เศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยการกำกับดูแลโดยรัฐและการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

น.ส.ชุติมณฑน์ ยิ่งยืน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง หมวดวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Institutional Economics of Governance and Middle Income Trap

Miss Chutimon Yingyuen

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Political Economy
Area of Concentration of Political Economy
FACULTY OF ECONOMICS
Chulalongkorn University
Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	เศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยการกำกับดูแลโดยรัฐและการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง
โดย	น.ส.ชุติมณฑน์ ยิ่งยืน
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์การเมือง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อภัสสร์ ยมนาค

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี ชัยวัฒน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อภัสสร์ ยมนาค)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ชุติมณฑน์ ยิ่งยืน : เศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยการกำกับดูแลโดยรัฐและการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง. (The Institutional Economics of Governance and Middle Income Trap) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ต่อภัสสร์ ยมนาค

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ มีบทบาทในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจไทย ให้สามารถขยายตัวในระดับสูงได้อย่างต่อเนื่องและสามารถก้าวข้ามจากการเป็นประเทศยากจนสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้สำเร็จ แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งการชะลอตัวของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยากจนที่เพิ่มมากขึ้นและการกระจายรายได้ที่ลดลง อีกทั้งการลดลงของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ ภาครัฐจึงมุ่งเน้นการแก้ปัญหาตามแนวทางกลไกตลาดเสรี แต่วิธีการดังกล่าวยังไม่สามารถนำพาประเทศไทยหลุดจากกับดักรายได้ปานกลางได้ จึงนำมาสู่การศึกษาโดยการใช้เศรษฐศาสตร์สถาบันผ่านรูปแบบการกำกับดูแลโดยรัฐ ตามแนวทางที่หลายประเทศเลือกใช้ในช่วงการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง

จากการศึกษา พบว่า การกำกับดูแลของไทยที่มีต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศผ่านรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีนั้น มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ภาครัฐจึงเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุน และพยายามกำกับดูแลตามแนวทาง GEG โดยการแทรกแซงผ่านนโยบายภาษี โดยการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและเพิ่มการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ไปพร้อม ๆ กับการเปิดเสรี เพื่อดึงดูดความสนใจจากนักลงทุนและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้มากขึ้น แต่กลับพบว่า การไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นตามการลดลงของภาษีและการให้สิทธิประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การสนับสนุนด้านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษียังก่อให้เกิดการผูกขาดในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่นำมาซึ่งการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมากขึ้น ที่ส่งผลให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากนักลงทุนต่างชาติในไทยมีน้อยและขาดตอน เป็นอุปสรรคต่อการยกระดับประสิทธิภาพทางการผลิต การกำกับดูแลในรูปแบบดังกล่าว จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทำงานของกลไกทางสถาบันที่จะใช้การลงทุนโดยตรงจากพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับมาขยายตัวอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง เพื่อก้าวข้ามการติดกับดักรายได้ปานกลาง

สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์การเมือง	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2563	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

6085262829 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORD: Middle income trap, Foreign direct investment, Governance

Chutimon Yingyuen : The Institutional Economics of Governance and Middle Income Trap. Advisor: Asst. Prof. Ph.D. Torplus Yomnak

Foreign direct investment has a role in helping to develop the Thai economy to continuous high growth and successfully crosses from being a poor country to being a middle income country. But after the 1997 economic crisis, not only the economic growth began slow down but the poverty has growing and income distribution has reduced. Furthermore FDI which is a key factor in helping economic development has declined. The government sector therefore focuses on solving problems in accordance with the free market mechanism. But that method cannot bring Thailand out of the middle income trap. It is therefore brought to study by using institutional economics through a model of state governance. According to the guidelines that many countries have chosen during their development into high-income countries

The study has been found that Thai governance towards FDI through tax incentives its objective is focused on increasing the competitiveness in attracting foreign direct investment. The government has come to act as a facilitator for investors and trying to regulate GEG guidelines by intervening through tax policy, reducing corporate tax rates and increasing tax incentives along with liberalization. In order to attract more investors and compete with other countries, the inflow of FDI didn't increase in line with the reduction of taxes and increased incentives. This tax incentive support also creates a monopoly on access to benefits that lead to more economic rent-seeking. This results in less and discontinuous technology transfer from FDI in Thailand.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Field of Study:	Political Economy	Student's Signature .....
Academic Year:	2020	Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยที่ผู้เขียนได้รับการประสิทธิ์ประสาทความรู้จากคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมถึงได้รับคำแนะนำ การสนับสนุนและกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนจึงจะขอกล่าวถึงด้วยความขอบพระคุณ

ขอขอบพระคุณ ผศ. ดร. ต่อภัสสร์ ยมนาค อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาเสียสละเวลาให้คำปรึกษา คำแนะนำ และแนวทางอันประโยชน์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้านตลอดการทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบพระคุณคณะกรรมสอบวิทยานิพนธ์ ผศ. ดร ธานี ชัยวัฒน์ ประธานหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่ให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำและชี้แนะแนวทางจนสามารถคิดหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ขึ้นมาได้ อีกทั้งยังสละเวลามาเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ด้วย ศ. กิตติคุณ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ ผศ. ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ ที่ได้อนุเคราะห์เวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมืองทุกท่าน ที่ช่วยอำนวยความสะดวก ให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการเรียนและการทำวิทยานิพนธ์ เพื่อน ๆ เศรษฐศาสตร์การเมืองรุ่นที่ 22 ทุกคน ที่ให้ความช่วยเหลือรวมถึงกำลังใจที่มีให้ผู้เขียนเสมอ รวมทั้งรุ่นพี่ทุกท่านที่ให้คำปรึกษาคำแนะนำและความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ จนสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ครอบครัวผู้ที่ซึ่งสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ พี่ชาย และสุดท้ายคือคุณยายที่คอยให้กำลังใจและอวยพรมาตลอด ผู้ที่ยังคงอยู่ในใจหลานคนนี้เสมอ

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชุติมณฑน์ ยิ่งยืน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง 1

สารบัญรูปภาพ 1

บทที่ 1 บทนำ 3

1.1 ที่มาและความสำคัญ 3

1.2 วัตถุประสงค์ 6

1.3 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ 6

1.4 ขอบเขตการศึกษา 6

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย 7

1.5.1 บทบาทระหว่างรัฐและตลาด 8

1.5.2 รูปแบบของการกำกับดูแล 12

1.6 คำอธิบายศัพท์ 15

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 18

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา 18

2.1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) 18

2.1.1.1 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) 18

2.1.1.2 ชนิดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ 21

2.1.1.3 กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) 24

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1.1.4 แบบจำลองการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ 25
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล 27
2.1.2.1 Market-enhancing governance (MEG) 30
2.1.2.2 Growth- Enhancing Governance (GEG) 31
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 34
2.2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกับดักประเทศรายได้ปานกลาง 34
2.2.1.1 ความหมายของกับดักประเทศรายได้ปานกลาง 34
2.2.1.2 สาเหตุของกับดักประเทศรายได้ปานกลาง 35
2.2.1.3 การหาทางออกจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง 37
2.2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี 41
2.2.2.1 การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี (Tax Incentives) 41
2.2.2.2 รูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี 42
2.2.2.3 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในประเทศต่าง ๆ 44
2.2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการพัฒนาเศรษฐกิจ 48
2.2.3.1 บทบาทรัฐและการกำกับดูแล 48
2.2.3.2 การกำกับดูแลและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ 50
2.2.3.3 การกำกับดูแลในสิงคโปร์ 56
2.2.3.4 การกำกับดูแลในเกาหลีใต้ 59
2.2.3.5 การกำกับดูแลในไต้หวัน 65
2.2.3.6 การกำกับดูแลในไอร์แลนด์ 68
บทที่ 3 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจไทย 74
3.1 การพัฒนาเศรษฐกิจและการแทรกแซงจากภาครัฐ 74
3.2 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย 77
3.3 บทบาทการกำกับดูแลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 83

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.3.1 การให้สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 83
3.3.2 บทบาทการกำกับดูแลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการถ่ายทอดเทคโนโลยี 91
3.3.3 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี 93
3.4 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การให้สิทธิประโยชน์และการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 95
บทที่ 4 วิกฤตเศรษฐกิจ การกำกับดูแลและการเปลี่ยนแปลงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี 103
4.1 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 103
4.1.1 วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทย 103
4.1.2 วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการแก้ปัญหาของภาครัฐ 107
4.2 ผลกระทบต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 111
4.3 การกำกับดูแลต่อการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทย 117
4.3.1 การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ 117
4.3.2 การลดอัตราภาษีนิติบุคคล และการขยายเพดานภาษี 118
4.4 ผลของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 123
4.4.1 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยและการเปลี่ยนแปลงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 123
4.4.2 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยและการเปลี่ยนแปลงการถ่ายทอดเทคโนโลยีในไทย 128
4.5 การเปลี่ยนแปลงของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี 130
บทที่ 5 ผลการศึกษา 133
5.1 การกำกับดูแลและการแทรกแซงของภาครัฐไทย 134
5.1.1 การกำกับดูแลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ 134
5.1.2 การกำกับดูแลเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ 136
5.2 ผลของการกำกับดูแลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 139

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.3 ผลของการกำกับดูแลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ 142
5.4 ปัจจัยเชิงสถาบันและการพัฒนาเศรษฐกิจ 144
5.4.1 ปัจจัยเชิงสถาบันและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 144
5.4.2 ปัจจัยเชิงสถาบันและการกำกับดูแล 147
5.4.3 ปัจจัยเชิงสถาบันและการยกระดับเทคโนโลยี 148
5.5 รัฐพัฒนาและรัฐที่คอยอำนวยความสะดวก 151
5.6 ผลกระทบจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี 155
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ 162
6.1 สรุปผลการศึกษา 162
6.1.1 รูปแบบการกำกับดูแล 162
6.1.2 การกำกับดูแลและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 164
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 168
บรรณานุกรม 171
ประวัติผู้เขียน 188

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 Average Tariff on Manufactured Products for Selected Development in Their Early Stages of Development 10

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศเอเชียตะวันออก 13

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบนโยบายระหว่างเอเชียตะวันออกกับประเทศไทย 15

ตารางที่ 4 การจัดระดับรายได้กลุ่มประเทศต่าง ๆ ตามระดับรายได้ 16

ตารางที่ 5 ประเภทของค่าเช่าและผลต่อเศรษฐกิจ 23

ตารางที่ 6 กรอบแนวคิดการกำกับดูแล 30

ตารางที่ 7 Growth Enhancing Governance in selected countries, 1960-2000 33

ตารางที่ 8 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศแอฟริกา 45

ตารางที่ 9 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศเอเชีย 46

ตารางที่ 10 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศยุโรป 47

ตารางที่ 11 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา 48

ตารางที่ 12 บทบาทสถาบันและยุทธศาสตร์ในช่วงที่พัฒนาเศรษฐกิจจากประเทศรายได้ปานกลางไปเป็นประเทศรายได้สูง 52

ตารางที่ 13 แนวคิดประเทศที่ใช้แนวคิดการกำกับดูแลแบบ Market Enhancing Governance .. 54

ตารางที่ 14 จำนวนบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนโดยตรงในไอร์แลนด์ ณ ปี ค.ศ. 2006 71

ตารางที่ 15 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการลงทุนเขต 1 และ 2 86

ตารางที่ 16 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการลงทุนเขต 3 86

ตารางที่ 17 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสินเชื่อของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2549 . 109

ตารางที่ 18 แสดงอัตราภาษีนิติบุคคลของประเทศต่าง ๆ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2549 – 2561 120

ตารางที่ 19 มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของประเทศต่าง ๆ 121

ตารางที่ 20 ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531 135

ตารางที่ 21 ค่าใช้จ่ายในด้านการทำวิจัยและพัฒนาของไทย 149

ตารางที่ 22 สรุปลักษณะค่าเช่าในสังคมไทยตามลักษณะของการกำหนดนโยบาย 151

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 23 วัตถุประสงค์ของนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศ NIE 152
ตารางที่ 24 การถ่ายทอดเทคโนโลยีในแต่ละช่วงเวลาของไทย 154
ตารางที่ 25 ค่าเฉลี่ยรายได้และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี 156

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

รูป 1 สวัสดิการที่สังคมสูญเสียไปอันเกิดจากการผูกขาด 20

รูป 2 ความสามารถทางการผลิตและรายรับต่อชั่วโมงของไอร์แลนด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1986 - 2006 72

รูป 3 กระบวนการแสวงหาค่าเช่าเป็นกระบวนการเทียบเคียงได้กับกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ.... 76

รูป 4 แสดงมูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2540..... 79

รูป 5 การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและภาคอสังหาริมทรัพย์ต่อ GDP..... 80

รูป 6 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2540..... 82

รูป 7 สัดส่วนเงินลงทุนต่อการการลงทุนภาคเอกชนและอัตราการขยายตัวของเงินลงทุนในโครงการที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2544..... 87

รูป 8 จำนวนแรงงานในกิจการที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุน ในช่วงปี พ.ศ. 2536 - 2544 88

รูป 9 งบประมาณด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 – 2522..... 89

รูป 10 สัดส่วนการนำเข้าและส่งออกของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2539 91

รูป 11 สัดส่วนระหว่างเงินฝากและสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจไทย ช่วงปี พ.ศ. 2536-2540 98

รูป 12 อัตราส่วนระหว่างเงินทุนไหลเข้าและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2536-2540..... 99

รูป 13 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 104

รูป 14 อัตราความยากจนที่เพิ่มมากขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 105

รูป 15 อัตราการว่างงานที่เพิ่มมากขึ้นหลัง วิกฤตเศรษฐกิจ 2540..... 106

รูป 16 สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย ช่วงปี พ.ศ. 2541 – 2549..... 112

รูป 17 สัดส่วนการไหลเข้าของ FDI ต่อ GDP ที่ลดลง..... 113

รูป 18 Inward Performance Index ของกลุ่มประเทศเอเชีย 115

รูป 19 วงเงินอนุมัติ ในโครงการลงทุนของชาวต่างชาติ โดย BOI..... 116

รูป 20 อัตราภาษีนิติบุคคลของประเทศต่าง ๆ ในปี 2019..... 121

รูป 21 ค่าเฉลี่ยระยะเวลาการดำเนินงานด้านภาษีของประเทศต่าง ๆ 122

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รูป 22 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีนิติบุคคลและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ..... 124

รูป 23 มูลค่าการลงทุนโดยตรงที่ได้รับการอนุมัติจาก BOI และมูลค่าเงินลงทุนโดยตรง 125

รูป 24 ส่วนต่างของการลงทุนระหว่างบริษัทไทยและบริษัทต่างชาติ ก่อนและหลังการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ปี 2012 – 2013 126

รูป 25 Redundancy rate ของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน 127

รูป 26 การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีต่อนักลงทุนของ BOI..... 127

รูป 27 รายได้ภาษีนิติบุคคลที่หายไปจากการให้สิทธิพิเศษของ BOI 128

รูป 28 แสดงสัดส่วน FDI inflow/GDP และ FDI outflow/GDP..... 140

รูป 29 Theoretical Model for the Effects of “Quality of Institutions” on FDI Inflow.. 146

รูป 30 ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึงปี 2560 157

รูป 31 ส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติตามกลุ่มโครงสร้างประชากรไทย 158

รูป 32 แสดงการเปลี่ยนแปลงในรายได้ประชาชาติตามกลุ่มโครงสร้างรายได้ของไทย..... 158

รูป 33 โครงสร้างรายได้ภาษีจำแนกตามประเภทฐานภาษี ปี พ.ศ. 2560 159

รูป 34 สัดส่วนการจ่ายภาษีจากฐานเงินเดือนของคนไทย 159

รูป 35 สัดส่วนร้อยละของภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนิติบุคคล ต่อรายรับภาษีทั้งหมด 160

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

หลังจากการพัฒนาประเทศจากการเป็นประเทศรายได้ต่ำเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้สำเร็จ นำมาสู่การมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ด้วยความหวังว่าประเทศไทยจะสามารถเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงในที่สุด ความพยายามในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากการเป็นประเทศเกษตรกรรมเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ภาครัฐไทยได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ความพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นไปที่นโยบายอุตสาหกรรมมากขึ้น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน รวมถึงการเปิดประเทศเพื่อดำเนินตามนโยบายการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดข้อจำกัดที่มีต่อนักลงทุนต่างชาติลง ส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น

การแสวงหาฐานการผลิตต้นทุนต่ำของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในช่วงทศวรรษ 1980 ทำให้ประเทศไทยกลายมาเป็นที่สนใจของนักทุน เนื่องจากการที่มีต้นทุนที่ต่ำ เช่น ค่าแรง เป็นต้น ประกอบกับการเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มล่างได้สำเร็จของไทยในปี พ.ศ. 2519 การพัฒนาเศรษฐกิจของภาครัฐที่มุ่งเน้นไปที่การต้องการเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม บทบาทการกำกับดูแลที่มีต่อข้อจำกัดของนักลงทุนต่างชาติจึงเริ่มลดบทบาทลง นโยบายส่งเสริมการลงทุนถูกปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับการต้องการพัฒนาประเทศมากขึ้น พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. 2520 ถือเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายการลงทุนที่สำคัญของไทย การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นอากรขาเข้าของเครื่องจักร และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี แสดงให้เห็นถึงความพยายามของไทยที่มีต่อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากประเทศ

การเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ครั้งของไทย ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจการเงินใน ปี พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตทางการเมืองใน ปี พ.ศ. 2549 ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตของไทยเริ่มเข้าสู่ภาวะชอลอตัว แม้ว่าในปี พ.ศ. 2554 ไทยจะก้าวข้ามจากประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มล่าง (Lower middle-income country) เข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มบน (Upper middle-income country) แต่ได้สร้างความกังวลต่อหลายฝ่ายว่าการที่ไทยไม่สามารถรักษาอัตรา

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่องได้นั้น จะส่งผลให้ไทยต้องติดอยู่ใน “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง” (Middle- Income Trap) ไปอีกหลายปี

นับตั้งแต่ธนาคารโลกได้เริ่มมีการเก็บข้อมูลการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 1960 มีเพียง 13 ประเทศเท่านั้น[1] ที่สามารถพัฒนาจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง โดยที่ประเทศส่วนใหญ่ติดกับดักรายได้ปานกลางเป็นระยะเวลาโดยเฉลี่ย 42 ปี โดยค่ากลางจำนวนปีของการเลื่อนระดับรายได้จากประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มล่างมาเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มบนอยู่ที่ 28 ปี ขณะที่ค่ากลางจำนวนปีของการเลื่อนระดับรายได้จากประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มบนมาเป็นประเทศที่มีรายได้สูงอยู่ที่ 14 ปี[2] ในการก้าวข้ามระดับรายได้ของประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มบน

ไม่เพียงแค่ผลกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เคยมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนหน้านี้ก็เริ่มลดลง รวมทั้งการย้ายฐานของการลงทุนไปยังประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ความกังวลดังกล่างส่งผลให้ภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแล ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment) มากขึ้น ทั้งการลดอัตราภาษีนิติบุคคลเหลือร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2556 และการขยายเพดานภาษี (Tax holidays) จากเดิม 8 ปี เป็น 15 ปี ในปี พ.ศ. 2560 ส่งผลให้อัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Average Tax Rate) นั้นอยู่ที่ระดับร้อยละ 6-9 ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของการลงทุนในแต่ละอุตสาหกรรม[3] แต่ผลที่ได้กลับพบว่าการลงทุนโดยตรงจากประเทศนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นตามการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีดังกล่าว

ในประเทศกำลังพัฒนากลไกตลาดมักจะทำงานล้มเหลว (Market failure) ในหลายประเทศการกำกับดูแลจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่นโยบายอุตสาหกรรม แต่ยังรวมถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ที่มีการปกป้องอุตสาหกรรมในระยะเริ่มต้น เริ่มตั้งแต่สมัย

---

[1] ในปี ค.ศ. 2008 มีเพียง 13 ประเทศเท่านั้นที่พัฒนาจนกลายเป็นประเทศร่ำรวย ได้แก่ อิเควทอเรียลกินี (Equatorial Guinea) กรีซ ฮ่องกง ไอร์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น มอริเชียส โปรตุเกส เปอร์โตริโก เกาหลีใต้ สิงคโปร์ สเปน ไต้หวัน และในปี ค.ศ. 2017 มีเพียง 3 ประเทศ คือ อาร์เจนตินา โครเอเชียและปานามา ข้อมูลจากธนาคารโลก 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2018

[2] ค่าเฉลี่ยโดยงานวิจัยของ Felipe, J., Abdon, A., & Kuma, U. Tracking the Middle-income Trap: What is it, Who is in it, and why? (Levy Economics Institute, Working Paper 715, 2012)

[3] Muthitacharoen, A. (2017). “Tax Incentive, International Tax and FDI: Evidence from South-East Asia.” PIER Discussion Paper No, 65: Bangkok: Thailand

ของ Alexander Hamilton ดำรงตำแหน่ง Secretary of the Treasury ได้เริ่มมีการขึ้นอัตราภาษีศุลกากร จากร้อยละ5 ไปเป็นร้อยละ 10 จากนั้นอเมริกาก็เริ่มดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมอย่างหนัก โดยที่อัตราภาษีศุลกากรขึ้นไปสูงถึง ร้อยละ 40-50 ในปี ค.ศ. 1875[4] ไม่เพียงแต่อัตราภาษีศุลกากรเท่านั้น แต่มาตรการจำกัดเงินลงทุนจากต่างประเทศ ก็ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ แม้กระทั่งในประเทศที่ต้องพึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ก็ถูกนำมาใช้เป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในรูปแบบหนึ่ง ฟินแลนด์ใช้วิธีการจัดการกับบริษัทที่มีชาวต่างชาติถือหุ้นและห้ามธนาคารต่างชาติเข้ามาเปิดสาขาในประเทศ ซึ่งมาตรการจำกัดเงินลงทุนจากต่างประเทศ ถือเป็นหนึ่งในการปกป้องอุตสาหกรรมประเภทหนึ่ง

เพื่อให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ลดลงกลับเข้าสู่ไทยมากขึ้นเช่นในอดีต บทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะผ่านนโยบายด้านภาษี จึงเป็นที่น่าสนใจว่าจะสามารถช่วยให้ไทยนั้นสามารถดึงดูดความสนใจของนักลงทุนมากเพียงใด ไม่เพียงแต่เท่านั้น การการกำกับดูแลของภาครัฐดังกล่าวนั้น จะสามารถตอบสนองต่อการกลไกการทำงานของสถาบันไทยที่มุ่งเน้นความสำคัญไปที่การให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับมาขยายตัวอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง เพื่อก้าวข้ามการติดกับดักรายได้ปานกลาง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงทำการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลของภาครัฐที่มีต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อศึกษาถึงผลที่ได้รับจากการกำกับดูแลดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

คำสำคัญ: กับดักรายได้ปานกลาง, การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ, การกำกับดูแล

[4] Chang, H.-J. (2002). Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective. London: Anthem Press.

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความสำคัญของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

2. เพื่อศึกษารูปแบบการกำกับดูแลที่มีต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยผ่านให้สิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีต่อเศรษฐกิจไทย

1.3 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถให้ความรู้แก่ผู้ที่สนใจในเรื่องของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

2. สามารถให้ความรู้แก่ผู้ที่มีความสนใจในเรื่องของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ที่ส่งผลต่อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาถึงการกำกับดูแลของภาครัฐไทยที่มีต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment) ในแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 – ปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาขั้นตอนนี้จะทำการศึกษา 2 ส่วนที่สำคัญคือ ศึกษารูปแบบของการกำกับดูแลที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบและแนวทางของสถาบันในการดำเนินกลไกตลาด และการศึกษาบทบาทของการกำกับดูแลที่มีต่อรูปแบบการดำเนินกลไกตลาดทั้งการดำเนินตลาดตามรูปแบบนโยบายการค้าเสรีและการแทรกแซงจากการกำกับดูแลของภาครัฐ

การศึกษาเศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยการกำกับดูแลโดยรัฐและการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง เป็นการศึกษาแนวคิดและรูปแบบของการกำกับดูแลซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบและแนวทางของสถาบันในการดำเนินนโยบายที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อหาคำตอบว่าการกำกับดูแลเพื่อการดำเนินงานในกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะรูปแบบใด และรูปแบบการกำกับดูแลแบบใดที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบและแนวทางการทำงานของสถาบันในการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาในช่วงที่ทำการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่รายได้ปานกลาง และหลังจากการเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางไปสู่ระดับสูง จึงต้องใช้วิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical Method) ซึ่งเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผ่านการวิจัยและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Literature review) และการศึกษาผ่านแบบจำลองทางเศรษฐกิจ (Econometrics Model) โดยการใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาเศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง การศึกษารูปแบบแนวคิดของลักษณะการกำกับดูแลที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบและแนวทางของสถาบันในการดำเนินกลไกตลาดที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจออกเป็น 2 ส่วน คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1. บทบาทระหว่างรัฐและตลาด

2. รูปแบบของการกำกับดูแล

1.5.1 บทบาทระหว่างรัฐและตลาด

Balassa (1982) และ Lal (1983) พบว่า บทบาทของรัฐและตลาดในการพัฒนาเศรษฐกิจเกิดขึ้นพร้อมวิชาเศรษฐศาสตร์ “รัฐ” ได้รับการยอมรับในบทบาทนำในช่วงการฟื้นฟูเศรษฐกิจช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่หลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจน้ำมันในทศวรรษ1970 งานวิชาการเศรษฐศาสตร์และองค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับ “ตลาด” ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและนำพาประเทศไปสู่ความมั่งคั่ง และการสนับสนุนให้กลไกตลาดเป็นหัวใจของการปฏิรูปเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในประเทศกำลังพัฒนาผ่านโครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Programmes: SAPs) ในทศวรรษ 1980 แต่ผลลัพธ์ไม่เป็นดังที่คาดการณ์ไว้ โดยเฉพาะในแอฟริกาใต้และลาตินอเมริกา (Stelin, 2008) ทำให้วงการวิชาการและผู้กำหนดนโยบายหันมาสนใจศึกษาองค์ประกอบอื่น ๆ ในสังคมที่มีผลต่อการทำงานของตลาด ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับกับการเติบโตของเศรษฐศาสตร์สำนักสถาบันใหม่ (New Institutional Economic) ซึ่ง Douglass North หนึ่งในผู้พัฒนาสาขานี้ได้นิยาม “สถาบัน” คือ กติกาการเล่นเกม (Rules of the game) ที่เป็นตัวกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม ทั้งกติกาที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย รัฐธรรมนูญ และที่ไม่เป็นทางการ เช่น ธรรมเนียม บรรทัดฐาน แต่อย่างไรก็ดี เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ก็มิได้ปฏิเสธตลาดแต่เสนอว่าตลาดจะทำงานได้ดีเพียงใดย่อมขึ้นกับกลไกทางสถาบันในแต่ละประเทศเป็นหลัก

Ha Joon Chang (2002) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเกาหลีใต้ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ พบว่าตลาดเสรีไม่มีจริงในโลกใบนี้ เพราะแม้กระทั่งประเทศที่เป็นทุนนิยมอย่างสหรัฐอเมริกาตลาดเสรีก็ไม่ได้เกิดขึ้นจริง ในช่วงที่สหรัฐอเมริกาทำการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศรายได้สูงนั้น รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกำกับและดูแลตลาดในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กฎหมายและระเบียบการจ้างงาน และแม้แต่ในตลาดหลักทรัพย์รัฐก็เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลออกใบอนุญาตการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นต้น นโยบายเศรษฐกิจที่นักวิชาการหรือองค์กรระหว่างประเทศพยายามบีบบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดประเทศ ลดบทบาทและเงื่อนไขการค้าเพื่อเปิดเสรีทางการค้าจึงมิใช่สิ่งที่พึงปฏิบัติ การเปิดเสรีและการนำหลักความคิดแบบทุนนิยมมาใช้โดยปราศจากเงื่อนไขและข้อจำกัดนั้น อาจมีผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง เห็นได้จากข้อเปรียบเทียบระหว่างลาตินอเมริกา ช่วงก่อนและหลังการเปิดการค้าเสรี พบว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนที่จะมีการเปิดการค้าเสรี เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.1 แต่เมื่อมีการค้าเสรี อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับลดลงเฉลี่ยเหลือเพียงร้อยละ 1.1 งานการศึกษาของ Schumpeter 1987; Nelson and Winter 1982; Cimoli et al.2009 ก็ได้

ผลลัพธ์ที่ใกล้เคียงกัน โดยพบว่า มีจุดอุตมภาพ (optimality) ของความสัมพันธ์ของการเปิดเสรีกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยพบว่าการควบคุมตลาดในระดับนึงเสมอย่อมให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการเปิดเสรีโดยไร้การควบคุม

Ha Joon Chang ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางดำเนินนโยบายการพัฒนาของประเทศพัฒนาแล้วจำนวน 15 ประเทศ ในช่วงที่ทำการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง พบว่าประเทศเหล่านั้นล้วนมีการดำเนินนโยบายแบบปกป้องอุตสาหกรรมอย่างหนักมาเป็นระยะเวลานานก่อนที่จะหันมาสนับสนุนนโยบายตลาดเสรีหลังจากที่กลายเป็นประเทศรายได้สูงแล้ว ยกตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่น ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมองว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีแรงงานจำนวนมาก ควรดำเนินนโยบายตามกรอบทฤษฎีความถนัดโดยเปรียบเทียบ โดยเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labor intensive) มากกว่าอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น (capital intensive) เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ แต่กลายเป็นว่าอุตสาหกรรมรถยนต์ในญี่ปุ่นกลับได้รับการสนุนจากรัฐบาลโดยการปกป้องอุตสาหกรรมภายใน จากการตั้งกำแพงภาษีสูงมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1923 หลังจากนั้น ประมาณ ปี ค.ศ. 1938 รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้มีการขับไล่ (kicked off) บริษัทต่างชาติที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานการผลิตและอาจคุกคามอุตสาหกรรมภายในของญี่ปุ่นเช่น General Motor ซึ่งไม่เพียงแต่เท่านี้ ในปี 1949 ธนาคารกลางญี่ปุ่นได้มีการอัดฉีดเงินจำนวนมหาศาลเพื่อช่วยไม่ให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้มละลาย หรือแม้กระทั่งประเทศที่เป็นทุนนิยมอย่างสหรัฐอเมริกาเอง ก็มีการปกป้องอุตสาหกรรมในระยะเริ่มต้น เริ่มตั้งแต่สมัยของ Alexander Hamilton ดำรงตำแหน่ง Secretary of the Treasury ได้เริ่มมีการขึ้นอัตราภาษีศุลกากร จากร้อยละ5 ไปเป็นร้อยละ 10 จากนั้นอเมริกาก็เริ่มดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมอย่างหนัก โดยที่อัตราภาษีศุลกากรขึ้นไปสูงถึง ร้อยละ 40-50 ในปี ค.ศ. 1875

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 1 Average Tariff on Manufactured Products for Selected Development in Their Early Stages of Development[5]

(weighted average; in percentage of value)

Country	1820	1875	1913	1925	1931	1950
Austria	R	15-20	18	16	24	18
Belgium	6-8	9-10	9	15	14	11
Denmark	25-35	15-20	14	10	n.a.	3
France	R	12-15	20	21	30	18
Germany	8-12	4-6	13	20	21	26
Italy	n.a.	8-10	18	22	46	25
Japan	R	5	30	n.a.	n.a.	n.a.
Netherland	6-8	3-5	4	6	n.a.	11
Russia	R	15-20	84	R	R	R
Spain	R	15-20	41	41	63	n.a.
Sweden	R	3-5	20	16	21	9
Switzerland	8-12	4-6	9	14	19	n.a.
United Kingdom	45-55	0	0	5	n.a.	23
United State	35-45	40-50	44	37	48	14

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Chang ได้ยกตัวอย่าง 15 ประเทศเพื่อตอบคำถามดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ามีหลายประการที่ทำให้เขาใช้เพียง 15 ประเทศนี้อธิบาย เช่น ในช่วงเวลาส่วนใหญ่ที่ปรากฏในตารางนั้นมีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีสิทธิ์กำหนดอัตราภาษีศุลกากร ประเทศจำนวนมากเป็นอาณานิคมของประเทศที่ปรากฏอยู่บนตาราง หรือญี่ปุ่นที่โดนสหรัฐอเมริกาบังคับให้เปิดประเทศหลังจากเหตุการณ์ Black Ships ปี ค.ศ. 1812 เป็นต้น

ไม่เพียงแต่อัตราภาษีศุลกากรเท่านั้น แต่มาตรการจำกัดเงินลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ก็ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ แม้กระทั่งในประเทศที่ต้องพึ่งพา

[5] Chang, H.-J. (2002): อ้างถึงแล้ว

เงินลงทุนจากต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ก็ถูกนำมาใช้เป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในรูปแบบหนึ่ง ฟินแลนด์ใช้วิธีการจัดการกับบริษัทที่มีชาวต่างชาติถือหุ้นและห้ามธนาคารต่างชาติเข้ามาเปิดสาขาในประเทศ ซึ่งมาตรการจำกัดเงินลงทุกจากต่างประเทศ ถือเป็นหนึ่งในการปกป้องอุตสาหกรรมประเภทหนึ่ง

แต่ข้อคิดเห็นของ Chang ได้รับการตอบโต้จาก Justin Yifu Lin นักเศรษฐศาสตร์ชาวจีนที่เคยดำรงตำแหน่งรองประธานและหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลก ในช่วงปี ค.ศ. 2010 – 2012 และปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานศูนย์วิจัย Institution of New Structural Economics แห่งมหาวิทยาลัยปักกิ่ง[6] ว่าการที่ประเทศกำลังพัฒนามีแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติเยอะ แต่มีทุนและเทคโนโลยีน้อยควรมุ่งเน้นการพัฒนาในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเยอะไปก่อน ตามกรอบความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) โดยมองว่า การค้าเสรีนั้นเป็นประโยชน์กับประเทศคู่ค้าเสมอ แม้แต่ประเทศล้าหลังก็ยังได้ประโยชน์จากการมุ่งเน้นการผลิตในสิ่งที่ตนเองมีความถนัด ยกตัวอย่างกรณีของเกาหลีใต้ที่ปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศเป็นเวลาหลายทศวรรษจนสามารถพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นมาเป็นแนวหน้าได้ เช่น ในอุตสาหกรรมรถยนต์ แต่ในระยะแรกเกาหลีใต้ผลิตโดยการประกอบชิ้นส่วนด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการผลิตตามทฤษฎีความถนัดโดยเปรียบเทียบมาก่อน ศาสตราจารย์ Lin มองว่าหัวใจของการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนอยู่ที่ “การยกระดับทางเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม” อย่างต่อเนื่อง โดยมีภาคเอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แต่ภาครัฐก็ไม่สามารถให้เอกชนทำงานตามกลไกตลาดได้อย่างเดียว เพราะข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดด้านข้อมูล หรือการลงทุนที่ต้องประสานกัน ดังนั้นแล้ว หน้าที่ของรัฐคือต้องแก้ปัญหาเหล่านี้ด้วยการสร้างแรงจูงใจด้านนวัตกรรม ส่งเสริมและอุดหนุนการลงทุนได้อย่างเต็มที่ ตราบเท่าที่เป็นอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับสถานะทรัพยากรในประเทศเวลานั้น โดยขีดบทบาทของรัฐไว้ให้จำกัดอยู่ในบทบาท “ผู้อำนวยความสะดวก” (facilitating state) เพื่อส่งเสริมกิจการท้องถิ่น เมื่อเศรษฐกิจเติบโตต่อเนื่องประเทศก็จะสะสมทุน และเคลื่อนไปผลิตอุตสาหกรรมทุนเข้มข้นได้ในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[6] ออนไลน์: “ยุทธศาสตร์ชาติร่างอย่างไร วิวาทะหลิน-ชาง” โดย วีระยุทธ์ กาญจน์ชูฉัตร.(2019) สืบค้นจาก https://www.the101.world/lin-vs-chang-arguments/

1.5.2 รูปแบบของการกำกับดูแล

Mushtaq Khan (2007) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของสถาบันแต่ละประเทศ โดยพบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้สถาบันแต่ละประเทศทำงานต่างกันคือสิ่งที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” โดยการกำกับดูแลในความหมายของ Khan คือ “ขอบเขตการทำงานหรือการควบคุมโดยรัฐ” การกำกับดูแลเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาและกลไกตลาดในการส่งเสริมขีดความสามารถของประเทศ เพื่อเน้นความแตกต่างระหว่างแนวคิดทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เรียกว่า “การเพิ่มประสิทธิภาพตลาด” และ “การกำกับดูแลที่ส่งเสริมการเติบโต” Khan จึงได้ใช้แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลในการสรุปรวมปัจจัยเชิงสถาบันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยทำการแยกการกำกับดูแลเป็นสองประเภทจากบทบาทของรัฐที่มีต่อกลไกการทำงานของสถาบันในการแบ่งประเภท คือ Market-Enhancing Governance (MEG) และ Growth-Enhancing Governance (GEG)

แนวคิดการกำกับดูแลแบบ MEG เป็นการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างค่อนข้างเสรี เรียกว่าได้เป็นการกำกับดูแลเพื่อ “เพิ่มประสิทธิภาพตลาด” มุ่งเน้นการดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขการค้าเสรี การลดบทบาทภาครัฐในการผลิตสินค้าเอกชน การเปิดประเทศเพื่อการค้า การลงทุน และการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีกับต่างประเทศ ซึ่งการมุ่งเน้นให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเสรีนั้น เป็นยุทธวิธีที่หลายประเทศใช้ อาทิเช่น จีน อินเดียและประเทศเกิดใหม่ (Emerging economies) หลายแห่งทั่วโลกใช้และประสบความสำเร็จกลายเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้ รวมถึงประเทศไทยด้วย ส่วนแนวคิดแบบ GEG เป็นการกำกับดูแลที่เน้นให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงและต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องยึดมั่นในกลไกตลาดและหลักการการไม่แทรกแซงจากภาครัฐ เป็นแนวคิดการกำกับดูแลสำหรับ “การกำกับดูแลที่ส่งเสริมการเจริญเติบโต” ภาครัฐจะมีการสนับสนุนอุตสาหกรรมหรือมีการคอร์รัปชันเชิงนโยบายเพื่อยกประโยชน์หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้กับผู้ที่ไม่มีศักยภาพในระยะเริ่มแรก โดยโครงสร้างของตลาดในประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จต้องใช้ความสามารถในการกำกับดูแลที่เหมาะสมของภาครัฐเพื่อเร่งการสะสมทุน

งานการศึกษาส่วนมากมักกล่าวว่า หัวใจของการพัฒนาเศรษฐกิจมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตโดยการปรับโครงสร้างจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการ รวมถึงการเพิ่มผลิตภาพการผลิตอย่างต่อเนื่อง แต่จากประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจพบว่า ประเทศร่ำรวยในยุโรปและอเมริกาส่วนใหญ่ปรับโครงสร้างมาได้ด้วยการปกป้องอุตสาหกรรมภายในอย่างเข้มข้น เช่น กำแพงภาษีศุลกากร การกีดกันการลงทุนของต่างชาติ การอุดหนุนตลาดภายในระยะหนึ่งก่อนที่จะค่อย ๆ เปิดการค้าและเสรีการลงทุนเมื่อสามารถพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงแล้ว ซึ่งไม่ใช่แค่เพียง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประเทศในยุโรปและอเมริกาเท่านั้น แต่ประเทศในเอเชียเองก็มีการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่ต่างกันในช่วงกำลังพัฒนา แต่แนวนโยบายอุตสาหกรรมของเอเชียตะวันออกมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต เช่น การมุ่งสนับสนุนการประหยัดต่อขนาด มีสถาบันของรัฐและกติกาที่สนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างชาติ มีระบบการพัฒนาแรงงานที่ชัดเจนเพื่อตอบโจทย์อุตสาหกรรมเป้าหมาย การจัดการนโยบายมหภาคเพื่อสนับสนุนการลงทุนภายใน

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศเอเชียตะวันออก[7]

แนวนโยบาย	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	ไต้หวัน	สิงคโปร์
ปกป้องอุตสาหกรรมทารก	มาก	มาก	มาก	ไม่ปกป้อง
ส่งเสริมการส่งออก	ค่อนข้างมาก	มาก	มาก	ค่อนข้างมาก (โดยอ้อม)
สนับสนุนรัฐวิสาหกิจในภาคการผลิต	ไม่ใช้	ใช้เฉพาะบางสาขา	เน้นเฉพาะอุตสาหกรรมต้นน้ำ	เน้นเฉพาะอุตสาหกรรมเทคโนโลยีเข้มข้น
สนับสนุนบริษัทเอกชนรายใหญ่	สนับสนุนมาก	สนับสนุนมาก	ค่อนข้างกีดกัน (บริษัทขนาดใหญ่มักเป็นรัฐวิสาหกิจ	ไม่สนับสนุน (บริษัทขนาดใหญ่มักเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทข้ามชาติ)
สนับสนุน SMEs	ส่งเสริมให้บริษัทขนาดใหญ่ยกระดับซัพพลายเออร์ของตน	สนับสนุนบ้าง (มีกองทุนสำหรับบางธุรกิจ)	สนับสนุนผ่านการลงทุนของรัฐในด้าน R&D และโครงสร้างพื้นฐาน	สนับสนุนบ้าง (มีกองทุนสำหรับบางธุรกิจ)
ชี้นำการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม	เกี่ยวข้องบ้าง	เกี่ยวข้องมาก	เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก	เกี่ยวข้องบ้าง
แนวนโยบายต่อบรรษัทข้ามชาติ	กีดกันสูง	กีดกันสูง (ในสาขาที่เลือกไว้)	ค่อนข้างกีดกัน	ค่อนข้างสนับสนุน (ในแนวทางที่กำหนดไว้)
สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา	เอกชนเป็นผู้นำ	เอกชนเป็นผู้นำ	รัฐบาลเป็นผู้นำ	รัฐบาลเป็นผู้นำ

[7] ปรับจาก Chang (2006a) “Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe”

การเปิดเสรีที่เริ่มต้นขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และ 1990 ในประเทศกำลังพัฒนาให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างออกไป ในประเทศที่ความสามารถทางเทคโนโลยีแข็งแกร่งหรือกำลังพัฒนาอย่างต่อเนื่องการเปิดเสรีบางส่วนก็ให้ผลลัพธ์ที่ดี ในกรณีของประเทศจีนกลายเป็นเศรษฐกิจที่เติบโตได้เร็วที่สุดในประวัติศาสตร์อย่างค่อยเป็นค่อยไปและวัดได้เพราะกลยุทธ์การส่งเสริมการเติบโตในก่อนหน้านั้นได้สร้างขีดความสามารถเชิงเทคนิคอย่างกว้างขวางในจีน การเปิดเสรีอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามกรอบความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) กลยุทธ์การส่งเสริมการเติบโตที่ประสบความสำเร็จหลายด้านในอดีตยังคงมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและความสามารถในการกำกับดูแลที่เพิ่มการเจริญเติบโตที่เหมาะสมเพื่อนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ กลยุทธ์เหล่านี้รวมถึงกลยุทธ์ของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในจีนเพื่อให้ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญเป็นอันดับแรกสำหรับนักลงทุนในภาคที่สำคัญและเพื่อเสนอสิ่งจูงใจทางการคลังและเงื่อนไขที่ดึงดูดใจสำหรับนักลงทุนชาวต่างประเทศ (Qian and Weingast, 1997) ดังนั้น เมื่อเทียบกับการพัฒนาเอเชียในก่อนหน้านี้ รัฐจีนดูเหมือนว่าจะสนับสนุนการยกระดับเทคโนโลยีน้อยลง แต่ยังคงมีขีดความสามารถในการกำกับดูแลที่แข็งแกร่งเพื่อให้แน่ใจว่าการจัดสรรทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานให้กับนักลงทุนยังสำคัญ ด้วยตลาดภายในที่กว้างใหญ่และความสามารถทางเทคโนโลยีที่กว้างขวางการประสบความสำเร็จในการผลิตของจีนทำให้เศรษฐกิจสามารถแข่งขันได้ในราคาที่เกือบจะไม่มีความท้าทายในอุตสาหกรรมการผลิตในระดับเทคโนโลยีระดับต่ำถึงกลาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบนโยบายระหว่างเอเชียตะวันออกกับประเทศไทย

