

การปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจของญี่ปุ่น และผลกระทบต่อ ประเทศไทย

ดร.ณัฐพล ชันธไชย*



*รองศาสตราจารย์ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หัวหน้าวิจัยฝ่ายประเทศไทย โครงการ ASEAN

Japan Industrial Cooperation.

1. บทนำ

สภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและความกดดันทางการเมืองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเรื่อยมา ตั้งแต่ก่อนวิกฤตการณ์พลังงานของโลก (1973/74) หลังวิกฤตการณ์พลังงานของโลก และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจปัจจุบัน (1985/86) บทความนี้จะบรรยายให้เห็นลักษณะและเหตุผลสำคัญของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทั้ง 3 ครั้งดังกล่าว เพื่อเป็นตัวอย่างประสบการณ์ ซึ่งอาจใช้ประโยชน์ต่อประเทศไทยได้บ้าง สำหรับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจปัจจุบันของญี่ปุ่น ซึ่งเริ่มมีการปฏิบัติแล้วก็จะได้ประเมินผลกระทบต่อประเทศไทย และเสนอแนะแนวทางที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยด้วย



2. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ก่อนวิกฤตการณ์น้ำมัน (1973/74)

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในระยะนี้มีลักษณะนโยบายสำคัญ 5 ประการ คือ

2.1 การสร้างความคล่องตัว (Liberalisation) ทางการค้าและการเงิน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะท้ายของทศวรรษ 1960-69 โดยการสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกัน (merger) ของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมการเดินเรือ (shipping industry) เป็นต้น

2.2 การปรับการลงทุนในอุตสาหกรรมวัสดุ (material industries) เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก เส้นใยสังเคราะห์ การกลั่นน้ำมันแปโตรเคมีคัล กระดาษและเส้นใย โดยการควบคุมมิให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะสมรรถภาพการผลิตมากเกินไป (excess production capacity)

2.3 การปรับปรุงการผลิตเพื่อให้มีการสอดคล้องประสานกันในสายการผลิต เช่น ในสายการผลิตเครื่องมือกล ซึ่งมีผู้ผลิตเป็นจำนวนมาก และความร่วมมือกันระหว่างธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง เพื่อให้มีขนาดการผลิตซึ่งเกิดการประหยัด (economics of scale)

2.4 การกำหนดนโยบายทั่วไปและมาตรการทางด้านกฎหมาย เกี่ยวกับพลังงาน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพด้านอุปทาน และการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมถ่านหิน ซึ่งอุปสงค์น้อยลง เนื่องจากการใช้พลังงานจากน้ำมัน และนิวเคลียร์เพิ่มขึ้น

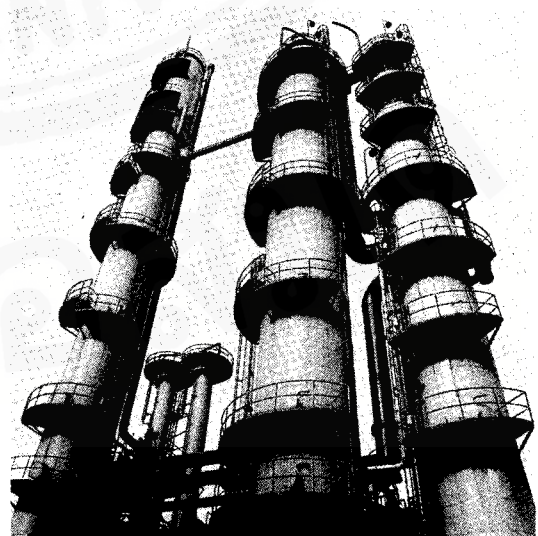
2.5 การให้ความช่วยเหลือเพื่อเร่งพัฒนาการและการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม ซึ่งสำคัญต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่น ในระยะต่อไปด้วยมาตรการ

ทางด้านกฎหมายในอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องบินและเครื่องคอมพิวเตอร์

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้ผลเป็นที่น่าพึงพอใจและเป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อรัฐบาลได้มีการวางกรอบนโยบายเศรษฐกิจขึ้นแล้ว ภาคเอกชนญี่ปุ่นมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บังเกิดผลขึ้น โดยที่ในการปรับโครงสร้างนั้น รัฐบาลมิได้มีการให้เงินช่วยเหลือชดเชยแก่อุตสาหกรรม อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10 ต่อปี

