

เหลียวหลังแลหน้า : ถอดบทเรียนจาก Celtic Tiger สู่ Thailand 4.0

กิตติพันธ์ บายีชั้น

วิศวกรโลหการชำนาญการพิเศษ

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

การปรับตัวในโลกยุคปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อาจต้องอาศัยองค์ความรู้ใหม่ ๆ บวกกับเครื่องมือหรือเทคโนโลยี ที่ทันสมัยเพื่อให้สามารถก้าวทันและก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคที่ผลัดเปลี่ยน หมุนเวียนเข้ามาในรูปแบบแปลก ๆ ใหม่ ๆ อยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ตัวช่วย ที่น่าจะเป็นประโยชน์อย่างหนึ่งก็คือ การเอาบทเรียนในอดีตมาใช้เป็นวิถี นำทางสู่ความสำเร็จสำหรับอนาคต ซึ่งจากการไปฝึกอบรมหลักสูตร Advanced Public Management and Leadership ที่สาธารณรัฐ ไอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 2 - 13 กรกฎาคม 2561 นอกเหนือจากจะได้รับ เนื้อหาวิชาความรู้ในห้องเรียนและประสบการณ์ดี ๆ จากกิจกรรม นอกห้องเรียนที่สถาบัน IPA จัดให้แล้ว ยังเป็นโอกาสที่ดีจะได้เรียนรู้ เรื่องราวประวัติศาสตร์ของประเทศไอร์แลนด์ที่มีความเจริญมาตั้งแต่โบราณ ผ่านช่วงเวลาแห่งความรุ่งเรือง ความเสื่อมถอย และวิกฤตการณ์หลายอย่าง จนสามารถก้าวขึ้นเป็นประเทศชั้นนำของโลกในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็น ประโยชน์อย่างมากในการนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาประเทศไทย ได้เป็นอย่างดี

ไอร์แลนด์ในความคิดของหลาย ๆ คน อาจจะนึกถึงดินแดนที่มีธรรมชาติสวยงาม นึกถึงศิลปวัฒนธรรมที่เก่าแก่ นึกถึงผ้าสไตร์ไอริช หรืออาจนึกถึงเบียร์ดำที่มีชื่อเสียงที่สุดของโลก แต่จริง ๆ แล้วยังมีเรื่องราวที่น่าสนใจให้ศึกษาอีกมาก สาธารณรัฐไอร์แลนด์มีพื้นที่ 70,273 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 4.8 ล้านคน มีหลักฐานการอยู่อาศัยของชาวเคลท์ (Celts) ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของอารยธรรม Celtic มาตั้งแต่ประมาณ 3,500 ปีก่อนคริสตกาล ในช่วงศตวรรษที่ 12 ไอร์แลนด์ตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ช่วงศตวรรษที่ 18 ในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการค้าเป็นอย่างมาก แต่หลังจากประสบปัญหาภาวะอดอยากครั้งใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 1840 มีการอพยพออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก ว่ากันว่าครึ่งหนึ่งของคนที่อพยพไปยังสหรัฐอเมริกาในช่วงนั้นเป็นชาวไอริช จนในที่สุดไอร์แลนด์ได้รับอิสระและสถาปนาเป็นสาธารณรัฐไอร์แลนด์เมื่อปี ค.ศ. 1921

ประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจของไอร์แลนด์มีความน่าสนใจและสามารถนำมาเป็นบทเรียนได้ โดยเศรษฐกิจของไอร์แลนด์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1960 เนื่องจากมีนโยบายปฏิรูปอุตสาหกรรม รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการค้าและการส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ โดยมีมาตรการเปิดการค้าเสรี การปรับลดอัตราภาษีนิติบุคคล และการปฏิรูประบบการศึกษาอย่างจริงจัง ในช่วงปี ค.ศ. 1987 - 2007 เป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างแข็งแกร่งและต่อเนื่องมากที่สุด จนได้รับการขนานนามให้เป็น “เสือเศรษฐกิจแห่งเซลติก” (Celtic Tiger) โดยเป็นผลจากการส่งเสริมการส่งออกและการพัฒนาภาคบริการ โดยเฉพาะ

