

Middle-Income Trap: Economic Myth, Political Reality



CASE STUDIES FROM MALAYSIA AND THAILAND

AUTHORS:

MALAYSIA THAILAND

Vijayakumari Kanopathy
Herizal Hazri

Pasuk Phongpaichit
Pornthep Benyaapikul

Project coordinated by Adam Burke



The Asia Foundation

Improving Lives, Expanding Opportunities

Foreword

While Asia continues to set pace as the world's fastest growing region, some Asian middle-income countries (MICs) are showing signs of economic slowdown and face stiff competition from lower-cost economies. The implications that could result from this economic growth slowdown in MICs are of serious concern to economists and political decision-makers. The threat of the "middle-income trap" (MIT) looms over Asian MICs such as Thailand and Malaysia, the two countries profiled in this research initiative.

Both countries have advanced to upper-middle-income status, per the World Bank's classification of economies according to their gross national income (GNI) per capita (lower-middle-income countries at \$1,036 to \$4,085; upper-middle income-countries at \$4,086 to \$12,615).

The MIT concept refers to the risk of a country that has experienced rapid growth based on low-wage, unskilled labor, low-added value manufacturing, and heavy reliance on exports, stagnating at the middle-income level and failing to graduate to upper-income status. The MIT describes a situation in which lack of innovation, low investments in technology and education, rising labor costs, and stagnant productivity prevent or delay MICs from shifting toward a productivity-driven structure and attaining high-income status.

Asia has shown that the trap can be avoided, with Korea, Singapore, and Taiwan standing out as examples of economies that advanced from middle-income to high-income status in just a few decades. At the same time, a chart published in the World Bank's recent *China 2030* report shows that most countries that were middle income in 1960 remained so in 2008, thus providing some empirical support to the MIT concept.

Policymakers have no shortage of information or recommendations at their disposal on what can be done to avoid the trap. There is a growing consensus on what needs to be done to face the challenges of the MIT and ensure sustained economic growth. Experience and research show that a combination of good infrastructure, available energy at affordable costs, innovation, quality education, strengthened domestic purchasing power, sound economic institutions and macro-economic policies, private sector supportive business environments, diversified regional and international trade, and good governance can minimize the risks of long-term growth slowdown.

So what is holding countries like Thailand and Malaysia from reforming their economies to hasten their advance to upper-income status and avoid the challenges associated with the

MIT? Unlike two or three decades ago, sustainable growth cannot be ensured in the two countries on the sole basis of a free trade agenda. To achieve their respective growth potentials, the two countries require much larger and more ambitious structural reform and development strategies and related policy agendas.

The research summarized in this publication does not intend to test the validity of the theory of the MIT; nor does it purport to provide a comprehensive macro-economic analysis of Thailand and Malaysia to determine whether or not they face the risk of stalling at the middle-income level. Rather, the authors use the framework of the MIT concept to focus on what they have identified as key challenges to growth in their respective countries, as viewed from a political economy perspective. While the MIT concept and debate have several dimensions, the authors have focused on select elements of particular significance to Thailand and Malaysia and highlighted their political economy elements and implications.

These case studies share and reflect the expectation that successful policy reforms are not achieved on the basis of sound technical analysis alone. Positive outcomes also depend on analysis of how influential networks, the capture of power by elites, or entrenched and unaccountable interests at the national and local levels can undermine or block change measures, as well as on an understanding of how incentive structures and associated formal or informal rules affect how politically influential individuals or institutions operate.

Véronique Salze-Lozac'h

Director, Economic Development

Chief Economist

The Asia Foundation

<http://www.asiafoundation.org>

The views and analysis expressed in these case studies are those of the authors and do not necessarily represent those of The Asia Foundation or the Foundation's programs. These studies describe research in progress by the authors and are presented to elicit comments and reflections and to further debate.
--

Authors

Malaysia

Vijayakumari Kanapathy holds a PhD in Economics from the University of Malaya and is currently an Independent Consultant. Prior to that, she was attached to the Institute of Strategic and International Studies (ISIS) Malaysia, the Faculty of Economics, University of Malaysia and the Socio-Economic Research Unit of the Prime Minister's Department. She has served as a consultant to the World Bank, ILO, UNIDO, WIPO and UNDP, and the Government of Malaysia, and her research interests include CGE (Computable General Equilibrium) modeling, international migration, and trade and industry policy studies.

Herizal Hazri is the deputy country representative in The Asia Foundation's Malaysia office. He holds a BEc in Economic Development from the University of Malaya, and an MSc in Global Politics from the University of London. He is responsible for program design and coordination for the Foundation in Malaysia. Mr Hazri has also served as a consultant with several think tanks and public policy consulting firms internationally as well as Malaysia. He is known for his civil society development efforts in Malaysia, particularly in the area of human rights and democracy.

Thailand

Pasuk Phongpaichit is Emeritus Professor of Political Economy at the Faculty of Economics, Chulalongkorn University, Bangkok. She has published widely on the Thai economy, corruption, social movements, illegal economies and regional issues. She has been a visiting professor at the University of Tokyo, Kyoto University, Griffith University, John Hopkins SAIS, and the University of Washington. Her co-authored books include *Thailand: Economy and Politics*, *Thaksin*, and *Thai Capital after the 1997 Crisis*.

Pornthep Benyaapikul is a lecturer in economics at Thammasat University, Bangkok, Thailand. He obtained his BA in economics at Thammasat University and holds an M.Phil. in economics from St. Antony's college, Oxford where he also completed his DPhil in 2011. His main research areas are applied microeconomic theory and industrial economics.

Overview

Adam Burke is an independent researcher and consultant who works in South and Southeast Asia. He holds a PhD in Development Studies from SOAS, University of London, has lectured at various universities, and has been employed as an adviser to UN agencies,

the World Bank, donor governments, foundations and NGOs. His work addresses a range of social and political challenges, often focusing on conflict-affected environments.

Acknowledgements

The authors are grateful for financial and administrative assistance from The Asia Foundation. Thanks are extended to The Asia Foundation's Malaysia and Thailand offices for their full support throughout the project, in particular to Herizal Hazri for his substantial inputs and Kim McQuay for his valuable comments. Also to The Asia Foundation's Economic Development team, including Véronique Salze-Lozac'h for her guidance and considered thoughts and Arpaporn Winijkulchai for ongoing support. The authors of the Thailand case study are grateful to Dr Nualnoi Treerat, Nopanun Wannathepsakul, Dr Chaiyon Praditsin and Chainarong Khreua-ngam for help with the research and to Dr Achakorn Wongpredee for sharing information on recent developments on decentralization. Chulalongkorn University hosted the seminar to launch this report.

Table of contents

1	Overview	7
1.1	The Middle Income Trap: Concept and Empirical Evidence.....	10
1.2	Political economy approaches, slowing growth, enduring inequalities	13
2	Case study from Malaysia: executive summary.....	18
2.1	Case study from Malaysia: executive summary (ภาษาไทย).....	21
3	Case study from Thailand: executive summary.....	23
3.1	Case study from Thailand: executive summary (ภาษาไทย)	27
4	Recommendations	30
5	References.....	32

1 Overview

Key points: Tackling the middle-income trap

- Countries are said to be caught in the Middle Income Trap when they are unable to compete against advanced economies while facing increased competition from less developed economies.
- Policy changes proposed to address the problems restricting growth are often not taken up when they threaten vested interests. The middle-income trap can only be addressed by political reforms that facilitate appropriate economic policies.
- Thailand and Malaysia moved from low- to middle-income level by leveraging cheap labor and competing on costs. They now face difficult choices in a competitive global market if they are to successfully increase investment and productivity, move towards higher-value exports, and boost internal consumption.
- Both Thailand and Malaysia have rapidly reduced rates of poverty since the 1960s. However economic growth has been unevenly shared, and high levels of inequality remain stubbornly persistent. Wage rate increases have not kept pace with economic growth rates and rising costs of living.
- As well as enduring inequalities, slowing economic growth can also be related to low-quality education provision and a poor enabling environment for small and medium companies.
- In short, rapid economic development has outstripped political progress. While regular elections are held, the lack of independent institutions, use of public funds to gain or maintain political office, and enduring patronage networks hold back democratic development.
- Oligarchy or 'rule of the few' still predominates in many cases where access to power rests largely with a relatively small elite of well-connected individuals and companies. Closed decision making processes and low levels of accountability prevail in many middle-income countries.
- Policy recommendations need to address political as well as economic factors. This includes promoting both more inclusive growth and more inclusive politics.

