TRF Policy Brief

ปีที่ 6 ฉบับที่ 4 / 2560

การคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของไทยเพื่อผลักดันประเทศให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง[1]

ประเด็นสำคัญ

- ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการยกระดับสถานะมาเป็นประเทศรายได้ระดับปานกลางขั้นสูง แต่ในลำดับขั้นต่อไปยังต้องการการเพิ่มรายได้ขึ้นอีก 2.2 เท่า ประเทศไทยกำลังติดอยู่ใน 'กับดัก' ประเทศรายได้ปานกลาง ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยต้องใช้เวลาที่ยาวนานมากที่จะก้าวไปสู่ระดับประเทศรายได้ขั้นสูง ประเทศไทยมีโอกาสที่จะก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางภายในปี พ.ศ. 2574 แต่ด้วยความเสี่ยงในหลายๆ ประเด็นที่อาจจะทำให้เวลาที่ก้าวพ้นกับดักต้องล่าช้ากว่านั้นมาก
- แนวทางในการผลักดันประเทศไทยให้พ้นกับดักรายได้ปานกลางจะต้องอาศัยการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายและภาครัฐควรที่จะต้องมีการพัฒนากลไกที่มีอยู่เดิมให้ทำงานมากขึ้น การลดต้นทุนการดำเนินธุรกิจที่เกิดขึ้นจากกฎระเบียบที่มากจนเกินควร ปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ที่เกิดขึ้นอย่างไม่เหมาะสม และการแก้ไขปัญหาการศึกษา
- เกณฑ์การคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 มิติ ได้แก่ 1. เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานที่มีอยู่ 2. เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน 3. เป็นอุตสาหกรรมขั้นนำของโลก และ 4. เป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูงในอนาคต แล้วนำตัวแปรชี้วัดเหล่านี้มาจัดกลุ่มออกเป็น 2 มิติใหญ่ ได้แก่ มิติความเข้มแข็งและคุณค่าทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน และมิติโอกาสในการพัฒนาในอนาคตที่ใช้ Product Space Analysis
- 10 อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่มีความโดดเด่นของไทย ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม (2) อุตสาหกรรมเคมีและเคมีภัณฑ์ (3) อุตสาหกรรมยางและพลาสติก (4) อุตสาหกรรมโลหะประดิษฐ์ (5) อุตสาหกรรมเครื่องจักรและอุปกรณ์ (6) อุตสาหกรรมเครื่องใช้สำนักงาน เครื่องจักรคำนวณและการบัญชี (7) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ (8) อุตสาหกรรมวิทยุ โทรทัศน์ อุปกรณ์สื่อสาร (9) อุตสาหกรรมอุปกรณ์ทางการแพทย์ อุปกรณ์แม่นยำและที่เกี่ยวกับสายตา และนาฬิกา และ (10) อุตสาหกรรมยานยนต์ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อเสนอ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย New Engine of Growth ของรัฐบาล จะพบว่ามีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- การผลักดันอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ ต้องการ (1) การกำหนดสินค้าและเทคโนโลยีทั้งที่อยู่ในกลุ่ม 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายของภาครัฐ และที่อยู่นอกเหนือจากกลุ่มดังกล่าว โดยควรที่จะมุ่งเน้นในกลุ่มที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจได้ในระยะยาวไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 - 7.2 ต่อปี ในขณะที่อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องควรที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 3.9-5 ต่อปี (2) การสนับสนุนอุตสาหกรรมควรที่จะให้ข้อเสนอแนะแบบเป็นชุด (Package) มีมากกว่าการสนับสนุนการลงทุน โดยข้อเสนอควรที่จะปรับตามข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจที่ภาคธุรกิจนั้นๆ ประสบอยู่โดยอาศัยความร่วมมือกับภาคเอกชน และ (3) ภาครัฐควรที่จะมุ่งเน้นที่กลไกการตรวจสอบและประเมินผลเป็นระยะ เพื่อที่จะมีการปรับเปลี่ยน เพิ่ม/ลด การสนับสนุนตามผลการประเมินเพื่อให้ตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

---

[1]สรุปและเรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง "การศึกษาแนวทางการคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของไทยเพื่อผลักดันประเทศให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง" โดย ดร. นณริฏ พิศลยบุตร และคณะ (2560) ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ดร.นณริฏ พิศลยบุตร : ผู้สรุปและเรียบเรียง)