บริการทางการเงิน ทำให้สามารถก้าวข้ามจากประเทศที่มีรายได้ปานกลาง กลายเป็นประเทศที่ร่ำรวยมากที่สุดอันดับสามของโลก โดยมีรายได้ต่อหัว ของประชากร (GDP per capita) เพิ่มขึ้นจาก 15,402 เหรียญสหรัฐในปี ค.ศ. 1987 เป็น 45,700 เหรียญสหรัฐในปี ค.ศ. 2007 ขณะที่ดัชนี การพัฒนาคุณภาพชีวิต (Human Development Index : HDI) ก็ก้าวขึ้น ไปสูงอยู่ใน 5 อันดับแรกของโลก

ด้วยการเติบโตอย่างก้าวกระโดดจนมีสภาพคล้ายฟองสบู่ ในช่วงปี ค.ศ. 2008 ที่เกิดวิกฤตการณ์การเงินของโลกเริ่มจากการชะลอตัว ทางเศรษฐกิจของจีนและลามไปถึงสหรัฐอเมริกา จึงส่งผลให้เศรษฐกิจของ ไอร์แลนด์ได้รับผลกระทบอย่างหนัก เนื่องจากมีภาระหนี้สินที่เกิดจาก การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและการบริการของประเทศจำนวนมาก รวมทั้งภาคการเงินและอุตสาหกรรมก่อสร้างก็เข้าสู่ภาวะหดตัวอย่างรุนแรง จนถึงขั้นล่มสลาย โดยราคาอสังหาริมทรัพย์ตกลงมาถึงเกือบร้อยละ 50 และอัตราการเติบโตของ GDP ในปี 2009 ก็ติดลบถึงร้อยละ 7 ปี후 ดังกล่าวถือเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศ ซึ่งไอร์แลนด์ต้องขอรับความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป (EU) และกองทุน การเงินระหว่างประเทศ (IMF) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2010 โดยขอกู้เงิน เพื่อเพิ่มทุนให้กับภาคธนาคารและนำไปจ่ายคืนหนี้ต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการ ฝืดดชำระ ในวงเงินสูงถึง 85,000 ล้านยูโร

อย่างไรก็ตาม ด้วยการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่มี ประสิทธิภาพและการดำเนินการตามแผนการช่วยเหลืออย่างเคร่งครัดและ มีวินัย ทำให้ไอร์แลนด์ฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและสามารถออกจากโปรแกรม

ช่วยเหลือทางการเงินของ EU และ IMF ได้เมื่อเดือนธันวาคม 2013 ซึ่งนับเป็นประเทศแรกของกลุ่มในยูโรโซนจำนวน 5 ประเทศ (PIIGS) ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและขอรับความช่วยเหลือฉุกเฉินทางการเงิน นับได้ว่าการฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงนั้นเป็นการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยไอร์แลนด์ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบต่าง ๆ ของประเทศ เป็นจำนวนมากในหลายด้าน ได้แก่

1. การปฏิรูปโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐและมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยมีมาตรการที่สำคัญเช่น การออกพันธบัตรรัฐบาลและกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ของรัฐ นโยบาย 7 National budgets การคงสิทธิประโยชน์สำหรับการส่งเสริมการลงทุนในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม การบริหารจัดการหนี้เพื่อออกจากโปรแกรมช่วยเหลือทางการเงินของ EU และ IMF และการตั้งหน่วยงาน Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES) เพื่อติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น

2. การปฏิรูประบบราชการ โดยมีการปรับโครงสร้างและยุบรวมหน่วยงานราชการที่มีภารกิจใกล้เคียงกันเพื่อลดอัตรากำลังคนและเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เช่น National Shared Service Office, Reform & Delivery Office และ Office of Government Procurement การหยุดรับเจ้าหน้าที่ของรัฐใหม่ในช่วง ปี ค.ศ. 2009 – 2015 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ “Public Service 2020” รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องต่าง ๆ เช่น