The 'Middle Income Trap' (MIT) refers to a situation that some countries face, where they are unable to compete against advanced economies with high levels of innovation and value-adding activities, but are also unable to compete with less developed economies that have cheaper labor. The case studies of Thailand and Malaysia that are presented after this brief overview chapter propose an analysis of some key features of the two countries that the authors consider as determinants to the difficulties for MICs to move up to the upper-income status. Following a political economy approach rather than relying on technical economic analysis, the two case studies explain the political barriers to continued rapid

development that have prevented Malaysia and Thailand from successfully emulating the success of Asian 'Tiger Economies' in reaching developed country status.¹

By many measures, Malaysia and Thailand are two of Asia's economic success stories. Both have followed remarkably similar development trajectories with robust economic growth over the last five decades. Real GDP per capita increased six times in Malaysia and eight and a half times in Thailand between 1961 and 2010.² With a per capita income of \$9,693 in 2011, Malaysia is on the cusp of graduating from a middle- to high-income economy, while Thailand has just broken into the upper-middle-income rank with a per capita income of \$4,972.³

But the Malaysian and Thai economies are facing similar challenges. Both countries have moved from low- to middle-income level by leveraging cheap labor to produce competitive low cost products. They now face difficult choices in a competitive global market if they are to successfully increase productivity, move towards higher-value exports, and boost internal consumption. There is extensive research supporting a common set of policy measures to address these challenges in Malaysia and Thailand, which recommend investment in infrastructure, labor market reforms, and promotion of research and technology.⁴ However rather than repeat these recommendations, this study focuses more deeply into the reasons why policies have not been adopted over time to provide a clearer understanding of the political economy dimensions potentially trapping Malaysia and Thailand in middle-income status.

The MIT is seen here not as an inevitable condition, but as a possible consequence of political barriers to sustained, inclusive growth. The notion of a MIT suggests that the early gains to be made as countries move from a mainly agricultural and rural basis to a more industrial and urban economy begin to diminish when approaching middle-income status. With gradually ageing populations and less capacity to compete purely on grounds of low labor costs, countries find it hard to sustain high rates of growth. Debate continues over the statistical basis of the MIT, as some sources suggest that barriers restricting economic

¹ See Part 1.1 for a more detailed description of the Middle Income Trap.

²World Bank, *World Development Indicators (WDI)*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

³World Bank, *WDI*.

⁴ See case studies of Thailand and Malaysia for country-specific references. Also Agénor, Pierre-Richard; Otaviano Canuto, and Michael Jelenic. 2012. *Avoiding Middle-Income Growth Traps*. The World Bank PREM Economic Premise Paper No. 98.

growth are just as prevalent among low-income and high-income economies.⁵ For the case studies presented here, this argument is of little concern, as emphasis is placed instead on building a grounded understanding of the barriers to growth that constrain middle-income countries including Thailand and Malaysia.

The **Malaysia case study**, by Vijayakumari Kanapathy, considers the origins and key features of recent discussion over the MIT. It then explores Malaysia's recent patterns of economic growth, emphasizing how growth rates have on average been relatively high at about 5 per cent per year. However, growth has over time declined in comparison both with Malaysia's earlier rates of growth and with other high-performing East Asian countries. Malaysia's traditional drivers of growth have lost their momentum over time. In particular, total investment as a share of national gross domestic product (GDP) has declined by almost half from 43 per cent in 1997 to about 22 per cent in 2011. This is largely due to the sharp decline in private investment, creating a gap which has been filled through potentially unsustainable public investment. Declining export growth and a rising public sector deficit add to concerns that public investment is crowding out the private sector. Further anxiety stems from underwhelming international competitiveness, outmigration of skilled workers, and low investment in research and technology.

The **Thailand case study**, by Pasuk Phongpaichit and Pornthep Benyaapikul, outlines the country's relatively high rates of GDP growth in the past five decades under a strategy of export-oriented industrialization based on relative stability, a cheap and pliant labor force, and foreign direct investment. Poverty has decreased rapidly. In 1988, over 40 per cent of the population fell below the national poverty line. By 2010, the proportion had dropped to under 8 per cent. As in Malaysia, however, new investment has declined over time, contributing to declining growth rates. Concerns exist over a relatively unchanged labor-intensive production and export development model. Thailand has struggled to prioritize knowledge-based and innovation-based products while also facing growing competition from low-cost producers such as China, India, Vietnam and Cambodia.

⁵This debate is summarized in the article 'Free Exchange: Middle-income Claptrap'. *The Economist*, 16 February 2013.

1.1 The Middle Income Trap: Concept and Empirical Evidence

Concept of a Middle Income Trap (MIT)

The term MIT is now increasingly used in the economic analysis of middle-income countries that have experienced sustained low or moderate growth. The term was first used by Garret (2004) in his analysis on the effects on globalization on middle income economies (MIEs). According to him, growth rates of MIEs have been stagnating since 1980 because of their inability to compete with high-income economies (HIEs) and low-income economies (LIEs), thus risk falling into a MIT. He reasoned that people and countries must be competitive in either the knowledge economy, which rewards skills and institutions that promote cutting-edge technological innovation, or the low-wage economy, which uses widely available technology to do low-skilled tasks at the lowest possible cost.

The term was subsequently popularized by Gill and Kharas (2007) and Kohli *et al* (2009) in their writings on development strategies for MIEs that have experienced sustained slow growth. They argued that some MIEs are “squeezed between low-wage poor-country competitors that dominate in mature industries and rich country innovators that dominate in industries undergoing rapid technological change”.

None the less, the term has since been interpreted differently by different researchers (Ohno, 2009; Spence 2011; Eichengreen *et al* 2011; Felipe 2012). This has prompted Kharas and Kohli (2011) to clarify the concept as originally conceived. According to them, the MIT refers to a phenomenon in which “countries that avoided the poverty trap and grew to middle-income levels subsequently stagnate and fail to grow to advanced-country levels”. The economy is said to be “trapped” because it is “unable to compete with either low-wage economies or highly-skilled advanced economies.” In other words, they “cannot make a timely transition from resource-driven growth, with low-cost labor and capital, to productivity-driven growth (Kharas & Kholi, 2011, p. 282).

Ohno (2009) uses the term to refer to countries that are stuck in the second stage in manufacturing, and face difficulties in shifting to the next stage because they fail to upgrade their human capital. Spence (2011), Eichengreen *et al*, (2011) and Felipe (2012) on the other hand have focused on growth during the middle-income transition phase in explaining the concept of MIT. Spence (2011) defines middle-income transition as “that part of the growth process that occurs when a country’s per capita income gets into the range of \$5,000 to \$10,000” and notes that this transition phase is problematic. Felipe (2012) questions the notion of a “trap” and argues that “not being stuck as a middle-income country is simply a

problem of growth” and, therefore, the fundamental question remains as to “why do some countries grow faster than others?” Eichengreen *et al* (2011) also focus on growth and analyze “when do fast-growing economies slow down?” They conclude that countries undergo a reduction in the growth rate of GDP by at least 2 percentage points (i.e., slow down) when per capita incomes reach about \$17,000 or high growth slows down when the share of employment in manufacturing is 23 per cent or when per capita income of the late developing country reaches 57 per cent that of the technological frontier.

Felipe (2012) has narrowed the definition further to include a time-frame for the slow pace of growth. He uses historical income transitions as a guide to define the middle-income trap as a “state of being a middle income country for over a certain number of years”. According to him, avoiding the middle-income trap is a question of how to grow fast enough in order to cross the lower middle-income segment (i.e., to reach \$7,250) in at most 28 years (which requires an average growth rate of at least 4.7 per cent per annum), and the upper middle-income segment (i.e., to reach \$11,750, the high-income level threshold) in at most 14 years (which requires an average growth rate of at least 3.5 per cent per annum)⁶.

Definitions of the MIT based on per capita income thresholds and transition timelines however have inherent weaknesses. Different definitions of per capita income and different base years give rise to different outcomes. Moreover, merely crossing the upper middle income threshold does not qualify an economy as a developed nation. If its economic foundations in terms of its technological and institutional capacity and capabilities are not strong, it can backtrack into a MIT.

In this paper the concept of MIT refers to: ***the phenomenon of low or moderate growth in MIEs following a phase of rapid growth due to difficulties to compete with either low-wage economies or highly-skilled advanced economies, as reflected by the slowdown in total productivity growth.***

Why do countries fall into the middle income trap?