แนวนโยบาย	เอเชียตะวันออก (ช่วงไล่กวด)	ไทย
ความสามารถของรัฐ	รัฐพัฒนา	รัฐขั้นกลาง
นโยบายอุตสาหกรรม	สนับสนุนอุตสาหกรรมเป้าหมายอย่างเข้มข้น ปรับเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง	มีเฉพาะบางอุตสาหกรรมและมักขาดตอน เช่น ยานยนต์ ปิโตรเคมี อาหาร
เศรษฐกิจมหภาค	มุ่งที่อัตราการเจริญเติบโต เงินเฟ้อ / ค่าเงิน / การคลัง = ส่งออก ภาษีศุลกากร = ส่งเสริมอุตสาหกรรม	มุ่งรักษาเสถียรภาพ ค่าเงิน / การคลัง = คุมเงินเฟ้อ ภาษีศุลกากร = รายได้รัฐ
การศึกษา	เพื่อสนุบสนุนนุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในแต่ละช่วง	เพื่อขยายการศึกษาพื้นฐาน
สนับสนุนการลงทุน	เพื่อส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติ = บริษัทท้องถิ่น	เพื่อเพิ่มมูลค่าการลงทุน เพิ่มการจ้างงาน

ความแตกต่างระหว่าง “การเพิ่มประสิทธิภาพตลาด” และ “การกำกับดูแลที่ส่งเสริมการเติบโต” ทำให้เราสามารถทำความเข้าใจกับการเปรียบเทียบทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อนในประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่อดีต นอกจากนี้ยังช่วยให้เราเข้าใจความสำคัญของการกำกับดูแลที่ส่งผลต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.6 คำอธิบายศัพท์

1. รายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross national income per capita: GNI) เดิมคือ (GNP per capita) เป็นรายได้ประชาชาติทั้งหมด ซึ่งแปลงเป็นหน่วยดอลลาร์ สรอ. โดยใช้วิธี World Bank Atlas method โดยหารด้วยจำนวนประชากรกลางปี ธนาคารโลกจะมีการจัดกลุ่มประเทศต่างๆ ในโลกจากการประเมินรายได้ประชาชาติต่อหัวโดยใช้วิธี Atlas method โดยจะมีการทบทวนเกณฑ์การประเมินในทุก ๆ ปี โดยหลักเกณฑ์ล่าสุด มีผลเริ่มบังคับใช้ วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ดังนี้

ตารางที่ 4 การจัดระดับรายได้กลุ่มประเทศต่าง ๆ ตามระดับรายได้

กลุ่มประเทศ	ระดับรายได้ (หน่วย : ดอลลาร์ สรอ.)
ประเทศรายได้ต่ำ (Low income)	น้อยกว่า 995
ประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มล่าง (Lower middle income)	996 – 3,895
ประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มบน (Upper middle income)	3,896 – 12,055
ประเทศรายได้สูง (High income)	มากกว่า 12,055

2. Atlas method เป็นวิธีการประมาณการเศรษฐกิจของรายได้ประชาชาติต่อหัว (GNI) ของธนาคารโลก ที่มีการใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 โดยมีวิธีการคำนวณ คือ

$$r_{t-n}^{SDR\$} = \frac{p_t^{SDR\$}}{p_{t-n}^{SDR\$}}$$

$$r_{t-n}^{SDR\$} = \frac{p_t^{SDR\$}}{p_{t-n}^{SDR\$}}$$

$$e_t^{atlas} = \frac{1}{3}\left[e_t + e_{t-1}\left(\frac{r_{t-1}}{r_{t-1}^{SDR\$}}\right) + e_{t-2}\left(\frac{r_{t-2}}{r_{t-2}^{SDR\$}}\right)\right]$$

$$Y_t^{atlas\$} = Y_t / e_t^{atlas}$$

โดยที่ $Y_t^{atlas\$}$ คือ รายได้ต่อหัว หรือ GNI per capita หน่วย: ดอลลาร์ สรอ. ต่อปี

r^{SDRS} คือ อัตราเงินเฟ้อระหว่างประเทศ วัดโดยใช้การเปลี่ยนแปลงในตัวกำหนดตามหน่วยบัญชีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศสิทธิพิเศษถอนเงิน (หรือ SDR) เป็นที่รู้จักในนาม“ SDR deflator” เป็นค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของ GDP deflators

e_t^{atlas} คือ Atlas Conversion Factor

e_t คือ ค่าเฉลี่ยอัตราแลกเปลี่ยนประจำปี

p_t^{atlas} คือ ดัชนี SDR ในปี t

Y_t คือ รายได้รวมของประชาชาติ (GNI)

N_t คือ จำนวนประชากร ตอนกลางปี

Special drawing Right หรือ SDR คือ สิทธิพิเศษถอนเงิน หรือสิทธิไถ่ถอนพิเศษ เป็นสินทรัพย์ที่ถูกสร้างขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1969 หลังระบบ Bretton woods โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อใช้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ (International reserve) ไถ่ถอนพิเศษ เป็นสินทรัพย์ที่ถูกสร้างขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1969 หลังระบบ Bretton woods โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อใช้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ (International Reserve)

3. สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax incentive) หมายถึง สิทธิประโยชน์ด้านต่าง ๆ ที่ภารรัฐให้แก่ธุรกิจ เพื่อสนับสนุนกิจการเหล่านั้น โดยกิจการที่ได้รับสิทธิประโยชน์จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งสิทธิประโยชน์ในที่นี้จะเป็นการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ได้จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

4. การขยายเพดานภาษี (Tax holidays) หมายถึง สิทธิประโยชน์ประเภทหนึ่งที่ภาครัฐให้กับธุรกิจ ซึ่งธุรกิจที่ได้รับสิทธิประโยชน์นี้จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามระยะเวลาที่กำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่มีผลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้น จะใช้ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา 2 ส่วน ประกอบด้วย

ทฤษฎีเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking)

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Governance)

2.1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking)

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) เป็นศัพท์ใหม่ของวงการเศรษฐศาสตร์ โดยศาสตราจารย์ Anne O. Krueger เสนอศัพท์นี้ขึ้นมาเมื่อต้นศตวรรษ 1970 แต่สาระสำคัญของแนวคิดนี้ถูกนำเสนอก่อนหน้าโดยศาสตราจารย์ Gordon Tullock ความสำคัญของ rent-seeking ก็คือ ความพยายามของนักเศรษฐศาสตร์ที่จะทำความเข้าใจบทบาทของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเกือบทุกประเทศมิได้ปล่อยให้กลไกเศรษฐกิจทำงานอย่างเสรี หากแต่ทำหน้าที่กำกับและควบคุมเศรษฐกิจบางอย่างอย่างเข้มงวด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1.1.1 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent)

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) หมายถึง ราคา หรือรายได้ของปัจจัยการผลิตอย่างใดอย่างหนึ่งที่ใช้ในการผลิต ซึ่งได้เกินกว่าราคาหรือรายได้ขั้นต่ำที่ชักจูงให้นำเอาปัจจัยการผลิตเข้ามาใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นรายได้ส่วนเกินกว่ารายได้ขั้นต่ำสุด (Minimum supply price) ซึ่งผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตได้รับเมื่อนำปัจจัยนั้นไปใช้ในการผลิต ราคาหรือรายได้ขั้นต่ำสุดที่จะชักจูงให้ปัจจัยแต่ละชนิดมีโอกาสเข้ามาในการผลิต อาจเรียกได้อีกว่าเป็นส่วนได้จากการโอน (Transfer-earnings) ซึ่งเป็นเงินค่าตอบแทนปัจจัยการผลิต ซึ่งจะต้องมีจำนวนมากพอที่จะไม่ทำให้เจ้าของปัจจัยการผลิตโยกย้ายปัจจัยการผลิตไปใช้ที่อื่น

Adam Smith บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจมีมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hands) คอยช่วยเหลือให้ระบบเศรษฐกิจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากรัฐปล่อยให้

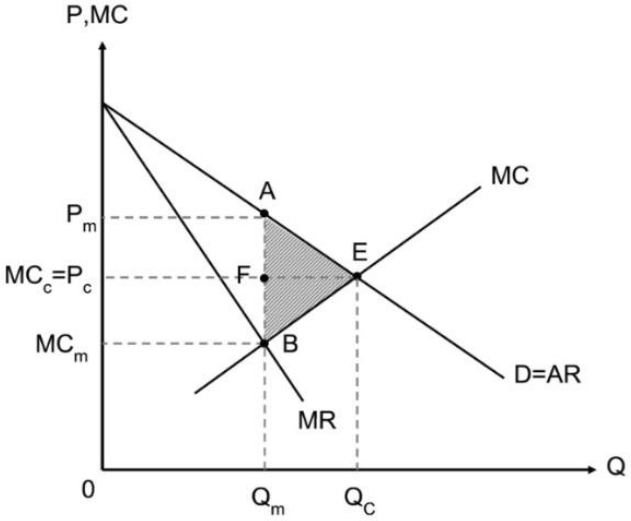
เศรษฐกิจมีการแข่งขันอย่างเสรี แต่ในบางประเทศรัฐบาลมิได้ปล่อยให้เศรษฐกิจมีการแข่งขันอย่างเสรี ตรงกันข้ามรัฐมักสร้างภาวะการผูกขาดรายเดียวขึ้น ภาวะการผูกขาดดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นโดยปราศจากต้นทุนเพื่อให้ได้การผูกขาด ผู้ประกอบการยินดีเสียสละทรัพยากรจริง (Real Resources) จำนวนหนึ่ง เมื่อได้มาแล้วก็พยายามรักษาสถานะการผูกขาดให้ยาวนานที่สุด ประวัติของ Rent-Seeking จึงเป็นบริบทของความขัดแย้งระหว่างแนวคิดของระบบเศรษฐกิจที่ปล่อยให้กลไกราคาทำงานกับระบบเศรษฐกิจที่มีการแทรกแซงโดยรัฐบาล

นักเศรษฐศาสตร์รู้จักกระบวนการ Rent Seeking มานานแล้วตั้งแต่ยุคพาณิชย์นิยม (mercantilism) ในช่วงปี ค.ศ. 1500-1776 ในสมัยคลาสสิคมีการกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า ปัจเจกชนพยายามแสวงหา Economic Rents โดยการสร้างภาวะผู้ขาดเพียงรายเดียว เพื่อเก็บ Quasi-Rents หรือ Monopoly Rents อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคนอื่นในสังคมก็ปรารถนาส่วนแบ่งจาก Rents นี้ ทำให้คนอื่น ๆ เข้าร่วมกิจกรรมนั้นด้วย ผลที่ได้คือ ทำให้ราคาลดต่ำลงจนอยู่ในภาวะแข่งขันสมบูรณ์ ถ้ารัฐบาลไม่เข้าแทรกแซงกระบวนการของราคา มือที่มองไม่เห็นจะช่วยทำให้อำนาจผูกขาดของปัจเจกชนที่ได้ Quasi-Rents หมดไป ตามความคิดของนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิค ทำให้นักเศรษฐศาสตร์ในยุคคลาสสิคนี้สนับสนุนนโยบายการค้าเสรี (Laissez fair policy)

แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนสวัสดิการของการผูกขาดรายเดียว (Welfare Cost of Monopoly) จะทำให้เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับ Rent Seeking ชัดเจนขึ้น นักทฤษฎีกระแสหลักเชื่อว่าการผูกขาดรายเดียวเป็นภาวะที่ผลผลิตของสินค้ามีน้อยกว่าภาวะแข่งขันสมบูรณ์ ต้นทุนดังกล่าวคือต้นทุนของภาวการณ์ผูกขาดรายเดียว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รูป 1 สวัสดิการที่สังคมสูญเสียไปอันเกิดจากการผูกขาด[8]



เส้นอุปสงค์ที่ผู้ผูกขาดรายเดียวเผชิญ คือ เส้น D ซึ่งมีความชันเป็นลบ ส่วน MC คือ เส้นต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้ผูกขาดรายเดียว หรืออีกนัยหนึ่งคือเส้นอุปทานในระยะสั้นของผู้ผูกขาดรายเดียว MR เป็นรายรับส่วนเพิ่มในภาวะตลาดสมบูรณ์ ราคาสินค้าในตลาด (P) จะท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม (MC) ที่จุด E ส่วนในภาวะการผูกขาดรายเดียว จุดดุลยภาพจะอยู่ ณ จุด A ซึ่งราคาสูงกว่า MC ในภาวะการผูกขาดรายเดียว ผลผลิตของสินค่าอยู่ที่ Q_m และราคาอยู่ที่ P_m ด้วยเหตุนี้ เมื่อเปรียบเทียบภาวะการแข่งขันสมบูรณ์ที่เป็นจุด Pareto Efficient ภาวะการผูกขาดรายเดียวก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมเท่ากับพื้นที่สามเหลี่ยม AEB ผู้บริโภคสูญเสีย Consumer Surplus เท่ากับพื้นที่ P_mAEP_z พื้นที่สี่เหลี่ยม P_mAEP_z กลายเป็นรายได้ส่วนหนึ่งของผู้ผูกขาดรายเดียว พื้นที่สี่เหลี่ยมนี้ก็คือ การโอนรายได้จากผู้บริโภคให้แก่ผู้ผูกขาดรายเดียว ส่วนพื้นที่ FEB เป็นสิ่งที่ส่วนเสียของ Producer Surplus ดังนั้นความสูญเสียรวมสุทธิของสังคม อันเกิดจากภาวะการผูกขาดรายเดียวคือ ผลรวม พื้นที่สามเหลี่ยม AFE กับ FEB กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาวะการผูกขาดรายเดียวเป็นสิ่งที่อยู่เหนือจุดอุดมภาพ (Pareto-Efficiency) จึงมีประสิทธิภาพน้อยกว่า ภาวะการแข่งขันสมบูรณ์[9]

Tullock (1987) ศึกษาโดยการใช้ตัวอย่าง คือ บริษัท Polaroid เป็นผู้ผูกขาดจากการถ่ายภาพแบบรวดเร็ว แต่บริษัท Kodak ได้ทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากเพื่อแข่งขันในด้านนี้ ในแง่

[8]อ้างอิงจาก สมบูรณ์ ศิริประชัย.(2552). เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบัน สำนักท่าพระจันทร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 166.

[9] สมบูรณ์ ศิริประชัย (2552). อ้างถึงแล้ว

สังคม สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นความสูญเสียของสังคม ในทำนองเดียวกัน การที่รัฐออกใบอนุญาตให้กิจการบางประเภทเป็นกิจการผูกขาดรายเดียว หน่วยผลิตอื่น ๆ ต่างก็ทุ่มเททรัพยากร อาทิ จ้างนักกฎหมาย จ่ายค่า Lobbying เพื่อให้ได้รับอนุญาตนั้น ทรัพยากรเหล่านี้สามารถนำไปใช้ผลิตสินค้าและบริการอื่น ๆ ให้แก่สังอย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดดังกล่าวนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของ Rent Seeking Behavior และเป็นที่มาของสำนักความคิด Public choice

แนวคิด Public choice สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ Rent Seeking เกิดขึ้นครั้งแรกจากกระบวนการทางการเมือง ไม่ใช่ตามกลไกราคา ส่วนที่สอง คือ วิธีการที่ดีที่สุดของการกำจัด Rent Seeking ก็คือการจำกัดบทบาทของรัฐบาล ซึ่งส่วนหนึ่งที่สำนัก Public choice คล้ายกับสำนักคลาสสิกคือ การที่ไม่เห็นด้วยกับบทบาทของรัฐบาล แต่ Public choice จะเน้นวิเคราะห์ในกรณีที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงกับกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจ

2.1.1.2 ชนิดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

Khan และ Jomo (2000) นิยามค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) ว่าหมายถึงรายได้ หรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าปกติ โดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ความปกติ หรืออาจหมายถึงรายได้ซึ่งสูงกว่ารายได้ขั้นต่ำซึ่งบุคคลหรือบริษัทจะได้มาจากทางเลือกอื่น โดยสรุปค่าเช่าเป็น 6 ชนิดหลักคือ

1. ค่าเช่าในการผูกขาด (Monopoly Rents) คือรายได้หรือผลกำไรเกินกว่าปกติที่ได้จากการเป็นผู้ผูกขาดผลิตหรือขายสินค้าหรือบริการ กำไรเกินระดับปกติคือค่าเช่าผูกขาดนี้อาจเป็นผลของอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด โดยที่อุปสรรคอาจเป็นไปตามธรรมชาติเทคโนโลยีการผลิตที่เกิดจากการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) จำนวนมากจนผู้ผลิตรายใหญ่รายเดียวสามารถกีดกันผู้ผลิตหน้าใหม่ได้ โดยอุปสรรคอาจเกิดจากวิธีการตลาดทำให้ผู้บริโภคมีความจงรักภักดีต่อสินค้านั้นมาก จนกระทั่งคู่แข่งไม่สามารถทำแข่งขันได้ หรืออุปสรรคที่เกิดจากฝีมือของรัฐทำให้ผู้ผลิตรายหนึ่งสามารถได้รับสิทธิการจัดการระดับผลผลิตในตลาดจนกลายเป็นผู้ผูกขาดรายเดียว (แต่อาจมีผู้ค้าหลายรายที่ไม่มีอำนาจในตลาดก็ได้) ที่สามารถจำกัดปริมาณผลผลิตและตั้งราคาโดยไม่มีผู้ผลิตรายอื่นมาแข่งได้

2. ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากร (rents based on transfer) รายได้ที่มีลักษณะคล้ายค่าเช่ายังเกิดจากการโอนย้ายทรัพยากรโดยผ่านกลไกทางการเมือง (กรณีค่าเช่าผูกขาดผ่านทางกลไกราคา) เช่น เงินภาษีและการอุดหนุน สำหรับประเทศกำลังพัฒนา กลไกในการโอนย้าย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ทรัพยากรมีมากกว่าภาษีและเงินอุดหนุน โดยเป็นการโอนทรัพยากรสาธารณะให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งอาจใช้วิธีถูกกฎหมายหรือผิกกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่รัฐถูกบังคับให้จัดหาเงินทุนเพื่อโครงการโดยไม่ผ่านกระบวนการที่ถูกต้อง ในประเทศกำลังพัฒนา ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากรสาธารณะมาสู่เอกชนมักเป็นแหล่งที่มาของการสะสมทุนที่สำคัญ ดังนั้นการโอนจึงหมายถึงการสะสมทรัพย์สินและเกิดนายทุนรายใหม่และคนชั้นกลาง ในแทบทุกประเทศค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากรเป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุนพื้นฐานที่สำคัญ แม้กระทั่งในประเทศที่พัฒนาแล้วค่าเช่าประเภทนี้ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่

3. ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (natural resource rents) คือรายได้ที่เกิดจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติหายากหรือมีจำกัด การสร้างใหม่อาจจะต้องใช้เวลานานหรือแทบเป็นไปไม่ได้ในชั่วอายุคน ถ้าทรัพยากรเหล่านี้ไม่มีใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แน่นอน อาจนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่เกินระดับพอดี นำไปสู่การก่อให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “โศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ” (tragedy of the commons)

4. ค่าเช่าจากนวัตกรรม (schumpeterian rents) คือรายได้เกินปกติที่ผู้ประกอบการที่ทำนวัตกรรมได้รับจากการเป็นผู้ผลิตสินค้าตัวใหม่ที่คู่แข่งยังไม่อาจผลิตได้ ทั้งนี้จะต้องประกอบด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (property right) ที่จะสามารถกีดกันไม่ให้คู่แข่งในการผลิตสินค้าดังกล่าวชั่วระยะเวลาหนึ่งเป็นกลไกสนับสนุนและเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการต้องการลงทุนในนวัตกรรม

5. ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้ (rents for learning) ในประเทศกำลังพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตเกิดจากกระบวนการเรียนรู้มากกว่านวัตกรรมใหม่ โดยผ่านกระบวนการรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศและนำมาดัดแปลงใช้ให้เหมาะสม ค่าเช่าหรือรายได้ระดับเกินปกติที่ได้จากการเรียนรู้จำเป็นในการช่วยคุ้มครองในช่วงกระบวนการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่จนเกิดความชำนาญและสามารถนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ (monitoring and management rents) ค่าเช่าช่วยกระตุ้นการจัดการ ทั้งนี้กำไรบางส่วนหรือทั้งหมดมีลักษณะเสมือนกันอย่างหนึ่งซึ่งคล้ายค่าเช่า เช่น การที่นายทุนสามารถควบคุมบริหารจัดการกับระบบการทำงานได้อย่างดี ก็ทำให้รายได้ส่วนที่เหลือจากการหักต้นทุนแรงงานและปัจจัยอื่น ๆ มีมากขึ้น สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ภาคธนาคารอ่อนแอ ภาครัฐหรือทางการอาจนำเอากฎระเบียบหรือหลักการค่าเช่านี้ไปสร้างแรงจูงใจให้ธนาคารควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานให้ดีขึ้นได้

ตารางที่ 5 ประเภทของค่าเช่าและผลต่อเศรษฐกิจ[10]

ประเภทของค่าเช่า	นัยผลต่อสังคม	นัยต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ (- คือลด / + คือเพิ่ม)	ข้อสังเกต
1. ค่าเช่าในการผูกขาด (Monopoly Rents)	ไม่มีประสิทธิภาพ	แนวโน้ม -	บางทีแยกจากค่าเช่านวัตกรรมลำบาก
2. ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากร (Rents based on transfer)	มีประสิทธิภาพ	แนวโน้ม +	-
3. ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource rents)	ไม่มีผล แต่อาจทำให้ประสิทธิภาพลด	กำหนดไม่ได้ อาจเป็น + หรือ -	อาจจำเป็นในช่วงที่มีการสะสมทุนพื้นฐาน (primitive accumulation) เพราะช่วยสร้างกรรมสิทธิ์ใหม่ ๆ ให้นักธุรกิจได้มีโอกาสสะสมทุน แต่อาจแปรเปลี่ยนเข้าสู่สภาพขาดประสิทธิภาพได้อย่างรวดเร็ว
4. ค่าเช่าจากนวัตกรรม (Schumpeterian rents)	อาจจะมีประสิทธิภาพ	แนวโน้ม +	อาจแปรเปลี่ยนเป็นค่าเช่าจากการผูกขาด หากปล่อยให้คงอยู่เป็นเวลานาน
5. ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้ (Rents for learning)	อาจจะมีประสิทธิภาพ	อาจจะ +	มีประสิทธิภาพหรือไม่อาจขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลที่กำกับดูแลให้ความรู้และเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการผลิต
6. ค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ (Monitoring and management rents)	อาจจะมีประสิทธิภาพ	อาจจะ +	มีประสิทธิภาพหรือไม่อาจขึ้นอยู่กับความสามารถและการกำกับดูแลของผู้ดูแล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[10] ผาสุก พงษ์ไพจิตรและ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2546 หน้า 8) ปรับจาก Khan (2000a หน้า 68)

2.1.1.3 กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking)

Strigler (1971) และ Posner (1975) กล่าวว่า ในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ Rent Seeking มีสาเหตุหลักมาจากการจำกัดการแข่งขันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถเข้าถึงตลาดนั้น หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การสร้างทำนบกีดขวาง (Barrier to entry) สังคมยินยอมให้ผู้ประกอบการที่สามารถคิดค้นสิ่งประดิษฐ์หรือวัฒนธรรมทางเทคโนโลยีใหม่ไม่ว่าจะเป็นรูปสินค้าใหม่ กรรมวิธีใหม่หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ มีอำนาจผูกขาดเพียงรายเดียว เรียกว่า “ระบบสิทธิบัตร” (Patent) โดยที่รัฐบาลเป็นผู้รับประกันสิทธิแห่งการผูกขาดดังกล่าวไม่ให้ผู้อื่นละเมิดสิทธิของผู้ค้นพบ ซึ่งความยินยอมของรัฐบาลในการปกป้องสิทธิแห่งการผูกขาดก็เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดนวัตกรรมทางเทคโนโลยี อันเป็นการยกระดับผลิตภาพของระบบเศรษฐกิจ สิทธิบัตรหรือสิทธิอาจถือเป็นการแสวงหา Rent ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลแง่ลบต่อสังคม ซึ่งหากสมมติว่ามีกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่สามารถโน้มน้าวให้รัฐบาลยินยอมในการให้สิทธิแก่ตนเอง กลุ่มนี้ก็ได้รับ Monopoly Rent หรือ Economic Rent ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเกิด Rent Seeking ก็เพราะรัฐบาลให้สิทธิแก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในหารผูกขาดสิทธิ ด้วยเหตุนี้ มูลเหตุแห่งการเกิด Rent Seeking จึงเป็นการกระทำของรัฐบาล (Governmental Action) โดยตรง

Rent Seeking ของภาคเอกชนเป็นมูลเหตุต้นทุนของสังคมในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม นักธุรกิจพยายามแสวงหากำไรสูงสุดด้วยการทุมเททรัพยากรเพื่อสร้างภาวะการผูกขาดรายเดียว โดยยอมสละเงินบาทสุดท้ายเพื่อแลกกับโอกาสที่จะได้สิทธิแห่งการผูกขาดเป็นการชดเชยในระบบการแข่งขันสมบูรณ์ที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล นักธุรกิจเห็นเพียง Profit Seeking เท่านั้น รัฐบาลในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่ ไม่ใช่ผู้แสวงหาสวัสดิการสังคมสูงสุดอีกต่อไป (Becker, 1983: Bates, 1983) แต่การที่ปัจเจกชนทุ่มเทเพื่อแสวงหา Rent ก็จำเป็นต้องทุมเททรัพยากรเพิ่มขึ้น เมื่อปัจเจกชนอื่น ๆ พยายามช่วงชิง Rent นั้นเช่นกัน จึงมักเกิดการแย่งชิง Rent ระหว่างฝ่ายที่ปรารถนาแย่งชิงภาวะการดังกล่าว (Tollison, 1987: Tullock, 1987)

ปรากฏการณ์ที่เด่นชัดก็คือการเข้าจัดการและสร้างภาวะการผูกขาด โดยอ้างเหตุผลว่ามีภาวะความล้มเหลวของตลาดดำรงอยู่ (market failure) แต่โดยข้อเท็จจริง การแทรกแซงของรัฐบาลในภาคเศรษฐกิจต่างๆ มิได้เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของตลาดแต่ประการเดียว กลุ่มผลประโยชน์ที่ก่อตัวและดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจการเมืองล้วน มีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาล สร้างภาวการณ์ผูกขาด บ่อยครั้งรัฐบาลมิได้ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของสาธารณะเสมอไป แต่กลับสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนรัฐบาล จะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม บ่อยครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้สร้างโอกาสของค่าเช่าให้เกิดขึ้น ในขณะที่ปัจเจกชนที่มุ่งหวังการผูกขาดรายเดียวเป็นผู้เสาะแสวงหาค่าเช่าดังกล่าว (rent seekers) กระบวนการแห่งการสร้างภาวการผูกขาดนี้จึงเป็นปมเงื่อนที่ก่อให้เกิด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

กระบวนการของการแสวงหา rents อย่างไม่หยุดนิ่ง (rent-seeking activities) เพื่อแลกเปลี่ยนและรักษาภาวการณ์ผูกขาดรายเดียวให้ยืนนานตลอดไป กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดต้นทุนสังคม (social costs) และสังคมใดที่มีกระบวนการ rent-seeking อย่างหนักแน่น มักจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่เชื่องช้ากว่าสังคมอื่นๆ (Olson,1965)

North (1987) กล่าวว่า Rent Seeking ต่างจาก Profit Seeking คือ ในส่วนแรกมีการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางสังคม ซึ่งในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่ ถ้าระบบเศรษฐกิจมีการทำงานอย่างอิสระเสรี กลไกราคาก็จะเป็นตัวจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ กลับแทรกแซงกลไกราคา ทั้งการสร้างภาวะผูกขาดรายเดียวให้เกิดกระบวนการ Rent Seeking การที่รัฐบาลเข้าแทรกแซง ผลที่ได้คือ ปริมาณอุปทานสินค้าถูกจำกัด ราคาก็จะขยับเพิ่มสูงขึ้น ในภาวะที่มีการแข่งขัน ผู้ที่ได้ Rent ก็คือผู้ที่ได้รับสิทธิในการผูกขาด การมีจำกัดหรือการหาได้ยากนับว่าเป็นมูลเหตุแห่ง Economic Rents และก่อให้เกิด Rent Seeking Activity ตามมาด้วยเสมอ ซึ่งขนาดของ Rent Seeking Activity ในสังคมขึ้นอยู่กับขนาดและขอบเขตของรัฐบาลที่แรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ถ้าหากรัฐบาลที่แทรกแซงในระบบเศรษฐกิจให้สิทธิทุกคนเข้าถึงภาวะที่หามาได้ยาก Rent ที่สร้างขึ้นมาก็ไม่มีความหมาย

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่ (Neoclassical Political Economy) จึงถือว่านโยบายของรัฐบาลเป็นตัวแปรภายในระบบ (Endogenous variable) และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นภาพสะท้อนการแย่งชิงผลประโยชน์ภายในสังคม ตราบใดที่สถาบันทางสังคมยังสามารถประสานผลประโยชน์ได้อย่างดี รัฐบาลก็มีเสถียรภาพ (Colander, 1984) และการที่รัฐออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุมเศรษฐกิจก็เพราะว่ามีเป้าหมายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แก่กลุ่มต่าง ๆ (Strigler, 1971)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.1.1.4 แบบจำลองการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

แบบจำลองที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาค่าเช่ากับการเมือง ในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย มีระบบศาล มีหน่วยงานปราบการคอร์รัปชัน แต่นักการเมืองมีแนวโน้มแสวงหารายได้จากการคอร์รัปชัน โดย ผาสุก และนวลน้อย (2546) ปรับมาจาก Johnson, O.E.G. (1975). สูตรคือ

$$V = A + B - K$$

V คือ รายรับจากกาาคอร์รัปชันสุทธิ ได้จากองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ A และB หลังจากหักต้นทุน K

A คือ รายได้จากภาษีคอร์รัปชัน ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการเก็บจากนักธุรกิจและประชาชน ในรูปของค่าคอมมิชชัน ตังงบประมาณโครงการสูงกว่าที่ควรเป็นไป ค่าสินบน ฯลฯ ภาษีคอร์รัปชันคือเงินที่โกงจากภาษีประชาชน และส่วยในรูปแบบต่าง ๆ

B ซับซ้อนมากกว่า นี่คือรายได้ที่โยงการแสวงหา "ค่าเช่า" ที่นักการเมืองและพรรคพวกธุรกิจอาจหามาได้จากการใช้ตำแหน่งดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์กับพรรคพวก และธุรกิจครอบครัว ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวโยงกับการทับซ้อนของผลประโยชน์หรือการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

K คือต้นทุน แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือต้นทุนถ้าถูกจับได้ เช่น ขึ้นศาล ถูกปรับ ถูกยึดทรัพย์ ติดคุก หรือถูกห้ามเล่นการเมือง ส่วนที่สองคือ ความเป็นไปได้ที่จะสูญเสียโอกาสเป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ประเด็นสำคัญคือ K จะขึ้นกับว่า

1) ระบบกระบวนการทางศาล มีความซื่อตรงและเป็นอิสระเพียงใด

2) ศาลสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากน้อยลึกซึ้งเพียงใด

3) ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งคือประชาชน และพรรคคู่แข่งสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ลึกซึ้งเพียงใด

2) และ 3) ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพความเป็นอิสระของสื่อมวลชน

เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้ว รัฐบาลมีแนวโน้มจะคอร์รัปชัน (จริยธรรมต่ำ) ก็พยายามลดต้นทุน (K) ของการคอร์รัปชัน

ก) ทำทุกวิถีทางให้ระบบสื่อมวลชนด้อยคุณภาพ จำกัดเสรีภาพ ความเป็นอิสระของสื่อ พยายามควบคุมสื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วิทยุและระบบสื่อสารอื่น ๆ

ข) พยายามลดความเป็นอิสระของระบบตุลาการ และองค์กรปราบปรามคอร์รัปชัน

ค) พยายามจำกัดกิจกรรมของฝ่ายค้าน และพยายามลดบทบาทองค์กรมวลชน เช่น อพช. หรือ NGOs ฯลน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ความพยายามเหล่านี้มีต้นทุนเหมือนกันคือ ถ้าทำมากประชาชนอาจมีปฏิกิริยาออกไปเดินขบวนประท้วง ก่อความไร้เสถียรภาพ และโดยตัวของมันเองอาจส่งผลต่อความชอบธรรมของรัฐบาลได้

นัยยะของสูตรดังกล่าวนี้คือ รัฐบาลที่คอร์รัปชันพยายามเพิ่มรายรับจาก A และ B และพยายามลดต้นทุน K ยิ่งลด K ได้มากเท่าไหร่ ยิ่งทำให้สะสม A และ B ได้มากขึ้นและสะดวกขึ้น ดังนั้น ถ้าผลได้สุทธิจากการใช้ทรัพยากรคอร์รัปชันมากกว่าเมื่อเทียบกับผลได้สุทธิที่ได้จากการทำกิจกรรมอื่น ๆ ตรงนี้จะยิ่งเป็นแรงจูงใจให้การทำคอร์รัปชันและลงทุนในกิจกรรมคอร์รัปชัน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวลน้อย ตรีรัตน์ 2546)

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล

การกำกับดูแลคือคำศัพท์ใหม่ในช่วงทศวรรษ 1990 ที่ธนาคารโลกใช้ในปี ค.ศ. 1989 ในรายงาน Sub- Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth เพื่อวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกา จากวิกฤตสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนเพื่ออ้างถึงการจัดการที่ดีของกลไกของรัฐบาลในการบริหารทรัพยากรทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนา ในรายงานนั้นคำว่าการกำกับดูแลถูกใช้เพื่อครอบคลุม 3 ด้านกว้าง ๆ คือ

(1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political regime)

(2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในทางการเมือง ใช้เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ

(3) ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายและการเปลี่ยนแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศ

ธนาคารโลกสร้างลักษณะของการกำกับดูแลระดับโลกขึ้น เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์กรผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินทางตามแนวทาง “การกำกับดูแล” โดยไม่ได้ชี้ชัดว่าประเทศนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจงแม้อาจจะมีการแปลความหมายแอบแฝงในคำว่าระบบการเมืองนั้นน่าจะหมายถึง “ระบบการกำกับดูแลประชาธิปไตย” (Democratic good governance) และด้วยอิทธิพลของธนาคารโลก คำว่า “การกำกับดูแล” จึงเป็นที่แพร่หลาย โดยเฉพาะหลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย ค.ศ. 1997 หากจะตีความ

ความหมายของคำว่า “การกำกับดูแล” ในวงการวิชาการ ได้มีการตีความหมายออกเป็นสองนัย คือ นัยแรกเป็นความหมายที่จำกัดซึ่งธนาคารโลกพยายามสื่อสารโดยตีความหมายว่า หมายถึง การบริหารจัดการของรัฐ และนัยที่สอง เป็นนัยที่รัฐบาลตะวันตกนำมาอ้างอิง คือเป็นเรื่องทางการเมืองมากกว่า จึงเป็นที่สับสนในวงการวิชาการว่าหมายถึงนัยแรกหรือนัยที่สอง ในเอกสารของธนาคารโลกเมื่อปี ค.ศ. 1989 จึงได้ให้ความหมายที่เจาะจงของคำนี้ประกอบด้วย

(1) การบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ (an efficient public service)

(2) ระบบศาลที่เป็นอิสระ (an independent judicial system)

(3) ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่างๆ (legal framework to enforce contracts)

(4) การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดต่อประชาสังคม (the accountable administration of public funds)

(5) การมีระบบตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (an independent public auditor) ซึ่งรับผิดชอบต่อตัวแทนในรัฐสภา

(6) การเคารพในกฎหมายและสิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล (respect for the law and human right at all levels of government)

(7) โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (a pluralistic institutional structure)

(8) การมีสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ (a free press)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในช่วงทศวรรษ 1980 นี้ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ต่างก็พยายามทำให้รัฐในประเทศกำลังพัฒนามีขนาดเล็กลง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นมักมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ยิ่งกว่านั้นการปรับโครงสร้างดังกล่าวไม่อาจทำได้ถ้าปราศจากความมุ่งมั่นทางการเมืองจากฝ่ายข้าราชการและประชาชน ดังนั้น ทั้งสององค์กรจึงเริ่มตระหนักว่าการปฏิรูปโดยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างเดียว ไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าปราศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันการกำกับดูแล ไม่ว่าจะเป็นการปลดปล่อยการเงินเสรี หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ธนาคารโลกได้มีการกำหนดตัวชี้วัดด้านการกำกับดูแล (Worldwide Governance Indicators: WGI) ออกเป็น 6 ปัจจัย ประกอบด้วย ซึ่งรายงานตัวชี้วัดสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่เริ่มมีการจัดเก็บข้อมูลมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ประกอบด้วย ประกอบด้วย การมีสิทธิ์มีเสียงของประชาชน

และภาระการรับผิดชอบ (Voice and Accountability), การมีเสถียรภาพทางการเมืองและปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence), ประสิทธิผลของรัฐบาล (Government Effectiveness), คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality), การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) และการควบคุมปัญหาการทุจริต (Control of Corruption) เป็นตัวแปรการกำกับดูแลเป็นตัวแทนสำหรับคุณภาพของสถาบัน

นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากยอมรับว่า การกำกับดูแลเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่อธิบายถึงความแตกต่างในการทำงานเพื่อก้าวข้ามการเป็นประเทศกำลังพัฒนา ความแตกต่างระหว่างมุมมองที่เห็นว่าการกำกับดูแลเป็นสิ่งที่รัฐต้องทำเป็นอันดับแรก ความสามารถในการกำกับดูแลเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเร่งความเร็วในการพัฒนาประเทศ และประการที่สองคือความสำคัญของการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่น ๆ ในระยะแรกของการพัฒนา ความสำคัญของความสามารถในการกำกับดูแลที่จำเป็นสำหรับการทำให้มั่นใจว่าตลาดมีประสิทธิภาพ สมมติฐานคือหากรัฐมีความสามารถในการสร้างตลาดให้มีประสิทธิภาพ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สิน กฎของกฎหมาย การลดการคอร์รัปชันและไม่ให้มีการเวนคืน) นักลงทุนเอกชนจะขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ วิธีการนี้เป็นวิธีหนึ่งที่เน้นย้ำถึงลำดับความสำคัญของการพัฒนาการกำกับดูแลที่ส่งเสริมการตลาดและในปัจจุบันเป็นกระบวนทัศน์ที่โดดเด่นที่ได้รับการสนับสนุนโดยการพัฒนาระหว่างประเทศและหน่วยงานทางการเงิน

Mushtaq Khan จึงได้ใช้แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลในการสรุปรวมปัจจัยเชิงสถาบันต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยทำการแยกการกำกับดูแลเป็นสองประเภท คือ (1) Market-enhancing governance (MEG) เป็นแนวคิดการกำกับดูแลที่เพิ่มประสิทธิภาพตลาด และ (2) Growth-enhancing governance (GEG) เป็นแนวคิดการกำกับดูแลในระดับที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 6 กรอบแนวคิดการกำกับดูแล[11]

Market-Enhancing Governance	Growth-Enhancing Governance
Market-enhancing governance focuses on the role of governance in reducing transaction costs to make markets more efficient. The key governance goals are:	Growth-enhancing governance focuses on the role of governance in enabling catching up by developing countries in a context of high-transaction cost developing country markets. In particular, it focuses on the effectiveness of institutions for accelerating the transfer of assets and resources to more productive sectors, and accelerating the absorption and learning of potentially high-productivity technologies. The key governance goals are:
• Achieving and Maintaining Stable Property Rights • Maintaining a Good Rule of Law and Effective Contract Enforcement • Minimizing Expropriation Risk • Minimizing Rent Seeking and Corruption • Achieving the Transparent and Accountable Provision of Public Goods in line with Democratically Expressed Preferences	• Achieving Market and Non-Market Transfers of Assets and Resources to More Productive Sectors • Managing Incentives and Compulsions for achieving Rapid Technology Acquisition and Productivity Enhancement • Maintaining Political Stability in a context of rapid social transformation

2.1.2.1 Market-enhancing governance (MEG)

Market-enhancing governance (MEG) เป็นการกำกับดูแลมุ่งเน้นให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างค่อนข้างเสรี เรียกได้ว่าเป็นการกำกับดูแลเพื่อ “เพิ่มประสิทธิภาพตลาด” ซึ่งเป็นยุทธวิธีที่หลายประเทศที่เคยยากจนใช้และประสบความสำเร็จในการยกระดับเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย จีน อินเดีย และประเทศเกิดใหม่ (emerging economies) หลายแห่งทั่วโลก มาตรการตามแนวทาง MEG ประกอบด้วยการยกเลิกข้อจำกัดของตลาด การลดบทบาทภาครัฐในการผลิตสินค้าเอกชน การเปิดประเทศเพื่อการค้า การลงทุน และการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีกับต่างประเทศ

การกำกับดูแลที่ส่งเสริมการตลาดมุ่งเน้นไปที่บทบาทของการกำกับดูแลในการลดต้นทุนการทำธุรกรรม เพื่อให้ตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป้าหมายและหลักการทำงานที่สำคัญของแนวคิดแบบ Market-enhancing governance คือ

[11] Mushtaq H. Khan (2007): Governance, Economic Growth and Development since the 1960s

- มุ่งเน้นให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างค่อนข้างเสรี

- การยกเลิกข้อจำกัดของตลาด

- การรักษากฎหมายและการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การลดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการคอร์รัปชัน

- การลดบทบาทภาครัฐในการผลิตสินค้าเอกชน

- การเปิดประเทศเพื่อการค้า การลงทุน และการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีกับต่างประเทศ

มีข้อโต้แย้งจากการศึกษาว่า แนวคิดแบบ MEG สนับสนุนการเติบโตในระยะสั้นเท่านั้น แต่ในระยะยาวแนวคิดนี้ ไม่สามารถทำให้ประเทศส่วนใหญ่สามารถพัฒนาจนกลายเป็นประเทศรายได้สูงได้ แต่กรณีศึกษาในการเปิดเสรีที่เริ่มขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และ 1990 ประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งก็ให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันมากเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น จีน การเปิดเสรี การส่งเสริมการเติบโตสร้างความสามารถเชิงเทคนิคอย่างกว้างขวางภายในประเทศจีน เศรษฐกิจของจีนมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วถึงแม้ว่าปัจจุบันจีนจะยังไม่สามารถเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงก็ตาม

2.1.2.2 Growth- Enhancing Governance (GEG)

Growth- Enhancing Governance (GEG) เป็นการกำกับดูแลที่เน้นให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงและต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องยึดมั่นในกลไกตลาดและหลักการการไม่แทรกแซงจากภาครัฐ เป็นแนวคิดการกำกับดูแลสำหรับ “การกำกับดูแลที่ส่งเสริมการเจริญเติบโต” กล่าวคือ ภาครัฐและภาคเอกชนอาจร่วมมือกันในการผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผ่านการร่วมมือกันผลิตสินค้าสาธารณะหรือสินค้ากึ่งสาธารณะที่เป็นรากฐานของการขยายตัวระดับสูง (เช่น ความรู้ด้านเทคโนโลยี) โดยรัฐอาจให้การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ เช่น ด้านการเงิน การคุ้มครองไม่ให้เอกชนที่กำลังพัฒนาเทคโนโลยีเผชิญการแข่งขันจากต่างประเทศที่มีระดับเทคโนโลยีเหนือกว่ามากในระยะแรก หากแนวคิดนี้จบเพียงเท่านี้ก็จะเหมือนกับแนวนโยบายที่เรียกว่า “การส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก” (infant industry promotion) ในอดีต ซึ่งประสบความล้มเหลวในหลายประเทศ ส่วนที่ Khan เพิ่มขึ้นมาคือในการดำเนินนโยบายที่ดูคล้ายการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารกนี้จะต้องเป็นไปพร้อมกับการป้องกันมิให้มีการสนับสนุนภาคธุรกิจหรือผู้ประกอบการที่ไม่ใช่ผู้ที่มี

ศักยภาพมากที่สุด (non-performers) อย่างไม่สิ้นสุด ซึ่งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวของการส่งเสริมอุตสาหกรรมทารก กล่าวคือ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายเพื่อยกประโยชน์หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้กับผู้ที่ไม่มีศักยภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวผ่านการร่วมมือและสนับสนุนระหว่างรัฐและเอกชนจะต้องกระทำโดยมีธรรมาภิบาลที่ดีนั่นเอง GEG ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเร็วผ่าน 3 ช่องทางคือ

(1) แก้ปัญหากลไกตลาดล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรไปสู่กิจกรรมที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในระยะยาว เช่น การลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม และการจัดการ ศึกษาเชิงรุก

(2) การแสวงหาเทคโนโลยีหรือ technological acquisition

(3) การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว

ยุทธศาสตร์แบบ GEG เป็นสิ่งที่พบโดยทั่วไปในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (newly industrialized economies หรือ NIEs) ซึ่งรัฐบาลจงใจสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ผ่านการออกนโยบายสนับสนุนและปกป้องอุตสาหกรรม ในขณะเดียวกันก็ป้องกันมิให้ non-performers ใช้ประโยชน์จากค่าเช่าเศรษฐกิจนี้ วิธีป้องกันทำได้หลายวิธี เช่น ประเทศเกาหลีใต้กำหนดให้อุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนต้องสามารถส่งออกสินค้าที่กำลังพัฒนาด้านเทคโนโลยีได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถทำได้ก็จะหยุดการสนับสนุนและเปลี่ยนไปสนับสนุนผู้มีศักยภาพมากกว่า เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เนื่องจากข้อจำกัดด้านโครงสร้างของตลาดในประเทศกำลังพัฒนาการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จต้องใช้ความสามารถในการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐเพื่อเร่งการสะสมทุน (ทั้งภาครัฐและเอกชน) และสร้างความมั่นใจในการเติบโตของผลิตภาพ

การกำกับดูแลที่ส่งเสริมการเจริญเติบโต มุ่งเน้นไปที่บทบาทของการกำกับดูแลโดยเฉพาะประสิทธิภาพของสถาบัน โดยเป้าหมายการกำกับดูแลที่สำคัญ คือ

- การบรรลุเป้าหมายการโอนทรัพย์สินและทรัพยากรไปยังหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- การจัดการสิ่งจูงใจและสิ่งกระตุ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งเทคโนโลยีที่รวดเร็วและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

- การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว

แต่กรอบแนวคิดแบบ GEG ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นโดยตัวเอง แม้หลักการคิดจะง่ายและตรงไปตรงมา การปฏิบัติให้เกิดผลจริงเป็นเรื่องซับซ้อน เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ โครงสร้างเชิงสถาบันต้องได้รับการบ่มเพาะจากสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เพราะถ้าหากใช้ไม่ถูกต้องอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อทรัพยากรที่หมดไปกับการส่งเสริมที่ผิดทาง โดย สมชัน จิตสุชน (2559) อ้างถึง Khan (2007) ว่าปัจจัยสำคัญคือ ภาวะผู้นำ การจัดสรรอำนาจทางการเมืองเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นวัตกรรมต่ำ และคอร์รัปชัน ซึ่งส่งผลต่อสร้างยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ

ตารางที่ 7 Growth Enhancing Governance in selected countries, 1960-2000[12]

	Critical Components of Growth Enhancing Strategy	Supportive or Obstructive Governance Capabilities	Economic
South Korea 1960s to early 1980s	Non-market asset allocations (consolidations, mergers and restructuring of CHAEBOL). Targeted conditional subsidies for CHAEBOL to accelerate catching-up.	Centralized and effective governance of interventions by agencies with long-term stake in development. Effective power to implement assisted by weakness of political factions so that inefficient subsidy recipients are unable to buy protection from them.	Very rapid growth and capitalist transformation
Malaysia 1980s 1990s	Public sector technology acquisition strategies using public enterprises with subcontracting for domestic firms. Targeted infrastructure and incentives for MNCs with conditions on technology transfer.	Moderately effective centralized governance of interventions. Assisted by centralized transfers to intermediate classes which reduced incentives of political factions to seek rents by protecting inefficient firms.	Rapid growth and capitalist transformation
Indian subcontinent 1960s 1970s (With some variations these characteristics describe many developing countries of that period)	Targeted subsidies to accelerate catching up in critical sectors (using protection, licensing of foreign exchange, price controls and other mechanisms). Public sector technology acquisition in subsidized public enterprises. Resource transfers to growth sectors using licensing and pricing policy	Moderate to weak governance capacities to discipline nonperforming rent recipients. Agencies often have contradictory goals defined by different constituencies. Fragmented political factions help to protect the rents of the inefficient for a share of these rents. State capacities decline as committed and intelligent individuals leave.	Public and private sector infant industries often fail to grow up. Rent seeking costs are often the most visible effects of intervention. Moderate to low growth and slow transformation
Indian subcontinent 1980s 1990s	Liberalization primarily in the formof a withdrawal of implicit targeted subsidies, in particular through the relaxation of licensing for capital goods imports. Much more gradual withdrawal of protection across the board for domestic markets.	Moderate to weak governance capacities to implement remain but do less damage as the scope of growth enhancing policies decline. Fragmented political factions continue to have an effect on market enhancing governance by restricting tax revenues and making it difficul to construct adequate infrastructure.	Growth led by investments in sectors that already have comparative advantage. Higher growth but limited to a few sectors
Latin America 1950s to 1970s	Domestic capacity building through selective tariffs and selective credit allocation	Governance effective in directing resources to import-substituting industries but weak in disciplining poor performers. Weakness linked to “corporatist” alliances that constrained disciplining powerful sectors.	Initial rapid growth slows down. Many infant industries fail to grow up.
Latin America 1980s onwards	Rapid liberalization across the board.	Focus on market-enhancing governance. Breakdown of corporatist alliances allows rapid liberalization to be implemented.	Output growth in sectors that already have comparative advantage, in particular in commodities.