การจัดซื้อจัดจ้าง ระบบบัญชี และการบริหารการเงินการคลังโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วย เป็นต้น

3. การปฏิรูปการเมือง โดยมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้ทันสมัย การเพิ่มข้อกำหนดด้านคุณธรรมและความรับผิดชอบ การกำหนดนโยบาย Open data & Open government partnership เพื่อเพิ่มความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งมีการออกกฎหมายใหม่หลายฉบับ เช่น Protected disclosures act, Reformed freedom of information act และ Lobbying regulation เป็นต้น

4. การมุ่งเน้นเพื่อพัฒนาบุคลากรภาครัฐ โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่น่าสนใจ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านระบบทรัพยากรบุคคลที่เป็นมืออาชีพ การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและเสริมสร้างภาวะผู้นำเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์หลักของธุรกิจ และการสร้างวัฒนธรรมองค์กรของการเรียนรู้และพัฒนาให้กับหน่วยงานภาครัฐ (Learning and development culture)

ปัจจุบัน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไอร์แลนด์กลับมาสดใสดังเดิมอีกครั้ง โดยในปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 2017) มีอัตราการเติบโตของ GDP สูงถึงร้อยละ 6.5 และตัวเลขของคนว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5 ซึ่งนับว่าเป็นการฟื้นตัวจากอาการโคม่าจนเกือบหายเป็นปกติ โดยเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2010 จำนวนคนว่างงานของประเทศมีตัวเลขสูงถึงร้อยละ 16

หากศึกษาความสำเร็จด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของไอร์แลนด์ จะพบว่า การก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลาง (Middle income trap)

เกิดจากมาตรการส่งเสริมภาคบริการและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและอิเล็กทรอนิกส์ จนถือเป็นซิลิคอนวัลเลย์แห่งที่สอง ซึ่งสิ่งที่ยืนยันความแข็งแกร่งในฐานะประเทศที่ดึงดูดการลงทุนได้เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ได้แก่ จำนวนของบริษัทต่างชาติที่หลั่งไหลเข้ามาลงทุนหลักปักฐานในไอร์แลนด์ อาทิเช่น

8 ใน 10 ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของโลกด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT)

9 ใน 10 ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของโลกด้านอุตสาหกรรมยา (Pharmaceuticals)

17 ใน 25 ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของโลกด้านเครื่องมือแพทย์

3 ใน 5 ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของโลกด้านเกมคอมพิวเตอร์



รูปแสดงตัวอย่างบริษัทชั้นนำของโลกที่เข้ามาลงทุนในประเทศไอร์แลนด์

อ้างอิง : The Irish Economic Update; AIB, January 2018

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ช่วยดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) จะเห็นว่าไอร์แลนด์เป็นประเทศที่น่าเข้ามาลงทุน เนื่องจากมีข้อได้เปรียบและมีศักยภาพที่สูงในหลายด้าน เช่น

ไอร์แลนด์เป็นสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ทำให้สามารถเชื่อมโยงการค้าและการทำธุรกิจกับตลาดยุโรปได้ง่าย อีกทั้งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ยังเหมาะสำหรับการติดต่อกับทวีปอเมริกาและแอฟริกาได้อีกด้วย

ไอร์แลนด์เป็นประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ ทำให้การดำเนินธุรกิจในระดับสากลหรือการติดต่อกับประเทศต่าง ๆ มีความสะดวกอย่างมาก

ไอร์แลนด์มีจุดเด่นของมาตรการส่งเสริมการลงทุนในด้านภาษี โดยมีการกำหนดภาษีนิติบุคคล (Corporate Tax) เพียงร้อยละ 12.5 ซึ่งถือว่าต่ำที่สุดในยุโรป

ไอร์แลนด์มีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูง ทำให้แรงงานในประเทศมีคุณภาพและมีความหลากหลายของทรัพยากรค่อนข้างมาก