An increasing volume of literature on MIT has focused on why some countries fall into the trap while others are able to advance into high income status. Again, different authors have adopted different approaches. Some have used a broad approach, focusing on overall

⁶ Based on his assessment, Malaysia is in upper middle-income trap and it would take another 5 years to attain the high-income status provided its income per capita continues to grow at around 3 per cent per annum.

development strategies, while others have framed their analyses around the symptoms of an economy facing the MIT.

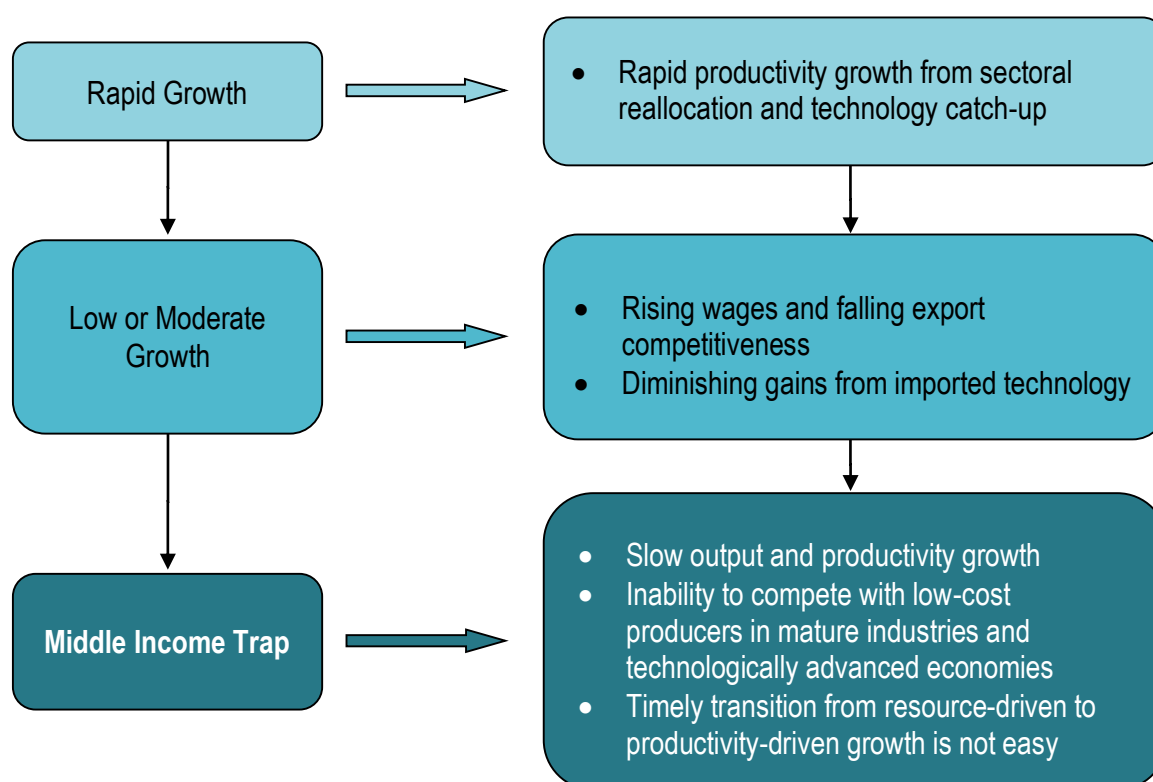
According to Kharas and Kohli (2011) most countries fall into the MIT because they fail to adopt new growth strategies once they reach the middle-income status. They argue that MIEs need to focus more on demand-side strategies rather than on supply-side strategies, the latter of which enables successful transition from low to middle-income but not from middle to high-income. With escalating wages, middle income economies lose their cost competitiveness in exports. New strategies are thus needed to develop new products, processes, and markets.

The connection between income distribution and macroeconomic growth is said to be another possible source of the MIT as evidenced in advanced countries. As the middle class stagnates and income concentration rises, “domestic demand may grow more slowly than potential GDP, and this either results in stagnation, or is temporarily offset through more financial leverage and a growing debt burden of the middle and lower classes” (Kharas and Kohli, 2011).

There is, however, general agreement that one of the major symptoms of a MIT economy is overall slowdown in growth and productivity. Using regression and standard growth accounting techniques, Eichengreen, *et al* (2011) suggest that growth slowdowns are essentially productivity growth slowdowns, whereby 85 per cent of the slowdown in the rate of output growth can be explained by a slowdown in the rate of total factor productivity growth, much more than by any slowdown in physical capital accumulation.

Productivity growth from sectoral reallocation and technology catch-up is eventually exhausted, while rising wages make labor-intensive exports less competitive on world markets – precisely at the time when other low-income countries become engaged in a phase of rapid growth. Related to productivity decline is the lack of domestically-driven innovation, quality of education, and shortage of skills. Agenor and Canuto (2012) characterize MITs as “stable low-growth equilibria where talent is misallocated and innovation stagnates”. According to them, public policies to improve access to advanced infrastructure, enhance the protection of property rights and reform labor markets are essential to escape or avoid middle-income growth traps. Figure 1 summarizes the concept of how MIEs fall into a trap.

Figure 1: Concept of a Middle Income Trap



1.2 Political economy approaches, slowing growth, enduring inequalities

The term 'political economy' has a long history stretching back to the roots of economic analysis in the 18th Century. It has been interpreted in many different ways, including widespread recent use of the term among international development agencies interested in practical contextual analysis.⁷ For the purposes of this research, a political economy approach involves considering how political forces influence both economic policy-making and the wider development trajectory of a country.

The case studies of Malaysia and Thailand have been based on an expectation that successful policy reforms do not only require sound technical analysis. They also need an understanding of the incentives and associated formal or informal rules that affect how politically influential individuals or institutions operate.

Political economy approaches emphasize the specific characteristics of individual countries, underlining the importance of contextual analysis. In the case of Malaysia, this includes its

⁷For example DFID, 2009, *Political Economy Analysis How to Note*, A Practice Paper, Department for International Development, London

colonial history and the political system established after independence, including recognition of the privileged status of Bumiputra (i.e. Malay and other groups presumed to be indigenous), and the long-term monopolisation of political power by the ruling Barisan Nasional coalition. This is in contrast with Thailand's proud independence and more tumultuous recent politics, including repeated military coups, the most recent of which was only in 2006. Malaysia's natural resource revenue affords a level of state involvement in industry and investment that is not seen in Thailand, while the level of authority vested in Malaysia's state governments is not matched by Thailand's highly centralized bureaucracy and economy.

At the same time, the case studies of Malaysia and Thailand demonstrate an intriguing range of similarities. Though absolute poverty has fallen drastically in both cases, relative poverty remains high, with pockets of poverty in certain geographical areas. A recent study found that one-third of Malaysian workers earned below RM700 (US\$200) per month, a strikingly low figure for an upper middle-income country.

In the Thailand case study, Phongpaichit and Benyaapikul concentrate on inequality and on associated weaknesses in the Thai education system. Inequality, as measured by Gini coefficients, has remained persistently high by regional or even global standards throughout decades of economic growth. In the education system, although young Thais have on average received more years of schooling as the country has developed, problems persist with respect to the quality of education and inequalities in access to education between rural and urban areas. Thailand's education system also fails to produce enough graduates with the skills needed by industry, leading to skilled labour shortages.

The Thailand case study presents international as well as domestic evidence to demonstrate that enduring inequalities and deficiencies in the education system limit economic growth. While there are varying economic arguments over the significance of inequality in limiting growth, the broader case for supporting more inclusive growth is clearer from a political economy perspective. As Phongpaichit and Benyaapikul explain, literature has tended to find that inequality may be harmful to growth in many ways: fostering political and social instability, encouraging lack of investment in human capital, and / or creating greater need for government redistribution policies.

Enduring inequalities in both Thailand and Malaysia can be related to the wider political and social context of each country. Wage rate increases that have not kept pace with wider economic growth and rising costs of living can be linked back to policies such as the intentional suppression of organized labor that reduced workers' bargaining power. In

Thailand, the minimum wage was for many years set through a bargaining process that gave labor representatives very limited scope to counter the demands of business owners.⁸ In Malaysia, the strong political influence of private sector interests and government-linked companies is not matched by a union voice. Unions currently represent only about 10 per cent of the workforce.

Further factors contributing to unequal growth include the concentration of high-value economic activity in relatively limited geographic areas, particularly in the zones surrounding both the metropolis of Bangkok and the Greater Kuala Lumpur area. Bangkok is certainly an example of a 'primate city', which is defined as a city that dwarfs all other urban areas in the country, soaking up not only the bulk of private investment but also a disproportionate amount of public expenditure.