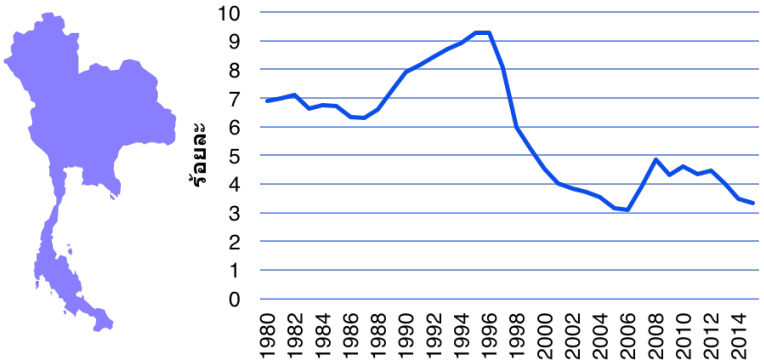
[2]การทบทวนวรรณกรรม พบว่ากรณีศึกษาของต่างประเทศได้มีการคัดเลือกอุตสาหกรรมโดยใช้เกณฑ์ความมั่นคงทางการทหาร แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่ปรากฏชัดว่ามีความเกี่ยวโยงกับปัญหากับดักประเทศรายได้ปานกลางโดยตรง จึงไม่ได้นำมารวมในการวิเคราะห์

1. บทนำ

"กับดักประเทศรายได้ปานกลาง" หรือ Middle-Income Trap คือ สภาพของประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จในการยกระดับรายได้จากการเป็นประเทศที่ยากจน (มีรายได้ประชาชาติต่อหัว หรือ GNI Per Capita ได้น้อยกว่า 1,025 US$ ในปี ค.ศ. 2015) มาเป็นประเทศรายได้ปานกลาง (กลุ่มล่าง Lower Middle Income มี GNI Per Capita ระหว่าง 1,026-4,035 US$ และ กลุ่มบน Upper Middle-Income มี GNI Per Capita ระหว่าง 4,036-12,475 US$) ในเวลาอันรวดเร็ว แต่กลับไม่สามารถพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีฐานะร่ำรวย (GNI Per Capita มากกว่า 12,475 US$) หรือสามารถพัฒนาได้แต่ต้องใช้เวลาที่ค่อนข้างยาวนาน

ทั้งนี้ แต่ละประเทศอาจจะมีกำแพง 'กับดัก' ที่แตกต่างกัน เกณฑ์ของประเทศที่ติดกับดัก หมายถึง ประเทศรายได้ปานกลางที่อัตราเจริญเติบโตเคยโตสูงกว่าร้อยละ 3.5 โดยเฉลี่ย และมีการขยายตัวที่ลดลงกว่าเดิมอย่างน้อยร้อยละ 2 สำหรับประเทศไทย ค่าเฉลี่ยของอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP Growth) ในช่วง ค.ศ. 1980-1996 เติบโตร้อยละ 7.69 ช่วง ค.ศ. 2000-2007 เติบโตร้อยละ 5.26 และช่วง ค.ศ. 2011-2015 เติบโตร้อยละ 2.88 จะเห็นได้ว่า Real GDP Growth ของไทยลดลงกว่าเดิมถึง 2 ครั้ง (ดูรูปที่ 1)

รูปที่1: ค่าเฉลี่ยของอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย 10 ปี



สำหรับค่ากลางจำนวนปีของการเลื่อนระดับรายได้จากประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มล่างมาเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มบนอยู่ที่ 28 ปี ขณะที่ ค่ากลางจำนวนปีของการเลื่อนระดับรายได้จากประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มบนมาเป็นประเทศที่มีรายได้สูงอยู่ที่ 14 ปี กรณีประเทศไทย ธนาคารโลกได้ยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจากระดับประเทศรายได้ปานกลางขั้นต่ำ มาเป็นระดับประเทศรายได้ปานกลางขั้นสูงในปี 2554 ณ ปัจจุบัน (2558) รายได้ต่อหัวของไทยอยู่ที่ 5,720 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี ในขณะที่ เส้นแบ่งรายได้ขั้นสูงจะอยู่ที่ 12,475 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี หรือคิดเป็นช่องว่าง 2.2 เท่า ดังนั้น ประเทศไทยยังมีโอกาสอีก 8 ปี ที่จะไปสู่ประเทศรายได้สูง (มากกว่า 12,475 US$) ก่อนที่จะติดอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลางอย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม เริ่มมีหลักฐานเชิงประจักษ์หลายชิ้นที่บ่งชี้ว่าประเทศไทยกำลังติดอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง ตัวอย่างเช่น การหดตัวลงของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth Slow-Down) นับตั้งแต่ช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1997 จนถึงปัจจุบัน การชะงักงันของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วง 13 ปีที่ผ่านมา หรือผลการทำ Simulation ของ Tangkitvanich and Bisonyabut (2015)ที่บ่งชี้ว่าประเทศไทยจะต้องใช้เวลาที่ค่อนข้างยาวนานในการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นสู่ระดับประเทศรายได้ขั้นสูง

