

ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วงถดถอยแรกเริ่ม โลกมักพบกับภัยคุกคามที่ทำให้ระบบล่มตายนานา หลายรัฐบาลได้ใช้วิธีการแบบเชิงรุกเพื่อพัฒนาการเติบโตและการแข่งขัน ดังนั้น ความรับผิดชอบด้านการออกนโยบายของรัฐจึงถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญ McKinsey Global Institute (MGI) ได้ประเมินความแตกต่างของขีดความสามารถในการเติบโตของแต่ละประเทศและปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของแต่ละอุตสาหกรรม (ธุรกิจค้าปลีก ซอฟต์แวร์และไอที การท่องเที่ยว เหล็ก รถยนต์ ตัวนำไฟฟ้า) เช่น ทักษะ การเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบและพลังงานในราคาต่ำ การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ ได้ศึกษาถึงการใช้นโยบายรัฐบาลที่แตกต่างกันที่มีผลต่อระดับความสามารถในการแข่งขันและการเติบโตในแต่ละประเทศ

หลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของแต่ละอุตสาหกรรม MGI ได้ข้อสรุปที่ตรงข้ามกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่ได้ใช้ เนื่องจากรัฐบาลต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับ “การผสมผสานของระบบเศรษฐกิจ (Economic Mix)” โดยที่เชื่อว่าเมื่อมีการผสมที่ถูกต้องก็จะทำให้เกิดความสามารถในการแข่งขันและการเติบโตสูงขึ้น แต่จากการศึกษาของ MGI พบว่าการผสมผสานของระบบเศรษฐกิจที่ถูกต้องยังไม่เพียงพอ และผู้ที่กำหนดนโยบายไม่ควรยึดติดกับรูปแบบเดิมอย่างเดียวนโยบายสากลเหมือนกันทั่วทั้งภาคส่วน เพราะรัฐบาลไม่สามารถควบคุมความสามารถในการแข่งขันได้อย่างง่ายและอุตสาหกรรมในประเทศมักจะถูกจำกัดด้วยกฎหมาย ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายส่วนมากมองความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีว่าเป็นคำตอบของการสร้างงาน แต่จากการวิเคราะห์ของเราชี้ว่านโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในหลายๆ รัฐบาล เนื่องจากการสร้างงานมักเกิดจากธุรกิจและการให้บริการในท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายยังต้องให้ความสำคัญกับระดับการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อการเติบโตของ GDP นั้นแตกต่างกันในแต่ละระดับของระบบเศรษฐกิจผู้กำหนดนโยบายจึงต้องมีความสามารถในการใช้นโยบายที่แตกต่างกันออกไปในการกระตุ้นให้เกิดความสามารถในการแข่งขันและการเติบโต

สิ่งที่ค้นพบในงานวิจัยของ MGI

1. The competitiveness of sectors matters more than the mix

รัฐบาลบางประเทศให้ความสำคัญกับการผสมผสานของระบบเศรษฐกิจ แต่จากการศึกษาเราพบว่าประเทศมีการเติบโตสูงกลับไม่ได้ใช้การผสมผสานของระบบเศรษฐกิจเป็นตัวขับเคลื่อน ตรงกันข้ามการที่แต่ละภาคส่วนเป็นอิสระจากกันกลับมีการแข่งขันมากกว่า ภาคส่วนที่ช่วยกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจจะ

แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่ประเทศเหล่านี้มีคล้ายๆ กัน คือ ภาคส่วนที่มีการจ้างงานสูง เช่น ร้านค้าปลีก ร้านอาหาร การแปรรูปอาหาร การก่อสร้าง ซึ่งจะมีส่วนช่วยอย่างมากในการเติบโตของเศรษฐกิจ

2. The general jobs, service-sector competitiveness is the key

รัฐบาลหลายประเทศให้ความสำคัญกับภาคส่วนการผลิตในการสร้างงานและการเติบโตของเศรษฐกิจภายหลังจากการวิกฤตอันเกิดจากภาคส่วนอสังหาริมทรัพย์ แต่จากการศึกษาพบว่าภาคส่วนของบริการยังเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการสร้างงาน ภาคการผลิตอาจเป็นปัจจัยสำคัญแต่อัตราการจ้างงานส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับบริการ ดังนั้นผู้ที่ออกนโยบายควรคำนึงถึงภาคส่วนของธุรกิจให้บริการภายในประเทศ เพื่อช่วยกระตุ้นการสร้างงานและการเติบโตของเศรษฐกิจ

