

“ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า: สี่ความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ”

(Positioning Thailand in the Next Three Decades: Four Challenges to Quality Growth)

บทความ:

สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพ:

ความท้าทายและโอกาสของประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า

โดย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

นณริฎ พิศลยบุตร

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มูลนิธิฟรีดริคเอแบร์ท

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพ: ความท้าทายและโอกาสของประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
นณริฎ พิศลยบุตร

1. บทนำ

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจไทยให้เกิดการเติบโตอย่างมีคุณภาพ ซึ่งหมายถึงการเติบโตอย่างมีพลวัต มีเสถียรภาพ มีความเป็นธรรมและมีความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม โดยจะกล่าวถึงโอกาสและความท้าทายของประเทศไทยใน 3 ทศวรรษหน้า การที่บทความนี้กล่าวถึงอนาคตของประเทศไทยโดยมองไปไกลถึง 3 ทศวรรษนั้น เป็นความตั้งใจของผู้เขียนเนื่องจาก ความขัดแย้งทางการเมืองที่ยืดเยื้อมาเกือบทศวรรษ และการที่เศรษฐกิจไทยมีความผันผวนตามวัฏจักรเศรษฐกิจโลก ทำให้รัฐบาล ธุรกิจและประชาชนไทยจำนวนมากมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจเฉพาะการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเฉพาะหน้า โดยไม่ได้ให้ความสนใจอย่างเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างหรือเชิงระบบ ซึ่งต้องใช้เวลาในการแก้ไขที่ยาวนานกว่า เช่น การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยให้พ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (middle-income trap) การสร้างความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก การปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพ การรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ตลอดจนจนถึงการรักษาวินัยทางการเงินและการคลังซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ

โครงการประชากรแห่งสหประชาชาติ (UN Population Program) พยากรณ์ไว้ว่า ใน 3 ทศวรรษหน้าหรือในปีค.ศ. 2045 จำนวนประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นสู่ระดับ 9 พันล้านคน (United Nations, 2013) การเพิ่มขึ้นของประชากรโลกอย่างต่อเนื่องและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งจะส่งแรงกดดันมหาศาลต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของโลก คาดกันว่า ในอีกไม่กี่ทศวรรษ จะเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (global climate change) อย่างรุนแรง ทำให้เกิดสภาพภูมิอากาศที่มีความผันผวนอย่างรุนแรง (extreme weather) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทุกสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสาขาเกษตรและการท่องเที่ยวซึ่งอาศัยอยู่บนฐานของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกอย่างรุนแรงดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อประชากรโลกมากขึ้น น่าจะเกิดแรงกดดันให้เกิดความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas) โดยเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ที่มีความเข้มงวดมากกว่าพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ที่ผ่านมา

ในด้านการค้าต่างประเทศ เมื่อดูจากพัฒนาการในปัจจุบันแล้ว คงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจ หากจะพยากรณ์ว่า โลกจะมีเขตการค้าเสรีขนาดใหญ่ (mega FTA block) หลายเขตเกิดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบการค้าโลกแทนองค์การการค้าโลกภายใน 3 ทศวรรษหน้า เขตการค้าเสรีขนาดใหญ่เหล่านี้จะมีผลในการผนวกเขตการค้าเสรี (FTA) ขนาดเล็กที่มีอยู่จำนวนมากในปัจจุบันเข้าไว้ด้วยกัน ตัวอย่างของเขตการค้า

เสรีขนาดใหญ่ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้แก่ ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจแห่งภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership หรือ TPP) ซึ่งเป็นเขตการค้าเสรีของประเทศในเอเชียแปซิฟิกและในทวีปอเมริกาเหนือและใต้¹ ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership หรือ RCEP)² ซึ่งเป็นเขตการค้าเสรีของประเทศในเอเชียตะวันออกและโอเชียเนีย และความตกลงหุ้นส่วนการค้าและการลงทุนแห่งภาคพื้นแอตแลนติก (Transatlantic Trade and Investment Partnership หรือ TTIP) ซึ่งเป็นเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศในสหภาพยุโรปและอเมริกาเหนือ

ในขณะเดียวกัน ประเทศต่างๆ ในโลกจะมีอัตราการเจริญเติบโตที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดในแต่ละกลุ่มรายได้ โดยบางประเทศจะมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยเป็นอย่างมาก จนอาจเรียกได้ว่าเป็น “ประเทศแตกกลุ่ม” (breakout nations) ขนาดทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ประเทศเหล่านี้มีบทบาทโดดเด่นมากขึ้นในเวทีโลก Ruchir Sharma ทำนายไว้ในหนังสือขายดีของเขาชื่อ Breakout Nations ว่า ประเทศที่จะแตกกลุ่มออกกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่อหัว 20,000-25,000 ดอลลาร์คือ เกาหลีใต้ และสาธารณรัฐเช็ก ในขณะที่ กลุ่มประเทศที่มีระดับรายได้ 10,000-15,000 ดอลลาร์จะมีประเทศแตกกลุ่มคือ โปแลนด์และตุรกี ส่วนประเทศที่มีรายได้ต่อหัวไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์จะมีประเทศแตกกลุ่มหลายประเทศเช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย อินเดียและไนจีเรีย อย่างไรก็ตาม ไม่มีความชัดเจนว่า ประเทศใดในกลุ่มซึ่งมีรายได้ต่อหัวระหว่าง 5,000-10,000 ดอลลาร์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่รวมประเทศไทยอยู่ด้วยจะเป็นประเทศที่โดดเด่นออกมาจากกลุ่ม (Sharma, 2012)

2. ประเทศไทยในสังคมสูงอายุ

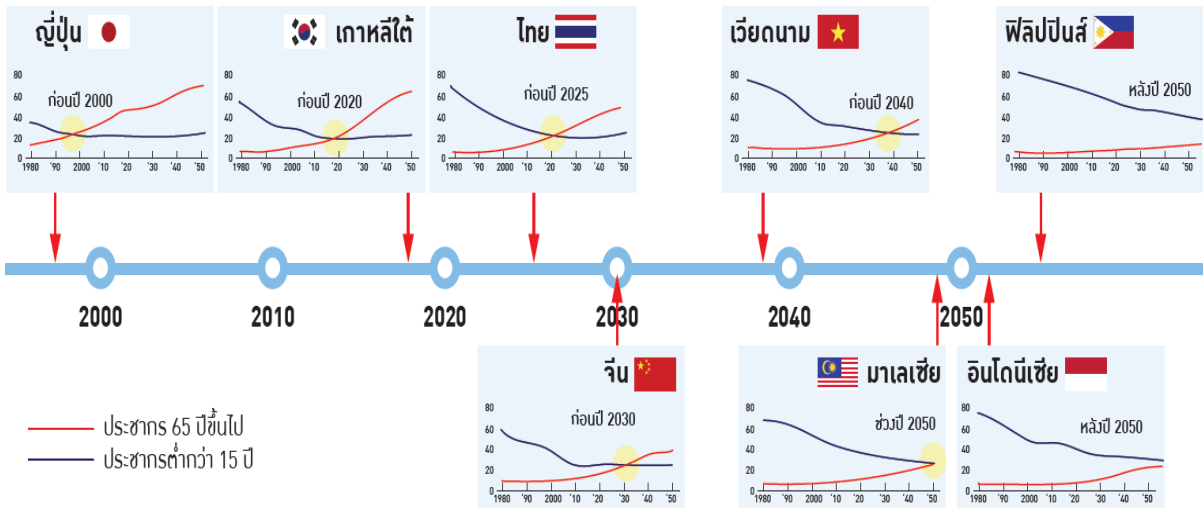
สหประชาชาติได้พยากรณ์ไว้ว่า ในภาพสถานการณ์อัตราการเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง (medium-fertility case) ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ในช่วงประมาณปี 2025 เมื่อประชากรไทยร้อยละ 20 กลายเป็นประชากรสูงอายุ (มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป) และในปีค.ศ. 2045 ประเทศไทยจะมีคนสูงอายุถึงร้อยละ 36 หรือมากกว่าหนึ่งในสามของประชากร

เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียแล้ว ไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์เร็วกว่าหลายประเทศ ยกเว้นเฉพาะบางประเทศเช่น ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งล้วนเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่เข้าสู่สังคมสูงอายุเร็วกว่าประเทศไทย โดยไทยจะมีจำนวนประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปเท่ากับจำนวนประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ลงมาในปีค.ศ. 2025 ในขณะที่จีนจะเข้าสู่จุดดังกล่าวในปีค.ศ. 2030 เวียดนามในปีค.ศ. 2040 มาเลเซียในปีค.ศ. 2050 ส่วนฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียจะยังไม่เข้าสู่จุดดังกล่าวก่อนปีค.ศ. 2050 หรือเข้าสู่สังคมสูงอายุช้ากว่าไทยเกือบ 3 ทศวรรษ (ดูภาพที่ 1)

¹ ปัจจุบันประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจา TPP มี 12 ประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ชิลี เปรู บรูไน มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม แคนาดา เม็กซิโก และญี่ปุ่น

² ปัจจุบันประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจา RCEP มี 16 ประเทศได้แก่ ประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ และประเทศคู่ความตกลงการค้าเสรีของอาเซียน 6 ประเทศคือ ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย

ภาพที่ 1 การเข้าสู่สังคมสูงอายุของประเทศต่างๆ ในเอเชีย



ที่มา: George Mangnus จากข้อมูลของ UNPD

การที่อัตราการเกิดของประชากรไทยลดลงยังมีผลทำให้จำนวนประชากรไทยในปีค.ศ. 2045 ลดลงเหลือ เพียง 63.8 ล้านคน ซึ่งจะทำให้ไทยประสบกับสภาวะขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง นอกจากนี้ การที่ไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างรวดเร็ว ยังจะส่งผลทำให้ฐานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมมีปัญหาจนถึงขั้นล้มละลายในประมาณปีค.ศ. 2045 หากไม่มีการปฏิรูประบบประกันสังคมอย่างทันการณ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังอย่างมาก เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจะเพิ่มขึ้นมาก ในขณะที่คนวัยทำงานซึ่งจะเป็นผู้จ่ายภาษีมีจำนวนที่ลดลง

กล่าวโดยสรุป การเข้าสู่สังคมสูงอายุจะทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาต่างๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อคนไทยเป็นอย่างมาก หากประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจจนมีรายได้พักระดับรายได้ปานกลาง หรือที่เรียกกันว่า “ติดอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง” (ดูกรอบที่ 1) เพราะเราจะกลายเป็นประเทศที่ “แก่ก่อนรวย” และ “แก่โดยยังไม่มีระบบสวัสดิการสังคมรองรับอย่างเพียงพอ”

กรอบที่ 1 การพ้นจากระดับรายได้ปานกลาง

ประเทศต่างๆ มักมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง เมื่อระดับรายได้สูงขึ้น ที่ผ่านมามีประเทศรายได้ปานกลางหลายประเทศที่มีอัตราการเติบโตลดลงอย่างมาก จนไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง (high-income country) เป็นเวลานาน เสมือนติดอยู่ใน “กับดักรายได้ปานกลาง” (middle income trap)

ในบทความนี้ ระดับรายได้ต่อหัวที่พ้นจากรายได้ปานกลาง หรือเข้าสู่รายได้ระดับสูงถูกกำหนดไว้ที่ระดับ 12,745 ดอลลาร์ ณ ปีค.ศ. 2013 โดยระดับรายได้นี้จะปรับขึ้นในอัตราร้อยละ 1.37 ต่อปี เมื่อพิจารณาจากอัตราการปรับเพิ่มเฉลี่ยใน 5 ปีที่ผ่านมา

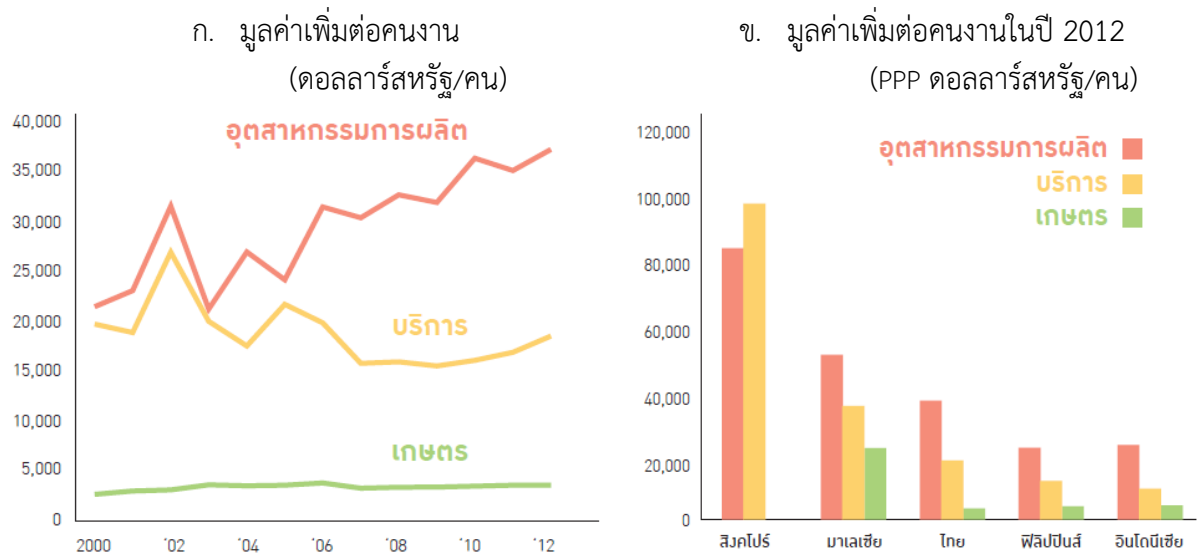
การที่ประเทศไทยมีระดับรายได้อยู่ในระดับปานกลางมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยยังไม่สามารถพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงน่าจะมีสาเหตุมาจากการพัฒนาของไทยที่ผ่านมาเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยไม่ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นของตนเอง การเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไปยังตลาดโลกโดยกีดกันค่าแรงให้อยู่ในระดับที่ต่ำเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขัน และไม่ได้ให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ แนวทางในการพัฒนาดังกล่าวจึงทำให้กำลังซื้อภายในประเทศของไทยอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลทำให้เศรษฐกิจไทยมีความอ่อนไหวต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลก และมีความเหลื่อมล้ำในกระจายรายได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่พรรคการเมืองต่างๆ พยายามกระจายรายได้โดยใช้นโยบายที่ถูกเรียกว่า “นโยบายประชานิยม” (populism policy)