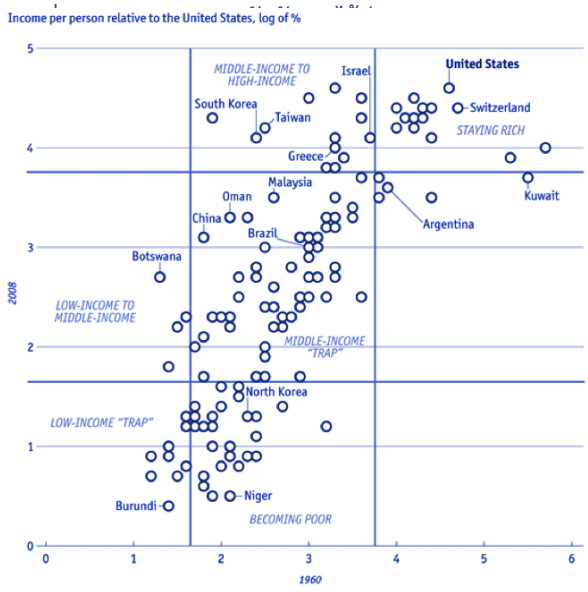
จากการทบทวนวรรณกรรมทางวิชาการ มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ก้าวพ้น 'กับดัก' และมีบางประเทศที่พ้นไปแล้วแต่ก็กลับมาติดอยู่ในกับดักอีกครั้ง นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการผลักดันประเทศให้พ้นกับดัก (เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ชิลี) หรือเป็นปัจจัยล้มเหลวที่นำไปสู่การติดกับดัก (เช่น บราซิล อินโดนีเซีย) (ดูรูปที่ 2)

เมื่อพิจารณากรณีศึกษาจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จสามารถผลักดันประเทศให้หลุดพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลางขึ้นมาเป็นประเทศที่ร่ำรวยได้สำเร็จ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ไต้หวัน เกาหลีใต้และฮ่องกง พบว่าการสนับสนุนอุตสาหกรรมแบบมุ่งเน้นเฉพาะ (เมื่อเทียบกับการสนับสนุนแบบทั่ว ๆไปไม่เฉพาะเจาะจง) เป็นหัวใจหลักสำคัญที่ช่วยให้

ประเทศประสบความสำเร็จดังกล่าว นั่นคือ การกำหนดอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่มีศักยภาพสูง เป็นกลยุทธ์หลักที่ช่วยนำพาประเทศให้หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

โดยอาศัยแนวคิดดังกล่าว ประเทศไทยจึงควรที่จะมีการศึกษาเกณฑ์การกำหนดอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ รวมทั้งการระบุถึงแนวทางการผลักดันอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ เพื่อช่วยให้ประเทศหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

รูปที่ 2: ป



ที่มา: World Bank (2012) China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society. Washington, DC

2. วิธีการศึกษา

การคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสม จะต้องตอบโจทย์วิจัยที่สำคัญ 4 ข้อ ได้แก่ 1. การจำแนกประเภทของเกณฑ์การคัดเลือกอุตสาหกรรม 2. การทบทวนเกณฑ์และผลการคัดเลือกอุตสาหกรรมของไทย 3. การคัดเลือกอุตสาหกรรมโดยอาศัยเกณฑ์ที่เหมาะสมจาก 2 ข้อข้างต้น และ 4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อผลักดันอุตสาหกรรมในข้อ 3 ทั้งนี้ เพื่อตอบโจทย์วิจัยทั้ง 4 ข้อข้างต้น การศึกษาได้อาศัยข้อมูลบทเรียนจากต่างประเทศกรณีที่ประสบความสำเร็จ และกรณีที่ไม่ประสบความสำเร็จ ข้อมูลข้อเสนอแนะจากวรรณกรรมภาคทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับ รวมทั้งเกณฑ์การคัดเลือกอุตสาหกรรมของไทยเป็นหลัก