3. Policy impacts nontradable sector competitiveness directly – in tradable sectors, getting policy right is more complicated

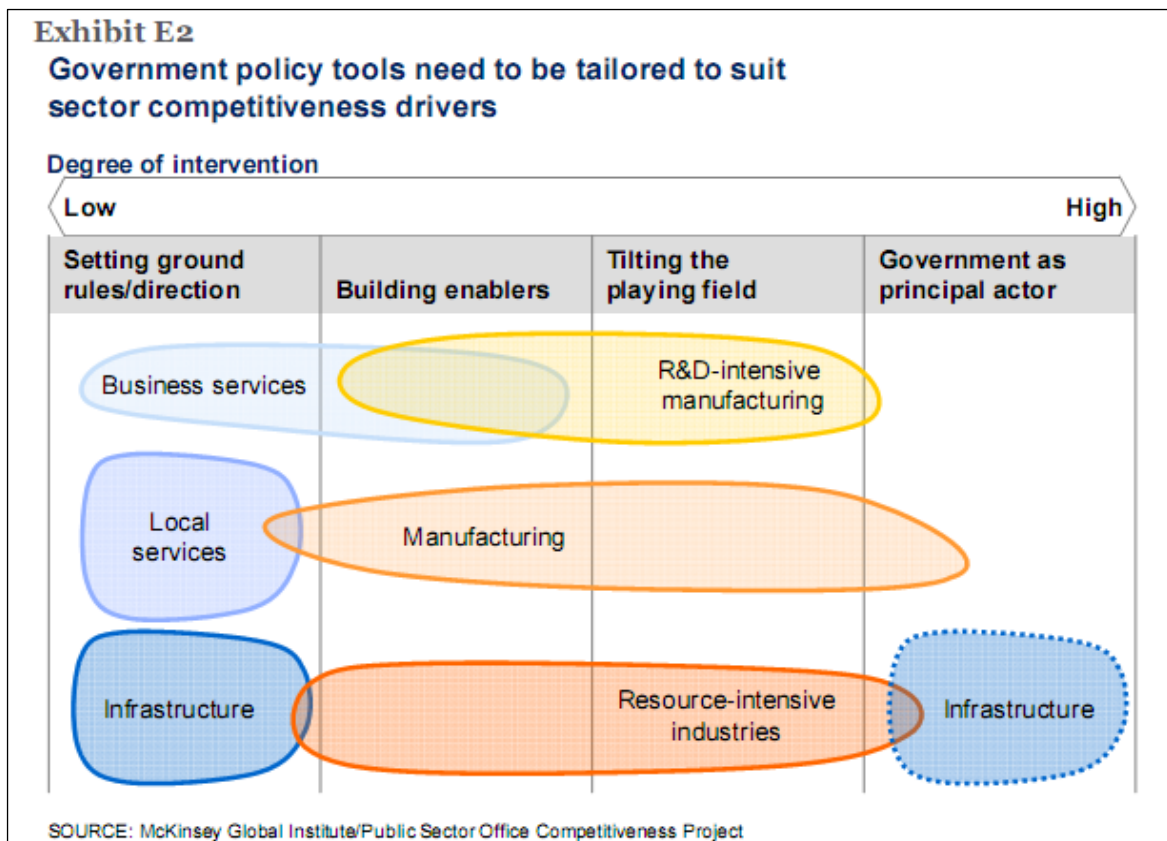
ผู้ที่กำหนดนโยบายควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายจะส่งผลกระทบต่อภาคส่วนสาธารณูปโภคภายในประเทศมากกว่าภาคส่วนที่ต้องแข่งขันกันในระดับโลก การดำเนินงานในภาคส่วนสาธารณูปโภคจะมีความสัมพันธ์กับการดำเนินนโยบายท้องถิ่นในการก่อให้เกิดการขับเคลื่อนของการแข่งขัน ไม่ว่าจะเป็นการโทรคมนาคมหรือค้าปลีก การศึกษาของเราได้แสดงว่าผลประกอบการทั้งในเรื่องการจ้างงานและการผลิตของแต่ละประเทศจะขึ้นอยู่กับกฎหมายและข้อบังคับที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ กฎหมายที่ให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการใหม่ๆ จะช่วยเพิ่มการแข่งขันและการผลิต ในขณะที่กฎหมายที่ให้ความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การลดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ การทำงาน Part-time จะมีความสัมพันธ์กับการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นและการปรับตัวที่รวดเร็ว ในส่วนความสำเร็จของภาคส่วนของธุรกิจซื้อขายแลกเปลี่ยนจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก การใช้นโยบายจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะของภาคส่วนนั้นในระดับโลก เช่น กฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศอาจส่งผลกระทบต่อภาคเติบโต

