

การปรับตัวทางโครงสร้าง

รศ.ดร.อุดม เกิดพิบูลย์

คำนำ

ท่านผู้อ่านคงได้เคยเห็นคำว่า “การปรับโครงสร้าง” ที่ปรากฏในสื่อต่าง ๆ และในนโยบายของรัฐบาลในบางโอกาส แต่ผู้เขียนรู้สึกว่ายังสื่อความหมายที่ไม่ถูกต้อง คือมีความหมายคล้ายกับว่าเป็นความตั้งใจของรัฐบาลที่จะเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจให้เป็นไปในรูปแบบที่ต้องการ ความจริงแล้วการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นเรื่องของกลไกตลาดที่จะกำหนดว่าภาคการผลิตอะไรที่ควรลดหรือเลิก และภาคการผลิตอะไรที่ควรเติบโต ทั้งนี้โดยมีกลไกราคาเป็นสัญญาณและเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงขอเรียกชื่อกระบวนการนี้ว่า การปรับตัวทางโครงสร้าง ที่ตรงกับความหมายทางสากล คือ Structural adjustments กระบวนการเช่นนี้จะเกิดขึ้นอย่างปรากฏชัดเมื่อมีการเปิดการค้าเสรีอย่างแพร่หลาย กิจกรรมผลิตสินค้าและบริการหลายชนิดทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการที่ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าและบริการนำเข้าจากต่างประเทศที่หลังไหลเข้ามามากขึ้นที่เราขาดความได้เปรียบทางทรัพยากรและเทคโนโลยี จะต้องลดหรือเลิกการผลิต แต่ในขณะที่เดียวกันจะมีสินค้าและบริการหลายชนิดในต่างประเทศที่มีตลาดเปิดกว้างต่อการส่งออกของเรามากขึ้น สินค้าและบริการเหล่านี้ บางชนิดจะมีลักษณะสอดคล้องกับความได้เปรียบของเราทางด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี แม้ว่าจะยัง

ไม่ปรากฏชัดเพราะยังมิได้รับการพัฒนาให้ถูกต้องตามศักยภาพ การผลิตสินค้าและบริการเหล่านี้จะเป็นโอกาสใหม่ที่เราจะเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตจากภาคการผลิตที่ต้องลดและเลิกไปสนับสนุนการเติบโต และถ้ากระบวนการปรับตัวทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ดำเนินไปอย่างราบรื่นเราจะพบว่า ผลประโยชน์ต่อชาติจากโอกาสใหม่ในตลาดโลกจะมากกว่าความสูญเสียจากการลดหรือเลิกการผลิตในภาคที่เราไม่ถนัดเหล่านั้นเสียอีก

ความล้มเหลวของกลไกการปรับตัว

ท่านผู้อ่านคงจะได้เห็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อต่าง ๆ ที่กล่าวว่าการค้าเสรีและการแข่งขันจากต่างประเทศ ทำให้กิจการต้องล้มเลิก คนงานตกงาน และมีการต่อต้านกระแสการค้าเสรีที่มีกลุ่มองค์กรเอกชนเข้าสนับสนุน ความทุกข์ยากเช่นนี้เป็นความจริงและเกิดความสูญเสียทางสังคมอย่างใหญ่หลวง เกิดความแตกแยกและเสียเสถียรภาพทางการเมือง

ผู้เขียนใคร่จะกล่าวว่า ความทุกข์ยากเหล่านี้มิใช่เป็นผลของการค้าเสรี แต่เป็นผลของความล้มเหลวของกลไกการปรับตัวทางโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจของเราเอง ที่มีได้อำนวยให้การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตเกิดขึ้น และได้กระตุ้นให้ภาคการผลิตที่มี

อนาคตการตลาดเปิดกว้างในต่างประเทศได้ ขยายตัวเพื่อตัดวงจรผลประโยชน์ และรับคนงานที่ตกงานจากภาคการผลิตที่ต้องลดและเลิก

ความล้มเหลวของกลไกการปรับตัวทางโครงสร้างเกิดจากปัจจัยหลายประการ ผู้เขียนคาดหมายว่าคงมีดังนี้

(1) ความไม่กระตือรือร้นในภาคเอกชนที่ผลิตเพื่อส่งออก ที่จะใช้กำไรที่ได้ในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูไปในการลงทุนเปลี่ยนเครื่องจักรอุปกรณ์ที่สามารถผลิตสิ่งของที่มีมูลค่าสูงขึ้น และไม่สนใจที่จะลงทุนวิจัยและพัฒนาผลผลิตใหม่ ๆ ที่ตลาดภายนอกมีอนาคตดีกว่าสินค้าในสายการผลิตขณะนั้น แต่พอใจที่จะใช้กำไรที่ได้ไปในการลงทุนเก็งกำไรในตลาดหุ้น