[12] Mushtaq H. Khan (2007): อ้างถึงแล้ว

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อตอบคำถามวิจัยและสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาเศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยการกำกับดูแลโดยรัฐและการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ผ่านการศึกษาการกำกับดูแลที่มีผลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี จำเป็นที่จะต้องสำรวจและปริทัศน์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกับดักประเทศรายได้ปานกลาง
2. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี
3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

2.2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

2.2.1.1 ความหมายของกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

กับดักประเทศรายได้ปานกลาง หมายถึง สภาวะของประเทศที่สามารถพัฒนาจากประเทศรายได้ต่ำไปเป็นรายได้ปานกลาง (รายได้ หมายถึง รายได้ประชาชาติต่อจำนวนประชากร)[13] แต่การขยายตัวของเศรษฐกิจกลับชะลอตัวลงอย่างมาก ส่งผลให้ประเทศดังกล่าวต้องติดอยู่ในฐานะประเทศรายได้ปานกลางต่อไปหลายทศวรรษและยังไม่มีแนวโน้มที่จะยกระดับกลายเป็นประเทศรายได้สูง Aiyer, Duval, Puy, Wu, & Zhang (2013) กล่าวว่า “กับดักรายได้ปานกลาง” (Middle Income Trap : MIT) นั้นเป็นคำที่ถูกกล่าวถึงในงานวิชาการเชิงนโยบายเป็นอย่างมากในหลายปีที่ผ่านมา โดยความหมายทั่วไปของกับดักรายได้ปานกลาง คือ ปรากฏการณ์ที่ประเทศใดๆ ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาได้อย่างต่อเนื่องนั้นประสบปัญหาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจชะงักงัน (Growth slowdown) อยู่ในสถานะประเทศรายได้ปานกลางที่ยากจะยกระดับประเทศเป็นรายได้ขั้นสูง กระบวนการพัฒนาจากประเทศรายได้ต่ำเป็นประเทศรายได้ปานกลาง คือในช่วงแรกของการพัฒนาประเทศเป็นกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนจากภาคเกษตรกรรมที่มีผลิตภาพต่ำ ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่มีผลิตภาพสูงกว่า (Kuznets S, 1995) แต่เมื่อก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจรายได้ปานกลาง ค่าจ้างแรงงานเพิ่มสูงขึ้นและประโยชน์ที่ได้รับจากการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

[13] รายได้ หมายถึง รายได้ประชาชาติต่อจำนวนประชากร ซึ่งธนาคารโลก (World Bank) จัดกลุ่มประเทศต่างๆ ในโลกจากการประเมินรายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross national income per capita: GNI) โดยใช้วิธี Atlas method

และการสะสมทุนจะเริ่มลดลง (Pierre-Richard Agenor and Otaviano Canuto, 2012) ซึ่ง Eichengreen, Park and Shin (2012) ได้นิยามประเทศที่อยู่ในกับดักรายได้ปานกลางอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้นว่าเป็นประเทศที่ตรงกับเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ (1) มีอัตรการเจริญเติบโตเฉลี่ยในช่วงก่อนการเจริญเติบโตที่ชะงักงันมากกว่าร้อยละ 3.5 ต่อปี (2) อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยลดลงอย่างน้อยร้อยละ 2 ต่อปีหลังจากช่วงก่อนหน้า (3) มีระดับรายได้ต่อหัวสูงกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ (ราคาคงที่ปี 2005 PPP)

2.2.1.2 สาเหตุของกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

หากใช้คำอธิบายโดยใช้มุมมองของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Neoclassical economics) คำอธิบายมักเริ่มจากความล้มเหลวในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตรวมของปัจจัยการผลิต (Total Factor Productivity: TFP) หลังจากประเทศมีรายได้ระดับปานกลางแล้ว กล่าวคือในช่วงแรกประเทศขยายตัวได้และหลุดพ้นความยากจนจากกระบวนการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะแรงงาน จากภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพต่ำไปสู่ภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า (Factor mobilization) หรือมีการเพิ่มปริมาณปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดินการเกษตร เหล่านี้เป็นกระบวนการที่ไม่จำเป็นต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในภาคการผลิตใดภาคการผลิตหนึ่งเพียงต้องการการบริหารจัดการหรือการปล่อยให้ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายได้ตามกลไกตลาด อย่างไรก็ตามเมื่อกระบวนการเคลื่อนย้ายนี้ชะลอตัวลง เช่น แรงงานอายุน้อยวัยหนุ่มสาวในภาคเกษตรลดลงจึงไม่มีแรงงานเคลื่อนย้ายขนานใหญ่อีกต่อไป หรือการเปิดที่ดิน (Land opening) จากพื้นที่ป่าดั้งเดิมไม่สามารถทำได้อีกต่อไป การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะหลังจากนั้นจึงจำเป็นต้องมาจากการเพิ่มเทคโนโลยีในแต่ละภาคการผลิต ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่ประเทศอย่างเกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และจีน ประสบความสำเร็จ ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่สามารถทำเช่นเดียวกันได้ จึงต้องตกอยู่ในกับดักรายได้ปานกลางดังเช่นทุกวันนี้ (สมชัย จิตสุชน, 2557)

งานวิจัยของ Felipe et al. (2012) มองว่ากับดักรายได้ปานกลาง หมายถึง มีระดับรายได้บางระดับที่เป็นเสมือน “กำแพง” ที่ประเทศติดกับดักไม่สามารถก้าวข้ามได้ ทั้งนี้การพิจารณาว่าประเทศใดประเทศหนึ่งติดอยู่ในกับดักหรือไม่นั้น ข้อมูลที่สำคัญประกอบไปด้วย ข้อมูลระดับรายได้ที่เป็นกำแพงที่ประเทศติดกับดักไม่สามารถที่จะก้าวข้ามได้ กับข้อมูลช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมที่จะอ้างอิงว่าประเทศดังกล่าวติดอยู่ในกับดัก ซึ่ง Felipe ระบุว่าประเทศที่ติดกับดักรายได้ปานกลางส่วนใหญ่ติดกับดักรายได้ปานกลางเป็นระยะเวลาโดยเฉลี่ย 42 ปี ประเทศ โดยค่ากลางจำนวนปีของการเลื่อนระดับรายได้จากประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มล่างมาเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มบนอยู่ที่ 28 ปี (GDP per capita ระหว่าง 2,000 ถึง 7,250 เหรียญสหรัฐฯ) ขณะที่ ค่ากลางจำนวนปี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ของการเลื่อนระดับรายได้จากประเทศที่มีรายได้ปานกลางกลุ่มบนมาเป็นประเทศที่มีรายได้สูงอยู่ที่ 14 ปี ในการก้าวข้ามระดับรายได้ของประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มบน (GDP per capita ระหว่าง 7,250-11,750 เหรียญสหรัฐฯ)

การพัฒนาที่ก้าวจากประเทศรายได้ปานกลางสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ใช่กระบวนการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นเอง เอกสารของธนาคารโลกชื่อ An East Asian Renaissance (2007) กล่าวว่า การพัฒนาของบางประเทศที่ดำเนินไปได้ระยะหนึ่ง กลับตกหล่นเข้ามาอยู่ใน “กับดักรายได้ปานกลาง” ทั้งนี้เพราะไม่สามารถรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เคยมีอัตราสูงในอดีตให้สามารถคงอยู่ต่อไปในอนาคต ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยังคงมีฐานะทางเศรษฐกิจที่อยู่ระหว่างประเทศรายได้ต่ำกับประเทศรายได้ปานกลาง

งานศึกษาของ นณริฏ พิศลยบุตร (2556) พบสัญญาณบ่งชี้การติดกับดักประเทศรายได้ปานกลางของประเทศไทย ได้แก่ (1) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (2) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยชะงักงัน ไม่สามารถก้าวไปสู่ภาคการผลิตและบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูงได้ ทำให้อัตราการเจริญเติบโตไม่สูง (3) ต้องใช้ระยะเวลานานในการก้าวพ้นระดับประเทศรายได้ปานกลาง กล่าวคือ หากเศรษฐกิจเติบโตเฉลี่ยปีละ 1% เมื่อเปรียบเทียบกับเวลาปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) ประเทศไทยต้องใช้เวลานานถึง 90 ปี จึงจะเป็นประเทศรายได้สูง หากประเมินจากความเป็นไปได้ที่จะใกล้เคียงที่สุดคือ เศรษฐกิจไทยต้องมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยที่ร้อยละ 4 ต่อปี ก็ต้องใช้เวลาถึง 14 ปี (พ.ศ. 2576) จึงจะข้ามเส้นสถานะไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สมชัย จิตสุชน และ นณริฏ พิศลยบุตร (2556) ได้รวบรวมปัจจัยที่กำหนดการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยใช้ข้อมูลของประเทศต่างๆ และแยกปัจจัยเหล่านี้ออกเป็น 6 กลุ่ม คือ ปัจจัยพื้นฐานดั้งเดิม ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์ ปัจจัยเชิงวัฒนธรรม ปัจจัยเชิงสถาบัน ปัจจันพื้นฐานที่ถูกเพิ่มขึ้นตามแบบจำลองสมัยใหม่ และมิติด้านคุณภาพของปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ได้ข้อสรุปดังนี้

1. ปัจจัยพื้นฐานตามทฤษฎีดั้งเดิมและปัจจัยพื้นฐานตามทฤษฎีสมัยใหม่ มีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

2. ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และปัจจัยเชิงวัฒนธรรม มีบทบาทน้อยในการอธิบายความแตกต่างในเรื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

3. ปัจจัยเชิงสถาบันไม่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะสั้น แต่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะยาว

4. มิติด้านคุณภาพของปัจจัย เช่น คุณภาพการศึกษา คุณภาพในการทำวิจัยและพัฒนา มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไม่น้อยไปกว่ามิติด้านปริมาณ

5. เมื่อพิจารณาในบริบทของไทย พบว่าในด้านปริมาณ ไทยมีปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและรายจ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาเป็นหลัก แต่ในด้านคุณภาพ ไทยกลับมีปัญหามากในหลายๆ ปัจจัย ได้แก่ คุณภาพชีวิตประชากร คุณภาพการศึกษา คุณภาพของการวิจัยและพัฒนา และคุณภาพของรับถ่ายทอดเทคโนโลยีผ่านการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ

2.2.1.3 การหาทางออกจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

หากใช้แนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมาอธิบายถึง การหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางจะประกอบด้วย 2 แนวทางคือ 1.การเพิ่มประสิทธิภาพในตัว (Intrinsic productivity) ของปัจจัยการผลิต เช่น การเพิ่มระดับทุนมนุษย์ผ่านการศึกษา การเพิ่มทักษะการทำงานหรือการเพิ่มระดับเทคโนโลยีที่ฝังตัว (embedded) และ 2.การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ไม่ว่าจะเป็นการคิดค้นสินค้าด้วยเทคโนโลยีใหม่ (product innovation) การสร้างนวัตกรรมของกระบวนการผลิต การบริหารจัดการ หรือการตลาด (process/ management/ marketing innovations) แต่ปัญหาคือ มักไม่ได้บอกว่าต้องทำอย่างไรและจะทำให้สำเร็จได้อย่างไร เช่น การเสนอว่าต้องมีการเพิ่มการลงทุนเทคโนโลยี แต่หลายประเทศไม่สามารถเพิ่มได้ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรทางการเงิน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ในชุดการวิจัย“โมเดลใหม่ในการพัฒนา: สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพโดยการเพิ่มผลิตภาพ” พบว่า รูปแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในอดีต (Old model of development) นั้นอาจจะไม่สามารถขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไทยในสภาวะปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

(1) แรงงานราคาถูกของไทยเริ่มขาดแคลนมาหลายปีแล้ว และจะขาดแคลนมากขึ้นอย่างรวดเร็วตามโครงสร้างประชากรในอนาคตที่จำนวนคนวัยทำงานมีน้อยลง อายุเฉลี่ยมากขึ้น ทำให้ค่าแรงในระยะยาวปรับตัวสูงขึ้น

(2) การใช้แรงงานต่างชาติราคาถูกเป็นเพียงการต่อลมหายใจให้แก่ภาคธุรกิจที่ยังไม่สามารถปรับตัวออกจากการประกอบธุรกิจโดยพึ่งพาแรงงานราคาต่ำได้ ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีข้อจำกัด

และไม่ยั่งยืน อีกทั้งยังเกิดผลเสียทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานไทยไม่ขยับขึ้นมาหลายปี และทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผลตอบแทนทุน (capital) ผู้ประกอบการ และแรงงาน

(3) การศึกษาของไทยยังไม่สามารถผลิตแรงงานคุณภาพที่ตรงกับความต้องการตลาดได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานไทยมีทักษะด้านภาษาและเทคโนโลยี สารสนเทศที่ต่ำ ทำให้ภาคธุรกิจลังเลในการขยายการลงทุนและไม่กล้าใช้เทคโนโลยีระดับสูงขึ้น

(4) ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้เกือบหมดแล้ว ไม่สามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยไร้ต้นทุน (free input) สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อีก

(5) ในขณะที่มีเสียงเรียกร้องจากสังคมให้ภาคธุรกิจต้องมีต้นทุนในการรักษาสภาวะแวดล้อมในรูปแบบต่างๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ต้นทุนการทำ EIA และ HIA การขยายตัวของธุรกิจจึงอาจจะไม่สะดวกเหมือนในอดีต

(6) การรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาคทำได้ยากกว่าเมื่อก่อนมาก เพราะอัตราแลกเปลี่ยนที่ผันผวนมากขึ้นเรื่อยๆ ตามการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่รวดเร็วและพลิกผันตลอดเวลา ส่วนนโยบายการคลังก็มีข้อจำกัดจากความสามารถในการจัดเก็บภาษีที่ต่ำกว่าศักยภาพ ทำให้ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเจอข้อจำกัดในการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพการเติบโตของประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานรอบใหม่ที่จะช่วยทำให้ไทยก้าวเป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge-based economy) อย่างแท้จริงได้

(7) การใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้การลงทุนทางด้านอื่นๆของภาครัฐมีข้อจำกัดที่มากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(8) ภาคธุรกิจเอกชนอ่อนแอ ขาดการมองการณ์ไกล แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก ไม่สามารถเป็นตัวนำในการลงทุนทั้งส่วนของโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่ และการลงทุนทั่วไป

(9) มีข้อจำกัดในการเพิ่มระดับการแข่งขันในภาคเศรษฐกิจบางประเภท เช่น ธนาคาร ธุรกิจตลาดทุน การศึกษาพื้นฐาน หรือมี missing market ในเรื่องที่สำคัญ เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐานและตรงความต้องการตลาด

ซึ่งต่อมา สมชัย จิตสุชน (2559a) เสนอว่า ประเทศไทยควรมีโมเดลใหม่ที่สะท้อนแนวคิดหรือวิธีบริหารจัดการรูปแบบใหม่ ที่ทำให้ประเทศหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง จนยกระดับสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วได้ การปรับเปลี่ยนจากโมเดลเก่าสู่โมเดลใหม่ ได้แก่

(1) ด้านการพัฒนาคนให้ปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการผลิต

(2) ด้านนโยบายอุตสาหกรรมและบทบาทภาครัฐ

(3) ด้านการจัดการเชิงสถาบัน

(4) ด้านการพัฒนาสีเขียว ควรเน้นการพัฒนาสีเขียวตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน[14] ทั้งนี้ ปัจจัยที่เป็นโครงสร้างสำคัญในการผลักดันประเทศให้ก้าวพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ประกอบด้วย

1. การพัฒนาระบบนวัตกรรมของประเทศเพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพทางการผลิตที่สูงขึ้น และมีความสามารถในการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

2. การพัฒนาตลาดการศึกษาและตลาดแรงงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจ

3. การพัฒนาปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อสนับสนุนให้กลจักรทั้งสองตัวข้างต้นสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น

สำหรับแนวทางการยกระดับผลิตภาพที่ง่ายที่สุดและได้ผลตอบแทนเร็วที่สุด คือ การยกระดับกระบวนการผลิต โดยใช้ระบบการผลิตแบบลีน (lean manufacturing) เพื่อกำจัดความสูญเปล่าต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิต และการลดการใช้พลังงาน เพราะช่วยลดต้นทุนในการผลิตได้แล้ว ยังมีผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การยกระดับกระบวนการผลิตอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้ไทยหลุดพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง รัฐบาลควรเพิ่มงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาควบคู่ไปกับการเร่งเพิ่มจำนวนบุคลากรการวิจัยและพัฒนา และการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบวิจัยและพัฒนาของประเทศให้สูงขึ้น โดยการจัดทำระบบการประเมินผลการวิจัยและพัฒนา ควบคู่ไปกับการใช้มาตรการจูงใจด้านภาษีและมาตรการอื่นๆ ในการกระตุ้นให้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[14] กรอบแนวคิดภายใต้โมเดลการพัฒนาสีเขียว มีที่มาจากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals :SDGs) เป็นเป้าหมายการพัฒนาของสหประชาชาติ(UN) ที่ไทยเป็นสมาชิกและลงนามให้คำมั่นว่าจะร่วมกันบรรลุ SDGs ในปี 2030 หลักการสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางธรรมชาติทั้ง น้ำ ทรัพยากรทางทะเล ฯลฯ ควบคู่ไปกับการขจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหย โดยมีการดำเนินการเชื่อมโยงหลายมิติเข้าด้วยกัน ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนสำหรับทั้ง 17 เป้าหมาย อ้างอิงข้อมูลจาก www.un.or.th

เกิดการลงทุนวิจัยและพัฒนามากขึ้นในภาคเอกชน ซึ่งสามารถสรุปแนวทางการเสนอของงานวิจัยแต่ละกลุ่มได้ดังนี้

งานวิจัยด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำ

-เน้นย้ำถึงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เป็นความสัมพันธ์แบบสองทิศทาง

-เมื่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลดลงก็จะส่งผลบวกหรือการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

-ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยการพัฒนาตลาดการเงินของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้บุคคลผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งทุนอย่างมีประสิทธิภาพได้

งานวิจัยด้านตลาดแรงงานและการลงทุน

-ส่วนใหญ่อธิบายถึงปัญหาเกี่ยวกับตลาดแรงงานไทยที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตแรงงานระดับสูงได้

-ตลาดแรงงานไม่สามารถตอบสนองอุปสงค์ตลาดได้ ภาคการลงทุนในประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบไปด้วย

งานวิจัยด้านการส่งออกและการผลิต

-เน้นความสำคัญของการเปลี่ยนโครงสร้างสินค้าส่งออกเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้สูงขึ้นการเปลี่ยนองค์ประกอบการส่งออกนั้นจะต้องทำควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ทั้งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของภาคการผลิต โครงสร้างของตลาดแรงงาน และโครงสร้างเชิงสถาบัน

-เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอุตสาหกรรมเชิงรุกที่เสนอให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์และกฎเกณฑ์การคัดเลือก

จะเห็นได้ว่า งานวิจัยเรื่องกับดักประเทศรายได้ปานกลางส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะเน้นการทำวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายระดับมหภาคมากที่สุด รองลงมาคือ งานวิจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ และสุดท้ายคือ งานวิจัยเฉพาะ โดยงานวิจัยสาขาเฉพาะยังสามารถจำแนกออกไปได้อีก 3 ประเภท

คือ งานวิจัยด้านเกษตร งานวิจัยด้านอุตสาหกรรม และงานวิจัยด้านบริการ สำหรับงานวิจัยเฉพาะสาขาส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องหัตถ-อุตสาหกรรม (Manufacturing) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังขาดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลซึ่งเป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบนโยบาย

2.2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

2.2.2.1 การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี (Tax Incentives)

กระแสการไหลเข้าของเงินทุนต่างชาติที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินทุนในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ต่างๆ ในโลกจำนวนมากมีทัศนคติในทางลบต่อ TNCs โดยมองว่าเป็นปัญหาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในปัจจุบันมอง FDI ว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาและช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ และพยายามสนับสนุนจูงใจให้เกิดการไหลเข้าของ FDI ด้วยมาตรการต่าง ๆ เพราะโดยธรรมชาติแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้น้อยมักจะประสบปัญหาขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ จึงไม่มีเงินเพียงพอต่อการลงทุนในกิจการ ดังนั้น FDI จึงช่วยเพิ่มระดับการจ้างงาน FDI ยังช่วยกระตุ้นการลงทุนให้เกิดขึ้นภายในประเทศมากขึ้น และทำให้เกิดรายได้แก่คนภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้ระดับการออมและค่าจ้างแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มสูงขึ้น รายได้ของรัฐบาลในรูปภาษีอากรเพิ่มขึ้น ผู้บริโภคภายในประเทศซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำลงและบริโภคสินค้าที่มีคุณภาพดีขึ้น ช่วยขยายฐานอุตสาหกรรมภายในประเทศกำลังพัฒนาและส่งเสริมการขยายตัวด้านการส่งออก ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มช่องทางการส่งออก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ส่งผลทางการค้า ผลต่อดุลการชำระเงิน ช่วยจัดหาทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นให้ รวมไปถึงความรู้ความสามารถในการบริหารและทักษะด้านเทคโนโลยีซึ่งสามารถถ่ายทอดไปยังคนในท้องถิ่นด้วยโครงการฝึกอบรมและการเรียนรู้ระหว่างทำงาน (learning by doing) นอกจากนี้ TNCs ยังช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นรู้จักการติดต่อกับธนาคารต่างประเทศและการกระจายตลาดในต่างประเทศอีกด้วย (พีระ เจริญพร, 2558)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.2.2.2 รูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ถูกนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วง ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา ที่พบว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้น ได้กลายมาเป็นปัจจัยหลักที่ขับเคลื่อนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั่วโลก ในช่วงปี ค.ศ. 1995 – 2000 มีการลงทุนโดยจากต่างประเทศทั่วโลกเพิ่มขึ้นถึง 7 เท่า และในอีกหลายปีต่อมามูลค่าการลงทุนข้ามพรมแดนในรูปแบบอื่น ๆ รวมกัน FDI ได้เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศกำลังพัฒนาให้มีส่วนร่วมกับเศรษฐกิจโลก (UNCTAD, 2012)

สำหรับประเทศไทย กรมสรรพากร (มปป) ได้สรุปรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุน ดังนี้

(1) มาตรการยกเว้นภาษีเป็นการชั่วคราว (Tax Holiday)

มาตรการยกเว้นภาษีเป็นการชั่วคราวหรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Tax Holiday เป็นมาตรการที่นิยมใช้ในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากเป็นรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ง่าย ไม่มีความซับซ้อน โดย Tax Holiday จะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีด้วยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมถึงการยกเว้นภาษีอื่น ๆ อาทิ ภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้าวัตถุดิบ ซึ่งระยะเวลาการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้นจะเป็นแบบชั่วคราว เช่น 3 ปี ถึง 10 ปีแล้วแต่จะกำหนดและเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่เฉพาะบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ตามคุณสมบัติที่กำหนด ซึ่งระหว่างที่บริษัทได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจะไม่สามารถนำค่าใช้จ่ายหรือรายจ่ายฝ่ายทุนที่เกิดขึ้นระหว่างนั้นมาใช้หรือในบางกรณีไม่สามารถนำมาใช้ได้ตลอดไป หมดระยะเวลาได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

Chulalongkorn University

(2) มาตรการยกเว้นภาษีนิติบุคคล (Corporate tax exemption)

มาตรการยกเว้นภาษีนิติบุคคล เป็นมาตรการที่จูงใจให้นักลงทุนให้ด าเนินธุรกรรมการลงทุนที่กำหนดไว้ โดยยกเว้นภาษีนิติบุคคลให้เป็นการเฉพาะสำหรับรายได้ที่เกิดจากการลงทุนที่กำหนดขึ้น อาทิ ยกเว้นภาษีนิติบุคคลสำหรับรายได้จากการลงทุนทำวิจัยและพัฒนา (R&D Income) เป็นต้น

(3) มาตรการลดอัตราภาษีนิติบุคคล (Corporate Tax Rate Reduction)

เพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุน รัฐบาลส่วนใหญ่มีการออกมาตรการลดอัตราภาษีนิติบุคคล โดยเก็บภาษีในอัตราต่ำกว่าอัตราภาษีนิติบุคคลปกติ ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์โดยการลดอัตราภาษีนิติ

บุคคลจะเป็นแบบเจาะจง เพื่อส่งเสริมการลงทุนเป็นการเฉพาะ อาทิลดอัตราภาษีสำหรับอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนหรือลดอัตราภาษีนิติบุคคลสำหรับการลงทุนในพื้นที่ที่ยังไม่พัฒนา เป็นต้น

(4) มาตรการลดหย่อนสำหรับการลงทุน (Investment Allowance)

มาตรการลดหย่อนสำหรับการลงทุนเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบการหักค่าเสื่อมราคา (Depreciation) โดยลดหย่อนให้เป็นร้อยละของเงินลงทุนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยมี 2รูปแบบ คือ วิธี Accelerated Depreciation ซึ่งผลลัพธ์คือนักลงทุนสามารถ Write-off ต้นทุนของการลงทุนได้เร็วกว่าระยะเวลาการใช้งาน กับวิธี Enhanced Depreciation ซึ่งผลลัพธ์คือนักลงทุนสามารถหักลดหย่อนมากกว่าต้นทุนของการลงทุน โดยทั้งหมดของมาตรการลดหย่อนสำหรับการลงทุนคือ การลดราคาของการได้มาซึ่งทุนของนักลงทุน

(5) มาตรการเครดิตภาษีสำหรับการลงทุน (Investment Tax Credit)

โดยหลักทั่วไปการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบเครดิตภาษีเป็นมาตรการลดภาระภาษี (Tax Liability) ของนักลงทุนโดยตรง ซึ่งต่างจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบการลดหย่อนที่เป็นการลดฐานภาษี (Taxable Income) ของนักลงทุน โดยการให้เครดิตภาษีสำหรับการลงทุนนั้นทำได้ 2 รูปแบบ คือ (1) เครดิตภาษีการลงทุนแบบคงที่ (A Flat Investment Tax Credit) เป็นการให้เครดิตเป็นร้อยละคงที่ตามจำนวนการลงทุนที่เข้าเงื่อนไขในระยะเวลาหนึ่งปีภาษี และ (2) เครดิตภาษีการลงทุนแบบเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนการลงทุน (An Incremental Investment Tax Credit) เป็นการให้เครดิตภาษีเป็นร้อยละคงที่ตามจำนวนการลงทุนที่เพิ่มจากการลงทุนในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งอาจพิจารณาการเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเป็นปีหรือ 3 ปี ก็ได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(6) มาตรการลดหย่อนสำหรับค่าใช้จ่ายที่กำหนด (Deduction for Qualifying Expenses)

เพื่อส่งเสริมให้นักลงทุนตัดสินใจใช้จ่ายในกิจการบางอย่าง รัฐบาลส่วนใหญ่ใช้มาตรการลดหย่อนสำหรับค่าใช้จ่ายที่กำหนดเป็นการพิเศษ เช่น ให้หักค่าใช้จ่ายได้ทันที (Full Deduction) หรือหักค่าใช้จ่ายได้ 2 เท่า (Double Deduction) อาทิ ค่าใช้จ่ายสำหรับการวิจัยและพัฒนา (R&D) ค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาตลาดส่งออก (Export Marketing Expense) เป็นต้น

(7) มาตรการลดหย่อนภาษีเงินปันผลจ่ายไปต่างประเทศ (Tax Rate Reduction on Dividends Paid Abroad)

การจ่ายเงินปันผลไปต่างประเทศปกติจะถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย (Withholding Tax) ซึ่งทาให้นัก ลงทุนต่างชาติได้รับกำไรจากการลงทุนลดลง ดังนั้น รัฐบาลของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จึงลดอัตราภาษีหัก ณ ที่จ่ายหรือยกเว้นภาษีสำหรับเงินปันผลที่จ่ายไปต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้ยิ่งนักลงทุนต่างชาติลงทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้น

(8) มาตรการพิเศษสำหรับการกำไรจากการลงทุนระยะยาว (Preferential Treatment of Long-term Gains)

หลายประเทศส่งเสริมให้นักลงทุนทำการลงทุนในสินทรัพย์ลงทุนระยะยาว ซึ่งปกติแล้วเมื่อนักลงทุนลงทุนมีการหรือถือสินทรัพย์ลงทุนเกินกว่า 1 ปีจะถือว่าเป็นการถือระยะยาว เมื่อมีกำไรจากการจำหน่ายทุนหรือสินทรัพย์ลงทุน กำไรดังกล่าวอาจได้รับยกเว้นภาษีหรือลดอัตราภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราปกติ หรือบางประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีผลได้จากทุน (Capital Gain Tax) แตกต่างจากการจัดเก็บภาษีทั่วไป (Ordinary Income Tax) จะส่งเสริมการลงทุนระยะยาว โดยจัดเก็บภาษีสำหรับกำไรจากลงทุนระยะยาวต่ำกว่ากำไรจากการลงทุนระยะสั้น

(9) มาตรการขาดทุนสุทธิยกมา (Loss Carry Forward)

มาตรการนี้เป็นการให้นำผลขาดทุนที่เกิดขึ้นจากการลงทุนยกไปในปีภาษีถัดไปหรือยกย้อนกลับไปในปีภาษีทีผ่านมาแล้ว โดยกำหนดระยะ อาทิ 3 ปีถึง 5 ปี สำหรับการยกผลขาดทุนไปข้างหน้าหรือยกผลขาดทุนกลับไปในปีภาษีที่ผ่านมาแล้ว ถือว่าเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีประสิทธิภาพมากสำหรับประเทศที่มีนักลงทุนมีการลงทุนระยะยาว เนื่องจากในปีแรกๆ ของการลงทุนประเภทนี้จะมีผลขาดทุนก่อนที่ปีหลังจะมีผลกำไร ซึ่งผลลัพธ์คือ เป็นการลดอัตราภาษีนิติบุคคล (Effective Tax Rate) ของนักลงทุน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.2.3 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในประเทศต่าง ๆ

UNCTD (2000) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ของกลุ่มประเทศ 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มประเทศ แอฟริกา กลุ่มประเทศเอเชีย กลุ่มประเทศยุโรป และกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา พบว่า ประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่นั้น มีการนำมาตรการด้านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมาใช้ เพื่อชดเชยอุปสรรคการลงทุนมาจากปัจจัยที่ไม่ใช่เรื่องของภาษี (Non-tax Factor) อาทิ สาธารณูปโภคพื้นฐานสูงกว่าอุปสรรคทางด้านภาษี (Tax Factor) โดยมุ่งหวังว่าการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวนั้น จะเป็นแรงจูงใจนักลงทุนให้มองข้ามอุปสรรคการลงทุนที่ไม่เกี่ยวกับภาษีได้ โดยการศึกษkความแตกต่างในแต่ละกลุ่ม พบว่า

กลุ่มประเทศแอฟริกามีการออกมาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุน โดยจุดประสงค์หลักของการออกมาตรการคือ เพื่อจูงใจให้นักลงทุนมาลงทุนในพื้นที่ที่ขาดแคลนสาธารณูปโภค(Regional Development) และหวังว่านักลงทุนจะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้สาธารณูปโภคมีความสมบูรณ์ขึ้นในอนาคต โดยมาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุนส่วนใหญ่จะไม่ซับซ้อน อาทิ มาตรการขยายเพดานภาษีหรือการยกเว้นภาษีเป็นการชั่วคราว (Tax Holiday) การยกเว้นภาษีศุลกากร (Custom Duty Exemption) และการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT Exemption) เป็นต้น

ตารางที่ 8 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศแอฟริกา[15]

Country	Tax holidays / Tax exemption	Reduced Tax rate	Investment allowance / Tax credit	Duty / VAT exemption/ reduction	R&D allowance	Deduction for qualified expenses
Angola	✓			✓		
Cameroon	✓		✓	✓		✓
Cote d'lovire	✓			✓		
Egypt	✓			✓		
Ghana	✓	✓		✓		
Malawi	✓	✓	✓			✓
Mauritius	✓	✓	✓			
Mirocco	✓	✓	✓	✓		
Namibia	✓		✓	✓		✓
Nigeria	✓		✓	✓	✓	
South Africa	✓		✓	✓		
Uganda	✓		✓	✓		✓
Azambia	✓		✓	✓	✓	✓
Zinmbabwe	✓		✓	✓		✓

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[15] UNCTAD: Tax incentive and foreign direct investment: Global survey. (2000)

ในกลุ่มประเทศเอเชียเป็นกลุ่มที่ใช้มาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีการออกมาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุนเพื่อจูงใจให้นักลงทุนลงทุนในพื้นที่ที่ขาดแคลนสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศแอฟริกา แต่บางประเทศมีการออกมาตรการภาษีเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุนเพิ่มมากขึ้นแก่ นักลงทุนที่ลงทุนเพื่อสร้างงานแก่แรงงานท้องถิ่น หรือนักลงทุนที่ลงทุนในอุตสาหกรรมที่ส่งเสริม เช่น อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง (Hi-tech Industries) หรือนักลงทุนที่ลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูงที่นักลงทุนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพจะทำได้ (Pioneer Industries) โดยมาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุนในส่วนนี้ อาทิ มาตรการลดหย่อนสำหรับค่าใช้จ่ายที่กำหนดและมาตรการเครดิตภาษีสำหรับการลงทุน เป็นต้น

ตารางที่ 9 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศเอเชีย[16]

Country	Tax holidays / Tax exemption	Reduced Tax rate	Investment allowance / Tax credit	Duty / VAT exemption/ reduction	R&D allowance	Deduction for qualified expenses
Australia		✓	✓	✓	✓	✓
China	✓	✓	✓	✓	✓	
Cyprus	✓	✓	✓	✓		
Hong kong	✓	✓			✓	✓
India	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Indonesia	✓	✓				
Israel	✓		✓		✓	✓
Lebanon	✓	✓		✓		
Malaysia	✓		✓		✓	✓
Pakistan	✓	✓	✓	✓	✓	
Philippines	✓		✓	✓	✓	✓
Saudi Arbia	✓			✓		
Singapore	✓	✓	✓		✓	✓
Taiwan	✓		✓		✓	
Thailand	✓	✓		✓	✓	✓
Tuekey	✓		✓	✓		
Vietnam	✓	✓		✓		

[16] UNCTAD (2000) อ้างถึงแล้ว

ส่วนกลุ่มประเทศในยุโรป ซึ่งส่วนใหญ่คือกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว การออกมาตรการจะเป็นการออกมาตรการที่เกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางการเงิน (Financial Incentives) มากกว่ามาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax Incentives) แต่พบว่ามีบางประเทศที่ยังคงใช้มาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการลงทุนเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ อาทิ ไอร์แลนด์ ฮังการี และโปแลนด์ เป็นต้น

ตารางที่ 10 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศยุโรป[17]

Country	Tax holidays / Tax exemption	Reduced Tax rate	Investment allowance / Tax credit	Duty / VAT exemption/ reduction	R&D allowance	Deduction for qualified expenses
Bulgaria	✓			✓		
Hungary	✓		✓	✓		
Ireland	✓	✓	✓			
Kazakhstan	✓			✓		
Lithuania	✓	✓	✓	✓		
Malta	✓		✓		✓	✓
Poland	✓		✓			
Russia	✓	✓		✓		
Slovenia			✓	✓		✓
Uzbekistan	✓	✓	✓	✓		

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

และสุดท้ายประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาเป็นอีกกลุ่มประเทศหนึ่งที่เน้นดึงดูดให้นักลงทุนมาลงทุนในพื้นที่ที่ขาดแคลนสาธารณูปโภคโดยออกมาตรการทั้งการลดอัตราภาษี ลดหย่อนและให้เครดิตภาษีสำหรับเงินลงทุน รวมถึงยกเว้นภาษีศุลกากรให้แก่นักลงทุนที่ลงทุนในพื้นที่ยังไม่พัฒนา และเพื่อสร้างความแน่นอนให้แก่นักลงทุน บางประเทศนักลงทุนสามารถทำสัญญาเพื่อเสียภาษีในอัตราปัจจุบันเป็นระยะเวลา 20 ปี

[17] UNCTAD (2000) อ้างถึงแล้ว

ตารางที่ 11 มาตราการทางภาษีในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา[18]

Country	Tax holidays / Tax exemption	Reduced Tax rate	Investment allowance / Tax credit	Duty / VAT exemption/ reduction	R&D allowance	Deduction for qualified expenses
Belize	✓	✓	✓	✓		
Brazil	✓	✓	✓	✓		✓
Chile	✓	✓	✓	✓		
Colombia	✓	✓	✓	✓		
Costa Rica	✓		✓	✓		
Ecuador	✓	✓	✓	✓		✓
Guatemala	✓		✓	✓		
Guyana	✓		✓			✓
Panama	✓		✓	✓	✓	✓
Peru	✓	✓	✓	✓		
Uruguay	✓		✓	✓		
Venezuela	✓		✓	✓		

2.2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการพัฒนาเศรษฐกิจ

2.2.3.1 บทบาทรัฐและการกำกับดูแล

การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวข้ามจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูงนั้น จำเป็นต้องอาศัยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาประเทศต่าง ๆ กลไกการเลือกใช้นโยบายย่อมมีความแตกต่างกันออกไป แต่ในประเทศกำลังพัฒนา ปัญหาเรื่องของเงินลงทุนและเทคโนโลยีกลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนา การพึ่งพาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจึงเป็นแนวทางที่หลายประเทศเลือกใช้ และมีกลยุทธ์ในการดำเนินการเพื่อดึงดูดการลงทุนที่แตกต่างกันออกไป แต่ในขณะเดียวกัน ในบางประเทศที่ถึงแม้ว่าจะมุ่งเน้นนโยบายไปที่รูปแบบปตลาดเสรี แต่กลับพบว่า มีการปกป้องตลาดภายในจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเอเชีย

นับตั้งแต่แนวคิดเรื่องรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (development state) ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกจากงานของ Chalmers Johnson นักเศรษฐศาสตร์การเมืองผู้เชี่ยวชาญด้านญี่ปุ่น ในช่วงต้นศตวรรษที่ 1980 แนวคิดนี้ก็ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในหมู่นักประวัติศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์

[18] UNCTAD (2000) อ้างถึงแล้ว

นักสังคมวิทยาและผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออก รวมถึงมีการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในการศึกษาระบบเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกและภูมิภาคอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง เมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศในเอเชียหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่สถานะของการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industrialize Countries) หรือการเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า แนวคิดจึงได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่า สามารถอธิบายความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในเอเชียตะวันออกได้อย่างน่าเหลือเชื่อ และแนวคิดนี้ได้กลายเป็นต้นแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ (นิธิ เนื่องจำนงค์, 2552)

นิธิ เนื่องจำนงค์ (2552) ใน Chalmers Johnson (1982) ได้ยกตัวอย่างระบบเศรษฐกิจการเมืองในญี่ปุ่น ว่าเป็น “ทุนนิยมที่รัฐขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ” (capitalist development state) ซึ่งหากแยกองค์ประกอบของสามคำดังกล่าวจะเห็นองค์ประกอบที่สำคัญสามประการของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ประการแรก ได้แก่ “รัฐ” (state) ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือ เปนระบบการเมืองที่ “นักการเมืองครองอำนาจแตขาราชการปกครอง” (politicians reign and the bureaucrats rules) โดยขาราชการหรือเทคโนแครต โดยเฉพาะอยางยิ่งที่อยู่ในหนวยงานราชการนำ (pilot agency) จะมีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ องคประกอบที่ สองคือ “การพัฒนา” (developmental) โดยจอหนสันชี้วารัฐเปนผูนำ การขับเคลื่อนอุตสาหกรรม เป็นผูกำหนดเปาหมายทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเปนผูที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศวาอุตสาหกรรมใดเปนเปาหมายของการพัฒนา และองคประกอบประการที่สามคือ “ทุนนิยม” (capitalist) กลาวคือแมวารัฐจะทำการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ แตยังคงยึดถือและเคารพในหลักการเรื่องการปกปองสิทธิในทรัพยสิน และระบบตลาด หรือกลาวอีกนัยหนึ่งก็คือการแทรกแซงของรัฐสอดคลองกับตลาด (market-conforming)

รัฐมีบทบาทการในกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมหรือการเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ รวมถึงนโยบายที่เกี่ยวกับการไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จากการสำรวจวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ช่วงที่ทำการพัฒนาเศรษฐกิจถึงแม้จะมีการพึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศ แต่ว่าประเทศเหล่านั้นมีมาตรการหรือนโยบายที่เลือกปฏิบัติต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในรูปแบบหรือลักษณะที่แตกต่างกันออกไป พวกเขาใช้เครื่องมือหลายอย่างเพื่อสร้างอุตสาหกรรมแห่งชาติ อาทิเช่น ข้อจำกัดในการเป็นเจ้าของ สิทธิในการถือครอง ประโยชน์ต่าง ๆ กฎระเบียบในการถ่ายโอนเทคโนโลยี การร่วมลงทุนกับบริษัทในประเทศ อัตราภาษี เป็นต้น และเมื่อประเทศได้รับประโยชน์หรือมีความซับซ้อนของอุตสาหกรรมมากขึ้นแล้ว กฎ ระเบียบหรือข้อตกลงต่าง ๆ ก็จะได้รับการผ่อนปรนมากขึ้นและเริ่มเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนมากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.3.2 การกำกับดูแลและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การเสนอแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจำนวนมากเชื่อว่า หัวใจของการพัฒนาคือการเปลี่ยนโครงสร้างทางการผลิต เช่น การปรับโครงสร้างจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ การเพิ่มผลิตภาพการผลิตต่อเนื่อง An East Asian Renaissance (2007) กล่าวว่า แนวคิดการเติบโตทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับประเทศรายได้ปานกลางในเอเชีย 3 ประการ คือ ประการแรก เศรษฐกิจจะมีการกระจายการผลิต (diversification) ทำให้การผลิตและการจ้างงานมีลักษณะเฉพาะด้านมากขึ้น แต่กระบวนการนี้เกิดขึ้นช้า ประการที่ 2 การลงทุนจะลดความสำคัญลงและนวัตกรรมการผลิตจะกลายเป็นตัวเร่งทางเศรษฐกิจ และประการที่ 3 ระบบการศึกษาจะเปลี่ยนจากการสร้างทักษะให้กับแรงงานมาเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานสำหรับผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิตใหม่ๆ แต่สำหรับประเทศในเอเชีย การผลิตสินค้าเฉพาะอย่างได้ในปริมาณมาก เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จทางเศรษฐกิจ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์และการสื่อสาร ล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่มีการผลิตในปริมาณมาก หลายประเทศในเอเชียที่มีฐานะเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ของสินค้าเหล่านี้จึงได้ประโยชน์จากอุตสาหกรรมที่มีลักษณะการผลิตในเชิงปริมาณดังกล่าว เกาหลีใต้เป็นประเทศผู้ผลิตสินค้าเทคโนโลยีรายใหญ่ของโลก ในเวลาเดียวกัน คนเกาหลีใต้ก็มีการเชื่อมโยงเทคโนโลยีกับโลกมากที่สุด เกาหลีใต้จึงใช้กลยุทธ์การพัฒนาโดยเน้นหนักกับเทคโนโลยีเพื่อจะทำให้ตัวเองก้าวจากประเทศรายได้ปานกลางมาเป็นประเทศรายได้สูงภายในระยะเวลาเพียงแค่ 10 ปี หรือชั่วระยะเวลาคนรุ่นเดียว แต่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมาสู่การผลิตสินค้าเฉพาะด้านมากขึ้น หากไม่สามารถผลิตสินค้านั้นได้ในปริมาณที่มาก จะทำให้ประเทศในเอเชียต้องต่อสู้อย่างหนักเพื่อให้การเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่สูงแบบเดียวกับที่เคยทำได้ในอดีต กลยุทธ์การพัฒนาที่อาศัยแต่ปัจจัยการผลิตแบบดั้งเดิมก็เริ่มไม่ได้ผล ประเทศในลาตินอเมริกาและในตะวันออกกลางเป็นตัวอย่างของประเทศรายได้ปานกลางที่พัฒนาโดยอาศัยกลยุทธ์ดังกล่าว ซึ่งในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมาก็ยังไม่สามารถหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางนี้ได้

ตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในหลายด้าน แต่การปรับโครงสร้างของไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้ความสามารถทางการแข่งขันของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง Tran (2013) พบว่าดัชนีความสามารถในการแข่งขันของสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นในประเทศไทย มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ในขณะที่ดัชนีของสินค้าที่ใช้แรงงานทักษะสูง เพิ่มขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตแต่หลังจากนั้นดัชนีกลับไม่เพิ่มขึ้นอีก อีกประเด็นหนึ่งคือ ความล่าช้าในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเข้าสู่เศรษฐกิจภาคบริการ หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยกลับหยุดชะงักเนื่องจากภาคบริการมี

สัดส่วนคงที่ที่ประมาณร้อยละ 50 ของ GDP และภาคเกษตรอยู่ที่ร้อยละ 9 ถึง 10 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยของประเทศรายได้ปานกลางทั่วโลก นอกจากนี้แล้วยังมีเกิดปฏิรูปเพื่อการพัฒนาและปรับโครงสร้างเชิงสถาบัน (Institutional Reform) เช่น การปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายการเงินมาเป็นการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อแบบยืดหยุ่น (Flexible Inflation Targeting) เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคา หรือการใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวแบบมีการจัดการ (Managed Float) ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยนจะถูกกำหนดโดยกลไกตามอุปสงค์และอุปทานของตลาดเงินตราในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังเน้นการดำเนินนโยบายที่ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good- Governance) ที่มีองค์ประกอบหลักคือ ความรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การมีกฎกติกาที่ชัดเจน (Predictability) และการมีส่วนร่วม (Participation) แต่จากข้อมูลอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติต่อหัวแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะใช้เวลานานกว่าประเทศอื่นเพื่อให้หลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง เนื่องมากจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เริ่มชะลอตัวลงและการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวที่เพิ่มขึ้นช้า

นโยบายทางออกของกับดักรายได้ประเทศปานกลาง ได้รับการเสนออยู่หลายประเด็น อาทิ การศึกษา การส่งออก หรือเทคโนโลยี แต่นโยบายเหล่านี้จะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก็ต่อเมื่อถูกขับเคลื่อนจากกลไกทางสถาบัน (Institutional mechanisms) ที่มีประสิทธิภาพ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha Joon Chang (2560) ศึกษาการออกแบบและการทำงานทางสถาบันของประเทศรายได้สูงจำนวน 10 ประเทศ ในช่วงเวลาที่ประเทศเหล่านี้กำลังไล่กวดทางเศรษฐกิจ การศึกษาพบว่า แม้กลไกทางสถาบันในประเทศเหล่านี้จะทำหน้าที่เดียวกัน คือ เสริมสร้างความสามารถทางการผลิต (productive capacity-building) ของประเทศ แต่จุดเน้นของสถาบันก็จะแตกต่างกันออกไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น

- สหรัฐฯ ในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ.1869-1933 เป็นช่วงที่ดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในอย่างเข้มข้น กลไกสถาบันที่สำคัญคือการสร้างตลาดภายในที่ศาลสูงมีบทบาทนำ

- เกาหลีใต้ ใช้นโยบายจำกัดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการนำเงินตราออกนอกประเทศและเพื่อกระตุ้นให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ

- สิงคโปร์ ประสบความสำเร็จในการสร้างสถาบันที่เอื้อต่อการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ แต่มีการใช้กลไกจัดการการไหลเวียนของเงินทุน โดยการควบคุมเงินลงทุนและคัดสรรอุตสาหกรรมเป้าหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว พบว่านโยบายอุตสาหกรรมไทยมีเฉพาะในบางอุตสาหกรรมและมักขาดตอน เช่น ยานยนต์ ปิโตรเคมี อาหาร เป็นต้น ในขณะที่นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศที่พัฒนาแล้วในช่วงที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจมุ่งเน้นไปที่การเติบโตระยะยาว แต่ประเทศไทยมุ่งเน้นไปที่การรักษาเสถียรภาพ ซึ่งสะท้อนได้จากนโยบายการเงินของไทย ในขณะที่ด้านการลงทุน ไทยมุ่งเน้นไปการเพิ่มมูลค่าการลงทุนและการจ้างงาน ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วในช่วงนั้นมุ่งเน้นการลงทุนไปที่การส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทต่างชาติ โดยมุ่งเน้นผลต่อการลงทุนระยะยาว ตัวอย่างเช่น ไต้หวัน ที่รัฐบาลสร้างให้เป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้และสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติสู่บริษัทท้องถิ่น ซึ่งผลที่ได้คือประโยชน์เชิงต้นทุนการผลิต ความสามารถในการแข่งขัน และเป็นบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ตารางที่ 12 บทบาทสถาบันและยุทธศาสตร์ในช่วงที่พัฒนาเศรษฐกิจจากประเทศรายได้ปานกลางไปเป็นประเทศรายได้สูง

ประเทศ	วิธีการ / บทบาทของสถาบัน	ผลที่ได้
สหรัฐอเมริกา	ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐฯ (United State Supreme Court) มีบทบาทนำในการสร้างตลาดภายใน การกระตุ้นการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) และควบคุมการผลิตล้นเกิน (excess capacity ค.ศ.1869-1933 เป็นช่วงที่สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายปกป้องอุตสากรรมภายในอย่างเข้มข้น	การเกิดขึ้นของตลาดภายในพร้อมกับกำแพงภาษีกลายเป็นสองปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้สหรัฐฯ กลายเป็นเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วที่สุดในโลกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20
ญี่ปุ่น	รัฐสนับสนุนการสร้างบรรษัทขนาดใหญ่ผ่านเครือข่ายไซบัตสึและไคเร็ตสึ ในขณะเดียวกันก็ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการคาร์เทลและสมาคมธุรกิจเพื่อควบคุมการผลิตล้นเกิน การให้เงินอุดหนุนการลงทุนและงบวิจัย สิทธิพิเศษในการเข้าถึงสินค้าทุน หรือการปกป้องการแข่งขันจากต่างชาติแต่เป็นการสนันที่มาพร้อมนโยบายกระตุ้นการส่งออก	จากการที่รัฐสนับสนุนการสร้างบรรษัทขนาดใหญ่ และ รัฐควบคุมการผลิตล้นเกิน เศรษฐกิจของญี่ปุ่นมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ

ประเทศ	วิธีการ / บทบาทของสถาบัน	ผลที่ได้
เกาหลีใต้	การพัฒนาอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้พัฒนาจริงจังในช่วงของ ประธานาธิบดี ปาร์คจุงฮี (ค.ศ.1963-1979) นโยบายการจำกัดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจ เป้าหมายเพื่อลดการนำเงินตราออกนอกประเทศและเพื่อกระตุ้นให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ รัฐบาลมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrail Development Law: Idl)	การขยายตัวของเศรษฐกิจในระดับสูงและต่อเนื่อง กลายเป็นประเทศที่มีเทคโนโลยีระดับสูง เป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ
สิงคโปร์	การชักจูงการลงทุน ควบคู่ไปกับการจัดการเศรษฐกิจมหภาคเพื่อควบคุมเงินทุนทั้งภายในและระหว่างประเทศการควบคุมเงินทุนระยะสั้นที่เคร่งครัดกว่าเงินลงทุนระยะยาว เช่น การเก็บภาษีหัก ณ ที่จ่าย สำหรับรายได้ของบุคคลต่างชาติ ป้องกันไม่ให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อดอลลาร์สิงคโปร์เพื่อการใช้นอกประเทศ เพื่อกระตุ้นและควบคุมให้การลงทุนเกิดขึ้นในทางที่มีประสิทธิภาพการผลิตอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนธุรกิจท้องถิ่นให้เน้นเฉพาะการรับช่วงการผลิต (subcontracting) เพื่อสร้างความชำนาญเชิงกระบวนการในอุตสาหกรรมสนับสนุน จนสามารถเป็น “process specialist”	ประสบความสำเร็จในการสร้างสถาบันที่เอื้อต่อการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ แต่มีการใช้กลไกจัดการการไหลเวียนของเงินทุน
ไต้หวัน	กลไกทางสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการถูกออกแบบเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง SMEs กับส่วนอื่น ๆ รัฐวิสาหกิจมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และมีบทบาทต่อการสะสมทุนถาวรภาคอุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และมีบทบาทต่อการสะสมทุนถาวรภาคอุตสาหกรรม	รัฐวิสาหกิจมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ปรับจาก : วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha Joon Chang (2560)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 13 แนวคิดประเทศที่ใช้แนวคิดการกำกับดูแลแบบ Market Enhancing Governance

ประเทศ	วิธีการ / บทบาทของสถาบัน	ผลที่ได้
จีน	การเปิดเสรีที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ดำเนินนโยบายตามรูปแบบการเปิดตลาดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไป	มีความสามารถทางด้านเทคโนโลยีที่สูงขึ้น การส่งเสริมการเติบโตสร้างความสามารถเชิงเทคนิคอย่างกว้างขวางภายในประเทศจีน เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างรวดเร็ว แต่ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นประเทศรายได้สูงได้
กลุ่มประเทศลาตินอเมริกา	ช่วงปี 1950-1970 มุ่งสร้างความสามารถทางการผลิตภายในประเทศผ่านมาตรการภาษีและสินเชื่อแบบเฉพาะเจาะจง ภายหลังในช่วงหลังปี 1980 เปิดเสรีการค้าอย่างรวดเร็วและในวงกว้าง	ขาดธรรมาภิบาลในการเร่งรัดอุตสาหกรรมทารกให้ปรับปรุงตัวเอง จนต้องปิดตัวลงในที่สุด เนื่องจากเกิดกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองที่เน้นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เศรษฐกิจเติบโตแค่ในช่วงแรก และเศรษฐกิจขยายตัวแต่จำกัดเฉาะในบางภาคการผลิตที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เช่น โภคภัณฑ์
อินเดีย	การดำเนินนโยบายแบบอุดหนุนแบบอุตสาหกรรมทารก	เกิดการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากนโยบายล้มเหลวจากการปกป้องอุตสาหกรรมทารกการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า
ไทย	การดำเนินนโยบายการค้าแบบเสรี อาศัยเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ในการพัฒนาเศรษฐกิจ	การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงแรกสูง สามารถพัฒนาจากการเป็นประเทศรายได้ต่ำเข้าสู่รายได้ปานกลางแต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจการเติบโตลดลงยังไม่สามารถพัฒนาเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงได้

ปรับจาก : สมชัย จิตสุชน (2559b)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สมชัย จิตสุชน และ นณริฏ พิศลยบุตร (2556) เสนอว่า ประเทศไทยควรที่จะหันมาสนใจมิติการพัฒนาเชิงสถาบันมากยิ่งขึ้น เพราะการพัฒนาปัจจัยมหภาคเฉพาะในด้านปริมาณจะไม่สามารถผลักดันเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตได้ หากไร้ซึ่งคุณภาพของปัจจัยมหภาคนั้นๆ นอกจากนี้ ปัจจัยเชิงสถาบัน ซึ่งครอบคลุมถึงกฎระเบียบ การบริหารจัดการองค์กร ระบบตรวจสอบ ติดตามประเมินผล และบทบาทของผู้นำ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาสถาบันควรประกอบด้วย

(1) การสร้างภาวะความเป็นผู้นำในการพัฒนา (development leadership)

(2) ขับเคลื่อนด้วยกลยุทธ์การพัฒนาแบบร่วมกันได้ประโยชน์ (win-win strategies)

(3) ประสานแนวร่วมภาคีการพัฒนา (coordinative development)

ประเทศไทยควรเปลี่ยนจากการกำหนดนโยบายภายใต้ระบบสถาบันเศรษฐกิจแบบ Market-enhancing governance (MEG) ไปเป็นแบบ Growth-enhancing governance (GEG) ซึ่งหมายถึง การกำกับดูแลที่เน้นให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงและต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องยึดมั่นในกลไกตลาดและหลักการไม่แทรกแซงจากภาครัฐ จะดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อสร้างความสามารถด้านเทคโนโลยี จำกัดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในแบบที่ไม่สร้างสรรค์ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นการวางแผนระยะยาวและมองการณ์ไกล รวมทั้งการลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาด้วย ภาครัฐจะมีบทบาทนำมากขึ้น ในขณะที่ภาคเอกชนก็จะมีส่วนร่วมในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ อย่างสำคัญ (สมชัย จิตสุชน, 2557)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจเป็นเรื่องยาก ใช้เวลาและมีข้อควรระวังจำนวนมาก ได้เสนอหลักการปฏิรูประบบสถาบันเศรษฐกิจกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ลดโอกาสเข้าถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้ไม่มีศักยภาพที่จงใจสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี และต้องลดปัญหาคอร์รัปชั่น

(2) เพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และปฏิรูปการเมืองให้นักการเมืองต้องตอบโจทย์ระยะยาวของประเทศ

(3) สร้างกลไกส่งผ่านเสียงประชาชนส่วนใหญ่มาสู่การเรียกร้องทางการเมืองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ สร้างความสำนึกรู้ในหมู่ประชาชนว่าการเรียนรู้และการยกระดับเทคโนโลยีโดยรวมเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนแต่ละคนเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการผลักดันกระบวนการทางการเมืองให้หันมาสู่การพัฒนาทิศทางนี้

(4) ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น[19]

จากการศึกษาข้างต้น ทั้งในส่วนของทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและการทบทวนวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่า การเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่สถาบันแต่ละประเทศมีการทำงานแตกต่างกัน บทบาทการทำงานของสถาบันถูกกำหนดจากรูปแบบของการกำกับดูแลที่นำมาซึ่งการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการสะสมทุนในการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาของประเทศดังต่อไปนี้

2.2.3.3 การกำกับดูแลในสิงคโปร์

การเปิดเสรีภายใต้การกำกับดูแลนโยบายมหภาค

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีตลาดภายในขนาดเล็กและมีทรัพยากรไม่มาก แต่ว่ามีทำเลของประเทศเป็นจุดแข็งในการเลือกดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเป็นฐานการผลิตและการลงทุนระดับโลก โดยใช้การดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศให้มากที่สุด กลไกทางสถาบันสำหรับการจัดการ “การไหลเวียนของเงินทุน” จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะการเปิดเสรีการค้าการลงทุนแม้จะส่งผลดีต่อการจ้างงานและภาคเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่สำหรับการเติบโตในระยะยาว การจัดการที่ดีนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญกว่า สิงคโปร์จึงถูกจัดเป็นหนึ่งในเสือเศรษฐกิจแนวหน้าผู้สร้างปาฏิหาริย์แห่งเอเชียตะวันออก (East Asian Miracle) เคียงคู่กับเกาหลีใต้และไต้หวัน แต่สิ่งที่น่าสนใจสำหรับสิงคโปร์คือ “การก้าวข้ามจากการเป็นประเทศยากจนสู่ประเทศรายได้สูงนั้น คือการที่สิงคโปร์ไม่ต้องเปลี่ยนระบอบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย เพราะตั้งแต่ได้รับเอกราชจนกลายเป็นประเทศรายได้สูงในช่วงปลายทศวรรษ 1980 สิงคโปร์อยู่ภายใต้ระบอบการเมืองแบบเผด็จการเต็มใบ (Fully Authoritarian) มาโดยตลอด สิงคโปร์จึงกลายเป็นต้นแบบประเทศเผด็จการผู้มั่งคั่ง ที่หลายประเทศแม้แต่ประเทศยักษ์ใหญ่อย่างจีนต้องการถอดแบบเรียนเพื่อเจริญรอยตาม”[20]

ในทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลสิงคโปร์ได้เริ่มปรับปรุงระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยการเปิดกว้างและส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางซึ่งใช้แรงงานเข้ามาเป็นผู้ประกอบการ รัฐบาลให้การอุดหนุนกิจการรัฐวิสาหกิจ การ

[19] สมชัย จิตสุชน (2557) : อ้างถึงแล้ว

[20] ออนไลน์ สิงคโปร์โมเดล : กำแพง 4 ด้านที่เผด็จการข้ามไม่พ้น (วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2560) สืบค้นจาก: https://www.the101.world/singapore-model/

ประกาศโครงสร้างศูนย์อุตสาหกรรม และเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน เช่น ในปี ค.ศ. 1968 รัฐบาลสิงคโปร์อุดหนุนการก่อตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาและตั้งบริษัทเพื่อการค้า รวมถึงการพัฒนาส่งเสริมการทำตลาดและการออกไปลงทุนในต่างประเทศ และต่อมาในช่วงทศวรรษ 1970 ระบบเศรษฐกิจของสิงคโปร์มีการเน้นใช้ประโยชน์จากภาคการส่งออกอย่างชัดเจน โดยการเป็นเมืองปลอดภาษี

ช่วงทศวรรษ 1980 เศรษฐกิจสิงคโปร์ประสบความสำเร็จนำหน้าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ การคมนาคม เครื่องจักรกล โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม เป็นต้น สิงคโปร์เริ่มหันมาเน้นการผลิตที่ใช้ทักษะฝีมือ เน้นความแม่นยำถูกต้องและใช้เทคโนโลยีสูง รวมทั้งการเริ่มภาคการค้าบริการ เช่น การเป็นตัวกลางทางการค้า โทรคมนาคม และการเงินการคลังระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 1985 เศรษฐกิจของสิงคโปร์เคยตกต่ำ เนื่องด้วยการพึ่งพาภาคการค้ามากเกินไปและภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำในขณะนั้น เมื่อถึงทศวรรษที่ 1990 สิงคโปร์ได้พัฒนาไปสู่การเป็นประเทศที่มีการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูง เน้นสินค้าที่เพิ่มในระดับสูง รวมทั้งการให้บริการในสาขาที่ใช้ทุนมนุษย์ เช่น การเงินการธนาคาร ในขณะเดียวกันก็มีการออกไปลงทุนในต่างประเทศที่มีตลาดใหญ่และค่าจ้างแรงงานราคาถูกอย่างเช่น ในเวียดนามและจีน เป็นต้น

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและประสบความสำเร็จอย่างมาก โดยสามารถยกระดับเป็นประเทศรายได้สูงภายในระยะเวลาไม่กี่ปี อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงสามทศวรรษ ระหว่างปี 1960-1990 เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 9.4 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจในประเทศรายได้สูง ในปี ค.ศ. 2010 สิงคโปร์เป็นประเทศร่ำรวยอันดับ 3 ของโลก (IMF, 2010) เป็นประเทศที่มีระบบการแข่งขันกับนานาชาติและเป็นแหล่งลงทุนที่ดีที่สุดติดอันดับ 1 ของโลก สิงคโปร์ได้ก้าวขึ้นเป็นประเทศรายได้สูงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 แม้ว่าในช่วงกลางทศวรรษ 1990 สภาวะเศรษฐกิจของสิงคโปร์จะได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในเอเชีย ในปี ค.ศ. 1997 ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง แต่รัฐบาลสิงคโปร์ก็สามารถแก้ไขปัญหาและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวได้ โดยการใช้มาตรการเร่งด่วนและระยะยาวในการปรับปรุงความสามารถทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเติบโตกลับมาสู่ระดับปกติได้[21]

นโยบายการคลังและการลดอัตราการว่างงาน

[21] วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang (2017): อ้างถึงแล้ว

นโยบายการคลังของสิงคโปร์ถูกนำมาใช้เป็นหลักในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ การสนับสนุนการลงทุน ผู้ประกอบการและการสร้างงาน รัฐวิสาหกิจและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพถูกยกขึ้นมาเป็นกลไกทางสถาบันในการจัดการการไหลเวียนของเงินลงทุนในสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในกิจการจำนวนมาก (หรือที่เรียกว่า Government Linked Companies: GLCs) อาทิ เช่น สายการบิน ธนาคาร โทรคมนาคม การขนส่ง พลังงาน เป็นต้น วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตรและChang (2017) ใน Chowdhury (2008) อธิบายว่า GLCs เหล่านี้ล้วนมีบทบาทในการพัฒนาประเทศ ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 จนถึงกลางทศวรรษ 1990 ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ใช้รายได้จาก GLCs เพื่อสนับสนุนการลงทุน เพิ่มการจ้างงาน และอุดหนุนนโยบายสังคม เช่น ที่อยู่อาศัย การศึกษา เป็นต้น และเมื่อต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลสิงคโปร์จะใช้ GLCs เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจ และใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund: CPF) เป็นกลไกทางสถาบันรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ในการจัดการการไหลเวียนของเงินลงทุน CPF[22] ก่อตั้งมาตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1955 กองทุนนี้บังคับการออมจากลูกจ้างทุกคนและมีส่วนช่วยให้เงินออมของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 12 ต่อ GDP ในปี 1965 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45 ต่อ GDP ในปี 2004 และเมื่อรัฐบาลต้องการกู้ยืมเงินก็สามารถกู้ยืมจากกองทุนนี้ได้

[22] สิงคโปร์มีโครงการ “การสนับสนุนรายได้ให้กับผู้มีงานทำ” หรือ Workfare Income Supplement (WIS) ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์จึงได้ริเริ่มโครงการในปี ค.ศ. 2007 เพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีเงินได้สุทธิไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งก็คือผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดหรือมีเงินได้ทางลบ (Negative Income) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงานและสำนักงานคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund Board: CPF Board) เพื่อช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่แรงงานอายุมากที่มีรายได้ต่ำ และกระตุ้นให้คนกลุ่มนี้มีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น การจ่ายเงินโอนตามโครงการ WIS แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เงินโอนที่เป็นเงินสด และเงินออมในบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (CPF) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า นอกจากรัฐบาลจะสนับสนุนการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยแล้ว ยังส่งเสริมการออมผ่านการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอีกด้วย ผลที่ได้คือ ด้านการกระจายรายได้ โดยการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนี (Gini Coefficient) ก่อนและหลังจากที่มีโครงการ WIS พบว่า ภายหลังจากมีโครงการ WIS แล้ว ค่าสัมประสิทธิ์จีนีมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีค่าลดลงประมาณ 0.002 สะท้อนให้เห็นว่า โครงการ WIS มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้บางส่วน ด้านผลต่อการทำงานพบว่า Labor Participation Rate ของสิงคโปร์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด โดยได้เพิ่มในอัตราที่สูงอย่างเห็นได้ชัดในปี ค.ศ. 2008(ร้อยละ 66.4 เพิ่มขึ้นจากปี 2007 ที่อยู่ที่ร้อยละ 65.9) อันเป็นช่วงภายหลังจากที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้เริ่มโครงการ WIS แต่อย่างไรก็ดี แนวทางของสิงคโปร์อาจทำให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำมาก (ต่ำกว่า 2,400 ดอลลาร์สิงคโปร์) ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้ผู้มีรายได้น้อยบางส่วนถูกละเลยไป

รัฐบาลสิงคโปร์ใช้ GLCs และ CPF เป็นกลไกในการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชนควบคู่กันไป จากการศึกษาของ Huff (1994) พบว่า ทุกการลงทุนเพื่อการสะสมทุนถาวร 1 เหรียญของรัฐบาลสิงคโปร์ ได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในภาคเอกชนประมาณ 3 เหรียญ (ในทศวรรษ 1970) และ 2.8 เหรียญ (ในทศวรรษ 1980) และ “สัดส่วนการสะสมทุนถาวรของสิงคโปร์เกิดจากภาครัฐถึงร้อยละ 35.6 ในทศวรรษ 1960 และร้อยละ 26.7 ในทศวรรษ 1970” (Shin, 2005)

แนวทางการพัฒนาของสิงคโปร์คือ “การเปิดเสรี” เพราะเป็นที่เข้าใจตรงกันว่า ในประเทศกำลังพัฒนานั้น เงินทุนจากต่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการช่วยพัฒนาเทคโนโลยี การลงทุน การจ้างงาน แม้ว่าสิงคโปร์จะเปิดเสรีการค้าการลงทุน แต่การเปิดเสรีที่ว่านั้นไม่ได้เป็นไปอย่างไร้ขอบเขตหรือมีอิสระเสรีอย่างเต็มตัวสำหรับการลงทุน สิงคโปร์มีการเปิดเสรีแบบมีเป้าหมาย สิงคโปร์ไม่อาจใช้มาตรการจำกัด FDI แบบที่สหรัฐฯ ญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้ใช้ได้ แต่รัฐบาลสิงคโปร์มีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าในแต่ละช่วงเวลาต้องการที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมใดเป็นพิเศษ การสนับสนุนด้านการเงินและแรงงานก็มีลักษณะเฉพาะเจาะจงสำหรับความชำนาญเฉพาะทาง สิงคโปร์ใช้นโยบายที่โน้มน้าวเพื่อชักจูงให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายและกระตุ้นบริษัทข้ามชาติยกระดับการผลิตอยู่สม่ำเสมอ แต่ในทางกลับกัน สิงคโปร์ก็มีมาตรการจัดการกับเศรษฐกิจมหภาคเพื่อควบคุมเงินลงทุนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศและป้องกันการเกิดวิกฤตการเงินเช่นเดียวกัน

2.2.3.4 การกำกับดูแลในเกาหลีใต้

การแทรกแซงกลไกราคาและแนวนโยบายอุตสาหกรรมตามหลัง

Anne O. Krueger (1982) กล่าวถึงเกาหลีใต้ไว้ว่า ในช่วงแรกของการพัฒนาที่เกาหลีใต้ใช้มาตรการปกป้องตลาดภายใน ควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เป็นไปอย่างเชื่องช้าจนกระทั่งทศวรรษ 1960 ที่รัฐเริ่มมีการลดการปกป้องตลาดภายในและการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศลง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนนโยบายอุตสาหกรรมไปสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ในช่วงนี้เศรษฐกิจเกาหลีใต้มีการขยายตัวมากกว่าประเทศพัฒนาอื่น ๆ กล่าวโดยสรุปคือเมื่อเปิดเสรีมากขึ้นเศรษฐกิจของเกาหลีใต้มีการขยายตัวสูงขึ้น แต่ถึงอย่างนั้น รัฐบาลของเกาหลีใต้ยังคงมีมาตรการในการควบคุมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการครอบครองกิจการและการเป็นเจ้าของที่ดินในต่างประเทศ

Alice Amaden (1989) อธิบายกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ไม่ใช่การทำให้ราคาของปัจจัยการผลิตเป็นไปตาม “กลไกที่ถูกต้อง” (getting price right) ซึ่งรัฐไม่เพียงแต่แทรกแซงระบบเศรษฐกิจ แต่ยังมีการกำหนดเงื่อนไขให้อุตสาหกรรมหรือเอกชนที่ขอรับความช่วยเหลือจากรัฐต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด การพัฒนาที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการเป็น “ประเทศอุตสาหกรรมตามหลัง” (late industrializer) กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้นั้นเกิดขึ้นภายหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศอื่น ๆ หัวใจของการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วของเกาหลีใต้คือการเรียนรู้ในวิธีการพัฒนาจากประเทศอื่น ๆ ที่เคยพัฒนาอุตสาหกรรมมาแล้ว ด้วยบริบทนี้ การแทรกแซงของรัฐในเกาหลีใต้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการแทรกแซงผ่านการอุดหนุน ซึ่งเป็นแนวคิดของการพัฒนาตามหลัง

Making the Transition from Middle Income to Advance Economies (2011) กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเกิดขึ้นใน 3 ระยะของเกาหลีใต้ว่า ระยะที่ 1 เริ่มจากปี ค.ศ. 1962-1997 ที่เกาหลีใต้ใช้นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อให้มีการยกระดับเทคโนโลยีการผลิตที่สอดคล้องกับการส่งออก ระยะที่ 2 ช่วงปี ค.ศ. 1997-1998 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ หนี้สินต่างประเทศระยะสั้นของเอกชนสูงกว่าทุนสำรองของประเทศ อุตสาหกรรมลงทุนมากเกินไปจนกำลังการผลิตล้นเกิน ทำให้เศรษฐกิจติดลบในปี 1998 และคนว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 6.8% ระยะที่ 3 เป็นช่วงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วนับจากปี ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา ในปี 1999 เศรษฐกิจโตถึง 10.7% ปี 2000 การส่งออกเพิ่มถึง 18.2% ช่วงปี ค.ศ. 1998-2008 เศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยปีละกว่า 5% การฟื้นตัวที่รวดเร็วมาจากการส่งออกที่เติบโตสูง การลงทุนจากต่างประเทศที่ไหลเข้ามา และการปฏิรูปเศรษฐกิจ ทั้งในภาคเอกชน ธนาคาร แรงงาน และภาครัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หลังสงครามการเมือง ในช่วงปี ค.ศ.1950-1953 เกาหลีใต้ต้องเผชิญกับสภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ถูกทำลายโดยสิ้นเชิง จนถูกจัดเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง รัฐบาลเกาหลีใต้พยายามที่จะลดปัญหาความยากจนภายในประเทศผ่านการสนับสนุนให้ประชาชนทำอาชีพเกษตรกรรม แต่ด้วยภูมิศาสตร์ของประเทศที่ไม่เหมาะต่อการทำการเกษตร ในช่วงทศวรรษ 1960 เกาหลีใต้เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก ทำการผลิตสินค้าขั้นกลาง เช่น เหล็ก ปูนซีเมนต์ และปุ๋ย เป็นต้น เพื่อทดแทนการนำเข้า หลังจากนั้นจึงได้หันมาให้ความสนใจกับอุตสาหกรรมที่เป็นการส่งออกที่มีลักษณะ Labor Intensive โดยเฉพาะสิ่งทอ จนถึงทศวรรษที่ 1970 ที่สภาพเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป เกาหลีใต้ไม่ได้เป็นประเทศที่ได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูกอีกต่อไป การส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงได้มุ่งเน้นไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

เช่น อุตสาหกรรมการต่อเรือ ปิโตรเคมี อิเล็กทรอนิกส์ มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้การส่งออกเป็นตัวนำ และสนับสนุนการรวมตัวกันของบริษัทยักษ์ใหญ่ (Chaebol)

การพัฒนาอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจัง ในยุคของนายพลปาร์ค จุงฮี ลักษณะของการพัฒนาประเทศแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การสร้างบริษัทขนาดใหญ่ ที่รู้จักกันในนาม “Chaebol” เพื่อให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างไรก็ดี เกาหลีใต้นั้นไม่ได้มีตลาดภายในขนาดใหญ่เมื่อเทียบกับสหรัฐฯหรือญี่ปุ่น การสร้างบริษัทขนาดใหญ่จึงต้องใช้มาตรการที่เข้มข้นเพื่อที่จะสามารถส่งเสริมบริษัทท้องถิ่นให้สามารถส่งออกสินค้าไปยังตลาดโลกได้รวดเร็วที่สุด ภายหลังการยึดอำนาจของทหารในปี ค.ศ.1961 รัฐบาลรักษาการทหารที่นำโดยนายพลปาร์ค จุงฮี ได้คิดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ การสนับสนุนนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม คือนโยบายการมองออกไปสู่ภายนอก (Outward-looking policy) ที่เน้นการผลิตสินค้าประเภทอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตามรอยประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

รัฐบาลเกาหลีใต้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้นโยบายการส่งออกสินค้าประเภทอุตสาหกรรมทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา โดยสิ่งหนึ่งที่ถือได้ว่าได้ว่ามีประสิทธิภาพอย่างมากในสมัยที่นายพลปาร์ค จุงฮี (ค.ศ.1961-1979) ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำประเทศคือการผลักดันให้ภาคเอกชนลงทุนในสินค้าอุตสาหกรรมที่รัฐตั้งเป้าหมายไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเพื่อการส่งอ ออกที่จะได้รับสินเชื่อที่มีชื่อว่า “Policy Loan” ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมากซึ่งคิดเป็นร้อยละ 25-30 ของเงินสินเชื่อในธนาคารพาณิชย์สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรและการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ตามที่ภาคเอกชนต้องการ ในขณะเดียวกันหากบริษัทใดไม่ตอบสนองนโยบายหลักของรัฐจะถูกบีบ บังคับทางอ้อมให้ลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่รัฐกำหนดผ่านมาตรการต่างๆ อาทิ การตรวจสอบบัญชีโดยกรมสรรพากร เป็นต้น

การผลักดันให้ภาคเอกชนผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกตามที่รัฐตั้งเป้าหมายไว้การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมอย่างมียุทธศาสตร์ และเป็นขั้นเป็นตอนตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เกาหลีใต้สามารถสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศอย่างต่อเนื่องนับจากอดีตถึงปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และ 2 (ค.ศ.1961-1971) เป็นอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์เพื่อการส่งออก (ค.ศ.1972-1976) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 ที่ส่งผลทำให้เกาหลีใต้สามารถรักษาการเติบโตด้านการส่งออกของประเทศ อันเนื่องมาจากต่างประเทศมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แนวคิดการประหยัดต่อขนาดและการต่อยอดอุตสาหกรรมทารก

Alfred Chandler (1997) ศึกษาบทบาทขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ โดยพบว่า บรรษัทขนาดใหญ่นั้นเป็นผู้นำในการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งใหม่ที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากเป็นผู้พัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น อาหาร เหล็ก การบิน อิเล็กทรอนิกส์ ยารักษาโรค เป็นต้น ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้มีลักษณะเป็นตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) ราคาไม่ใช่ปัจจัยเดียวในการแข่งขัน แต่มีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามามีส่วนในการแข่งขันด้วย เช่น ความแตกต่างและประสิทธิภาพของสินค้า การจัดหาวัตถุดิบ ตลาด บริการหลังการขาย ล้วนส่งผลต่อความสามารถทางการแข่งขันทั้งสิ้น การปรับตัวอยู่ตลอดเวลาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับบรรษัทเหล่านี้ รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีด้านผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต การบริหารจัดการองค์กรอีกด้วย การแข่งขันระหว่างบรรษัทเหล่านี้ยังส่งผลบวกต่ออุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการขนส่ง การสื่อสาร การเงิน ดังนั้นแล้ว ประเทศที่เลือกใช้แนวทางการพัฒนาด้วยวิธีนี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นประเทศที่มีตลาดภายในขนาดใหญ่ อย่างสหรัฐฯ หรือญี่ปุ่น เพราะไม่อย่างนั้นแล้ว ก็ต้องชดเชยด้วยการส่งเสริมการส่งออกไปตลาดโลกอย่างเข้มข้นอย่างที่เกาหลีใต้ทำ บทบาทของสถาบันจะมุ่งเน้นไปที่การประหยัดต่อขนาด (economies of scale) และการควบคุมการผลิตล้นเกิน (excess capacity)

การประหยัดต่อขนาดมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อความสามารถในการแข่งขันเชิงต้นทุน (cost- competitiveness) Chang (2006) พบว่า การผลิตที่ต่ำกว่าจุดอุตมภาพ (sub-optimal scale of capacity) กระทบต้นทุนการผลิตต่อหน่วยถึงประมาณร้อยละ 30-50 ในอีกด้าน การประหยัดต่อขนาดมักนำไปสู่การผลิตที่ล้นเกิน (over-capacity) จนเกิดสงครามราคาในตลาด ผลเสียที่เกิดตามมาคือการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น และผลเสียขั้นรุนแรงคือการล้มละลายของบริษัทหรืออุตสาหกรรม เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคมองว่า ยิ่งมีการแข่งขันเสรีมากเท่าไหร่ยิ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมมากเท่านั้น แต่ Joseph Schumpeter มองว่า “การแข่งขันที่มากเกินไปอาจก่อให้เกิดความสูญเสียทางสังคม” การแข่งขันที่สูงเกินจุดหนึ่งอาจส่งผลลบต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและการลงทุนในระยะยาว ประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์รูปแบบนี้จึงต้องใช้กลไกทางสถาบันที่ส่งเสริมให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในอุตสาหกรรมหลักให้ได้เร็วที่สุด[23] เพื่อจัดการปริมาณการผลิตควบคู่ไปกับการส่งเสริมการประหยัดต่อขนาด ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ รัฐบาลเกาหลีใต้เองก็ได้มีความกังวล จึงได้มีการเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมดาวรุ่งให้สามารถขยายฐานการผลิตให้ได้เร็วที่สุด พร้อมไปกับการกระตุ้นให้

[23] วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang (2017) อ้างถึงแล้ว

บริษัทในอุตสาหกรรมที่กำลังร่วงโรยลดกำลังการผลิตลง โดยมีคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board: EPB) เป็นผู้ที่เข้ามาดูแลและประเมินสถานการณ์ในแต่ละอุตสาหกรรมอย่างสม่ำเสมอ

รัฐบาลเกาหลีใต้เน้นการระดมทรัพยากรเพื่อให้เกิดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด แต่ก็ต้องแลกกับระดับอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นสูงในบางช่วง นโยบายจำกัดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยเพื่อลดการนำเงินตราออกนอกประเทศและเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศแทน เกาหลีใต้ได้จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board: EPB) ขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา การกำหนดตัวเลขชัดเจนว่าต้องการให้บริษัทที่ได้รับการสนับสนุนนั้นมีอัตราการผลิตเท่าไหร่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ดูแลและประเมินสถานการณ์ในแต่ละอุตสาหกรรมอย่างสม่ำเสมอ หากมีกลุ่มธุรกิจใดที่ไม่สามารถทำตามข้อตกลงหรือฝ่าฝืนกฎ ระเบียบที่วางเอาไว้ จะถูกยกเลิกใบอนุญาตหรือต้องเสียค่าปรับ หรืออาจจะถึงขั้นจำคุกในบางกรณี ผลที่ได้คือการที่มีจำนวนมากเกินกว่าที่ตลาดภายในประเทศจะสามารถรองรับได้ นัยของการกระตุ้นการผลิตจึงเป็นการส่งเสริมให้บริษัทมุ่งสู่ตลาดส่งออกให้ได้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้และหากมีบริษัทที่มีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะผลิตได้ตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด EPB จะเข้ามาช่วยเหลือโดยการสนับสนุนให้เกิดการควบรวมกิจการเกิดขึ้น เช่น ในกรณีของการควบรวมกิจการรถยนต์สองรายในปี ค.ศ. 1965 หรือการควบรวมผู้ผลิต PVC 5 ราย ในปี ค.ศ. 1969 (Chang, 1993)

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2560) พบว่า นโยบายการพัฒนาเกาหลีใต้ให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม ในช่วงทศวรรษ 1960 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีโครงการที่สำคัญอย่าง Gyeongbu Expressway เชื่อมระหว่างเมืองสำคัญอย่างโซลและปูซาน ที่ช่วยลดเวลาการเดินทางจาก 12 ชั่วโมง เหลือเพียง 4 ชั่วโมง ผลที่เกิดตามมีการลงทุนตามหัวเมืองที่รถไฟผ่าน เกิดเป็น Industrial Corridor ทำให้ภาคอุตสาหกรรมเติบโตได้อย่างรวดเร็ว

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในช่วงปลายทศวรรษ 1970 เกาหลีใต้ได้หันมาส่งเสริมแนวทางอุตสาหกรรมหนัก (Heavy and Chemical Industrialisation: HCI) แทนอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเกาหลีใต้ไม่ได้ได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูกเหมือนที่เคยเป็นมา ส่งผลให้เกิดการควบรวมกิจการก็มีจำนวนมากขึ้นในหลายอุตสาหกรรม เช่น ปุ๋ย การก่อสร้าง เป็นต้น (Chang, 1993) และกลางทศวรรษ 1980 กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของเกาหลีใต้ได้กลายมาเป็นผู้ผลิตที่สำคัญในตลาดโลก กลุ่ม Chaebol จำนวน 10 บริษัทมีผลผลิตรวมกันมากกว่า 2 ใน 3

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ของการผลิตทั้งประเทศ โดยที่ Samsung, Daewoo, Sangyong และ Sunkyong ได้ก้าวขึ้นมาเป็น 100 บริษัทยักษ์ใหญ่ของโลก ด้วยการขยายฐานการผลิตและตลาดอย่างกว้างขวาง (Nolan, 2001)

