

การยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวของไทย: มุมมองและข้อเสนอแนะเชิงสถาบัน

สมชัย จิตสุชน

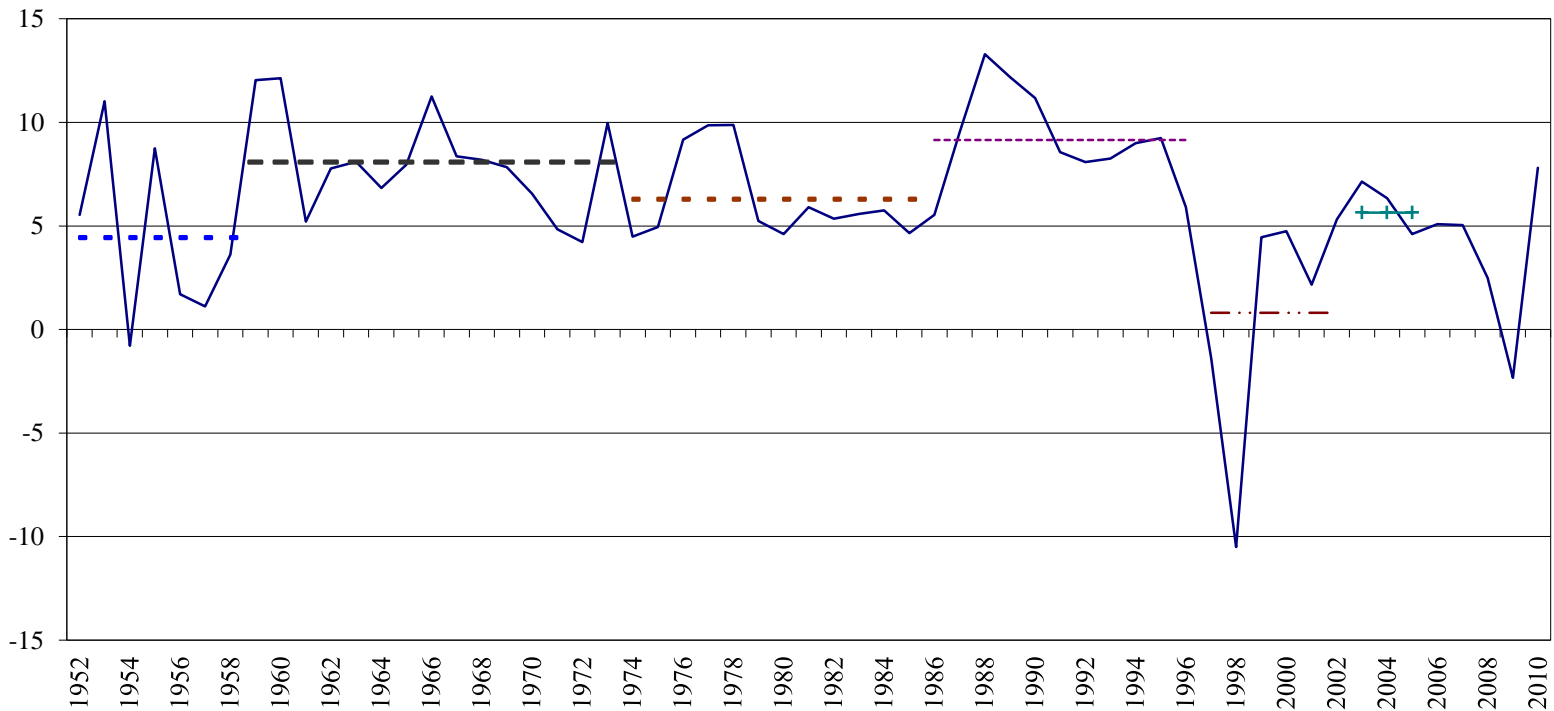
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

25 กันยายน 2557

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง ‘โมเดลใหม่ในการพัฒนาประเทศ’
โดยการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเทศไทยเศรษฐกิจขยายตัวค่อนข้างสูง

อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไทย 1952-2010



ในระยะกว่าครึ่งศตวรรษ เศรษฐกิจไทยขยายตัวเฉลี่ย 6.2%

ไทยเป็น 1 ใน 13 “Economic Miracles” ของโลกยุคหลังสงครามโลก

Table 1 13 Success Stories of Sustained, High Growth

Economy	Period of high growth**	Per capita income at the beginning and 2005***	
Botswana	1960–2005	210	3,800
Brazil	1950–1980	960	4,000
China	1961–2005	105	1,400
Hong Kong, China*	1960–1997	3,100	29,900
Indonesia	1966–1997	200	900
Japan*	1950–1983	3,500	39,600
Korea, Rep. of*	1960–2001	1,100	13,200
Malaysia	1967–1997	790	4,400
Malta*	1963–1994	1,100	9,600
Oman	1960–1999	950	9,000
Singapore*	1967–2002	2,200	25,400
Taiwan, China*	1965–2002	1,500	16,400
Thailand	1960–1997	330	2,400