3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ หลังวิกฤตการณ์น้ำมัน (1973/74)

ในปลายทศวรรษ 1960 และในทศวรรษ 1970 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังวิกฤตการณ์น้ำมัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญในญี่ปุ่น คือ (1) การชะลอตัวลงของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 5 ต่อปี (2) การเสื่อมของอุตสาหกรรมวัสดุเบื้องต้นที่สำคัญ ได้แก่ เหล็กและแปโตรเคมี และการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมแปลงสภาพวัตถุดิบ และประกอบชิ้นส่วน (process-assembling industries) ที่สำคัญได้แก่ อุตสาหกรรมไฟฟ้า และเครื่องมือกล และ (3) การมีภาวะการค้าเกินดุลอย่างต่อเนื่อง



การที่เงินเยนมีค่าต่ำ เนื่องจากญี่ปุ่นต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศอย่างมหาศาล ประกอบกับการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมแปรรูปและประกอบชิ้นส่วน มีผลดีต่อการค้าต่างประเทศของญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นมีสถานะการค้าเกินดุลย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหรัฐอเมริกา

สภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าว มีผลทำให้ญี่ปุ่นปรับนโยบายเศรษฐกิจของตนอีกครั้งหนึ่ง โดยมีแนวทางหลัก 3 ประการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวคือ

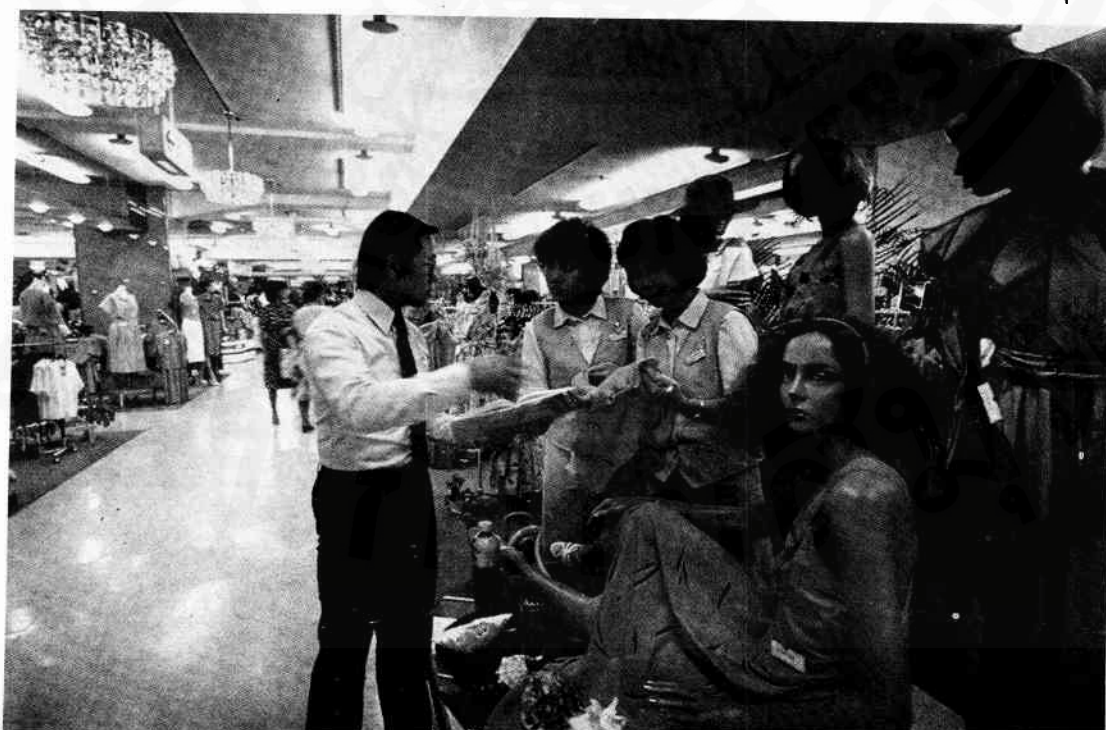
(1) การพัฒนาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยการชี้แนะของภาคเอกชนและการสนับสนุนประสานงานจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมทางด้านการวิจัย และพัฒนาในสาขาอิเล็กทรอนิกส์ การพัฒนาวัสดุใหม่ เทคโนโลยีชีวภาพและการพัฒนาสมุทรศาสตร์และอวกาศ ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะเป็นพื้นฐานสำคัญของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในอนาคต

(2) นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อลดการได้เปรียบทางการค้าที่สำคัญมี 2 รูปแบบคือ การลด

และการยกเลิก มาตรการทางด้านภาษีและไม่ใช้ใช้ภาษีที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้า ซึ่งมีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และการส่งเสริมการนำเข้า

(3) การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อให้อุตสาหกรรมที่อยู่ในสภาพเสื่อมปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมซึ่งเปลี่ยนแปลงไป นโยบายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอาจพิจารณาได้เป็น 3 ระยะคือ ระยะนับตั้งแต่ก่อน 1978 ระยะระหว่าง 1978 ถึง 1983 และระยะตั้งแต่ปี 1983 เป็นต้นไป

ระยะก่อน 1978 เป็นระยะเวลาที่มีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 แต่ก็เพียงเฉพาะในอุตสาหกรรมถ่านหิน และผ้าผืนเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากอุปทานของถ่านหินลดลง เนื่องจากมีการเปลี่ยนมาใช้ปิโตรเลียมมากขึ้น โดยที่มาตรการที่ใช้ ได้แก่ นโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมอื่น การเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมอื่นเข้าแทนที่ในเขตอุตสาหกรรมถ่านหินเดิม การช่วยเหลือทางการเงินแก่อุตสาหกรรมถ่านหิน และการจำกัดการนำเข้าจากต่างประเทศ สำหรับอุตสาหกรรมผ้าผืน รัฐบาลมีนโยบายให้มีการรวมกันของธุรกิจ



(merger) และพัฒนาเครื่องจักรเครื่องมือ ให้ทันสมัยขึ้น ในปี 1974 รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนญี่ปุ่นมาลงทุน ในอุตสาหกรรมผ้าในต่างประเทศ เช่น ไต้หวันและเกาหลีใต้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาโควตาการส่งออก

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมช่วงที่สองในปี 1978 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทำการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยการออกกฎหมายเรียกว่า กฎหมายว่าด้วยมาตรการชั่วคราว เพื่อสร้างเสถียรภาพแก่อุตสาหกรรมเฉพาะประเภท ซึ่งอยู่ในภาวะเสื่อม (Law for Temporary Measures for The Stabilization of Specific Depressed Industries) ซึ่งมีผลทำให้อุตสาหกรรมอื่น ๆ นอกจากอุตสาหกรรมเส้นใยเสื้อผ้า และถ่านหินดังกล่าวแล้ว มีการปรับโครงสร้าง ได้แก่ อุตสาหกรรมเคลือบเหล็กด้วยไฟฟ้า (Flat-electric - furnace steel material) อุตสาหกรรมอลูมิเนียม อุตสาหกรรมผลิตเส้นใยสังเคราะห์ อุตสาหกรรมผลิตกระดาษชนิดหนา และการทำกล่องกระดาษ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญต่าง ๆ เช่น ราคาพลังงาน วัตถุดิบและค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น ทำให้ความได้เปรียบการแข่งขันทางด้านราคาของสินค้าญี่ปุ่นลดลง อุปสงค์ลดลงการแข่งขันกับประเทศด้อยพัฒนา และอุปทานในตลาดโลกมีมากขึ้น เนื่องจากการผลิตของประเทศด้อยพัฒนา เป็นต้น

กฎหมายเพื่อการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมดังกล่าวประกอบด้วย มาตรการสำคัญคือ การจัดตั้งกองทุนร่วม เพื่อจัดเครื่องมือซึ่งเกินความจำเป็น และการลดสมรรถวิสัยในการผลิตในระยะยาว การจัดหางานให้คนงานทำใหม่ และการพัฒนาบริเวณที่ถูกกระทบจากการเสื่อมของอุตสาหกรรม

ระยะที่สามของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ในปี 1983 เริ่มมีผลเมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นประกาศยกเลิกกฎหมายว่าด้วยมาตรการชั่วคราว เพื่อสร้างเสถียรภาพแก่

อุตสาหกรรมเฉพาะประเภท ซึ่งอยู่ในสภาพเสื่อม และมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยมาตรการชั่วคราวเพื่อปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท อุตสาหกรรมเหล่านี้ได้แก่ อุตสาหกรรมอลูมิเนียม เส้นใยสังเคราะห์ปุ๋ยเคมี เหล็กผสม (alloyed iron) กระดาษและแผ่นกระดาษ (sheet paper) และเปโตรเคมี โดยที่อุตสาหกรรมเหล่านี้เริ่มตกอยู่ในสภาพเสื่อมลงไปจากเดิมมากขึ้น ภายหลังวิกฤตการณ์น้ำมันของโลกระยะที่สองเป็นต้นมา วัตถุประสงค์ของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ การสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นแก่อุตสาหกรรม