กล่าวโดยสรุป ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานของทรัพยากรเป็นหลัก และกำลังเปลี่ยนผ่านมาสู่การพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานของประสิทธิภาพในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอันใกล้ ประเทศไทยควรที่จะต้องมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการสร้างนวัตกรรม หากต้องการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประเทศรายได้สูงก่อนที่จะเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์

3. ภาพสถานการณ์ของการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต

การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสามารถทำได้ใน 2 แนวทางควบคู่กันคือ การโยกย้ายแรงงานจากสาขาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพต่ำไปยังสาขาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงกว่า และการเพิ่มผลิตภาพในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ภาพที่ 2 แสดงถึงผลิตภาพแรงงาน (labor productivity) ในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ของไทยทั้งสาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการผลิตและบริการ และเปรียบเทียบผลิตภาพของแรงงานไทยกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียน จากภาพจะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมการผลิตเป็นสาขาเศรษฐกิจของไทยที่มีระดับผลิตภาพแรงงานซึ่งวัดจากมูลค่าเพิ่มต่อคนงาน สูงกว่าสาขาบริการและสาขาเกษตรกรรมตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลิตภาพในทั้ง 3 สาขาเศรษฐกิจของไทยยังต่ำกว่าของสิงคโปร์และมาเลเซีย ดังนั้นโจทย์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยคือ การยกระดับผลิตภาพแรงงานในทุกสาขาเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่สาขาที่มีผลิตภาพแรงงานสูงกว่าในเวลาเดียวกัน

ภาพที่ 2 ผลิตภาพแรงงาน (labor productivity) ในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ



ที่มา: IMD

เพื่อให้เห็นถึงโฉมหน้าของเศรษฐกิจไทยในอนาคต และความท้าทายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงตัวอย่างภาพสถานการณ์ที่เป็นไปได้ (possible scenario) ใน 3 ทศวรรษหน้าจำนวน 3 ภาพสถานการณ์คือ

1. “ประเทศไทยไปเรื่อยๆ”
2. “ประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า”
3. “ประเทศเกษตรทันสมัยและบริการฐานความรู้”

ทั้งนี้ แต่ละภาพสถานการณ์จะมีเส้นทางและผลลัพธ์ในการพัฒนาที่แตกต่างกัน และจะต้องการปัจจัยการผลิตและปัจจัยสนับสนุน เช่น แรงงาน ระบบการศึกษา ตลอดจนบทบาทของรัฐที่แตกต่างกัน

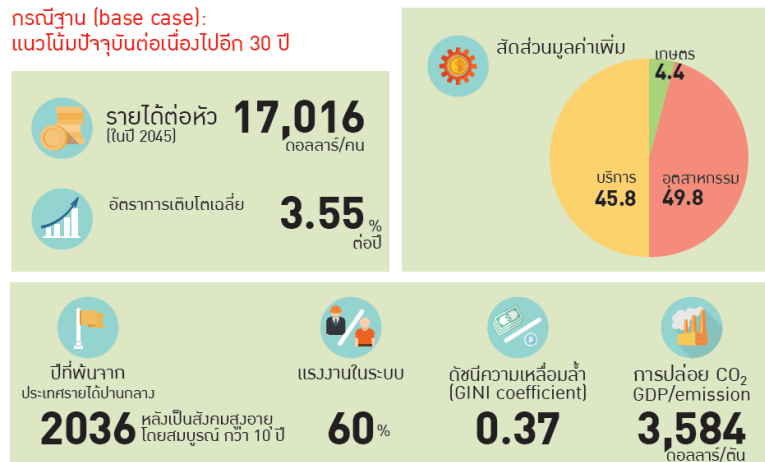
ภาพสถานการณ์ของประเทศไทยในอนาคตนี้ ถูกสร้างขึ้นจากการแบบจำลองเศรษฐกิจไทยอย่างง่าย ซึ่งพัฒนาโดยมุ่งสะท้อนถึงโครงสร้างการผลิตในระบบเศรษฐกิจไทยใน 3 สาขา และโครงสร้างประชากรไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต ภายใต้สมมติฐาน (assumption) ต่างๆ ที่พยายามกำหนดให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด (ดูรายละเอียดแบบจำลองและสมมติฐานต่างๆ ในภาคผนวก)

3.1 ภาพสถานการณ์ 1 “ประเทศไทยไปเรื่อยๆ”

แนวทางการพัฒนาในภาพสถานการณ์นี้จะคล้ายกับแนวทางการพัฒนาในปัจจุบัน แต่ต่อเนื่องไปในอนาคตอีก 30 ปี อย่างไรก็ตาม อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยในภาพสถานการณ์นี้จะลดลงเหลือร้อยละ 3.55 ต่อปี จากระดับประมาณร้อยละ 4.3 ในระหว่างปีค.ศ. 2009-2013 ตามภาพสถานการณ์นี้ คนไทยจะมีรายได้ต่อหัวในปีค.ศ. 2045 ที่ระดับประมาณ 17,000 ดอลลาร์ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยพ้นจากความ เป็นประเทศรายได้ปานกลางในปีค.ศ. 2036 ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่ไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์แล้ว กว่าทศวรรษ นั่นก็คือ ประเทศไทยจะ “แก่ก่อนรวย” เป็นเวลานานกว่า 10 ปี

ในภาพสถานการณ์นี้ ประเทศไทยจะมีแรงงานในระบบ (formal sector) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 40 เป็นร้อยละ 60 ในปีค.ศ. 2045 และในปีนั้น ดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient) จะอยู่ที่ระดับ 0.37 ซึ่งต่ำกว่าปัจจุบันเล็กน้อย เนื่องจากการเมืองในระบบประชาธิปไตยจะกดดันให้เกิดการกระจายรายได้แก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตาม ในมิติด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาประเทศในแนวทางเดิมต่อไป จะทำให้ไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะ CO₂ ในระดับที่สูง โดยจะปล่อยก๊าซ CO₂ 1 ตันต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ 3,584 ดอลลาร์ (ดูภาพที่ 3)

ภาพที่ 3 ประเทศไทยในปี 2045 ในภาพสถานการณ์ 1: “ประเทศไทยไปเรื่อยๆ”



อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะพ้นจากระดับรายได้ปานกลางในปีค.ศ. 2036 นั้น น่าจะเป็นการมองโลกในแง่ดีเกินไป เพราะยังไม่ได้พิจารณาถึงปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่จะทำให้การเปลี่ยนผ่านล่าช้าออกไป เช่น

- หากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง จะทำให้การเปลี่ยนผ่านล่าช้าออกไปอีกประมาณ 2 ปี
- หากรวมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลซึ่งสร้างภาระการคลังที่สูงขึ้น เนื่องจากการเข้าสู่สังคมสูงอายุเข้าไปด้วย การเปลี่ยนผ่านจะล่าช้าออกไปประมาณ 2 ปีจากการที่ค่าใช้จ่ายภาครัฐในระดับสูงจะทำให้การลงทุนของรัฐโดยรวมลดลง
- หากรัฐบาลดำเนินนโยบายประชานิยม โดยสมมติว่ามีต้นทุนทางการคลังปีละ 1 แสนล้านบาท จะทำให้การเปลี่ยนผ่านล่าช้าออกไปประมาณ 4 ปี
- หากเกิดวิกฤติอัตราแลกเปลี่ยน หรือวิกฤติธนาคาร การเปลี่ยนผ่านจะล่าช้าออกไปประมาณ 2 ปี และ 4 ปีตามลำดับ
- หากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง การเปลี่ยนผ่านก็จะล่าช้าออกไปอีก แต่ยากที่จะประมาณการผลกระทบในเชิงปริมาณได้

ดังนั้น ในกรณีที่มีความเสี่ยงและเกิดการบริหารความเสี่ยงที่ผิดพลาด ประเทศไทยอาจจะไม่พ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง แม้ในอีก 3 ทศวรรษหน้า ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย

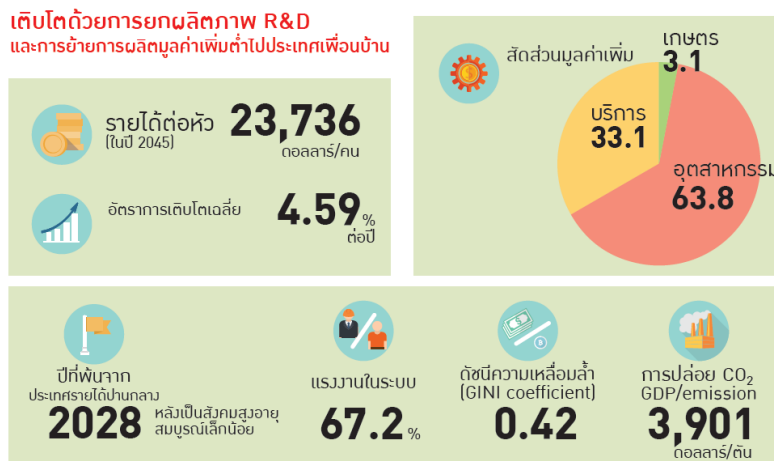
3.2 ภาพสถานการณ์ 2 สู่ “ประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า”

ในภาพสถานการณ์นี้ การพัฒนาเศรษฐกิจไทยจะถูกขับเคลื่อนจากการยกระดับผลิตภาพในภาคอุตสาหกรรมจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การนำเอาระบบการผลิตแบบลีน (lean manufacturing) มาใช้อย่างกว้างขวาง การทำวิจัยและพัฒนา (R&D) การออกแบบและพัฒนาแบรนด์สินค้าเป็นของตนเองแทนการรับจ้างผลิตเป็นหลัก ตลอดจนการย้ายกิจกรรมการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำไปยังประเทศที่มีค่าแรงต่ำกว่า เช่น ประเทศเพื่อนบ้าน

ตามภาพสถานการณ์นี้ คนไทยจะมีรายได้ต่อหัวประมาณ 23,700 ดอลลาร์ในปีค.ศ. 2045 จากการมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยในช่วง 3 ทศวรรษที่ระดับร้อยละ 4.6 ต่อปี ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยพ้นจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางในปีค.ศ. 2028 หรือหลังจากที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ประมาณ 3-4 ปี ทั้งนี้ การเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะทำให้ประเทศไทยจะมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมการผลิตสูงขึ้นเป็นร้อยละ 64 ของ GDP และมีแรงงานในระบบสูงขึ้นเป็นร้อยละ 67 โดยจะเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาและโครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม การเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการผลิตจะทำให้ดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient) เพิ่มขึ้นเป็น 0.42 เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ของภาคอุตสาหกรรมการผลิตจะตกอยู่กับเจ้าของทุน (capital owner) มากกว่าจะตกอยู่กับแรงงาน นอกจากนี้ จะมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะ CO₂ ต่อหน่วยมูลค่าเพิ่มไม่ต่ำกว่าภาพสถานการณ์แรกนัก เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมการผลิตจะใช้พลังงานและปล่อย CO₂ เข้มข้นกว่าภาคการผลิตอื่น (ดูภาพที่ 4)

ภาพที่ 4 ประเทศไทยในปีค.ศ. 2045 ในภาพสถานการณ์ 2: “ประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า”



ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยจะสามารถพัฒนาไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าได้สำเร็จตามภาพสถานการณ์นี้ได้ นั่น รัฐบาลจะต้องมีนโยบายต่างๆ ที่เหมาะสมรองรับเช่น เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพเช่น ระบบคมนาคมและการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีคุณภาพสูง เพื่อลดต้นทุนของอุตสาหกรรมไทยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ พัฒนาวิศวกรและช่างเทคนิคโดยเน้นการพัฒนาทักษะเฉพาะอุตสาหกรรม (sector-specific skill) ที่มีคุณภาพสูง หนุนรงค์ให้ภาคเอกชนเพิ่มผลิตภาพโดยการนำเอาการผลิตแบบลีนมาใช้ในวงกว้าง ตลอดจนจูงใจให้เอกชนลงทุนในการวิจัย การพัฒนาและสร้างนวัตกรรม โดยเฉพาะการออกแบบผลิตภัณฑ์และการสร้างแบรนด์สินค้าเพื่อยกระดับมูลค่าเพิ่มในประเทศ ควบคู่ไปกับการมีกลไกส่งเสริมให้เอกชนไปลงทุนในกิจกรรมการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำในต่างประเทศ

ในทางตรงกันข้าม นโยบายที่รัฐบาลไม่ควรดำเนินการคือ การดึงดูดแรงงานต่างด้าวซึ่งมีทักษะต่ำเข้ามาทำงานในประเทศไทย เพราะจะทำให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิตลดแรงจูงใจในการยกระดับผลิตภาพและหันไปพึ่งแรงงานราคาถูกต่อไป นอกจากนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจตามภาพสถานการณ์นี้ยังอาจทำให้การกระจายรายได้อาจแย่ลง และมีการปล่อยก๊าซ CO₂ ต่อคนเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าของระดับปัจจุบัน (แม้มูลค่าเพิ่มต่อหน่วยการปล่อยก๊าซ CO₂ จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เพิ่มขึ้นก็ตาม)