นอกจากนี้ การศึกษายังได้กำหนดตัวแปรชี้วัดย่อย ๆ หลายตัวชี้วัด เพื่อให้สะท้อนภาพทั้ง 4 มิติข้างต้น แล้วนำตัวแปรชี้วัดดังกล่าวมาจัดกลุ่มออกเป็น 2 มิติใหญ่ ได้แก่ (1) มิติความเข้มแข็งและคุณค่าทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน (Strength and Benefit) ซึ่งจะเป็นการรวมปัจจัยพื้นฐานที่สะท้อนว่าอุตสาหกรรมมีความสอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่และ/หรือมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน อันได้แก่ มูลค่าเพิ่มรายสาขา อัตราเจริญเติบโตของมูลค่าเพิ่มรายสาขาเฉลี่ย 10 ปี จำนวนการจ้างงานแรงงานในระบบ อัตราเจริญเติบโตของจำนวนการจ้างงานแรงงานในระบบเฉลี่ย 10 ปี จำนวนการจ้างงานแรงงานนอกระบบ อัตราการเจริญเติบโตของจำนวนการจ้างงานแรงงานนอกระบบเฉลี่ย 10 ปี ดัชนีวัดการเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลัง มูลค่าการส่งออก อัตราการเจริญเติบโตของมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 10 ปี ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการแข่งขัน (Revealed Comparative Advantage หรือ RCA) และ (2) มิติโอกาสในการพัฒนาในอนาคต (Opportunities) ซึ่งจะพิจารณาว่าเป็นอุตสาหกรรมขั้นนำของโลกและ/หรือเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูงในอนาคต โดยจะอาศัยการวิเคราะห์ Product Space Analysis ที่ใช้การประมวลผลข้อมูลการส่งออกฐานข้อมูล UN Comtrade ร่วมกับข้อมูลระดับการพัฒนา GNI Per Capita (Atlas Method) ของธนาคารโลกโดยแยกออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ (1) ดัชนีความซับซ้อนในสินค้าที่ส่งออก (2) ขนาดของตลาดที่เป็นไปได้ (3) อัตราเจริญเติบโตของขนาดของตลาดที่เป็นไปได้ (4) ความยากง่ายในการผลิตสินค้าภายใต้ความสามารถในปัจจุบันที่มีอยู่

การวิเคราะห์ Product Space Analysis เป็นเครื่องมือที่มีจุดเด่นอยู่ที่การ

ประเมินโอกาสในการพัฒนาในอนาคตของแต่ละอุตสาหกรรมตามแนวคิดในภาคทฤษฎีสมัยใหม่ ทั้งนี้ Product Space หมายถึง เครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างสินค้าที่ถูกส่งออกทั้งหมดในโลก สินค้าส่งออกทั้งหมดจะถูกเชื่อมโยงกันภายใต้สมมติฐานที่ว่าสินค้าที่ต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่คล้ายคลึงกัน (ปัจจัยทุน ปัจจัยทุนมนุษย์ ปัจจัยทุนทางวัฒนธรรม ระดับเทคโนโลยี ปัจจัยเชิงสถาบัน ฯลฯ) จะมีแนวโน้มที่จะถูกผลิตและจะส่งออกไปพร้อมๆ กัน ด้วยความคล้ายคลึงกันนี่เองที่ทำให้การก้าวข้ามจากสินค้าที่ตนเองมีความชำนาญ ไปยังสินค้าอื่นๆ ที่ตนเองไม่มีความชำนาญจะมีความยากง่ายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ Product Space Analysis เป็นเครื่องมือสมัยใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากเครื่องมือ RCA ที่มีอยู่เดิมใน 2 มิติ คือ (1) การวิเคราะห์ได้เชื่อมโยงสินค้าที่ถูกส่งออกเข้ากับระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศ ซึ่งนำไปสู่กลยุทธ์การเลือกสินค้าที่เหมาะสมของแต่ละระดับการพัฒนา และ (2) การวิเคราะห์ได้ลดข้อสมมติของการวิเคราะห์แบบเดิมที่ว่าแต่ละประเทศสามารถที่จะเลือกสินค้าที่ตนอยากจะผลิตและส่งออกได้อย่างอิสระเสรี แต่ถูกจำกัดด้วยปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่แต่ละประเทศมีอยู่

