



TDRI

รายงานการวิจัย

การยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระยะยาวของไทย:

มุมมองและข้อเสนอแนะเชิงสถาบัน

สมชัย จิตสุชน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โดยการสนับสนุนของ
ธนาคารแห่งประเทศไทย

มีนาคม 2557

ปรับปรุง เมษายน 2557

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง ‘โมเดลใหม่ในการพัฒนาประเทศ’ โดยการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

ผลการวิจัยหลายส่วนในรายงานเป็นการศึกษาโดย ดร. อัมมาร สยามวาลา (ตลาดแรงงาน) ดร. พรเทพ เบญญาอภิกุล และ ดร. ธร ปิติตล (คอร์รัปชัน) ดร. นณริฎ พิศลยบุตร และ ดร. จิรวัดน์ ปั้นเปี่ยมรัฎ (โครงสร้างประชากรและการเข้าสู่สังคมสูงอายุ)

ผู้เขียนขอขอบคุณคณะกรรมการการกำกับโครงการที่ให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยในโครงการตลอดมา รวมทั้งผู้บริหารงานวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เอื้อเพื่อความคิดเห็นและแนะนำผลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานฉบับนี้ด้วยดีและอย่างต่อเนื่อง

มีนาคม 2557

สารบัญ

1. บทนำ 3	
2. ประเทศไทยในกับดักประเทศรายได้ปานกลาง	6
3. บทเรียนจากต่างประเทศ	9
3.1 บทเรียนจากเกาหลีใต้และไต้หวัน.....	10
4. ปัญหาเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย	11
4.1 โครงสร้างการผลิต.....	11
4.2 โครงสร้างประชากรและการเข้าสู่สังคมสูงอายุ	14
4.3 โครงสร้างตลาดแรงงานและการศึกษา	15
5. ปัจจัยเชิงสถาบัน	18
5.1 ภาวะผู้นำและระบบการเมืองเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	22
5.2 ปัญหาวัตถกรรมต่ำ	23
5.3 ปัญหาคอร์รัปชั่น	25
6. แนวทางเชิงสถาบันสู่โมเดลการพัฒนาใหม่.....	27
6.1 การปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจ.....	30
6.2 ข้อเสนอการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจ	32
6.3 การดำเนินนโยบายเชิงรุกภายใต้ระบบสถาบันเศรษฐกิจใหม่	33
6.4 ข้อควรระวังในการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจ.....	37
บรรณานุกรมภาษาไทย	40
บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ.....	41
ภาคผนวก	1

ยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวของไทย: มุมมองและข้อเสนอแนะเชิงสถาบัน

1. บทนำ

ตั้งแต่ได้ริเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2504 เศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาในหลายๆ ด้านในระยะเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา อัตราการขยายตัวเฉลี่ยในช่วงปี 2504-2556 อยู่ในระดับร้อยละ 6.1 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขยายตัวค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล คนไทยมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยคนไทยไม่น้อยกว่า 70-80% หลุดพ้นความยากจน เฉพาะในระยะ 25 ปีหรือหนึ่งชั่วอายุคนที่ผ่านความยากจนลดไปกว่า 40%

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้เริ่มมีความกังวลในเรื่องแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตของไทยว่าควรเป็นไปในทิศทางใด เนื่องจากความสำเร็จในอดีตนั้นส่วนหนึ่งได้เริ่มมาถึงทางตัน และอีกส่วนหนึ่งก็มีปัญหาในระดับพื้นฐานของตัวเอง กล่าวในเชิงรูปธรรมคือการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตจะมีความท้าทายในสามเรื่องใหญ่ ๆ คือในระยะประมาณ 20 ปีหลังนี้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 4 ในช่วงหลังจากปี 2535 เป็นต้นมา นอกจากนั้นแล้วยังมีความผันผวนของอัตราการขยายตัวที่สูงมาก โดยเป็นผลจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจหลายครั้ง ความท้าทายคือจะเพิ่มระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตระยะยาว (เช่น 20 ปีข้างหน้า) ได้อย่างไร พร้อม ๆ กับการสร้างเกราะคุ้มกันความผันผวนที่คาดว่าจะมีแนวโน้มสูงต่อเนื่องได้อย่างไร อาจกล่าวได้ว่าความท้าทายแรกนี้เป็นความท้าทายจากการเผชิญกับปัญหา ‘กับดักประเทศรายได้ปานกลาง’ (middle-income trap)

นอกจากนั้น การพัฒนาในระยะ 50-60 ปีที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนแต่ละภาคส่วนยังไม่มีส่วนร่วมอย่างอย่างเสมอภาคกันเพียงพอ แม้จะมีจำนวนคนจนลดลงอย่างรวดเร็ว แต่ความเหลื่อมล้ำก็อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน และแม้ว่าในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมาความเหลื่อมล้ำจะมีแนวโน้มลดลงบ้าง แต่ก็ยังสูงกว่าประเทศส่วนใหญ่ทั้งในภูมิภาคและในระดับนานาชาติ ความท้าทายที่สองจึงเป็นเรื่องการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีส่วนร่วมมากขึ้น (Inclusive Growth)

ปัญหาอีกประการคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไทยมีอยู่ในอดีตเป็นอย่างมากจนปัจจุบันระดับความสมบูรณ์ของทรัพยากรเหลืออยู่น้อย ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาในตัวเองเพราะสภาพแวดล้อมกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยแล้ว ยังอาจมีผลสืบเนื่องไปถึงปัญหาการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำข้างต้นด้วย เพราะฐานทรัพยากรที่เหมาะสมนั้นก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ของประชาชนฐานรากที่มีชีวิตผูกพันกับทรัพยากรได้เช่นกัน นอกจากนี้แล้วปัญหาโลกร้อน (Climate Changes) ที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้นทั้งในแง่ความถี่และขนาดของผลกระทบก็เป็นความท้าทายที่สำคัญ

กล่าวโดยรวม ความท้าทายสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในอนาคตคือจะสร้างโมเดลการพัฒนาที่ยกระดับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีส่วนร่วมและมีความยั่งยืนของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ (enhanced economic growth with inclusiveness and environmental sustainability) ได้อย่างไร ซึ่งการจะทำให้ได้เช่นนั้นต้องการโมเดลใหม่ในการพัฒนา กล่าวคือจะใช้แนวทางเดิมที่ประเทศไทยเคยใช้มาตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาไม่ได้อีกต่อไป

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอแนวนโยบายที่จะบรรลุแนวทางใหม่ดังกล่าว โดยจะเน้นไปที่การยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เพิ่มมากกว่าในระยะ 20 ปีหลัง กล่าวคืออย่างน้อยที่สุดควรจะขยายตัวได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6-7 ต่อปีดังเช่นที่เคยเป็นมาในช่วง 30 ปีแรกของการพัฒนาหลังจากมีแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ทั้งนี้การเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะ 15-20 ปีข้างหน้าเป็นเรื่องที่สำคัญและท้าทายอย่างมาก เพราะการขยายตัวในอนาคตจะไม่ง่ายเหมือนในอดีตซึ่งขยายตัวเป็นแบบ input-expansion growth model โดยการใช้แรงงานราคาต่ำที่มีมากในอดีต ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์ เน้นการสร้างแรงจูงใจต่อการลงทุนด้วยการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ส่งเสริมการนำเข้าสินค้าทุนและเทคโนโลยี (ผ่านการนำเข้าเครื่องจักรซึ่งมี embedded-technology โดยไม่ต้องลงทุนด้าน R&D ซึ่งมีความเสี่ยงสูง) ให้เชื่อมต่อแก่นักธุรกิจในรูปแบบ เช่น ส่งเสริมการลงทุนผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (board of investment, BOI) ให้สัมปทานในทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าและที่ดิน หลุมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ คลื่นความถี่ เป็นต้น) ซึ่งเมื่อรวมกับการบริหารเศรษฐกิจมหภาคที่เน้นการรักษาเสถียรภาพทั้งด้านการเงินการคลัง (การมีวินัยการคลัง และการผูกเงินบาทกับดอลลาร์) และโลกาภิวัตน์ ก็สามารถทำให้ประเทศขยายตัวได้ไม่ยากนัก

ปัญหาก็คือ รูปแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างในอดีตที่กล่าวมานั้น จะไม่สามารถใช้ในภาวะปัจจุบันและอนาคตได้ เนื่องจากเหตุผลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- แรงงานไทยขาดแคลนมาหลายปีแล้วและจะขาดแคลนมากขึ้นอย่างรวดเร็วตามโครงสร้างประชากรในอนาคตที่จำนวนคนวัยทำงานมีน้อยลง อายุเฉลี่ยมากขึ้น ทำให้ค่าแรงในระยะยาวปรับตัวสูงขึ้น หากเศรษฐกิจยังขยายตัวและไม่มีปัญหาโครงสร้างในเรื่องการแบ่งปันผลทางเศรษฐกิจระหว่างปัจจัยการผลิตพื้นฐาน
- การใช้แรงงานต่างชาติราคาถูกเป็นเพียงการต่อลมหายใจภาคธุรกิจที่ยังไม่สามารถปรับตัวออกจากการบริหารแบบอิงแรงงานราคาต่ำ (cheap-labor business model) ได้ ซึ่งเป็น model ที่มีข้อจำกัดและในที่สุดก็คงไปต่อไม่ได้ และยังคงเกิดผลเสียทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานไทยไม่ขยับขึ้นมาหลาย

ปี เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผลตอบแทนทุน (capital) ของผู้ประกอบการ และผลตอบแทนแรงงาน โดยแรงงานไทยมีค่าจ้างแรงงานแท้จริง (real wage) ที่ไม่ขยับเพิ่มขึ้นมาหลายปี

- การศึกษาของไทยยังไม่สามารถผลิตแรงงานคุณภาพที่ตรงกับความต้องการตลาดได้ เนื่องจากมีทักษะด้านภาษาและทักษะด้าน IT ต่ำ ทำให้ภาคธุรกิจลังเลในการขยายการลงทุนและไม่กล้าใช้เทคโนโลยีระดับสูงขึ้นไป (นอกจากเทคโนโลยีที่ highly capital-intensive ซึ่งก็ยังไม่เหมาะกับตลาดส่งออกของไทย หรือไม่มีความจำเป็นต้องเลือกไทยเป็นแหล่งลงทุนด้านนี้)
- ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้หมดไปมากแล้ว ไม่สามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยไร้มูลค่า (free input) สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อีก ในขณะที่เสียงเรียกร้องของสังคมทำให้ภาคธุรกิจต้องมีต้นทุนในการรักษาภาวะแวดล้อมในรูปแบบต่างๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ต้นทุนการทำ EIA/HIA ซึ่งทำให้การขยายตัวของธุรกิจจะไม่ง่ายเหมือนในอดีต
- การรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาคยากกว่าอดีตมาก เพราะอัตราแลกเปลี่ยนที่ผันผวนมากขึ้นเรื่อยๆ ตามการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่รวดเร็วและพลิกผันตลอดเวลา ส่วนนโยบายการคลังก็มีข้อจำกัดจากความสามารถในการจัดเก็บภาษีที่ต่ำกว่าศักยภาพ ทำให้ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเจอข้อจำกัดในการใช้จ่ายเพื่อเพิ่ม growth potential ของประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) รอบใหม่ที่มีความทันสมัยกว่าเดิม ที่จะช่วยทำให้ไทยก้าวเป็น knowledge-based economy อย่างแท้จริงได้
- การใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ยิ่งเร่งให้ภาครัฐมีข้อจำกัดเร็วขึ้น
- ส่วนภาคธุรกิจเอกชนก็อ่อนแอ ขาดการมองการณ์ไกล แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก ไม่สามารถเป็นตัวนำในการลงทุนทั้งส่วนของ modern infrastructure และ regular investment
- ไม่มีการแข่งขันอย่างเต็มที่ในภาคเศรษฐกิจบางประเภท เช่น ธนาคาร ธุรกิจตลาดทุน การศึกษา พื้นฐาน หรือมี missing market ในเรื่องที่สำคัญ เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐานและตรงความต้องการตลาด

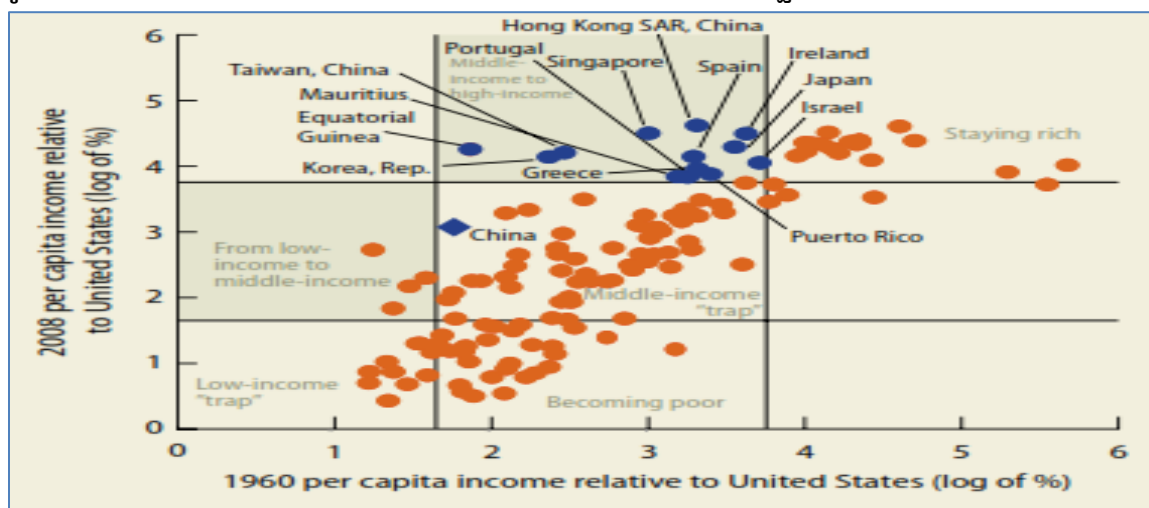
รายงานฉบับนี้ประกอบด้วย 6 ส่วนย่อย ส่วนที่ 2 ถัดไปจะเป็นการอธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยโดยใช้ปรากฏการณ์ที่เรียกว่ากับดักประเทศรายได้ปานกลาง ส่วนที่ 3 เป็นบทเรียนจากต่างประเทศ ส่วนที่ 4 และ 5 บรรยายปัญหาเชิงโครงสร้างจากมุมมองเศรษฐศาสตร์กระแสหลักและจากมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบันตามลำดับ ส่วนสุดท้ายเป็นแนวทางปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวของไทย

2. ประเทศไทยในกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

ปรากฏการณ์ที่เรียกว่ากับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-Income Country Trap) ใช้อธิบายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการยกระดับจากประเทศยากจนในอดีตมาเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่ไม่สามารถทะยานตัวต่อไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงได้ อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องมีการนิยามว่าอะไรคือประเทศรายได้ปานกลาง ซึ่งหลายครั้งใช้การนิยามด้วยการกำหนดระดับรายได้ต่อหัวช่วงหนึ่ง (มักใช้หน่วยเป็น purchasing power parity หรือ PPP เพื่อปรับความแตกต่างระหว่างค่าครองชีพเฉลี่ยที่ต่างกันระหว่างประเทศออกไป) โดยถ้าประเทศใดมีรายได้ต่อหัวในช่วงนั้นก็ถือว่าเป็นประเทศรายได้ปานกลาง อาจเรียกรูปแบบนี้ว่าการกำหนดแบบสัมบูรณ์ (absolute approach) อีกวิธีหนึ่งคือการแบ่งประเทศต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลาออกเป็นประเทศรายได้ต่ำ กลางสูง (ซึ่งรายได้แต่ละกลุ่มจะเปลี่ยนไปตามกาลเวลา) เรียกรูปแบบนี้ว่าการกำหนดแบบสัมพัทธ์ (relative approach)

รูปที่ 1 แสดงถึงปรากฏการณ์กับดักประเทศรายได้ปานกลางในแบบวิธีสัมพัทธ์ ซึ่งแสดงว่ามีประเทศจำนวนมากที่อยู่ในฐานะประเทศรายได้ปานกลาง (เมื่อเปรียบเทียบรายได้กับสหรัฐอเมริกา) ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 1960s จนถึงทศวรรษ 2000s (คือประเทศที่อยู่ในช่องกลางของรูป) ซึ่งเป็นอาการของการ ‘ติดกับดัก’ ประเทศรายได้ปานกลางเพราะไม่สามารถยกระดับสู่ประเทศรายได้สูงได้แม้เวลาผ่านไปจนถึงสี่ทศวรรษ

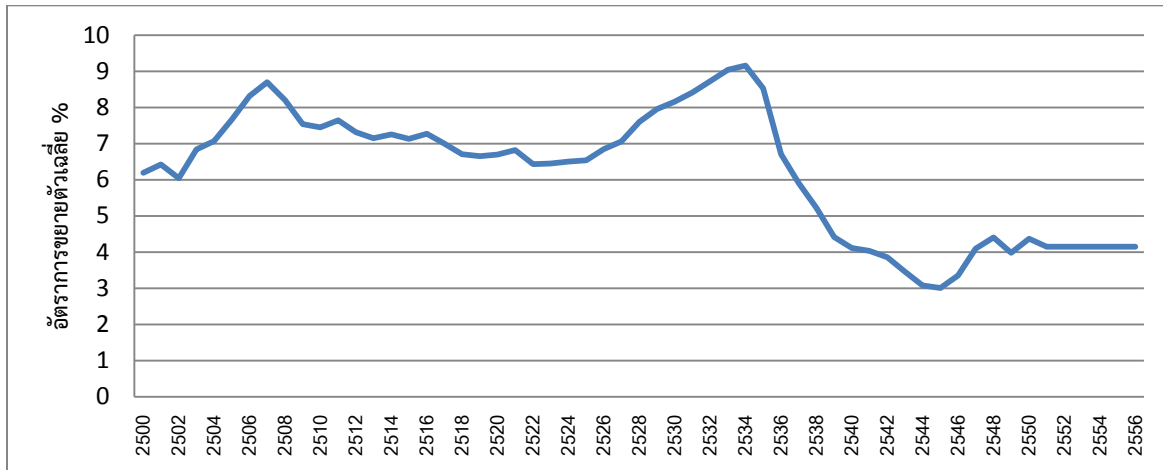
รูปที่ 1 ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประเทศต่างๆ เทียบกับสหรัฐอเมริกา ปี 1960 และ ปี 2008



ที่มา: World Bank (2012)

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ตกอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลางตามวิธีในรูปที่ 1 ซึ่งเกิดขึ้นแม้ว่าไทยจะได้รับการกล่าวขานว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการขยายตัวในระดับค่อนข้างสูงดังที่กล่าวข้างต้น เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำในระยะประมาณยี่สิบปีหลังนี้ ดังแสดงในรูปที่ 2 ที่ชี้ให้เห็นการลดต่ำลงจากอัตราประมาณ 7 เปอร์เซ็นต์ในอดีตมาเหลือเพียงประมาณ 4 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ตั้งแต่ช่วงประมาณปี 2540

