขวางที่สุดต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย ในขณะที่เดียวกัน สำหรับข้อตกลงแบบการค้าเสรีในระดับทวิภาคีและภูมิภาค ก็ควรให้ความสำคัญกับข้อตกลงในกลุ่มอาเซียน (AFTA) มากที่สุด เพราะมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปเป็นตลาดเดียวกันได้มากที่สุด การเจรจาเพื่อบรรลุข้อตกลงแบบ FTA กับประเทศอื่นๆ เพิ่มเติม (เช่น ข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกา) ควรจะชะลอไว้ก่อนจนกว่าโลกจะบรรลุข้อตกลงการค้าในเวทีองค์การการค้าโลก (WTO) รอบโดฮา

ประเด็นที่ 3 การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหัวใจสำคัญของเศรษฐกิจในประเทศตัวอย่าง โดยมีรัฐบาลชั้นนำและแทรกแซง

รัฐบาลไทยได้เคยใช้หรือกำลังใช้วิธีการส่งเสริมดังกล่าวมาแล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่เท่าที่ผ่านมาเราประสบผลสำเร็จในระดับที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศตัวอย่าง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประเทศไทยยังขาดเงื่อนไขและปัจจัยสนับสนุนซึ่งจะช่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ความชัดเจนและต่อเนื่องของนโยบาย ความเอาใจจริงเอาใจของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ ยังควรทบทวนอุตสาหกรรมเป้าหมายให้เหมาะสมกับศักยภาพของไทย มีการจำกัดจำนวนอุตสาหกรรมเป้าหมายไม่ให้มากเกินไป รวมถึงการส่งเสริมผู้ประกอบการคนไทย และการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเอง

ประเด็นที่ 4 เกษตรกรรมในประเทศตัวอย่างมีประสบการณ์หลากหลาย ทั้งการปฏิรูปที่ดิน ปกป้องเกษตรกร และเป็นพลังงานทดแทน

จากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า ในระยะยาว เกษตรกรที่มีไร่นาขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเล็กลงและไม่สามารถแข่งขันได้กับการผลิตที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ ยกเว้นว่าจะได้รับการอุดหนุนหรือปกป้องจากภาครัฐ (เช่น ในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และประเทศในยุโรปตะวันตก) ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรของไทยคงน่าจะเป็นการลดจำนวนเกษตรกรลง เพื่อให้ขนาดของไร่นาใหญ่ขึ้นมากพอที่จะประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมได้ และทำให้รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรสูงทัดเทียมครัวเรือนในสาขาอื่นๆ แต่การลดเกษตรกรลงเป็นจำนวนมากๆ คงต้องใช้เวลานาน เพื่อให้สาขาอื่นๆ สามารถขยายตัวได้มากและเร็วพอที่จะรองรับแรงงานจากสาขาเกษตรกรรม ในขณะเดียวกัน สาขาเกษตรกรรมก็ต้องปรับตัวโดยการใช้นวัตกรรมที่เหมาะสม และต้องจัดการศึกษาให้กับเกษตรกรเพื่อปรับตัวให้เข้ากับการเกษตรยุคใหม่