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1980 เนื่องจากเศรษฐกิจเกาหลีใต้เริ่มประสบปัญหาร้ายแรง เนื่องจากผลกระทบเชิงลบของแผนส่งเสริมอุตสาหกรรมหนักและเคมีของปี 1970 ดังนั้นจึงมีการนำกลยุทธ์อุตสาหกรรมใหม่มาใช้ในต้นปี ค.ศ. 1980 เพื่อยกระดับโครงสร้างอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ให้กลายเป็นภาคอุตสาหกรรมที่เน้นเทคโนโลยีและทักษะมากขึ้น องค์ประกอบสำคัญของการอัพเกรดเทคโนโลยีนี้คือการเปิดเสรีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1984 ได้มีการอนุญาตให้ลงทุนในอุตสาหกรรมที่เคยจำกัดไว้ ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลเกาหลีเปิดเสรีหมวดธุรกิจที่จำกัดตามแผนเปิดเสรีการลงทุนต่างประเทศ การเจรจาการค้าพหุภาคี เช่น GATT และรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่จะชักนำให้เกิดการแข่งขันในตลาดภายในประเทศมากขึ้นเพื่อเปิดภาคบริการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และในเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 1996 เมื่อเกาหลีใต้เข้าร่วม OECD รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เปิดเสรีการค้าเสรีโดยการแก้ไข FCIA เพื่อสร้างพระราชบัญญัติการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการชักจูงทุนต่างประเทศ วัตถุประสงค์หลักคือเพื่อให้ระบบการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของเกาหลีสอดคล้องกับมาตรฐานและมาตรฐานสากล ตัวอย่างเช่น แนวคิดของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศถูกขยายเพื่อครอบคลุมสินเชื่อระยะยาว (5 ปีขึ้นไป) นอกจากนี้ ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 นักลงทุนต่างชาติได้รับอนุญาตให้ซื้อหุ้นของบริษัทเกาหลีผ่านการควบรวมและซื้อกิจการที่เป็นมิตร โดยที่การซื้อหุ้นดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการของบริษัท (June-Dong Kim and Sang-In Hwang, 2000)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์ (2543) พบว่า ถึงแม้ในปี ค.ศ. 1997 เกาหลีจะได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน เมื่อค่าเงินวอนอ่อนค่ามากกว่าร้อยละ 100 เมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ การสูญเสียเงินสำรองต่างประเทศและความไม่เต็มใจของผู้ให้กู้ต่างชาติในการปล่อยสินเชื่อ ทำให้เกาหลีใต้กลับมาผิดนัดชำระหนี้ในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 เพื่อเอาชนะวิกฤติด้วยวิธีที่รวดเร็ว รัฐบาลเกาหลีใต้จึงตั้งเป้าที่จะส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 รัฐบาลเกาหลีใต้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนต่างประเทศ กฎหมายฉบับใหม่นี้มุ่งเน้นที่การสร้างสภาพแวดล้อมของนโยบายนักลงทุนโดยการปรับปรุงขั้นตอนการลงทุนต่างประเทศเพิ่มแรงจูงใจในการลงทุนและการกำหนดกรอบสถาบันสำหรับนักลงทุนสัมพันธ์รวมถึงบริการแบบครบวงจร แต่รัฐบาลเกาหลียังคงควบคุมในเรื่องการครอบครองกิจการและการเป็นเจ้าของที่ดินในต่างประเทศ

นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายของเกาหลีใต้ถูกนำมาใช้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของภาครัฐ กลไกทางสถาบันอย่างเป็นทางการ อย่าง EPB หรือข้อกำหนด กฎเกณฑ์ และระเบียบของภาครัฐ ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อดูแลและควบคุมการทำงานของกลุ่มธุรกิจหรือบริษัทที่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ ทั้งด้านการเงิน ภาษี หรือการปกป้องอุตสาหกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาและแข่งขันกับต่างประเทศได้ ในขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง เพราะในบางอุตสาหกรรมจำเป็นที่จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากเพื่อสร้างและพัฒนาเทคโนโลยี เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ การต้องพึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศจำนวนมาก อาจสร้างความผันผวนต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ เพราะการไหลเข้าของเงินทุนมักจะนำมาซึ่งความกังวลด้านอัตราแลกเปลี่ยน หรือแรงกดดันต่อเงินเฟ้อภายในประเทศ อีกทั้งรัฐบาลเกาหลีใต้ไม่ได้มีนโยบายต่อการจัดการเงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศ เพราะในช่วงหลังจากสงครามกลางเมืองนั้น จำเป็นที่จะต้องการขอรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ

กลไกทางสถาบันที่รัฐบาลเกาหลีใต้สร้างขึ้นนั้น เรียกได้ว่าเป็นกลไกทางสถาบันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Growth Enhancing Governance :GEG) ที่มุ่งเน้นให้เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวในระดับสูงและต่อเนื่อง เพราะหากรัฐบาลให้การสนับสนุนโดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนหรือมีข้อกำหนด กฎระเบียบ ให้อุตสาหกรรมที่ขอรับความช่วยเหลือปฏิบัติตาม ก็จะเป็นเพียงการสนับสนุนอุตสาหกรรมทารก (Infant Industry Promotion) สุดท้ายแล้วก็จะล้มเหลวเหมือนที่หลายประเทศเคยเป็นมา แต่แนวทางการปฏิบัติดังกล่าวนี้มีความซับซ้อน จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อบริบททางสังคมของประเทศนั้นเอื้ออำนวย การมีธรรมาภิบาลในระดับสูงของเกาหลีใต้ ทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ การควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจไม่ให้แย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจมาเป็นของตัวเอง ณ ขณะนั้น ทำให้การเมืองค่ายต่าง ๆ อ่อนแอ และปิดช่องทางการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจผ่านการให้สินบน หรือระบบพรรคพวกที่ไม่ส่งผลดีต่อสังคม จึงส่งผลให้ระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้มีอัตราที่สูง (Khan, 2007)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.3.5 การกำกับดูแลในไต้หวัน

ทฤษฎีการบริหารจัดการตลาด (Governed market theory)

Robert H. Wade (1990) วิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวัน โดยมุ่งศึกษา “นโยบายอุตสาหกรรม” ได้เสนอทฤษฎีที่เรียกว่า “ทฤษฎีการบริหารจัดการตลาด” (Governed

market theory) โดยทฤษฎีดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า การสะสมทุนเป็นพลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การลงทุนในบางอุตสาหกรรมสำคัญมีมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ รัฐมีบทบาทในการบริหารจัดการกระบวนการถ่ายโอนและจัดสรรทรัพยากรจาก “ภาคการผลิตที่ขาดประสิทธิภาพ” ไปสู่ “ภาคการผลิตที่มีผลิตภาพ” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ “นโยบายอุตสาหกรรม” ของไต้หวัน ภายใต้ทฤษฎีการบริหารจัดการตลาด (governed market theory) ว่านโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการลงทุนในบางภาคอุตสาหกรรมสำคัญมีมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ก่อให้เกิดการสะสมทุนเป็นพลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ลักษณะการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปในรูปแบบที่มีการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจผ่านนโยบายต่าง ๆ แตกต่างจากรัฐอื่น ๆ ที่กลไกตลาดมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งนี้เนื่องมาจากรากฐานเชิงสถาบันของไต้หวันที่ทำให้กลไกรัฐสามารถบริหารจัดการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการสะสมทุนภายในประเทศ

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1953 ถึงปี 1988 ไต้หวันประสบกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่แท้จริง (GNP) เติบโตในอัตราเฉลี่ยต่อปีที่ร้อยละ 8.82 การค้าต่างประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว ในช่วงเวลาเดียวกัน การส่งออกและนำเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยต่อปีที่ร้อยละ 21.87 และ 19.25 ตามลำดับ ภาคต่างประเทศจึงกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของไต้หวัน การส่งออกสินค้าและบริการคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของ GNP ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 การเกินดุลทางการค้าของไต้หวันซึ่งเกิดขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศขนาดใหญ่และกลายเป็นแหล่งสำคัญของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) มีส่วนต่อการเติบโตในไต้หวัน ทั้งในส่วนของการจัดหาเงินทุนและการอำนวยความสะดวกในการถ่ายโอนเทคโนโลยี นอกจากนี้ส่งมีส่วนต่อการกำหนดทิศทางการส่งออกและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยน ในความเป็นจริงแล้ว มากกว่าร้อยละ 40 ของการสะสมทุนภายในประเทศของไต้หวัน ในปี ค.ศ. 1952-1960 นั้นมาจากได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากเงินทุนต่างประเทศ ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก อย่างไรก็ตามความสำคัญของเงินทุนต่างประเทศได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่การยกเลิกการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1965 แม้ว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศโดยภาคเอกชนจะเพิ่มขึ้นบ้างหลังจากนั้น จากนโยบายภาษีที่เอื้อต่อการเข้ามาลงทุน ผ่านการจัดการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณและทิศทางของการลงทุนโดยตรง แต่ทว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ไต้หวันได้

ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบคู่ โดยการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและการส่งแสริมการส่งออกการลงทุนในต่างประเทศ และอัตราภาษีคือแรงจูงใจที่สำคัญในการดึงดูดนักลงทุนเข้าสู่ไต้หวัน แต่เป็นเพียงส่วนเล็กน้อยเท่านั้น โดยที่ FDI มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 8.03 ต่อการสะสมทุนภายในประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1976 - 1980 ก่อนที่จะลงลงเฉลี่ยเหลือเพียงร้อยละ 4.49 ในช่วงปี ค.ศ. 1981 – 1986 (Tsai, 1991)

P.H. Park (2000) นโยบายจำกัดเงินเฟ้อของไต้หวันพร้อมกับนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการสะสมและการเติบโตของเงินทุน ไต้หวันไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพื่อการลงทุนภายในประเทศจำนวนมากเช่นเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1971 - 1994 ไต้หวันสามารถระดมทุนทั้งหมดจากการสะสมทุนภายในประเทศ ผลจากสิ่งนี้ช่วยลดความเสี่ยงต่อหนี้ต่างประเทศและปัจจัยภายนอกได้อย่างมาก ในขณะที่เกาหลีใต้พึ่งพาการกู้ยืมจากต่างประเทศอย่างมากและสกัดกั้นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แต่ไต้หวันเปิดประตูสู่การลงทุนโดยตรงเทคโนโลยี Chowdhury และ Islam (1997) พบว่า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไต้หวันไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดการสะสมทุน แต่ยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางสำคัญในการถ่ายทอดเทคโนโลยี

การสนับสนุน SMEs เพื่อการเติบโตอย่างต่อเนื่อง

การเลือกใช้กลยุทธ์การพัฒนาประเทศโดยมี SMEs เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไต้หวันนั้น เกิดขึ้นภายใต้การคำนึงถึงความสามารถทางการแข่งขันและการประหยัดต่อขนาดเป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงด้วย ไต้หวันมีการจัดตั้ง Center-Satellite Program (CS) ขึ้นในปี ค.ศ. 1984 เพื่อเป็นตัวกลางในการสร้างความร่วมมือระหว่างบริษัทศูนย์กลางและซัพพลายเออร์ในแต่ละผลิตภัณฑ์ โดยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนร่วมกัน และหลีกเลี่ยงการแข่งขันที่ไม่ธรรมเป็นในตลาด อาทิ เช่น การตัดราคา เป็นต้น เพื่อสนับสนุน SMEs ที่ไม่สามารถลงทุนด้านเทคโนโลยีได้เองในช่วงแรก Chang (2006) กล่าวว่า รัฐบาลไต้หวันต้องใช้งบประมาณวิจัยในจำนวนที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ โดยพบว่างบประมาณในงานวิจัยของไต้หวันกว่าร้อยละ 60 มาจากการสนับสนุนจากภาครัฐ ต่างจากญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้ที่มีเพียงประมาณร้อยละ 20 เท่านั้น

Minns (2006) อธิบายว่าด้วยความจำเป็นที่ต้องมีอุตสาหกรรมต้นน้ำ ทำให้รัฐของไต้หวันเลือกใช้รัฐวิสาหกิจให้มีบทบาทในส่วนนั้นแทน รัฐวิสาหกิจของไต้หวันมีบทบาทอย่างมากในช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐวิสาหกิจมีสัดส่วนการสะสมทุนถาวรภาคอุตสาหกรรม (industrial fixed capital formation) ในช่วงทศวรรษ 1980 สูงถึงร้อยละ 52-59 ของทั้งประเทศ รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ 6 รายแรก มีรายได้เท่ากับบริษัทเอกชน 50 รายที่ใหญ่ที่สุดรวมกัน

ในระหว่างปี ค.ศ. 1895-1945 ที่ไต้หวันตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นนั้น ญี่ปุ่นได้สร้างรัฐวิสาหกิจกลุ่มหนึ่งขึ้น เมื่อพรรคก๊กมินตั๋งเข้าปกครองไต้หวันต่อจึงได้ตัดสินใจเพิ่มบทบาทรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เป็นแกนหลักของอุตสาหกรรมต้นน้ำ เช่น ปิโตรเคมี พลาสติก อลูมิเนียม เหล็ก เครื่องจักรกล รวมถึงธนาคารและประกันภัย ส่งผลให้ไต้หวันกลายเป็นหนึ่งในประเทศที่มีรัฐวิสาหกิจใหญ่เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวัน ใน 4 ด้าน ด้านแรกคือรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นตัวรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบรรษัทข้ามชาติก่อนที่จะนำไปถ่ายทอดต่อให้กิจการขนาดเล็กในประเทศ ด้านที่สองคือ การมีบทบาททางอ้อมในการกำหนดราคาวัตถุดิบที่สำคัญในอุตสาหกรรม ในช่วงที่ราคาวัตถุดิบในตลาดโลกเกิดความผันผวน รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีบทบาทในการช่วยรักษาเสถียรภาพด้านราคาของวัตถุดิบ ซึ่งส่งผลต่อความสามารถทางการแข่งขันสำหรับบริษัทท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ด้านที่สามคือ การที่รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของธนาคาร ทำให้รัฐมีบทบาทในการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจเองและยังสามารถส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา และด้านที่สี่คือ มีบทบาทสำคัญในการจัดจั้งสถาบันฝึกอบรมทางวิชาชีพ (vocational training institution) ด้านต่าง ๆ[24]

2.2.3.6 การกำกับดูแลในไอร์แลนด์

Kenworthy (2011) กล่าวถึงการเติบโตอย่างรวดเร็วของไอร์แลนด์ ว่าจากการเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในยุโรป สามารถพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงภายในระยะเวลาไม่กี่ปี การเติบโตแบบก้าวกระโดดจนได้รับการขนานนามว่า “Celtic Tiger” ไอร์แลนด์เป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีตลาดภายในขนาดเล็กและทรัพยากรมีปริมาณจำกัด การดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) จึงเป็นแนวทางที่ไอร์แลนด์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของรายได้ประชาชาติ (GNI Per Capita) ในปี ค.ศ.1972 อยู่ที่ 2,070 ดอลลาร์ สรอ. เพิ่มขึ้นเป็น 50,590 ดอลลาร์ สรอ. ในปี ค.ศ. 2007 เศรษฐกิจของไอร์แลนด์นั้นถือได้ว่ามีการขยายตัวมากที่สุดจากประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในโลก 20 ประเทศแรก ในช่วงปี ค.ศ. 1973-2007 นอกจากนี้แล้วหากพิจารณาวัฏจักรเศรษฐกิจโลกทั้ง 4 ครั้ง ในช่วงปี ค.ศ. 1973-1979, ค.ศ. 1979-1989, ค.ศ. 1989-2000 และ ค.ศ. 2000-2007 จะพบว่า อัตราการขยายตัวของรายได้ประชาชาติในช่วงวัฏจักรเศรษฐกิจ 2 ครั้งหลัง ไอร์แลนด์มีอัตราการขยายตัวที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ อย่างเช่น สหรัฐฯ หรือญี่ปุ่น เป็นต้น

[24] วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang (2017) อ้างถึงแล้ว

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ปัจจัยหลักในการพัฒนา

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang (2007) กล่าวถึง กลไกการพัฒนาของไอร์แลนด์ว่า รัฐพัฒนาที่ยืดหยุ่น นโยบายภาษีที่เป็นมิตรและระบบหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partnership) คือสามกลไกหลักที่ทำให้ไอร์แลนด์ประสบความสำเร็จในการพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงได้ รัฐบาลของไอร์แลนด์ทำหน้าที่มากกว่าการเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ได้เข้าสร้างความเชื่อมโยงระหว่างบรรษัทข้ามชาติและผู้ประกอบการท้องถิ่น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมซอฟแวร์ อิเล็กทรอนิกส์และบริการทางการเงิน ประกอบกับการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate income tax) ที่อยู่ในระดับต่ำ เพียงร้อยละ 10-12.5 มาโดยตลอด เมื่อเปรียบเทียบกับเนเธอแลนด์ ที่ร้อยละ 34.5 หรือสหราชอาณาจักร ที่ร้อยละ 30 แล้วนั้น (ณ ปี ค.ศ. 2002) ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นักลงทุนต่างชาติตัดสินใจเลือกไอร์แลนด์เป็นฐานการลงทุนสำหรับประกอบธุรกิจในยุโรป อีกทั้ง ไอร์แลนด์ยังมีหน่วยงานและเวทีที่เป็นทางการสำหรับการตกลงร่วมกันระหว่างตัวแทนจากรัฐ เอกชน สหภาพแรงงานและกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีการประชุมอยู่เป็นกิจวัตรนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น เช่น National Economic and Social Council เป็นต้น เพื่อเจรจาประเด็นสำคัญต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ

Ruane (2004) อธิบายความสัมพันธ์อันยาวนานของไอร์แลนด์กับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ที่เริ่มต้นขึ้นในทศวรรษที่ 1960 และนับตั้งแต่นั้นมาการดึงดูดบริษัทข้ามชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศได้กลายมาเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของไอร์แลนด์ IDA มีบทบาทอย่างมากเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับ FDI ด้วยแรงงานหนุ่มสาวของไอร์แลนด์ที่สามารถใช้ภาษาอังกฤษได้อย่างคล่องแคล่วและต้นทุนแรงงานที่ต่ำ อีกทั้งบริษัทต่าง ๆ ที่เข้ามาตั้งฐานผลิตที่ไอร์แลนด์จ่ายภาษีนิติบุคคลเพียงแค่ร้อยละ 10 จากกำไรทั้งหมดของการส่งออก ไอร์แลนด์จึงสามารถดึงดูด FDI เข้าสู่ประเทศได้มากกว่าประเทศอื่น ๆ ในยุโรป

Barry (2004) ตลอดทศวรรษที่ 1960 FDI เติบโตอย่างรวดเร็ว ในปี 1960 บริษัทต่างชาติคิดเป็นร้อยละ 2.3 ของ GNP แต่ตัวเลขนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 ในปี ค.ศ. 1973 โดยต้นปี ค.ศ. 1970 บริษัทข้ามชาติในอุตสาหกรรมการผลิตคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 40 ของประเทศ บริษัทข้ามชาติหลายแห่งตั้งอยู่ในภาคการผลิตที่ต้นทุนต่ำ เช่น อาหารและเครื่องดื่มหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทำอยู่เป็นประจำ เช่น การประกอบชิ้นส่วนขั้นกลางเพื่อส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศ ความกังวลเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพทางการผลิตของบริษัทข้ามชาติเหล่านี้ ไม่ได้เป็นที่กังวลสำหรับ

ทางการไอร์แลนด์ เนื่องจากมองว่าได้ประโยชน์จาก FDI จากการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยความสูญเสียในส่วนที่ภาคเกษตร

ในทศวรรษ 1970 IDA ใช้ความพยายามากยิ่งขึ้นในการดึงดูด FDI เข้าสู่ประเทศ กลยุทธ์นี้ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญที่ FDI มีต่ออุตสาหกรรมวิศวกรรมเคมีและยา (Gord and Ruane, 1997) การจ้างงานในบริษัทที่ต่างชาติเป็นเจ้าของเพิ่มขึ้นร้อยละ 23 ระหว่างปี ค.ศ. 1973-80 โดยที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายมองว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดึงดูดบริษัทข้ามชาตินอกเหนือจากการจ้างงานแล้วนั้น บริษัทในประเทศยังสามารถเรียนรู้เกี่ยวกับเทคนิคการผลิตเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ และทักษะจากองค์กรต่างประเทศได้ ในทศวรรษ 1980 บริษัทข้ามชาติในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์เริ่มมีจำนวนมากในช่วงเวลานี้รวมถึงแบรนด์ใหญ่ ๆ (O'Rian, 2004) การเพิ่มขึ้นนี้ได้รับความช่วยเหลือจากการเปลี่ยนแปลงของแรงจูงใจทางการคลังเพื่อดึงดูดการลงทุนภายในประเทศ ภายใต้แรงกดดันจากคณะกรรมาธิการยุโรป รัฐบาลไอร์แลนด์ได้แก้ไขอัตราภาษีนิติบุคคลพิเศษที่ร้อยละ 10 จากอัตรากำไรทั้งหมด สำหรับบริษัทต่างชาติที่เป็นเจ้าของฐานการผลิตในไอร์แลนด์ (Buckley and Ruane, 2006)

เงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศกลายมาเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไอร์แลนด์ในทศวรรษ 1990 ภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีการขยายตัวอย่างสูงได้จากปัจจัยดังกล่าว ถึงแม้ว่าไอร์แลนด์จะได้มีการจัดตั้ง Industrial Development Authority (IDA) ขึ้นในปี ค.ศ. 1950 โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นศูนย์กลางในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ทว่ากว่าเงินลงทุนจากต่างประเทศจะไหลเข้าสู่ประเทศ ก็เป็นในช่วงทศวรรษ 1990 ที่ IDA ได้รับอิสระในการออกนโยบายประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวที่อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทำให้นักลงทุนต่างหันมาสนใจไอร์แลนด์มากยิ่งขึ้น ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ที่เมื่อต้องเผชิญกับการแข่งขันทวีความรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลไอร์แลนด์ยังมีการให้สิทธิพิเศษในการลดหย่อยหรือยกเว้นภาษีกับบรรษัทข้ามชาติ โดยในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้มีนโยบายลดภาษีการซื้อขายหลักทรัพย์ จากร้อยละ 40 เหลือเพียงร้อยละ 20 เพื่อดึงดูดเงินลงทุนให้เข้าสู่ประเทศ

เมื่อถึงปลายทศวรรษที่ 1990 บริษัทต่างชาติที่มีขนาดใหญ่ได้ถือกำเนิดขึ้นในเศรษฐกิจของประเทศไอร์แลนด์ บริษัทข้ามชาติมีประมาณ 2 ใน 3 ของทั้งหมด บริษัทข้ามชาติมีบทบาทสำคัญในการกระจายฐานอุตสาหกรรมของไอร์แลนด์ บริษัทจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในภาคที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ แต่การมาถึงของบริษัทยาอิเล็กทรอนิกส์และซอฟต์แวร์จากต่างประเทศจำนวนมากเพิ่มขนาดของภาค

เทคโนโลยีขั้นสูงในเศรษฐกิจของไอร์แลนด์ (FitzGerald, 2004) ในช่วงปี 1990 ภาคการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง ในปี ค.ศ. 1986 มีบริษัทต่างประเทศ 650 แห่งในไอร์แลนด์ แต่ในปี ค.ศ. 1997 ตัวเลขนี้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 1,000 บริษัท การลงทุนภายในเกิดขึ้นในภาคการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ระหว่างปี ค.ศ. 1994 ถึง 1995 เพียงอย่างเดียวภาคเหล่านี้เพิ่มขึ้นเกือบ 20 เท่าตัว ในปี ค.ศ. 1997 ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมขยายตัว 16% ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากภาคต่างประเทศซึ่งเป็นเทคโนโลยีชั้นสูง (Sweeney, 1998) การพัฒนาโดยรัฐบาลเพื่อให้ไอร์แลนด์เป็น

ศูนย์กลางการบริการทางการเงินระหว่างประเทศ เริ่มดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญในภาคการบริการและแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 2000 ไอร์แลนด์ได้รับเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 10 ของสหภาพยุโรป โดยที่การลงทุนโดยตรงในไอร์แลนด์ส่วนใหญ่มากจากสหรัฐอเมริกา Teague (2009) พบว่า ณ ปี ค.ศ. 2006 มีบริษัทสัญชาติสหรัฐฯ ลงทุนอยู่ในไอร์แลนด์สูงถึง 470 บริษัท และมีการจ้างงานที่สูงถึง 95,515 อัตรา ดังที่แสดงในตารางที่ 14

ตารางที่ 14 จำนวนบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนโดยตรงในไอร์แลนด์ ณ ปี ค.ศ. 2006[25]

Country of origin	Number of companies 2006	Employment 2006
US	470	95,515
Germany	122	10,782
UK	111	7,356
Rest of Europe	201	16,504
Asia Pacific	39	2,991
Rest of the world	47	2,339
Total	**980**	**135,487**

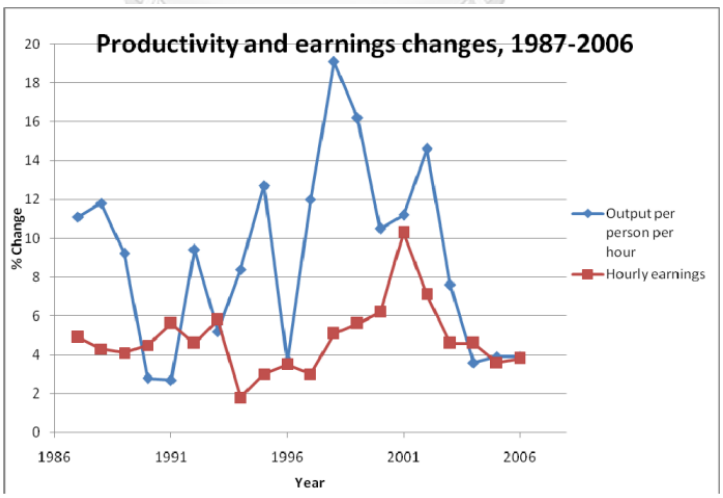
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[25] Teague (2009) อ้างอิงจาก IDA Annual Report 2007

ผลกระทบจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

Adshead and Robinson (2009) พบว่า ในทศวรรษ 2000 การขยายตัวของภาคการเงินและอสังหาริมทรัพย์ กลายมาเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เศรษฐกิจไอร์แลนด์ขยายตัว การแข่งขันที่ไม่มีการควบคุมที่เหมาะสมส่งผลให้สินเชื่อสุทธิ (Net lending) ในไอร์แลนด์ขยายตัว จากร้อยละ 10 ต่อ GDP ในปี ค.ศ. 2003 เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 41 ต่อ GDP ในปี 2005 และมากกว่าร้อยละ 60 ของสินเชื่อเหล่านั้น ไหลไปสู่สินทรัพย์และการเกร็งกำไรไม่ใช่การลงทุนในการผลิต เงินลงทุนในอสังหาริมทรัพย์มีสัดส่วนสูงกว่า ร้อยละ 43 ต่อการสะสมทุนถาวรเบื้องต้น ในปี 2002 ซึ่งถือว่าสูงสุดในบรรดากลุ่มประเทศสหภาพยุโรป โดยในช่วงกลางทศวรรษ 2000 นั้น มูลค่าของสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงินของไอร์แลนด์รวมกันสูงถึง ร้อยละ 1,700 ต่อ GDP ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่า GDP ของประเทศถึง 17 เท่า ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมแล้วมีค่าเฉลี่ยดังกล่าวเพียงร้อยละ 330 เท่านั้น นอกจากนี้ O'Riain (2004) ยังพบว่า ในช่วงปี ค.ศ. 2000-2008 การลงทุนในผลิตของไอร์แลนด์เพิ่มขึ้นร้อยละ 66 โดยที่เกือบครึ่งหนึ่งของการลงทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไม่ใช่การลงทุนโดยตรง ในขณะที่การลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้น ร้อยละ 156

รูป 2 ความสามารถทางการผลิตและรายรับต่อชั่วโมงของไอร์แลนด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1986 - 2006[26]



ที่มา : Teague (2009) อ้างอิงจาก CSO Ireland

[26] Teague (2009) อ้างอิงจาก CSO Ireland

Teague (2009) กล่าวถึง การละละเลยในการจัดการกับเงินทุนไหลเข้า ที่ทำให้ไอร์แลนด์ต้องประสบกับปัญหา “ภาษีฟองสบู่” (bubble taxes) เพราะรายได้ทางการคลังของรัฐบาลไอร์แลนด์มาจากการพึ่งพาการเก็บภาษีจากสินทรัพย์ เช่น การซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เมื่อเผชิญกับการแข่งขันอย่างมาก ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 นอกจากอัตราภาษีนิติบุคคลที่อยู่ในระดับต่ำอยู่แล้วนั้น รัฐบาลไอร์แลนด์ยังทำการให้สิทธิพิเศษในการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีกับบรรษัทข้ามชาติมากขึ้นอีก สัดส่วนการลงทุนการผลิตที่ลดลงเมื่อเทียบกับการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ และการลงทุนโดยส่วนมากเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานไม่ใช่การลงทุนโดยตรง แสดงให้เห็นถึงความสามารถทางผลิตของไอร์แลนด์ที่ถดถอยลง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 3
การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในช่วงที่ประเทศต่าง ๆ กำลังพัฒนา เป็นประเทศรายได้สูงนั้นล้วนผ่านการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยการใช้กลไกทางสถาบันในรูปแบบหรือลักษณะที่แตกต่างกันออกไป Michael Porter (1990) พบว่า ตัวแปรสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องคือ ขีดความสามารถของภาคธุรกิจ ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตหรือให้บริการ (productivity) เช่น การพัฒนาคุณภาพ การปรับปรุงเทคโนโลยี ซึ่งล้วนมาจากแรงกดดันของการแข่งขันโดยตลาดทั้งสิ้น แต่ในประเทศกำลังพัฒนา กลไกตลาดที่มักจะทำงานล้มเหลว ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นการเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวก การอุดหนุนหรือช่วยเหลือในบางภาคอุตสาหกรรม

3.1 การพัฒนาเศรษฐกิจและการแทรกแซงจากภาครัฐ

ในประเทศกำลังพัฒนา “การเติบโตทางเศรษฐกิจ” (Economic growth) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ แต่“การพัฒนาเศรษฐกิจ” (Economic development) ก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน Ha Joon Chang นิยามการพัฒนาเศรษฐกิจว่า “เป็นประบวนการเติบโตที่มีรากฐานมากจากการเพิ่มความสามารถทางการผลิต” และประเทศจะมีความสามารถทางการผลิตในด้านใด มาจากสถาบันซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบาย ถึงแม้ว่ากลไกทางสถาบันของแต่ละประเทศจะถูกออกแบบมาเพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการผลิต แต่จุดเน้นของสถาบันในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันออกไปตามปัจจัยหรือกลไกที่มีส่วนในการออกแบบสถาบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สถาบันทางเศรษฐกิจ การเมือง กฎหมายและสังคม มีความสำคัญต่อความสำเร็จทางเศรษฐกิจและความล้มเหลวของประเทศต่าง ๆ การกำกับดูแลสามารถกำหนดได้หลายวิธีและความหมายนั้นแตกต่างกันออกไป เมื่อกล่าวถึงการกำกับดูแลโดยทั่วไป ในบริบทของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา “การกำกับดูแล” หมายถึง ส่วนสำคัญของกลุ่มสถาบันที่กว้างขวางองค์ประกอบของการกำกับดูแลที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเช่นนี้จะรวมถึงสถาบันทางการเมืองของสังคม (กระบวนการตัดสินใจร่วมกันและการตรวจสอบนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ) ความสามารถของรัฐ (ความสามารถในการจัดหาสินค้าสาธารณะในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ) และกฎระเบียบของสถาบันทางเศรษฐกิจ (วิธีการที่รัฐแทรกแซงหรือกีดกันกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยบทบาทที่แตกต่างกัน) ดังนั้น การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างการปกครองและการ

เจริญเติบโตจึงเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Daron Acemoglu, 2008)

ในอีกแง่มุมหนึ่งการเข้ามาแทรกแซงกลไกการทำงานของตลาดใน จะส่งผลให้เกิดกระบวนการแสวงหากำไรที่สูงกว่าความเป็นจริง หรือที่เรียกว่า “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Rent seeking) แต่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นก็ไม่ได้ผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจเสมอไป หากค่าเช่าที่เกิดขึ้นนั้นเป็นค่าเช่าที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการสะสมทุนในการพัฒนาประเทศ และขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับขนาดการแทรกแซงของภาครัฐ

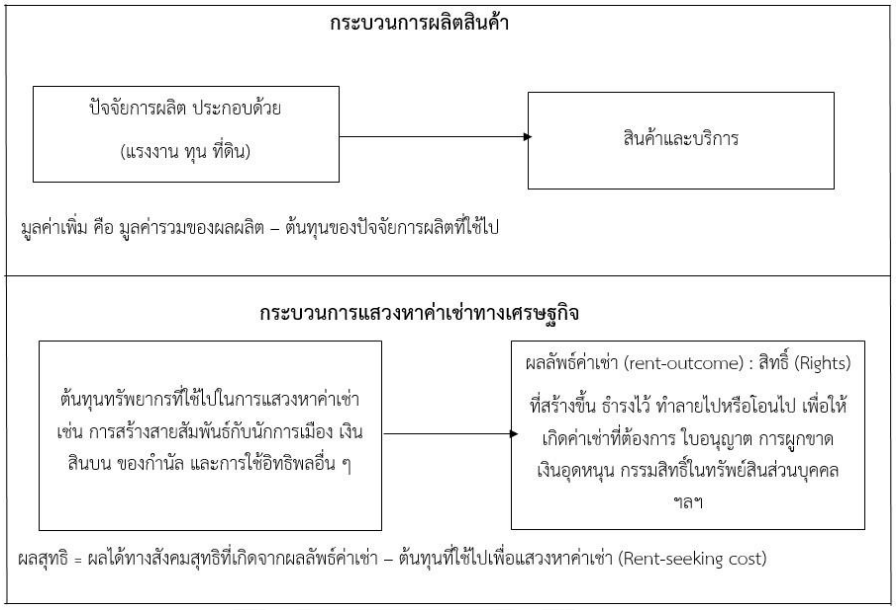
เหตุการณ์ทางการเมืองและโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความเชื่อมโยงกัน ในด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจที่ผูกขาด เช่น ระบบสัมปทานต่าง ๆ ซึ่งอิงกับอำนาจรัฐ ได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินหรือที่เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Economic rent) จำนวนมากแก่นักธุรกิจและเป็นการชักนำให้กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ที่มีแหล่งรายได้จากการสัมปทานมุ่งหน้าเข้าสู่การเมือง ค่าเช่ามีความสัมพันธ์กับขั้นตอนการสะสมทุนของเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ ในประเทศที่เริ่มพัฒนาการทางเศรษฐกิจและอยู่ในขั้นตอนการสะสมทุนขั้นพื้นฐาน (primitive accumulation) ค่าเช่าจากการโอนทรัพยากรเพื่อการสร้างกรรมสิทธิ์ใหม่ ๆ ให้ผู้ประกอบการสามารถสะสมทุนได้เป็นเรื่องที่จำเป็นและเป็นจุดสนใจของผู้แสวงหาค่าเช่า เช่น ค่าเช่าที่ได้จากการคุ้มครองของจากภาครัฐในการแข่งขันการคุ้มครองในระบบกรรมสิทธิ์ เป็นต้น และเมื่อเศรษฐกิจพัฒนาไปได้ขั้นหนึ่ง ค่าเช่าที่เกิดจากการเรียนรู้ ค่าเช่าที่เกิดจากนวัตกรรม หรือการกำกับดูแลเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญกว่าค่าเช่าในขั้นแรก และสุดท้ายผลลัพธ์ของค่าเช่าจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของสถาบันในประเทศนั้น ๆ ว่าสามารถดูแลหรือบริหารจัดการได้ดีเพียงใด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Khan และ Jomo ได้วิเคราะห์ค่าเช่าโดยเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนา โดยใช้ตัวอย่างเป็น เกาหลีใต้ ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ที่รัฐบาลจงใจสร้างค่าเช่าในการเรียนรู้ (Rent for Learning) ให้กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยการให้เงินอุดหนุน พร้อมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ให้กับผู้ที่รับเงินอุดหนุน เรียนรู้ ปรับปรุงเทคโนโลยี คิดค้นนวัตกรรมและเพิ่มผลิภาพให้สินค้าส่งออกได้ตามกำหนดเวลาที่ตั้งเป้าหมายไว้ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลเข้ามาดูแลผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุน ให้สามารถพัฒนาเทคโนโลยีจากขั้นต่ำเป็นขั้นสูงให้ได้ตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ (Chang, 1994)

กระบวนการแสวงหาค่าเช่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะทรัพยากรที่ถูกใช้ไปคือ “ต้นทุนของสังคม” และผู้แสวงหาค่าเช่าได้ใช้ส่วนเกินที่ได้จากค่าเช่ามาเพื่อกำหนดชนิดของค่าเช่าที่เกิดขึ้นในสังคมต่อไป การพิจารณาการแสวงหาค่าเช่าสามารถใช้ตัวแปรทางการเมืองและสถาบันมีอธิบายถึงการแสวงหาค่าเช่าได้

รูป 3 กระบวนการแสวงหาค่าเช่าเป็นกระบวนการเทียบเคียงได้กับกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตรและ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2546) ปรับจาก Khan (2000a)

จากภาพที่ 3 แสดงให้เห็นการแสวงหาค่าเช่าเป็นกระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่ปรกติ ในขณะที่งานเขียนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะงานเขียนของนักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิค เช่น Krueger (1974) มุ่งไปที่ส่วนแรก คือต้นทุนทรัพยากรที่สูญเสียไป โดยไม่คำนึงถึงส่วนหลัง ทั้ง ๆ ที่ผลกระทบรวมของการแสวงหาค่าเช่าต้องขึ้นกับทั้งด้านต้นทุนที่เกิดในการแสวงหา ผลของสิทธิและค่าเช่าที่ได้มา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวลน้อย ตรีรัตน์, 2546)

วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในปี 2540 ทำให้มีการพูดถึงเป็นอย่างมากเกี่ยวกับผลที่ตามมาจากการทุจริตและการแสวงหาค่าเช่าเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสะสมความเสี่ยงและการแสวงหากำไรของกลุ่มนักธุรกิจนำมาซึ่งภาวะฟองสบู่ในที่สุด ทฤษฎีแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคได้

สันนิษฐานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์” (clientelism) และ “พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ” (MacIntyre, 1995) นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจอย่างมากเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่า Gordon Tullock หนึ่งในผู้บุกเบิกโรงเรียนเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ กล่าวว่า “การแสวงหาค่าเช่าเป็นหนึ่งในเหตุผลพื้นฐานของการล้าหลังของเอเชีย ประเทศในเอเชียได้ทำสิ่งนี้มาเป็นเวลานาน” (Tullock, 1980) การแสวงหาลูกค้าและการแสวงหาค่าเช่าเป็นอันตรายต่อการเติบโต บทบาทของรัฐในการส่งเสริมการเติบโตอย่างรวดเร็วในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออกเน้นยำถึงความสำคัญของการป้องกันเจ้าหน้าที่รัฐจากการแสวงหาค่าเช่า (Doner and Ramsay, 2008)

มี 2 ประเด็นที่สำคัญในการยกมาอธิบายถึงปัญหาของประเทศไทย โดยหลัก ๆ คือการเน้นไปที่การทุจริต คอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่า ประการแรกคือ ในอดีตที่ผ่านมาการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงก่อนปี 2540 หากการคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่านั้นสร้างความเสียหายให้กับประเทศไทย แล้วเศรษฐกิจไทยเติบโตเร็วได้อย่างไร และประการที่สองเกี่ยวกับช่วงการเกิดวิกฤต การมุ่งเน้นไปที่ระบบพวกพ้อง (cronyism) และการแสวงหาค่าเช่าที่ไม่ได้คำนึงถึงการเกิดวิกฤตอย่างฉับพลันของไทย พวกเขาไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมการเติบโตอย่างรวดเร็วถึงกลายเป็นการเติบโตที่ติดลบในทันที (Khan, 2008) เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเข้าใจบริบทการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจในการเมืองของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมารวมถึงการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.2 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงต้นทศวรรษ 2500 โครงสร้างการผลิตของไทยเปลี่ยนแปลงเป็นค่อนข้างมาก การเปลี่ยนแปลงจากที่เคยมีภาคเกษตรกรรมเปลี่ยนสู่การขับเคลื่อนด้วยภาคอุตสาหกรรมและบริการ ระบบเศรษฐกิจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตมากขึ้น ถูกผลักดันให้เข้าสู่การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศแบบใหม่ขึ้น โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย มีการพัฒนาจากระบบทุนนิยมโดยรัฐ (State capitalism) เป็นระบบเศรษฐกิจเสรี (free enterprise system) และพัฒนาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) สู่การผลิตเพื่อการส่งออก (export promotion) แต่มีลักษณะโครงสร้างการผลิตที่กระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรไม่กี่สาขา และพึ่งพาเงินลงทุนโดยตรงจาก

ต่างประเทศเป็นหลัก (พีระ เจริญพร, 2558) มีการเปิดให้นายทุนต่างชาติโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและยุโรปตะวันตกเข้ามาทำการลงทุนโดยตรง (Direct Investment) ได้อย่างเต็มที่ ในขณะเดียวกัน องค์กรระหว่างระหว่างประเทศอย่าง ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ก็เข้ามามีบทบาทโดยการเสนอให้รัฐบาลไทยปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของทุนนิยมศูนย์กลาง

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและส่งออก เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูง จนในปี พ.ศ. 2519 ธนาคารโลกได้ยกระดับประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มล่าง (Lower middle-income country) โดยมีรายได้ประชาชาติอยู่ที่ 420 เหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคนต่อปี ประเทศไทยก็ค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนจากการเป็นประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างมากในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 จากการลงทุนจากต่างประเทศและการส่งออกที่เป็นปัจจัยหลักผลักดันการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย โดยปัจจัยดังกล่าวทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีลักษณะที่เปิดกว้างมากขึ้น

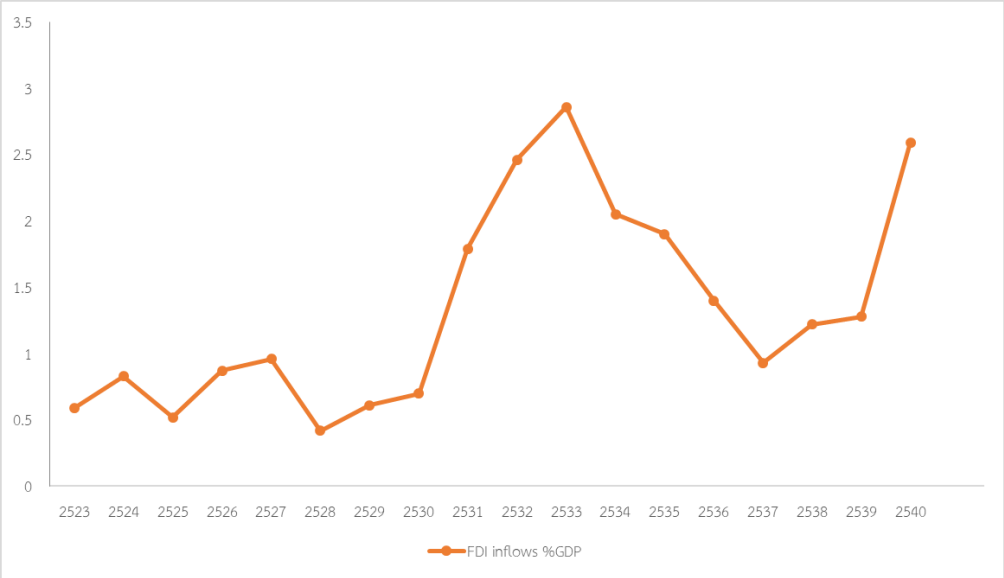
ด้านโครงสร้างประชากร มีการเปลี่ยนแปลงประชากรที่สำคัญเนื่องมาจากอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรลดลงเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี เมื่อทศวรรษ 2490 และเหลือเพียงร้อยละ 1 ต่อปี เมื่อต้นทศวรรษ 2530 แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนคนในวัยทำงานเพิ่มขึ้นสูงสุดเมื่อทศวรรษ 2510 และ 2520 เพราะอัตราการเกิดตั้งแ ต่สมัยทศวรรษก่อนหน้านั้นมีอัตราที่สูง การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในช่วงนี้นอกจากปัจจัยทุนและแรงงานแล้ว พบว่าการเติบโตยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีด้วย Pranee and Chalongprob (1996) ศึกษาการเจริญเติบโตของไทยในช่วงทศวรรษ 2530 โดยใช้เครื่องมือ Total Factor Productivity (TFP)[27] พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงคือการสะสมทุน ในขณะที่บทบาทของภาครัฐและเอกชน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค มีอิทธิพลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย

การเติบโตของการสะสมทุนภายในประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งมีผลมาจากการที่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมากขึ้น โดยที่ FDI ได้เข้ามามีบทบาทในไทยตั้งแต่การลงนามใน “สนธิสัญญาเบาว์ริง” (Bowring

[27] เป็นดัชนีที่ใช้วัดผลิตภาพของปัจจัยทุกชนิดที่มีใช้ในการผลิต ซึ่งสามารถคำนวณได้ด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติและบัญชีการเติบโต (Growth Accounting)