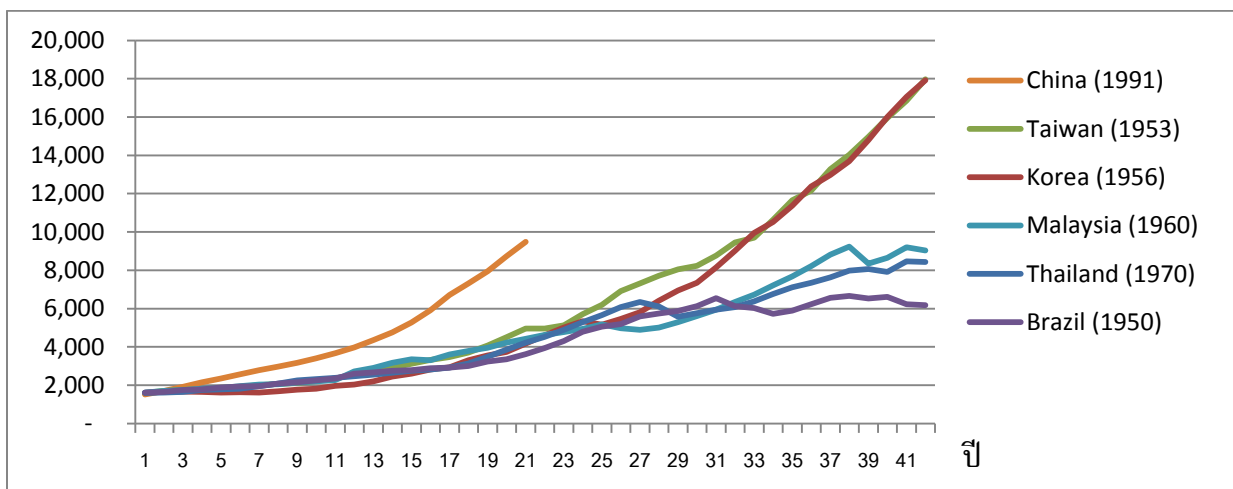
รูปที่ 2 อัตราการขยายตัวระยะปานกลาง (medium-term growth) วัดด้วยค่าเฉลี่ย 11 ปีของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นิยามเก่า)

รูปที่ 3 แสดงปัญหาที่ติดกับประเทศรายได้ปานกลางอีกวิธีหนึ่ง คือทำการเปรียบเทียบกับประเทศที่สามารถยกระดับจากประเทศรายได้ปานกลางเป็นรายได้สูง โดยเริ่มเทียบเคียงที่ระดับรายได้ประชาชาติใกล้เคียงกัน พบว่าประเทศเกาหลีใต้ ไต้หวัน และจีน มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวสูงต่อเนื่องเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี ในขณะที่ประเทศอย่างไทย มาเลเซีย และบราซิลรักษาระดับรายได้ไว้ได้ต่ำกว่าโดยเฉพาะเมื่อรายได้ถึงระดับประมาณ 6,000 เหรียญสหรัฐ (ราคาคงที่ปี 2005) ก็จะเริ่มขยายตัวช้าลง

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



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

มีคำอธิบายหลากหลายว่าประเทศที่มีรายได้ปานกลางหนึ่ง ๆ ทำไมจึงตกอยู่ในกับดักประเทศไทยรายได้ปานกลาง หากใช้มุมมองเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (neoclassical economics) คำอธิบายมักเริ่มจากความล้มเหลวในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตรวมของปัจจัยการผลิต (total factor productivity หรือ TFP) หลังจากประเทศมีรายได้ระดับปานกลางแล้ว กล่าวคือในช่วงแรกประเทศขยายตัวได้และหลุดพ้นความยากจนจากกระบวนการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะแรงงาน จากภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพต่ำไปสู่ภาคที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า (factor mobilization) หรือมีการเพิ่มปริมาณปัจจัยการผลิตเช่นที่ดินการเกษตร เหล่านี้เป็นกระบวนการที่ไม่จำเป็นต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในภาคการผลิตใดภาคหนึ่ง เพียงต้องการการบริหารจัดการหรือการปล่อยให้ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายได้ตามกลไกตลาด¹ อย่างไรก็ตามเมื่อกระบวนการเคลื่อนย้ายนี้ชะลอตัวลง เช่นแรงงานอายุน้อยวัยหนุ่มสาวในภาคเกษตรลดลง จึงไม่มีแรงงานเคลื่อนย้ายขนาดใหญ่อีกต่อไป หรือการเปิดที่ดิน (land opening) จากพื้นที่ป่าดั้งเดิมไม่สามารถทำได้อีกต่อไป² การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะหลังจากนั้นจึงจำเป็นต้องมาจากการเพิ่มเทคโนโลยีในแต่ละภาคการผลิต ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่ประเทศอย่างเกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และจีน ประสบความสำเร็จ ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่สามารถทำเช่นเดียวกันได้ จึงต้องตกอยู่ในกับดักประเทศไทยได้กลางดั่งในทุกวันนี้

การหลุดพ้นกับดักประเทศไทยรายได้ปานกลางตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจึงประกอบด้วยสองแนวทางคือ การเพิ่ม ‘ประสิทธิภาพในตัว’ (intrinsic productivity) ของปัจจัยการผลิตเอง เช่นการเพิ่มระดับทุนมนุษย์ผ่านการศึกษ การเพิ่มทักษะการทำงาน หรือการเพิ่มระดับเทคโนโลยีที่ฝังตัว (embedded) ในสินค้าทุนผ่านการนำเข้าสินค้าทุนที่มีเทคโนโลยีสูงขึ้น อีกแนวทางหนึ่งคือการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมไม่ว่าจะเป็นในกระบวนการผลิต (process innovation) หรือการคิดค้นสินค้าใหม่ด้วยเทคโนโลยีใหม่ (product innovation)

ปัญหาของข้อเสนอแนะข้างต้นคือมักไม่ได้บอกว่าต้องทำอะไร และจะทำให้สำเร็จได้อย่างไร เช่นอาจเสนอว่าต้องเพิ่มการลงทุนด้านเทคโนโลยี แต่หลายประเทศก็ไม่สามารถเพิ่มได้ทั้ง ๆ ที่ไม่มีข้อจำกัดของทรัพยากรทางการเงิน³ ในระยะหลังจึงเริ่มมีคำอธิบายที่ใช้ปัจจัยเชิงสถาบัน (institution approach) มาอธิบาย สำหรับประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าการศึกษาตกอยู่ในกับดักเป็นเพราะความล้มเหลวของ ‘สถาบันเศรษฐกิจ’ ในระบบเศรษฐกิจในการนำหรือร่วมขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่ทิศทางใหม่ของการพัฒนา

สถาบันเศรษฐกิจหมายถึงสถาบันการเมือง ภาคราชการ เอกชน หรือแม้กระทั่งประชาชนทั่วไป เหตุที่สถาบันเหล่านี้ล้มเหลว อาจเป็นเพราะเกิด ‘ภาพลวง’ (illusion) ว่าเศรษฐกิจไทยสามารถขยายตัวต่อไปได้ด้วยโมเดล

¹ Michael Spence (2011) ระบุว่าเศรษฐกิจจีนได้ประโยชน์จากกระบวนการนี้เทียบเท่ากับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างร้อยละ 4-8 ตั้งแต่การหันมาใช้แนวคิดกลไกตลาดเสรีมากขึ้นในปี 1978

² ประเทศไทยเริ่ม ‘ปิดป่า’ ในช่วงกลางทศวรรษ 2520 ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากภาคเกษตรชะลอตัวชัดเจนระหว่างและหลังช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ในทศวรรษ 2530

³ หนึ่งในข้อค้นพบของสมชัยและคณะ (2554) โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติบนข้อมูลระหว่างประเทศ ว่าทรัพยากรทางการเงินไม่ว่าจะเป็นของประเทศโดยรวมหรือของภาครัฐ ไม่ใช่ข้อจำกัดของการลงทุนด้านเทคโนโลยี

เดิม ไม่ต้องมีการ ‘คิดใหม่ ทำใหม่’ ตัวอย่างรูปธรรมคือเมืองค์ธุรกิจจำนวนไม่น้อยยังทำธุรกิจโดยหวังใช้แรงงานราคาถูกไปเรื่อย ๆ เมื่อแรงงานราคาถูกหายาก ก็หันไปใช้หรือนำเข้าแรงงานต่างชาติราคาถูกแทน ในขณะที่ก็เรียกร้องความช่วยเหลือจากภาครัฐ ภาครัฐและภาคการเมืองเองก็ตอบสนองด้วยการบังคับใช้นโยบายแรงงานต่างชาติแบบเปิดเสรี กล่าวคือแม้จะมีระเบียบให้แรงงานต่างชาติต้องจดทะเบียน แต่ก็ไม่ได้บังคับใช้กฎหมายนี้อย่างจริงจังนัก หรือใช้ประโยชน์จากนโยบายนี้ในรูปคอร์รัปชันผ่านการเรียกสินบนจากแรงงานต่างชาติหรือนายจ้างของแรงงานเหล่านั้น การหลีกเลี่ยงการปรับตัวที่ถูกต้องด้วยการยกระดับการใช้เทคโนโลยีในการผลิต การตลาด การจัดการ หรือความล้มเหลวในการจัดทำนโยบายและบังคับใช้นโยบายที่เอื้อต่อการปรับตัวดังกล่าวล้วนถือเป็นความล้มเหลวของสถาบันเศรษฐกิจ ตามมุมมองเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน

เศรษฐศาสตร์สถาบันยังให้แง่มุมมองอีกมากที่ช่วยอธิบายการตกอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไร้ประสิทธิภาพของระบบการศึกษาไทยในการผลิตคนที่มีทักษะเหมาะสมกับโลกสมัยใหม่ จนทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างทักษะที่สร้างขึ้นกับเทคโนโลยียุคใหม่ หรือ technology-skill mismatch⁴ หรือความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจทั้งระบบในการ ‘ให้การสนับสนุนทางการเงินกับกระบวนการเรียนรู้’ เทคโนโลยีที่เหมาะสม⁵ ภาคเอกชนเองนั้นแม้จะเริ่มมีบริษัทขนาดใหญ่ที่สามารถเป็นผู้นำในการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีในระบบเศรษฐกิจไทย แต่ธุรกิจเหล่านั้นก็ไม่สามารถมีบทบาทมากกว่านี้ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ (เช่น นโยบายการศึกษา การอบรมฝีมือแรงงานโดยรัฐ การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน) จึงไม่สามารถชดเชยความล้มเหลวของภาครัฐได้

3. บทเรียนจากต่างประเทศ

การศึกษาโดย สมชัย และ นณริฎ (2556) ได้รวบรวมปัจจัยที่กำหนดการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยใช้ข้อมูลของประเทศต่าง ๆ และได้แยกปัจจัยเหล่านี้ออกเป็น 6 กลุ่ม คือ ปัจจัยพื้นฐานดั้งเดิม ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์ ปัจจัยเชิงวัฒนธรรม ปัจจัยเชิงสถาบัน ปัจจัยพื้นฐานที่ถูกเพิ่มขึ้นตามแบบจำลองสมัยใหม่ และมีมิติทางด้านคุณภาพของปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้สรุปไว้ในตาราง ผ1 ในภาคผนวกตอนท้าย ปัจจัยเหล่านี้ครอบคลุมทั้งมุมมองเศรษฐศาสตร์กระแสหลักและมุมมองเชิงสถาบัน

ผลจากตารางนี้สามารถสรุปได้ว่า

1. ปัจจัยพื้นฐานตามทฤษฎีดั้งเดิมและปัจจัยพื้นฐานตามทฤษฎีสมัยใหม่ มีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

⁴ Acemoglu and Zilibotti. (1999) ซึ่งอธิบายว่าความไม่สอดคล้องกันบางส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะเทคโนโลยีถูกสร้างในโลกตะวันตกในขณะที่ทักษะที่ระบบการศึกษาผลิตขึ้นมาเป็นของประเทศกำลังพัฒนา

⁵ Khan (2009)

2. ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และปัจจัยเชิงวัฒนธรรมมีบทบาทน้อยในการอธิบายความแตกต่างในเรื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
3. ปัจจัยเชิงสถาบันไม่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะยาว
4. มิติทางด้านคุณภาพของปัจจัย เช่น คุณภาพการศึกษา คุณภาพในการทำวิจัยและพัฒนา มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไม่น้อยไปกว่ามิติทางด้านปริมาณ
5. เมื่อพิจารณาในบริบทของไทย พบว่า ในด้านปริมาณ ไทยมีปัญหาในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานและรายจ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาเป็นหลัก แต่ในด้านคุณภาพ ไทยกลับมีปัญหาในหลายๆ ปัจจัย ได้แก่ คุณภาพชีวิตของประชากร คุณภาพการศึกษา คุณภาพของการวิจัยและพัฒนา และคุณภาพของรับถ่ายทอดเทคโนโลยีผ่านทางการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ

3.1 บทเรียนจากเกาหลีใต้และไต้หวัน

การดูบทเรียนจากต่างประเทศอีกวิธีหนึ่งคือการศึกษาเป็นการเจาะจงประเทศที่ไม่ติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ในที่นี้เลือกกล่าวถึงเพียงสองประเทศคือเกาหลีใต้และไต้หวัน โดยอาจสรุปบทเรียนเป็นข้อ ๆ ได้ดังต่อไปนี้⁶

- ทั้งสองประเทศล้วนประสบความสำเร็จในการยกระดับเทคโนโลยี โดยเกาหลีใต้เริ่มจากการผลิตอุตสาหกรรมหนัก เช่นการต่อเรือ การทำเครื่องยนตร์รถยนต์ และต่อมาก็พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมเบาที่มีมูลค่าสูง คือเครื่องใช้ไฟฟ้า โทรศัพท์เคลื่อนที่ ส่วนไต้หวันทำการพัฒนาเทคโนโลยีด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ การทอผ้า เป็นต้น
- เกาหลีใต้มีผู้นำประเทศที่มองการณ์ไกลและตั้งเป้าหมายในการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศ (เช่นในสมัยประธานาธิบดีปาร์ค จุง ฮี) ส่วนไต้หวันมีภาคราชการที่มีความแข็งแกร่งและให้ความสำคัญกับการพัฒนาเทคโนโลยีเช่นกัน โดยมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในด้านนี้ที่ค่อนข้างดี
- รัฐบาลให้การสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะไม่เกิดปัญหา picking the wrong winners กล่าวคือผู้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นผู้มีศักยภาพในการแข่งขันระยะยาวได้จริง ๆ (แม้ในระยะแรกจะยังไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ก็ตาม) มีการสะสมความรู้

⁶ สรุปจากงานเขียนของ Kim (1997) และ Greene (2008)

ตลอดเวลาที่ได้รับการสนับสนุนจนกลายเป็นผู้นำทางเทคโนโลยีในสินค้าที่ผลิตและสามารถส่งออก เป็นรายได้ให้ประเทศได้ในที่สุด

- การพัฒนาเทคโนโลยีเป็นหัวใจของแผนพัฒนาอุตสาหกรรมของทั้งสองประเทศ
- ภาคธุรกิจของทั้งสองประเทศสามารถเป็นผู้นำในการประยุกต์และคิดค้นเทคโนโลยีและนวัตกรรม
- ตรงข้ามกับหลายประเทศ เกาหลีใต้มีการกีดกันการลงทุนจากต่างประเทศ (อย่างน้อยในระยะแรก) แต่เน้นให้มีการลงทุนร่วมกับบริษัทต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายในการดูดซับความรู้และเทคโนโลยี เป็นสำคัญ

จะเห็นว่ารัฐบาลสองประเทศมีการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิด เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก และที่แน่นอนคือตรงข้ามกับชุดข้อเสนอทางนโยบายที่เรียกว่า Washington Consensus ที่ไม่แนะนำให้รัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวกับภาคการผลิตสินค้าเอกชน (private goods) จะกล่าวถึงข้อถกเถียงเรื่องนี้อย่างละเอียดต่อไปในส่วนที่ 5 ของรายงานนี้

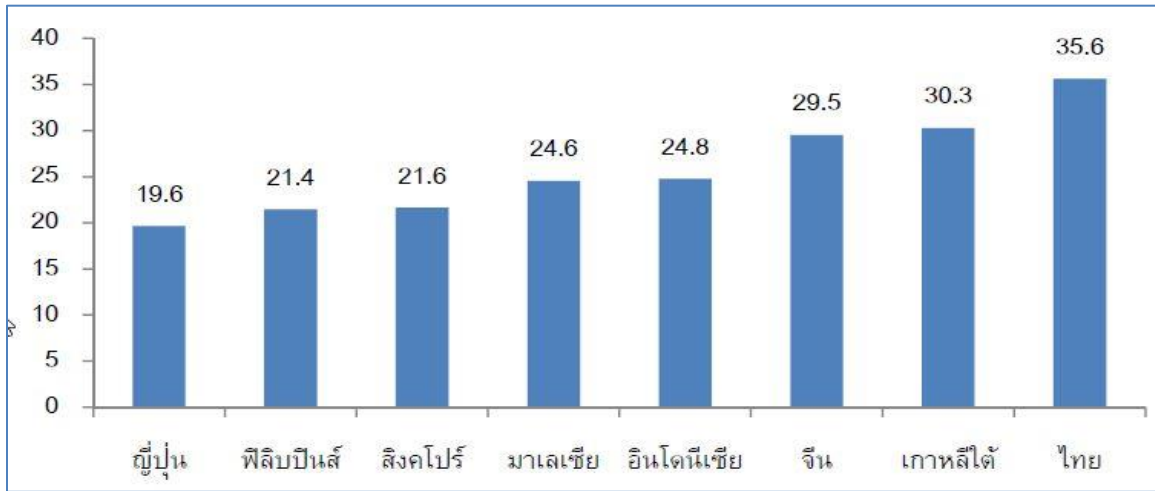
4. ปัญหาเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย

เศรษฐกิจไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการ ในที่นี้จะเลือกเฉพาะปัญหาที่สำคัญจากมุมมองเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่คาดว่าจะมีส่วนทำให้ไทยตกอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ประกอบด้วยโครงสร้างการผลิต ความเพียงพอของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) โครงสร้างประชากร และโครงสร้างตลาดแรงงาน

4.1 โครงสร้างการผลิต

กล่าวโดยสรุป ปัญหาโครงสร้างการผลิตของไทยคือมีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมมากเกินไป ดังในรูปที่ 4 ซึ่งแสดงถึงสัดส่วนในรายได้ประชาชาติของภาคอุตสาหกรรมไทยว่าสูงกว่าประเทศในเอเชียอื่น ๆ อย่างมาก (ซึ่งเอเชียเป็นกลุ่มประเทศที่มีการผลิตอุตสาหกรรมอย่างโดดเด่นเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอื่น) และเนื่องจากสินค้าอุตสาหกรรมมักเป็นสินค้าเพื่อส่งออก อีกด้านหนึ่งของปัญหานี้คือการพึ่งพิงการส่งออกมากเกินไปของเศรษฐกิจไทยด้วย และเมื่อต้องพึ่งพิงการส่งออกมากในขณะที่ยังไม่มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีในระดับเดียวกับประเทศเช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน ทำให้ผู้ประกอบการไทยยังจำเป็นต้องใช้แรงงานค่าจ้างต่ำ อันนำไปสู่ปัญหาค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจไทยที่ต่ำเกินไป กลายเป็นวังวนของปัญหาที่เชื่อมโยงกันจนยากจะแยกแยะได้