มาตรการทางด้านนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ การจัดเครื่องมือเครื่องจักรเดิม ความร่วมมือของภาคเอกชน ในการรวมตัวกัน การลงทุน และการพัฒนาเทคโนโลยี การจัดตั้งกองทุนสินเชื่ออุตสาหกรรม การประกันสินเชื่อ การให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาเทคโนโลยี การยกเว้นภาษี การให้เงินช่วยเหลือบางส่วนแก่ธุรกิจ ที่รับคนงาน ซึ่งเคลื่อนย้ายออกจากอุตสาหกรรมที่มีการปรับโครงสร้าง และการให้เงินช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเสื่อมของอุตสาหกรรม เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นดังกล่าวแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นมิได้ใช้นโยบายด้านการปกป้อง (Protectionism) อุตสาหกรรมของตนเองซึ่งอยู่ในภาวะเสื่อมแต่ใช้นโยบายให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นค่อย ๆ สลายตัว (phase-out) ภายในระยะเวลาการปรับโครงสร้าง และพยายามชักจูงให้ไปลงทุน ณ ต่างประเทศด้วย

จากการประเมินผลการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะที่ 2 นี้ ผลปรากฏว่า ได้มีการขจัดสมรรถภาพในการผลิตส่วนเกิน ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวได้อย่างน่าพอใจ อุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนจากการปรับตัวของอุตสาหกรรม

กรรมขนาดใหญ่ เพื่อลดสมรรถภาพการผลิตส่วนเกิน ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 6.1-6.6 ซึ่งต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยทั่วไป แรงงานได้รับเบี้ยว่างงาน และได้ทำงานในโครงการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการทำงานใหม่ในอุตสาหกรรมอื่น ผลโดยส่วนรวมคือ มีการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานจากอุตสาหกรรมที่เสื่อมลง ไปสู่อุตสาหกรรมใหม่ ทำให้สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินและชุมชนไว้ได้

4. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจปัจจุบัน (1985/86)

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ญี่ปุ่นพิจารณาเห็นว่า เป็นนโยบายที่จะต้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจของโลก ในระยะใดระยะหนึ่งและการคาดคะเนสภาพการณ์ในอนาคตของญี่ปุ่น สำหรับในปัจจุบัน การที่ญี่ปุ่นได้เปรียบดุลการค้าอย่างมหาศาลกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหรัฐอเมริกาเป็นปัญหาที่สร้างความกดดันอย่างสำคัญทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับนโยบายเศรษฐกิจ

ลักษณะของสภาพเศรษฐกิจของโลกปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะสำคัญดังนี้

1. การปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา อันเนื่องจากความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. อัตราดอกเบี้ยลดลง
3. การมีแนวคิดใหม่ในการปรับสภาพหนี้ต่างประเทศ
4. การมีความก้าวหน้าในการเตรียมการเจรจาการค้า แบบพหุภาคีในระยะต่อไป

5. การที่สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการอย่างจริงจัง ในการลดงบประมาณขาดดุลย์

6. รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการนำเข้าและการขยายอุปสงค์ภายใน

7. ความพยายามของประชาคมยุโรป ที่จะปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

8. การลดลงของราคาน้ำมัน

สำหรับปัญหาสำคัญของประเทศกัมพูชาอำนาจทางเศรษฐกิจ สำหรับสหรัฐอเมริกา ได้แก่ งบประมาณขาดดุลย์ และอัตราดอกเบี้ยสูง สำหรับญี่ปุ่น ได้แก่ การมีบัญชีการเงินเกินดุลย์และการขาดดุลยภาพระหว่างการออม และการลงทุน และสำหรับประเทศประชาคมยุโรป ได้แก่ การมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่ขาดการยืดหยุ่น จากการคาดคะเนโครงสร้างเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ในทศวรรษ 1980-1989 เป็นที่คาดหมายว่า ความสำคัญของภาคเกษตร ซึ่งประเมินจากสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มจากภาคการเกษตร ในรายได้ประชาชาติของญี่ปุ่น จะลดลงจากร้อยละ 15 ในปี 1960 ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของรายได้ประชาชาติ โดยที่สัดส่วนในรายได้ประชาชาติจากภาคอุตสาหกรรมการผลิต (manufacturing sector) จะอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ประชาชาติ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22.7 และ 29 ในปี 1955 และ 1960 ตามลำดับ