3.3 ภาพสถานการณ์ 3 สู่ “ประเทศเกษตรทันสมัยและบริการฐานความรู้”

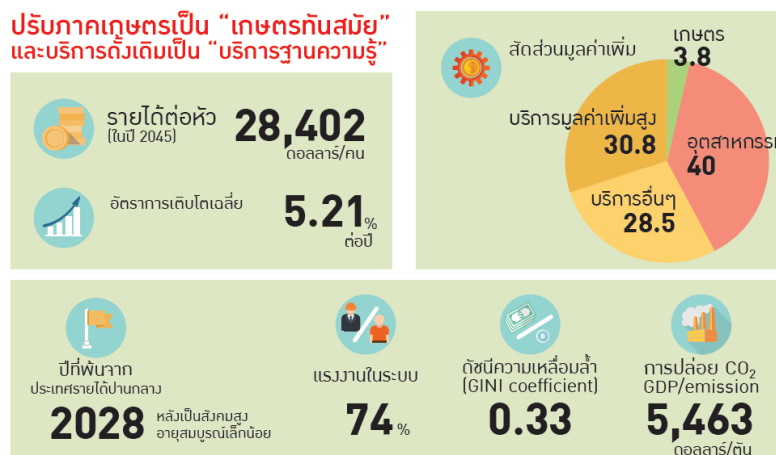
ในภาพสถานการณ์นี้ การพัฒนาเศรษฐกิจไทยจะมีจุดเน้น 2 ประการคือ หนึ่ง พัฒนาภาคเกษตรดั้งเดิม (traditional farming) ให้เป็นภาคเกษตรทันสมัย (modern farming) และ สอง พัฒนาให้บริการดั้งเดิม (traditional service) ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบการในลักษณะธุรกิจครอบครัวและมีผลิตภาพต่ำ ให้เป็นบริการฐานความรู้ (knowledge-based service) ซึ่งประกอบการในระบบและมีผลิตภาพสูงกว่า

ตามภาพสถานการณ์นี้ รายได้ต่อหัวของคนไทยในปีค.ศ. 2045 จะสูงขึ้นถึง 28,400 ดอลลาร์ โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ต่อปี ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยพ้นจากระดับรายได้ปานกลางในปีค.ศ. 2028 หรือหลังจากที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ประมาณ 3-4 ปี ทั้งนี้ การเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะทำให้ประเทศไทยมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคบริการสูงขึ้นเป็นร้อยละ 59.3 ของ GDP โดยแบ่งเป็นบริการฐานความรู้ร้อยละ 30.8 และบริการดั้งเดิมร้อยละ 28.5 ในขณะที่ภาคเกษตรมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มลดลงเหลือร้อยละ 3.8 ของ GDP

การเน้นพัฒนาภาคบริการและภาคเกษตรยังจะทำให้ดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient) ลดลงเหลือ 0.33 เนื่องจากสัดส่วนของรายได้ที่ตกกับแรงงานจะเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ตกกับเจ้าของทุน และจะมีการปล่อยก๊าซ CO₂ ต่อหน่วยมูลค่าเพิ่มลดลงอย่างมาก เนื่องจากภาคบริการจะใช้พลังงานเข้มข้นน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิต (ดูภาพที่ 5)

การพัฒนาภาคเกษตรดั้งเดิมไปสู่ภาคเกษตรทันสมัยจะทำได้โดยการใช้เครื่องจักรเข้มข้นในฟาร์มขนาดใหญ่ การใช้เทคโนโลยีเกษตรความแม่นยำสูง (precision farming) เช่น เทคโนโลยี GPS และเซ็นเซอร์ต่างๆ การทำวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ การบริหารกระบวนการผลิต การบริหารจัดการซัพพลายเชน (supply chain management) โลจิสติกส์และการตลาด ทั้งนี้เพื่อรองรับให้ภาคเกษตรสามารถผลิตอาหารปลอดภัยและมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากภาคเกษตรทันสมัยแล้วภาคเกษตรกรรมในอนาคตยังจะประกอบไปด้วย “ภาคเกษตรประณีต” เช่น เกษตรอินทรีย์ ซึ่งใช้แรงงานเข้มข้นแต่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เป็นองค์ประกอบเสริม โดยการเกษตรในส่วนหลังจะเน้นการผลิตเพื่อตอบสนองผู้บริโภคที่ตื่นตัวด้านความปลอดภัยและมีกำลังซื้อในประเทศ ตลอดจนผู้บริโภคจำนวนมากในประเทศพัฒนาแล้ว

ภาพที่ 5 ประเทศไทยในปีค.ศ. 2045 ในภาพสถานการณ์ 3: “ประเทศเกษตรทันสมัยและบริการฐานความรู้”



เพื่อพัฒนาไปสู่เกษตรทันสมัย นโยบายที่รัฐบาลควรดำเนินการคือ การบริหารแหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ การกำหนดมาตรฐานโดยเฉพาะมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารและสร้างกลไกรับรองคุณภาพตามมาตรฐานดังกล่าว การลงทุนในการวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์โดยรัฐ หรือจูงใจให้ภาคเอกชนลงทุน ตลอดจนการขยายผลการวิจัยและพัฒนาไปสู่เกษตรกรในวงกว้าง นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีนโยบายพัฒนาเกษตรกรให้เป็น “เกษตรกรที่ใช้ภูมิปัญญา” (smart farmer) ซึ่งสามารถใช้ความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิต การควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตต่างๆ เช่น ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช/ยารักษาโรคสัตว์ ให้อยู่ในระดับเหมาะสมในการผลิตอาหารปลอดภัย

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลจะต้องไม่มีนโยบายอุดหนุนราคาสินค้าเกษตรในระดับสูงจูงใจให้เกษตรกรมุ่งผลิตสินค้าเกษตรในเชิงปริมาณ โดยไม่สนใจการเพิ่มคุณภาพและผลิตภาพ และไม่ควรส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรเชิงเดี่ยวขนาดใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เพราะจะทำให้ผลิตภาพต่ำลง ลดความหลากหลายและความยืดหยุ่นของภาคเกษตรกรรมไทยในการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจากภูมิอากาศที่แปรปรวนมากขึ้นและสภาพตลาดที่จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ควรมีกลไกป้องกันไม่ให้เกิดการทำเกษตรพันธสัญญา (contract farming) ก่อให้เกิดความขัดแย้งในวงกว้างจากการใช้สัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย

ส่วนการพัฒนาสาขาบริการนั้น ควรปรับเปลี่ยนสาขาบริการออกจากบริการแบบดั้งเดิม (traditional service) เช่น บริการโรงแรม ร้านอาหาร สปาและกิจการค้าปลีกแบบดั้งเดิม ซึ่งใช้ทักษะแรงงานต่ำ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้จำกัดและมีมูลค่าเพิ่มต่ำ ไปสู่บริการฐานความรู้ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. บริการสมัยใหม่ (modern service) ซึ่งใช้ทักษะแรงงานสูง ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้มข้น ซึ่งทำให้สามารถส่งออกบริการได้ง่ายและมีมูลค่าเพิ่มสูง เช่น บริการการเงิน บริการเทคโนโลยีสารสนเทศและบริการธุรกิจ (business service) ต่างๆ
2. บริการด้านสังคม (social service) เช่น บริการรักษาพยาบาล การศึกษาและบริการภาครัฐ ซึ่งใช้ทักษะแรงงานสูง แต่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้บางส่วน ทำให้สามารถส่งออกบริการได้บ้าง