4. Competitiveness in new innovative sectors is not enough to boost economy-wide employment and growth

ปัจจุบันผู้ที่กำหนดนโยบายมักจะคาดหวังว่า ภาคส่วนของการสร้างนวัตกรรมใหม่จะเป็นทางออกของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการเติบโตและการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม นวัตกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจะเล็กน้อยไปที่จะสร้างความแตกต่างให้กับภาคเติบโตของระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ เนื่องจากนวัตกรรมใหม่ๆ เหล่านี้มักจะไม่ต้องพึ่งพาผู้ผลิตในท้องถิ่นและจะส่งผลเสียต่อนโยบายที่ต้องการกระตุ้นการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในประเทศ

Governments need to tailor policy to each sector

การติดตามผลการดำเนินนโยบายในแต่ละภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญและซับซ้อน MGI ได้แบ่งภาคส่วนทั้งหมดออกเป็น 6 กลุ่ม กล่าวคือ การบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการท้องถิ่น การบริการธุรกิจ การวิจัยและพัฒนา ภาคการผลิต และภาคอุตสาหกรรม ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างของระดับของขีดความสามารถในการแข่งขันรวมถึงนโยบายที่เหมาะสม ซึ่งการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาครัฐนั้นมีหลายระยะตั้งแต่การไม่แทรกแซงใดๆ ไปจนถึงการสร้างหน่วยงานที่จำเป็นเพื่อเป็นศูนย์กลางการดำเนินงานในแต่ละภาคส่วน