ในสาขาอุตสาหกรรมการผลิต อุตสาหกรรมที่จะมีความสำคัญลดน้อยลง ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหาร เส้นใยสังเคราะห์ ผลิตภัณฑ์จากไม้ กระดาษและเยื่อกระดาษ เคมีภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า สำหรับอุตสาหกรรมที่จะนำหน้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีสูง (High-tech industries) เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronics industry) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งใช้ในสำนักงาน เช่น คอมพิวเตอร์ และเครื่องมือสื่อสาร (tele-

communication equipments) และเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม (factory automation equipments) เช่น หุ่นยนต์อุตสาหกรรม (industrial robots) เป็นต้น

นโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะของคณะทำงานซึ่งมีนายฮารุโอะ มิกาวา (Haruo Maekawa) เป็นหัวหน้าคณะ เสนอต่อนายสุชิโร นากาโซเน นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 7 เมษายน 1986 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจครอบคลุมประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

4.1 นโยบาย เศรษฐกิจระดับมหภาค (macroeconomic approach)

นโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคของญี่ปุ่น เป็นความพยายามที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยทั่วไปของญี่ปุ่น ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของโลก มาตรการทางด้านนโยบายในระดับมหภาคที่สำคัญมีดังนี้

(1) การปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ให้เงินเยนของญี่ปุ่นมีมูลค่าสูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับเงินสำคัญสกุลอื่น ๆ ของโลก ให้มีอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่มีเสถียรภาพ เป็นที่คาดหมายว่า ค่าของเงินเยนอาจมีค่าสูงขึ้นถึงประมาณ 140 เยน ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

การที่เงินเยนของญี่ปุ่นมีค่าสูงขึ้น และการมีอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีเสถียรภาพ จะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายการปรับโครงสร้างดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น การปรับโครงสร้างตลาดเงินให้มีความคล่องตัวมากขึ้น และการให้เงินเยนมีบทบาทขึ้นในตลาดเงินระหว่างประเทศ ก็จะมีผลทำให้อุปสงค์ของเงินเยนสูงขึ้น

(2) รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบาย ที่จะมีบทบาทระหว่างประเทศทางด้านการพัฒนา เช่น ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วัฒนธรรมและทางด้านวิชาการมากขึ้น

นอกเหนือจากบทบาทในทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมให้นักวิชาการต่างชาติเข้ามาศึกษา ค้นคว้าวิจัยในญี่ปุ่น และการให้ทุนการศึกษาเพื่อเข้ามาศึกษาในญี่ปุ่น เป็นต้น

(3) การขยายอุปสงค์ภายในประเทศ (domestic demand expansion) นับตั้งแต่ ปี 1986 เป็นต้นไป ญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแนวการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากเดิมซึ่งนำโดยการส่งออก (export-led growth) มาเป็นโดยการขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ (domestic demand expansion) มาตรการในการส่งเสริม การขยายตัวของอุปสงค์ภายในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง การส่งเสริมการอุปโภคบริโภคของเอกชนด้วยการลดอัตราภาษีส่งเสริมการขยายตัวของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมของรัฐบาลท้องถิ่น และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานด้านการลงทุนสาธารณะ เช่น การสร้างท่าอากาศยานระหว่างประเทศคันไซ (The Kansai International Airport) เป็นต้น

4.2 นโยบายการเปิดตลาด (Market access)

มาตรการทางด้านนโยบายการเปิดตลาดของญี่ปุ่นที่สำคัญได้แก่

(1) การเปิดตลาดสินค้าเป็นรายสาขา 4 สาขา คือ โทรคมนาคม เครื่องมือการแพทย์และเภสัช ไฟฟ้า และผลิตภัณฑ์จากป่า ทั้งนี้เป็นผลเนื่องจากการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐ (MOSS (market-oriented, sector-selective) discussion) และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 10 มกราคม 1986 เป็นต้นไป

(2) แผนงานปฏิบัติ (action programme) ญี่ปุ่นพิจารณามาตรการเปิดตลาดและจัดทำเป็นแผนงานปฏิบัติขึ้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 1985 โดยการลดอัตราภาษีการนำเข้าขนานใหญ่ และการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนด