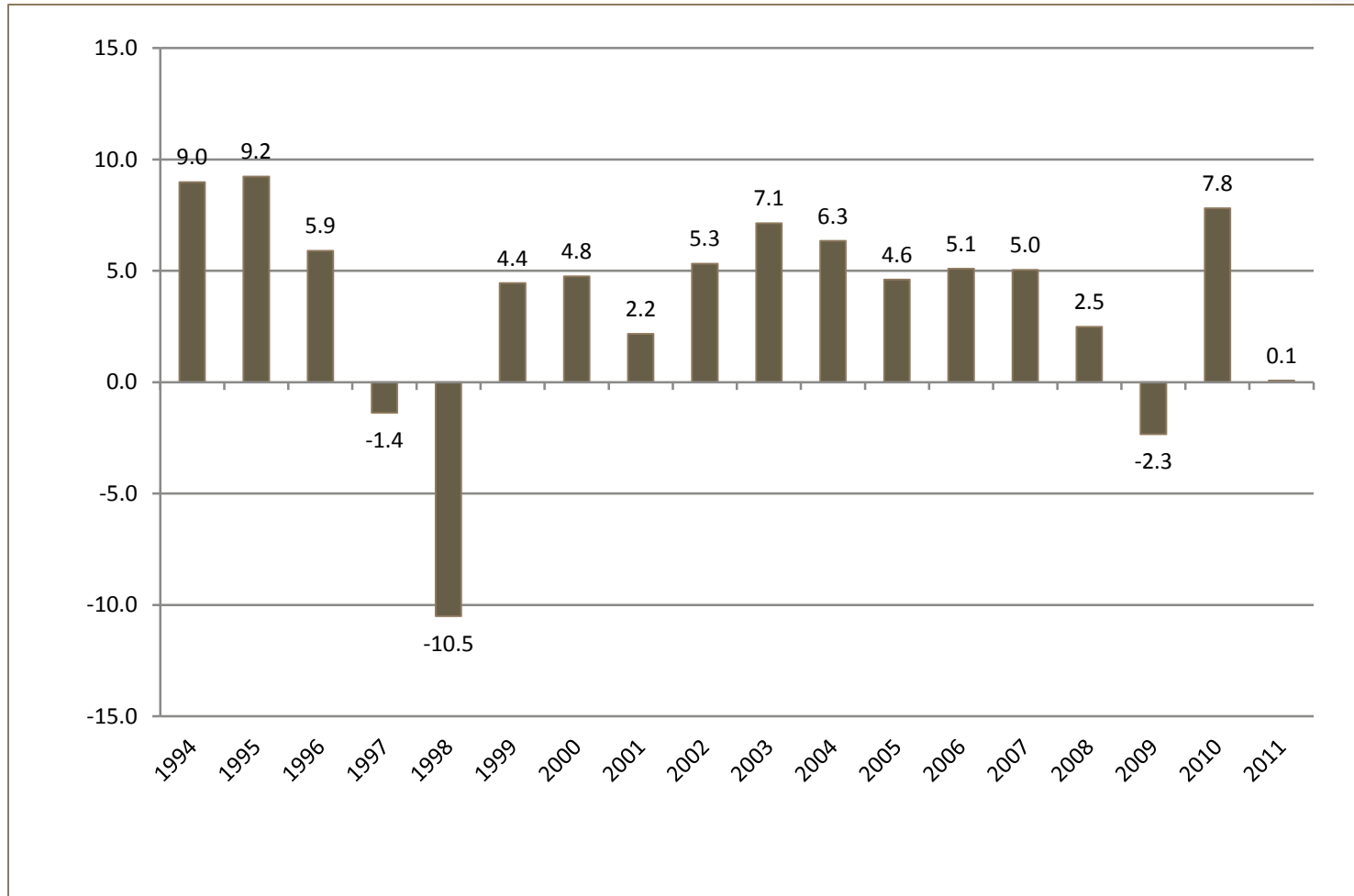
Source: World Bank, World Development Indicators.

*Economies that have reached industrialized countries' per capita income levels.