In addition to enduring inequalities, various other factors emerge as brakes on growth in Thailand and Malaysia, including poor enabling environments for small and medium companies, which restricts their efforts to improve productivity and move up the value chain. Such weaknesses emphasize the challenges met when attempting to move away from an entrenched model of growth based on low wages and exports.

Undue influence and enduring elites

In situations where access to power and the selection of key decision-makers rests largely with a relatively small elite, vested interests are able to maintain high levels of policy influence. Closed decision making processes and low levels of accountability enable limited, privileged groups to dominate how government departments and other institutions act, even where government policy aims to adopt a more progressive approach. For example, education specialists and some politicians have repeatedly tried to reform Thailand's education system, yet have repeatedly encountered barriers at many levels. Likely solutions, such as tackling deficits in accountability or enabling schools to operate more autonomously, run counter to the established and highly centralized operations of government ministries. The Malaysian Government, building on a legacy of ambitious policy-making, has committed to an ambitious target of reaching developed country status by the year 2020. Implementation of associated reforms, however, has hit a range of barriers often associated with vested individual and institutional interests.

⁸ Since 2008, politicians seeking to improve living conditions and build popular support have successfully raised the minimum wage in Thailand.

Economic progress and political changes in Thailand and Malaysia over the past few decades demonstrate that some flexibility in policy-making, and in the social structure, exists. Yet while elite groups may accept newcomers, in the form of wealthy individuals and a burgeoning middle class, they also work to avoid change and limit access to power when it runs counter to their interests.

Oligarchic politics play out differently between countries and over time. In Malaysia, the Barisan Nasional (National Front) has ruled the country since independence in 1957. UMNO, the main coalition partner, dominates political bargaining. Economic policies associated with the perceived need to maintain a balance between ethnic groups and to privilege ethnic Malays created wide scope for deal-making and for feeding pervasive patronage systems. The concentration of power within the executive increased under the leadership of Dr Mahathir during his 22-year reign from 1981 to 2003. Economic progress fuelled by both inward investment and natural resources (especially oil and natural gas) has enabled the system to continue and has been used by the ruling coalition to cement their authority and popularity.

In Thailand, gradual democratization and changes over years of economic growth have challenged the status of the ruling elite and associated institutions, including the civil service, the monarchy, and the military. Prime Minister Thaksin Shinawatra's popular platform, disdain for neutral institutions, and challenge to long-standing interests contributed to the military coup of 2006. Subsequent turbulent events have effectively seen two rival elite networks – one holding an electoral mandate and the other a stronger institutional base – attempt to mobilize mass movements to back their interests. The wider popularity of Thaksin across his predominantly rural support base enabled his allies to establish a grassroots 'red-shirt' movement and subsequently win a general election. His party returned to office under his younger sister's stewardship in 2011.

Malaysia and Thailand both follow semi-democratic systems. The need to win votes in order to maintain office has led to a range of policies designed to gain the approval of the rural majority, and increasingly, of the middle classes. The long-term developmental value of these policies vary, and include distortionary subsidies that waste public resources and restrict private sector growth, as well as more beneficial universal social support and poverty reduction measures. Both Thailand and Malaysia also suffer from weak independent institutions such as the judiciary and the media, that should act as a check and balance on

otherwise unaccountable leaders who use an electoral mandate and control over resources to expand their authority.⁹

Greater economic liberalization in the late 20th century has not always served to tackle oligopolies of power. In Malaysia, privatization effectively enabled the transfer of government assets into private hands at discount prices, with a select group of well-connected businesses benefiting as a result.

Economic crises, such as the Asian financial crisis of 1997, may present greater opportunities for change but do not always lead to reforms that tackle vested interests. Increased borrowing in response to economic downturns has at times fed existing patronage-based structures and poorly designed state intervention, often justified through virulent nationalist rhetoric. As seen in the Thai education system, governments have tended to justify spending increases in response to problems but not accompany them with the effective changes needed in order to increase productivity or allay future crises.

Promoting global prescriptions for reform is unlikely to enable countries like Malaysia and Thailand to tackle the specific and politically embedded problems that they face in tackling vested interests. In summary, the key problem is encouraging changes that may be technically uncontroversial but are politically very challenging.

⁹In both Thailand and Malaysia the context could be described as electoralism rather than democracy. What are predominantly fair and free elections are not supported by independent democratic institutions (Terry Lynn Karl, 'Electoralism', in Richard Rose, ed., *The International Encyclopedia of Elections* (Washington, DC: CQ Press, 2000), pp. 95-6.)

2 Case study from Malaysia: executive summary

Key points: Malaysia

- Malaysia's impressive poverty reduction and growth record was interrupted by the 1997 Asian Financial Crisis. More recent annual growth rates of around five percent remain respectable by international comparison but will be unsustainable if not accompanied by political and institutional change.
- Despite a raft of bold policy initiatives and long-term plans, Malaysia is struggling to address identified challenges that prevent or delay the shift to high income status, including lack of innovation, low investment in technology, declining standards in education, high labor cost, and stagnant productivity.
- Leaders have ensured political stability in the country by safeguarding the interests of the country's majority, as well as those interests of the minority. However, insufficient checks and balances have led to increasing concentration of power within the executive and persistence in rent-seeking behavior, patronage politics, and opaque governance practices.
- As in Thailand, Malaysia has successfully reduced poverty but income inequality remains relatively high and wages relatively low.
- Behind the economic challenges lies the larger overarching problem of weak institutions that have compromised the implementation of sound economic policies.
- Despite some recent positive policy innovation, reform measures continue to focus on the symptoms alone. Reform efforts have been contested vigorously by strong pressure groups that benefit from maintaining the status quo.

Lesson: Reforms and policy action must promote universal rights, equality of opportunity, electoral and government transparency, further decentralization, and the strengthening of independent institutions.

The Malaysian economy grew at around 10.0 per cent per annum from 1987-1997, but thereafter it has shifted to a more sustained lower pace of around 5 per cent per year, raising concerns that it may fall into a MIT. A growth average of 6.0 per cent per year is targeted to attain high-income status by 2020. Its inability to make a timely shift from resource-driven to productivity-driven growth has been attributed to lack of innovation, low investment in technology and R&D, declining standards in education, and high labor costs. Officially, such structural weaknesses have long been recognized and a comprehensive array of policies and programs has been introduced from as early as the mid-1990s to direct the economy towards greater knowledge-intensive and high-value-added activities. But such initiatives have at best produced modest outcomes. The case study thus adopts a political economy approach to examine the underlying political economy dynamics that have deterred the meaningful reforms necessary to take Malaysia into the next phase of development.

Sound macroeconomic management has ensured economic stability with low unemployment and inflation. Malaysia has also been highly successful in reducing absolute poverty. On the downside, lower growth has been accompanied by rising inequality and pockets of poverty. Additionally, Malaysia's traditional drivers of growth, i.e. exports and investment, have lost their momentum. This slack in private activity has been offset by rising public expenditure, a scenario that remains unsustainable in the longer term, especially with mounting public sector deficit. Weakening private investment is also a reflection of the limited capacity of Malaysian firms to diversify through innovation into areas which bring higher returns.

A review of Malaysia's political system shows that the political leadership has ensured political stability in the country through a fine balance between safeguarding the interests of the country's majority, and those interests of the minority. Unfortunately, the nation's rapid economic progress, especially pre-1997, was not accompanied by reforms in its political system. On the contrary, insufficient checks and balances have led to increasing concentration of power within the executive. Any strong opposition to the government was neutralized through the use of draconian laws. The media was tightly controlled and laws governing free speech, free assembly, and free association were unjustly applied. This meant there was lack of transparency and accountability, leading to power being concentrated among a small group of elite.

The New Economic Policy (NEP), launched in July 1971 to uplift the Malays economically, became the central focus of economic policies post-1969. The NEP was successful in addressing inter-ethnic imbalances but its implementation has been compromised by weak institutions. Poor oversight has raised the cost of doing business due to rent-seeking, patronage, and often opaque practices. From its original intentions of equalization of opportunities, the NEP morphed into one that focused on equalization of outcomes. The increasingly fragile economic scenario accompanied by the worsening of the socio-political environment has impinged on the quality of life, with growing costs of living and declining public safety and security.