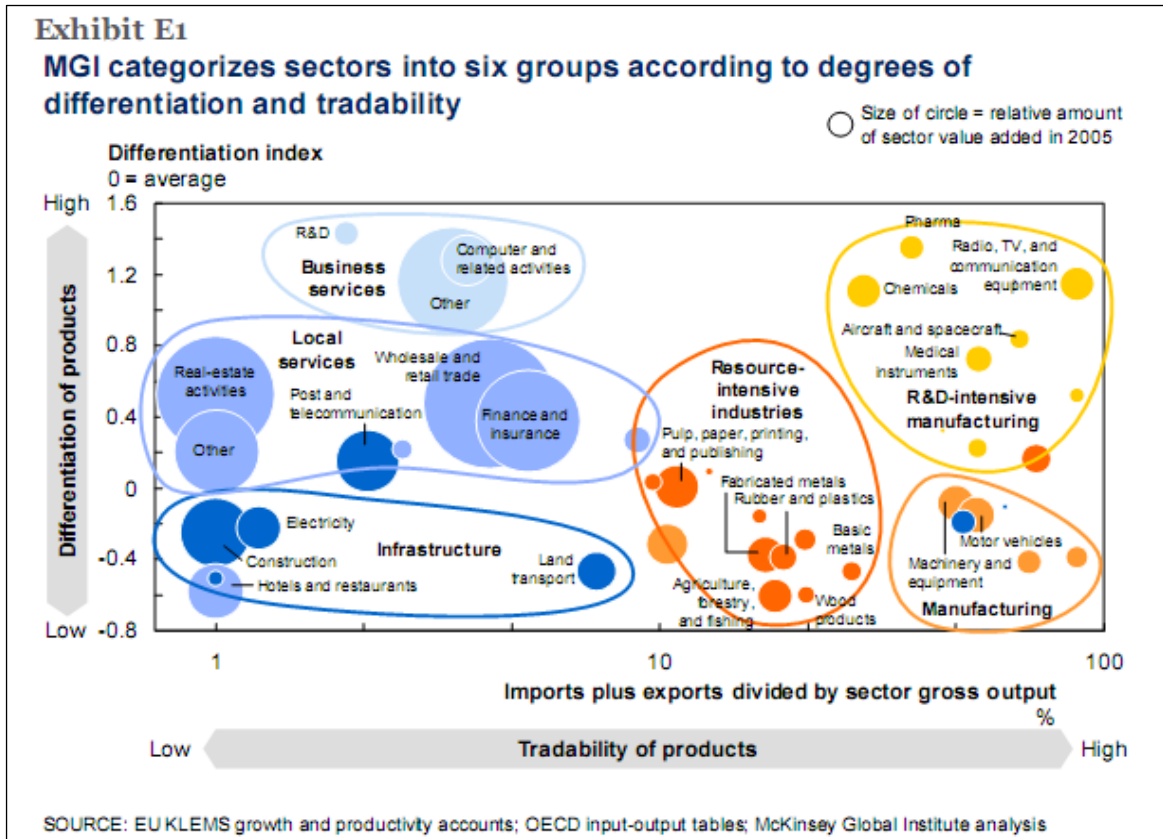


จากรูปภาพข้างต้น MGI ได้ทำการแบ่งนโยบายที่เหมาะสมในแต่ละภาคส่วนออกเป็น 4 แบบ ตามระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐบาล

- 1. Setting the ground rules and direction** รัฐบาลสามารถจำกัดการใช้นโยบายต่อภาคส่วนด้วยการออกกฎหมายควบคุมในด้านต่างๆ เช่น ด้านแรงงาน แหล่งเงินทุน กฎหมายธุรกิจต่างๆ ไป และการให้สิทธิพิเศษภายในประเทศ และ roadmaps
- 2. Building enablers** ปราศจากการเข้าแทรกแซงกลไกของตลาด รัฐบาลสามารถสนับสนุนภาคเอกชนด้วยการขยายโครงสร้างพื้นฐาน ฝึกอบรมทักษะให้แก่แรงงาน และสนับสนุนทางด้านงานวิจัย
- 3. Tilting the playing field** รัฐบาลสามารถที่จะเลือกใช้การสร้างเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อภาคการผลิตในประเทศ โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองทางการค้าจากการแข่งขันระดับนานาชาติ การสนับสนุนทางด้าน

เงินทุนกับการบริษัทในประเทศ หรือการเพิ่มความต้องการในประเทศด้วยการใช้แรงซื้อจากสาธารณะหรือออกกฎหมาย

4. Play the role of principal actor ในระดับสุดท้ายของการกำหนดการมีส่วนร่วม รัฐบาลสามารถมีบทบาทโดยตรง ด้วยการจัดตั้งบริษัทที่ควบคุมโดยรัฐบาลหรือตัวแทน ให้เงินสนับสนุนแก่ธุรกิจเพื่อพยุงตัว และการปรับโครงสร้างในบางอุตสาหกรรม



จากรูปภาพข้างต้น MGI ได้แบ่งประเภทภาคส่วนเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. In infrastructure service like telecommunication ในระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการหากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสร้างสมดุลระหว่างการลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากพวกผู้ดำเนินงานธุรกิจบริการด้านนี้ที่สามารถลดต้นทุนได้ต่ำสุด (Single Large-scale Operators) และการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการใหม่ๆ ที่น่าสนใจ และราคาเหมาะสมสำหรับลูกค้า ก่อนหน้านั้นการประมูลใบอนุญาตระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสหรัฐอเมริกาจะแบ่งออกเป็นเขตเล็กๆ เพื่อช่วยส่งเสริมการแข่งขัน ผลที่ตามมา คือ ผู้ประกอบการรายย่อยกว่า 50 แห่ง มีฐานจำนวนผู้ใช้บริการน้อยและทำให้ค่าใช้จ่ายต่อราย สูงกว่าผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศเยอรมันหรือประเทศฝรั่งเศสที่มีแค่ 3 - 4 บริษัท โดยทั่วไปเป้าหมายของการให้บริการสาธารณูปโภคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขัน คือ ต้องช่วยกระตุ้นการเติบโตของภาคส่วนนี้ และต้องให้บริการสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพในวงกว้างเพื่อช่วยเพิ่มการผลิตในภาคส่วนอื่นๆ ด้วย