3. ข้อค้นพบจากการศึกษา

3.1 การจำแนกประเภทของเกณฑ์การคัดเลือกอุตสาหกรรม

พบว่าเกณฑ์การคัดเลือกอุตสาหกรรมในมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์สามารถจำแนกออกเป็น 4 มิติ ได้แก่

1. การเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานที่มีอยู่ซึ่งเป็นมิติที่สำคัญ เนื่องจากจะทำให้อุตสาหกรรมเป้าหมายสามารถพัฒนาต่อยอดได้ไม่ยาก ต้นทุนในการแทรกแซงกลไกตลาดจึงมักจะอยู่ในระดับที่ต่ำ

2. การเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างราบรื่น ไม่ใช่แบบก้าวกระโดดไปสู่กิจกรรมใหม่ๆ ในทันที โดยในมิตินี้ควรที่จะแบ่งออกเป็น 2 มิติย่อย ได้แก่ ความสำคัญในแง่ของการสร้างมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเปรียบเสมือนการเสริมโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีอยู่ และความสำคัญในแง่ของการจ้างงาน ซึ่งควรที่จะพิจารณาความเหมาะสมตามระดับการพัฒนา ซึ่งเปรียบเสมือนการพัฒนาฟันเฟืองของระบบเศรษฐกิจ

3. การเป็นอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก ซึ่งหมายถึงความสามารถในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในระยะยาว พร้อมๆ กับการมุ่งเน้นในกิจกรรมที่เน้นปัจจัยทุนและเทคโนโลยีเข้มข้น ซึ่งเป็นทิศทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีรายได้ปานกลางขั้นสูงเช่นประเทศไทย

4. อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูงในอนาคต หมายถึง อุตสาหกรรมที่มีจุดเด่นในแง่ของการเป็นตลาดที่คาดว่าจะมีความต้องการสูงในอนาคต หรือเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จะช่วยสร้างเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ในการทบทวนวรรณกรรมยังพบมิติ อุตสาหกรรมเพื่อสร้างความมั่นคงทางการทหาร แต่การศึกษานี้ไม่ได้นำมิตินี้มาพิจารณา

3.2 การทบทวนเกณฑ์และผลการคัดเลือกอุตสาหกรรมของไทย

จากการพิจารณาการคัดเลือกอุตสาหกรรมของไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะทำงานส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน พบว่า นอกจากผลการศึกษาของคณะทำงานส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนแล้ว การคัดเลือกอุตสาหกรรมของหน่วยงานอื่นๆ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลักดันประเทศให้ก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางโดยตรง จึงทำให้การคัดเลือกสินค้า/อุตสาหกรรมอาจจะมีขนาดที่ใหญ่หรือเล็กจนเกินไป ไม่สอดคล้องกับการผลักดันเป็นยุทธศาสตร์เพื่อให้ประเทศก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลาง นอกจากนี้ เกณฑ์การคัดเลือกอุตสาหกรรมที่มีอยู่ ยังไม่ได้คำนึงถึงแนวคิดสมัยใหม่ที่ถูกนำเสนอในภาคทฤษฎี ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีจุดเด่นอยู่ที่การประเมินโอกาสในการพัฒนาในอนาคตของแต่ละอุตสาหกรรม

สำหรับการคัดเลือกอุตสาหกรรมของคณะทำงานส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนนั้นจะมุ่งเน้นที่บริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต และอาศัยการสำรวจความเห็นจากภาคธุรกิจเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งวิธีการที่สำคัญในการคัดเลือกอุตสาหกรรม ดังนั้น ผลการศึกษาในบทความนี้ จึงควรที่จะนำไปเป็นข้อสนับสนุนการผลักดันอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ร่วมกับข้อเสนอ 10 อุตสาหกรรมของภาครัฐของคณะทำงานส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนที่กำลังดำเนินการอยู่

3.3 การคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของไทยที่มีความเหมาะสม