The simmering popular discontent with the state of affairs in the country surfaced during the March 2008 general elections, when the ruling Barisan Nasional lost its two-thirds parliamentary majority which it had held since 1973. The Barisan Nasional government faced a new and challenging political reality that demanded greater transparency and accountability. Of particular significance is the expanding middle-class, especially the Malay society, which has become diverse socially, culturally and politically. The new leadership undertook a national stock-taking exercise to help revive support for the ruling coalition and to announce a more sustainable and inclusive policy.

However, the stated reform measures continued to focus on addressing the symptoms of the MIT, rather than its underlying causes. Reform efforts were contested vigorously by strong pressure groups within the dominant party of the ruling coalition, as they benefited from business as usual arrangements. The ruling government failed to regain its lost public support in the 2013 general election. Its popular vote dropped further to 47 per cent from 50 per cent and it lost seven more parliamentary seats, despite allegations of massive vote rigging.

Malaysia's experience shows that it is not easy to bring meaningful reforms from within the existing political systems. The on-going economic and government transformation programs may spike growth in the short-term, but sustainable broad-based growth to escape the MIT requires parallel socio-political transformation. There is a compelling need to shift from a race-based to a needs-based policy in order to: (1) address imbalances in society; and (2) improve the democratic process to ensure good governance and that the rule of law prevails. There must be adequate checks and balances to maintain the integrity of Malaysia's key institutions. Corruption must be addressed and greater transparency and accountability is needed so that developmental outcomes are just.

For the full report on the Malaysian case study, please refer to:
<http://www.econ.chula.ac.th/research/book?book=b075.html>

2.1 Case study from Malaysia: executive summary (ภาษาไทย)

เศรษฐกิจมาเลเซียมีอัตราการเติบโตประมาณร้อยละ 10 ต่อปีระหว่างช่วง 1987-1997 แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมา อัตราการเจริญเติบโตกลับคงที่อยู่ในระดับที่ต่ำลงที่ประมาณร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งก่อให้เกิดความกังวลว่าประเทศกำลังจะตกอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลาง เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าวต่ำกว่าเป้าหมายการขยายตัวที่ร้อยละ 6 ต่อปีซึ่งจำเป็นต่อการยกระดับมาเลเซียสู่สถานะประเทศรายได้สูงภายในปี 2020 การที่มาเลเซียไม่สามารถปรับโครงสร้างจากระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยทรัพยากรมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยผลิตภาพการผลิตได้อย่างทันเวลานั้น มีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ การขาดแคลนนวัตกรรมใหม่ การลงทุนที่ต่ำทั้งในด้านเทคโนโลยีและการวิจัยและพัฒนา มาตรฐานการศึกษาการศึกษาที่ต่ำลง และการเพิ่มขึ้นของต้นทุนแรงงาน ซึ่งปัจจัยเชิงโครงสร้างที่อ่อนแอเหล่านี้เป็นสิ่งที่รับรู้มานานแล้ว โครงการและนโยบายแก้ปัญหาต่าง ๆ มากมายถูกจัดตั้งและนำมาใช้ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 เพื่อผลักดันระบบเศรษฐกิจสู่โครงสร้างการผลิตที่ใช้ความรู้เข้มข้นและมีมูลค่าเพิ่มสูง แต่ความพยายามต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร งานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อวิเคราะห์พลวัตของเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อมาเลเซียในการก้าวเข้าสู่ขั้นของการพัฒนาในระดับต่อไป

การบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่ดีช่วยสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ด้วยอัตราการว่างงานและอัตราเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับต่ำ มาเลเซียยังประสบความสำเร็จอย่างมากในการลดระดับความยากจน อย่างไรก็ตามอัตราอัตราการเจริญเติบโตที่ต่ำลงในช่วงที่ผ่านมาทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาความยากจนในประชากรบางกลุ่ม นอกจากนี้ปัจจัยดั้งเดิมที่ช่วยขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งออกและการลงทุน เริ่มมีอ่อนกำลังลง กิจกรรมทางเศรษฐกิจจากภาคเอกชนที่ขาดหายไปถูกทดแทนด้วยการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายภาครัฐ แต่นี่ไม่สามารถสร้างความยั่งยืนได้ในระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่การขาดดุลภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การลงทุนภาคเอกชนที่อ่อนแอลงยังเป็นภาพสะท้อนของความสามารถที่จำกัดของผู้ประกอบการมาเลเซียในการปรับเปลี่ยนไปสู่กิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าผ่านการสร้างนวัตกรรม

การทบทวนระบบการเมืองของมาเลเซียแสดงให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้กับประเทศด้วยการรักษาสถิติที่ละเอียดอ่อนระหว่างการปกป้องผลประโยชน์ของประชากรส่วนใหญ่กับผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย เป็นที่น่าเสียดายว่าความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงก่อนปี 1997 นั้นไม่ได้นำมาซึ่งการปฏิรูประบบการเมือง ในทางตรงกันข้าม ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่ไม่เพียงพอมาสู่การกระจุกตัวของอำนาจที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มของผู้บริหารประเทศ การต่อต้านรัฐบาลที่เข้มแข็งจะถูกจัดการผ่านกฎหมายที่ล่าช้าและป่าเถื่อน สื่อมวลชนถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด ในขณะที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุมและรวมกลุ่ม ถูกบังคับใช้อย่างไม่เป็นธรรม การขาดความโปร่งใสและกระบวนการรับผิวนำไปสู่การกระจุกตัวของในกลุ่มของผู้บริหารระดับสูงไม่กี่ราย

แผนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจฉบับใหม่ที่ถูกใช้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 1971 เพื่อยกสถานะทางเศรษฐกิจของชาวมาเลย์นั้นเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจในยุคหลังปี 1969 แผนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจใหม่นั้นประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แต่การบังคับใช้แผนดังกล่าวนั้นถูกลดประสิทธิภาพลงเนื่องจากโครงสร้างทางสถาบันที่อ่อนแอ การละเลยปัญหาของคนจนก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ที่แสวงหาค่า

เข้าทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้ต้นทุนในการทำธุรกิจเพิ่มสูงขึ้น จากเจตนารมณ์ตั้งต้นในการสร้างความเท่าเทียมของโอกาส แผนนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แปลงสภาพไปสู่แผนที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมของผลลัพธ์ สภาวะทางเศรษฐกิจที่มีความเปราะบางมากขึ้นจากสภาวะทางสังคมและการเมืองที่แย่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตด้วยค่าครองชีพที่สูงขึ้น และการลดลงของโครงการสร้างความมั่นคงของภาพรัฐ

ความไม่พอใจกับความเป็นไปของประเทศที่อดกลั้นไว้สุดท้ายก็ปะทุขึ้นในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม 2008 เพื่อพรรครัฐบาล **Barisan Nasional** สูญเสียเสียงข้างมากจำนวนสองในสามของที่นั่งในสภาที่ตนเองถือครองมาตั้งแต่ปี 1973 รัฐบาลภายใต้การนำของพรรค **Barisan Nasional** ต้องเผชิญกับสภาพความจริงและความท้าทายทางการเมืองใหม่ ๆ ที่เรียกร้องการบริหารงานที่มีความโปร่งใสและระบบความรับผิดชอบที่ดีขึ้น ซึ่งชัดเจนที่สุดจากกลุ่มชนชั้นกลางที่ขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาวมาเลเซียที่มีความแตกต่างมากขึ้นทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม และการเมือง ผู้นำรัฐบาลกลุ่มใหม่ได้เริ่มกระบวนการประเมินและรับฟังความเห็นเพื่อฟื้นฟูเสียงสนับสนุนของรัฐบาลและสร้างนโยบายที่สร้างความยั่งยืนและกระจายผลประโยชน์ที่ครอบคลุม

อย่างไรก็ตามมาตรการปฏิรูปดังกล่าวยังคงมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาของการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลางที่ปลายเหตุมากกว่าการจัดการกับสาเหตุ ความพยายามในการปฏิรูปถูกต่อต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งภายในพรรคการเมืองใหญ่ของรัฐบาลที่ได้รับประโยชน์จากโครงสร้างแบบเดิม พรรครัฐบาลยังคงล้มเหลวในการเรียกร้องสนับสนุนของสาธารณะกลับมาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2013 เมื่อคะแนนนิยมของพรรคลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 47 จากระดับเดิมที่ร้อยละ 50 นอกจากนี้ยังสูญเสียที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไปอีกเจ็ดที่นั่ง ท่ามกลางข้อกล่าวหาการโกงการเลือกตั้งของพรรครัฐบาลอย่างกว้างขวาง