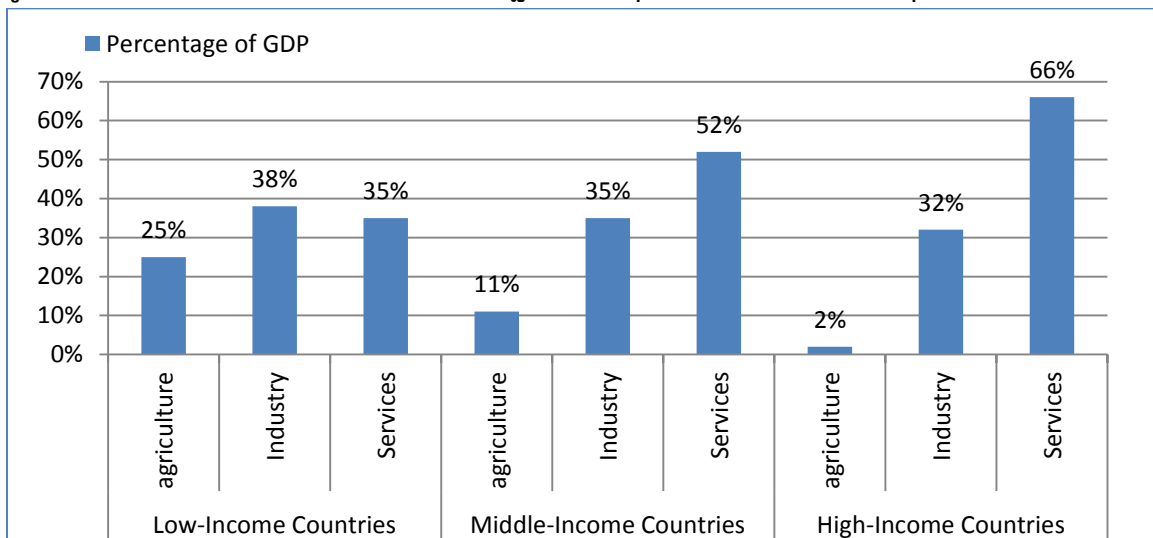
รูปที่ 4 สัดส่วนรายได้ประชาชาติจากการผลิตภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละ)



ที่มา: สมเกียรติ และ คณะ (2556) ภาพที่ 1

หากพิจารณาจากแบบแผนโครงสร้างการผลิตแยกตามระดับรายได้ประเทศ ประเทศรายได้ปานกลางมักมีการผลิตภาคอุตสาหกรรมสูง ในขณะที่ประเทศรายได้สูงมีภาคบริการสูง (รูปที่ 5) จึงดูเหมือนจะเป็นข้อบ่งชี้ว่าเมื่อประเทศมีรายได้ระดับปานกลางแล้ว ควรเริ่มปรับทิศทางการพัฒนาให้มีการผลิตภาคบริการสูงขึ้น โดยภาคบริการในที่นี้เป็นการให้บริการที่มีมูลค่าสูง เช่น ธุรกิจการธนาคาร ตลาดทุน ประกันภัยและประกันชีวิต โทรคมนาคม การผลิตซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ การให้บริการขนส่งมูลค่าสูง (เช่นทางเรือและทางอากาศระหว่างประเทศ) การศึกษาระดับสูงที่มีฐานลูกค้าเป็นนักเรียนนักศึกษานานาชาติ เป็นต้น

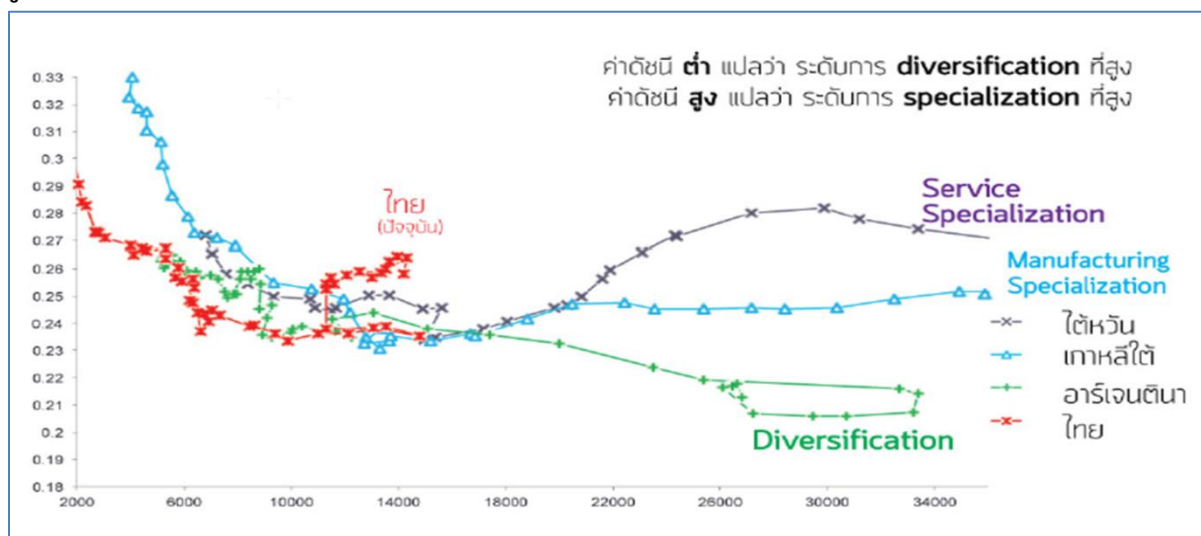
รูปที่ 5 เปรียบเทียบโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศจำแนกตามกลุ่มรายได้



ที่มา: นนริฎ และ สมชัย (2556) รูปที่ 2.1

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าความเป็นประเทศรายได้สูงจะต้องควบคู่กับการปรับเปลี่ยนการผลิตจากภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคบริการเสมอไป นณริฎ (2556) กล่าวถึงตัวอย่างที่ต่างออกไปจากแบบแผนนี้ คือประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งยังคงเน้นการผลิตภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องแม้จะมีรายได้ในระดับสูงแล้วก็ตาม ดังแสดงในรูปที่ 6 ซึ่งทำการวัดค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ของโครงสร้างการผลิตที่ระดับรายได้ต่าง ๆ ของ 4 ประเทศ โดยหากค่าสัมประสิทธิ์นี้สูงแสดงว่ามีการกระจุกตัวของการผลิตไปที่ภาคใดภาคหนึ่ง หากค่าต่ำแสดงว่าการผลิตกระจายตัว โดยหารูปแบบการพัฒนาเป็นไปตามรูปที่ 5 ก่อนหน้า เส้นสัมประสิทธิ์จีนินี้จะเริ่มจากค่าสูงเมื่อประเทศยังยากจน (การผลิตกระจุกตัวในภาคเกษตร) แล้วปรับตัวลดลงพร้อมกับการเพิ่มความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมไปจนกลายเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ปานกลาง จากนั้นก็เริ่มปรับตัวสูงใหม่เมื่อภาคบริการทวีความสำคัญขึ้น

รูปที่ 6 ค่าสัมประสิทธิ์จีนิโครงสร้างการผลิตของ 4 ประเทศ



หมายเหตุ: แกนนอนแสดงระดับรายได้ต่อหัว
ที่มา: นณริฎ (2556)

พบว่าไต้หวันมีรูปแบบคล้ายกับที่กล่าวถึงนี้ ในขณะที่เกาหลีใต้ยังไม่แสดงแนวโน้มดังกล่าว ส่วนประเทศอาร์เจนติน่าใช้วิธีการกระจายการผลิตต่อเนื่อง (diversification) และดูเหมือนไทยจะเดินตามรอยอาร์เจนตินามากกว่าประเทศอย่างไต้หวันหรือเกาหลีใต้ ถือเป็นอีกหนึ่งมุมมองที่แสดงถึงการตกอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลางของไทย เนื่องจากอาร์เจนติน่าได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ตกอยู่ในกับดักนี้มาอย่างยาวนานแล้ว

แม้เกาหลีใต้และไต้หวันดูเหมือนจะแยกกันเดินในเรื่องโครงสร้างอุตสาหกรรม แต่สิ่งที่เหมือนกันคือการยกระดับเทคโนโลยี (technical upgrading) ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในเส้นทางการพัฒนาที่สองประเทศนี้เลือก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าตราบใดที่มีการยกระดับเทคโนโลยีและนวัตกรรม แบบแผนการพัฒนาในเรื่องโครงสร้างการผลิตอาจไม่สำคัญนักก็ได้

4.2 โครงสร้างประชากรและการเข้าสู่สังคมสูงอายุ

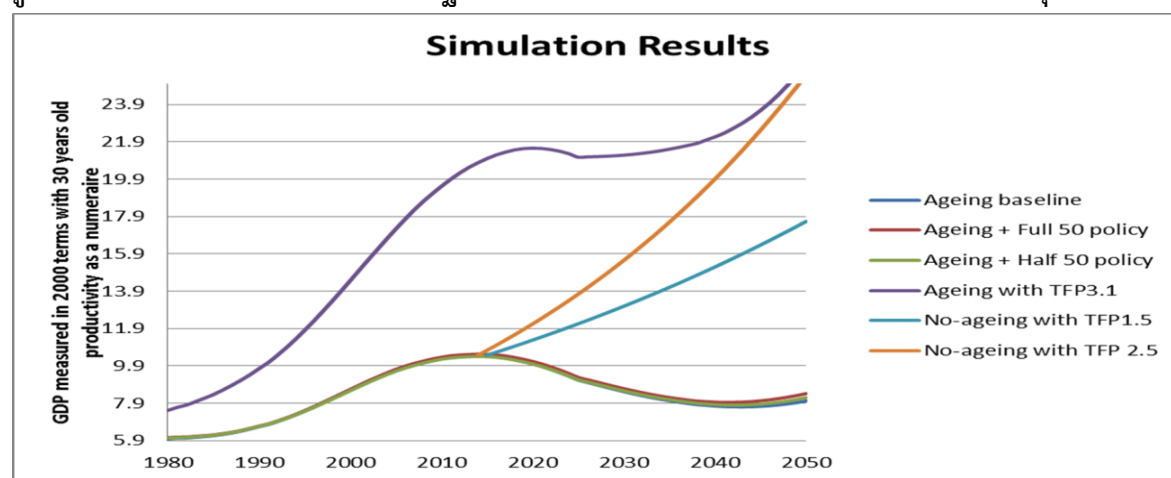
เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างค่อนข้างเร็ว จนก่อให้เกิดความกังวลว่า ไทยอาจประสบปัญหา ‘แก่ก่อนรวย’ ในขณะที่ประเทศที่มีรายได้สูงในปัจจุบันนั้น ‘รวยก่อนแก่’ ความกังวลนี้มีสาเหตุเนื่องจากจำนวนประชากรที่ทำงานได้ (working population) จะลดลงตามอายุเฉลี่ยของประชากร โดยสาเหตุมาจากทั้งอัตราการเกิดน้อยลง และอายุที่ยืนยาวขึ้นเนื่องจากสุขภาพที่ดีขึ้น

นณริฎ (2556) ได้ทำการคำนวณความสูญเสียแรงงานที่ทำงานได้ดังกล่าวว่าจากการคาดการณ์โครงสร้างประชากรในอนาคต พบว่าความสูญเสียเทียบได้กับการหายไปของรายได้ประชาชาติร้อยละ 1.6 ในแต่ละปี ซึ่งนับว่าเป็นการสูญเสียที่สูงมากเมื่อคิดถึงการขยายตัวตามศักยภาพอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 5 อยู่แล้ว เท่ากับเสียไปเกือบหนึ่งในสามทีเดียว และด้วยอัตราการขยายตัวที่หักด้วยการสูญเสียนี้ไทยจะต้องใช้เวลาถึง 40-50 ปีในการยกระดับให้เป็นประเทศรายได้สูงทีเดียว⁷

การรับมือกับสังคมผู้สูงอายุทำได้สองแนวทางคือ เร่งยกระดับเทคโนโลยีประเทศ เพื่อให้ผลิตภาพแรงงาน (วัดด้วยรายได้ต่อหัว) สูงขึ้นเพียงพอชดเชยจำนวนแรงงานที่ลดน้อยไป อีกแนวทางหนึ่งที่เสนอโดยนณริฎ (2556) คือต้องมีการวางแผนการออมและการลงทุนเพื่อเพิ่ม second population dividend (คือผลตอบแทนจากการลงทุนในช่วงวัยทำงาน) ให้สูงขึ้นเพื่อนำดอกผลนั้นกลับมาเลี้ยงดูระบบเศรษฐกิจและเลี้ยงดูผู้สูงอายุด้วย การจะทำเช่นนั้นได้ต้องมีนวัตกรรมทางการเงินเพื่อรองรับความต้องการออมและลงทุนของผู้เตรียมตัวเป็นผู้สูงอายุ

ส่วนแนวทางที่มีการเสนอกันอย่างกว้างขวางในช่วงนี้ คือการเพิ่มอายุการเกษียณการทำงานนั้น นณริฎ (2556) พบว่าช่วยได้ไม่มากนัก ดังแสดงในรูปที่ 6 ข้างล่าง

รูปที่ 7 รายได้ประชาชาติในกรณีฐาน กรณีเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการเพิ่มอายุเกษียณ



ที่มา: นณริฎ (2556)

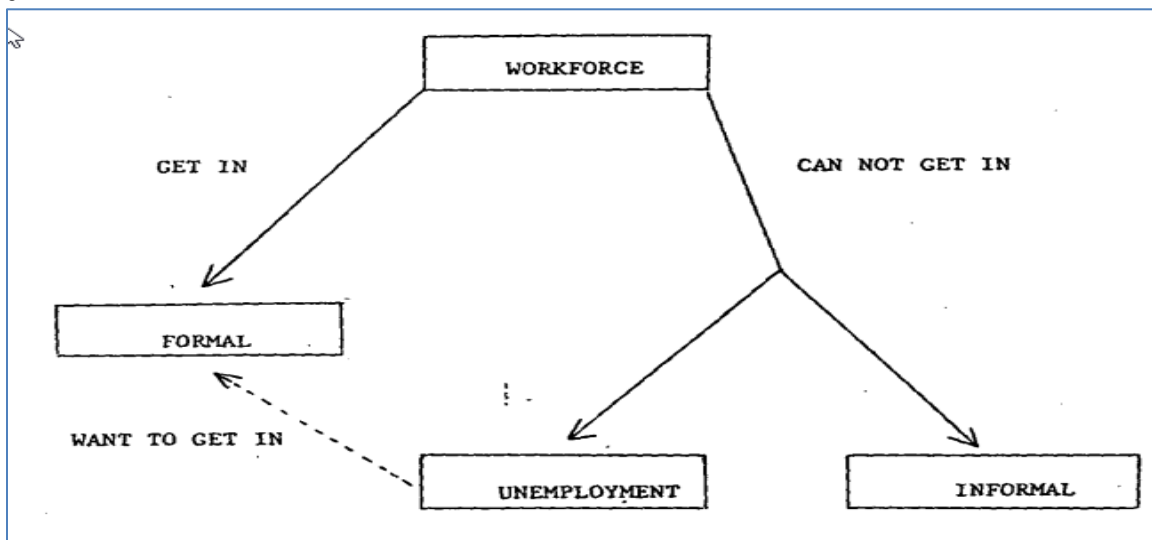
⁷ ปรับใช้การคำนวณในนณริฎและสมชัย (2556) ตารางที่ 2.2

4.3 โครงสร้างตลาดแรงงานและการศึกษา

ในมุมมองของการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว ปัญหาหลักของตลาดแรงงานไทยคือแรงงานไทยยังไม่มีคุณภาพและทักษะที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสมัยใหม่ โดยส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากระบบการศึกษาอีกทอดหนึ่ง การขาดทักษะสำหรับโลกยุคใหม่เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่มีการคิดค้นหรือปรับใช้นวัตกรรมใหม่เท่าใดนักเพราะขาดแรงงานที่พร้อมจะใช้หรือมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทคโนโลยี ในขณะที่แรงงานในประเทศเกาหลีได้มีส่วนร่วมด้านการพัฒนาเทคโนโลยีมาก⁸ การปรับใช้เทคโนโลยีที่รับมาหรือกระทั่งการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่หลายครั้งทำโดยคนทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั่นเอง อย่างไรก็ตามการเดินตามแนวทางนี้ต้องใช้ระยะเวลาเพราะเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา การเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนไทยโดยรวมในเรื่องนวัตกรรม

อีกแนวทางหนึ่งที่น่าจะทำได้ง่ายกว่า (แม้จะยังไม่ง่ายนักก็ตาม) คือการทำให้การทำงานของตลาดแรงงานไทยเอื้อต่อความเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานประเภทต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อการแบ่งแยกนั้นมีผลลดความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ตลาดแรงงานถูกแบ่งออกเป็นตลาดแรงงานภาคทางการเมือง (forma sector) และตลาดแรงงานภาคไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่ง Sussangkarn (1987) ระบุว่าแรงงานถูกแบ่งแยกไปสู่สองตลาดนี้โดยไม่ใช่ความสมัครใจทั้งหมด ดังแสดงในรูปที่ 8 ซึ่งแรงงานจะเลือกทำงานในภาคทางการก่อน หากไม่สามารถทำได้ก็จะ 'ต้อง' เลือกระหว่างทำงานนอกภาคทางการหรือว่างงาน

รูปที่ 8 กลไกการแบ่งแยกแรงงานระหว่างภาคทางการและภาคไม่ทางการ



ที่มา: Sussangkarn (1987)

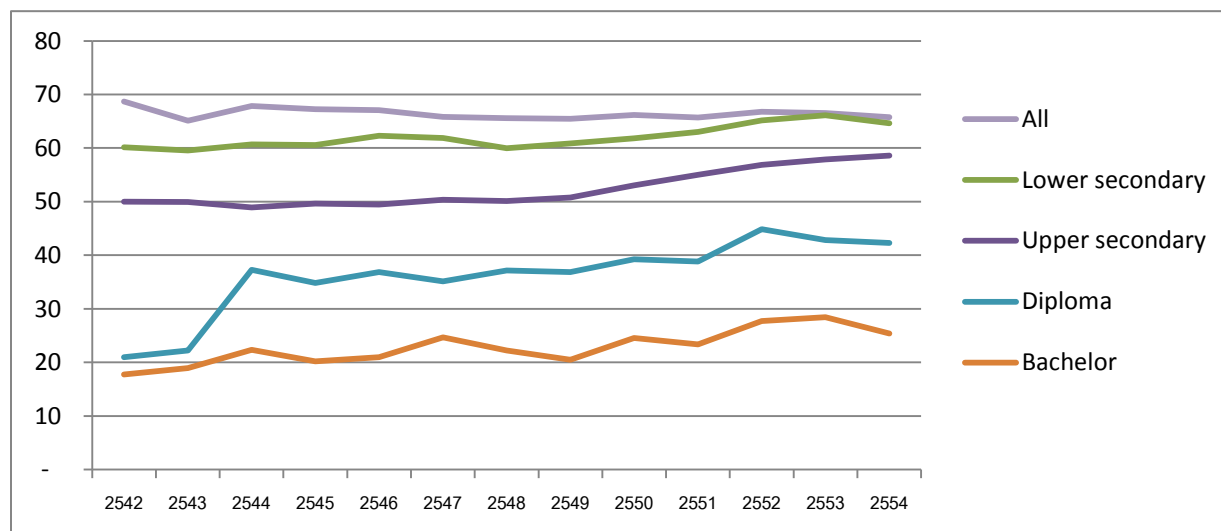
⁸ Kim (1997)