(2) ภาคเกษตรที่ผลิตเพื่อส่งออก หรือแข่งขันกับการนำเข้าไม่กระตือรือร้นที่จะแสวงหาวิธีเพิ่มความสามารถในการผลิต (Productivity) จากที่ดินและเครื่องจักรอุปกรณ์ที่มีอยู่ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน หรือแสวงหาพืชผลรายการใหม่ ๆ ที่มีมูลค่าสูง และตลาดกำลังเติบโตเมื่อมีปัญหาจากการแข่งขันหรือไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภคก็มักจะหวังพึ่งการอุดหนุนและการพยุงราคาจากรัฐบาลเป็นทางแก้ปัญหาของตนเอง วิธีการเช่นนี้กำลังเป็นที่นิยมและแพร่หลายไปอย่างรวดเร็ว ครอบคลุมพืชผลและปศุสัตว์เกือบทุกชนิดแล้ว

(3) ในภาครัฐบาลก็มีการปกป้องการผลิตอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ด้วยการให้เงินอุดหนุนจำกัดการนำเข้า และประกันราคา ที่มีผลเป็นการบิดเบือนระบบราคาและให้สัญญาณที่ผิดเพี้ยน

ตลาดถึงต้นทุนและผลตอบแทนที่แท้จริง

(4) การใช้กลยุทธ์ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นเวลานาน ทำให้รัฐบาลทุ่มเททรัพยากรและความสนใจไปสู่การผลิตชนิดนี้ แต่ละเลยภาคการผลิตที่เรามีศักยภาพทางด้านทรัพยากรและเทคโนโลยี ถูกทอดทิ้งขาดการวิจัยและพัฒนา และการส่งเสริม เมื่อโอกาสมาถึง คือมีการเปิดเสรีการค้าในตลาดต่างประเทศ เราก็ไม่สามารถตอบสนองได้

(5) ด้วยเหตุผลทางการเมือง รัฐบาลมักทำตามข้อเรียกร้องและการใช้อำนาจกดดันของกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการปกป้องภาคการผลิตที่ควรจะลดหรือเลิก ทำให้การปกป้องและอุดหนุนกลายเป็นกิจกรรมถาวรที่ขัดขวางการปรับตัวทางโครงสร้าง

ด้วยเหตุเหล่านี้ที่ทำให้กลไกการปรับตัวทางโครงสร้างที่ควรจะทำเนินไปเองโดยธรรมชาติไม่สามารถทำงานได้ เมื่อมีการแข่งขันมาจากต่างประเทศ จึงมีแต่ความสูญเสียและทุกข์ยาก แต่ผลประโยชน์ที่ควรได้รับนั้นไม่เกิดขึ้นเลย เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายแก้ไขที่ถูกต้องจึงมิใช่การต่อต้านกระแสการค้าเสรีตามที่ผู้บริหารและนักการเมืองตลอดจนประชาชนบางท่านเข้าใจ แต่อยู่ที่จะทำอย่างไรให้กลไกการปรับตัวเริ่มทำงานและแสวงหาทางตัดวงจรผลประโยชน์จากการค้าเสรี

นโยบายเพื่อการปรับตัวทางโครงสร้าง

เมื่อการปรับตัวทางโครงสร้างไม่สามารถเกิดขึ้นได้เองจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องเข้ามาใช้มาตรการแทรกแซงเพื่อส่งเสริมให้กลไกตามธรรมชาติกลับทำงานเป็นปกติ วัตถุประสงค์ของนโยบายการปรับตัวทางโครงสร้างก็คือ อำนวยความสะดวกให้ภาค

เกษตรอุตสาหกรรม และบริการที่ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ลดและเลิกการผลิต โดยเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคม น้อยที่สุด และโยกย้ายปัจจัยการผลิตทั้งเครื่องจักรอุปกรณ์ และคนงาน ไปสู่ภาคการผลิตที่กำลังเติบโตจากโอกาสใหม่ในต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมการผลิตในข่ายนี้ให้เร่งรัดการปรับตัวเพื่อตักตวงโอกาสใหม่ ก่อนที่ผู้แข่งขันของเราในต่างประเทศจะแย่งชิงไปเสียก่อน

นโยบายเพื่อการปรับตัวทางโครงสร้างที่ทำงานได้ผลจะต้องทำอย่างครบวงจร คือ ประกอบด้วยมาตรการเพื่อลดความรุนแรงของผลกระทบจากการแข่งขันและมาตรการเพื่อเพิ่มความสามารถในการได้รับผลประโยชน์จากโอกาสใหม่ที่เกิดจากการค้าเสรีในต่างประเทศ คือจะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) การสร้างกลไกทางสถาบันเพื่อบริหารและจัดการโครงการสงเคราะห์ผู้ประสบความเสียหายจากการแข่งขัน ทั้งมาตรการระยะสั้น สำหรับปัญหาเฉพาะหน้า และมาตรการระยะยาวเพื่ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจสามารถตอบสนองต่อโอกาสใหม่ในภาคการผลิตที่จะเติบโตต่อไปในกาลข้างหน้า