ประสบการณ์ของมาเลเซียแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องยากที่จะผลักดันการปฏิรูปที่เป็นประโยชน์ภายใต้ระบบการเมืองแบบเดิม ๆ โครงการทางด้านเศรษฐกิจและการปรับปรุงต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีอยู่อาจจะกระตุ้นการเจริญเติบโตได้ในระยะสั้น แต่การเจริญเติบโตที่ยั่งยืนและทั่วถึงเพื่อให้หลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางนั้นจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการเมืองและสังคมควบคู่ไปด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับนโยบายจากการให้ความสำคัญด้านเชื้อชาติมาสู่การให้ความสำคัญตามความจำเป็น เพื่อ: (1) แก้ปัญหาความไม่สมดุลในสังคม และ (2) พัฒนาระบบการทางประชาธิปไตยเพื่อสร้างธรรมาภิบาลและรักษาสังคมที่มีความเป็นธรรมทางกฎหมาย สถาบันหลักของมาเลเซียจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เพียงพอ ปัญหาคอรัปชันต้องได้รับการจัดการอย่างจริงจังและการสร้างความโปร่งใสและระบบการรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพนั้นมีความจำเป็นสำหรับการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

สำหรับรายงานภาษาอังกฤษฉบับเต็ม กรุณาเยี่ยมชมที่:

<http://www.econ.chula.ac.th/research/book?book=b075.html>

3 Case study from Thailand: executive summary

Key points: Thailand

- Export-led development strategies based on cheap labor and foreign direct investment brought about impressive growth performance during the 1980s and early 1990s.
- Relatively high per capita income obscures the fact that many households are struggling to make ends meet. Other problems include a wide range of environmental and social concerns as well as ongoing political instability.
- An increasingly strong evidence base suggests that persistent inequalities limit growth and contribute to political unrest.
- Public expenditure in education and other sectors has long been disproportionately skewed towards the capital city, Bangkok.
- Technical recommendations for increasing productivity and tackling barriers to more inclusive economic growth have repeatedly been made, but are only partially acted upon. The principal obstacle to their adoption is the persistence of entrenched and vested interests at national and local levels.
- Whether successive Thai governments were elected democratically or came to power by other means, they have been founded on oligarchic politics. Overlapping power centers contest for dominance.
- There has been little interest from any major political actors in institutional reforms to support a more sustainable, just, and democratic society.

Lesson: Priority measures to address these problems include increased accountability and further promotion of decentralization, democratization, and civil society activism in order to create the space for necessary reforms.

This chapter addresses the political economy and social aspects of the challenges Thailand is facing with respect to being caught in a potential MIT. For Thailand, the key issues include income and wage inequality, quality of education, and an oligarchic political structure. The mode of analysis followed is political economy, with the approach focused not on how to increase the economic growth rate per se, but rather on overcoming social and political constraints impeding reforms that promote inclusive growth and more inclusive politics.

It is now widely agreed that the low wage and export oriented economic development model, which has been very successful in substantially decreasing poverty and enhancing standard of living for the past four decades, cannot push Thailand to progress further still. One of the reasons for this is because Thailand now faces growing competition from low-cost producers in China, India, Vietnam and Cambodia.

Despite an overall improvement in the standard of living over decades of economic development, disparity of income between the poor and the rich has not been convincingly improved and remains very large.

We argue that inequality is not just a side effect of economic development, but that it also affects the growth path, particularly for middle income countries. The relationship between growth and inequality is not one-way. Many recent studies, some of which cover a large number of countries, have shown a reverse causality, in which inequality is a determinant of the rate of long-run growth.

Inequality begets inequality and is the main obstacle to Thailand achieving its next step towards improving the standard of living of its lower-income populations. In a market-oriented economic system, sustained and equitably distributed economic growth puts money in the pockets of the majority of people, expands domestic markets, enables people to accumulate new, higher-value skills, allows government to increase revenue to pay for better public goods, and enables the society to achieve greater political stability.

Greater income equality may also reduce other inequalities that impede economic growth, such as education inequality. A growing number of studies provide convincing evidence that education quality is important to long-term growth. Education enhances both the human capital and innovation capacity of society, and it facilitates the transmission of knowledge. It is also widely recognized that efforts and investments in innovation and research and development (R&D) to produce more value-added goods and services are essential for middle-income countries to progress to high-income status.

In Thailand, household expenditure on education varies depending on household income and the education level of the household head. A serious issue facing Thailand is the low standard and variability in education quality. Enrollment rates have increased rapidly in recent decades but the quality, as measured by standardized international tests, is low compared to international averages. Students from Bangkok and other urban areas generally receive higher quality education and have a higher chance of being admitted to colleges than those from the provinces. This disparity is also evident in the international scores.

The root of this problem is not inadequate budget. Thailand's spending on education is comparable to the average of neighboring East Asian and Pacific countries. Rather, disparities in education across Thailand are a result of structural problems in the education system and a poor institutional environment. Some argue that an over-centralized regulatory

structure and lack of accountability in the education system lead to inefficient use of resources. There has been a strong resistance from the bureaucracy to the decentralization program, including in education. Decentralization could increase accountability, enhance parental involvement, improve monitoring of performance, and provide more effective incentives to teachers.

High and persistent wage disparity in Thailand also presents a major challenge to Thailand's future economic development. Wages have been kept low to support export-driven growth based on low-cost products. However, over the past two decades, the minimum wage has not kept up with inflation.

Low and declining real minimum wages are a reflection of the weak bargaining power of workers. Labor organizations are legal but highly restricted by law. With only 7.6 percent of workers being members of labor unions, they lack fair representation. Moreover, workers have no direct participation in the process of determining the minimum wage. The low wage development model provides no incentive for firms to upgrade production technology, move up the value chain, and improve labor productivity.

The recent increase of the minimum wage rate to 300 baht per day is a subject of intense debate and it is still too early to observe its complete effects. However, early inflation data shows that prices have not risen as steeply as some alarmists predicted, and some studies have found no significant impact on overall employment.

On the political economy side, oligarchic politics present the main obstacle to economic reforms needed to reduce inequality and generate sustained economic growth. The oligarchic structures consist of several distinct but overlapping and interlocking groups of powerful people, including senior bureaucrats, military elites, business tycoons, and senior judiciary. The structure has developed from an earlier incarnation under the absolute monarchy.

Major political and economic networks have a strong influence on politics and policy-making, both at the national and local levels. An example is in the energy sector where two powerful organizations have emerged. Their hybrid semi-public, semi-private character allows them to enjoy all of the privileges of public enterprises, such as monopoly power in some activities, whilst also benefiting from many of the advantages of a private enterprise, such as obtaining investment incentives. Rules that allow individuals to take multiple positions as executives, directors, and regulators also create large problems in terms of conflicts of interest, leading to policies and programs that provide suboptimal social benefit.

Local power networks are adjusting to the emergence of a two-party system in national politics. National parties seek alliances with influential local business-politicians controlling a local base of support. Local politicians secure the cooperation of local government officers by sharing certain benefits. The national party also exerts some hold over local bureaucrats through the centralized system of promotion which are decided at the ministerial level.

Several quasi-academic institutions have also been created to forge new alumni networks linking business leaders, politicians, and bureaucratic elites. These institutions sustain the *personal* bonds which tie the oligarchy together, and create space for negotiating cooperation for mutual benefit. Powerful groups from the security sector, politics, business, the judiciary, and selected segments of civil society cooperate to set policies and divide the spoils. The strength of these networks helps to insulate the oligarchy from pressures calling for redistribution and other reform policies that would benefit the mass of the population.

Decentralization, democratization and civil society activism are ways to challenge these oligarchic structures and create the space for reform. Decentralization already has some momentum, as local people have benefited and already formed associations to promote further decentralization and democratization. However, these efforts face strong resistance from the central bureaucracy. Change is possible through social forces working from below, but this is likely to take time. The process could be accelerated if conservative forces were motivated to spearhead moderate reforms in order to temper conflict and avert more radical change.