2. In a Local service sector such as retail รายได้ของธุรกิจจะสูงและการเติบโตจะเกิดจากบริษัทที่มีกำลังการผลิตมากได้ส่วนแบ่งการตลาดหรือเข้าไปแทนที่บริษัทที่มีกำลังการผลิตน้อย อัตราการแข่งขันเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมและการพัฒนาระบบที่ดีขึ้น และยังช่วยให้แน่ใจว่าผลิตภัณฑ์ที่ได้จะไปสู่ผู้บริโภคในราคาที่เหมาะสมและมีความน่าสนใจ ข้อเสนอที่ดึงดูดใจเหล่านี้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ ทั้งขยายความต้องการภายในประเทศและการเติบโตของภาคส่วน ความสามารถในการผลิตและการจ้างงานในภาคส่วนการค้าปลีกทั่วโลกจะแตกต่างกันอย่างมาก อันเป็นผลมาจากกฎหมายและข้อบังคับกฎหมายที่เอื้อประโยชน์แก่การขยายรูปแบบค้าปลีกสมัยใหม่ จะช่วยเพิ่มความสามารถในการผลิต

ในประเทศรัสเซีย หลังจากประเทศได้เปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนในภาคส่วนนี้ ความสามารถในการผลิตของธุรกิจค้าปลีกได้เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า และในประเทศสวีเดน กฎหมายด้านการให้อิสระในการเปิดทำการและการแบ่งเขตการค้าช่วยกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน ความสามารถในการผลิตได้เพิ่มขึ้น 4.6% ในทางตรงกันข้าม ประเทศฝรั่งเศส ได้ออกกฎหมายห้ามเพื่อควบคุมขนาดของร้านค้าปลีกในช่วงทศวรรษปี 1990 ซึ่งทำให้การผลิตของภาคส่วนนี้ลดลง กฎหมายที่มีความยืดหยุ่น การลดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ และการจ้างงานแบบชั่วคราว มีผลช่วยเพิ่มการจ้างงานและคุณภาพของการให้บริการด้วย

ในภาคส่วนการบริการด้านซอฟต์แวร์ และไอที การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมโลกและการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงาน ในภาคส่วนนี้เป็นเรื่องยากสำหรับรัฐบาลที่จะเข้าไปแทรกแซงโดยตรง สิ่งที่สำคัญกว่าก็คือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์แก่ความสำเร็จของภาคเอกชน ดังนั้น สิ่งที่จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันและโอกาสที่จะประสบความสำเร็จจะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจพื้นฐาน

3. In business services like software and IT services การเข้าถึงทักษะพิเศษในค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมคือ เงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับความสามารถในการแข่งขัน เช่น ในประเทศอินเดีย ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศอิสราเอล มีอัตราการเติบโตในด้านการส่งออกสินค้า และการบริการด้านไอทีอย่างรวดเร็วมาก เพราะมีแรงงานที่มีทักษะและอัตราค่าแรงที่เหมาะสม สภาวะความต้องการของตลาดผ่านเครือข่ายอุตสาหกรรมในประเทศ และการปกป้องคุ้มครองจากรัฐบาล หรือการทำสัญญาข้อตกลงมีส่วนช่วยในการกระตุ้นการเติบโตในภาคส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่หลายๆ ประเทศได้ให้แรงจูงใจด้านภาษีแก่บริษัทผู้ผลิตซอฟต์แวร์ชั้นนำของโลก และให้แรงจูงใจด้านภาษีเพื่อการลงทุนในประเทศ MGI พบว่าแรงจูงใจดังกล่าวไม่จำเป็นและไม่มีผลกระทบมากนัก

4. In R&D-intensive manufacturing such as semiconductors เงื่อนไขที่จำเป็นจะคล้ายกับภาคส่วนซอฟต์แวร์ แต่ความต้องการด้านเงินทุนและระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่จะเป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้น การรวมตัวของผู้ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์ไฟฟ้าจะได้รับประโยชน์จากการสนับสนุนของภาครัฐ รูปแบบการสนับสนุนของภาครัฐ เช่น สัญญาการคุ้มครองระยะแรกในสหรัฐอเมริกา และการจัดการเงินทุนจากภาครัฐในประเทศเกาหลีและไต้หวัน ซึ่งประเทศเหล่านี้ เป็นผู้นำของภาคส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม ด้วยกำลังการผลิตที่มีระบบใหญ่มาก และอุตสาหกรรมได้ถึงจุดอิ่มตัวทำให้ไม่มีผู้ผลิตชิ้นส่วน