เมื่อพิจารณาในมิติของคุณค่าในปัจจุบัน และโอกาสในการพัฒนาในอนาคตแล้ว

10 อุตสาหกรรมที่ควรจะได้รับการพิจารณาเป็นอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ (ตารางที่ 1) ประกอบไปด้วย 1. อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม 2. อุตสาหกรรมเคมีและเคมีภัณฑ์ 3. อุตสาหกรรมยางและพลาสติก 4. อุตสาหกรรมโลหะประดิษฐ์ 5. อุตสาหกรรมเครื่องจักรและอุปกรณ์ 6. อุตสาหกรรมเครื่องใช้สำนักงาน เครื่องจักรคำนวณและการบัญชี 7. อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ 8. อุตสาหกรรมวิทยุ โทรทัศน์ อุปกรณ์สื่อสาร 9. อุตสาหกรรมอุปกรณ์ทางการแพทย์ อุปกรณ์แม่นยำและที่เกี่ยวกับสายตา และนาฬิกา และ 10. อุตสาหกรรมยานยนต์

ใน 10 อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ข้างต้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มหลัก (รูปที่ 3) ได้แก่ กลุ่มที่มีค่าดัชนีประเมินคุณค่าในปัจจุบันอยู่ในระดับสูง แต่ค่าดัชนีประเมินโอกาสในอนาคตอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก (ได้แก่ กลุ่ม 1, 3 และ 6 ในตารางที่ 1) กลุ่มที่ค่าดัชนีประเมินคุณค่าในปัจจุบันและดัชนีประเมินโอกาสในอนาคตอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง (ได้แก่ กลุ่ม 2, 7 และ 10 ในตารางที่ 1) และกลุ่มที่ค่าดัชนีประเมินคุณค่าในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ต่ำ ในขณะที่ดัชนีประเมินโอกาสในอนาคตอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง (ได้แก่ กลุ่ม 4, 5, 8 และ 9 ในตารางที่ 1)

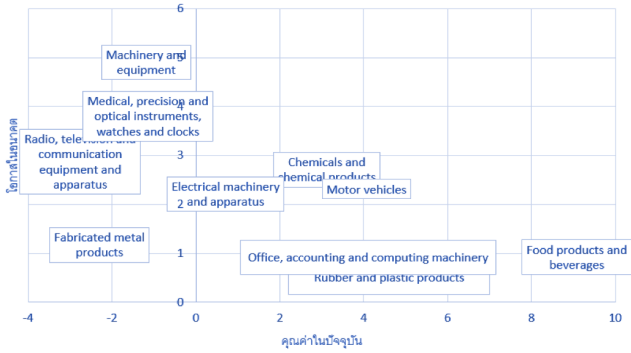
ตารางที่ 1 แสดงผลการคัดเลือกอุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งพิจารณาจากดัชนีประเมินคุณค่าในปัจจุบันและดัชนีประเมินโอกาสในอนาคต

10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย	คุณค่าในปัจจุบัน	โอกาสในอนาคต
1. Food products and beverages	9.08	0.92
2. Chemicals and chemical products	3.12	2.71
3. Rubber and plastic products	4.61	0.51
4. Fabricated metal products	-2.30	1.17
5. Machinery and equipment	-1.18	4.90
6. Office, accounting and computing machinery	4.11	0.92
7. Electrical machinery and apparatus	0.71	2.21
8. Radio, television and communication equipment and apparatus	-2.76	2.87
9. Medical, precision and optical instruments, watches and clocks	-1.15	3.80
10. Motor vehicles	4.07	2.31

ใน 10 อุตสาหกรรมมีสัดส่วนในมูลค่าเพิ่มร้อยละ 19.3 (2557) ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.8 ในปี 2548 ใน 10 ปีที่ผ่านมา มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นทั้งในระบบและนอกระบบ คิดรวมกว่า 3.7 ล้านคน หรือร้อยละ 9.7 ของแรงงานทั้งหมด และมีอัตราเจริญเติบโตเฉลี่ยในรอบ 10 ปีที่ร้อยละ 4.2 (เทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ ร้อยละ 3.1) ทั้งนี้โดย 10 อุตสาหกรรมสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่ปัจจุบันดีมาก อนาคตดีแบบจำกัด กลุ่มที่ปัจจุบันและอนาคตดี และกลุ่มที่ปัจจุบันมีข้อจำกัดแต่มีโอกาสในอนาคตดี (ดูรูปที่ 3)

สำหรับการก้าวพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ทั้ง 10 อุตสาหกรรมต้องมีอัตราเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี เพื่อที่จะสร้างผลเกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมอื่นๆ ให้เติบโตร้อยละ 3.9 ต่อปี ซึ่งจะทำให้อัตราเจริญเติบโตของไทยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.7 ต่อปี และจะทำให้ประเทศไทยพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลางภายในปี 2579 หรือ ณ สิ้นสุดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีตามเป้าหมายของภาครัฐ