For the full report on the Thailand case study, please refer to:
<http://www.econ.chula.ac.th/research/book?book=b074.html>

3.1 Case study from Thailand: executive summary (ภาษาไทย)

บทความนี้พิจารณามิติทางด้านสังคมและเศรษฐศาสตร์การเมืองของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่ถูกคาดการณ์ว่ากำลังจะตกอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) โดยบทความนี้จะมุ่งพิจารณาในประเด็นความเหลื่อมล้ำของรายได้และค่าจ้าง คุณภาพการศึกษา และโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีลักษณะกระจุกตัว ซึ่งประเด็นเหล่านี้ยังไม่ได้ถูกกล่าวถึงมากนักในงานศึกษาเกี่ยวกับกับดักรายได้ปานกลาง ด้วยการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ประเด็นหลักของบทความนี้มิใช่การใช้การชี้นำในการเพิ่มการเจริญเติบโต แต่เกี่ยวข้องกับ การก้าวข้ามข้อจำกัดทางสังคมและการเมืองเพื่อปูทางสู่การปฏิรูปวิธีและมุมมองสู่การพัฒนาที่ทั่วถึงทั้งทางด้านการ เจริญเติบโตและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แม้ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาโดยการมุ่งเน้นการส่งออกและการใช้แรงงานค่าจ้างต่ำ จะประสบความสำเร็จในการ ลดความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตโดยรวมของประชาชนไทยในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา แต่เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปในปัจจุบันว่ารูปแบบการพัฒนาดังกล่าวไม่สามารถผลักดันประเทศไปข้างหน้าได้อีกต่อไปภายใต้การแข่งขันที่ เพิ่มขึ้นจากประเทศที่ผลิตสินค้าด้วยแรงงานราคาถูกเช่น จีน อินเดีย เวียดนาม และกัมพูชา นอกจากนี้การพัฒนาในช่วง หลายทศวรรษที่ผ่านมาไม่ได้ทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนจนและคนรวยลดลงอย่างชัดเจน ความเหลื่อมล้ำ ดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่สูงมาก

ความเหลื่อมล้ำไม่ได้เป็นเพียงแค่ผลข้างเคียงของการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ยังส่งผลต่อการเจริญเติบโตโดยเฉพาะ อย่างยิ่งในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง จากงานศึกษาหลายชิ้นพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตและความ เหลื่อมล้ำไม่ได้เป็นความสัมพันธ์ทางเดียว ความเหลื่อมล้ำนั้นส่งผลต่ออัตราการเจริญเติบโตในระยะยาว

มันไม่ยากเกินไปที่จะเข้าใจว่าทำไมความเหลื่อมล้ำคืออุปสรรคสำคัญสำหรับประเทศไทยในการยกระดับความ เป็นอยู่ของประชากรกลุ่มล่างสุดที่ยังประสบปัญหา ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่าง ต่อเนื่องมาพร้อมกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมจะช่วยเพิ่มรายได้ให้กับประชากรกลุ่มใหญ่ของสังคม ขยายขนาดตลาด ภายในประเทศ ช่วยให้ประชากรสร้างความก้าวหน้าให้กับตนเอง ในขณะที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายรับได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยขยายความครอบคลุมและคุณภาพของสินค้าสาธารณะ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมือง

รายได้ที่เท่าเทียมกันมากขึ้นสามารถลดความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษาเป็นตัวอย่างที่ดีประการหนึ่ง งานศึกษามากมายนำเสนอหลักฐานที่ ชัดเจนว่าคุณภาพการศึกษามีความสำคัญอย่างมากต่อการเจริญเติบโตในระยะยาว การศึกษาพัฒนาทั้งคุณภาพของ ทรัพยากรมนุษย์และความสามารถทางนวัตกรรม รวมถึงช่วยให้การส่งผ่านความรู้ของสังคม นอกจากนี้การลงทุนทาง นวัตกรรมและการวิจัยและพัฒนาเพื่อผลิตสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูงนั้นจำเป็นสำหรับประเทศรายได้ปานกลางใน การเลื่อนขั้นห่วงโซาการผลิตไปสู่ระดับที่มีมูลค่าสูงขึ้น

สำหรับประเทศไทย ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของครัวเรือนนั้นมีความแตกต่างกันตามระดับรายได้ และระดับ การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน ประเด็นปัญหาอีกประการคือมาตรฐานการศึกษาที่ต่ำและความแตกต่างของคุณภาพ การศึกษาที่นักเรียนได้รับ แม้ว่าอัตราการเข้าศึกษานั้นเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่คุณภาพ

การศึกษานั้นยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งวัดจากเปรียบเทียบผลการทดสอบมาตรฐานระหว่างประเทศ (PISA score) พบว่าผลการสอบของนักเรียนไทยยังอยู่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยนานาชาติ นอกจากนี้นักเรียนจากกรุงเทพและหัวเมืองต่าง ๆ มักจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพดีกว่าในต่างจังหวัด และมีโอกาสมากกว่าในการศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย ความแตกต่างของคุณภาพการศึกษาระหว่างพื้นที่ยังสะท้อนออกมาจากคะแนนการทดสอบมาตรฐาน

หากพิจารณางบประมาณทางการศึกษาพบว่างบประมาณของไทยนั้นอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นปัญหาจึงไม่ใช่เรื่องงบประมาณแต่เป็นปัญหาเชิงสถาบันและโครงสร้างของระบบการศึกษา งานวิจัยใหม่ ๆ ที่ถึงโครงสร้างของการจัดการการศึกษาที่มีลักษณะรวมศูนย์ และความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบและรับผิดชอบซึ่งส่งผลถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร การกระจายอำนาจของการจัดการการศึกษาจะช่วยให้สายการตรวจสอบและการรับผิดชอบนั้นสั้นลง ช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการตรวจสอบคุณภาพ และให้แรงจูงใจที่เหมาะสมกับครูผู้สอน

นอกจากนี้บทความนี้เน้นย้ำประเด็นความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างที่อยู่ในระดับสูงติดต่อกันเป็นเวลานาน ค่าจ้างนั้นกดให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานราคาถูก ซึ่งตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ค่าจ้างขั้นต่ำนั้นไม่สามารถปรับตัวเพิ่มขึ้นได้ทันกับอัตราเงินเฟ้อ

ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงที่อยู่ในระดับต่ำและลดลงอย่างต่อเนื่องสะท้อนถึงอำนาจต่อรองที่อ่อนแอของแรงงานองค์กรทางด้านแรงงานเช่นสหภาพแรงงานนั้นแม้ว่าจะเป็นสิ่งถูกกฎหมายแต่ก็มีข้อจำกัดทางกฎหมายอย่างมาก แรงงานขาดการมีส่วนร่วมที่มากพอในกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเนื่องจากมีแรงงานเพียงร้อยละ 7.6 เท่านั้นที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาค่าจ้างราคาถูกทำให้ผู้ประกอบการไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและผลิตภาพของแรงงาน

การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาทเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างเข้มข้น และอาจจะยังเร็วเกินไปที่จะตรวจสอบผลกระทบทั้งหมดของนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามข้อมูลอัตราเงินเฟ้อในช่วงแรกชี้ให้เห็นว่าระดับราคานั้นไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วดังที่หลายฝ่ายกังวล นอกจากนี้งานศึกษาบางชิ้นยังไม่พบผลกระทบที่มีนัยยะสำคัญต่อการจ้างงาน งานศึกษาชิ้นนี้ยังพิจารณากรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์ที่นโยบายค่าจ้างนั้นประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ผู้ประกอบการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต

ในด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง บทความนี้ชี้ว่าการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองโดยคนกลุ่มน้อย (Oligarchic politics) นั้นเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจ โครงสร้างการกระจุกตัวทางการเมืองประกอบขึ้นจากกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกันหลายกลุ่ม เช่น ข้าราชการระดับสูง นายทหารที่มีอิทธิพลในกองทัพ นักธุรกิจจากกลุ่มบริษัทยักษ์ใหญ่ และข้าราชการตุลาการระดับสูง โครงสร้างนี้มีรากของวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เครือข่ายทางการเมืองและเศรษฐกิจเหล่านี้มีอิทธิพลที่ชัดเจนต่อการเมืองไทยและกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ตัวอย่าง 3 ตัวอย่างถูกนำเสนอเพื่อเป็นกรณีศึกษา

ในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา องค์กรสององค์กรมีอิทธิพลสูงขึ้นจากอุตสาหกรรมพลังงาน เนื่องจากลักษณะของการเป็นบริษัทที่รัฐกึ่งเอกชน บริษัทเหล่านี้รับผลประโยชน์ทั้งจากการเป็นรัฐวิสาหกิจเช่น การมีอำนาจผูกขาดในบางกิจการ ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับผลประโยชน์หลายประการจากการเป็นบริษัทเอกชน เช่น การได้รับสิ่งจูงใจเพื่อการลงทุน