ทางด้านมาตรฐานสินค้า ประกาศนียบัตรรับรองและกระบวนการศุลกากร แผนงานปฏิบัตินี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 1986 ภายหลังจากที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลญี่ปุ่น ตามแผนงานนี้ภายในเวลา 3 ปี นับตั้งแต่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ จะมีผลทำให้อัตราภาษีศุลกากรของสินค้า 1849 ชนิด ลดลงหรือยกเลิกไป รายการมาตรฐานสินค้าและการประกาศนียบัตรของสินค้า ของ 56 รายการ จาก 88 รายการ มีการปรับปรุง และมาตรการส่งเสริมด้านตลาดเงินทุน บริการและการนำเข้า เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สินค้าจากต่างประเทศ

มาตรการอื่น ๆ ในด้านการเปิดตลาดญี่ปุ่น ได้แก่ การรณรงค์เพื่อการนำเข้า การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับลักษณะตลาด และระบบการตลาดของญี่ปุ่น และการส่งเสริมให้บริษัทต่างชาติเข้ามาตั้งเครือข่ายของการผลิตและการตลาดในญี่ปุ่นมากขึ้น เพื่อปรับปรุงระบบการตลาดและมีความรู้ความเข้าใจผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น

ความพยายามในด้านการถ่ายโอนเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนา จะมีผลต่อการปรับปรุงคุณภาพและการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศกำลังพัฒนา ในด้านสินค้าเกษตรมีมาตรการให้มีการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าเกษตรแปรรูปมากขึ้น โดยที่นโยบายเกษตรโดยส่วนรวมนั้น รัฐบาลจะปรับให้เป็นไปตามกลไกทางการตลาดให้มากที่สุด

4.3 นโยบายการปรับโครงสร้าง

อุตสาหกรรม (Transformation of the Industrial sector)

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยรวม อุตสาหกรรมของญี่ปุ่นจะมีการปรับโครงสร้างที่สำคัญ 2 ประการ ทั้งนี้ภายใต้ปรัชญายุคใหม่ของญี่ปุ่นที่ว่า ต่อไปนี้ญี่ปุ่นต้องนำเข้าสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศปัจจุบัน และทำการผลิตสินค้า

เพื่อการส่งออกภายในต่างประเทศ คือ การเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมออกจากอุตสาหกรรม ซึ่งญี่ปุ่นสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ (non-competitive industries) และการส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศ

ในหลักการประการแรก ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ อุตสาหกรรมถ่านหินซึ่งญี่ปุ่นจะลดการผลิตและทดแทนด้วยการนำเข้า และการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากระยะที่ผ่านมาให้เสร็จสิ้นภายในปี 1988

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนในต่างประเทศนั้น จะส่งเสริมให้บริษัทธุรกิจญี่ปุ่นลงทุนทำการผลิตที่ตลาดต่างประเทศ แทนการส่งออกจากญี่ปุ่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในขณะนี้ ได้แก่ อุตสาหกรรมรถยนต์ โทรทัศน์สี ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งจะมีผลทำให้การส่งออกน้อยลง และเกิดการจ้างงานในท้องถิ่นมากขึ้น

สำหรับการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนานั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจะส่งเสริมในเรื่องความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ การถ่ายโอนเทคโนโลยีในภาคเอกชน และการร่วมมือทางด้านการตลาดเพื่อการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากประเทศกำลังพัฒนา

บริษัทต่างชาติจะได้รับการส่งเสริมให้เข้ามาลงทุนในประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น ช่องว่างระหว่างผู้ผลิตต่างชาติและผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นลดลง

5. ผลกระทบจากการปรับ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น

ผลกระทบของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจญี่ปุ่นต่อประเทศไทย นับตั้งแต่การที่ญี่ปุ่นได้เริ่มดำเนินการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจปี 1985/86 ได้แก่ ผลทางด้านการค้าระหว่างประเทศ จากสถิติการค้าระหว่างประ-

ประเทศไทยและญี่ปุ่น ในระยะ 6 เดือนแรกของปี 1986 สินค้าส่งออกจากประเทศไทยไปญี่ปุ่นมีมูลค่า เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 31 และสินค้านำเข้าจากประเทศญี่ปุ่นสู่ประเทศไทยมีมูลค่าลดลงประมาณร้อยละ 12 (ตารางที่ 1 และตารางที่ 2) หรือจากการขาดดุลการค้าประมาณ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เหลือเพียงประมาณ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