โดยทั่วไปการทำงานในภาคไม่ทางการมีประสิทธิภาพต่ำกว่าภาคทางการ ส่งผลให้ผลผลิตต่อแรงงาน (labor productivity) ต่ำกว่าภาคทางการไปด้วย ทั้งที่หลายครั้งแรงงานคนเดียวกันสามารถทำงานในภาคใดก็ได้⁹ ดังนั้นหากตลาดแรงงานมีสัดส่วนของแรงงานที่ทำงานในภาคไม่เป็นที่ทางการจำนวนมาก ความสามารถในการแข่งขันของไทยก็จะลดต่ำตามไปด้วย

ในทางทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ของหลายประเทศ แรงงานภาคทางการมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นผลจากการที่แรงงานมีการศึกษามากขึ้นจนเป็นที่ต้องการของภาคทางการ และเป็นเพราะธุรกิจภาคทางการเองก็มีสัดส่วนสูงขึ้นตามระดับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาโดยอัมมารและวชิราภรณ์ (2556) พบว่าสัดส่วนแรงงานภาคไม่เป็นที่ทางการของไทยมิได้ลดลง และที่น่าแปลกใจคือสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นในกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับกลางถึงระดับสูง (ดังแสดงในรูปที่ 9) ดังนั้นถึงแม้ว่าในกลุ่มแรงงานการศึกษาต่ำจะเข้าสู่ภาคทางการมากขึ้น (มิได้แสดงในรูปที่ 9 แต่อนุมานได้จากกราฟที่สัดส่วนนี้โดยรวมมิได้มากขึ้น) แต่หากแรงงานที่มีการศึกษาระดับกลางถึงสูงเข้าสู่ภาคไม่เป็นที่ทางการมากขึ้นทั้งที่เป็นผู้มีศักยภาพในการผลิตสูงกว่า อาจแสดงถึงความไม่ปกติของตลาดแรงงานไทย ไม่ว่าจะการเลือกเช่นนี้จะเกิดขึ้นโดยสมัครใจหรือถูกบังคับจากเงื่อนไขในตลาดที่ไม่เอื้ออำนวยก็ตาม

รูปที่ 9 สัดส่วนแรงงานภาคไม่เป็นที่ทางการ: ภาพรวมและการศึกษาระดับกลางถึงสูง (ร้อยละ)



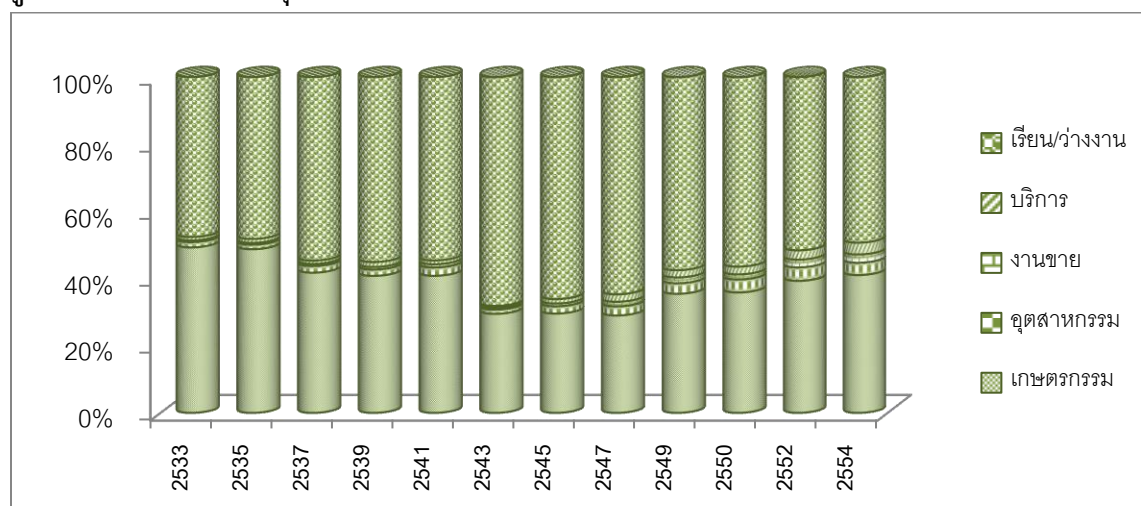
ที่มา: อัมมารและคณะ (2556)

⁹ ตัวอย่างเช่นนายธนินทร์ เจียรนันท์เคยกล่าวว่าเกษตรกรเลี้ยงหมูคนเดียวกันหากมาทำงานในโรงงานของบริษัทเขาจะสามารถเลี้ยงหมูได้มากกว่าเป็นพันตัวเมื่อเทียบกับการเลี้ยงเอง

ยังไม่มีคำอธิบายที่ดีพอสำหรับแนวโน้มที่แสดงในรูปที่ 9 ข้างต้น หนึ่งในความเป็นไปได้คือภาคเกษตรกรรมได้รับความสนใจจากแรงงานการศึกษาระดับปานกลางมากกว่าในอดีต กล่าวคือในภาวะปกติภาคเกษตรจะเสียแรงงานวัยหนุ่มสาวที่มีการศึกษาระดับมัธยมขึ้นไปให้กับภาคอื่น โดยเฉพาะเมื่อบุตรหลานของเกษตรกรเลือกที่ทำอาชีพอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ซึ่งตามแนวโน้มปกติก็เป็นเช่นนั้น อย่างไรก็ตามในระยะประมาณ 10 กว่าปีหลังนี้ มีการเปลี่ยนแปลงในแนวโน้มดังกล่าว ดังรูปที่ 10 ซึ่งแสดงถึงการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนบุตรเกษตรกรที่เลือกทำอาชีพเกษตรกรรมเช่นเดียวกับพ่อแม่

สาเหตุที่ภาคเกษตรเป็นที่นิยมมากขึ้นน่าจะเป็นเพราะราคาพืชผลที่ค่อนข้างดีในระยะหลัง ไม่ว่าจะป็นราคาข้าว ยาง ปาล์ม ซึ่งแม้ในที่สุดราคาบางชนิดจะปรับตัวลงในระยะท้าย ๆ แต่เมื่อเทียบกับวงจรราคาปกติ ก็ยังถือว่ามีความสูงอยู่ โดยเป็นผลจากการลากยาวของวงจรราคาขาขึ้นในตลาดโลก และอีกส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของรัฐบาลหลายสมัยที่ใช้มาตรการพยุงราคาพืชผล ที่สำคัญที่สุดคือนโยบายจำนำข้าว ซึ่งตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา มีการตั้งราคารับจำนำข้าวสูงกว่าราคาตลาด และยิ่งสูงกว่าเดิมตั้งแต่ปี 2554

รูปที่ 10 อาชีพของบุตรเกษตรกร (ร้อยละ)



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปีต่าง ๆ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การมีภาคที่ไม่เป็นทางการในระดับสูง นอกจากจะไม่เป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวแล้ว ยังอาจมีผลทางลบต่อการกระจายรายได้ ไม่ว่าจะป็นผลในภาวะปกติ หรือในภาวะที่มีวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งแรงงานในภาคไม่เป็นทางการมักเป็นผู้รับผลกระทบมากกว่าแรงงานภาคทางการ การกระจายรายได้ที่ไม่มีดีมีผลสืบเนื่องถึงอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจจะระยะยาวได้เช่นกัน (ตัวอย่างเช่นงานวิจัยของสมชัยและณัฐ (2556) ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบไทย เกาหลีใต้ ไต้หวัน มาเลเซีย บราซิล และจีน) ประเด็นเหล่านี้จะถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งในส่วนที่ 6 เรื่องแนวทางสู่โมเดลการพัฒนาใหม่

5. ปัจจัยเชิงสถาบัน

เศรษฐศาสตร์สถาบันหรือ institutional economics ได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อย ๆ ในการอธิบายความสามารถในการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงและต่อเนื่อง (sustained high economic growth)¹⁰ ตัวอย่างเช่น Rodrik. et.all. (2004) ทำศึกษาโดยใช้ข้อมูลระหว่างประเทศพบว่าปัจจัยเชิงสถาบัน เช่นการมีและบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) มีความสำคัญมากที่สุดในการอธิบายความแตกต่างระหว่างอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว เช่นเดียวกัน Aiyar et.al (2013) ก็ได้ข้อสรุปเช่นเดียวกัน

อะไรคือสิ่งที่เรียกว่า ‘สถาบัน’ ในเรื่องนี้ Douglas North (1994) นิยามว่าสถาบันหมายถึง ‘กติกาของเกมในสังคม หรือเงื่อนไขที่สังคมมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อกำกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน อาจเป็นเงื่อนไขที่เป็นทางการเช่นระเบียบ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ หรือเงื่อนไขไม่เป็นทางการเช่นพฤติกรรมที่สังคมยอมรับทั่วไป (norms of behavior) ข้อตกลงในสังคม (convention) หรือหลักปฏิบัติที่บังคับใช้กันเอง (self-imposed codes of conduct) และรวมทั้งลักษณะการบังคับใช้กติกาหรือเงื่อนไขด้วย’¹¹

ดังนั้นคำว่าสถาบันจึงหมายถึง (ก) สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น (ข) เป็นกติกา (ค) ทำงานผ่านระบบแรงจูงใจ (incentive) ภายใต้กติกาหรือเงื่อนไขดังกล่าว

Acemoglu et.al (2004) ขยายความเพิ่มเติมว่าสถาบันทางเศรษฐกิจ (economic institutions) มีส่วนกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวหากการจัดแบ่งอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองเป็นไปในลักษณะที่ทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ (property right) ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจไม่ให้แย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) มาเป็นของตัวเอง¹² และยกตัวอย่างประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษว่าขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เพราะการทำระบบกรรมสิทธิ์ (property right) ให้เข้มแข็ง

ในส่วนของไทยเอง Khan (2009) ใช้คำอธิบายที่ใกล้เคียงกันในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงของไทยในช่วงที่ญี่ปุ่นมาลงทุนขนานใหญ่ในทศวรรษ 1980s ว่าเป็นเพราะไทยให้ความมั่นใจในเรื่องการมีกรรมสิทธิ์ในผลกำไรของบริษัทญี่ปุ่นว่าจะไม่ถูกทางการไทยริตรอนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

แนวคิดเรื่องปัจจัยสถาบันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่น่าจะนำมาอธิบายความแตกต่างระหว่างประเทศที่หลุดพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (หรือไม่เคยติดกับดักเลย) และประเทศที่ไม่หลุดกับดัก น่าจะ

¹⁰ งานวิจัยที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ฉบับแรก ๆ คือ North, Douglass C. and Barry Weingast (1989).

¹¹ North (1994), นิยามคำว่า ‘สถาบัน’ ว่าหมายถึง “The rules of the game: the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (such as rules, laws, constitutions), informal constraints (such as norms of behavior, conventions, self-imposed codes of conduct), and their enforcement characteristics”

¹² Acemoglu et.al (2004), “Economic institutions encouraging economic growth emerge when political institutions allocate power to groups with interests in broad-based property rights enforcement, when they create effective constraints on power-holders, and when there are relatively few rents to be captured by power-holders”

เป็นของ Mushtaq Khan (2007a, 2007b, 2009, 2013) ซึ่งให้ความสำคัญกับ ‘ธรรมาภิบาล’ หรือ governance ว่ามีความสำคัญ แต่ธรรมาภิบาลนี้ยังสามารถแยกได้เป็นสองประเภท คือ market-enhancing governance (MEG) และ growth-enhancing governance (GEG) โดยมีความแตกต่างกัน ดังนี้

Market-enhancing governance (MEG) คือ ธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างค่อนข้างเสรี ซึ่งเป็นยุทธวิธีที่หลายประเทศที่เคยยากจนใช้และประสบความสำเร็จในการยกระดับเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย จีน อินเดีย และประเทศเกิดใหม่ (emerging economies) ในหลายแห่งทั่วโลก มาตรการตามแนวทาง MEG ประกอบด้วยการยกเลิกข้อจำกัดของตลาด การลดบทบาทภาครัฐในการผลิตสินค้าเอกชน การเปิดประเทศเพื่อการค้า การลงทุน และการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีกับต่างประเทศ เป็นต้น แต่แนวทางนี้มักจะไม่สามารถทำให้ประเทศก้าวพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลางจนมีรายได้สูงได้

Growth-enhancing governance (GEG) คือธรรมาภิบาลที่เน้นให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงและต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องยึดมั่นในกลไกตลาดและหลักการการไม่แทรกแซงจากภาครัฐ กล่าวคือภาครัฐและภาคเอกชนอาจร่วมมือกันในการผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผ่านการร่วมมือกันผลิตสินค้าสาธารณะหรือสินค้ากึ่งสาธารณะที่เป็นรากฐานของการขยายตัวระดับสูง (เช่นความรู้ด้านเทคโนโลยี) โดยรัฐอาจให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ เช่นด้านการเงิน การคุ้มครองไม่ให้เอกชนที่กำลังพัฒนาเทคโนโลยีเผชิญการแข่งขันจากต่างประเทศที่มีระดับเทคโนโลยีเหนือกว่ามากในระยะแรก หากแนวคิดนี้จบเพียงเท่านั้นก็จะเหมือนกับแนวนโยบายที่เรียกว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก (infant industry promotion) ในอดีต ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายประเทศ ส่วนที่ Khan เพิ่มขึ้นมาคือในการดำเนินนโยบายที่ดูแลการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารกนี้จะต้องเป็นไปพร้อมกับการป้องกันมิให้มีการสนับสนุนภาครัฐหรือผู้ประกอบการที่ไม่ใช่ผู้ที่มีศักยภาพมากที่สุด (non-performers) อย่างไม่สิ้นสุด ซึ่งความล้มเหลวของการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารกในอดีตเกิดจากสาเหตุนี้ กล่าวคือมีการคอร์รัปชันเชิงนโยบายเพื่อยกประโยชน์หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้กับผู้ที่ไม่มีความสามารถในการพัฒนาขึ้นมาเป็นผู้ผลิตในระดับโลกหรืออย่างน้อยในระดับภูมิภาคได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งการสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวผ่านการร่วมมือและสนับสนุนระหว่างรัฐและเอกชนจะต้องกระทำโดยมีธรรมาภิบาลที่ตีตนเอง

จะเห็นว่าแนวคิดแบบ GEG ใกล้เคียงกับลักษณะของสถาบันที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ Acemoglu et.al (2004) กล่าวไว้ข้างต้นนั่นเอง

Khan (2007a) ระบุว่า GEG ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเร็วผ่าน 3 ช่องทางคือ (ก) แก้ปัญหาตลาดล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรไปสู่กิจกรรมที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในระยะยาว เช่นการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรม การจัดการศึกษาเชิงรุก (ข) การแสวงหาเทคโนโลยีหรือ technological acquisition และ (ค) การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว

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

การใช้ยุทธวิธีแบบ GEG นั้นแม้หลักคิดจะง่ายและตรงไปตรงมา แต่การปฏิบัติให้เกิดผลจริงจะซับซ้อนและขึ้นกับบริบทของแต่ละประเทศ ตารางที่ 1 ข้างล่างนี้คือตัวอย่างมาตรการที่ใช้ในแต่ละประเทศที่ Khan (2007a) แสดงไว้

เนื้อหาที่เหลือในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัจจัยเชิงสถาบันของ ‘ปัญหา’ ต่าง ๆ ของไทย แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่ถ้าหากมีการแก้ไขปรับปรุงแล้วอาจทำให้ไทยสามารถทำยุทธวิธีแบบ GEG ตามแนวคิดของ Khan ได้ ปัญหาเหล่านี้คือ การขาดภาวะผู้นำและการจัดสรรอำนาจการเมืองเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปัญหานวัตกรรมต่ำ และปัญหาคอร์รัปชัน

ตารางที่ 1 การใช้มาตรการ GEG ในบางประเทศ ปี 1960-2000

	Critical Components of Growth-Enhancing Strategy	Supportive or Obstructive Governance Capabilities	Economic Outcomes
South Korea 1960s to early 1980s	Non-market asset allocations (consolidations, mergers and restructuring of <i>chaebol</i>). Targeted conditional subsidies for <i>chaebol</i> to accelerate catching-up.	Centralized and effective governance of interventions by agencies with long-term stake in development. Effective power to implement assisted by weakness of political factions so that inefficient subsidy recipients are unable to buy protection from them.	Very rapid growth and capitalist transformation
Malaysia 1980s 1990s	Public sector technology acquisition strategies using public enterprises with subcontracting for domestic firms. Targeted infrastructure and incentives for MNCs with conditions on technology transfer.	Moderately effective centralized governance of interventions. Assisted by centralized transfers to intermediate classes which reduced incentives of political factions to seek rents by protecting inefficient firms.	Rapid growth and capitalist transformation
Indian subcontinent 1960s 1970s (With some variations these characteristics describe many developing countries of that period)	Targeted subsidies to accelerate catching up in critical sectors (using protection, licensing of foreign exchange, price controls and other mechanisms). Public sector technology acquisition in subsidized public enterprises. Resource transfers to growth sectors using licensing and pricing policy.	Moderate to weak governance capacities to discipline non-performing rent recipients. Agencies often have contradictory goals defined by different constituencies. Fragmented political factions help to protect the rents of the inefficient for a share of these rents. State capacities decline as committed and intelligent individuals leave.	Public and private sector infant industries often fail to grow up. Rent seeking costs are often the most visible effects of intervention. Moderate to low growth and slow transformation
Indian subcontinent 1980s 1990s	Liberalization primarily in the form of a withdrawal of implicit targeted subsidies, in particular through the relaxation of licensing for capital goods imports. Much more gradual withdrawal of protection across the board for domestic markets.	Moderate to weak governance capacities to implement remain but do less damage as the scope of growth enhancing policies decline. Fragmented political factions continue to have an effect on market-enhancing governance by restricting tax revenues and making it difficult to construct adequate infrastructure.	Growth led by investments in sectors that already have comparative advantage. Higher growth but limited to a few sectors.
Latin America 1950s to 1970s	Domestic capacity building through selective tariffs and selective credit allocation.	Governance effective in directing resources to import-substituting industries but weak in disciplining poor performers. Weakness linked to "corporatist" alliances that constrained disciplining powerful sectors.	Initial rapid growth slows down. Many infant industries fail to grow up.
Latin America 1980s onwards	Rapid liberalization across the board.	Focus on market-enhancing governance. Breakdown of corporatist alliances allows rapid liberalization to be implemented.	Output growth in sectors that already have comparative advantage, in particular in commodities.