อุปกรณ์รายใหม่ในรอบ 15 ปีที่สามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่ามีความพยายามในหลายๆ ประเทศ และแรงจูงใจในการลงทุนจำนวนมากแค่ไหน แต่เงินทุนที่ได้มีจำนวนต่ำมากเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมทั้งหมด ในภาคส่วนอุตสาหกรรมรถยนต์หรือเหล็ก ชัดความสามารถในการแข่งขันขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ปัจจัยที่มีส่วนช่วยให้เกิดความคุ้มค่าของเงิน ช้อได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งนั้น แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภท อุตสาหกรรม ผลก็คือมีการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือหลากหลาย ถึงแม้จะมีนโยบายที่หลากหลาย ความแตกต่างของความสำเร็จขึ้นกับความพยายามในการมุ่งกิจกรรมซึ่งสามารถมีข้อได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้ง และการบริหารนโยบายหรือไม่

5. In manufacturing sectors like automotive ผลการทำงานของภาคส่วนนี้มีความสัมพันธ์กับ ความสามารถของบริษัทในการเสนอสินค้าที่ดีในราคาถูกได้อย่างต่อเนื่อง แต่นโยบายของรัฐบาลได้ทำการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบพื้นฐานของภาคส่วนนี้ด้วยการใช้ทั้งนโยบายทางการค้าที่ช่วยให้เกิดอุตสาหกรรมของ ภูมิภาคและการให้เงินช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นการลงทุนและการขยายไปสู่ตลาดโลก จากการสำรวจพบว่า แม้ว่า การคุ้มครองทางการค้าจะช่วยสร้างอุตสาหกรรมท้องถิ่นในหลายๆ ประเทศ แต่ผลผลิตที่ได้กลับต่ำ แต่ในกรณี ประเทศอินเดียที่ได้ยกเลิกทั้งข้อจำกัดทางการค้าและการลงทุน ผลผลิตกลับเพิ่มมากกว่าสามเท่า การใช้นโยบายอื่นๆ เช่น การสนับสนุนการส่งออกไปจนถึงการที่รัฐเข้าไปถือครองบริษัทรถยนต์เองจะ ประสบความสำเร็จแตกต่างกันออกไปและเสียค่าใช้จ่ายสูง เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลมากกว่า 100,000 เหรียญ ในแต่ละครั้งที่ใช้ในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาส่งผลให้เกิดกำลังการผลิตในระดับโลกที่มากเกินไป

6. In resource-intensive industry like steel การแทรกแซงของรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในแทบทุก ประเทศ แต่นโยบายที่ใช้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา ในระยะแรกของภาคส่วนนี้ รัฐจะมีส่วนช่วยให้ เกิดการเติบโตด้วยการให้ความคุ้มครองทางการค้าหรือการสนับสนุนทางการเงินทั้งจากเงินช่วยเหลือของ รัฐและการลงทุน ในขณะที่อุตสาหกรรมที่ได้รับความคุ้มครองส่วนใหญ่จะล่าหลังทางด้านประสิทธิภาพในการผลิต บริษัท South Korea's Pohang Iron and Steel Company ได้พัฒนาจากบริษัทเหล็กที่ถูกควบคุมโดยรัฐ ไปเป็นบริษัทชั้นนำของโลกในทุกวันนี้ และในยุโรปช่วงปลายยุค 1970 และ 1980 European Community ได้แก้ไขปัญหาวิกฤตในอุตสาหกรรมนี้ด้วยการให้การคุ้มครองแต่กลับประสบความสำเร็จใน การให้ ความช่วยเหลือทางการเงินการปรับโครงสร้าง ซึ่งทำให้คนงานมากกว่าล้านคนไม่ต้องสูญเสียงานที่ทำ โดยทั่วไปการ รักษาขีดความสามารถในการแข่งขันด้านกลุ่มอุตสาหกรรมส่วนนี้หลังช่วงระยะแรกของอุตสาหกรรมเริ่ม คือ การมุ่งไปสู่การแข่งขันในระดับโลก เมื่อภาคส่วนนี้ได้ถึงจุดอิ่มตัว บทบาทหลักของรัฐ คือ การช่วยเหลือและ ร่วมมือในการลดขนาดของอุตสาหกรรมลง

.....