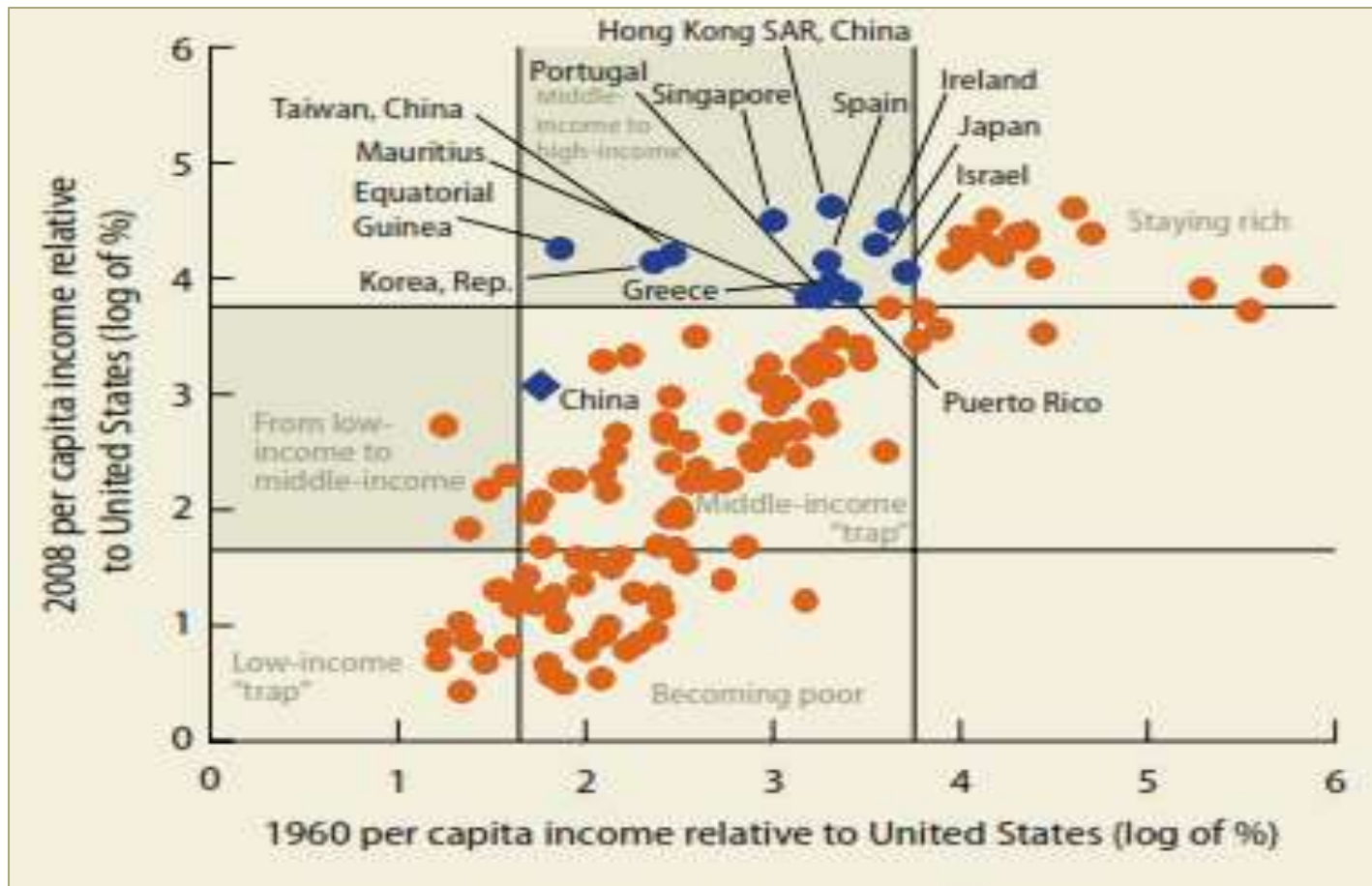
**Period in which GDP growth was 7 percent per year or more.