ที่มา: Khan (2007a)

5.1 ภาวะผู้นำและระบบการเมืองเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

อาจกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำหรือ Leadership เป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่สำคัญที่สุด ในรายงานของ ‘คณะกรรมการการขยายตัวทางเศรษฐกิจ’ หรือ Growth Commission ได้ให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำจนบรรจุเป็นบทหนึ่งของรายงานฉบับเต็ม ในบทนั้น Brady and Spence (2011) ได้สรุปว่าเศรษฐกิจที่ขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานนั้นต้องมีองค์ประกอบ 3 เรื่อง คือ

1. เป็นเศรษฐกิจเปิด (open economy) ที่ใช้ประโยชน์จากเศรษฐกิจโลกทั้งในการป้อนอุปสงค์ให้ และในการเป็นอุปทานขององค์ความรู้ ต้องเป็นเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับจุลภาคที่เอื้อต่อการขยายตัวระดับมหภาค
2. มีการจัดการด้านสถาบันทางเศรษฐกิจที่เน้นการเปิดประเทศ การรักษากฎหมาย มีความชัดเจน (predictability) ในการประกอบธุรกิจ ภาครัฐการมีประสิทธิภาพ มีระบบแรงจูงใจที่ทำให้ นักการเมืองต้องใส่ใจต่อความผาสุกระยะยาวของประชาชน
3. การเมืองมีเสถียรภาพตั้งแต่เริ่มกระบวนการพัฒนาในทิศทางที่ถูกต้อง มีการลงทุนต่อเนื่อง และสามารถรักษาแนวทางดังกล่าวนี้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้กุมอำนาจทางการเมือง

สองเงื่อนไขหลังเป็นปัจจัยเชิงสถาบันชัดเจนโดยประกอบทั้งภาวะผู้นำและระบบการเมือง ความท้าทายของภาวะผู้นำคือจะต้องผสมผสานวิสัยทัศน์ (insight) ประสบการณ์ และทักษะทางการเมืองในการหาจุดสมดุลระหว่างข้ออำนาจ ซึ่งบางครั้งก็จำเป็นต้องเลือกนโยบายที่ไม่ใช่ดีที่สุด แต่เป็นทางเลือกที่ดี่รองลงไป (second-best choices) ที่ทำความเสียหายน้อยสุดต่อกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ¹³

Michael Spence (2011) ได้เสริมเรื่องความสำคัญของภาวะผู้นำว่ามีความสำคัญ โดยเป็น 3 ใน 4 ปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวระยะยาว คือ¹⁴ (ก) รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมากกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ (ข) ผู้กุมอำนาจให้ความสำคัญหรือปฏิบัติตนสอดคล้องกับผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ และ (ค) ภาครัฐการมีประสิทธิภาพ รู้จักเลือกยุทธศาสตร์ที่เอื้อต่อการขยายตัวระดับสูงอย่างต่อเนื่อง เช่นการเปิดประเทศ การส่งเสริมการลงทุน และมองการณ์ไกล

ภาวะผู้นำในภาคเอกชนก็มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะการร่วมมือกับภาครัฐในการกำหนดแนวทงนโยบาย เพื่อเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยความได้เปรียบจากประสบการณ์การแข่งขันในตลาดโลก เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายการเปิดประเทศที่เหมาะสมได้

¹³ Brady and Spence (2011) หน้า 15

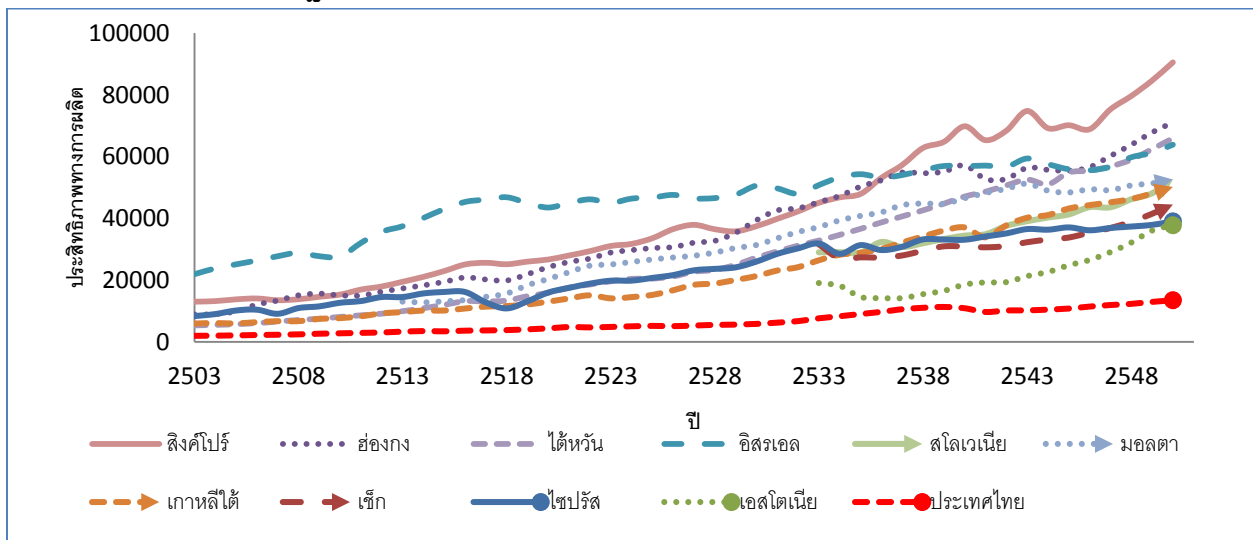
¹⁴ Spence (2011) หน้า 106

ในส่วนของการจัดการเมือง งานวิจัยด้านนี้ยังไม่สามารถให้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่าระบบการเมืองแบบใดที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว แม้ระบบประชาธิปไตยตะวันตกดูเหมือนจะมีหลักการที่สอดคล้อง แต่งานวิจัยเชิงประจักษ์มิได้สนับสนุนข้อสรุปนี้ หากจะมีข้อดีก็คือภายใต้ระบบประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระบบ การเกิดความรุนแรงทางการเมืองหรือการเดินขบวนขนาดใหญ่ น่าจะมีโอกาสเกิดน้อยกว่าในระบบอื่น อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ในระยะ 2-3 ปีมานี้ดูเหมือนจะไม่สนับสนุนข้อสรุปนี้เช่นกัน¹⁵ ประเด็นเรื่องระบบการเมืองนี้จะกล่าวถึงในรายละเอียดเพิ่มขึ้นในส่วนที่ 6

5.2 ปัญหานวัตกรรมต่ำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าเศรษฐกิจไทยยังมีประสิทธิภาพการผลิตที่ไม่เท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศเกิดใหม่หลายประเทศ รูปที่ 11 แสดงปัญหานี้ได้อย่างชัดเจน ในขณะที่รูปที่ 12 ชี้ให้เห็นว่าปัญหานี้ทำให้ไทยตกอยู่ในฐานะลำบากในการแข่งขันกับทั้งประเทศที่ก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี (เพราะมีระดับเทคโนโลยีที่ต่ำกว่า) และกับประเทศที่ใช้แรงงานราคาถูก (เพราะแรงงานไทยมีราคาสูงกว่า)

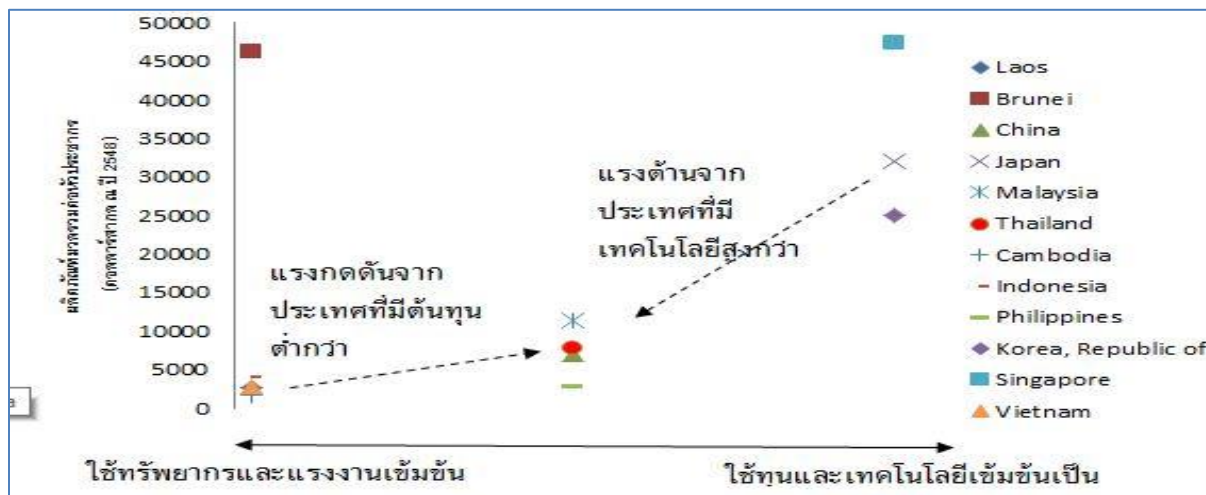
รูปที่ 11 ผลผลิตภาพทางการผลิตที่แท้จริงของประเทศไทย เทียบกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วใหม่ (ดอลลาร์สหรัฐ ณ ราคาคงที่ปี 2548)



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

¹⁵ รายงานเรื่องนี้ใน The Economist ฉบับวันที่ 1 มีนาคม 2014 (<http://www.economist.com/printedition/covers/2014-02-27/ap-e-eu-la-me-na-uk>)

รูปที่ 12 ความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวประชากรและรูปแบบการพัฒนา ของกลุ่มประเทศ ASEAN+3



ที่มา: นณริฎ และสมชัย (2556) รูปที่ 1.1

ในมุมมองเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ปัญหานี้เกิดจากประเทศไทยลงทุนวิจัยและพัฒนาในสัดส่วนที่น้อยมาก กล่าวคือเพียงประมาณร้อยละ 0.25 ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่ประเทศที่หลุดพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลางมีสัดส่วนการใช้จ่ายด้านนี้สูงกว่าไทยหลายเท่าตัว และนำไปสู่ข้อแนะนำเชิงนโยบายว่าต้องเพิ่มการใช้จ่ายในส่วนนี้ ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ตรงไปตรงมาแต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ หลายประเทศรวมทั้งไทยด้วย แม้จะทราบปัญหานี้แต่ก็ไม่ได้ทำตามคำแนะนำดังกล่าวแต่อย่างใด จึงนำไปสู่คำถามสำคัญว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

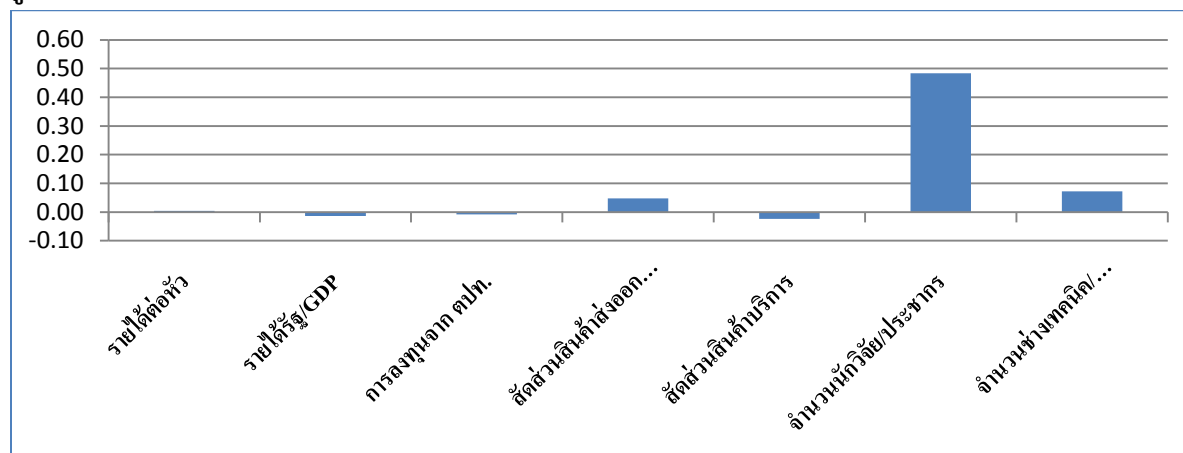
ในมุมมองเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน ศาสตราจารย์ Mushtaq Khan (2013) เสนอว่ารากเหง้าของปัญหาคือการที่หน่วยธุรกิจ (firms) ขาดความสามารถเชิงองค์กรและเทคโนโลยี (organizational and technological capabilities) ที่จะเอื้อให้หน่วยธุรกิจสามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตสินค้าที่แข่งขันได้ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับประเทศหรือระดับโลก¹⁶ และระบุว่าที่เป็นเช่นนั้นเพราะองค์กรขาดกระบวนการเรียนรู้ (learning process) ปัญหานี้ยังไปถึงความล้มเหลวในการควบคุมการหาประโยชน์ส่วนเกิน (rent-seeking) ของบริษัทในประเทศ จนทำให้บริษัทเหล่านี้ไม่มีแรงจูงใจในการเรียนรู้

ความล้มเหลวอีกด้านหนึ่งของสถาบันเศรษฐกิจในเรื่องนี้คือไม่มีการลงทุนในการสร้างนักวิจัยและช่างเทคนิคที่เพียงพอ การสัมภาษณ์บริษัทเอกชนขนาดใหญ่และขนาดกลางหลายแห่งพบว่าการลงทุนด้าน R&D มิได้ถูกจำกัดด้วยความไม่เพียงพอของเงินทุน แต่ถูกจำกัดด้วยความไม่เพียงพอของนักวิจัยที่มีคุณภาพมากกว่างานวิจัยของสมชัยและคณะ (2554) ซึ่งใช้วิธีการเศรษฐมิติกับข้อมูลระหว่างประเทศได้ข้อสรุปเช่นเดียวกันว่าหาก

¹⁶ Khan (2013), “Developing countries typically lack the organizational and technological capabilities embedded in firms that are necessary for using new technologies to produce competitive products”.

ประเทศไทยมีการลงทุนสร้างนักวิจัยและช่างเทคนิคอย่างขนานใหญ่จะช่วยเพิ่มสัดส่วนการลงทุนด้าน R&D ต่อ GDP มากกว่าปัจจัยอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ โดยปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญน้อยกว่าหลายปัจจัยเป็นสิ่งที่มักถูกมองว่ามีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นระดับรายได้ของประเทศ รายได้ของรัฐบาล การลงทุนจากต่างประเทศ สัดส่วนสินค้าส่งออกที่ใช้เทคโนโลยีสูง เป็นต้น (รูปที่ 12)

รูปที่ 12 เปรียบเทียบผลต่อการเพิ่ม R&D/GDP ของปัจจัยกำหนด(ร้อยละ)



ที่มา: สมชัย และ คณะ (2554) รูปที่ 8

หากผลการศึกษาข้างต้นเป็นจริง การที่เศรษฐกิจไทยไม่ได้ทำการผลิตนักวิจัยและช่างเทคนิคอย่างเพียงพอทั้งที่เป็นมาตรการที่สามารถยกระดับเทคโนโลยีของไทยได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญคือสามารถทำได้ไม่ยากโดยไม่มีข้อจำกัดที่แท้จริง จึงถือเป็นความล้มเหลวของตลาด (market failure) ในลักษณะที่ Khan(2007a, 2007b) กล่าวถึง เป็นตัวอย่างของปัญหาที่ต้องการการแก้ไขในเชิงสถาบันตามแนว GEG ของ Khan(2007a, 2007b)

5.3 ปัญหาคอร์รัปชัน

คอร์รัปชันเป็นปัญหาเชิงสถาบันที่สำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจผ่านช่องทางการหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการจ่ายสินบนของภาคธุรกิจให้กับผู้มีอำนาจภาครัฐ เพราะมีผลทำให้หน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่ผู้มีความสามารถมากสุดในการผลิตสามารถกลายเป็น ‘ผู้ชนะ’ (winners) แต่เพราะมีความสามารถในการคอร์รัปชันเก่งกว่า หากเป็นเช่นนั้นจริงก็หมายความว่าระบบเศรษฐกิจไม่มี growth-enhancing governance (GEG) ในความหมายของ Khan(2007a) และในความหมายของ Acemoglu et.al (2004) ด้วย

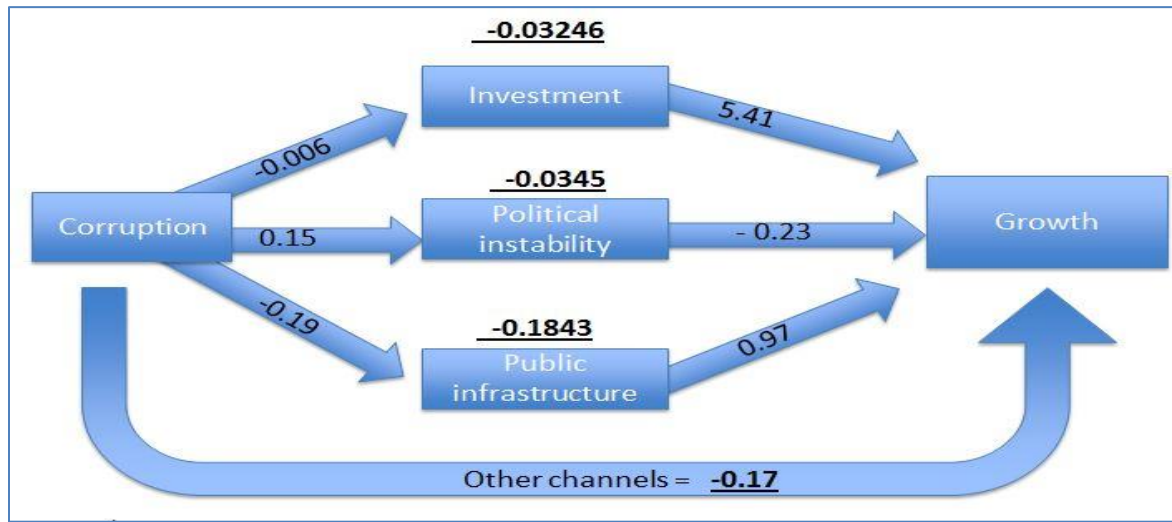
หากย้อนกลับมาในมุมเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก คอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจได้หลากหลายช่องทาง ธร(2556) ได้ทบทวนวรรณกรรมวิจัยถึงช่องทางเหล่านี้ไว้จำนวนหนึ่ง ตัวอย่างเช่น