(2) การเตรียมการในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ผลประโยชน์จากการเปิดเสรีในต่างประเทศได้ตกทอดมาสู่ระบบเศรษฐกิจของชาติเต็มที่ตามศักยภาพทางทรัพยากรและเทคโนโลยีของเรา และมีการกระจายผลประโยชน์นี้ระหว่างกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบทอย่างเสมอภาค

เป้าหมายของมาตรการกลุ่มแรกก็คือ คนงานและเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการลดและการเลิกผลิตที่เป็นมาตรการในรูปแบบของสวัสดิการสังคม และแสวงหาช่องทางปกป้องตัวเองจากข้อตกลงว่าด้วยมาตรการคุ้มกัน (Agreement on Safeguards) มาตรา 19 ของข้อตกลง GATT 1994 และการปรับปรุงใหม่ที่อนุญาตให้ประเทศภาคีใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าได้เป็นการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศอันเป็นผลเนื่องมาจากการนำเข้าสินค้าดังกล่าวในเวลาอันรวดเร็ว แต่ต้องพิสูจน์ให้ WTO เห็นชอบว่า ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง โดยให้ใช้มาตรการดังกล่าวได้ไม่เกิน 4 ปี และห้ามใช้มาตรการนี้กับสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนา สำหรับมาตรการระยะยาว ก็จะประกอบด้วยโครงการเพิ่มโอกาสที่หมายถึงการฝึกอบรมฝีมือคนงานในวิชาชีพใหม่ที่จะอยู่ในความต้องการของภาคการผลิตที่กำลังจะเติบโต และตอบสนองโอกาสใหม่ในตลาดต่างประเทศ แม้ว่าในขณะนี้จะมีรายงานมาว่าไม่ได้รับความสนใจจากคนงานและประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นของธรรมดา เพราะเขายังมองไม่เห็นถึงโอกาสที่จะใช้ประโยชน์ แต่เมื่อภาคการผลิตในส่วนนี้เริ่มเติบโต และตอบสนองต่อความต้องการของตลาดโลกก็必将มีความต้องการคนงานประเภทนี้เกิดขึ้น และเขาจะทราบถึงคุณค่า

สำหรับมาตรการในองค์ประกอบที่ 2 จะหมายถึงมาตรการส่งเสริมให้มีการลงทุนในกิจการใหม่ที่ตลาดในต่างประเทศกำลังขยายตัวจากการเปิดเสรีและแสวงหาช่องทางเข้าถึงตลาดนั้น ตลอดจนสำรวจและวิจัยเศรษฐกิจ

ของเราเองว่า ด้วยทรัพยากรและเทคโนโลยีที่มีอยู่ และสามารถพัฒนาต่อไปได้นั้น เรามีความสามารถเฉพาะหรือมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าและบริการอะไรบ้าง แล้วลงทุนบุกเบิกด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนประเภทที่ไม่เป็นการละเมิดข้อตกลงของ GATT หรือ WTO คือการอุดหนุนที่ไม่ใช่เป็นการทั่วไป หรือการอุดหนุนที่ให้เฉพาะเจาะจงแต่เป็นไปเพื่อการวิจัย และพัฒนาภูมิภาคที่ดีโอกาส สำหรับหน่วยธุรกิจที่มีอยู่แล้วที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการก็อาจใช้มาตรการจูงใจทางด้านภาษีเพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุนเปลี่ยนเครื่องจักรอุปกรณ์เรียนรู้และเปลี่ยนเทคโนโลยี และลงทุนวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ ตลอดจนแสวงหาความเข้าถึงตลาดใหม่ที่กำลังเติบโต

สรุป

มาตรการส่งเสริมการปรับตัวทางโครงสร้างที่กล่าวมานี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ

ไป เพราะผลประโยชน์ที่เศรษฐกิจของชาติจะได้รับจากการเปิดเสรีทางการค้าในระดับโลกนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถของเราตรงนี้จะไปแข่งขัน แสวงหา และตัดทวงผลประโยชน์ก่อนที่คู่แข่งจะแย่งชิงไปจนหมด

ผู้เขียนขอแสดงความวิตกกังวลกับแนวโน้มทางความคิดในขณะนี้ ที่ต้องการให้เศรษฐกิจของเราขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจโลกน้อยลง และพึ่งตนเองมากขึ้น ความคิดเช่นนี้เป็นการสร้างภาพลวงตัวเองเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับความเป็นจริง กระแสการค้าเสรีระดับโลกนั้นเกิดขึ้นแล้วที่จะมากระทบเราแน่ ๆ อย่างไม่มีทางปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยง เพราะเรามีพันธผูกพันทั้งระดับภูมิภาค (คือ AFTA และ APEC) และระดับโลก (คือ WTO) ที่จะต้องเปิดเสรีการค้า ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นแน่ไม่ว่าเราต้องการหรือไม่ก็ตาม ถ้าเราไม่ส่งเสริมให้มีการปรับตัวทางโครงสร้าง เราจะมีโอกาสได้รับประโยชน์ แต่ถ้าเราติดอยู่ในความหลงว่าเราพึ่งตนเองได้ เราจะไม่พบแต่ความเสียหาย ทุกข์ยากสถานเดียว