Treaty) กับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 หลังจากนั้น FDI ก็มีบทบาทกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยมาโดยตลอด และเริ่มมีบทบาทต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้นตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 ส่วนหนึ่งมาจากการแข็งค่าของเงินเยน (Plaza Accord)[28] ในปี พ.ศ. 2528 ที่กลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโดยการผลักดันของสหรัฐฯ ตกลงให้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงิน ดอลลาร์ สรอ. กับเงินเยน และเงินสกุลหลักอื่น ๆ ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้เงินเยนแข็งค่ามากขึ้นจากระดับ 250 เยนต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี พ.ศ. 2527 เป็น 120 เยนต่อดอลลาร์ สรอ. ในปี พ.ศ. 2530 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสามารถทางการแข่งขันของสินค้าส่งออก ทำให้ญี่ปุ่นต้องหันไปใช้ประเทศอื่นที่ต้นทุนต่ำกว่าเป็นฐานในการผลิตเพื่อการส่งออกแทน และเพื่อเป็นการสร้างแรงกดดันต่อประเทศคู่แข่งทางการค้าให้ต้องย้ายฐานการผลิตตาม ญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIEs) เริ่มเข้ามาลงทุนในไทยเนื่องจากต้องการหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ อาทิ ค่าแรงราคาถูก FDI การไหลเข้าของเงินลงทุนจากต่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 2520 ในระดับสูงเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 1.7 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อปี หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.8 ของ GDP

รูป 4 แสดงมูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2540

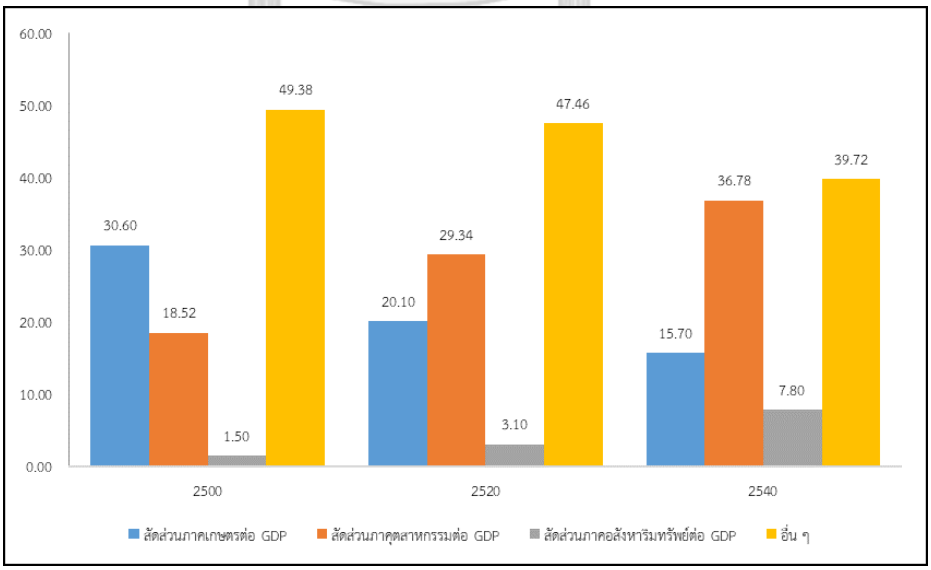


ที่มา : World Bank (https://data.worldbank.org)

[28] Plaza Accord เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่าง 5 ประเทศ ประกอบไปด้วย สหรัฐฯ เยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และญี่ปุ่น เพื่อแทรกแซงตลาดอัตราแลกเปลี่ยนโดยการลดค่าเงินดอลลาร์ ซึ่งมีผลทำให้หลังจากนั้น เกิดกระแสบริษัทญี่ปุ่นออกมาลงทุนโดยตรงจากต่าประเทศเป็นจำนวนมาก

ไม่เพียงแต่การเพิ่มขึ้นของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอย่างรวดเร็วเท่านั้น ยังมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมลดลงจากภาคการผลิตที่มีสัดส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 30.6 ของ GDP ในช่วงต้นทศวรรษ 2500 เหลือเพียงร้อยละ 20.1 ในช่วงทศวรรษ 2520 และเหลือเพียงร้อยละ 10.5 ในปี 2539 ในขณะที่ภาคหัตถอุตสาหกรรม ที่มีสัดส่วนร้อยละ 15.7 ของ GDP ในช่วงต้นทศวรรษ 2500 แต่เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ส่งผลให้สัดส่วนของภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงต้นทศวรรษ 2530 โดย มีสัดส่วนร้อยละ 32.5 ของ GDP ในปี 2540 ในส่วนของภาคบริการซึ่งมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของภาคการผลิตทั้งหมดมีขนาดค่อนข้างคงที่ แต่อย่างไรก็ตามมีการเปลี่ยนแปลง เช่นในภาคการธนาคาร การประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ ที่ถึงแม้ว่าจะมีสัดส่วนต่อ GDP น้อยเพียงแค่ร้อยละ 1.5 เมื่อต้นทศวรรษ 2500 แต่ก็เติบโตขึ้นเป็นร้อยละ 3.1 ในทศวรรษ 2520 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.8 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2537 สัดส่วนของแรงงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ในช่วงทศวรรษ 2530 สัดส่วนแรงงานของภาคเกษตรลดลงจากร้อยละ 64 ของแรงงานทั้งหมดในปี พ.ศ. 2530 เหลือร้อยละ 50 ในปี 2539 ในขณะที่ภาคแรงงานอุตสาหกรรมและบริการมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น จากร้อยละ 12 ในปี พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2540

รูป 5 การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและภาคอสังหาริมทรัพย์ต่อ GDP



ที่มา : World Bank (https://data.worldbank.org)

ในช่วงทศวรรษ 2520 นี้ เงินทุนส่วนใหญ่มาจากญี่ปุ่น ซึ่งส่วนมากเป็นการลงทุนในกิจการประกอบรถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นโดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ[29] ทั้งเพื่อใช้ในประเทศไทยและเพื่อการส่งออก ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของไทยและญี่ปุ่นมีพัฒนาการที่ดีขึ้น โดยเฉพาะในทศวรรษที่ 2520 ที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีการลงทุนด้านวัฒนธรรม เช่น การให้การสนับสนุนด้านการศึกษา นักวิชาการ สื่อ ให้มีโอกาสไปรู้จักสังคมญี่ปุ่นมากขึ้น บริษัทญี่ปุ่นที่เข้ามาลงทุนในไทยส่วนใหญ่เลือกถือหุ้นและให้คนไทยเป็นเจ้าของกิจการส่วนใหญ่ และยอมให้หุ้นส่วนคนไทยบริหารด้านการตลาด การทำสัญญากับรัฐบาลและการประชาสัมพันธ์ ซึ่งการร่วมทำธุรกิจกับบริษัทญี่ปุ่นช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้กับธุรกิจชั้นนำของไทย

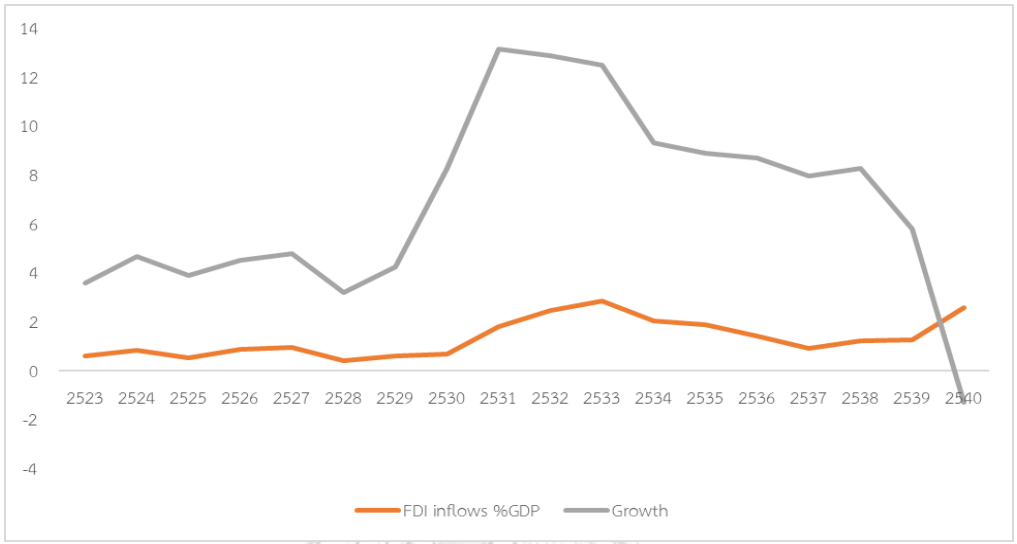
การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ นั้นมีผลต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยมาก โดยในช่วงแรกการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เข้ามาในไทยจะอยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตโดยเป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า FDI ต่อมาจึงเริ่มมีการลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ส่วนหนึ่งมาจากการที่ภาครัฐของไทยไทยมีนโยบายส่งเสริมการส่งออกและให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ส่งออก และเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตมาผลิตสินค้าสำเร็จรูป ชิ้นส่วนและอุปกรณ์มากขึ้นในระยะต่อมา

Tongdee K. (1994) พบว่า ในช่วงทศวรรษ 1980 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการสะสมทุนภายในประเทศ ร้อยละ 74 และเพิ่มการส่งออกของไทย ร้อยละ 29 สอดคล้องกับผลการศึกษาของ เสถียร บุญเรือง (2535) ที่พบความสัมพันธ์ระหว่าง การลงทุนและการส่งออก ว่ามีส่วนทำให้เศรษฐกิจของไทยเติบโต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[29] (คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2561 หน้า 279)

รูป 6 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2540



ที่มา : World Bank (https://data.worldbank.org)

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีส่วนช่วยให้เกิดการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เห็นได้จากตัวเลขจำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้น จากโครงการที่ชาวต่างชาติขอรับการสนับสนุนการลงทุนจาก BOI และในด้านการพัฒนาและการวิจัย การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังมีส่วนช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมที่เข้าไปลงทุนอีกด้วย ขึ้นอยู่กับชนิดหรือประเภทของการลงทุนจากต่างประเทศนั้นถูกนำไปลงทุนในโครงการประเภทใด การนำสินค้าทุนหรือเทคโนโลยีใหม่ รวมทั้งกระบวนการผลิตรูปแบบใหม่เข้ามาใช้ในไทย จะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ และถ่ายทอดไปยังบริษัทภายในประเทศได้ รวมถึงการพัฒนาด้านทักษะที่เกิดจากการฝึกอบรมจากทางบริษัทโดยตรง หรือการเรียนรู้จากขั้นตอนการลงมือทำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.3 บทบาทการกำกับดูแลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

ความต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจจากการเกษตรเป็นอุตสาหกรรมให้มากขึ้น จากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามาในไทยมากขึ้น จึงมีนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ออกมาเพื่อเป็นการดึงดูดความสนใจของนักลงทุน เมื่อพิจารณาการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย พบว่า นักลงทุนต่างชาติมุ่งความสนใจไปที่การแสวงตลาดภายในประเทศ ปัจจัยด้านแรงงานและค่าจ้าง ตามลำดับ ก่อนจะให้ความสนใจในเรื่องของการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี เป็นปัจจัยถัดมา แต่ด้วยประเทศไทยยังคงเป็นประเทศกำลังพัฒนา กลไกการทำงานของตลาดภายในประเทศยังไม่สมบูรณ์ อีกทั้ง ความสามารถด้านการแข่งขัน หรือขนาดตลาดยังไม่สามารถรองรับการแข่งขันได้อย่างเต็มที่ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมาตรการต่าง ๆ มากระตุ้น และเลือกใช้การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ที่เป็นแนวทางที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เลือกใช้ และเปิดเสรี เพื่อให้เอื้อต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

3.3.1 การให้สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

Halvorsen (1995) กล่าวว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่แล้วมาจากความต้องการชดเชยการบกพร่องของตลาดหรือภาครัฐเอง ไม่ว่าจะเป็นด้านขีดความสามารถ ข้อจำกัดด้านกฎหมาย เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุนของนักลงทุน ตั้งแต่การลงนามใน “สนธิสัญญาเบาว์ริง” (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ.2398 หลังจากนั้น FDI ก็มีบทบาทกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยมาโดยตลอด แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการจัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม”[30] ขึ้นในปี พ.ศ. 2497 เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการลงทุนในด้านอุตสาหกรรมและกำหนดนโยบายสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ที่จะมุ่งเน้นส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและสนับสนุนบทบาทของภาคเอกเป็นผู้ลงทุนแทนภาครัฐ หากพิจารณาจากจำนวนนักลงทุนที่เข้าตาม พ.ร.บ. นี้ พบว่ามาตรการต่าง ๆ ยังไม่เป็นที่ดึงดูดนักลงทุนมากนัก เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและขั้นตอนที่ยุ่งยากในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ

ต่อมาจึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 และตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพิ่กิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 ขึ้นมาใหม่ ซึ่งมีการให้สิทธิประโยชน์ส่งเพื่อส่งเสริมการลงทุนที่ชัดเจนมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัฒน์ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาได้ทำให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงบริบทของการส่งเสริมการลงทุน โดยการหันมาให้

[30] ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. 2508

ความสำคัญกับกิจกรรมประเภทอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น จึงทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนนั้นมีการปรับปรุงและแก้ไขมาโดยตลอด

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ภาครัฐไทยได้ใช้ภาษีอากรเป็นการตั้งกำแพงภาษีเพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้า เพื่อเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ การตั้งกำแพงภาษีครั้งสำคัญของไทยในปี พ.ศ. 2507 หลังจากนั้นกำแพงภาษีของไทยก็ถูกเสริมสร้างความแข็งแกร่งมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นต้นมา ในครั้งที่เศรษฐกิจไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลทางการค้าควบคู่กับการขาดดุลการชำระเงินในช่วงปี พ.ศ. 2512-2514 ภาครัฐได้ติดสินใจปรับขึ้นอากรขาเข้ามากกว่า 200 รายการ เพื่อสกัดการนำเข้า โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะลดการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และอีกนัยหนึ่งคือการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย

การเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มล่าง (Lower middle-income country) ในปี พ.ศ. 2519 ทำให้ภาครัฐพยายามที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการเป็นประเทศเกษตรกรรมเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2520 จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนโดยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายการส่งเสริมการลงทุนครั้งสำคัญของประเทศไทย โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีเป็นต้น[31] แต่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการลดอัตราภาษีศุลกากรไทยที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ภาครัฐมีความต้องการที่ลดกำแพงภาษีโดยการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรลง และลดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่ต้องล้มเหลวเนื่องจากได้รับการต่อต้านจากกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมและการเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการคลัง อันมีผลมากจากนโยบายการคลังในช่วงปี พ.ศ. 2523-2524 และการหดตัวของภาวะรายได้ จากการถดถอยของภาวะเศรษฐกิจ กระทรวงการคลัง ณ ขณะนั้นจึงคัดค้านการปรับลดอัตราอาการขาเข้าที่จะส่งผลให้รายได้ของภาครัฐนั้นลดลง นอกจากนี้ การปกป้องอุตสาหกรรมของไทยมีขึ้นอย่างเข้มข้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2528 ไทยได้ปรับขึ้นอัตราภาษีอากรขาเข้าของสินค้าหลานชนิด เช่น บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป สินค้าขั้นกลาง และวัตถุดิบ (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2538)

[31] (กรมสรรพากร, ม.ป.ป.): อ้างถึงแล้ว

ด้วยความที่ประเทศไทยยังต้องการทุน (Capital) เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้น นโยบายของ BOI จึงเป็นการเน้นไปที่การให้สิทธิประโยชน์ที่แบ่งตามเขตการลงทุนที่มีโครงสร้างการพัฒนาที่แตกต่างกัน โดยจัดแบ่งเขตการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีออกเป็น 3 เขตตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

เขต 1 ประกอบด้วย 6 จังหวัดในส่วนกลางได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

เขต 2 ประกอบด้วย 12 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรีฉะเชิงเทรา ชลบุรีนครนายก พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง ราชบุรี สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง

เขต 3 ประกอบด้วย 58 จังหวัด แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 36 จังหวัด และ 22 จังหวัดรายได้ต่ำ ดังนี้

36 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรีชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พังงา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรีเพชรบูรณ์ มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ระนอง ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย สงขลา สระแก้ว สิงห์บุรีสุโขทัย สุราษฎร์ธานีอุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

22 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ นครพนม นราธิวาส น่าน บุรีรัมย์ ปัตตานี พะเยา แพร่ มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สุรินทร์ หนองบัวลำภู ชัยภูมิ หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี และอำนาจเจริญ

โดยเขต 3 จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีมากที่สุด อาทิ ยกเว้นภาษีนิติบุคคลเป็นจำนวน 8 ปี ยกเว้นอากรขาข้า หักค่าใช้จ่าย 2 เท่าสำหรับค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำประปา และหักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ส่วนเขต 2 และ 1 จะได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีน้อยโดยลดหลั่นกันลงมาตามความเจริญของเขตการลงทุน[32]

[32] (กรมสรรพากร, ม.ป.ป.): อ้างถึงแล้ว

ตารางที่ 15 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการลงทุนเขต 1 และ 2

สิทธิประโยชน์	เขต 1		เขต 2	
	ในนิคมฯ ที่ได้รับการส่งเสริม	นอกนิคมฯ	ในนิคมฯ ที่ได้รับการส่งเสริม	นอกนิคมฯ
ยกเว้นหรือลดหย่อยอากรขาเข้าของเครื่องจักร	50%	50%	ยกเว้น	50%
ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและเงินปันผล	3 ปี	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	7 ปี	3 ปี
ยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นเพื่อการผลิต	1 ปี	1 ปี	1 ปี	1 ปี
ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์
หักค่าขนส่ง ไฟฟ้า ประปา 2 เท่า	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์
หักค่าติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์
ลดหย่อยอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นเพื่อผลิตจำหน่ายในประเทศ	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์

สำหรับเขต 1 และเขต 2 ถือเป็นเขตพื้นที่ที่สาธารณูปโภคพื้นฐานมีความพร้อมสำหรับนักลงทุน แล้วดังนั้น การให้มาตรการภาษีเพื่อดึงดูดการลงทุนจึงไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์มากเท่ากับเขต 3 ที่ถือว่าเป็นพื้นที่ที่ยังไม่พัฒนาสำหรับนักลงทุน

ตารางที่ 16 สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการลงทุนเขต 3

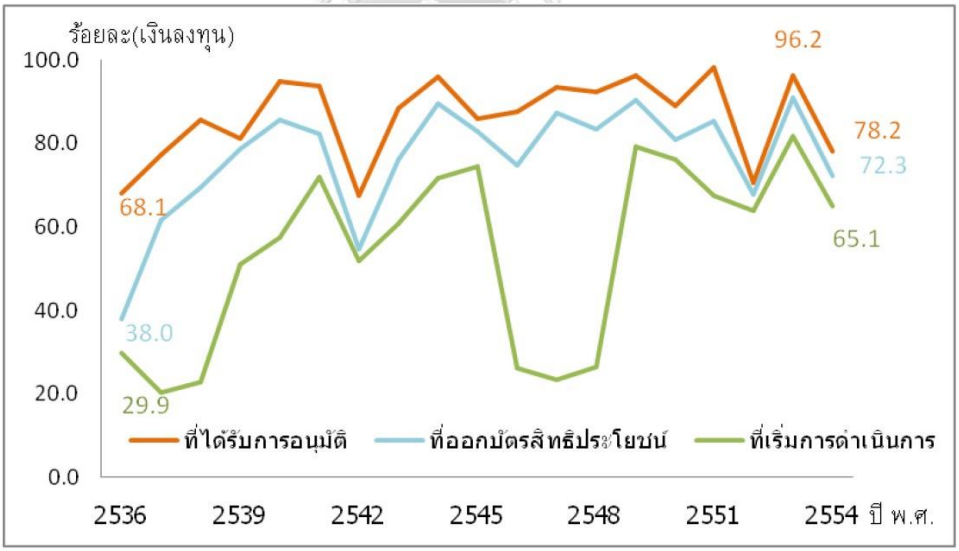
สิทธิประโยชน์	เขต 3 (36 จังหวัด)		เขต 3 (22 จังหวัด)	
	ในนิคมฯ ที่ได้รับการส่งเสริม	นอกนิคมฯ	ในนิคมฯ ที่ได้รับการส่งเสริม	นอกนิคมฯ
ยกเว้นหรือลดหย่อยอากรขาเข้าของเครื่องจักร	ยกเว้น	ยกเว้น	ยกเว้น	ยกเว้น
ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและเงินปันผล	8 ปี	8 ปี	8 ปี	8 ปี
ยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นเพื่อการผลิต	5 ปี	5 ปี	5 ปี	5 ปี
ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี	5 ปี	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	5 ปี	5 ปี
หักค่าขนส่ง ไฟฟ้า ประปา 2 เท่า	ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ได้รับสิทธิประโยชน์	ได้รับสิทธิประโยชน์
หักค่าติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก	ได้รับสิทธิประโยชน์	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ได้รับสิทธิประโยชน์	ได้รับสิทธิประโยชน์
ลดหย่อยอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นเพื่อผลิตจำหน่ายในประเทศ	ลดหย่อนร้อยละ 75 เป็นเวลา 5 ปี ให้คราวละ 1 ปี (ยกเว้นนิคนอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคม/เขตอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง)	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์	ลดหย่อนร้อยละ 75 เป็นเวลา 5 ปี ให้คราวละ 1 ปี	ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

นักลงทุนที่ลงทุนในเขต 3 จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีมากที่สุด เนื่องจากพื้นที่ในเขต 3 ถือว่าเป็นเขตห่างไกลความเจริญและห่างไกลจากกรุงเทพมหานครและยังเป็นพื้นที่ที่ยังไม่เจริญเมื่อเปรียบเทียบกับเขต 1 และเขต 2 ดังนั้น เพื่อเป็นการจูงใจนักลงทุน

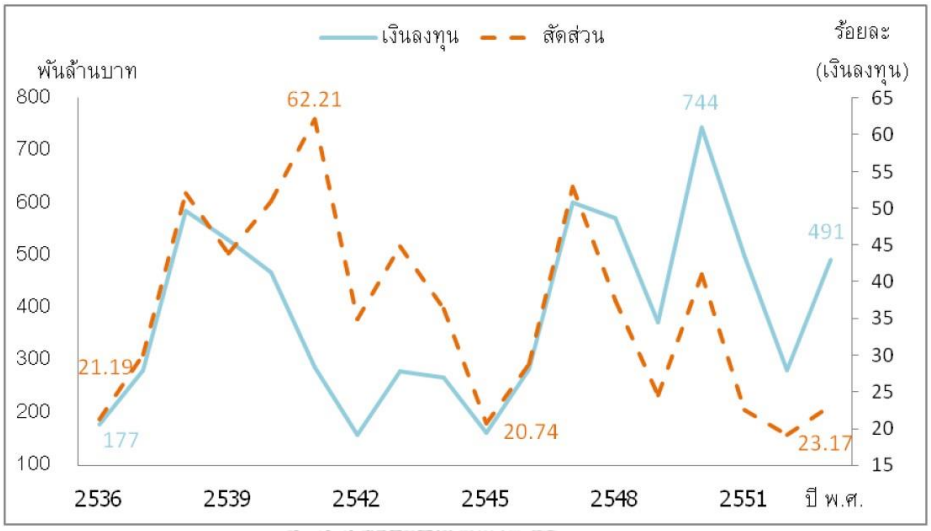
ผลของการให้สิทธิประโยชน์ต่อการลงทุน วริทธิ์ คัมภีร์ (2554) พบว่า จำนวนเงินลงทุนในโครงการของที่ได้รับการอนุมัติการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะมีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20-60 ของการลงทุนในภาคเอกชนทั้งหมด หรือมีสัดส่วนเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 36 ของการลงทุนภาคเอกชนทั้งหมด และนอกจากจะดึงดูดการลงทุนละการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยังสามารถทำให้เกิดการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น โดยพบว่า จำนวนแรงงานในกิจการที่ได้รับการให้สิทธิประโชน์นั้น ในแต่ละปีประมาณ 1 แสน ถึง3 แสนอัตตรา หรือเฉลี่ยที่ร้อยละ 0.3-0.9 ต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด

รูป 7 สัดส่วนเงินลงทุนต่อการการลงทุนภาคเอกชนและอัตราการขยายตัวของเงินลงทุนในโครงการที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2544



ที่มา : วริทธิ์ คัมภีร์ (2554)

รูป 8 จำนวนแรงงานในกิจการที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุน ในช่วงปี พ.ศ. 2536 - 2544



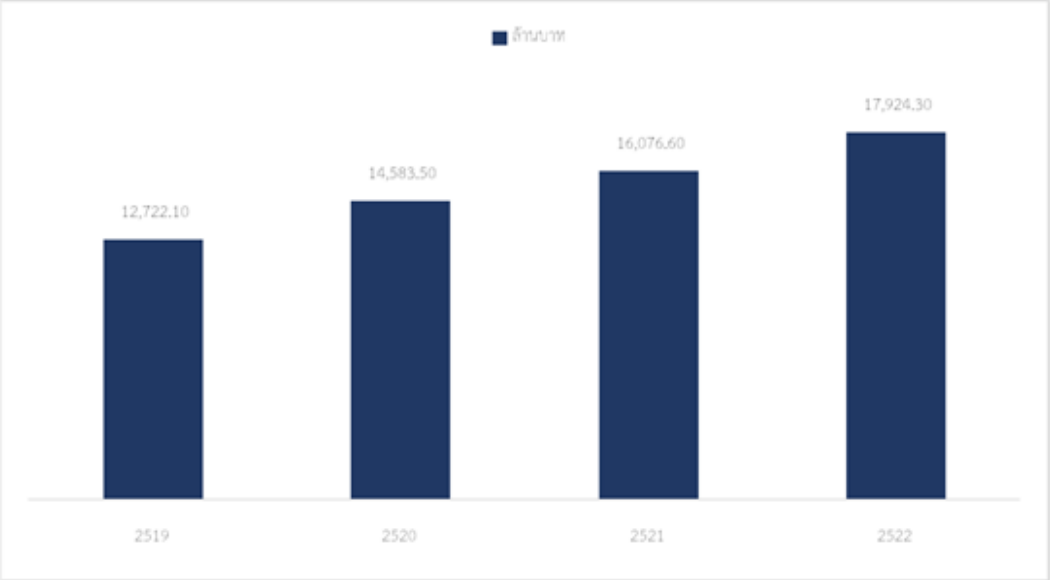
ที่มา : วริทธิ์ คัมภีร์ (2554)

นอกจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแล้วยังพบว่า ความพยายามดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้เข้ามาสู่ประทศไทยมากขึ้นนั้น ส่งผลให้ภาครัฐเร่งเข้ามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานโดยการทุ่มเงินงบประมาณจำนวนมากไปกับการระดมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจจากภาคการผลิตอุตสาหกรรม และเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น นโยบายการสร้างถนนยุทธศาสตร์ เป็นต้น จากการเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศไทยในทศวรรษ 2520 ส่งผลให้รัฐบาลเน้นการพัฒนาและลงทุนด้านอุตสาหกรรม สาธารณูปโภค การท่องเที่ยวและการบริการเพื่อให้เกิดรายได้เข้าประเทศมากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รูป 9 งบประมาณด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 – 2522

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : สำนักงบประมาณ

ผลจากการดำเนินโยบายการคลังดังกล่าวส่งผลให้เกิดการขาดวินัยทางการคลัง การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.6 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2519 เป็นร้อยละ 4.8 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2521 ขณะที่การขาดดุลบัญชีเงินสดของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.6 ต่อปี ในระหว่างปี พ.ศ. 2519-2521 จากที่เคยขาดดุลร้อยละ 1.9 ในปี พ.ศ. 2518 ส่งผลให้ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงอยู่ในสภาพอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ภาระหนี้ต่างประเทศของไทยเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศมากจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเป็นส่วนใหญ่ (วิวัฒน์ชัย อัตถากร, 2530)

ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทำให้ภาครัฐต้องมีมาตรการแก้ไขทั้งปัญหาที่เร่งด่วน เช่น การฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากราคาน้ำมัน และปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขระยะยาว เช่น ปัญหาภาระหนี้สินต่างประเทศ รัฐบาลพยายามรักษาเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศด้วยการปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝาก เพื่อให้ระดมเงินออมภายในประเทศให้ได้มากขึ้นและอีกทางหนึ่งเพื่อป้องกันการไหลออกของเงินตราต่างประเทศนอกจากนี้ยังมีการใช้มาตการส่งเสริมในบางประการ เช่น การชะลอการนำเข้า การพยุงราคาสินค้าเกษตร ขณะเดียวกันก็มีการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ

โดยเฉพาะโครงการสร้างงานในชนบทเพื่อลดอัตราการว่างงานในประเทศ แต่มาตรการดังกล่าวเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องประสบกับภาวะปัญหาการใช้จ่ายที่เกินตัว และไม่สามารถแก้ปัญหาการว่างงานในชนบท ให้ประชาชนมีงานทำอย่างถาวรได้ ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินจำนวนมากเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สำหรับภาคเอกชน รัฐบาลได้ใช้มาตรการส่งเสริมเพื่อให้มีการลงทุนมากขึ้นเพื่อรักษาระดับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเอาไว้ทำให้เกิด “ภาวะการใช้จ่ายเกินตัว”

ภาครัฐจึงได้ตัดสินใจเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ หันมาใช้นโยบายเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ชะลอโครงการลงทุนที่ต้องทุนจำนวนมากในหลายโครงการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ สนับสนุนแผนงานที่ใช้เงินลงทุนน้อย ใช้มาตรการลดหนี้ต่างประเทศและให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากได้ตามภาวะตลาด บทบาทของภาครัฐในช่วงนี้จึงลดการกำกับดูแลลงและหันมาให้ความสำคัญกับการทำงานเสรีตามกลไกตลาด นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศหัก ณ ที่จ่าย เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย

เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างมากในช่วงต้นทศวรรษ 2530 จากการลงทุนจากต่างประเทศและการส่งออกที่เป็นปัจจัยหลักผลักดันการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย โดยปัจจัยดังกล่าวทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีลักษณะที่เปิดกว้างมากขึ้น ภาครัฐจึงเข้ามามีบทบาทมากขึ้นทั้งการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการควบคุมกลไกราคาสินค้า และการลงทุนในโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน การอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถระดมทุนได้โดยการกู้ยืมจากต่างประเทศเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือการที่รัฐบาลทุ่มเงินงบประมาณจำนวนมากไปกับการระดมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับหลังจากปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางการคลังที่ดีขึ้นของไทยส่งผลให้ความจำเป็นของภาครัฐที่เคยพึ่งพิงรายได้จากภาษีนั้นลดลง เป็นช่วงเดียวกับที่การเติบโตของระบบทุนนิยมอนุรักษ์ (Capital capitalism) การล่มสลายของระบบสังคมนิยมในประเทศต่าง ๆ มีผลให้แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีกลายเป็นกระแสหลักของโลกมากขึ้น การลดการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศไทยจึงเริ่มต้นจากช่วงปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา การเปลี่ยนที่สำคัญคือการลดการปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์ในปี พ.ศ. 2534 การปรับลดอากรขาเข้าของสินค้า 9 กลุ่ม รวม 2,990 รายการ หรือประมาณร้อยละ 39 ของของจำนวนพิกัดรายการทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 57 ของมูลค่าการนำเข้าในปี พ.ศ. 2536 และการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากร ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 เป็นการตัดสินใจครั้งสำคัญของการปฏิรูปภาษีศุลกากร เป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายที่มีผลต่อโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยกระทรวงการคลังได้ปรับลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้ารวม 20 กลุ่ม จำนวน 6,898 รายการ ซึ่งมี

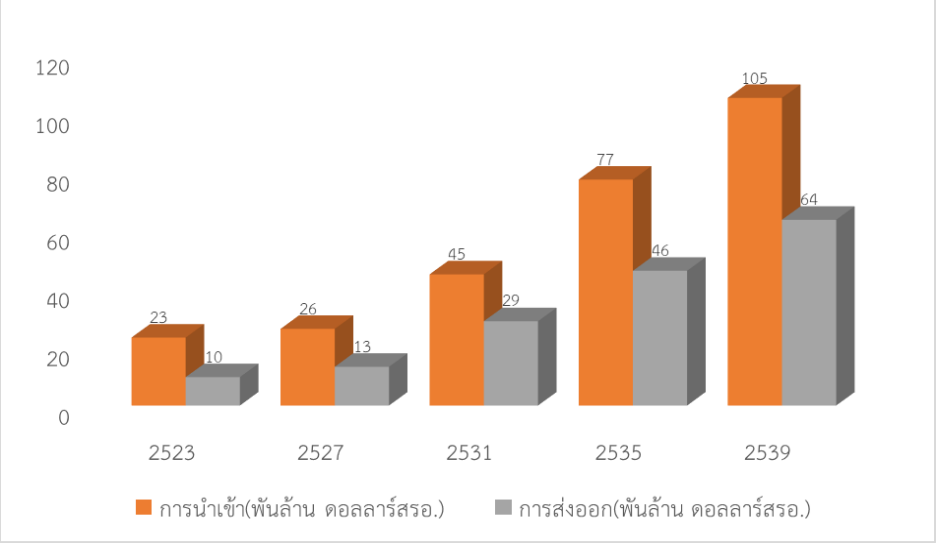
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผลให้อัตราอากรขาเข้าเฉลี่ยของไทยนั้น ลดลงจาก ร้อยละ 0.24 ในปี 2537 เหลือร้อยละ21.26 ในปี พ.ศ. 2538 และร้อยละ17.01 ในปี พ.ศ. 2540 (รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, 2538)

3.3.2 บทบาทการกำกับดูแลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เศรษฐกิจของไทยก็ได้มีการปรับเปลี่ยนในหลายด้าน ๆ การใช้นโยบายส่งเสริมการค้าและการลงทุน และในฉบับที่ 3 ไทยได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นอุตสาหกรรมส่งเสริมการส่งออกและใช้แรงงานเข้มข้น แต่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5-6 ได้หันมาเน้นการแข่งขันกับต่างประเทศและการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยการดำเนินนโยบายส่งเสริมการส่งออก (Export-Oriented police) และการเปิดเสรีทางการค้า โดยการลดกำแพงภาษี งานวิจัยจำนวนหนึ่งพยายามศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศ กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น Frankel, Romer, and Cyrus (2000) โดยมีลักษณะเป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ด้วยข้อมูลระหว่างประเทศจำนวนมาก พบว่าสัดส่วนของการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือตัวชี้วัดการเปิดประเทศอื่นเป็นตัวกำหนดอัตราการเติบโตของประเทศที่สำคัญ โดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกในช่วงทศวรรษที่ 2530 การส่งออกของประเทศขยายตัวในอัตราที่สูงเฉลี่ยร้อยละ 20 ต่อปี ในขณะที่การนำเข้าก็ขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าการส่งออกคือ เฉลี่ยร้อยละ 21.6 ต่อปี ทำให้สัดส่วนของภาคต่างประเทศในระบบเศรษฐกิจไทยเพิ่มสูงขึ้น

รูป 10 สัดส่วนการนำเข้าและส่งออกของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2539



ที่มา: World Bank (https://data.worldbank.org)

ในประเทศกำลังพัฒนา การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนอกจากจะมีบทบาทในการช่วยเหลือด้านเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว การถ่ายทอดเทคโนโลยี (Spillover effect) ยังเป็นอีกปัจจัยสำคัญ เพราะการเรียนรู้เทคโนโลยีจะช่วยในเรื่องของยกระดับผลิตภาพ (Productivity) และความสามารถทางการแข่งขันในระยะยาวให้กับประเทศได้ โดยการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ มีช่องทางหลักในการส่งผ่าน 3 ช่องทางด้วยกัน

1. การถ่ายทอดเทคโนโลยีผ่านการเรียนรู้ โดยการเลียนแบบจากการเห็นบริษัทต่างชาติใช้เทคโนโลยี วิธีการผลิตหรือตลาดนั้น ๆ (Demonstration effect)

2. การถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยการเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรม เป็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีแนวตั้ง (Vertical spillover) ผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมการผลิตในขั้นต่าง ๆ โดยที่พบส่วนมากจะเน้นไปที่ความเชื่อมโยงไปข้างหลังของ MNEs กับการผลิตขั้นกลาง – ต้นน้ำ

3. การถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยการเคลื่อนย้ายแรงงาน เกิดจากการที่บุคลากรที่เคยทำงานให้บริษัทข้ามชาติถูกจ้างให้มาทำงานกับบริษัทท้องถิ่น หรือออกมาประกอบกิจการเป็นของตนเองและได้นำเอาสิ่งที่เรียนรู้มาใช้[33]

สำหรับประเทศไทยในช่วงแรกของการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้น บทบาทการพัฒนาเศรษฐกิจไทยที่ภาคเอกชนมีบทบาทนำ การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เผื่อผลักดันและส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกอื่น ๆ ในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนาในช่วงต้นทศวรรษ 2510 ที่ประเทศไทยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) ภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการลงทุนผ่าน BOI เนื่องด้วย ณ ขณะนั้น ไทยไม่มีเทคโนโลยีเป็นของตนเอง การลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ อุตสาหกรรมหนัก อาทิ ปูนซีเมนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และรถยนต์ อีกกลุ่มหนึ่งคือ อุตสาหกรรมเบา อาทิ เสื้อผ้าและสิ่งทอ สินค้าอุปโภคบริโภค และชิ้นส่วน ซึ่งกลุ่มทุนท้องถิ่น (Local Capitalist) จำนวนหนึ่งถือกำเนิดจากนโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านี้ โดยการก่อตั้งของบริษัทจีนร่วมกับญี่ปุ่น โดยมีหุ้นส่วนเป็นคนไทย เนื่องจากข้อจำกัดของแต่ก็จำกัดการถือหุ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งการนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางเข้ามาเพื่อทำการผลิต ทำให้ไทยขาดดุลการค้ากับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[33] เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2550) “โครงการบทบาทของบริษัทข้ามชาติในประเทศไทย”

ประเทศอุตสาหกรรมคู่ค้าโดยเฉพาะญี่ปุ่นมาโดยตลอด (เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์, 2559) การถ่ายทอดเทคโนโลยีในช่วงแรกที่เกิดขึ้นในไทย จึงเป็นลักษณะที่มาจากการร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ

ก่อนที่ในช่วงทศวรรษ 2520-2530 ไทยจะเน้นการส่งออกที่มากขึ้น ผลมาจากเงินลงทุนที่ไหลเข้ามาจากข้อตกลง Plaza accord ส่วนใหญ่เข้าสู่ภาคการผลิตตามนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Oriented Industrialization) อัตราการเติบโตของยอดส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเฉลี่ยสูงถึงประมาณร้อยละ 25 ต่อปี ส่งผลให้ไทยกลายเป็นประเทศผู้ส่งออกที่เติบโตเร็วที่สุดแห่งหนึ่งของโลก[34] บรรษัทข้ามชาติเริ่มมีบทบาทมากขึ้น นอกจากจะเป็นผู้ร่วมลงทุนในการผลิตแล้วยังเป็นผู้หาตลาดส่งออกไปยังสหรัฐฯ ยุโรป และญี่ปุ่นให้อีกด้วย กลุ่มทุนธุรกิจได้รับเทคโนโลยีจากต่างประเทศผ่านการซื้อใบอนุญาต รับจ้างผลิตโดยไม่มีแบรนด์ของตนเอง (Original Equipment Manufacturer) และบริษัทร่วมทุน ภาครัฐไทยใช้โอกาสนี้ในการใช้บริษัทข้ามาติช่วยพัฒนาและผลักดันธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อย (SMEs) ควบคู่กันไป

แต่เศรษฐกิจไทยมีจุดอ่อนที่สำคัญ แม้ว่ามูลค่าผลผลิตด้านอุตสาหกรรมและการส่งออกของไทยในช่วงนี้จะเพิ่มมากขึ้น แต่ประเทศไทยยังขาดรากฐานของเทคโนโลยี เพราะเทคโนโลยีส่วนใหญ่ของไทยนั้นเป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ และผู้ที่ใช้เทคโนโลยีส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติที่เข้ามาพร้อมกับเทคโนโลยี โดยที่คนไทยเป็นคนถือหุ้นหรือเป็นแรงงานโดยส่วนใหญ่ โดยที่การถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้นยังไม่มากพอ ส่งผลให้อุตสาหกรรมการส่งออกยังคงต้องใช้แรงงานมากและมีปัญหาในเรื่องการพัฒนายกระดับผลิตภาพแรงงาน ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 มีเพียงสามภาคอุตสาหกรรมคือเครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้าและเครื่องหนัง ที่มีการส่งออกที่เพิ่มมากขึ้น

3.3.3 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

การพยายามปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม นอกจากภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยในการเชื่อมโยงนักลงทุนต่างชาติกับเศรษฐกิจไทยผ่านนโยบายด้านภาษีแล้ว ภาครัฐไทยยังเข้ามาลงทุนและพัฒนาในโครงสร้างพื้นฐานอีกด้วย ตลอดทศวรรษที่ 2520 และ 2530 งบประมาณของรัฐบาลสำหรับการก่อสร้างสาธารณะและการบำรุงรักษาถนนเพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณ แต่อย่างไรก็ตาม การลงทุนในอุตสาหกรรมระดับจังหวัดยังมีข้อจำกัด และไม่ได้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ภาคเกษตรยังคงความสำคัญและเป็นรายได้หลักของคนท้องถิ่น มีเพียงกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นบางรายเท่านั้นที่ลงทุนในการผลิต โดยมุ่งเน้นที่ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรหรือการผลิตที่ใช้ทักษะต่ำและใช้แรงงานมาก สำหรับผู้ประกอบการท้องถิ่นสิ่งที่ดึงดูดความสนใจในการ

[34] เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์ (2559): อ้างถึงแล้ว

ลงทุนคือ“ กิจกรรมแสวงหาผลกำไรที่ไม่ก่อผลกำไร” กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “การแสวงหาการเช่า” การเกิดขึ้นของค่าเช่าทางเศรษฐกิจไทย เกิดขึ้นควบคู่ไปกับนโยบายที่ภาครัฐเข้ามาแทรกแซง งบประมาณที่เพิ่มขึ้นดึงดูดให้ผู้มีอำนาจระดับท้องถิ่นจำนวนมากมาลงทุน ผู้ที่มีอำนวจและมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย ต่างเสริมความแข็งแกร่งให้ตนเองผ่านธุรกิจก่อสร้างประสบความสำเร็จในการผลักดันโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลและเพิ่มงบประมาณการก่อสร้าง ดังนั้น “ในการสะสมความมั่งคั่งของนักธุรกิจและนักการเมืองในช่วงนี้จึงจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างการได้มาและการรักษาอำนาจทางการเมือง”[35]

การเปิดโอกาสให้นักธุรกิจหน้าใหม่เข้ามาสู่ภาคธุรกิจ ค่าเช่าที่เกิดขึ้นไม่ได้ส่งผลเสียหรือผลกระทบต่อบริษัทใหม่ ๆ กลุ่มผู้แสวงหาค่าเช่าในช่วงนี้คือผู้ประกอบการที่กำลังสะสมทุนขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาผลประโยชน์ทางธุรกิจของพวกเขา ดุลอำนาจระหว่างนายทุนที่กรุงเทพฯ เจ้าพ่อท้องถิ่นและกลุ่มทหาร กลางทศวรรษ 2510 การที่กลุ่มนายทุนกรุงเทพฯ และเจ้าพ่อท้องถิ่นร่วมมือกันเข้าเกาะกุมอำนาจทางการเมืองกลุ่มสำคัญ ๆ ไว้ได้ การที่นายทุนไทยจัดตั้งกลุ่มการเมืองของตัวเองได้ (รวมทั้งตั้งพรรคการเมือง) ซึ่งเป็นพัฒนาการที่แตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ดังนั้นนายทุนจึงต้องผันตัวเองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสภา หรือส่งตัวแทนเข้าสภา พร้อมอำนาจทางการเมืองที่อุดหนุนที่จะต่อรองให้ได้เงินอุดหนุน ใบอนุญาต ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของค่าเช่าที่พวกเขาแสวงหา ผลลัพธ์ของค่าเช่ามีทั้งค่าเช่าในการผูกขาดรายเดียว ค่าเช่าเกี่ยวโยงกับการโอนย้าย ซึ่งสนับสนุนการสะสมทุนขั้นพื้นฐานและค่าเช่าในการเรียนรู้สำหรับอุตสาหกรรมทารก[36]