1. ผ่านช่องทางที่ทำให้บทบาทของรัฐผิดไปจากวัตถุประสงค์แท้จริง เช่นเงินภาษีที่รั่วไหลไปพร้อมคอร์รัปชันทำให้ขนาดกิจกรรมของภาครัฐเล็กกว่าความตั้งใจ (planned government size) และแม้จะมีข้อโต้แย้งว่ารัฐควรมีขนาดเล็กอยู่แล้ว ก็ยังมีปัญหาว่าเงินคอร์รัปชันที่ไหลกลับไปภาคเอกชนนั้น ผู้รับเป็นคนละคนกับผู้ให้ (ผู้เสียภาษี) จึงยังคงเป็นการแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างรัฐและเอกชนที่ผิดเพี้ยน นอกจากนี้การใช้จ่ายภาครัฐที่ถูกคอร์รัปชันไปก็มีปัญหาว่าผู้ชนะการประมูลโครงการรัฐไม่ใช่ผู้มีความสามารถในการผลิตหรือให้บริการที่ดีที่สุด การลงทุนในโครงการเหล่านี้ก็มีแนวโน้มสูงเกินจริง ทำให้ราคาไม่สะท้อนอุปสงค์และอุปทานที่แท้จริง (หรือในเม็ดเงินเท่าเดิมแต่คุณภาพด้อยลง)
2. ช่องทางผลกระทบทางลบต่อการลงทุนภาคเอกชน ต้นทุนที่สูงขึ้นจากการต้องจ่ายสินบนอาจทำให้ภาคเอกชนเองลดแรงจูงใจในการลงทุนลง ผลอีกประการคือก่อให้เกิดความไม่แน่นอนของสัญญาทางธุรกิจ (business contract) เนื่องจากขนาดและรูปแบบของคอร์รัปชันไม่ชัดเจน รวมทั้งอาจมีปัญหาในเรื่องการรักษาสิทธิ (property right) ด้วย หากความเสียหายนี้เกิดกับการลงทุนจากต่างประเทศก็จะมีผลต่อการลดลงของโอกาสในการได้รับเทคโนโลยีของเศรษฐกิจไทย
3. ช่องทางผลกระทบต่อระบบตลาดและการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากภาคเอกชนจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อ ‘ประกอบการ’ คอร์รัปชัน แทนที่จะใช้ไปในการลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพในการผลิตและแข่งขัน การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์เองก็บิดเบือนไป เช่นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน (ไม่ว่าจะเพื่อเพิ่มช่องทางคอร์รัปชันหรือเพื่อรับมือกับการคอร์รัปชัน เช่นนักกฎหมาย นักบัญชี) ก็อาจได้รับความนิยมนอกเหนือจากที่ควรเป็นหากไม่มีการคอร์รัปชันมาก
4. คอร์รัปชันยังอาจมีลักษณะเป็นวงจรอุบาทว์ (vicious cycle) กล่าวคือหากการคอร์รัปชันเป็นไปโดยง่าย ผู้กระทำผิดสามารถหลีกเลี่ยงผลทางกฎหมายได้ง่าย ก็อาจเกิดสภาพของวงจรอุบาทว์ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจงใจออกกฎระเบียบที่จำกัดการแข่งขันเสรี เช่นการให้สัมปทานใบอนุญาต ซึ่งจะมีผลทำให้มีโอกาสสำหรับการคอร์รัปชันในรอบต่อไปเพิ่มขึ้นไปอีก และจะยิ่งเกิดการดึงคนเก่งเข้าสู่กระบวนการคอร์รัปชันมากขึ้น ซึ่งยิ่งทำให้การคอร์รัปชันเป็นไปอย่างแยบยลและจัดผิดได้ยากขึ้นไปอีก
5. ช่องทางอื่นๆ เช่น ทุนทางสังคมที่ลดลง โดยเฉพาะในด้านความเชื่อถือในสถาบันของรัฐ มีผลต่อเนื่องไปถึงความผันผวนทางการเมืองได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการขยายตัวระยะยาวจากมุมมองของ Brady and Spence (2011)

ช่องทางข้างต้นส่วนใหญ่เป็นระดับทฤษฎี อาจมีงานวิจัยเชิงประจักษ์ในบางประเทศบ้างแต่ไม่มากนัก พรเทพ(2556) ได้สร้างแบบจำลองเพื่อทดสอบช่องทางผลกระทบของคอร์รัปชันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวโดยใช้ข้อมูลระหว่างประเทศ พบว่าช่องทางที่ชัดเจนคือ (ก) ผ่านการลงทุนรวม (ข) ผ่านการลงทุนโครงสร้าง

พื้นฐานภาครัฐ (ค) ผ่านผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง โดยมีขนาดของผลกระทบต่างกันดังแสดงในรูปที่ 13 จะเห็นว่าช่องทางกระทบผ่านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐมีขนาดของผลกระทบใหญ่ที่สุด ที่เป็นนี้เพราะว่าแม้การลงทุนโครงสร้างภาครัฐจะมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่มากเท่าการลงทุนโดยรวม แต่คอร์รัปชันทำให้การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐลดลงอย่างมาก ส่วนผลกระทบผ่านช่องทางการลงทุนรวมและเสถียรภาพทางการเมืองมีขนาดใกล้เคียงกัน

รูปที่ 13 ช่องทางผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และขนาดของผลกระทบ



ที่มา: พรเทพ (2556)

สามปัจจัยเชิงสถาบันที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างที่คิดว่าสำคัญ ยังมีปัญหาเชิงสถาบันในเรื่องอื่น ๆ อีกที่มีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว ซึ่งจะได้กล่าวถึงเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป

6. แนวทางปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว

หลังจากกล่าวถึงปัญหาเชิงโครงสร้างจากมุมมองเศรษฐศาสตร์กระแสหลักและปัจจัยเชิงสถาบัน ในส่วนนี้จะทดลองนำเสนอแนวทางปฏิรูปเชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นเพื่อยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว

เพื่อความชัดเจนจะขอกล่าวถึงเป้าหมายหลักของข้อเสนอแนะในส่วนนี้ก่อน หากกล่าวอย่างกระชับเป้าหมายของโมเดลใหม่การพัฒนาต้องเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจที่อาศัยประสิทธิภาพเป็นตัวนำ (efficiency-driven economy) ไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนฐานความรู้และเทคโนโลยี (innovation and technology-

driven industry) หรืออาจใช้เป้าหมายที่กำหนดโดย Rodrick (2009) ว่าประเทศต้องสร้างผู้ผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายและผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางที่มีความสามารถในการแข่งขันด้านเทคโนโลยี¹⁷

เหตุที่เลือกการยกระดับเทคโนโลยีเป็นเป้าหมายหลัก เพราะรายงานนี้ให้ความสำคัญกับการยกระดับอัตราการขยายเศรษฐกิจระยะยาวหลังจากประเทศไทยเป็นประเทศรายได้ปานกลางแล้ว ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่ปรากฏในงานวิจัยอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหากไม่มีความเชื่อมโยงไปสู่การยกระดับเทคโนโลยีอย่างได้ผลในระยะยาว ก็จะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่ไม่ได้ผลในที่สุด

หากใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก สมชัย และ นมริฎ (2556) ได้แจกแจงมาตรการ ว่าประกอบด้วย การยกระดับเทคโนโลยี (technological upgrading) ปฏิรูประบบการศึกษา พัฒนาฝีมือแรงงาน การรับมือกับสังคมสูงวัย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับโครงสร้างการผลิต และหากต้องการลงรายละเอียดไปถึงระดับตัวแปรทางเศรษฐกิจหรือตัวแปรทางนโยบาย Aiyar et.al (2013) ได้ทำการทดสอบผลของตัวแปรต่าง ๆ ต่อการชะลอตัวของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (growth slowdown) โดยแยกเป็นผลทดสอบสำหรับประเทศที่เปลี่ยนจากประเทศยากจนไปเป็นประเทศรายได้ปานกลางและผลทดสอบสำหรับประเทศที่เปลี่ยนจากรายได้ปานกลางเป็นรายได้สูง ผลการศึกษานี้พบว่าตัวแปรเชิงสถาบัน (ความเข้มแข็งของระบบกฎหมาย การผ่อนคลายการควบคุม การลดขนาดรัฐบาลลง) มีผลอย่างมากในการป้องกันมิให้เศรษฐกิจชะลอตัว นอกจากนั้นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค การเพิ่มขนาดการเปิดประเทศ การเพิ่มสัดส่วนภาคเกษตรและภาคบริการ ก็มีผลช่วยเช่นกัน ตาราง 2 แสดงรายละเอียดผลการศึกษาดังกล่าว

ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่ารายงานฉบับนี้เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว การเสนอแนะทางสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนาในส่วนนี้จึงเจาะจงเฉพาะข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสถาบันเป็นหลัก โดยจะขยายความแนวคิดเชิงทฤษฎีของการปฏิรูปสถาบันเศรษฐกิจที่จำเป็นต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ได้เสนอไว้บ้างแล้วในส่วนที่ 5 ให้มีความเจาะจงมากขึ้น จากนั้นจึงเสนอข้อเสนอการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมที่น่าจะเหมาะกับประเทศไทย ตามด้วยรายละเอียดการดำเนินนโยบายเชิงรุกภายใต้ระบบสถาบันเศรษฐกิจที่ปฏิรูปใหม่ดังกล่าวแล้ว และข้อควรระวังในการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจทั้งในภาพรวมและในกรณีของไทย

¹⁷ Rodrick(2009), "Create technologically competent indigenous final producers and suppliers".

ตารางที่ 2 ผลกระทบต่อการชลดตัวทางเศรษฐกิจของตัวแปรนโยบายต่าง ๆ

Regressor	Probit Coeff.	Average Marginal Effects	Change in slowdown probability from...	
			(In percent)	
			<i>p(50)-p(25)</i>	<i>p(75)-p(50)</i>
Institutions				
L.Strong rule of law	-0.089***	-1.7	-3.1	-2.6
D.Small government	-0.173***	-3.2	-1.8	-1.9
D.Light regulation	-0.210***	-3.9	-2.3	-2.2
Demography				
L.Dependency ratio	0.008***	0.1	2.7	2.2
D.Sex ratio	0.075***	1.4	0.6	0.6
Macro environment and policies				
L.Gross capital inflows	0.028***	0.5	1.4	2.1
D.Investment share	0.059***	1.1	3.4	4.2
D.Trade openness	-0.013***	-0.2	-1.3	-1.5
D.Public debt	-0.005**	-0.1	1.4	2.1
D.Gross capital inflows	-0.016**	-0.3	-1.1	-1.3
Composition				
L.Agriculture share	-0.012**	-0.2	-2.1	-3.4
L.Services share	-0.015**	-0.3	-3.0	-2.4
D.Agriculture share	-0.039**	-0.7	-1.6	-0.7
D.Services share	-0.035**	-0.7	-2.0	-1.6
(L.Weak output diversification)	0.034**	0.5	2.3	8.2
Trade				
L.Distance	0.116***	2.4	2.9	1.9
L.Regional integration	-0.008***	-0.2	-2.5	-3.4
(L.Weak export diversification)	0.133***	2.7	2.5	2.5
Others				
Tropics	0.264**	5.0	3.0	1.9
War and civil conflicts	0.476***	9.0	-	-
Note 1: Asterisks indicate significance at the 10 percent, 5 percent and 1 percent level.				
Note 2: The prefix L. refers to variable in levels, whereas D. refers to differences.				
Note 3: Brackets indicate variables that are significant only when regressed alone (no covariates).				

หมายเหตุ: ใช้ตัวเลขสองสตรมภ์สุดท้ายซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของความน่าจะเป็นของอัตราการขยายตัวที่ลดลง โดยสตรมภ์ $p(50)-p(25)$ คือระหว่างการพัฒนาจากประเทศยากจนเป็นประเทศรายได้ปานกลาง และ $p(75)-p(50)$ คือระหว่างการพัฒนาจากประเทศรายได้ปานกลางเป็นประเทศรายได้สูง ตัวเลขที่ติดลบแสดงถึงการป้องกันการชลดตัวของเศรษฐกิจหากมีการปรับปรุงตัวแปรนโยบายนั้น ๆ ให้ดีขึ้น

ที่มา: Aiyar et.al 2013

6.1 การปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจ

หากใช้มุมมองเชิงสถาบัน การที่ประเทศไทยติดอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลางระยะหนึ่งแล้วเป็นหลักฐานที่บ่งชี้ว่าระบบสถาบันเศรษฐกิจของไทยแม้จะสามารถทำให้ประเทศหลุดพ้นความยากจนได้ แต่ไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบสถาบันแบบใหม่ที่จะทำให้เศรษฐกิจยังคงขยายตัวต่อเนื่องในระดับสูงต่อไป จึงเป็นที่ชัดเจนว่าประเทศไทยต้องการการปฏิรูปในระบบสถาบันเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วน

หากใช้เป้าหมายของการขยายตัวบนฐานความรู้ ระบบสถาบันของเศรษฐกิจไทยน่าจะยังไม่สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้ในกิจกรรมที่จำกัดเพื่อให้เป็นกิจกรรมนำ (leading activities) หรือการเรียนรู้ในวงกว้าง ระบบสถาบันดังกล่าวต้องสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ โดยอาจให้การสนับสนุนทางการเงินและมาตรการที่มีใช้การเงินต่อกระบวนการเรียนรู้ ตามแนวคิดของ Khan(2009) เพื่อนำไปสู่การยกระดับทางเทคโนโลยี (technological upgrading) ในที่สุด

ที่สำคัญการสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อการขยายตัว (growth-enhancing governance, GEG) ที่เสนอโดย Khan(2007b) เพื่อป้องกันมิให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนา (developmental rent) กลายสภาพเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อการแบ่งปัน (redistributive rent) โดยไปอยู่ในมือของผู้ไม่มีศักยภาพ (non-performer)

อย่างไรก็ตามดังที่ Khan(2007a) กล่าวไว้ว่า GEG อาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามบริบทแต่ละประเทศ คำถามที่สำคัญคือ GEG ที่เหมาะกับประเทศไทยเป็นอย่างไรแน่ และจะปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจอย่างไรเพื่อให้มี GEG ดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทย น่าเสียดายว่ายังไม่มียานวิจัยทางด้านนี้อย่างจริงจังและแพร่หลาย งานวิจัยที่ใกล้เคียงที่สุดคือ Khan(2012)

Khan(2012) เริ่มด้วยการตั้งข้อสังเกตว่าระบบการเมืองของไทยมีการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญจากการเมืองแบบ 'buffet cabinet' ซึ่งอำนาจการเมืองกระจายไปหลายภาคส่วน (แทนด้วยจำนวนพรรคร่วมรัฐบาล) ในช่วงก่อนปี 2540 มาเป็นการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจเริ่มต้นด้วยพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำ พตท.ทักษิณ ชินวัตร Khan(2012) เห็นว่าช่วงเปลี่ยนผ่านนี้มีความสำคัญ กล่าวคือเป็นช่วงที่ประชาธิปไตยได้รับความสำคัญ มีการตื่นตัวทางการเมืองอย่างกว้างขวางซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่ดีที่ระบบสถาบันเศรษฐกิจจะต้องปรับตัวให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะ inclusive growth แต่น่าเสียดายว่าแม้ระบอบทุนและกรอบการเมืองเดิมจะถูกทำลายด้วยวิกฤติเศรษฐกิจ แต่การขึ้นสู่อำนาจของพรรคไทยรักไทยเป็นเพียงการรวบรวมอำนาจทางการเมืองที่กระจัดกระจายก่อนหน้านี้มาอยู่ภายใต้พรรคเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่งยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจการเมืองออกไปในวงกว้างขึ้นอย่างแท้จริง และในที่สุดได้พัฒนาขึ้นเป็นระบบการเมืองแบบผูกขาดภายใต้หน้ากากประชาธิปไตย (authoritarianism with democratic face) ระบอบนี้ Khan(2012) เห็นว่าจะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทาง

การเมืองสูง¹⁸ และที่สำคัญเป็นระบบที่มีการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไม่ก่อดอกก่อผล (unproductive economic rents) อันเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับ GEG ที่ควรเป็น นอกจากนี้หน่วยธุรกิจในประเทศซึ่งเคยค่อย ๆ พัฒนาความสามารถในการแข่งขันก็หยุดการพัฒนาและปล่อยให้การผลิตสำคัญ ๆ ตกอยู่ในมือบริษัทข้ามชาติ ทำให้ไทยมีโอกาสน้อยลงในการไต่ขั้นของห่วงโซ่มูลค่า (value chain) สาเหตุมาจากทั้งการถูกทำลายความสามารถในการผลิตจากวิกฤติเศรษฐกิจและจากการรวมศูนย์อำนาจการเมืองและธุรกิจภายใต้ พตท. ทักษิณ ชินวัตร ในขณะที่เดียวกันกลุ่มธุรกิจภายใต้ พตท. ทักษิณ ก็มีได้ทำการพัฒนาความสามารถในการผลิตมากพอที่จะนำประเทศให้ขยายตัวในระดับสูงทั้ง ๆ ที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในมือค่อนข้างเด็ดขาด

หากจะเข้าใจว่าทำไมระบอบการเมืองของไทยจึงไม่สามารถสร้างสถาบันเศรษฐกิจที่มีลักษณะ GEG เป็นเรื่องไม่ง่าย Acemoglu (2006) ได้ตั้งคำถามลักษณะนี้เช่นกันว่าหากปัจจัยเชิงสถาบันมีความสำคัญจริง เหตุใดหลายสังคมจึงไม่สร้างโครงสร้างสถาบันที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นเพราะสังคมนั้น ‘เลือก’ เช่นนั้นหรือเป็นเพราะมีข้อจำกัดในระดับพื้นฐานใดที่ทำให้ไม่สามารถเลือกโครงสร้างสถาบันที่เหมาะสมได้ เขาได้ให้คำตอบเบื้องต้นว่าการเลือกกระบวนสถาบันที่ไม่มีประสิทธิภาพ (inefficient institution) อาจเกิดขึ้นได้ในดุลยภาพทางการเมืองหาก (ก) ผู้กุมอำนาจทางการเมืองที่ชอบระบบสถาบันที่ไม่มีประสิทธิภาพแต่ให้ผลประโยชน์ต่อกลุ่มตนมากกว่าระบบสถาบันที่มีประสิทธิภาพ มีอำนาจการเมืองสูงจนไม่จำเป็นต้องฟังเสียงคนอื่นในสังคมที่ต้องการระบบสถาบันที่มีประสิทธิภาพ และ (ข) ไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพใดที่สามารถ ‘ชดเชย’ ให้กับผู้กุมอำนาจทางการเมืองเพียงพอหากพวกเขายอมเปลี่ยนนโยบายไปสู่ระบบสถาบันที่มีประสิทธิภาพ