***In constant US\$ of 2000.

แต่มีความผันผวนมากขึ้นในระยะหลัง

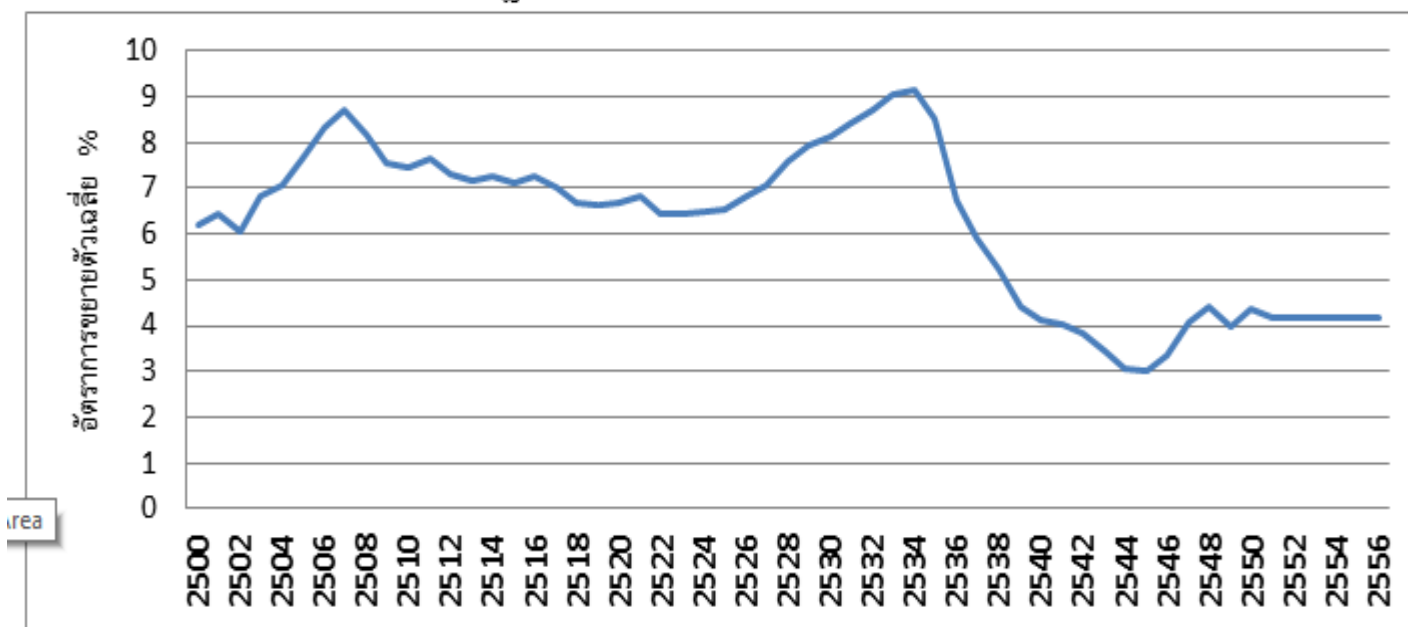


Middle Income Trap



Thailand in MIT

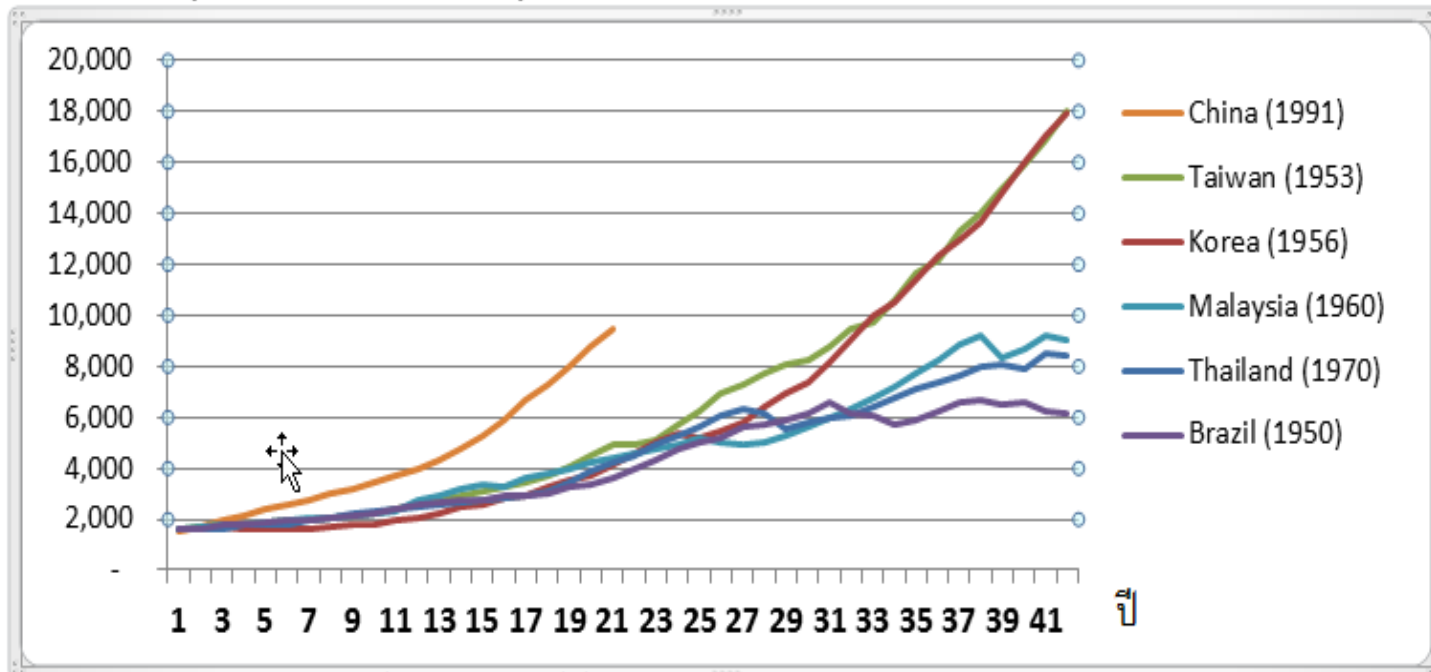
รูปที่ 2 อัตราการขยายตัวระยะปานกลาง (medium-term growth) วัดด้วยค่าเฉลี่ย 11 ปีของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นิยมเก่า)

Comparison with Others

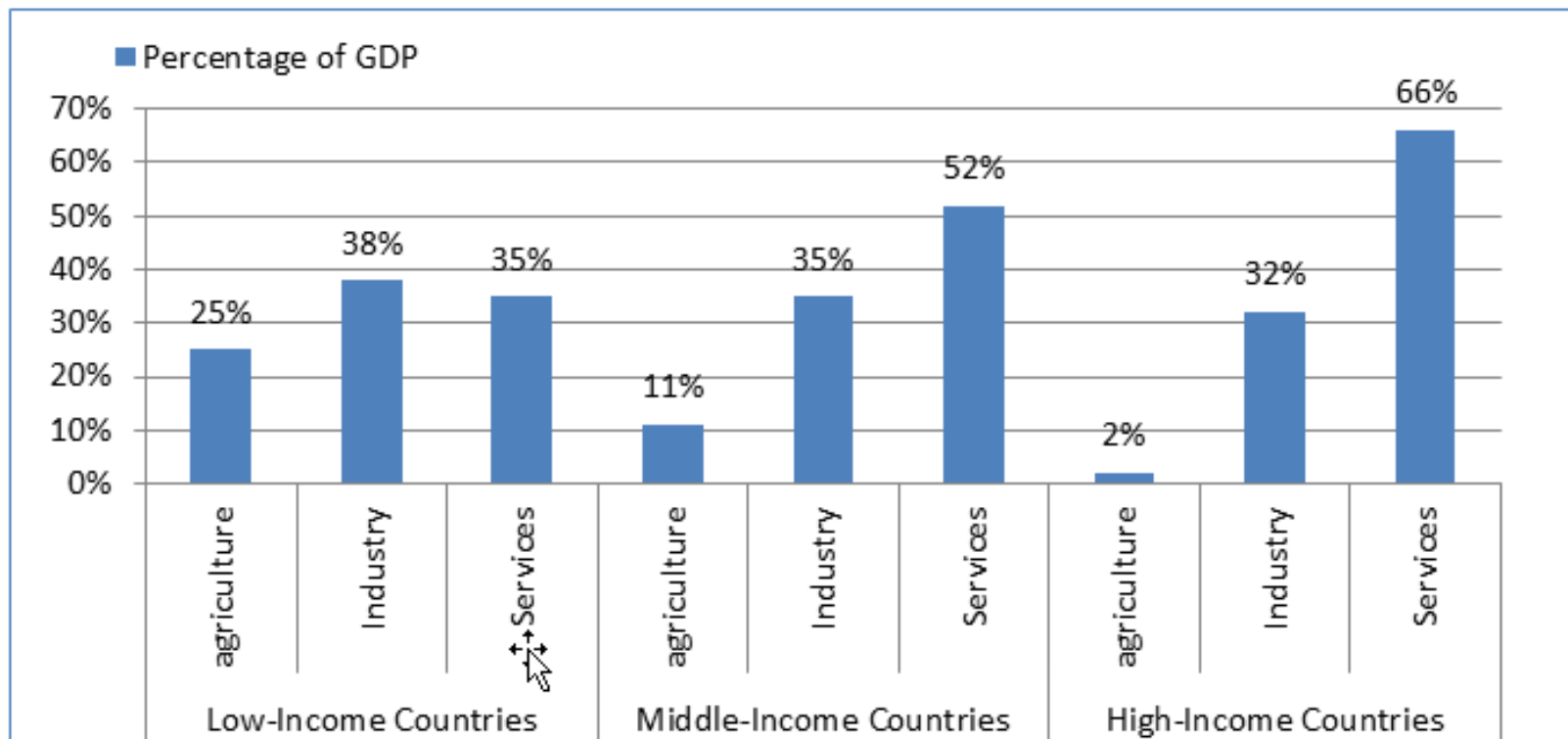
รูปที่ 3 เปรียบเทียบแนวโน้มรายได้ประชาชาติต่อหัว 6 ประเทศ เริ่มที่ระดับรายได้ใกล้เคียงกัน (2005 US dollar ต่อหัว)