รูปที่ 3: แสดงกลุ่มอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ในระบบพิกัด x-y

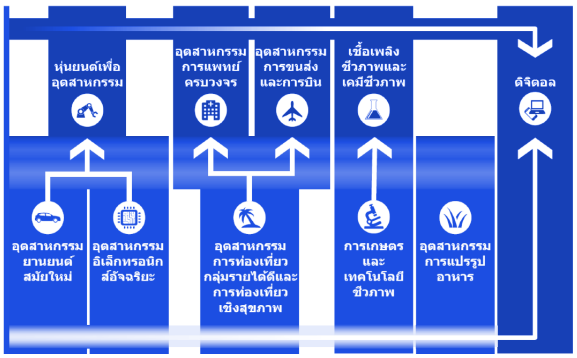


4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1 เปรียบเทียบกับข้อเสนอ 10 อุตสาหกรรมของภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่า 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย New Engine of Growth ของภาครัฐ (ดูรูปที่ 4) มีความสอดคล้องกับ 10 อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่ได้จากเกณฑ์การคัดเลือกข้างต้น โดยข้อเสนอ 10 อุตสาหกรรมของภาครัฐโดยมากจะเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่นำเสนอ ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรม Motor Vehicle อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรม Office, Accounting, and Computing Machinery และอุตสาหกรรม Radio, Television and Communication Equipment and Apparatus อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรม Food Products and Beverages อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรม Machinery and Equipment อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ เป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรม Chemicals and Chemical Products และอุตสาหกรรม Rubber and Plastic Products อุตสาหกรรมการเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ อุตสาหกรรมการบิน และโลจิสติกส์ และอุตสาหกรรมดิจิตอล เป็นอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องที่สำคัญซึ่งควรจะได้รับการสนับสนุนอุตสาหกรรมของงานวิจัยอยู่แล้ว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ และอุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร จะมีความเกี่ยวข้องกับภาคบริการ ซึ่งไม่ได้อยู่ในกรอบการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมโดยตรง แต่ข้อมูลผลประโยชน์ในปัจจุบันบ่งชี้ถึงความสำคัญของทั้งสองอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจรยังเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรม Medical, Precision and Optical Instruments, Watches and Clock

รูปที่ 4: 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย New Engine of Growth ของภาครัฐ



4.2 แนวทางการผลักดันอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์

1) ภาครัฐควรที่จะทำการคัดเลือกสินค้า/เทคโนโลยีภายในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ โดยมุ่งเน้นที่การผสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการคัดเลือก พร้อมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน เช่น สินค้าที่อยู่นอกเหนือจากที่ระบุใน 10 อุตสาหกรรมของภาครัฐ แต่ยังอยู่ใน 10 อุตสาหกรรมในงานวิจัย ให้กำหนดเกณฑ์การเติบโตของมูลค่าเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 5-7.2 ในขณะที่อุตสาหกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง (ต้นน้ำ-กลางน้ำ-ปลายน้ำ) ควรที่จะมีการเชื่อมโยงอย่างชัดเจน และมีการเติบโตไม่น้อยกว่าร้อยละ 3.9-5

2) การคัดเลือกสินค้า/เทคโนโลยี ควรที่จะมีสภาพเป็นพลวัต โดยในกรอบ 20 ปี สถานการณ์ในอนาคตสามารถเปลี่ยนแปลงได้ กลุ่มสินค้า/เทคโนโลยี หรือแม้กระทั่งอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่เคยมีความเหมาะสมอาจจะไม่มีความเหมาะสมในอนาคต ในขณะที่อุตสาหกรรมที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบันอาจจะมีความเหมาะสมในอนาคต หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม คือ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น การใช้เกณฑ์ในตัวอย่างที่ผ่านมา

3) แนวทางการสนับสนุน ควรที่จะมีมากกว่าแค่นโยบายการให้แรงจูงใจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ภาครัฐจึงควรที่จะพิจารณานโยบายอื่นๆ ควบคู่อย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลักดันอุตสาหกรรม ข้อเสนอควรที่จะมาจากการผสานความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยกำหนดข้อเสนอในลักษณะที่เป็นชุดข้อเสนอที่รวมมาตรการแรงจูงใจในด้านอื่นๆ ร่วมกับมาตรการตรวจสอบและประเมิน และเป้าหมายอุตสาหกรรมที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอที่สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละอุตสาหกรรม พร้อมกับการสร้างกลไกความรับผิดชอบ ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายเพื่อผลักดันอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ นอกจากนโยบายแบบพุ่งเป้า (Specific) ทั้งด้านอุตสาหกรรมและคนแล้วยังควรมีกลไกสนับสนุนทั่วไปควบคู่ไปด้วย