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ระบบการแสวงหาค่าเช่าของไทยมีลักษณะเด่นหลายประการ กลุ่มที่ไม่ใช่นายทุนที่จะแสวงหา redistributive rent มีน้อย ผู้นำนายทุนต่าง ๆ ไม่สามารถหาค่าเช่าเนื่องจากเหตุผลเป็นชนกลุ่มน้อย เหตุผลทางศาสนาหรืออุดมการณ์ได้ ค่าเช่าที่เกี่ยวโยงกับการโอนย้ายจึงสนับสนุนการสะสมทุนขั้นพื้นฐานได้มากกว่ากรณีเอเชียใต้ ส่วนอีกอย่างคือ กลุ่มนายทุนกลุ่มต่าง ๆ แข่งขันกันเองสูง การที่มีกลุ่มนายทุนต่าง ๆ หลายกลุ่มแก่งแย่งกันเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมืองสะท้อนพัฒนาการด้านการค้าและพาณิชย์ของไทย เนื่องจากไม่เคยตกเป็นอาณานิคม กลุ่มนายทุนกลุ่มน้อยซึ่งส่วนใหญ่คือกลุ่มนายทุนไทยเชื้อสายจีนจึงสะสมทุนไปได้เรื่อย ๆ ค่อยเป็นค่อยไปเป็นเวลากว่าศตวรรษ การแข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มนายทุนไทย ป้องกันไม่ให้ระบบการเมืองอยู่ภายใต้อำนาจผูกขาดของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นเวลานาน นักวิชาการจึงเรียกกระบวนการ

[35] เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2561): อ้างถึงแล้ว

[36] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวลน้อย ตรีรัตน์, (2546): อ้างถึงแล้ว

แสวงหาค่าเช่าในทศวรรษ 2500-2510 นี้ว่า “Competitive clientelism” หรือ “ระบบอุปถัมภ์แบบแข่งขัน” (Doner and Ramsay, 2003)

แม้ว่าต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าในรูปของการคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์จะสูง แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปในอัตราที่น่าพอใจ เพราะว่าผลลัพธ์ของค่าเช่าคือการสะสมทุนขั้นพื้นฐานที่เกิดในอัตราสูงและแนวโน้มที่นายทุนหน้าใหม่จะเข้ามาในสาขาการผลิตที่ให้ค่าเช่าจากการผูกขาดที่สูง ซึ่งแตกต่างจากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในกรณีของไทยมีแนวโน้มว่าค่าเช่าที่เกิดจากการผูกขาดรายเดียวมีไม่มากนัก แต่มักจะเป็นค่าเช่าจากตลาดแข่งขันน้อยราย เพราะเป็นระบบที่เปิดให้คนหน้าใหม่ยังมีโอกาสแทรกตัวเข้ามาได้ (ผาสุกและนวลน้อย ใน Khan and Jomo, 2546) และในทศวรรษ 2510 และ 2520 นี้ ระดับเทคโนโลยีของนายทุนไทยเป็นเทคโนโลยีที่ไม่ต้องประหยัดต่อขนาดและไม่ต้องเรียนรู้เป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมสิ่งทอ การทำไม้ อุตสาหกรรมอาหารและอื่น ๆ จึงไม่ต้องการค่าเช่าในการเรียนรู้เพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการประยุกต์เทคโนโลยีมาใช้ ค่าเช่าที่สร้างขึ้นจึงส่งผลดีในการช่วยสะสมทุนขั้นพื้นฐานและการแข่งขันระหว่างกลุ่มทุนต่าง ๆ เพื่อลดระดับค่าเช่าดังกล่าวจึงเป็นผลดีกับสังคมโดยรวม แต่ไม่เป็นผลดีต่อเรื่องของการพัฒนาเทคโนโลยี

การกำกับดูแลต่อในช่วงดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบในเรื่องของการขาดดุลงบประมาณ ที่นำมาซึ่งการพยายามแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แต่ยังส่งผลกระทบต่อปัญหาในเรื่องการพัฒนายกระดับผลิตภาพแรงงานซึ่งเป็นจุดอ่อนของเศรษฐกิจไทย และการเติบโตของประเทศทำให้ความสามารถในการจัดหาสินค้าสาธารณะ เช่น การศึกษาและการขนส่งสาธารณะมีส่วนทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในด้านของรายได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.4 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การให้สิทธิประโยชน์และการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540

ความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการเป็นประเทศเกษตรกรรมไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมทำให้ไทยมีการดำเนินนโยบายแบบการค้าเสรีมากขึ้น การระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาด้านคมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการลงทุน การจัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและส่งสริมการลงทุน การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่าง ๆ สำหรับนักลงทุน ในขณะเดียวกันก็มีการตั้งกำแพงภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าบางประเภทที่มีการแข่งขันกับสินค้าที่มีการผลิตภายในประเทศ การรักษางอัตราค่าจ้างแรงงานให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อวัตถุประสงค์ในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจาก

ต่างประเทศ เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระดับสูง การจ้างงานและการลงทุนที่แปรผันไปในทิศทางเดียวกัน

ในช่วงปี พ.ศ. 2536 เงินลงทุนเข้ามาในไทยกว่า 34,200 ล้านบาท ด้วยความต้องการที่จะลดต้นทุนจากการผลิต โดยที่ประเทศไทย ณ ขณะนั้นเป็นประเทศที่มีต้นทำต้นต่ำ ประมาณร้อยละ 20-40 ของเงินลงทุนมาจากญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีอัตราภาษีนิติบุคคลที่สูง และยังมีความพร้อมด้านการเงินและเทคโนโลยี จึงทำให้นักลงทุนญี่ปุ่นเข้ามาในไทยเป็นจำนวนมาก ส่วนสหรัฐอเมริกาและฮ่องกงมีสัดส่วนเงินลงทุนที่ประมาณร้อยละ 37.70 และ 25.52 ในขณะที่สภาพยุโรปมีสัดส่วนเงินลงทุนที่รวมกันที่ประมาณร้อยละ 32.90 ตามลำดับ[37]

การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนอกจากจะช่วยดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศแล้วยังมีส่วนช่วยในเรื่องของการจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้น แต่จำนวนแรงงานนี้ก็มีแนวโน้มลดลงจากการที่กิจการต่าง ๆ หันไปใช้เครื่องจักรมากขึ้น และแม้ว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นจะส่งผลดีต่อเรื่องของการลงทุน การจ้างงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เพื่อความต้องการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทำให้ภาครัฐไทยการเร่งดำเนินโยบายเปิดเสรี ทั้งที่ขณะนั้นโครงสร้างตลาดภายในประเทศยังไม่มีความเข้มแข็งมากพอ โดยเฉพาะในภาคการเงินชวงตนทศวรรษ 1990 โดยรัฐบาลไทยไดเริ่มดำเนินมาตรการปฏิรูปภาคการเงินโดยมุงใหเกิดการแข่งขันมากขึ้นในระบบการเงิน โดยแบงการปฏิรูปเปนสามดานหลัก คือ การปลอยเสรีอัตราดอกเบี้ย การผ่อนคลายกฎเกณฑควบคุมสถาบันการเงิน และการผอนคลายการควบคุมเงินทุนเคลื่อนยาย

การปล่อยเสรีดอกเบี้ยเงินฝากประจำ ตามด้วยเพดานดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์และเพดานดอกเบี้ยเงินกู้ตามลำดับ ส่วนการปล่อยเสรีสถาบันการเงินได้มีการผ่อนคลานขกฎเกณฑ์กาจัดการทรัพย์สินของธนาคารพาณิชย์ มีการผ่อยคลายคำจำกัดความของสินเชื่อ บังคับที่ให้กับภาคเกษตร และผ่อนคลายคำจำกัดความของสัดส่วนการถือครองสินทรัพย์สภาพคล่อง สถาบันการเงินต่าง ๆ สามารถขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจได้มากขึ้น และผ่อยคลายการควบคุมเงินทุนเคลื่อนย้ายในต้นทศวรรรษ1990 และประกาศผ่อนคลายการควบคุมปริวรรตเงินตราให้ภาคเอกชนสามารถซื้อขายเงินตราต่างประเทศได้สะดวกมากขึ้นโดยไม่ขออนุญาตจากรัฐบาล ยกเว้นในกรณีการนำเงินไปลงทุนทางตรงและลงทุนในหลักทรัพย์ต่างประเทศ รวมถึงการปล่อยเสรีการส่งคืนกำไร เงินปันผลของชาวต่างชาติ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (BIBF) ซึ่งอำนวยความสะดวกในการกู้เงินจากต่างประเทศมาปล่อยกู้ภายในประเทศ (เทียนทิพย์ สุพานิช และเรจินา วรอุไร, 2544)

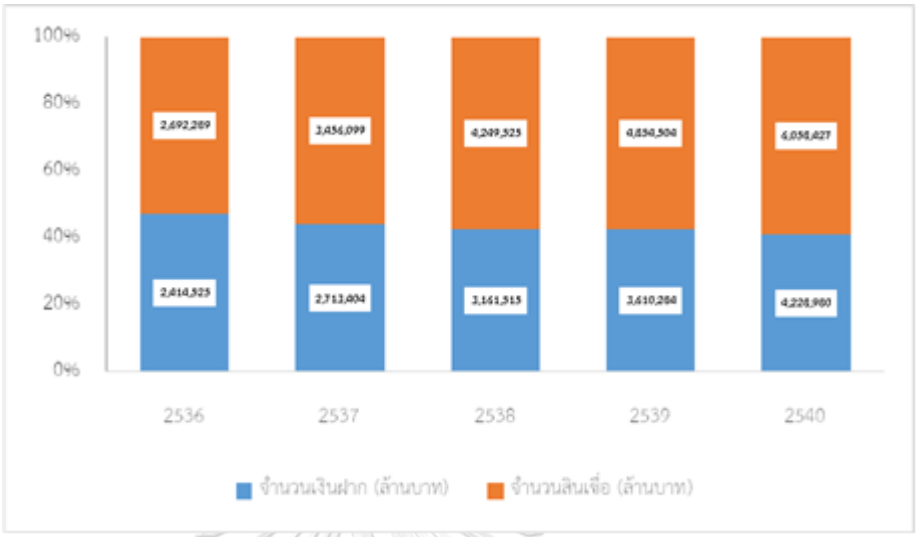
[37] วริทธิ์ คัมภีร์ (2554): อ้างถึงแล้ว

ก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 นั้น ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในหลายครั้ง ทำให้การลงทุนจากทั้งในและต่างประเทศหยุดชะงัก ในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐฯ ได้มีการถอนฐานทัพออกไป ส่งผลให้เงินดอลลาร์ไหลออกจากประเทศเป็นจำนวนมากอันเนื่องมาก แต่ในขณะเดียวกันเงินเยนกลับไหลเข้ามาในไทยเพิ่มมากขึ้น ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนในไทยตั้งแต่ราว ๆ พ.ศ. 2505 และในทศวรรษ 2520 เงินทุนญี่ปุ่นสูงกว่าสหรัฐฯ ถึง 3 เท่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในกิจการประกอบรถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นโดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ ทั้งเพื่อใช้ในประเทศไทยและเพื่อการส่งออก ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของไทยและญี่ปุ่นมีพัฒนาการที่ดีขึ้น โดยเฉพาะในทศวรรษที่ 2520 ที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีการลงทุนด้านวัฒนธรรม เช่น การให้การสนับสนุนด้านการศึกษา นักวิชาการ สื่อ ให้มีโอกาสไปรู้จักสังคมญี่ปุ่นมากขึ้น บริษัทญี่ปุ่นที่เข้ามาลงทุนในไทยส่วนใหญ่เลือกถือหุ้นและให้คนไทยเป็นเจ้าของกิจการส่วนใหญ่ และยอมให้หุ้นส่วนคนไทยบริหารด้านการตลาด การทำสัญญากับรัฐบาลและการประชาสัมพันธ์ ซึ่งการร่วมทำธุรกิจกับบริษัทญี่ปุ่นช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้กับธุรกิจชั้นนำของไทย

ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 7-8 ต่อปี สัดส่วนการลงทุนภายในประเทศที่สูงกว่าร้อยละ 40 ช่องห่างระหว่างระดับการออมและการลงทุนมีอยู่มาก ทำให้ต้องมีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อการลงทุน ภาคเอกชนมีการลงทุนสูง ส่งผลให้ราคาที่ดินและราคาหุ้นในประเทศ ณ ขณะนั้นเพิ่มสูงขึ้น ดึงดูดให้ภาคการเงินเกิดการแข่งขันกันปล่อยเงินกู้ อีกทั้งการเปิดเสรีของภาคการเงินทำให้สถาบันการเงินกู้เงินจากต่างประเทศที่มีต้นทุนต่ำมาปล่อยกู้ในประเทศได้ง่ายขึ้น ทำให้สถาบันการเงินไทยจำนวนมากมีการขยายสินเชื่อในอัตราเร่ง คุณภาพของสินเชื่อลดลง อัตราส่วนระหว่างการปล่อยสินเชื่อต่อปริมาณเงินฝากเพิ่มสูงขึ้นมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

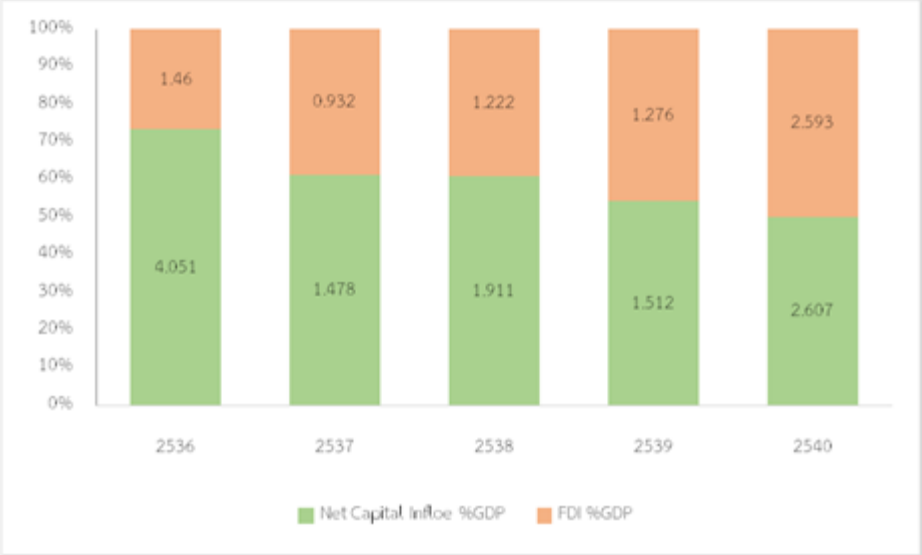
รูป 11 สัดส่วนระหว่างเงินฝากและสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจไทย ช่วงปี พ.ศ. 2536-2540



ที่มา :ธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลของการเปดเสรีในชวงกลางทศวรรษ 1990 ภาคเอกชนของไทยไดกอหนี้ตางประเทศเพิ่มขึ้นจาก 11,149 ลานดอลลารสรอ. ในป พ.ศ. 2533 เปน 109,276 ลานดอลลาร สรอ. ใน ป พ.ศ. 2539 และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัวและการทวีความรุนแรงของปญหาดุลบัญชีเดินสะพัด การที่ขนาดการเปิดประเทศที่กว้างขวางเกินไปทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยง่ายต่อการที่จะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากปัจจัยภายนอก และการขยายตัวของการลงทุนจากช่วงเวลาดังกล่าว มาจากการที่เงินเยนมีค่าเพิ่มขึ้น ภาวะต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศ Asia NICs และการย้ายที่ตั้งโรงงานโดยหวังสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรในโควตาประเทศไทย พัฒนาการของเศรษฐกิจไทยเป็นไปในทิศทางที่มีการพึ่งพิงตลาดอเมริกามากขึ้น ก่อให้เกิดจุดเปราะบางแก่ระบบเศรษฐกิจไทย เพราะทำให้เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยขึ้นอยู่กับความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในอเมริกามากขึ้น อีกทั้ง การปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในขณะที่ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ การเติบโตที่ร้อนแรงในภาคการลงทุน ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในประเทศและต่างประเทศเป็นแรงผลักดันให้เกิดการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมากขึ้นและดึงดูดเงินให้ไหลเข้ามาในประเทศมากขึ้น แต่การไหลเข้ามาของเงินทุนจากต่างประเทศในไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 นั้นมีสัดส่วนการลงทุนโดยตรงน้อยมาก เมื่อเทียบกับการไหลเข้ามาของเงินกู้ และที่สำคัญเงินกู้เหล่านั้นมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเงินกู้ระยะสั้น

รูป 12 อัตราส่วนระหว่างเงินทุนไหลเข้าและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2536-2540



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2537 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยเติบโตสูงกว่าร้อยละ 8-9 ต่อปี มีอัตราการลงทุนและอัตราการออมที่สูง ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยเติบโตมากในปี 2538 อัตราการลงทุนของไทยสูงกว่าอัตราการออมถึงร้อยละ 8.1 ของ GDP ซึ่งส่วนต่างนี้คือ “หนี้ต่างประเทศ” หมายความว่า ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลร้อยละ 8.1 เช่นกัน ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นนำมาซึ่งอัตราค่าจ้างและการสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอ กำไรจากการส่งออกที่น้อยลง เงินทุนต่างประเทศที่ไหลเข้ามาลงทุนในกิจการจึงเริ่มน้อยลง นักลงทุนหันไปลงทุนและเก็งกำไรในธุรกิจที่ได้ผลกำไรมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. 2538 ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ไทยเริ่มลดลงอัตราการส่งออกชะลอตัว ตลาดอสังหาริมทรัพย์เริ่มส่งสัญญาณว่ามีปัญหา แต่ถึงอย่างนั้นเงินทุนจากต่างประเทศก็ยังคงไหลเข้ามาในไทยอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการลงทุนในการเก็งกำไรในภาคการเงิน อสังหาริมทรัพย์ มากกว่าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมหรือกิจการ หรือสิ่งที่ธนาคารโลกเรียกว่า "สิ่งมหัศจรรย์แห่งเอเชีย" (Miracle of Asia) รัฐบาลไทยเองก็พอใจกับการเปิดเสรี แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีมาตรการกำกับตลาดเงินและปฏิเสธการลอยตัวค่าเงินบาทก็ตาม

นักลงทุนต่างชาติเริ่มไม่มั่นใจในเศรษฐกิจไทย จึงเริ่มทยอยถอนเงินออกไปในช่วงปลายปี พ.ศ. 2539 และเริ่มมีการโจมตีค่าเงินบาทขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยอัดฉีดเงิน 5 แสนล้านบาทเพื่อช่วยพยุงสถาบันการเงินและใช้เงินสำรองเกือบทั้งหมดที่มีเพื่อพยุงค่าเงินบาท แต่ถึงอย่างนั้นก็ยังคงไม่เพียงพอ ทำให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยให้ประเทศไทยกู้เงินจำนวน 17.2 พันล้านบาท เพื่อแลกกับการที่ไทยต้อง ลอยตัวค่าเงินบาท ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 เพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ลดงบประมาณรายจ่ายภาครัฐร้อยละ 20 เพิ่มอัตราดอกเบี้ย ปิดสถาบันการเงินที่อ่อนแอ และปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้เสรีมากขึ้น ถึงอย่างนั้น นโยบายของ IMF ก็ไม่ได้สร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างชาติ

สภาพคล่องที่ผ่อนคลายและปริมาณเงินที่ขยายตัวในระดับสูง การลงทุนที่เติบโตอย่างต่อเนื่องและการเก็งกำไรที่มากขึ้น ทำให้ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์พุ่งสูงขึ้นมากกว่าปัจจัยพื้นฐานมาก การสะสมความเสี่ยงเพิ่มขึ้นมากเรื่อย ๆ การมุ่งไปที่การเติบโตในระยะสั้นมากกว่าระยะยาว จนในที่สุดนำไปสู่การเกิดภาวะฟองสบู่ในที่สุด เริ่มจากภาคอสังหาริมทรัพย์ไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ และไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น ยังลุกลามไปสู่ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียอีกด้วย หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยก็เริ่มชะลอตัวลงอย่างมาก จากที่เคยสูงมาอย่างเนื่องกลับลดลงติดลบในปีแรกหลังจากวิกฤต อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง ติดลบร้อยละ 7.63 และหลังจากนั้นมาก็เฉลี่ยอยู่ที่ ร้อยละ 3-4 ต่อปี ต่ำกว่าประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มบน (Upper Middle Income)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในปี 2540 ทำให้มีการพูดถึงเป็นอย่างมากเกี่ยวกับผลที่ตามมาจากการทุจริตและการแสวงหาค่าเช่าเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสะสมความเสี่ยงและการแสวงหากำไรของกลุ่มนักธุรกิจนำมาซึ่งภาวะฟองสบู่ในที่สุด ทฤษฎีแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคได้สันนิษฐานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์” (clientelism) และ “พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ” (MacIntyre, 1995) นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจอย่างมากเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่า Gordon Tullock หนึ่งในผู้บุกเบิกโรงเรียนเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ กล่าวว่า “การแสวงหาค่าเช่าเป็นหนึ่งในเหตุผลพื้นฐานของการล้าหลังของเอเชีย ประเทศในเอเชียได้ทำสิ่งนี้มาเป็นเวลานาน” (Tullock, 1980) การแสวงหาลูกค้าและการแสวงหาค่าเช่าเป็นอันตรายต่อการเติบโต บทบาทของรัฐในการส่งเสริมการเติบโตอย่างรวดเร็วในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออก

เน้นยำถึงความสำคัญของการป้องกันเจ้าหน้าที่รัฐจากการแสวงหาค่าเช่า (Doner and Ramsay, 2008)

มี 2 ประเด็นที่สำคัญในการยกมาอธิบายถึงปัญหาของประเทศไทย โดยหลัก ๆ คือการเน้นไปที่การทุจริต คอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่า ประการแรกคือ ในอดีตที่ผ่านมาการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงก่อนปี 2540 หากการคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่านั้นสร้างความเสียหายให้กับประเทศไทย แล้วเศรษฐกิจไทยเติบโตเร็วได้อย่างไร และประการที่สองเกี่ยวกับช่วงการเกิดวิกฤต การมุ่งเน้นไปที่ระบบพวกพ้อง (cronyism) และการแสวงหาค่าเช่าที่ไม่ได้คำนึงถึงการเกิดวิกฤตอย่างฉับพลันของไทย พวกเขาไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมการเติบโตอย่างรวดเร็วถึงกลายเป็นการเติบโตที่ติดลบในทันที (Khan, 2008) เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเข้าใจบริบทการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจในการเมืองของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมารวมถึงการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลกด้วย

ผลกระทบของนโยบาย นอกจากก่อให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลวจนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแล้ว ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก็ยังก่อให้เกิดนโยบายที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลวด้วย งานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมักตัดสินใจเข้าสู่การเมืองเพื่อหวังที่จะใช้อำนาจการเมืองเพื่อปกป้องและขยายธุรกิจของตนเองและครอบครัว (สถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2557) ผลตอบแทนส่วนเกิน (economic rent) ที่เกิดจากนโยบายและมาตรการของรัฐ มักก่อให้เกิดสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) เพราะไม่เพียงแต่เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแต่ยังทำลายกลไกการทำงานของสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายที่คำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำจึงมีความสำคัญ ในประเทศยุโรปตะวันตกการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทางเลือกหนึ่งที่เกิดขึ้น คือการสร้างระบบสวัสดิการโดยการใช้เครื่องมือทางด้านภาษี ที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจน้อยลงและเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยที่มั่นคงสอดคล้องกับแนวคิดของ Acemoglu and Robinson (2006)[38]

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

[38] Acemoglu and Robinson (2006) พบว่า ความเหลื่อมล้ำและประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กันแบบตัว “ยูคว่ำ” คือ ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง มีโอกาสที่จะมีระบบการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย หรือถ้ามีระบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง มีโอกาสที่ประชาธิปไตยจะไม่ยั่งยืน เพราะจะเกิดความขัดแย้งทางการเมือง จนเกิดการโค่นล้มระบบประชาธิปไตยเหมือนที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เพราะเมื่อความเหลื่อมล้ำระหว่างคนชั้นนำกับคนจนต่างกันมาก ต้นทุนการปฏิวัติของชนชั้นผู้นำจะต่ำ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและเกิดจากหลายสาเหตุ นโยบายของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาดเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ในบางนโยบายต้องการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกระจายรายได้และการลดความเหลื่อมล้ำ แต่ในบางนโยบายอาจส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้เลวร้ายมากขึ้น การแทรกแซงของรัฐจะได้ผลก็เมื่อมีเครื่องมือที่สร้างแรงจูงใจหรือมีบทลงโทษให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย เช่น หากรัฐต้องการให้เอกชนเพิ่มการลงทุนในด้านเทคโนโลยี หากกลไกตลาดไม่สามารถชักจูงเอกชนได้ รัฐต้องเข้ามามีบทบาท เช่น การยกเว้นเงินภาษีหรือการให้สิทธิบัตรผูกขาดแก่ผู้คิดค้นสิ่งประดิษฐ์ เป็น “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกิน” ซึ่งในกรณีนี้เป็น “ค่าเช่าประเภทดี” เพราะสังคมได้รับประโยชน์มีผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้น

แต่ในกรณีที่ตลาดไม่มีปัญหาความล้มเหลวของกลไกราคา การแทรกแซงมักจะก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินประเภทเลว เช่น การกำหนดราคาสินค้าขั้นต่ำในสินค้าเกษตรหรือการรับจำนำในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เกษตรกรจะขายสินค้าได้ในราคาที่สูงขึ้น มีรายได้มากขึ้น หรือการว่าจ้างโรงสีเพื่อแปนสภาพข้าวในอัตราที่สูงกว่าค่าจ้างสีแปรสภาพตลาด โรงสีก็จะมีรายได้มากขึ้น ซึ่งผลที่ตามมาคือทั้งเกษตรกรและโรงสีต่างก็จะวิ่งเต้นให้ตนมีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการ การกระทำดังกล่าวย่อมต้องใช้ทรัพยากรที่แท้จริง (Real resource) เช่น การลงทุนขยายโรงสี แต่การขยายโรงสีนั้นไม่ได้ทำให้ปริมาณการผลิตข้าวเปลือกของประเทศมากขึ้น ทำให้สวัสดิการสังคมลดลง กิจกรรมการแสวงหารายรับหรือผลตอบแทนส่วนเกินนี้ เรียกว่า “Intervention-triggered directly unproductive profit seeking activities” (นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์, 2553) อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังทำให้ประสิทธิภาพทางการแข่งขันลดลงอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 4
วิกฤตเศรษฐกิจ การกำกับดูแลและการเปลี่ยนแปลงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

เพื่อให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวอยู่ในระดับสูง และสามารถก้าวข้ามการติดกับดักรายได้ปานกลาง ภาครัฐไทยจึงมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายตามกลไกตลาดเสรีเพื่อเพื่อประสิทธิภาพทางการแข่งขันและดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การลงทุนในโครงการพื้นฐาน ซึ่งล้วนแต่เป็นบทบาทของผู้คอยอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุน

การลงทุนและให้สิทธิประโยชน์ตามพื้นที่ที่มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ในประเทศ อีกทั้งการเร่งเปิดเสรีในขณะที่ตลาดภายในประเทศและกลไกตลาดยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ นำมาซึ่งการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ความพยายามเปิดประเทศให้มีขนาดกว้างเกินไป สัดส่วนระหว่างการออมและการลงทุนที่ต่างกันมากถึง 8 เท่า ส่งผลให้นักลงทุนต้องหันไปกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมากขึ้น ส่งผลให้หนี้สินต่างประเทศของไทยเพิ่มขึ้นจำนวนมาก การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเริ่มชะลอตัวลง ไม่เพียงเท่านั้น แต่ความยากจนที่เคยลดลงในช่วงก่อนหน้าได้เพิ่มขึ้นและการกระจายรายได้เริ่มลดลง ซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงเป็นเป้าหมายที่หลายประเทศต้องการและให้ความสำคัญ โดยมุ่งเน้นให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง แต่ในขณะเดียวกันเมื่อถึงจุด ๆ หนึ่ง สิ่งที่หลายประเทศมักจะประสบปัญหาคือเมื่อสามารถก้าวข้ามผ่านการเป็นประเทศรายได้ต่ำเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางแล้วนั้น หลายประเทศมักจะไม่สามารถพาตัวเองก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงหรือเกิดสภาวะที่เรียกว่า “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง” (Middle- Income Trap)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

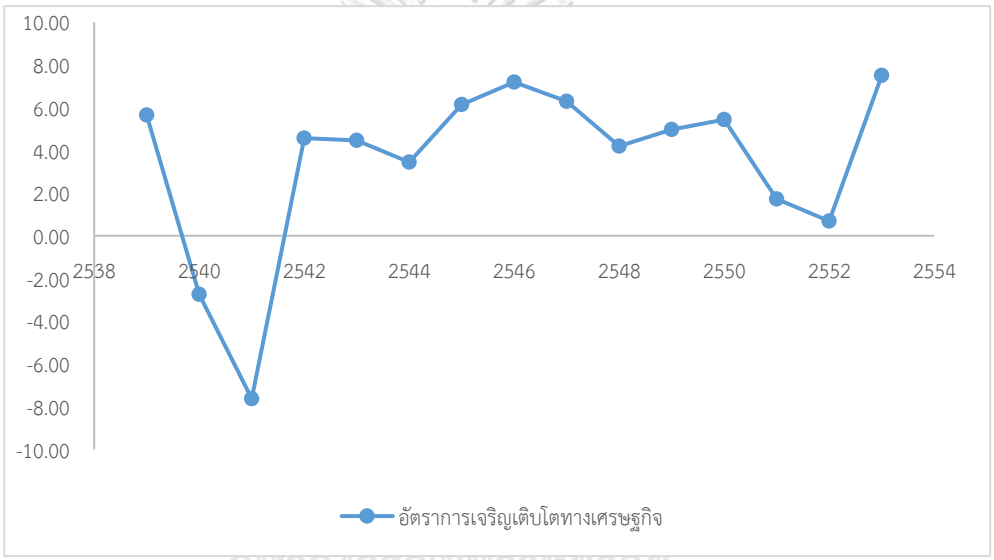
4.1 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540

4.1.1 วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 เศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ. 2541 หดตัวถึงร้อยละ 8 จากการลดลงของรายจ่ายทั้งประเทศ ทั้งด้านการบริโภค การลงทุนของภาครัฐบาลและเอกชน โดยการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชนลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้กำลังซื้อของประชาชนลดลง การลงทุนของภาคเอกชนลดลงเนื่องจากธุรกิจมีกำลังการผลิตส่วนเกิน

เหลืออยู่มากไม่จำเป็นต้องลงทุนเพิ่มเติม ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับสูงตลอดช่วงครึ่งปีแรก พ.ศ. 2541 รวมทั้งสินเชื่อที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของภาคธุรกิจ ในส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐบาลลดลง เนื่องจากการตัดลดงบประมาณเพื่อจำกัดการขาดดุลการคลัง ตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและการลดลงของการจัดเก็บรายได้ ในปี พ.ศ. 2541 ฐานะทางการคลังของรัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 115 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.4 ของ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.6 ในปีก่อนหน้า (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2541)

รูป 13 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540



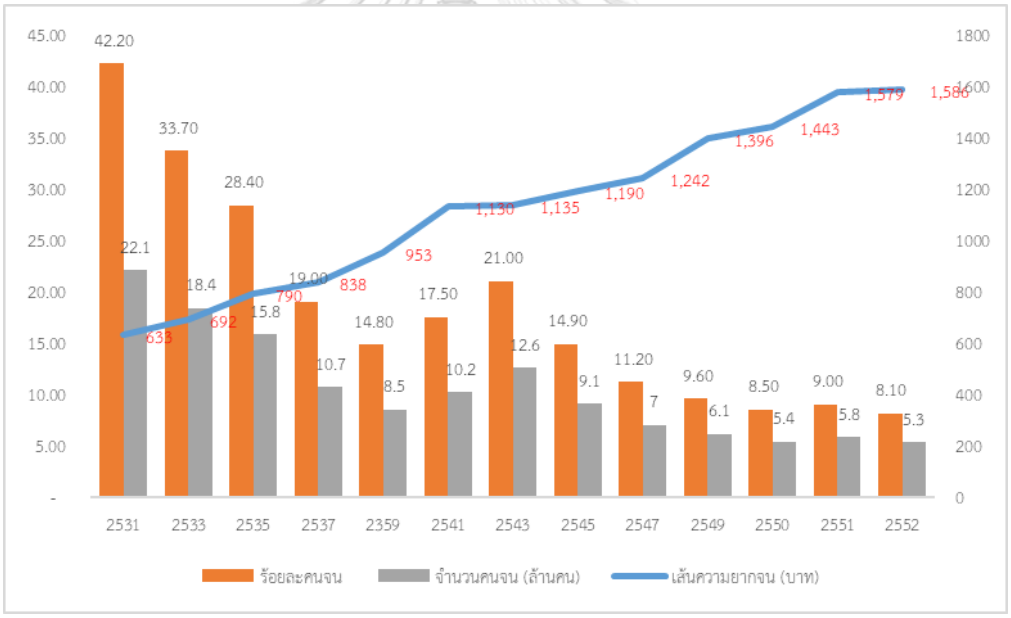
ที่มา: World Bank (https://data.worldbank.org)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจแล้ว ยังส่งผลกรนะทบต่อด้านสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างรุนแรง ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจมีผลต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ภาวะความยากจนที่มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤตกลับเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศหรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 6.8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2539 และเพิ่มเป็นร้อยละ 15.9 หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.9 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2542 (หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ 3.1 ล้านคน ในช่วงปี พ.ศ. 2539–2542 และในช่วงเวลาเดียวกันการกระจายรายได้แย่ลง โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุด 20 เปอร์เซ็นต์แรกมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.2 เหลือร้อยละ 3.8 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซ็นต์แรกมี

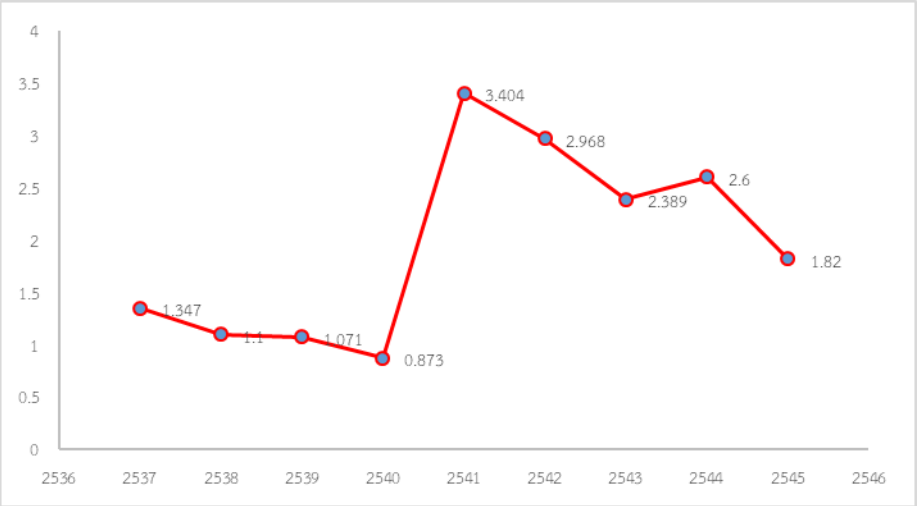
สัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.5 เป็นร้อยละ 58.5 นอกจากนี้จำนวนคนว่างงานเนื่องมาจากการถูกปลดออกเนื่องจากการล้มละลายของธุรกิจก็เพิ่มขึ้นมากกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเกือบ 1 ล้านคน รายได้ของครัวเรือนได้ลดลงเป็นอันมาก ตัวเลขการเปรียบเทียบรายได้ของครัวเรือนในช่วงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2542 กับช่วงครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2541 พบว่าร้อยละ 41.4 ของจำนวนครัวเรือนมีรายได้ลดลง ร้อยละ 52.4 มีรายได้ใกล้เคียงกัน และมีเพียงร้อยละ 6.2 มีรายได้เพิ่มขึ้น กลุ่มที่มีรายได้ลดลงเป็นสัดส่วนสูงคือ ผู้ดำเนินธุรกิจตนเองที่มิใช่เกษตร รองลงมาคือ คนงานเกษตร ผู้ถือครองทำการเกษตร กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางด้านรายได้ลดน้อยลงน้อยที่สุดคือผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและบริการ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541)

รูป 14 อัตราความยากจนที่เพิ่มมากขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540



ที่มา: สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูป 15 อัตราการว่างงานที่เพิ่มมากขึ้นหลัง วิกฤตเศรษฐกิจ 2540



ที่มา: World Bank (https://data.worldbank.org)

จากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว นำมาซึ่งการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดวิกฤตดังกล่าวขึ้น รัฐบาลไทยจึงเริ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแบบเคนส์ (Keynesian) โดยการดำเนินนโยบายแบบขาดดุล การลดอัตราดอกเบี้ย ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งควบกิจการเงินทุนทั้งหมด 16 แห่งอย่างเป็นทางการในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2540 ในที่สุด ไทยต้องเข้าโครงการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาวะฟองสบู่ที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งการเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของไทยในหลายประการ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ธุรกิจของไทยโดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับธนาคารหลัก ๆ เป็นผู้นำหรือหัวจักรของระบบเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด แต่เมื่อเกิดวิกฤต 2540 ขึ้น ประมาณ 1 ใน 3 ของธุรกิจเหล่านี้ได้หายไป ที่เหลืออยู่ส่วนใหญ่ก็มีขนาดและบทบาทที่เล็กลง แม้ว่าธนาคารจะยังคงอยู่แต่ก็ได้หันไปให้บริการรายย่อย (Consumer banking) โดยให้กู้กับบริษัทธุรกิจลดลง ธนาคารไม่ได้เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายธุรกิจการค้าอีกต่อไป

บริษัทต่างชาติมีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทย รัฐบาลได้ลดข้อจำกัดที่มีต่อนักลงทุนต่างชาติในกิจการธนาคาร อสังหาริมทรัพย์ และสาขาอื่น ๆ เป็นผลให้เงินลงทุนไหลเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้น โดยการเข้าซื้อกิจการบริษัทที่ล้มละลายโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม และการลงทุนในกิจการอื่น ๆ เมื่อเศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัว ค่าเงินบาทที่ลดลงทำให้การส่งออกของไทยดีขึ้น โดยเฉพาะ

ด้านยานยนต์ที่มีบรรษัทลงทุนต่างชาติเป็นผู้ผลิตสำคัญจากการเข้ามาซื้อกิจการในช่วงที่กำลังจะล้มละลายจากวิกฤตปี 2540 ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2543 ไทยเป็นผู้ส่งออกยานยนต์ติดอันดับที่ 11 ของโลก แต่ถึงอย่างนั้นแล้ว สำหรับนักธุรกิจไทยยังคงไม่สามารถฟื้นตัวจากผลกระทบภาวะวิกฤตดังกล่าวได้ บริษัทที่ยังสามารถประคองตัวอยู่ได้ส่วนมากอยู่ในกลุ่มบริการ ซึ่งมีผลมาจากการที่กฎหมายยังปกป้องไม่ให้ชาวต่างชาติเข้ามาในกลุ่มนี้ได้ง่าย ๆ[39]

4.1.2 วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และการแก้ปัญหาของภาครัฐ

ในการแก้ปัญหาวิกฤต อาจแบ่งเครื่องมือและมาตรการแก้ปัญหาวิกฤตได้ 2 แบบ คือ แนวทางการให้ตลาดนำ (market-led) หรือให้รัฐนำ (state-led) โดยความแตกต่างของแนวทางทั้ง 2 เป็นความแตกต่างในแง่ระดับ (degree) มากกว่าเป็นความแตกต่างในประเภท (kind) เช่น มาตรการของเกาหลีใต้และมาเลเซีย อาจจัดได้ว่าเป็นแนวทางอ้างอิงรัฐ ในขณะที่ไทยเป็นแนวทางอ้างอิงตลาด ในกรณีของเกาหลีใต้ รัฐบาลเข้าไปจัดการกับทั้งปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) และความพอเพียงของสถาบันการเงินอย่างขนานใหญ่ โดยการจัดตั้งบริษัทหลักทรัพย์แห่งชาติ (Korea Asset Management Corporation: KAMCO) ขึ้น เพื่อซื้อ NPLs ออกจากระบบ และจัดตั้งบริษัทประกันเงินฝากแห่งชาติ (Korea Deposit Insurance Corporation: KDIC) เพื่อเป็นแหล่งเพิ่มเงินกองทุนให้แก่สถาบันการเงินโดยตรง แต่สำหรับประเทศไทย กว่าที่รัฐบาลจะมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเพิ่มทุนช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินก็เป็นเวลากว่าหนึ่งปีภายหลังการเกิดวิกฤต เมื่อรัฐบาลเห็นว่ามีความเป็นไปได้น้อยในการที่สถาบันการเงินจะสามารถเพิ่มทุนด้วยตนเองได้ หรือการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (Thailand Asset Management Corporation: TAMC) เมื่อวิกฤตเกิดขึ้นผ่านไปเป็นเวลา 4 ปี ทำให้สุดท้ายแล้ว NPLs ที่ TAMC ซื้อมานั้น ส่วนใหญ่เป็น NPLs ของสถาบันการเงินของรัฐ แทนที่จะเป็นของเอกชนดังที่ตั้งใจไว้ตั้งแต่แรก ทำให้ความแตกต่างระหว่างไทยและเกาหลีใต้เป็นความแตกต่างในเชิงระดับ (degree) ในกรณีที่รัฐเข้าแทรกแซงโดยตรงเพื่อความรวดเร็วของกระบวนการปรับปรุงของงบดุล (อภิชาต สถิตนิรามัย, 2551)

การขาดทุนที่เพิ่มมากขึ้นของธนาคารไทย จาก 356,954 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2539 เพิ่มขึ้นเป็น 688,452 ล้านบาท ในช่วงปี 2540-2542 ทำให้ภาคธนาคารจำเป็นที่จะต้องเพิ่มทุนจำนวนมาก มาตรการแรกที่รัฐบาลไทยใช้แก้ปัญหาคือ การแก้กฎหมายอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถถือเสียงข้างมากของสถาบันการเงินไทยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2540 เป็นเวลา 10 ปี โดยหวังว่าธนาคารไทยจะสามารถเสนอขายหุ้นแก่ชาวต่างชาติเพื่อเพิ่มทุนด้วยตนเองได้ แต่มีเพียง

[39] คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2561: 359): อ้างถึงแล้ว

ธนาคารกรุงเทพและกสิกรไทยเท่านั้นที่สามารถเพิ่มทุนได้ สถานการณ์ได้รุนแรงมากขึ้น ในปี 2542 ทำให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติต่อเศรษฐกิจไทยลดลง ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลือโดยการใช้เงินสาธารณะเข้าเพิ่มทุน

“แผน 14 สิงหาคม 2542” คือการใช้เงินสาธารณะเข้าเพิ่มทุน ทั้งในกองทุนขั้นที่หนึ่ง (Tier-1) และกองทุนขั้นที่สอง (Tier-2) ให้แก่สถาบันการเงินภายใต้เงื่อนไขบังคับจำนวนหนึ่ง แต่สถาบันการเงินมีสิทธิ์เลือกว่าจะเข้าร่วมโครงการของรัฐหรือไม่ก็ได้ โดยที่หากสถาบันการเงินต้องการเพิ่มกองทุนในขั้นที่หนึ่ง รัฐบาลจะออกพันธบัตรที่เปลี่ยนมือไม่ได้ อายุ 10 ปี ให้แก่สถาบันการเงินโดยแลกกับหุ้นบุริมสิทธิ์ของสถาบันการเงินนั้น ๆ (preferred shares) และสงวนสิทธิ์ที่จะเปลี่ยนตัวผู้บริหารของสถาบันการเงินด้วย รวมทั้งสถาบันการเงินจะต้องกันเงินทุนสำรองเต็มจำนวนเต็มทันที ในขณะที่สถาบันการเงินที่ไม่เข้าร่วมโครงการนั้น ธปท. อนุญาตให้ค่อย ๆ กันเงินสำรองจนกระทั่งเต็มจำนวนในปี พ.ศ. 2543 โดยวัตถุประสงค์หลักของเงินกองทุนขั้นที่หนึ่งก็เพื่อจะทำให้สถาบันการเงินมีกองทุนเพียงพอในการดูดซับภาวะขาดทุนของสถาบันการเงินโดยตรง ส่วนวัตถุประสงค์หลักของกองทุนขั้นที่สองคือ รัฐบาลหวังว่าจะช่วยให้สถาบันการเงินสามารถกลับมาปล่อยสินเชื่อได้อีกครั้งและแก้ปัญหา NPLs อีกทางหนึ่งด้วย โดยที่สถาบันการเงินจะสามารถขอรับความช่วยเหลือเงินกองทุนขั้นที่สองได้ถึงร้อยละ 20 ของจำนวนสินเชื่อใหม่ที่ตนปล่อยให้ลูกค้า โดยรัฐบาลจะออกพันธบัตรที่เปลี่ยนมือไม่ได้ อายุ 10 ปี โดยแลกกับหุ้นกู้ด้อยสิทธิ์ของสถาบันการเงิน (subordinated debt)