ทั้งนี้ การส่งออกบริการสามารถทำได้ใน 4 โหมด (mode) ตามการจัดกลุ่มขององค์การการค้าโลก คือ

1. การส่งออกบริการข้ามพรมแดน (cross-border supply) เช่น การรับจ้างผลิตซอฟต์แวร์ ระบบสมองกลฝังตัว (embedded system) และดิจิทัลคอนเทนต์ (digital content) ต่างๆ เช่น แอนิเมชันและเกมส์ให้แก่ผู้ว่าจ้างผลิตในต่างประเทศ³
2. การเปิดให้ผู้บริโภคต่างชาติเข้ามาบริโภคบริการมูลค่าเพิ่มสูงในประเทศ (consumption abroad) เช่น ส่งเสริมให้เกิดนักท่องเที่ยวความสนใจพิเศษ (special interest tourist) ซึ่งมีอัตราการใช้จ่ายต่อหัวมากกว่านักท่องเที่ยวทั่วไปและมีแนวโน้มที่จะเป็นนักท่องเที่ยวซ้ำ (repeater) เช่น ส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเรียนทำอาหาร

³ การสำรวจตลาดซอฟต์แวร์และดิจิทัลคอนเทนต์โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่าตลาดส่งออกสำหรับบริการดังกล่าวมีมูลค่ามหาศาล อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านอุปทาน (supply-side constraint) จากการขาดแคลนบุคลากรสำหรับอุตสาหกรรมดังกล่าว

หรือส่งเสริมให้ผู้ป่วยต่างชาติเข้ามารักษาพยาบาลในประเทศไทย หรือส่งเสริมให้นักศึกษาต่างชาติเข้ามาเรียนในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย เป็นต้น

3. การไปลงทุนตั้งสถานบริการ (commercial presence) ในต่างประเทศ เช่น การไปตั้งโรงพยาบาลไทยในประเทศเพื่อนบ้าน
4. การให้บริการวิชาชีพโดยนักวิชาชีพไทยในต่างประเทศ (mobility of business people) เช่น การให้คำปรึกษาในการควบคุมคุณภาพ (quality control) ในกระบวนการผลิต โดยวิศวกรและช่างเทคนิคไทยในประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิต

เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทยไปสู่เศรษฐกิจบริการฐานความรู้ นโยบายที่รัฐบาลควรดำเนินการคือ การพัฒนาทักษะแรงงานโดยเน้นทักษะแรงงานทั่วไป (general skill) ผ่านระบบอุดมศึกษาที่มีคุณภาพสูง เนื่องจากสาขาบริการฐานความรู้จะต้องการแรงงานที่มีทักษะในการแก้ไขปัญหาทั่วไป (general problem solving skill) มีความสามารถในการสื่อสาร และมีความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับทักษะทั่วไปมากกว่าทักษะเฉพาะของอุตสาหกรรมการผลิต

นอกจากนี้ รัฐบาลยังควรพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และเปิดเสรีสาขาบริการโดยเฉพาะบริการสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น สาขาโทรคมนาคม และบริการธุรกิจ ซึ่งอาจมีการผูกขาดอยู่ เนื่องจากบริการเหล่านี้จะเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ที่สำคัญของบริการอื่นๆ ตลอดจนอุตสาหกรรมการผลิต

ในด้านแรงงาน รัฐบาลยังควรเปิดรับแรงงานมีทักษะและนักวิชาชีพจากต่างประเทศเพื่อส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศและทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างตลาดบริการฐานความรู้ที่มีขนาดใหญ่พอได้ และควรกำหนดมาตรฐานของแรงงานวิชาชีพให้มีคุณภาพสูงขึ้นเรื่อยๆ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ใช้บริการ และพัฒนาแบรนด์ของบริการไทย

นอกจากนี้ รัฐยังควรจูงใจให้เอกชนลงทุนในการสร้างนวัตกรรมในด้านต่างๆ ที่ใช้ความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนพัฒนาเมืองและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการใช้ความคิดสร้างสรรค์ เนื่องจาก ธุรกิจบริการหลายชนิดยังต้องอาศัยการพบปะซึ่งหน้า (face-to-face) ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ รัฐบาลยังควรจัดสรรเงินทุนวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ทั้งด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ที่สามารถต่อยอดและสร้างเอกลักษณ์ของบริการต่างๆ เช่น การท่องเที่ยว ซึ่งต้องอาศัยการเล่าเรื่อง (storytelling) เพื่อเพิ่มมูลค่า

ในขณะเดียวกัน นโยบายที่รัฐบาลพึงหลีกเลี่ยงคือ การคุ้มครองธุรกิจบริการ ซึ่งทำให้เกิดการผูกขาดและทำให้บริการเหล่านั้นไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดต้นทุนสูงต่อระบบเศรษฐกิจ

ข้อควรระวังในการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจบริการฐานความรู้คือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะไม่ลดลงตามที่กล่าวมาข้างต้นโดยอัตโนมัติ แต่จะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของแรงงานในบริการประเภทต่างๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจบริการขนาดใหญ่ ยังมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก เนื่องจากแรงงานจำนวนมากยังอยู่ในสาขาบริการดั้งเดิมที่มีค่าจ้างต่ำมาก ในขณะที่แรงงานอีกส่วนหนึ่งอยู่ในสาขาบริการฐานความรู้ เช่น การเงิน ซึ่งมีค่าตอบแทนสูงมาก นอกจากนี้ การลงทุนของรัฐในด้านการศึกษา โดยเฉพาะอุดมศึกษา ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งจะมีผลต่อความเหลื่อมล้ำในเศรษฐกิจบริการ โดยความเหลื่อมล้ำจะสูงหากครัวเรือนเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ในการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยรัฐบาลมีส่วนร่วมในการลงทุนต่ำ