ไอร์แลนด์มีระบบกฎหมายแบบ common law ซึ่งเป็นระบบเดียวกันกับที่ใช้ในประเทศที่เป็นที่ตั้งของบริษัทชั้นนำต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย เป็นต้น

ไอร์แลนด์มีสถานะทางการเมืองมีเสถียรภาพค่อนข้างสูง ดังนั้นมาตรการและนโยบายต่าง ๆ ของประเทศจึงมีความชัดเจนและไม่ผันผวนทำให้นักลงทุนต่างประเทศมีความมั่นใจและสามารถวางแผนธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น สิ่งที่ได้จากการถอดบทเรียน โดยพิจารณากรณีศึกษาของการพัฒนาประเทศและฟื้นฟูปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของไอร์แลนด์สามารถสรุปเป็นข้อคิดสำหรับใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างยั่งยืนในอนาคตได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายชัดเจน และมีแนวทางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุจุดหมายได้เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังเช่นนโยบายการดึงดูดการลงทุนของบริษัทชั้นนำระดับโลกที่ทำให้ไอร์แลนด์กลายเป็นผู้นำด้านการค้าและเศรษฐกิจ ซึ่งเราสามารถนำมาปรับใช้กับยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 ของประเทศไทย ที่มีเป้าหมายในการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูง ที่สร้างผลผลิตและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับสินค้าและบริการ และนำไปให้ประเทศก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางภายในระยะเวลา 20 ปี

2. การพัฒนาประเทศต้องเริ่มจากการพัฒนาคน โดยการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาของชาติในทุกระดับและประเภทการศึกษาเพื่อให้ได้ประชากรที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ตลอดจนระบบการพัฒนาสมรรถนะในการทำงานให้กับทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ทั้งด้านความรู้ ทักษะ และจริยธรรม ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและทำให้มีความพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของโลก (Global trend)

3. ระบบราชการควรมีการทบทวน ปรับปรุงโครงสร้าง และพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการ เพื่อให้มีระบบการทำงานและการบริการ

ของภาครัฐที่มีรวดเร็ว มีความเสมอภาค และเป็นธรรม รวมทั้งการมุ่งเน้น ให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจมีการรวมเอาหน่วยงานที่มีหน้าที่ภารกิจใกล้เคียงเข้าด้วยกันเพื่อลด การทำงานที่ซ้ำซ้อน ปรับบทบาทของหน่วยงานส่วนกลางโดยเน้นด้าน การกำหนดนโยบาย มาตรฐาน การติดตามประเมินผล และเพิ่มภารกิจงาน เชิงปฏิบัติการไปยังหน่วยงานระดับภูมิภาค หรือกระจายอำนาจการบริหาร สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

4. ควรส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน ได้ผลลัพธ์ ที่ตรงตามความต้องการ สร้างความสัมพันธ์ที่ดีซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้ง ในอนาคต หรือหากเกิดปัญหาาก็จะได้แนวทางการแก้ไขที่มาจากข้อตกลง ร่วมกัน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมยังสามารถนำไปใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมติดตามประเมินผล และรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบ ต่อประชาชนหรือสังคมได้

5. การสร้างภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพให้กับข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกระดับ โดยการพัฒนาศักยภาพการทำงาน การคิด วิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ และการถ่ายทอดความรู้ให้กับเพื่อนร่วมงานหรือ ผู้ใต้บังคับบัญชา จะช่วยให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรของระบบราชการยุคใหม่ ที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจใช้หลัก การสอนงาน (Coaching) หรือระบบพี่เลี้ยง (Mentoring) ที่คำนึงถึง

ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotional intelligence) เพื่อสร้างความสัมพันธ์
ที่ดีของคนในองค์กรและสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อทำงาน

Listening
Emotional
Intelligence
Accountability
Digital Literacy
Empowerment
Responsibility
Selflessness
Harmony
Integrity
Partnership