ปัจจัยที่ทำให้การขาดดุลการค้าลดลงอย่างเป็นประวัติการณ์ พิจารณาทางด้านการส่งออกของประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดภาษีการนำเข้าจากมาตรการแผนงานปฏิบัติ (action programme) ดังกล่าวแล้วปัจจัยอื่น ๆ นอกจากนี้ได้แก่ การที่มูลค่าของเงินเยนมีค่าสูงขึ้น ซึ่งมีผลทำให้สินค้าส่งออกของไทยมีราคาต่ำลงในตลาดญี่ปุ่น อุปสงค์ของสินค้าอาหาร

ในญี่ปุ่นมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากพฤติกรรมการบริหารของชาวญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไป เช่นมีความนิยมออกไปรับประทานอาหารเย็นนอกบ้านมากขึ้น และสินค้าจากประเทศไทยได้รับการยอมรับมากขึ้นในตลาดญี่ปุ่น รวมทั้งการที่ประเทศไทยเริ่มมีผลิตภัณฑ์ส่งออกที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยมีผลิตภัณฑ์ส่งออกใหม่ ๆ เช่น ผลิตภัณฑ์พลาสติก เครื่องเคลือบ ของเด็กเล่น ผลไม้แช่แข็ง ผลิตภัณฑ์อาหารทะเล เสื้อผ้าสำเร็จรูปและดัลลูปป็น เป็นต้น

หนึ่งในบรรดาสินค้าส่งออกของไทยไปยังญี่ปุ่นนั้น ยางดิบ เป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงสุดถึงประมาณร้อยละ 30 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมด หรือประมาณ 141 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาและสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นสินค้าที่มีอัตราการส่งออกเพิ่มสูงสุดถึง ร้อยละ 125.0

ตารางที่ 1 แนวโน้มของสินค้าออกของประเทศไทยไปญี่ปุ่น

(หน่วย : US\$ 1000)

	1983	1984	1985	1985 (1-6)	1986 (1-6)	ร้อยละของ การเปลี่ยนแปลง
ยางดิบ	303,476	330,465	237,464	136,350	141,460	+ 3.7
ดีบุก	56,181	47,808	62,012	31,322	29,598	- 5.5
กุ้งแช่แข็ง	71,784	55,312	57,780	24,980	41,177	+ 64.8
ไก่	41,332	57,558	57,626	28,312	49,783	+ 75.8
ดัลลูปป็น	8,689	34,137	50,007	22,251	31,746	+ 42.7
อัญมณี	54,164	51,197	49,767	25,034	34,032	+ 35.9
น้ำตาล	139,573	73,948	47,824	24,264	38,494	+ 58.6
เสื้อผ้า	3,522	3,981	6,482	3,447	7,756	+ 125.0
รวม	1,081,657	1,039,647	1,026,908	500,284	657,156	+ 31.4

ตารางที่ 2 แนวโน้มของสินค้านำเข้าจากญี่ปุ่นของประเทศไทย

(หน่วย : US\$ 1,000)

	1983	1984	1985	1985	1986	ร้อยละของ การเปลี่ยนแปลง
อาหาร	24,779	38,943	24,384	10,341	16,733	+ 61.8
วัตถุดิบและเชื้อเพลิง	24,533	29,142	25,947	13,163	13,792	+ 4.8
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเบา	201,795	187,904	164,905	14,153	78,671	- 6.5
ผ้าผืน	82,144	79,432	67,502	34,862	32,518	- 6.7
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหนัก	2,228,620	2,142,385	1,795,973	913,548	789,700	- 13.6
ผลิตภัณฑ์เคมี	265,129	275,929	264,425	137,899	142,864	+ 3.6
โลหะ	549,152	493,339	429,507	237,628	164,819	- 30.6
เหล็กกล้า	403,041	374,341	344,348	187,267	137,066	- 26.8
เครื่องจักร	1,414,339	1,373,117	1,102,041	538,026	482,017	- 10.4
เครื่องจักรซึ่ง ไม่ใช่ไฟฟ้า	488,771	497,399	438,794	214,132	165,367	- 22.8
เครื่องยนต์	78,270	75,758	55,077	28,369	22,857	- 19.4
เครื่องจักรกลไฟฟ้า	367,593	353,367	285,989	30,617	151,189	+ 15.8
เครื่องมือโทรคมนาคม	127,294	120,217	109,001	45,979	44,248	- 3.8
เครื่องจักรสำหรับการขนส่ง	517,192	482,134	339,397	174,998	148,301	- 15.3
รถยนต์	362,926	333,770	204,186	90,265	93,279	+ 3.3
เครื่องมือวัด	40,783	40,208	37,861	18,274	17,160	- 6.1
รวม	2,506,473	2,242,557	2,030,393	1,030,993	908,386	- 11.9