หมายเหตุ: ตัวเลขปีในวงเล็บหลังชื่อประเทศคือปีที่เริ่มแสดงเส้นรายได้ประชาชาติต่อหัว แกนนอนแสดงจำนวนปีนับจากปีในวงเล็บ
ที่มา: สมชัย และ นณริฎ (2556) รูปที่ 6

Why Trapped?: Industrial Policy

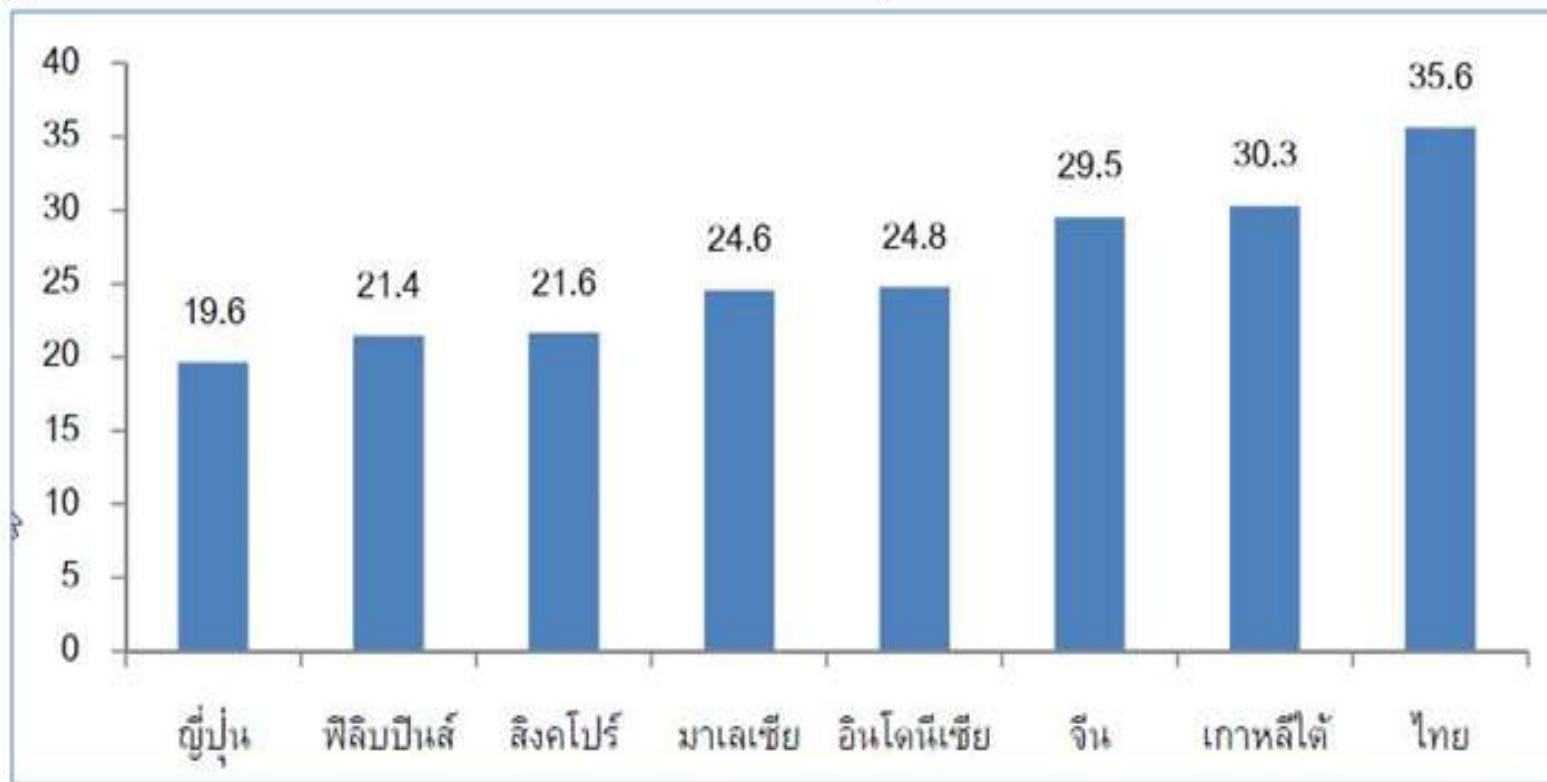
รูปที่ 5 เปรียบเทียบโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศจำแนกตามกลุ่มรายได้