ทางแก้ไขปัญหา	นโยบายภาครัฐพิเศษ	กลไกสนับสนุนทั่วไป
อุตสาหกรรม	นโยบายอุตสาหกรรมแบบพุ่งเป้า	ปัญหาต้นทุนจากนโยบายภาครัฐ (เช่น กฎระเบียบ กฎหมาย) ปัญหา Economic Rent จากนโยบายภาครัฐ/การผูกขาดตลาด (การแสวงหากำไรโดยไม่ต้องพัฒนา)
คน	นโยบายการพัฒนาคนแบบพุ่งเป้า	ปัญหาทางด้านการศึกษา (เข้าถึง/คุณภาพการศึกษา/และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา)
	↓ การคัดเลือกอุตสาหกรรม	↓ กลไกเสริมเพื่อสนับสนุน

4) การพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อสนับสนุนการผลักดันอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ ภาครัฐควรจะมีการกำหนดหน่วยงาน/องค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินที่ชัดเจน โดยอาศัยหลักการประเมินตามหลักวิชาการ และนำผลการประเมินมาเป็นส่วนหนึ่งของการขยายการสนับสนุนในอนาคต ทั้งนี้ ภาครัฐอาจจะพิจารณาปรับเพิ่ม/ลดการสนับสนุน หรือแม้กระทั่งการยุติการสนับสนุนหากผลการประเมินออกมาไม่ได้ตามเกณฑ์และเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ในตอนแรก

5) ข้อพึงระวังในการกำหนดนโยบาย มี 3 ประการ คือ

1. นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรม ควรจะมีความชัดเจนแน่นอน และมีความต่อเนื่องในระยะเวลาที่สมควร การเปลี่ยนแปลงทิศทางการสนับสนุนอุตสาหกรรมโดยปราศจากเหตุผลที่เหมาะสมจะทำให้เกิดความเสี่ยงในการลงทุน ทำให้โอกาสในการผลักดันอุตสาหกรรมให้ประสบความสำเร็จลดลง

2. ภาครัฐควรระวังการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเข้ามาผลักดันการสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ไม่มีศักยภาพ หรือมีศักยภาพน้อย ทำให้ภาครัฐสูญเสียโอกาสที่จะผลักดันอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพมากกว่าอย่างแท้จริง

3. การคัดเลือกอุตสาหกรรมมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ และโอกาสที่จะประสบความล้มเหลว ความท้าทายในการผลักดันอุตสาหกรรมเป้าหมายให้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว มาพร้อมกับต้นทุนของการแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐ ในระหว่างทางที่ภาครัฐผลักดันอุตสาหกรรม สิ่งที่ภาครัฐจะต้องตัดสินใจเสมอ คือ โอกาสที่จะประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับต้นทุนที่เสียไป และโอกาสในอนาคตจะเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

Tangkitvanich Somkiat, and Bisonyabut Nonarit (2015). *Toward High-Quality Growth: Thailand's Challenges and Opportunities in the Next Three Decades.* TDRI Quarterly Review. March.

นณริฏ พิศลยบุตร และคณะ (2560). *การศึกษาแนวทางการคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของไทยเพื่อผลักดันประเทศให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง (The Study on the Proper Selection Method of Strategic Industries to Push Thai Economy out of the Middle-Income Trap).* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

TRF Policy Brief (หรือ เอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสารที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงานจากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัยของ สกว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัตินโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัยของ สกว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็นวิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษาเอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะของบทสรุปเชิงนโยบายที่มี เนื้อหากระชับ มีความยาวประมาณ 5-8 หน้า และพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น

เจ้าของ โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
กองบรรณาธิการ ดร.ภาคภูมิ ทิพคุณ, แพรว ศิริพรกิตติ
สถานที่ติดต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็มทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400 โทร. 0-2278-8200 ต่อ 8329 โทรสาร 0-2298-0032
ดาวน์โหลดเอกสารนี้ได้ที่ http://prp.trf.or.th