ข้อควรระวังอีกประการหนึ่งคือ การมีสาขาบริการด้านการเงินขนาดใหญ่ โดยไม่มีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมอาจทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ดังที่เกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกาและอีกหลายประเทศในช่วงปีค.ศ. 2008-2009 นอกจากนี้ การส่งเสริมให้ผู้ป่วยต่างประเทศเข้ามารักษาพยาบาลในประเทศไทย ตามแนวความคิด medical hub จะมีผลทำให้ผู้ป่วยไทยเข้าถึงบริการดังกล่าวได้ยากขึ้น หากประเทศไทยไม่สามารถผลิตบุคลากรด้านสุขภาพได้อย่างเพียงพอ ในขณะที่ปิดกั้นนักวิชาชีพจากต่างประเทศมาให้บริการในประเทศไทยดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพ: ความท้าทายและโอกาสของประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโฉมหน้าของประเทศไทยในปีค.ศ. 2014 และประเทศไทยในปีค.ศ. 2045 ใน 3 ภาพสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ภาพสถานการณ์ที่ 3 ซึ่งประเทศไทยเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศเกษตรทันสมัยและบริการฐานความรู้ น่าจะเป็นภาพสถานการณ์ที่พึงปรารถนามากที่สุด เนื่องจาก เศรษฐกิจไทยจะมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยสูงที่สุด ซึ่งทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางได้ในปีค.ศ. 2028 หลังจากเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์เพียงไม่กี่ปี และมีรายได้ต่อหัวในปีค.ศ. 2045 สูงที่สุด ในขณะที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด และมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหน่วยมูลค่าเพิ่มต่ำที่สุด

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีสัดส่วนของอุตสาหกรรมการผลิตใน GDP ในระดับสูง ทำให้การเปลี่ยนผ่านตามภาพสถานการณ์ที่ 2 ทำได้ง่ายกว่าในระยะสั้น ดังนั้น ในระหว่างการเปลี่ยนผ่าน ภาพสถานการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้นคือ ส่วนผสมของภาพสถานการณ์ที่ 2 และภาพสถานการณ์ที่ 3 โดยจุดเชื่อมต่อของภาพสถานการณ์ทั้งสองคือ บริการธุรกิจที่รองรับอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งจะเชื่อมต่อระหว่างภาคบริการและภาคอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป ซึ่งจะเชื่อมต่อระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบประเทศไทยในปัจจุบัน และประเทศไทยในปีค.ศ. 2045
ในภาพสถานการณ์ต่างๆ

ดัชนี	ประเทศไทย 2014	“ประเทศไทยไปเรื่อยๆ”	“อุตสาหกรรมก้าวหน้า”	“เกษตรทันสมัย-บริการฐานความรู้”
อัตราการเติบโตเฉลี่ยของ GDP (% ต่อปี)	5.94	3.55	4.59	5.21
รายได้ที่แท้จริงต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐ)	5,480	17,016	23,736	28,402
ปีที่พ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง		2036	2028	2028
สัดส่วนมูลค่าเพิ่ม				
- เกษตรกรรม	12.3	4.4	3.1	3.8
- อุตสาหกรรมการผลิต	37.9	49.9	63.8	37.0
- บริการ	49.8	45.8	33.1	59.3
บริการดั้งเดิม	39.1			28.5
บริการฐานความรู้	10.7			30.8
ดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient)	0.39	0.37	0.42	0.33
สัดส่วนแรงงาน (%)				
- ในระบบ (formal sector)	40.2	60.4	67.2	73.9
- นอกในระบบ (informal sector)	59.8	39.6	32.8	26.1
สัดส่วนแรงงาน (%)				
- เกษตรกรรม	34.9	16.5	13.1	13.0
- อุตสาหกรรมการผลิต	15.6	15.7	12.0	16.7
- บริการ	49.4	67.8	75.5	70.3
บริการดั้งเดิม	43.3			59.4
บริการฐานความรู้	6.1			10.9
ปริมาณการปล่อย CO ₂ ทั้งหมด (พันตัน)	329,973	522,671	669,932	572,359
ปริมาณการปล่อย CO ₂ ต่อประชากร (ตัน/คน)	5.17	8.19	10.20	8.97
มูลค่าเพิ่มต่อหน่วยการปล่อย CO ₂ (ดอลลาร์ต่อตัน)	1,109	3,584	3,901	5,464

การเปลี่ยนผ่านไปสู่อนาคตที่พึงปรารถนาดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้สำเร็จก็ต่อเมื่อมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 4 ประการเกิดขึ้นคือ

1. **ทุนมนุษย์:** ความท้าทายที่สำคัญที่สุดคือ การพัฒนาทุนมนุษย์ (human capital) ให้มีคุณภาพสูง โจทย์สำคัญก็คือ ภาคอุตสาหกรรมการผลิตก้าวหน้าต้องการทักษะเฉพาะ แต่แรงงานไทยเปลี่ยนงานบ่อย ทำให้ไม่สามารถสะสมทักษะเฉพาะในระดับสูงได้ ในขณะเดียวกัน ภาคบริการฐานความรู้ต้องการทักษะทั่วไป แต่ระบบการศึกษาของไทยตั้งแต่ระดับพื้นฐานไปจนถึงอุดมศึกษายังมีคุณภาพต่ำ แนวทางที่เหมาะสมในการตอบรับความ

ท้าทายดังกล่าวคือ การพัฒนาให้ประชาชนไทยมีทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 (21st century skill) และส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของประชาชน⁴

2. เงินทุน: การจัดสรรเงินทุนในระบบเศรษฐกิจจะต้องจูงใจให้เกิดกิจกรรมที่เพิ่มผลิตภาพเช่น การทำวิจัยและพัฒนา ตลอดจนการสร้างนวัตกรรม ซึ่งต้องการเงินทุนสนับสนุนในหลายรูปแบบทั้ง เงินให้เปล่า (grant) จากภาครัฐ สินเชื่อ (credit) จากธนาคารพาณิชย์และเงินร่วมลงทุนเพื่อเริ่มกิจการ (venture capital) จากนักลงทุน ทั้งนี้ตามระดับความเสี่ยงของกิจกรรม
3. การบริหารจัดการ: การบริหารจัดการภาครัฐจะต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ โดยรัฐจะต้องมีขนาดไม่ใหญ่เกินไป และมีหน้าที่ที่เหมาะสมคือเสริมการทำงานของตลาด มีวินัยทางการเงินการคลังและมีธรรมาภิบาล ซึ่งหมายถึง มีความโปร่งใส (transparency) เปิดให้มีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ (participation) และมีความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งรวมถึงมีประสิทธิภาพในการให้บริการ
4. ตลาด: ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศแห่งการค้า (trading nation) ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) โดยเชื่อมโยงเข้ากับเศรษฐกิจโลก ทั้งนี้การเชื่อมโยงดังกล่าวอาจเริ่มต้นจากการเชื่อมโยงกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ก่อน

โครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจะมีผลทำให้สังคมไทยในอนาคตมีความหลากหลาย (diversity) และมีความซับซ้อน (complexity) มากกว่าปัจจุบันมาก ความหลากหลายและมีความซับซ้อนดังกล่าวจะทำให้การเปลี่ยนผ่านของสังคมเศรษฐกิจไทยก่อให้เกิดความขัดแย้ง เพราะผลประโยชน์ ความเชื่อ และวิถีคิดของคนกลุ่มต่างๆ จะแตกต่างกันมากขึ้น (ดู Saxer, 2014) การป้องกันและระงับความขัดแย้งที่มากับการเปลี่ยนผ่านจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากรัฐที่ควรเป็นผู้ป้องกันและระงับความขัดแย้ง มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (centralized) บริหารอย่างแยกส่วน (fragmented) ไม่เปิดกว้าง (closed) และไร้วินัย (undisciplined)

การเปลี่ยนผ่านจะเกิดขึ้นได้อย่างราบรื่นจึงต้องการภาครัฐที่เปิดกว้าง มีวินัยและกระจายอำนาจ แต่สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความท้าทายที่สำคัญที่สุดในการเปลี่ยนผ่านคือ การปฏิรูปภาครัฐ

⁴ ดู Bellanca and Brandt (2010).