Richard Doner (2009) ได้เสนอแนวคิดว่าการเปลี่ยนผ่านของระบบสถาบันจากระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมักถูกบังคับให้เกิดขึ้นภายใต้วิกฤติการณ์ เช่นการที่เกาหลีใต้รู้สึกว่าคุณคุกคามจากญี่ปุ่น สิงคโปร์เมื่อแรกตั้งประเทศรู้สึกไม่มั่นใจว่าจะสามารถรักษาความเป็นชาติของตนได้ตลอดไปได้หวั่นถูกคุกคามจากจีนจนทำให้ถูกตัดความสัมพันธ์ทางการทูตจากประเทศส่วนใหญ่ในโลก เหล่านี้ล้วนทำให้สังคมโดยรวมตระหนักถึงความจำเป็นต้องสร้างระบบสถาบันที่สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจผ่านการขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ในความเห็นของ Doner (2009) ไทยยังไม่เคยประสบปัญหาวิกฤติในระดับที่รุนแรงเทียบเท่าประเทศเหล่านั้น แต่มีวิกฤติในระดับรองลงมาเกิดเป็นระยะ เช่นวิกฤติราคาน้ำมันในช่วงทศวรรษ 1970s ต่อเนื่องถึงต้นทศวรรษ 1980s ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเร่งระดมนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่น eastern seaboard เพื่อนำการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้กับภาคส่วนอื่นของเศรษฐกิจ วิกฤติการเงินเอเชียหรือวิกฤติต้มยำกุ้งก็ทำให้ภาคเอกชนเกิดการปรับตัวอย่างขนานใหญ่ เกิดธรรมาภิบาลที่ได้นำมาสู่ความเข้มแข็งของภาคธุรกิจในปัจจุบัน

¹⁸ ซึ่งสถานการณ์ก็ได้พัฒนาไปสู่ความไม่แน่นอนทางการเมืองสูงอย่างที่ Khan(2012) พยากรณ์ไว้จริง

ปัญหาคือเมื่อเกิดการปรับตัวในทิศทางที่ดีหลังวิกฤติแล้ว การปรับตัวดังกล่าวมิได้ยั่งยืนหรือไม่ได้แพร่กระจายไปสู่ภาคส่วนอื่น Khan (2012) ถึงกับระบุว่าประเทศไทย ‘เสียโอกาสทอง’ (missed the opportunity) ในการใช้ประโยชน์จากวิกฤติเพื่อปฏิรูปหลังการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงทศวรรษ 2000s โดยเจาะจงว่าเป็นการเสียโอกาสที่เกิดขึ้นเนื่องจากพัฒนาการทางการเมืองหลังวิกฤติไม่เป็นไปในทางที่สร้าง GEG ที่เหมาะสมกับประเทศไทยทั้งที่มีโอกาสสูงที่จะทำเช่นนั้นได้

6.2 ข้อเสนอการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจ

เนื่องจากยังไม่มียานวิจัยใดที่ให้คำตอบที่เป็นรูปธรรมของแนวทางการจัดระบบสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองให้เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในที่นี้จึงประมวลข้อคิดเห็นเชิงทฤษฎีและประสบการณ์ต่างประเทศผนวกกับบริบทของประเทศ และเสนอเป็นแนวทางกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ลดโอกาสเข้าถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ไม่มีศักยภาพ (rent-capture by non-performers) หรือการจงใจสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี (unproductive economic rent) มาตรการที่ต้องทำประกอบด้วย การควบคุมการคอร์รัปชัน ทั้งการคอร์รัปชันภายใต้กติกาหรือกฎหมายที่มี และการคอร์รัปชันเชิงนโยบายด้วยการสร้างกติกาใหม่ที่เอื้อประโยชน์ตนและพวกพ้อง
2. เพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และปฏิรูปการเมืองให้นักการเมืองต้องตอบโจทยระยะยาวของประชาชน
3. สร้างกลไกส่งผ่านเสียงประชาชนส่วนใหญ่มาสู่การเรียกร้องทางการเมืองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (political demand for high economic growth) โดยมีมาตรการเช่นการสร้างความรู้ในหมู่ประชาชนว่าการเรียนรู้ (ขององค์กร ของบุคคล) และการยกระดับเทคโนโลยีของประเทศโดยรวมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนแต่ละคนเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการผลักดันกระบวนการทางการเมือง/นักการเมือง/ภาคราชการ ให้หันมาสู่การพัฒนาทิศทางนี้
4. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่าชุดมาตรการทั้ง 4 ข้างต้นเป็นแนวทางสร้าง GEG ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

แม้ข้อเสนอแนะทั้งสี่ประการควรจะทำพร้อมกัน แต่ลำดับที่ให้ได้ก็อาจถือว่าเป็นการเรียงลำดับก่อนหลังของสิ่งที่ควรทำได้เช่นกัน กล่าวคือการป้องกันการคอร์รัปชันเป็น ‘เงื่อนไขที่จำเป็น’ (necessary condition) ของการสร้างระบบสถาบันลักษณะ GEG เพราะหากไม่สามารถป้องกันมิให้ผู้ไม่มีศักยภาพได้รับค่าเช่าเศรษฐกิจผ่านนโยบายส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาครัฐ หรือเปิดช่องให้ผู้กุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจทำการคอร์รัปชันเชิงนโยบายจนก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะของ unproductive rent หรือ

redistributive rent ก็ไม่ควรให้รัฐใช้อุดหนุนเทคโนโลยี เพราะจะมีความเสี่ยงที่จะล้มเหลวและเป็นภาระทางการคลังมากมาย

การเพิ่มอำนาจการต่อรองทางการเมืองให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จะเป็นสิ่งที่ผลักดันให้นักการเมืองต้องดำเนินนโยบายที่ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงขึ้น เพราะประโยชน์จะตกกับคนจำนวนมาก และน่าจะมีการกระจายประโยชน์ที่เท่าเทียมกันมากขึ้นด้วย สิ่งที่ต้องระวังคือเมื่อนักการเมืองจะตอบโจทย์ประชาชนจำนวนมากก็ยังไม่รับประกันได้ทันทีว่าจะผลิตนโยบายที่ให้ผลตอบแทนที่ดีในระยะยาวกับคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเป็นระยะ และนโยบายหาเสียงที่เน้นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระยะสั้นกับคะแนนเสียงเป็นนโยบายที่รับประกันการชนะการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงต้องมีการปฏิรูปการเมืองเพื่อจำกัดการหาเสียงด้วยนโยบายระยะสั้น ตัวอย่างเช่นการหาเสียงต้องระบุต้นทุนทางการคลังของข้อเสนอนโยบายด้วยเป็นต้น

สุดท้ายระบบราชการต้องมีการปฏิรูปให้มีคุณสมบัติเช่นที่ Spence (2011) ระบุไว้ กล่าวคือมีประสิทธิภาพ รู้จักเลือกยุทธศาสตร์ที่เอื้อต่อการขยายตัวระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพราะหากระบบการเมืองดีขึ้นตามข้อเสนอแนะข้างต้นแล้ว ภาคราชการในฐานะหน่วยปฏิบัติก็ต้องสามารถนำนโยบายไปสู่ผลในทางปฏิบัติได้ด้วยจึงจะสามารถยกระดับเทคโนโลยีได้อย่างแท้จริง

6.3 ตัวอย่างการดำเนินนโยบายเชิงรุกภายใต้ระบบสถาบันเศรษฐกิจใหม่

ภายใต้ความคิดเชิงทฤษฎีเรื่องระบบสถาบันเศรษฐกิจ หากประเทศไทยประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจให้มีลักษณะ growth-enhancing governance (GEG) ตามแนวคิดของ Khan(2007a, 2007b) เช่นด้วยการทำตามข้อเสนอแนะ 4 ประการที่กล่าวถึงแล้ว นโยบายเศรษฐกิจที่ดีตามแนวทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก็จะเกิดขึ้นและมีการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะระบบสถาบันเศรษฐกิจตามแนว GEG จะตอบสนองต่อความต้องการอยู่ดีมีสุขของประชาชนส่วนใหญ่ ปัญหาเรื่องการมีข้อเสนอแนะทางนโยบายที่ดีและไม่เคยเกิดผลในทางปฏิบัติก็จะสามารถแก้ไขได้หรือบรรเทาลง

กล่าวอย่างเจาะจงมากขึ้น ผู้กำหนดนโยบายภายใต้ระบบสถาบันเศรษฐกิจแบบ GEG จะดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อสร้างความสามารถด้านเทคโนโลยี (technological capability) จำกัดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในแบบที่ไม่สร้างสรรค์ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นการวางแผนระยะยาวและมองการณ์ไกล รวมทั้งการลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาด้วย ภาครัฐจะมีบทบาทมากขึ้น ในขณะที่ภาคเอกชนก็จะมีส่วนร่วมในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ อย่างสำคัญ

ในที่นี้จะกล่าวถึงตัวอย่างของนโยบายเชิงรุกที่อาจสามารถคาดหวังได้ภายใต้ระบบสถาบันเศรษฐกิจใหม่เพียง 3 นโยบาย คือ นโยบายนวัตกรรมและเทคโนโลยี การปฏิรูปการศึกษาและการฝึกฝีมือแรงงาน และการเข้าร่วมกระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจภูมิภาค

นโยบายนวัตกรรมและเทคโนโลยี

นโยบายเชิงรุกในเรื่องการยกระดับเทคโนโลยี อาจแสดงออกผ่านนโยบายอุตสาหกรรม นโยบาย special economic zone, หรือนโยบาย industrial cluster ก็ได้ แต่ต้องมีความชัดเจนว่าไม่ใช่ นโยบาย ‘เลือกผู้ชนะ’ หรือ pick the winners แต่จะเป็นการเลือกสนับสนุนการพัฒนา กลุ่มอุตสาหกรรมหรือเทคโนโลยีให้เป็นอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์หรือเทคโนโลยียุทธศาสตร์ จากนั้นก็เปิดให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการว่าใครสมควรได้รับการสนับสนุน โดยมีกระบวนการหรือกติกาที่ชัดเจนที่สามารถถอดถอนการสนับสนุนผู้ประกอบการที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยสามารถทำเป็น key performance index (KPI) ที่เชื่อมโยงกับความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ เช่นเดียวกับที่เกาหลีใต้ทำในยุคแรกของการสร้างธุรกิจแซโบลของประเทศ

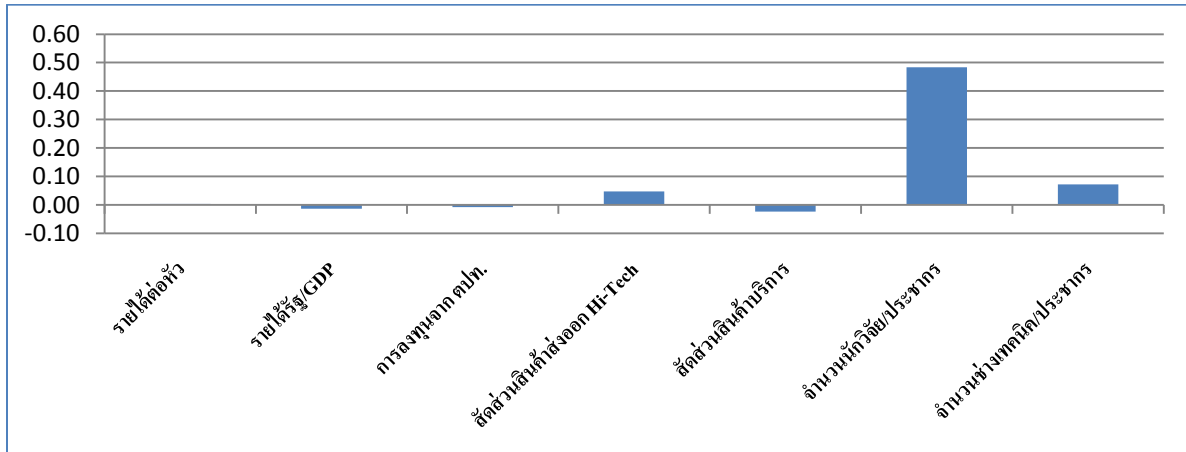
การเลือกสนับสนุนเทคโนโลยียุทธศาสตร์มีความเหมาะสมกว่าการเลือกสนับสนุนอุตสาหกรรมภายใต้ข้อเท็จจริงว่าปัจจุบันไทยอยู่ในวงจรการผลิตระดับโลกหรือระดับภูมิภาค (global or regional production network) มากขึ้นเรื่อย ๆ การระบุประเภทอุตสาหกรรมอาจไม่เหมาะสมในกรณีนั้น ในขณะที่การเลือกสนับสนุนเทคโนโลยียุทธศาสตร์สามารถช่วยยกระดับหรือเลื่อนตำแหน่งของไทยในห่วงโซ่มูลค่า (value chain) ได้ดีกว่า

การยกระดับเทคโนโลยีต้องการการจัดการด้านอุปทานของเทคโนโลยีที่เหมาะสมด้วย โดยจะต้องทำการเปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีระหว่างผู้เป็นเจ้าของเทคโนโลยี ไม่ว่าจะเป็นบริษัทไทยหรือบริษัทต่างชาติ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมคือต้องยกเลิกการปกป้องภาคบริการที่สำคัญที่ระบุอยู่ในกฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

การจัดการอุปทานอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญคือการสร้างบุคคลากรวิจัย ไม่ว่าจะเป็นนักวิจัยในสาขาต่าง ๆ ช่างเทคนิค ดังที่กล่าวถึงงานวิจัยของสมชัยและคณะ (2554) ในส่วนที่ 5.2 ถึงความล้มเหลวของกลไกตลาดในการสร้างนักวิจัย ภาครัฐและเอกชนจะต้องร่วมมือกันในการแก้ปัญหา เพราะจะมีประโยชน์ต่อการเพิ่มการใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาอย่างชัดเจน โดยสมชัยและคณะ (2554) พบว่าหากมีการเร่งสร้างนักวิจัยและช่างเทคนิคอย่างจริงจัง¹⁹ จะมีผลทำให้ประเทศไทยเพิ่มการใช้จ่ายในเรื่องการวิจัยและพัฒนา (R&D spending) มากกว่าปัจจัยอื่น ๆ ดังแสดงในรูปที่ 14

¹⁹ สมชัยและคณะ (2554) ประมาณการว่าหากจัดสรรงบวิจัยที่มีอยู่เพียงร้อยละ 15-30 เพื่อสร้างนักวิจัยใหม่เป็นการเฉพาะ จะสามารถเพิ่มจำนวนนักวิจัยได้ถึง 10 เท่าในเวลา 10 ปี ซึ่งเป็นระดับที่ใกล้เคียงกับสัดส่วนนักวิจัยต่อประชากรของเกาหลีใต้และสิงคโปร์ในปัจจุบัน

รูปที่ 14 ผลต่อการเพิ่มสัดส่วน R&D/GDP ของปัจจัยต่าง ๆ ในระยะเวลา 10 ปี



ที่มา: สมชัยและคณะ (2554)

ปฏิรูปการศึกษาและการฝึกฝีมือแรงงาน

อัมมารและคณะ (2554) ระบุว่าระบบการศึกษาของไทยมีปัญหาเชิงสถาบันที่สำคัญยิ่งคือขาดระบบรับผิดชอบ (accountability) ของผู้ให้บริการการศึกษา โดยเฉพาะผู้ให้บริการการศึกษาภาครัฐ ทำให้ระบบการศึกษาไม่มีการตอบสนองที่ถูกต้องต่อผลการศึกษาที่ตกต่ำลงตลอดเวลาของนักเรียนไทยในระยะกว่า 10 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่หรือมิติกลุ่มโรงเรียน

การปฏิรูปการศึกษาตามแนวคิดของอัมมารและคณะ (2554) คือการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อที่ชัดเจนว่าใครรับผิดชอบในเรื่องอะไรและรับผิดชอบต่อใคร (accountable to) โดยมีแนวทางปฏิบัติประกอบด้วย (ก) ให้มีการวัดผลที่เป็นมาตรฐานโดยเน้นทักษะการคิด หรือ cognitive skills (ข) การเปิดเผยผลการทดสอบมาตรฐานดังกล่าวให้เป็นที่รับรู้ทั่วไป เพื่อให้ ‘ผู้ใช้บริการ/ผู้บริโภค’ ของระบบการศึกษา ซึ่งก็คือผู้ปกครอง/นักเรียนสามารถทราบได้ว่าตนเองได้รับบริการที่ดีจากผู้ให้บริการหรือไม่ (ค) ผลการทดสอบมาตรฐานต้องส่งผลด้านบวกหรือด้านลบต่อผู้ให้บริการ ซึ่งประกอบด้วยครูผู้สอน ผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารเขตการศึกษา ข้าราชการที่รับผิดชอบระดับสูง รัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีตามลำดับ โดยความรับผิดชอบนี้อาจเป็นในรูปความรับผิดชอบต่อตามระบบราชการหรือความรับผิดชอบทางการเมืองก็ได้

สิ่งที่ยังไม่ปรากฏในงานวิจัยของอัมมารและคณะ (2554) คือการเชื่อมโยงระบบการศึกษากับความต้องการของตลาด ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นในการป้องกันปัญหา skill-technology mismatch ที่ Acemoglu and Zilibotti.(1999) เตือนไว้ ปกป้องและศุภณัฐ (2556) เสนอหนึ่งในแนวทางสำหรับแก้ปัญหาเหล่านี้โดยให้ระบบการศึกษาเน้นการสร้าง ‘ทักษะในอนาคต’ หรือ 21st century skills ซึ่งสามารถรองรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้หลากหลายรูปแบบ

อีกหนึ่งความเป็นไปได้ของการปฏิรูปเชิงสถาบันของระบบการศึกษาไทยคือการให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายการศึกษามากขึ้น จากที่ปัจจุบันมีเพียงการตั้งโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยเฉพาะกิจโดยบริษัทขนาดใหญ่ 2-3 แห่งเพื่อผลิตพนักงานป้อนบริษัทเอง ซึ่งแม้จะทำให้ได้ทักษะที่ตรงกับตลาดแรงงาน แต่ก็ยังเป็นตลาดแรงงานแบบแคบและไม่สามารถนำมาปรับใช้เป็นนโยบายระดับประเทศได้

ตัวอย่างรูปแบบการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายคือการตั้งตัวแทนภาคเอกชนมาอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติที่ดูแลเรื่องการปฏิรูปการศึกษาหรืออาจให้เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าวเลยก็ได้ แทนที่จะเป็นนักการเมืองเช่นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

การเข้าร่วมกระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจภูมิภาค (regional integration)

งานวิจัยเกือบทุกชิ้นระบุว่า การเปิดประเทศส่งผลบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบันการเปิดประเทศยังเป็นปัจจัยที่ช่วยเร่งรั้งให้ระบบสถาบันเศรษฐกิจในประเทศจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้อาจแข่งขันได้ การปรับตัวหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงด้านดีของการเปิดประเทศต่อการปรับตัวของสถาบันในไทย (ในที่นี้คือภาคเอกชน)

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในสถานะคล้ายกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคที่กึ่งสมัครใจกึ่งถูกบังคับให้ต้องเข้าร่วมกระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการทำข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคีหลายฉบับ การเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งกำลังเดินหน้าไปสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