นอกจากนี้กฎเกณฑ์ที่อนุญาตให้บุคคลเช่นข้าราชการและนักการเมืองรับตำแหน่งได้ทั้ง ผู้บริหาร กรรมการบริษัท และผู้กำกับดูแลอุตสาหกรรมสร้างผลประโยชน์ขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมในมุมมองของสังคม

เครือข่ายอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีการปรับตัวรับกับการเกิดขึ้นของระบบพรรคการเมืองสองพรรคในการเมืองระดับชาติ พรรคการเมืองระดับชาติสร้างพันธมิตรกับผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองและทางธุรกิจที่ควบคุมฐานคะแนนเสียงและการสนับสนุนในท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันนักการเมืองท้องถิ่นได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านการแบ่งปันผลประโยชน์บางประการ พรรคการเมืองระดับชาติยังคงควบคุมข้าราชการในท้องถิ่นผ่านระบบการเลื่อนขั้นที่ยังรวมศูนย์ในระดับกระทรวง

สถาบันการศึกษาการเมืองหลายแห่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างผู้เข้ารับการอบรม ทั้งจากผู้บริหารในภาคธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูง สถาบันเหล่านี้ช่วยรักษาความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งร้อยรวมผู้มีอำนาจทางการเมืองไว้ด้วยกัน และสร้างพื้นที่ในการเจรจาและร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ จากหน่วยงานด้านความมั่นคง ภาคนักการเมือง ภาคธุรกิจ กระบวนการยุติธรรม และภาคประชาสังคมที่ถูกคัดเลือกบางส่วน ร่วมมือเพื่อกำหนดนโยบายและจัดสรรผลประโยชน์ ความเข้มแข็งของเครือข่ายเหล่านี้ช่วยปกป้องโครงสร้างอำนาจที่กระจุกตัวจากแรงกดดันของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่เรียกร้องนโยบายกระจายรายได้ และนโยบายเพื่อการปฏิรูปอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชากรส่วนรวม

การกระจายอำนาจ การปรับตัวเข้าสู่สังคมประชาธิปไตย และการรณรงค์จากภาคประชาสังคมคือหนทางในการถ่วงดุลกับโครงสร้างทางอำนาจที่กระจุกตัวและสร้างพื้นที่สำหรับการปฏิรูป กระบวนการกระจายอำนาจซึ่งเกิดขึ้นแล้วเริ่มมีบทบาทและพลังมากขึ้นเนื่องจากประชากรในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการดังกล่าว และมีการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์เพื่อสนับสนุนเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและการพัฒนาสังคมประชาธิปไตยที่มากยิ่งขึ้น แต่ความพยายามดังกล่าวต้องเผชิญกับการขัดขวางจากระบบราชการในส่วนกลาง การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้จากพลังทางสังคมที่ผลักดันจากระดับล่าง แต่สิ่งเหล่านี้ต้องใช้เวลา อย่างไรก็ตามกระบวนกรรมการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อาจจะเร่งให้เร็วขึ้นได้ถ้าสามารถชักนำให้กลุ่มอนุรักษ์นิยมเป็นผู้นำในการปฏิรูปที่ราบรื่นเพื่อป้องกันความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนที่อาจจะเกิดขึ้น

สำหรับรายงานภาษาอังกฤษฉบับเต็ม กรุณาเยี่ยมชมที่:

<http://www.econ.chula.ac.th/research/book?book=b074.html>

4 Recommendations

The MIT is a problem that many countries would like to have. Although growth rates in Malaysia and Thailand have gradually declined and fail to match the continued rapid economic progress made in Taiwan and South Korea, they certainly remain robust. In both countries, policies have been adapted over time in response to economic shocks. Social programs including more accessible healthcare, the introduction of state pensions, and recent improvements to the minimum wage have been gradually established. These positive steps demonstrate the potential to undertake further steps. However, significant changes in how government functions and political processes are conducted may be necessary if progress is to be further built upon.

1. *Serious, long-standing social and political challenges will limit sustainable economic growth and frustrate ambitions of achieving developed country status if they are not tackled.* Oligarchic patterns of power, over-centralized authority, and lack of accountability have endured even during periods of political crisis. The comparative economic success of Thailand and Malaysia does not diminish the significance of these barriers. It merely suggests that these or other challenges are still more intractable elsewhere.
2. *Breaking out of middle-income status will require political change.* Thailand and Malaysia show elements of a ‘limited access order’ in which political elites, including elected leaders, key figures in national institutions, and business allies, divide up power.¹⁰ This assures a level of stability compatible with major domestic and international economic interests, yet also limits access and competition. It restricts the incentives of those with authority to implement the changes required to improve productivity and build a more inclusive society. In addition to restraining economic growth, limiting access to political authority risks stimulating social unrest among groups that feel particularly marginalized, including ethnic minorities.
3. *Common policy recommendations to boost growth – building robust institutions, market reforms, creating new dynamic industrial growth poles, investing in technology and infrastructure – remain valid yet need to be nuanced through a strong understanding of*

¹⁰*Limited Access Orders in the Developing World: a New Approach to the Problems of Development* Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb and Barry R. Weingast. No 4359, Policy Research Working Paper Series from The World Bank. 2007.

political context and through other reforms. Entrenched political interests that limit the space for implementing policy changes have proved to be enduring. For domestic and international advocates aiming to encourage improved economic performance, it is important to factor these challenges into technical policy advice and recommendations. Working laterally on issues such as justice, media freedom, accountability, and transparency may be more effective ways to improve the policy environment.

4. *It makes sense to tackle politically viable challenges rather than aiming at technically desirable yet practically impossible changes.* As a result, policy-focused economic analysis of the barriers to growth in specific sectors needs to be accompanied by political understanding of where change is likely to be viable. Efforts to understand why some valuable policies have been adopted and implemented, for example minimum wage legislation or the reduction of unproductive subsidies, could help guide policymakers and advocates.
5. *It is an appropriate time to draw attention to enduring inequalities and other barriers to continued economic growth.* Strong global evidence now links high levels of inequality with domestic instability and conflict, alongside wider concerns over the impact of global economic downturns and a general rethinking of development approaches as international policymakers look beyond the Millennium Development Goals for 2015.
6. *Greater emphasis should be placed on inclusive approaches to growth and on improving social protection in Thailand and Malaysia.* A wide range of potential policy recommendations includes efforts to tackle inequalities by improving social protection, health provision, and housing, as well as ensuring that wealthy families pay a fair share of tax. Programs that resonate with a majority of voters also create risks, as they have often been abused by leaders looking to build popular support rather than tackle fundamental blockages to development. This leads to little sustainable impact. In Malaysia, enabling measures for small and medium enterprises are also stressed given that entrenched subsidies along with cronyistic relationships between large businesses and the state limit their operating space. In Thailand, particular emphasis is placed on improving access to quality education, both to raise labor force productivity and to offer opportunities to a wider section of the population.

5 References

Agenor, Pierre-Richard, and Otaviano Canuto. 2012. "Middle Income Growth Traps." World Bank Policy Research Working Paper 6210.

The Economist. 2013. 'Free Exchange: Middle-income Claptrap'. 16 February.

Eichengreen, B., D. Park, and K. Shin. 2011. When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for [the People's Republic of China. NBER Working Paper 16919, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Felipe, Jesus. 2012. "Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why? Part 1, ADB Economics Working Paper Series No. 306, March.

Garret, G., 2004." Globalization's Missing Middle", *Foreign Affairs*, Vol. 83. pp. 84-96

Gill, I.S., and H.J. Kharas. 2007. An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. Washington D.C.: World Bank.

Kohli, Harinder and Sood, A (eds). 2009. *India 2039: An affluent society in one generation*. Washington DC: Centennial Group.

Kharas, Homi and Harinder Kohli. 2011. 'What is Middle Income Trap, Why do Countries Fall into it, and How Can it be Avoided?' *Global Journal of Emerging Market Economies*, Sept, 2011 3: pp.281-289.

Ohno, K. 2009. "Avoiding the Middle Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation,Vietnam." *ASEAN Economic Bulletin* 26(1):25–43.

Spence, M. 2011. The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multispeed World. New York: Farrar, Straus and Giroux.



The Asia Foundation

THAILAND

O. House Convent Bldg., Floor 6D
38 Convent Road, Silom
Bangkok 10500, Thailand

MALAYSIA

Suite 13.05 Level 13
The Gardens South Tower
Mid Valley City, Lingkaran Syed Putra
Kuala Lumpur, 59200, Malaysia