เอกสารอ้างอิง

Bellanca, James and Ron Brandt (2010). 21st Century Skills: Rethinking How Students Learn, Leading Edge (ฉบับแปลเป็นไทยชื่อ “ทักษะแห่งอนาคตใหม่: การศึกษาเพื่อศตวรรษที่ 21” (ฉบับปรับปรุง) แปลโดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และ อธิป จิตตฤกษ์, สำนักพิมพ์ OpenWorlds)

Ilzetzki, Ethan; Enrique G. Mendoza and Carlos A. Vegh (2010) “How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?,” IMF Working paper, WP/11/52.

Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. Rogoff (2011), This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly, Princeton University Press.

Saxer, Marc (2014), Building the Good Society in Thailand: Resolving Transformation Conflict through Inclusive Compromise, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Selvakkumaran, S; Limmeechokchai, B; Masui, T; Hanaoka T and Y. Matsuoka (2014), “An Explorative Analysis of CO₂ emissions in Thai Industry sector under Low Carbon Scenario towards 2050,” Energy Procedia, 52.

Sharma, Ruchir (2012), Breakout Nations: In Pursuit of the Next Economic Miracles, W. W. Norton & Company.

Spilimbergo, Antonio; Steve Symansky and Martin Schindler (2009) “Fiscal Multipliers,” IMF Staff Position Note, May 2009.

Stern, Nicholas (2007), The Economic of Climate Change: The Stern Review, Cambridge University Press.

United Nations (2013), World Population Prospects: The 2012 Revision - Highlights and Advance Tables.

ภาคผนวก

แบบจำลองในสร้างภาพสถานการณ์เศรษฐกิจไทยใน 3 ทศวรรษ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เป็นผลรวมของ ผลคูณของผลิตภาพแรงงานในแต่ละสาขา กับ สัดส่วนแรงงานในแต่ละสาขาต่อประชากร และจำนวนประชากรทั้งหมด ดังสมการต่อไปนี้

$$GDP = \sum_{sector} \frac{VA_i}{L_i} \times \frac{L_i}{L} \times L$$

ทั้งนี้ ผลิตภาพแรงงานในแต่ละสาขา คือ มูลค่าเพิ่มต่อแรงงานในแต่ละสาขานั้น ($\frac{VA_i}{L_i}$) โดยแยก

ภาคการผลิตออกเป็น 3 สาขา คือ สาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการผลิต และบริการ

สัดส่วนแรงงานในแต่ละสาขาต่อประชากร ($\frac{L_i}{L}$) มาจากข้อมูลจริงในอดีตที่ผ่านมา และ ประเมินการไปข้างหน้าโดยใช้อัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างสาขาที่จะกล่าวถึงต่อไป

จำนวนประชากร (L) มาจากการประมาณการของสหประชาชาติ โดยเลือกภาพ สถานการณ์อัตราการเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง (medium-fertility case)

ตัวแปรภายนอก (exogenous variable) ที่สำคัญ 5 ตัว ที่ใช้ในการประมาณการคือ

- อัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมการผลิต โดยสาขาบริการถือเป็นส่วนที่เหลือ เพื่อให้อัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานสุทธิรวมทั้ง 3 สาขาเป็นศูนย์
- อัตราเจริญเติบโตของผลิตภาพแรงงานในทั้ง 3 สาขา

การกำหนดค่าตัวแปรภายนอกต่างๆ ให้เหมาะสม พิจารณาข้อมูลจาก 3 แหล่งคือ

- แนวโน้มที่ผ่านมาในอดีตโดยยึดจากข้อมูลจริง
- ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเศรษฐกิจมหภาค และเศรษฐกิจรายสาขาทั้งสาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการผลิต และบริการ
- ข้อมูลของประเทศที่ใช้เป็นต้นแบบเทียบเคียงคือ เกาหลีใต้ในภาพสถานการณ์ “อุตสาหกรรมก้าวหน้า” และ สหรัฐอเมริกาในภาพสถานการณ์ “เกษตรทันสมัยและบริการฐานความรู้”

ตารางที่ ผ 1 แสดงค่าตัวแปรภายนอกทั้ง 5 ตัวที่ใช้ในแบบจำลอง

ตารางที่ ๑ ค่าตัวแปรภายนอกที่ใช้ในแบบจำลอง

ข้อสมมติ	“ประเทศไทยไปเรื่อยๆ”	“อุตสาหกรรมก้าวหน้า”	“เกษตรทันสมัยและบริการฐานความรู้”
อัตราการเคลื่อนย้ายแรงงาน (ร้อยละต่อปี)			
ออกจากภาคเกษตร	-2.30	-3.00	-3.03
ออกจากภาคอุตสาหกรรม	0.00	-0.60	0.20
อัตราเติบโตของผลิตภาพแรงงาน (ร้อยละต่อปี)			
เกษตร	4.99	5.68	7.00
อุตสาหกรรมการผลิต	6.88	9.74	7.38
บริการ	4.47	4.17	6.89

ส่วนผลกระทบจากความเสี่ยงต่างๆ ที่จะทำให้ประเทศไทยพ้นจากประเทศรายได้ปานกลางล่าช้าออกไปนั้น เป็นไปตามข้อสมมติ (assumption) ดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรงจะทำให้ GDP ลดลงร้อยละ 10 โดยเป็นผลกระทบครั้งเดียว (one-time effect) โดยอ้างอิงจาก Stern (2007) และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- การรักษาพยาบาลจะสร้างภาระการคลังที่สูงขึ้นทำให้ภาครัฐเสียโอกาสในการลงทุนเทียบเท่าร้อยละ 6 ของ GDP ต่อปี และใช้ตัวคูณการลงทุนภาครัฐ (fiscal multiplier) เท่ากับ 1 จาก Spilimbergo et.al (2009) และ Ilzetzki et.al (2010)
- นโยบายประชานิยมซึ่งมีขนาดประมาณปีละ 1 แสนล้านบาท ทำให้ผู้ประกอบการในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ มีอัตราการปรับตัวช้าลงกว่าที่ควร ทำให้ผลิตภาพลดลงร้อยละ 1 ต่อปีในทุกสาขาเศรษฐกิจ
- วิกฤติอัตราแลกเปลี่ยน (currency crisis) ทำให้ต้องเสียเวลาในการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับมาในระดับเดิมประมาณ 2-3 ปี ในขณะที่ วิกฤติธนาคาร (banking crisis) ส่งผลให้เศรษฐกิจชะงักงันนาน 3-5 ปี โดยอ้างอิงจากประสบการณ์ของต่างประเทศ (ดู Reinhart and Rogoff, 2011)