ที่มา: นถวิญ และ สมชัย (2556) รูปที่ 2.1

Why Trapped?: Industrial Policy

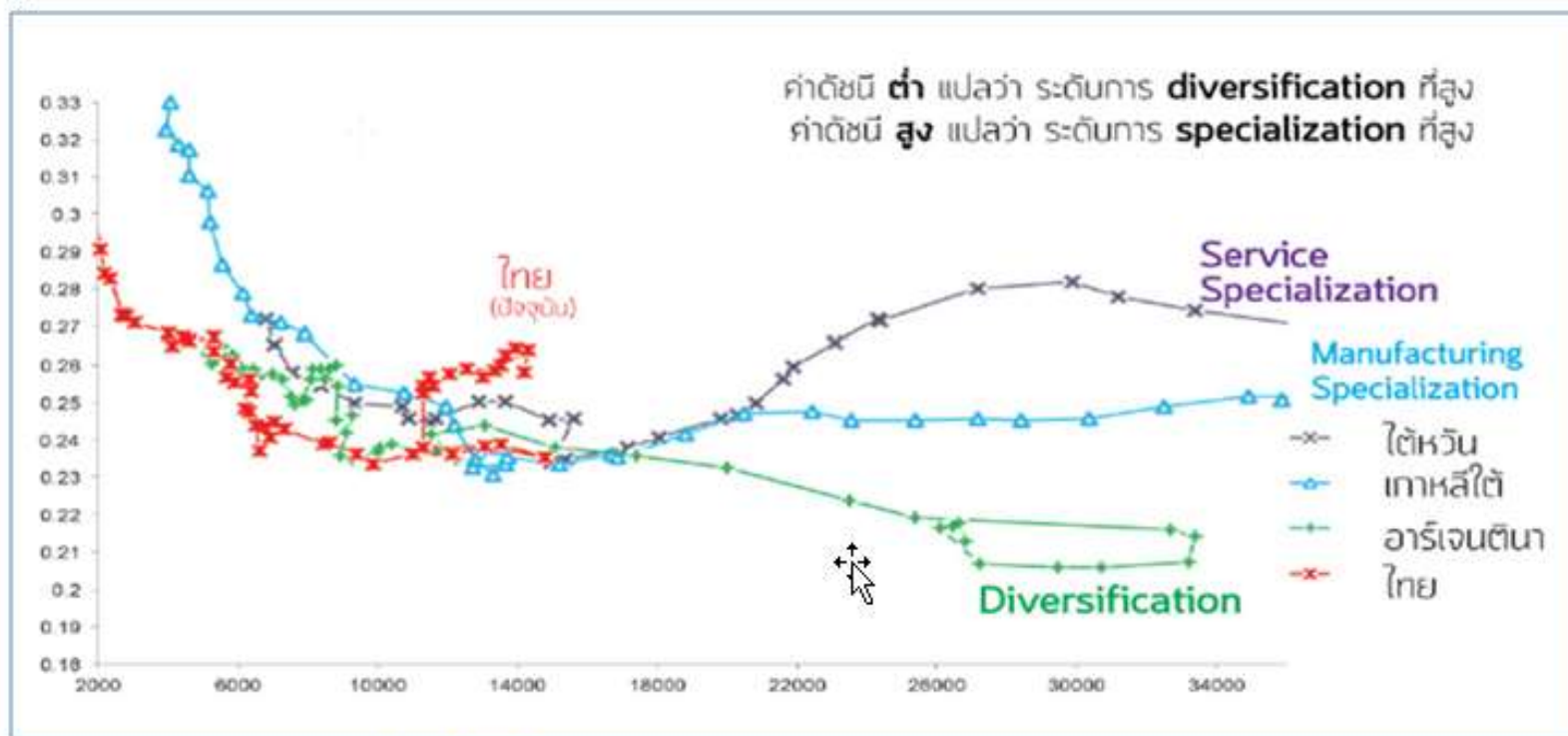
รูปที่ 4 สัดส่วนรายได้ประชาชาติจากการผลิตภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละ)