ท่าทีที่ควรเป็นคือการต้อนรับโอกาสดังกล่าวอย่างเต็มใจ ซึ่งหมายถึงการต้องมีการบริหารจัดการในประเทศให้สอดคล้องด้วย ตัวอย่างเช่นควรดำเนินการตามข้อตกลง AEC อย่างจริงจังในเรื่องการลดการปิดกั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ การอนุญาตให้มีการลงทุนเสรีมากขึ้นและในหลากหลายธุรกิจมากขึ้น การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนต้องการสถาบันทางเศรษฐกิจที่พร้อมเปิดรับการแข่งขันไม่มุ่งรักษาตำแหน่งทางเศรษฐกิจที่ได้รับมาโดยมิชอบ

เป็นที่น่าเสียดายว่าการดำเนินการตามข้อตกลง AEC ยังเป็นไปอย่างช้ามากจนมีส่วนทำให้ความเชื่อเกี่ยวกับ AEC ในสาธารณชนกลายเป็นมายาคติไป²⁰

²⁰ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับมายาคติเรื่อง AEC ใน สมเกียรติและคณะ (2555)

6.4 ข้อควรระวังและบางบทเรียนของการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจ

การปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจเป็นเรื่องยาก ใช้เวลา และมีข้อควรระวังจำนวนมาก ในที่นี้จะยกตัวอย่างข้อควรระวังและบทเรียนจากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบสถาบัน

การคำนึงถึงบริบทภายใน

แม้แนวคิดเรื่องการจัดโครงสร้างสถาบันที่กล่าวถึงมาตลอดข้างต้นจะค่อนข้างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีสิ่งๆ ที่เรียกว่า ‘สูตรสำเร็จ’ ที่ใช้ได้กับทุกประเทศ Khan (2007a, 2007b) ระบุไว้ชัดเจนว่าระบบสถาบันแต่ละประเทศจะมีความสามารถในการดำเนินการตามแนว GEG ที่แตกต่างกัน ยุทธศาสตร์เพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงต้องถูกออกแบบให้เหมาะสมกับบริบทภายในของแต่ละประเทศ

ข้อควรระวังนี้มีความสำคัญกับทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

ความล้มเหลวของการปฏิรูปที่ไม่เบ็ดเสร็จ

ระบบสถาบันเศรษฐกิจที่เลือกจัดการเศรษฐกิจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมักกระทำผ่านการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปในทิศทางที่ผู้ได้ประโยชน์จากระบบต้องการ เช่นระบบสถาบันที่ต้องการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้คนกลุ่มน้อยก็จะใช้มาตรการโควตาการนำเข้า การสนับสนุนการส่งออกเฉพาะรายหรือเฉพาะสินค้า เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วหลายมาตรการทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักอย่างซับซ้อน ข้อควรระวังคือหากทำการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยไม่เข้าใจพื้นฐานของการทำงานในภาพรวมของระบบสถาบันที่เป็นอยู่เดิม แล้วทำการปรับแก้กฎระเบียบเพียงบางข้อที่คิดว่าเป็นปัญหาเท่านั้น สุดท้ายระบบสถาบันการเศรษฐกิจเดิมก็จะตอบสนองด้วยการหาวิธีอื่นมาทดแทนมาตรการที่ถูกเปลี่ยนไป หลายครั้งความล้มเหลวของการแก้ไขเพียงบางจุดก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าไม่ทำอะไรเสียอีก Acemoglu and Robinson (2011) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า Seesaw effect²¹ และได้ยกตัวอย่างเหตุการณ์ในประเทศลาตินอเมริกาซึ่งทำการ ‘ปฏิรูป’ ระบบเศรษฐกิจตามแนวทาง Washington consensus โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจและการหาผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเดิมแต่อย่างไร เช่นเมื่อทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อต้องการให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น แต่กลับปรากฏว่าเป็นการแปรรูปให้ไปอยู่ในมือของผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพวกพ้อง กลายเป็นการผูกขาดเช่นเดิมและอาจมากขึ้นด้วย²²

การปฏิรูปตามแนวทางข้างต้นถือได้ว่าเป็นเพียงการปฏิรูปใน ‘รูปแบบ’ ที่มีได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ โดยเฉพาะสาระสำคัญในเรื่องคุณภาพทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ตัวอย่างที่ใหญ่กว่านั้นเช่นหลายประเทศอาจ

²¹ Acemoglu and Robinson (2011) หน้า 146

²² หลายคนตั้งข้อสงสัยว่ากรณีแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้เป็น บริษัท ปตท. (มหาชน) จำกัด อาจเข้าข่ายปฏิบัติเช่นนี้ด้วย ซึ่งหากจริงก็จะ เป็นสิ่งที่ยืนยันข้อสังเกตของ Khan(2012) ระบบสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองของไทยหลังมีรัฐธรรมนูญ 2540 มิได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะช่วยลดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจแบบไร้ประสิทธิภาพ

มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย แต่กลุ่มที่กุมอำนาจอยู่เดิมซึ่งแม้จะไม่ชนะการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลอาจใช้วิธีการอื่น ๆ ในการรักษาฐานอำนาจไว้ จนไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสถาบันเศรษฐกิจตลอดจนยุทธศาสตร์เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ Acemoglu and Robinson (2011) ยกตัวอย่างการสืบทอดการยึดกุมอำนาจของกลุ่มขุนชนในกัมพูชาในช่วงระหว่างปี 1979 ถึงปัจจุบันแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากสังคมนิยมเป็นทุนนิยมประชาธิปไตยในปี 1989 แต่ระบบสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองในกัมพูชาก็ยังเอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองขุนชนเช่นเดิม

ตรรกะตามย่อหน้าก่อนชวนคิดว่าถ้าสามารถจัดการลดอำนาจของผู้มีอำนาจเดิมพร้อม ๆ กับทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบของระบบสถาบัน ก็อาจสร้างระบบใหม่ที่ตั้งอยู่บนคุณภาพอำนาจใหม่ เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและผลักดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ แต่ความจริงมิได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะผู้กุมอำนาจใหญ่กลุ่มใหม่ (ซึ่งอาจเป็นกลุ่มการเมืองเดิมที่เคยมีอำนาจน้อยกว่า แต่บัดนี้สามารถกุมอำนาจใหญ่) อาจยังคงปฏิบัติแบบเดียวกับผู้กุมอำนาจเดิม กล่าวคือยังคงต้องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไม่มีผลิตภาพ (unproductive rent) เพียงแต่เปลี่ยนมาเป็นกลุ่มของตนได้รับผลประโยชน์ เหมือนวลี ‘เหล่าเก่าในชุดใหม่’ นั่นเอง

Khan (2013) กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงอำนาจการเมืองของไทยตั้งแต่ปี 2544 ว่ามีลักษณะเช่นที่กล่าวข้างบน คือกลุ่มอำนาจใหม่มิได้มีการปรับเปลี่ยนดุลอำนาจการเมืองไปสู่ผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เป็นเพียงทดแทนการรับผลประโยชน์รูปแบบเดิม ๆ แทนกลุ่มอำนาจเก่ามากกว่า

นี่เป็นเหตุผลที่ได้เสนอให้มีการปฏิรูปการเมืองในลักษณะที่เพิ่มอำนาจต่อรองหรืออำนาจการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ ในข้อเสนอการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจและการเมืองในหัวข้อ 6.2 ก่อนหน้า

บทเรียนในเรื่องจังหวะในการปฏิรูป

Tan et.al (2010) แนะนำบทเรียนโดยใช้ประสบการณ์จากสิงคโปร์ว่าการปฏิรูปไม่จำเป็นต้องทำแบบขนานใหญ่ครั้งเดียว ควรเริ่มจากการก้าวเล็ก ๆ ก่อนเพื่อประโยชน์ในการแสดงให้ประชาคมทั่วไปเห็นประโยชน์ก่อน (demonstrable effects) ข้อดีของวิธีการนี้คือการปฏิรูปจะไม่มีต้นทุน (reform cost) มากเกินไปจนทำให้เกิดแรงต่อต้านรุนแรงในระยะแรกจนทำให้ทั้งกระบวนการต้องหยุดชะงักและเริ่มใหม่ยาก

บทเรียนนี้ดูเหมือนขัดแย้งกับแนวคิด seesaw effect ข้างต้น จุดประนีประนอมระหว่างสองแนวทางนี้น่าจะเป็นการปฏิรูปอย่างรอบด้านแต่ทำแบบค่อยเป็นค่อยไป

การยึดติดกับแนวคิดและมาตรการปฏิรูป

บทเรียนที่สองจากประสบการณ์สิงคโปร์คือ ต้องระวังอย่าติดกับดักความเชื่อ (ideological lock-in) หมายถึงความเชื่อในแนวทางใดแนวทางหนึ่งอย่างแนบแน่นและไม่ยอมเปลี่ยนความคิดแม้ผลลัพธ์จากการปฏิบัติตามแนวคิดนั้นจะพิสูจน์ตัวเองหลายครั้งว่าเป็นความเชื่อที่ไม่ถูกต้อง กล่าวอีกนัยหนึ่งต้องมีความยืดหยุ่นทั้งในด้าน

แนวคิดและการปฏิบัติ และต้องมีการประเมินและทบทวนผลสำเร็จของแนวทางต่าง ๆ ตลอดเวลา โดยประเมินในสามแง่มุมคือ (ก) แนวคิดเบื้องหลังนโยบายเหมาะสมกับบริบทของประเทศหรือไม่ (ข) หากใช้แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เป็นเพราะการปฏิบัติตามแนวคิดนั้นยังมีข้อ และสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อีกหรือไม่ (ค) ควรทบทวนแนวคิดเลยหรือไม่ โดยเฉพาะหากสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป

7. คำส่งท้าย

รายงานนี้ทดลองใช้แนวคิดเชิงสถาบันเป็นแนวทางการเสนอการปฏิรูปเพื่อหาแนวทางหรือโมเดลใหม่การพัฒนาประเทศ โดยมีเป้าหมายในการยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวของไทย เนื่องจากงานวิจัยในแนวทางนี้ยังอยู่ในระยะแรก และยังมีคามไม่ชัดเจนทั้งในระดับทฤษฎีและระดับงานวิจัยเชิงประจักษ์อีกมาก ข้อเสนอแนะในรายงานนี้จึงยังมีความกว้างและขาดความชัดเจนเท่าที่ควร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงในทิศทางนี้มากขึ้น

บรรณานุกรมภาษาไทย

- นณริฎ พิศลยบุตร.2556. **Some Observations on the Structural Transformation, Development Path and The Middle-Income Trap.** เอกสารนำเสนอทางวิชาการภายใต้โครงการ ‘โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง)’ โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- นณริฎ พิศลยบุตร และ จิระวัฒน์ ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ .2556. **การพัฒนาทางเทคโนโลยี สังคมผู้สูงอายุ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย.** เอกสารทางวิชาการภายในเพื่อนำเสนอภายใต้โครงการ ‘โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง)’ โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- นณริฎ พิศลยบุตร และ สมชัย จิตสุชน. 2556. **อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง.** เอกสารเผยแพร่รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับไทยให้พ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ภายใต้การสนับสนุนของแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ)
- จร ปิติตล. 2556. **The mechanism of the effects of corruption on growth: building on the case of Thailand.** เอกสารทางวิชาการภายในเพื่อนำเสนอภายใต้โครงการ ‘โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง)’ โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- ปกป้อง จันวิทย์ และ ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์. 2556. **การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อผลิตภาพ.** เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประจำปี 2556.
- พรเทพ เบญญาอภิกุล. 2556. **Corruption transmission channels to long-run growth: an international evidence.** เอกสารทางวิชาการภายในเพื่อนำเสนอภายใต้โครงการ ‘โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง)’ โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัช รัตนคำฟู, สุนทร ต้นมันทอง และพลอย ธรรมาภิรานนท์. 2555. **ประเทศไทยในกระแส AEC: มายาคติ ความเป็นจริง โอกาสและความท้าทาย.** เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประจำปี 2555.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัช รัตนคำฟู และ ณัฐสิฎ รัชเกียรติวงศ์. 2556. **สู่การสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมการผลิต.** เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประจำปี 2556.
- สมชัย จิตสุชน, นันทพร เมธาคุณวุฒิ, นณริฎ พิศลยบุตร และ พัฒน์ พัฒนรังสรรค์. 2554. **การศึกษาแนวทางการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาในประเทศไทย.** รายงานวิจัยภายใต้การสนับสนุนของ สถาบันคลังสมอง
- สมชัย จิตสุชน และ นณริฎ พิศลยบุตร. 2556. **โฉมหน้าและแนวทางสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนาประเทศ.** เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประจำปี 2556.
- อัมมาร สยามวาลา, ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2554. **การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่: การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง.** เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประจำปี 2556.
- อัมมาร สยามวาลา และ วชิราภรณ์ แก้วมาตย. 2556. **Labor Market and Long-term Growth.** เอกสารทางวิชาการภายในเพื่อนำเสนอภายใต้โครงการ ‘โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง)’ โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย

บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ

- Acemoglu, Daron. 2006. **Modelling Inefficient Institutions**, in Richard Blundell, Whitney Newey and Torsten Persson (editors), *Advances in Economic Theory, Proceedings of 2005 World Congress* Edited by, Cambridge University Press, UK, 2006, pp. 341-380.2006
- Acemoglu, Daron , Simon Johnson and James Robinson. 2004. **Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth**. NBER working paper no. 10481.
- Acemoglu, Daron and James Robinson. 2010. **The Role of Institutions in Growth and Development**, in Michael Spence and David Brady (editor), “Leadership and Growth”, commission on Growth and Development.
- Acemoglu, Daron and Fabrizio Zilibotti. 1999. **Productivity Differences**. NBER Working Paper No. 6879.
- Aiyar, Shekhar, Romain Duval, Damien Puy, Yiqun Wu, and Longmei Zhang. 2013. **Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap**. IMF Working Paper no. 13/71.
- Brady, David and Michael Spence. 2010. **Leadership and Politics: A Perspective from the Commission on Growth and Development**, in Michael Spence and , David Brady (editor) “Leadership and Growth”, commission on Growth and Development.
- Eichengreen, B., Park, D., and Shin, K., (2011) “**When Fast Growing Economies Slow Down: International evidence and Implications for China,**” *NBER Working Paper Series*, No. 16919.
- Greene, J. Megan. 2008. **The Origins of the Developmental State in Taiwan: Science Policy and the Quest for Modernization**, Harvard University Press
- Hanushek, Eric A. (2005), “**Why Quality Matters in Education,**” *Finance and Development: A Quarterly Magazine of The IMF*, Vol. 42, No. 2, June 2005.<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/hanushek.htm>
- Hanushek and Wößmann (2007), “**The Role of Education Quality in Economic Growth**”, *World Bank Policy Research Working Paper 4122*, February 2007.
- Hanushek and Wößmann (2009), “**Poor Student Learning Explains the Latin American Growth Puzzle,**” *VOX Research-based policy analysis and commentary from leading economists*, August
- Khan, Mushtaq. 2007a. **Governance, Economic Growth and Development Since the 1960s**. United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). http://eprints.soas.ac.uk/9921/1/DESA_Governance_Economic_Growth_and_Development_since_1960s.pdf.
- Khan, Mushtaq. 2007b. **Governance and Growth: A Preliminary Report**. (Unpublished), http://eprints.soas.ac.uk/9958/1/Preliminary_Report.pdf.

- Khan, Mushtaq. 2009. **Learning, Technology Acquisition and Governance Challenges in Developing Countries.** DFID. (Unpublished).
- Khan, Mushtaq. 2012. **'The Political Economy of Inclusive Growth.'** In: de Mello, Luiz and Dutz, Mark A., (eds.), *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policy*. Paris: OECD Publishing, pp. 15-54.
- Khan, Mushtaq. 2013. **'Technology Policies and Learning with Imperfect Governance.'** In: Stiglitz, Joseph and Lin, Justin Yifu, (eds.), *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*. London: Palgrave, pp. 79-115.
- Kim, Linsu. 1997. **Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning.** Harvard Business School Press.
- North, Douglass C. 1990. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance.** New York: Cambridge University Press.
- Douglass C. North. 1994. **Economic Performance Through Time.** Nobel prize lecture, December 19, 1993. Also published in *The American Economic Review*, 84 (3): 359-368, p. 360.
- North, Douglass C. and Barry Weingast (1989) **"Constitution and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England"**, *The Journal of Economic History*, 49/4: 803-832.
- Rodrik. D., Subramanian A., and Trebbi, F., (2004) **"Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Intergration of Economic Development,"** *Journal of Economic Growth*, 9(2).
- Spence, Michael. 2011. **The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World.** Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Sussangkarn, Chalongphob. 1987. **The Thai Labor Market: A Study of Seasonality and Sementation.** TDRI Research paper.
- Tan Yin Ying, Alvin Eng, and Edward Robinson. 2010. **Perspectives on Growth: A Political-Economy Framework—Lessons from the Singapore Experience,** in Michael Spence and , David Brady (editor) **"Leadership and Growth"**, commission on Growth and Development.

ภาคผนวก

ตาราง ผ.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว

กลุ่มปัจจัยย่อย	ตัวแปรย่อย	ผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
1. ปัจจัยพื้นฐานดั้งเดิม	1.1 การออมการลงทุน	+
	1.2 การเจริญเติบโตของประชากร	-
	1.3 ทุนมนุษย์ (เชิงปริมาณ)	0
2. ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์	2.1 ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการค้าระหว่างประเทศ	กรณีศึกษาสนับสนุนถึงความสำคัญของปัจจัย (ไซปรัส)
	2.2 ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต	0
3. ปัจจัยเชิงวัฒนธรรม	3.1 การนับถือศาสนา	0
4. ปัจจัยเชิงสถาบัน	4.1 ผลกระทบในระยะสั้น	0
	4.2 ผลกระทบในระยะยาว	กรณีศึกษาสนับสนุนถึงความสำคัญของปัจจัย (แอลจีเรีย, อาร์เจนตินา-บราซิล และตุรกี)
5. ปัจจัยพื้นฐานที่ถูกเพิ่มเข้ามาตามแบบจำลองสมัยใหม่	5.1 ระดับวิจัยและพัฒนา	+
	5.2 ระดับโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน	+
	5.3 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ	0
	5.4 ระดับการเปิดประเทศ	0
6. ปัจจัยเชิงคุณภาพของตัวแปรพื้นฐานต่างๆ	6.1 คุณภาพของการออมการลงทุน	คาดว่าไม่มีผลทางบวก (จากวรรณกรรมปริทัศน์)
	6.2 คุณภาพการเจริญเติบโตของประชากร	
	6.3 คุณภาพทุนมนุษย์	
	6.4 การวิจัยและพัฒนา	

	6.5 ระดับโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน 6.6 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 6.7 ระดับการเปิดประเทศ	
--	---	--

หมายเหตุ: + หมายถึง กรณีที่การทดสอบพบว่าปัจจัยดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ, - หมายถึง กรณีที่การทดสอบพบว่าปัจจัยดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ, 0 หมายถึง กรณีที่การทดสอบไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะปฏิเสธสมมติฐานที่ว่าปัจจัยดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจ

ที่มา: ปรับจาก นนริฎและสมชัย (2556)