ในด้านสินค้านำเข้าจากญี่ปุ่นของประเทศไทย ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำเข้าลดลงมากที่สุดได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจของไทยซึ่งอยู่ในระยะหดตัว การตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง ราคาผลผลิตทางการเกษตรลดลง ซึ่งมีผลทำให้อำนาจซื้อของเกษตรกรลดลง และประการสุดท้ายได้แก่ การที่เงินเยนของญี่ปุ่นมีมูลค่าสูงขึ้น อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า สินค้านำเข้าในหมวดเครื่องจักรไฟฟ้า มีการนำเข้าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16 หรือคิด

เป็นมูลค่าการนำเข้าประมาณ 151 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อเมริกา ในระยะ 6 เดือนแรกของปี 1986 นอกจากนั้น การนำเข้าสินค้าประเภทอาหารเพิ่มประมาณร้อยละ 62

ผลกระทบทางด้านการปรับนโยบายเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยทางด้านอื่น ๆ เช่น การลงทุน และการถ่ายโอนเทคโนโลยี ยังไม่มีข้อมูลที่จะประเมินได้ในระยะนี้ เนื่องจากเป็นระยะเวลาเพียงประมาณครึ่งปี หลังจากการนำนโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การปฏิบัติเท่านั้น

6. สรุป

ลักษณะของเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่น ในระยะเวลาที่ผ่านมา จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีลักษณะของการปรับตัวอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของโลก ที่เปลี่ยนแปลงไป และกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งซึ่งทำให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นตลอดมา ในทางด้านการค้านั้นปรากฏได้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลญี่ปุ่นมิได้มีนโยบายกีดกันทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (protectionism) แต่ได้ใช้นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของตนเอง เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากสภาพเศรษฐกิจของโลกได้มากที่สุด กรณีเช่นนี้ เห็นได้ชัดเจนในกรณีของอุตสาหกรรม ซึ่งญี่ปุ่นเสียความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งญี่ปุ่นใช้นโยบายให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นค่อย ๆ สลายตัวไป (phase-out) โดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน สำหรับโรงงาน เครื่องจักร และแรงงาน ซึ่งต้องมีการจำกัดหรือขจัด และการเคลื่อนย้ายไปสู่อุตสาหกรรมอื่น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ ในลักษณะที่ว่า รัฐบาลและภาคเอกชนควรร่วมมือกันให้เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไปอยู่เสมอ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของโลก และการใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างทันเหตุทันที่ เช่นในกรณีของการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และการที่ค่าของเงินเยนมีค่าสูงขึ้น การลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทยควรเพิ่มขึ้น โดยเน้นในหลักการที่ว่า ในอนาคตญี่ปุ่นควรนำเข้าสินค้าที่ญี่ปุ่นผลิตได้ภายในประเทศในปัจจุบัน เนื่องจากการนำเข้าจะมีราคาต่ำกว่าการผลิตภายในประเทศ และควรทำการผลิตสินค้าที่ญี่ปุ่นส่งออกในปัจจุบันในต่างประเทศ เนื่องจากจะทำให้สินค้าดังกล่าวมีความสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศสูงกว่า ■

เอกสารอ้างอิง(บางส่วน)

1. Haruo Maekawa et.al. *The Report of the Advisory Group on Economic Structural Adjustment for International Harmony* April 7, 1986 (mimeograph)
2. Nathbhol Khanthachai, et.al.
Industrial Restructuring and Adjustment in Thailand for ASEAN-Japan Trade and Investment Expansion, Bangkok: Research Centre, The National Institute of Development Administration, 1986 (mimeograph)
3. The Nation Newspaper "Thai-Japan Trade Much Improved", August 26, 1986
4. Ryokichi Hirono et.at.
Industrial Restructuring and Adjustment in Japan for ASEAN-Japan Trade and Investment Expansion, Tokyo: Japan Institute of International Affairs, 1986 (mimeograph)