ที่มา: สมเกียรติ และ คณะ (2556) ภาพที่ 1

Not necessarily bad

รูปที่ 6 ค่าสัมประสิทธิ์จີนี่โครงสร้างการผลิตของ 4 ประเทศ



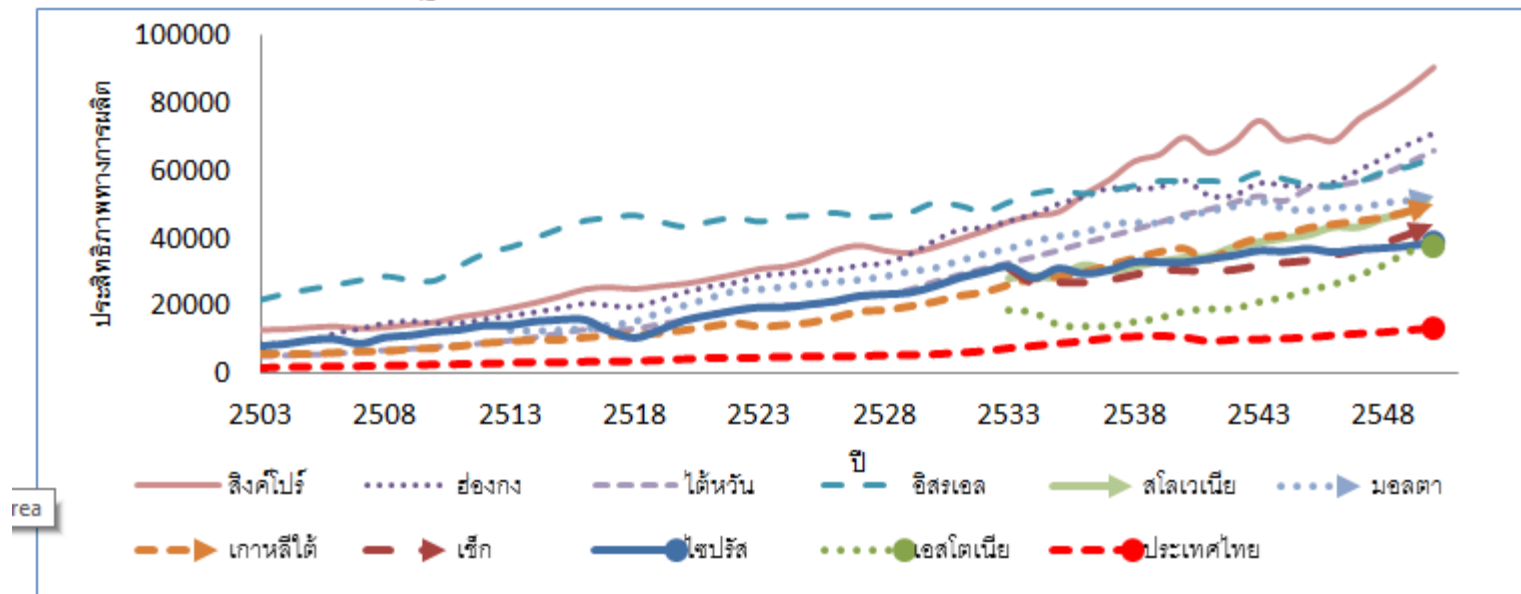
หมายเหตุ: แกนนอนแสดงระดับรายได้ต่อหัว
ที่มา: นณริฎ (2556)

การยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- หัวใจคือ technological upgrading
- Industrial policy ไม่ relevant ในตัวมันเอง
 - ถ้าไม่ address ประเด็น technological upgrading ไปพร้อมกัน
- โจทย์คือจะ upgrade technology อย่างไร
 - จะแก้ปัญหา market failure ในระดับ macro ของเรื่องนี้ได้อย่างไร
 - จะแก้ปัญหา government failure ในนโยบายส่งเสริม upgrading ได้อย่างไร

เปรียบเทียบ Productivity

รูปที่ 11 ผลผลิตภาพทางการผลิตที่แท้จริงของประเทศไทย เทียบกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วใหม่ (ดอลลาร์สหรัฐ ณ ราคาคงที่ปี 2548)



หมายเหตุ: ผลผลิตภาพการผลิตวัดด้วยรายได้ประชาชาติต่อจำนวนแรงงานที่มีงานทำ
ที่มา: นณริฎ และสมชัย (2556) รูปที่ 3.3

การยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

- Market Failure เพราะ
 - Upgrading ต้องการกระบวนการ learning ที่ต่อเนื่อง
 - ต้องมี financing scheme ระดับ macro ที่ facilitate learning
- Government Failure เพราะ
 - Industrial policy ก่อให้เกิด rent แต่อาจไม่ใช่ good (productive/development) rent
 - Bad economic institutions สร้าง unproductive/redistributive rent

Growth-enhancing Governance

- Khan (2007) เสนอแนวคิด growth enhancing governance (GEG)
- GEG ครอบคลุมมากกว่า market-enhancing governance (MEG) ซึ่งมีลักษณะ Washington consensus
 - GEG คือการมีธรรมาภิบาลในการบริหารนโยบายที่เน้นสร้าง Growth ไม่ใช่เพียงให้ตลาดทำงานมีประสิทธิภาพขึ้น
 - ดีกว่า MEG เพราะกลไกตลาดที่มี market failure ในเรื่อง technological upgrading ไม่รับประกัน long-term growth แม้จะมีประสิทธิภาพ

Growth-enhancing Governance

- ไม่มีสูตรสำเร็จตายตัวของ GEG ประเทศที่ประสบความสำเร็จมีองค์ประกอบเชิงสถาบันต่างกัน แม้จะมี GEG เหมือนกัน
- คำถามสำคัญ: หาก GEG ดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำไมจึงมีเพียงบางประเทศที่สร้างระบบสถาบันที่เอื้อให้เกิด GEG ได้ Acemoglu (2006) เสนอว่า inefficient institution อาจเกิดขึ้นได้ในคุณภาพทางการเมืองหาก
 - (ก) ผู้กุมอำนาจทางการเมืองที่ชอบระบบสถาบันที่ไม่มีประสิทธิภาพแต่ให้ผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนมากกว่าระบบสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีอำนาจการเมืองสูงจนไม่จำเป็นต้องฟังเสียงคนอื่นในสังคมที่ต้องการระบบสถาบันที่มีประสิทธิภาพ
 - (ข) ไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพใดที่สามารถ ‘ชดเชย’ ให้กับผู้กุมอำนาจทางการเมืองเพียงพอจนพวกเขายอมเปลี่ยนนโยบายไปสู่ระบบสถาบันนั้น

Institutions for GEG

- Richard Doner (2009) เสนอแนวคิดว่าการเปลี่ยนผ่านของระบบสถาบันจากระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมักถูกบังคับให้เกิดขึ้นภายใต้วิกฤติการณ์
 - เช่นการที่เกาหลีใต้รู้สึกว่าจะถูกคุกคามจากญี่ปุ่น สิงคโปร์เมื่อแรกตั้งประเทศรู้สึกไม่มั่นใจว่าจะสามารถรักษาความเป็นชาติของตนได้ตลอดไป ได้หวั่นถูกคุกคามจากจีนจนทำให้ถูกตัดความสัมพันธ์ทางการทูตจากประเทศส่วนใหญ่ในโลก
 - ไทยยังไม่เคยประสบปัญหาวิกฤติในระดับที่รุนแรงเทียบเท่าประเทศเหล่านั้น
 - แต่มีวิกฤติในระดับรองลงมาเกิดเป็นระยะ เช่นวิกฤติราคาน้ำมันในช่วงทศวรรษ 1970s-80s ทำให้เกิดการเร่งระดมนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่น eastern seaboard วิกฤติการเงินเอเชียหรือวิกฤติต้มยำกุ้งทำให้ภาคเอกชนปรับตัวอย่างขนานใหญ่ เกิดธรรมาภิบาลที่ดีอันนำมาสู่ความเข้มแข็งของภาคธุรกิจในปัจจุบัน

GEG and Thailand

- GEG ที่เหมาะกับประเทศไทยเป็นอย่างไรแน่ และจะปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจอย่างไรเพื่อให้มี GEG ดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย?
- ไม่มีงานวิจัยทางด้านนี้อย่างจริงจัง งานวิจัยที่ใกล้เคียงที่สุดคือ Khan(2012)
 - Khan (2012) ตั้งข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในระยะ 10 ปีหลังเป็นโอกาสของการก้าวสู่ GEG เพราะฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้นจนสามารถเป็น leader for growth ได้
 - แต่ไทยเสียโอกาสนั้นไป เพราะไม่มีการกระจายอำนาจการเมืองไปสู่ภาคส่วนอื่น เกิดการเมืองแบบผูกขาดภายใต้หน้ากากประชาธิปไตย (authoritarianism with democratic face)
 - ผลคือก่อให้เกิด unproductive rent ผู้นำไม่ใส่ใจต่อ technological upgrading อย่างแท้จริง
 - และความไม่แน่นอนทางการเมืองสูง

รูปธรรมข้อเสนอแนะเชิงสถาบัน

1. ลดโอกาสเข้าถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ไม่มีศักยภาพ (rent-capture by non-performers) เช่นการควบคุมการคอร์รัปชัน
2. เพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และปฏิรูปการเมืองให้นักการเมืองต้องตอบโจทยระยะยาวของประชาชน
3. สร้างกลไกส่งผ่านเสียงประชาชนส่วนใหญ่มาสู่การเรียกร้องทางการเมืองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (political demand for high economic growth) โดยมีมาตรการเช่น
 - สร้างความสำนึกในหมู่ประชาชนว่าการเรียนรู้ (ขององค์กร ของบุคคล) และการยกระดับเทคโนโลยีของประเทศก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนแต่ละคนเอง
 - ผลักดันกระบวนการทางการเมือง/นักการเมือง/ภาคราชการ ให้หันมาแนวทางนี้
4. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อควรระวังของการปฏิรูปเชิงสถาบัน

- ปฏิรูปไม่เบ็ดเสร็จ เพราะไม่คำนึงถึงโครงสร้างอำนาจ
 - แก้ไขเพียงบางมาตรการ/กฎหมาย แต่ละเลยมาตรการอื่นที่เป็น package เดียวกัน Acemoglu and Robinson (2011) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า Seesaw effect ตัวอย่างเช่น
 - Washington consensus ของลาตินอเมริกา เช่นแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อต้องการให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น แต่กลับไปอยู่ในมือของผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพวกพ้อง กลายเป็นการผูกขาดเช่นเดิม
 - การสืบทอดอำนาจของฮุนเซนผ่าน political regime
- Khan (2012) ระบุว่าไทยมีปัญหาเช่นเดียวกันในช่วงหลังปี 2544
 - คือกลุ่มอำนาจใหม่มิได้มีการปรับเปลี่ยนดุลอำนาจการเมืองไปสู่ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เป็นเพียงทดแทนการรับผลประโยชน์รูปแบบเดิม ๆ แทนกลุ่มอำนาจเก่ามากกว่า

ข้อควรระวังของการปฏิรูปเชิงสถาบัน

- **จังหวะการปฏิรูป**
 - Tan et.al (2010) ใช้ประสบการณ์จากสิงคโปร์ว่าการปฏิรูปไม่จำเป็นต้องทำแบบขนานใหญ่ครั้งเดียว ควรเริ่มจากการก้าวเล็ก ๆ ก่อน เพื่อ (demonstrable effects)
 - ข้อดีคือการปฏิรูปจะไม่มีต้นทุน (reform cost) มากเกินไปจนทำให้เกิดแรงต่อต้านรุนแรงในระยะแรกจนทำให้ทั้งกระบวนการต้องหยุดชะงักและเริ่มใหม่ยาก
 - แต่ขัดแย้งกับแนวคิด seesaw effect ข้างต้น
- **ความยืดหยุ่นของแนวคิด/มาตรการ**