ผลที่ได้จากโครงการดังกล่าว ถือได้ว่าประสบความสำเร็จน้อยมาก รัฐบาลเตรียมเงินเพิ่มทุนสำหรับโครงการทั้งสองขั้นไว้ถึงจำนวน 300,000 ล้านบาท แต่มีสถาบันการเงินเข้าร่วมเพียง 10 แห่ง และใช้เงินไป 70,628 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นกองทุนขั้นที่หนึ่งจำนวน 61,304 ล้านบาท และกองทุนขั้นที่สองจำนวน 9,324 ล้านบาท ซึ่งสาเหตุหลักมาจากเงื่อนไขที่ผูกติดกับเงินช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสงวนสิทธิ์ในการเปลี่ยนแปลงทีมผู้บริหารสถาบันการเงินและการกันเงินทุนสำรองเต็มจำนวนในทันที (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546)

ในการแก้ปัญหาของไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า “หากรัฐไทยเป็นรัฐที่เข้มแข็ง (strong state) และมีศักยภาพ (capability) มากกว่าที่เป็นอยู่ เป็นไปได้ว่ารัฐไทยจะสามารถบังคับเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงิน และใช้สถาบันการเงินที่มีกองทุนเพียงพอแล้วเป็นหัวหอกในการแก้ปัญหา NPLs ผ่านการปรับโครงสร้างหนี้ เช่นเดียวกับที่รัฐบาลเกาหลีใต้เลือกใช้ ดังนั้น เศรษฐกิจมหภาคจะฟื้นตัวในอัตราที่เร็วกว่าที่เกิดขึ้นจริง อย่างไรก็ตามแนวทางอ้างอิงตามรัฐเช่นนี้เป็นไปได้ยากสำหรับ

รัฐที่อ่อนแอ (weak) เช่นรัฐไทย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาองค์ประกอบก่อนหน้าแผน 14 สิงหาคม 2542 ที่รัฐได้แปรสภาพธนาคาร 6 แห่ง และบริษัทเงินทุน 13 แห่งเป็นของรัฐไปแล้ว จำนวนสินเชื่อทั้ง 19 แห่งนี้ คิดเป็นร้อยละ 22.5 ของเงินกู้ทั้งหมดที่ปล่อยผ่านภาคธนาคาร และในวันเดียวกับที่รัฐบาลประกาศใช้แผน 14 สิงหาคม 2542 รัฐบาลก็ได้แทรกแซงธนาคารขนาดเล็กอีก 2 แห่ง บริษัทเงินทุนอีก 5 แห่งเพิ่มเติม การแปรรูปสถาบันการเงินจำนวนมากข้างต้น ทำให้รัฐประสบกับความยากลำบากในการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่ถูกยึดมาเหล่านี้อยู่แล้ว" (Santiprabhob, 2003) ดังนั้น หากรัฐบาลบังคับเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินโดยตรงก็จะเป็นการเพิ่มความยุ่งยากและซับซ้อนให้แก่การบริหารจัดการยิ่งขึ้นไปอีก และถึงแม้ว่าจะไม่คำนึงถึงการบริหารจัดการที่ยุ่งยาก ก็มีความเป็นไปได้น้อยมากที่รัฐบาลอ่อนแอ (politically weak government) เช่น รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในขณะนั้น จะสามารถบังคับเพิ่มทุนหรือเข้าแทรกแซงธนาคารขนาดใหญ่ที่เหลืออยู่ได้ (อภิชาต สถิตนิรามัย, 2552)

การฟื้นตัวอย่างเชื่องช้าของเศรษฐกิจไทย หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 มาจากความอ่อนแอของภาครัฐในการแก้ปัญหา NPLs และการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินไทย ซึ่งความล่าช้าในการแก้ปัญหาทั้งสองอย่างซึ่งเป็นหัวใจของการพลิกฟื้นภาคการเงิน ส่งผลให้อัตราการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยช้ากว่าประเทศในภูมิภาค เช่นเกาหลีใต้หรือมาเลเซีย

ตารางที่ 17 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสินเชื่อของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2549

ปี พ.ศ.	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)	-7.63	4.57	4.46	3.44	6.15	7.19	6.29	4.19	4.97
Gross NPLs (ล้านบาท)	2,674.53	2,094.42	863,663	477,405	770,282	641,883	592,171	477,071	444,956
ร้อยละต่อสินเชื่อรวม	45.02	38.93	17.73	10.41	15.65	12.7	10.73	8.16	7.47

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเทศไทยต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอยรวมถึงการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงิน ส่งผลให้สถาบันการเงินทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กขาดสภาพคล่อง อีกทั้งภาระหนี้สินต่างประเทศที่อยู่ในระดับสูง ความเชื่อมั่นที่ต่างชาติมีต่อเศรษฐกิจและสถานะทางการเงิน

ของภูมิภาคที่ลดลง ส่งผลให้ไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนจากการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่มาเป็นแบบลอยตัว เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การเปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวที่ค่าเงินของประเทศถูกกำหนดจากปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและกลไกทางตลาด ส่งผลให้ทางการสามารถใช้นโยบายการเงินเพื่อการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศได้อิสระมากขึ้น โดยหลังจากที่ไทยขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไทยได้เปลี่ยนกรอบการดำเนินนโยบายการเงินแบบกำหนดเป้าหมายปริมาณเงินตามแบบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่ ธปท. จะกำหนดเป้าหมายฐานเงินรายวันและรายไตรมาสเพื่อควบคุมปริมาณเงินในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับการเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงนั้น

อย่างไรก็ดี ในเดือนพฤษภาคม 2543 ไทยได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการเงินมาเป็นแบบการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ เนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณเงินและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจมีความไม่แน่นอน ประกอบกับการดำเนินนโยบายการเงินแบบกำหนดเป้าหมายปริมาณเงินค่อนข้างเข้าใจยากสำหรับสำหรับสาธารชนทั้งในแง่ความโปร่งใสและการสื่อสารทิศทางการดำเนินนโยบายการเงิน ทำให้เปลี่ยนมาเป็นนโยบายการเงินแบบกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) แทน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เศรษฐกิจโดยรวมมีเสถียรภาพและสามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว และเป็นสิ่งที่ธนาคารกลาง สามารถเข้าไปดูแลได้โดยตรง โดยธนาคารกลางจะดำเนินนโยบายการเงินผ่านอัตราดอกเบี้ยนโยบายหรืออัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตรแบบทวิภาคีระยะเวลา 1 วัน เพื่อดูแลอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานให้อยู่ในระดับเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ทางด้านนโยบายการคลัง ในช่วง 2 ปีแรก หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ (ปี 2540-2541) รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังโดยการใช้มาตรการรัดเข็มขัด โดยการลดวงเงินการใช้จ่ายประจำปี 2540 และ 2541 ลง ปีละ 0.4 แสนล้านบาทและ 1.8 แสนล้านบาท ตามลำดับ แต่เนื่องจากผลกระทบจากวิกฤตมีมากกว่าที่คาดการณ์ รายรับของรัฐบาลจึงลดลงเป็นอย่างมากกว่าที่คาดไว้ถึง 1.36 และ 2.47 แสนล้านบาทตามลำดับ ส่งผลให้รัฐบาลต้องหันมาอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแทน

นโยบายการคลังที่เน้นกระตุ้นเศรษฐกิจมีบทบาทมากขึ้นในระยะต่อมา รัฐบาลเปลี่ยนการดำเนินนโยบายการคลังแบบแบบเข้มงวดเพื่อเพิ่มการออม มาเป็นการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลเพื่อบทบาทในการรักษาระดับผลผลิตมิให้ตกต่ำเกินควร มีการใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ งบมิยาซาวา (Miyazawa Plan) ซึ่งเป็นการกู้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นในสมัย

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (ปี 2541) และการโอนเงินจากภาครัฐไปสู่ประชาชนในรูปแบบของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในสมัยรัฐบาล ดร. ทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544-2546) ซึ่งเงินกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งสองรายการนี้มีมูลค่าสูงถึงประมาณ 0.4 แสนล้านบาท และเกือบ 1 แสนล้านบาท ตามลำดับ (สมชัย จิตสุชน, 2549)

4.2 ผลกระทบต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก ในหลาย ๆ ด้าน ในส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้น พบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2540 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยนั้น เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 1.7 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.8 ของ GDP ส่งผลดีทั้งต่อการลงทุนละการจ้างงาน หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลง ใน ปี พ.ศ. 2541 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ที่ร้อยละ -7.63 เงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.0 แต่ในส่วนของการไหลเข้าของเงินลงทุนจากต่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2545 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเฉลี่ยประมาณ 4.9 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 4.1 ของ GDP โดยในปี พ.ศ. 2541 มีเงินทุนไหลเข้าสูงถึง 7.5 พันล้านดอลลาร์ สรอ. เนื่องมาจากบริษัทแม่ของบริษัทที่ประสบปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นั้น ได้เพิ่มทุนให้กับบริษัทลูกที่ประสบปัญหาทางการเงิน จากการลอยตัวค่าเงินบาทและสภาพคล่องที่ตึงตัว รวมถึงการเพิ่มการลงทุนในสถาบันการเงินด้วย อีกทั้ง ค่าเงินบาท ณ ขณะนั้นอ่อนค่ามาก ทำให้ดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ก่อนที่ในปี พ.ศ. 2545 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะเริ่มชะลอตัวลดลง เนื่องจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เริ่มเปราะบางมากขึ้น อีกทั้งกระแสการควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions :M&As) ที่เริ่มลดลง ภาคการผลิตยังคงมีกำลังการผลิตส่วนเกิน สภาพคล่องในประเทศเริ่มกลับมามีสภาพคล่องสูง ทำให้การกู้ยืมในประเทศที่มีต้นทุนต่ำ บริษัทที่มีกำไรสะสม (Retained-earning) ถูกนำมาใช้แทนการนำเข้าเงินลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการไหลออกของเงินทุนที่เพิ่มมากขึ้น

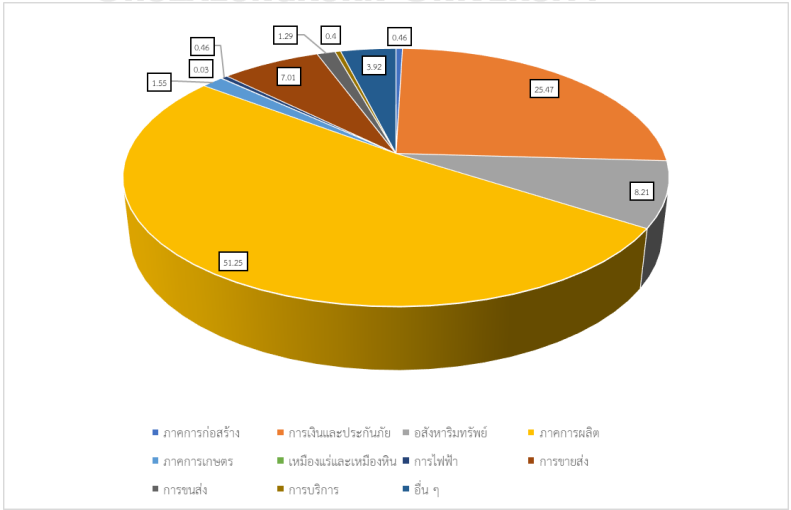
เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากกว่าร้อยละ 50 เป็นการเข้ามาลงทุนในภาคอการผลิต ส่งผลให้การส่งออกของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีสัดส่วนเฉลี่ยคิดเป็น 31.64 % ของ GDP โดยการส่งออกเครื่องจักรเป็นสินค้าที่มีสัดส่วนการส่งออกรวมสูงสุดต่อการส่งออกทั้งหมด การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมและอาหาร ตามลำดับ ภาคการผลิตที่ขยายตัวส่งผลให้ภาคการจ้างงานเพิ่มสูงขึ้น

เฉลี่ยร้อยละ 160 ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ในขณะเดียวกัน การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ทางการเงินโดยการอนุญาตให้นักลงทุนชาวต่างชาติสามารถเข้าถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 49 เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารและสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบธนาคารพาณิชย์ส่งผลให้การเข้ามาลงทุนในภาคการเงินการธนาคารนั้นเพิ่มสูงขึ้นด้วย โดยมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 25.47 ต่อมูลค่า FDI ทั้งหมด และทำให้มีธนาคารพาณิชย์ไทยถึง 4 แห่ง ที่หุ้นส่วนใหญ่นั้นถูกถือครองโดยชาวต่างชาติ

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากกว่าร้อยละ 50 เป็นการเข้ามาลงทุนในภาคอการผลิต ส่งผลให้การส่งออกของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีสัดส่วนเฉลี่ยคิดเป็น 31.64 % ของ GDP โดยการส่งออกเครื่องจักรเป็นสินค้าที่มีสัดส่วนการส่งออกรวมสูงสุดต่อการส่งออกทั้งหมด การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมและอาหาร ตามลำดับ ภาคการผลิตที่ขยายตัวส่งผลให้ภาคการจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 160 ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ในขณะเดียวกัน การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ทางการเงินโดยการอนุญาตให้นักลงทุนชาวต่างชาติสามารถเข้าถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 49 เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารและสร้างความแข็งแกร่งให้ระบบธนาคารพาณิชย์ส่งผลให้การเข้ามาลงทุนในภาคการเงินการธนาคารนั้นเพิ่มสูงขึ้นด้วย โดยมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 25.47 ต่อมูลค่า FDI ทั้งหมด และทำให้มีธนาคารพาณิชย์ไทยถึง 4 แห่ง ที่หุ้นส่วนใหญ่นั้นถูกถือครองโดยชาวต่างชาติ

รูป 16 สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย ช่วงปี พ.ศ. 2541 – 2549

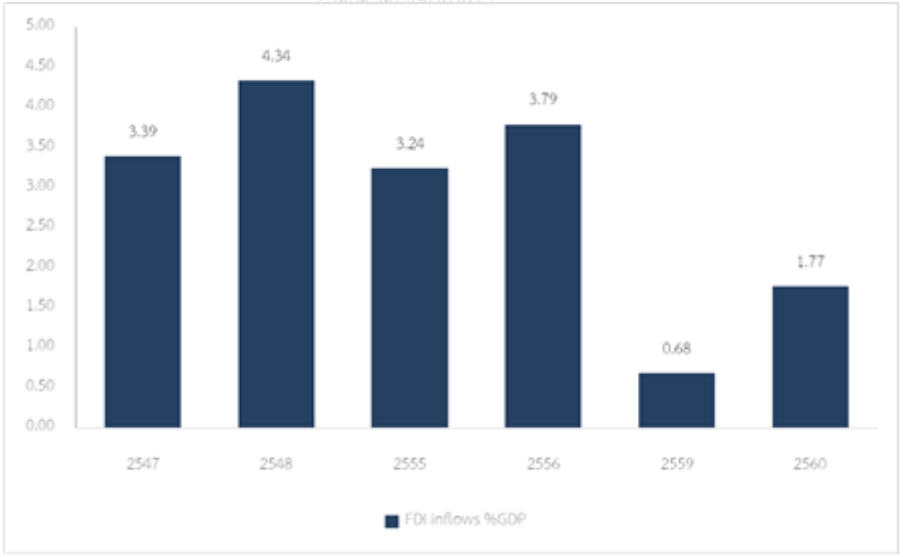
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

จุดเปลี่ยนสำคัญของการลงลงของการลงทุนโดยจากต่างประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตอีกครั้ง โดยในปี พ.ศ. 2549 และวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลก ในปี พ.ศ. 2551 และปัญหาภัยภิบัติทางธรรมชาติภายในประเทศในปี พ.ศ. 2554 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งความวิตกกังวลของนักลงทุนที่มีต่อสถานการณ์ความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและการเมืองไทย อีกทั้งภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เริ่มเปราะบางมากขึ้น อีกทั้งกระแสการควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions: M&As) ที่เริ่มลดลง ในเชิงปริมาณ พบว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เข้ามาในประเทศไทยนั้นมีแนวโน้มลดลง ถึงแม้ว่ายอดคงค้างการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 จะเพิ่มขึ้นเป็น 66,938 ล้านดอลลาร์ สรอ. จาก 6,587 ล้านดอลลาร์ สรอ. ในปี พ.ศ. 2548 แต่ในเชิงเปรียบเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ (FDI/GDP) และการส่งออก (FDI/Export) เฉลี่ยอยู่ที่ ร้อยละ 2.2 และ 3.2 ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.5 และ 5.5 โดยที่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในช่วงนั้นมาจากการควบรวมกิจการในภาคการเงินและการธนาคาร

รูป 17 สัดส่วนการไหลเข้าของ FDI ต่อ GDP ที่ลดลง



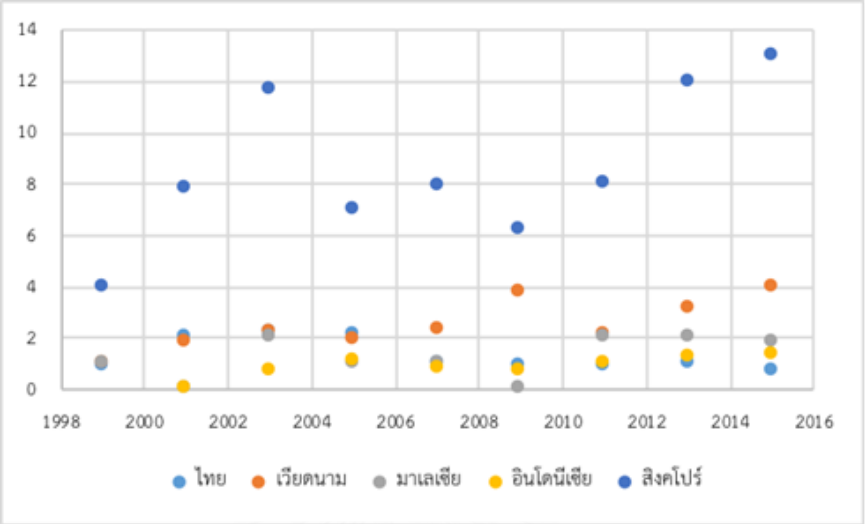
ที่มา: World Bank (https://data.worldbank.org)

แต่หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่ง โดยการใช้ส่วนแบ่งของเงินทุนไหลเข้าของแต่ละประเทศ (Inward FDI) กับเงินทุนไหลเข้าของโลก เปรียบเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ พบว่าไทยยังคงได้รับเงินลงทุนสูงกว่าขนาดเศรษฐกิจเล็กน้อย แต่หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นจะพบว่าไทยได้รับความสนใจจากนักลงทุนลดลงตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2548 ในขณะที่ประเทศอื่นอย่าง สิงคโปร์ เวียดนาม และมาเลเซีย ได้รับความสนใจจากนักลงทุนเพิ่มหลังจากวิกฤตการเงินโลกปี พ.ศ. 2551 ในเชิงประสิทธิภาพการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อการสะสมทุนถาวร (Gross-fixed Capital Formation: GFCF) ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต โดยมีค่าลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 11 -12 (เสาวณี จันทะพงษ์ และคณะ, 2558)

ด้านโครงสร้างของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย มากกว่าร้อยละ 60 กระจุกตัวอยู่ในสาขาการผลิต (Manufacturing sector) โดยเฉพาะในสาขาการผลิตและอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่สาขาการค้านั้นลดลง โดยที่บริการที่ยังมีสัดส่วนใกล้เคียงสัดส่วนเดิม แตกต่างจากสิงคโปร์ที่นอกจากจะเป็นประเทศที่สามารถดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศได้ในปริมาณสูงแล้ว เงินลงทุนที่เข้าไปในสิงคโปร์ยังมีการกระจายการลงทุนไปในหลายสาขาเศรษฐกิจ สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในสิงคโปร์ และหากไม่นับรวมสิงคโปร์แล้ว เวียดนามเป็นประเทศในเอเชียที่มีอัตราการเติบโตของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากที่สุด โดยเพิ่มขึ้นสูงถึง 4 เท่าจากช่วงหลังวิกฤตการเงินเอเชีย โดยอินโดนีเซียมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่า และมาเลเซียมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่า โดยทั้ง เวียดนาม อินโดนีเซียและมาเลเซียนั้น เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ไหลเข้า กระจุกตัวอยู่ที่ภาคการผลิตเช่นเดียวกันกับไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

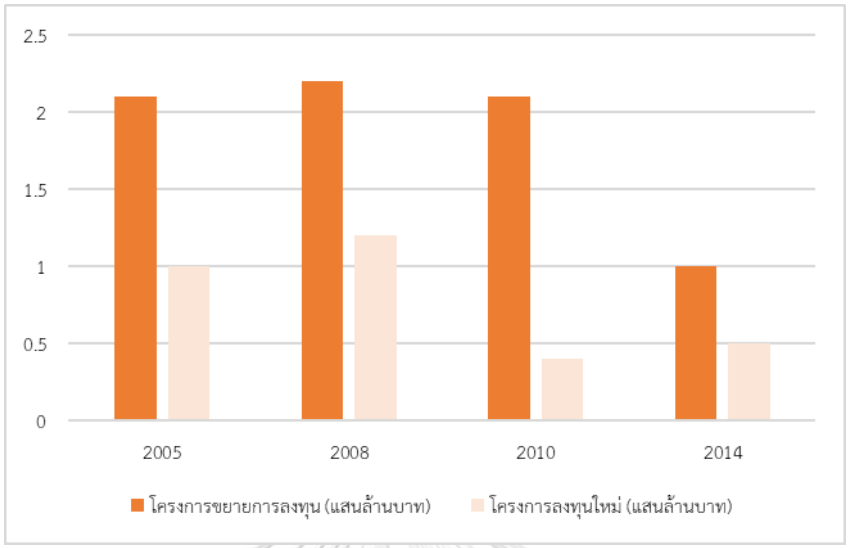
รูป 18 Inward Performance Index ของกลุ่มประเทศเอเชีย



ที่มา :UNTCD, ธนาคารแห่งประเทศไทย

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทย ในระยะหลังพบว่าเป็นการขยายการลงทุน (Expansion Investment) มากกว่าเป็นการขยายการลงทุนในโครงการใหม่ พิจารณาจากจำนวนโครงการและมูลค่าโครงการที่ได้รับการอนุมัติจาก BOI และโครงการส่วนใหญ่ยังคงเป็นโครงการลงทุนด้านการผลิต UNTAC ได้กล่าวถึงการลงทุนในรูปแบบนี้ว่าเป็นการลงทุนในรูปแบบ Brownfield Investment หรือการขยายการลงทุนเดิมจะมีบทบาทมากขึ้น ในช่วงปี ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา เนื่องจากไม่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงมากนัก ต่างจาก Greenfield Investment ที่เป็นการลงทุนในโครงการใหม่ ซึ่งมีความเสี่ยงสูงกว่าการลงทุนในโครงการเดิม โดยการขยายโครงการลงทุนคิดเป็นเฉลี่ยประมาณ 2 เท่าของการลงทุนใหม่ (New Project)

รูป 19 วงเงินอนุมัติ ในโครงการลงทุนของชาวต่างชาติ โดย BOI



ที่มา : BOI

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ภาคอุตสาหกรรมยังคงได้รับการลงทุนมากที่สุด โดยเฉพาะช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 ที่สูงกว่าร้อยละ 50 ก่อนที่จะปรับตัวลดลงในช่วงที่ผ่านมา และรูปแบบการลงทุนที่ปรับเปลี่ยนไปจากการขยายการลงทุนในโครงการใหม่ ๆ เป็นการขยายการลงทุนในโครงการเดิม และภาคการเงินที่มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นกว่าที่ผ่านมา จากร้อยละ 2.09 ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 เป็นร้อยละ 25.46 และ 31.67 ในช่วงต่อมาตามลำดับ ในขณะที่ภาคการเกษตร เป็นภาคธุรกิจที่ได้รับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในสัดส่วนที่ลดลงในทุกช่วงเวลา

ความต้องการในการก้าวข้ามการติดกับดักรายได้ปานกลาง ทำให้ไทยพยายามดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการลงทุนโดยตรงจากประเทศในไทยนั้น ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่า การลงทุนในภาคการเงินที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลานั้นมาจากการผ่อนคลายกฎระเบียบทางการเงินที่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีทางการเงินที่เป็นไปอย่างเร่งรีบ ทำให้เกิดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตในปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้แล้ว บทบาทด้านการกำกับดูแลปัจจัยมหภาคที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือด้านอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีที่ในระยะหลัง ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศต่างก็ใช้ปัจจัยดังกล่าวเพื่อดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น พบว่าเริ่มมีมาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ในปี

พ.ศ. 2520 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 อัตราภาษีนิติบุคคลของไทยได้ลดลงมาอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ดี ในระยะหลัง ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยมีแนวโน้มที่ชะลอตัวลง ถึงแม้ว่าภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะพยายามใช้นโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นความสนใจของนักลงทุน

4.3 การกำกับดูแลต่อการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทย

4.3.1 การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้น มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในปี 2540 ที่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เข้ามาในไทยเริ่มชะลอตัวลง ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลที่มีให้มากขึ้น การกำหนดยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุน 7 ปี สำหรับ ปี พ.ศ. 2558-2564 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ส่งเสริมการลงทุนครั้งสำคัญของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 เพื่อให้การลงทุนที่เข้ามาในไทยนั้นเพิ่มขึ้นและเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจไทยให้เก้าข้ามการติดกับดักรายได้ปานกลางอีกด้วย

ที่ผ่านมาการกำกับดูแลของภาครัฐที่มีต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทย มุ่งเน้นไปที่การให้สิทธิประโยชน์ตามพื้นที่เป็นหลัก เนื่องด้วยในช่วงต้นทศวรรษ 2520 ประเทศไทยยังอยู่ในช่วงที่ต้องการทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ดังนั้น นโยบายของ BOI จึงเป็นการเน้นไปที่การให้สิทธิประโยชน์ที่แบ่งตามเขตการลงทุนที่มีโครงสร้างการพัฒนาที่แตกต่างกัน

เพื่อให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เคยมีบทบาทเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในอดีตกลับมาเพิ่มมากขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ส่งเสริมการลงทุนของ BOI ซึ่งใช้เป็นยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุน 7 ปี (พ.ศ. 2558-2564) ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนบทบาทการกำกับดูแลของรัฐ ไปสู่การกำกับดูแลแบบ GEG มากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ส่งเสริมการลงทุนที่มีคุณค่า ทั้งในประเทศและการลงทุนของไทยในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ก้าวพ้นการเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง (Middle Income Trap)” ผ่านการกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม[40]

[40] ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนใหม่ ปี 2558-2564 โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

การปรับเปลี่ยนจากการให้สิทธิประโยชน์โดยการมุ่งเน้น “ปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมฯ แบบกว้างและครอบคลุม เป็นการส่งเสริมฯ ที่มีเป้าหมายชัดเจนและมีการจัดลำดับความสำคัญมากขึ้น” นี้ BOI ได้มีการปรับปรุงเรื่องของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการให้การส่งเสริมแบบแบบกว้างและครอบคลุมเกือบทุกกิจการ (Board-Based) เป็นการส่งเสริมฯ ที่มีเป้าหมายชัดเจนและมีการจัดลำดับความสำคัญมากขึ้น (Focus & Prioritized) รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ จากเดิมให้สิทธิประโยชน์ตามประเภทกิจการและที่ตั้ง (Activity & Zone Based Incentive) เป็นการให้สิทธิประโยชน์พื้นฐานที่แตกต่างกันตามลำดับความสำคัญของประเภทกิจการและให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมตามคุณค่าของโครงการเพื่อกระตุ้นให้มีการลงทุนหรือใช้จ่ายในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมมากขึ้น (Activity & Merit Based Incentive)

นอกจากนี้ยังพยายามกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมฯ ตามเขตพื้นที่ (เขต1-3) เป็นการส่งเสริมให้เกิดคลัสเตอร์ใหม่ในภูมิภาคหรือพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (New Regional Cluster) โดยอาศัยบูรณาการของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษษ และท้องถิ่นเพื่อสร้างการรวมกลุ่มใหม่ของการลงทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่มากขึ้น และช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) อย่างไรก็ตาม เพื่อชดเชยความเสียเปรียบของบางพื้นที่ที่ยังขาดปัจจัยพื้นฐานรองรับการลงทุน จึงจะยังคงให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเป็นพิเศษกับพื้นที่ที่รายได้ต่อหัวต่ำจำนวน 20 จังหวัด

ในด้านการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน มีการปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมฯ โดยเน้นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax Incentives) เป็นการสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้เหมาะสม และเน้นการให้สิทธิประโยชน์ที่มิใช่ภาษีอากร การพัฒนาความพร้อมบางปัจจัยสนับสนุนการลงทุน การเสริมาร้างบรรยากาศที่ดีของการลงทุน (Tax & Non-Tax Incentives and Facilitation) และยังมีการส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ ปรับเปลี่ยนจากการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเป็นหลัก (Inbound Investment) เป็นการเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ (Inbound & Outbound Investment) เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดด้านทรัพยากรในประเทศ โดยฉพาะโอกาสจากการรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และเป็นการเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีโลก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.3.2 การลดอัตราภาษีนิติบุคคล และการขยายเพดานภาษี

ภาษีเป็นเครื่องมือทั้งด้านการคลังที่เป็นช่องทางการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐและเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการกำกับและบริหารนโยบายของรัฐ เพราะการเก็บภาษีนั้นต้องอาศัยกลไก

ทางการเมืองในการสนับสนุนและออกแบบเครื่องมือและวิธีการจัดเก็บ ซึ่งลักษณะของภาษีนั้นก็มีทั้งในรูปแบบภาษีทางตรง ที่มีลักษณะการเก็บในอัตราก้าวหน้า (progressive) เช่น ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ภาษีรายได้นิติบุคคล คือ ผู้ที่รายได้สูงต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้น้อย และผู้ที่มีรายได้น้อยมากหรือไม่มีรายได้เลยได้รับการยกเว้นการเสียภาษีให้รัฐ และอีกรูปแบบหนึ่งคือภาษีทางอ้อมที่มีลักษณะจัดเก็บในอัตราถดถอย (regressive) ได้แก่ ภาษีการบริโภคและภาษีการค้า

มาตรการภาษีเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในหลายด้าน ทั้งการลดความเหลื่อมล้ำ หรือในเรื่องการสนับสนุนการลงทุน ซึ่งมาตรการภาษีที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างยิ่งในประเด็นนี้ ทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น การยกเว้นภาษี หรืออัตราภาษีนิติบุคคลในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ และดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ มาตรการภาษีจึงกลายมาเป็นเครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Tools) ที่รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่นำมาใช้ขับเคลื่อนการลงทุน

ในการตัดสินใจลงทุนในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น นักลงทุนต้องทำการประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นสำคัญ โดยภาษีนั้น ถือเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของการลงทุน เนื่องจากส่งผลโดยตรงต่อผลตอบแทนหลังหักภาษี ประเทศกำลังพัฒนาที่มีแรงงานฝีมือ (skilled labor) อัตราค่าจ้างที่ไม่ได้อยู่ในระดับสูง ประกอบกับการมีอัตราภาษีนิติบุคคลในระดับต่ำ จะทำให้สามารถดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศได้ ซึ่งในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา พบว่า ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนมีการแข่งขันกันโดยการลดภาษี โดยในระยะแรกเกิดขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกในปี ค.ศ. 2008 ทุกประเทศยกเว้นไทยมีการปรับลดอัตราภาษียกเว้นไทย จนกระทั่งปี ค.ศ. 2011-2013 ไทยได้มีการปรับลดอัตราภาษีนิติบุคคลจาก ร้อยละ 30 มาเป็น ร้อยละ 20 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับลดลงในอัตราที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ทำให้ไทยเปลี่ยนจากการเป็นประเทศภาษีสูงมาเป็นประเทศภาษีต่ำ การลดอัตราภาษีนิติบุคคล ไม่เพียงแต่เพื่อการดึงดูดการลงทุนเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันก็สะท้อนความพยายามของรัฐบาลของแต่ละประเทศที่จะส่งเสริมความสามารถทางการแข่งขันของตน ในช่วงที่ผ่านมา พบว่าไทยมีการลดอัตราภาษีนิติบุคคลลง จากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 20 และยังมีการขยายเพดานการยกเว้นภาษี (Tax Holiday) สูงสุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 18 แสดงอัตราภาษีนิติบุคคลของประเทศต่าง ๆ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2549 – 2561

ปี	ไทย	มาลเซีย	เวียดนาม	อินโดนีเซีย	สิงคโปร์	เกาหลีใต้
2549	30%	28%	28%	30%	20%	25%
2550	30%	27%	28%	30%	18%	25%
2551	30%	26%	28%	30%	18%	25%
2552	30%	25%	25%	28%	18%	22%
2553	30%	25%	25%	25%	17%	22%
2554	30%	25%	25%	25%	17%	22%
2555	23%	25%	25%	25%	17%	22%
2556	20%	25%	25%	25%	17%	22%
2557	20%	25%	22%	25%	17%	22%
2558	20%	25%	22%	25%	17%	22%
2559	20%	25%	20%	25%	17%	22%
2560	20%	25%	20%	25%	17%	22%
2561	20%	25%	20%	25%	17%	25%

ที่มา : องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OCED)

* ปี พ.ศ. 2540- 2548 อัตราภาษีนิติบุคคลของสิงคโปร์ คือ ร้อยละ 26

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การใช้นโยบายทางด้านภาษีมาดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ นอกจากเรื่องของอัตราภาษีแล้วนั้น การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษียังถูกยกมาใช้ควบคู่กันไปอีกด้วย ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีนี้ จะทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงนั้นต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้อีกด้วย การให้สิทธิประโยชน์เหล่านี้จะทำให้นักลงทุนในประเภทที่เรียกว่า การลงทุนที่แท้จริง (Real Investment) นำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ของประเทศต่าง ๆ พบว่าปัจจัยด้านภาษีการลงทุน (Tax Intensive) และสภาพแวดล้อมด้านการลงทุนของประเทศในเอเชียนั้นแทบจะไม่มีความแตกต่างกัน ดังที่แสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 19 มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของประเทศต่าง ๆ

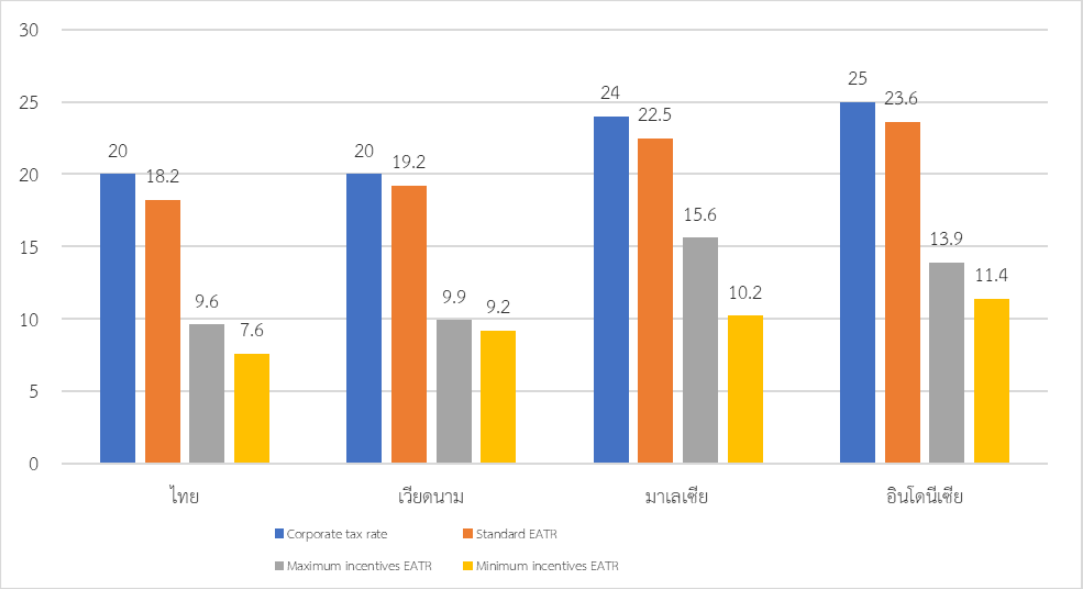
	จีน	อินเดีย	สิงคโปร์	มาเลเซีย	ไทย	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์	เวียดนาม
Tax holiday / Tax Exemption	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reduce Tax rate	✓	✓	✓	✓		✓		✓
Investment Allowance / Tax Credit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
ExemptionDuty / VAT Reduction /	✓			✓	✓	✓	✓	✓
R&D Allowance	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Deduction for Qualified Expense and Others	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

ที่มา : PWC (2012), United Nations (2000), The ASEAN Secretariat (2014) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2015)

ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดอัตราภาษีไว้ แต่ในความเป็นจริงพบว่าอัตราภาษีที่เกิดขึ้นจริงนั้นต่ำกว่าที่เป็น เนื่องจากมีการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีต่าง ๆ เมื่อพิจารณาถึงการให้สิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ แบบเฉพาะเจาะจง พบว่า เครื่องมือ Tax Holidays นั้นมีลักษณะการดึงดูดการเข้ามาลงทุนในลักษณะฉาบฉวย (Foot-loose companies) มากกว่าการลงทุนในระยะยาว พิจารณาได้จาก อัตราภาษีนิติบุคคลที่แท้จริง (Effective Average Tax Rate: EATR) ของไทยนั้นอยู่ที่ระดับร้อยละ 6-9 ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของการลงทุนในแต่ละอุตสาหกรรม

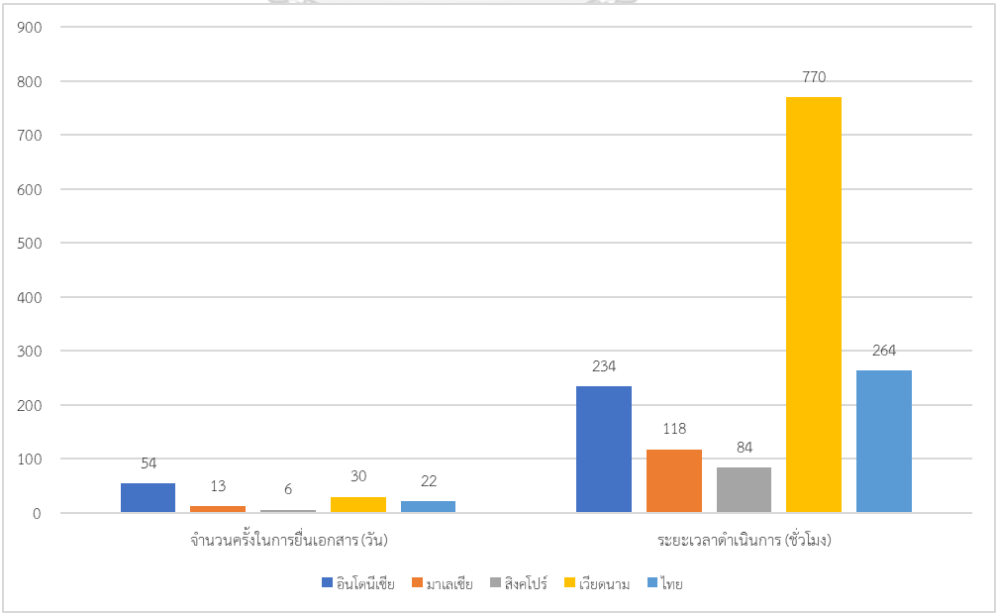
Chulalongkorn University

รูป 20 อัตราภาษีนิติบุคคลของประเทศต่าง ๆ ในปี 2019



ที่มา : Maximum incentive EATR (Athiphat, 2017) และ Minimum incentive EATR (Wiedemann and Finke, 2015)

รูป 21 ค่าเฉลี่ยระยะเวลาการดำเนินงานด้านภาษีของประเทศต่าง ๆ



ที่มา : Muthitacharoen (2019)

ประเด็นเรื่องความซับซ้อนและความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎของภาษีในประเทศไทยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของธนาคารโลก (2015) ได้กล่าวถึงประเด็นนี้เกี่ยวกับประเทศไทยว่า ในช่วงที่ผ่านมานั้นการที่ไทยสามารถดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้ เป็นผลมาจากการที่ระบบราชการของไทยเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมาจากการที่มีเสถียรภาพทางการเมือง แต่ในระยะหลังกลับพบว่า ปัจจัยด้านสถาบันของไทยโดยเฉพาะความอ่อนไหวของเสถียรภาพการเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่องนั้นส่งผลกระทบต่อการเติบโตของประเทศไทย ประการแรกคือตัวชี้วัดด้านการปกครองที่ชัดเจนที่สุดคือ เสียงจากประชาชน ความรับผิดชอบและเสถียรภาพทางการเมืองได้ลดลงในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (นับตั้งแต่ช่วงหลังปี ค.ศ. 2000) ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยมีการพัฒนาที่ดีขึ้น ประการที่สองคือคุณภาพของระบบราชการที่ถดถอยลง ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านพัฒนาดีขึ้นทำให้ความสามารถในการลดทอนผลกระทบจากความวุ่นวายทางการเมืองที่เคยมีมาลดประสิทธิภาพลง ในประเด็นของระบบราชการที่ถดถอยลงนั้นพบว่ามีความสอดคล้องกับขั้นตอนการทำงานและระยะเวลาด้านภาษี ถึงแม้จะมีลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการเข้ามาลงทุน แต่ค่าใช้จ่ายทางภาษีอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงานในการปฏิบัติตามกฎของภาษีของไทยที่ใช้เวลานาน ทำให้ค่าใช้จ่ายทางภาษีด้านอื่น ๆ (Tax compliance cost) ที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ เป็นเหตุให้ความสนใจของนักลงทุนสนใจเข้ามาลงทุนในไทยน้อยลง

4.4 ผลของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

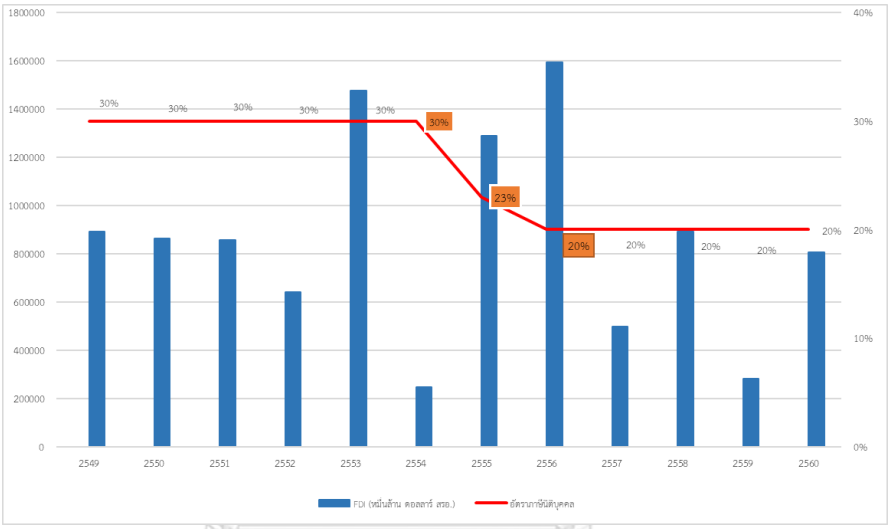
4.4.1 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยและการเปลี่ยนแปลงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากความพยายามที่จะดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้กลับเข้ามาสู่ไทยมากขึ้นหลังจากที่มีแนวโน้มลดลง ทั้งการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์ที่มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น การลดอัตราภาษีนิติบุคคลลงเหลือเพียงร้อยละ 20 จนกลายเป็นประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำที่สุดในอาเซียน รวมทั้งการขยายเพดานภาษีจากเดิมที่ 8 ปี เพิ่มเป็น 15 ปี ส่งผลให้อัตราภาษีที่แท้จริงนั้นเหลือเพียงร้อยละ 6-9 แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคงมีแนวโน้มที่ลดลง ผลที่เกิดขึ้นจากลดลงของอัตราภาษีนิติบุคคลในเชิงปริมาณ พบว่า การลดลงของภาษีนิติบุคคลนั้นไม่มีผลกระทบต่อจำนวน FDI แต่ส่งผลต่อประเภทของธุรกิจที่ FDI นั้นเลือกเข้าไปลงทุน โดยสามารถพิจารณาได้จากการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการลงทุนในภาคธุรกิจเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนิติบุคคล การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นหลังจากมีการลดอัตราภาษีนิติบุคคลในช่วงปีแรก ๆ เท่านั้น โดยในปี พ.ศ. 2555 หลังจากที่ไทยเริ่มมีการลดลงของอัตราภาษีดังกล่าว จากร้อยละ 30 เป็น

ร้อยละ 20 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 80 และในปี พ.ศ. 2551 ที่มีการลดอัตราภาษีนิติบุคคลเหลือร้อยละ 20 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 แต่หลังจากนั้นการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เริ่มลดลงเป็นอย่างมาก ถึงแม้อัตราภาษีของไทยจะอยู่ในระดับที่ต่ำมากก็ตาม

รูป 22 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีนิติบุคคลและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

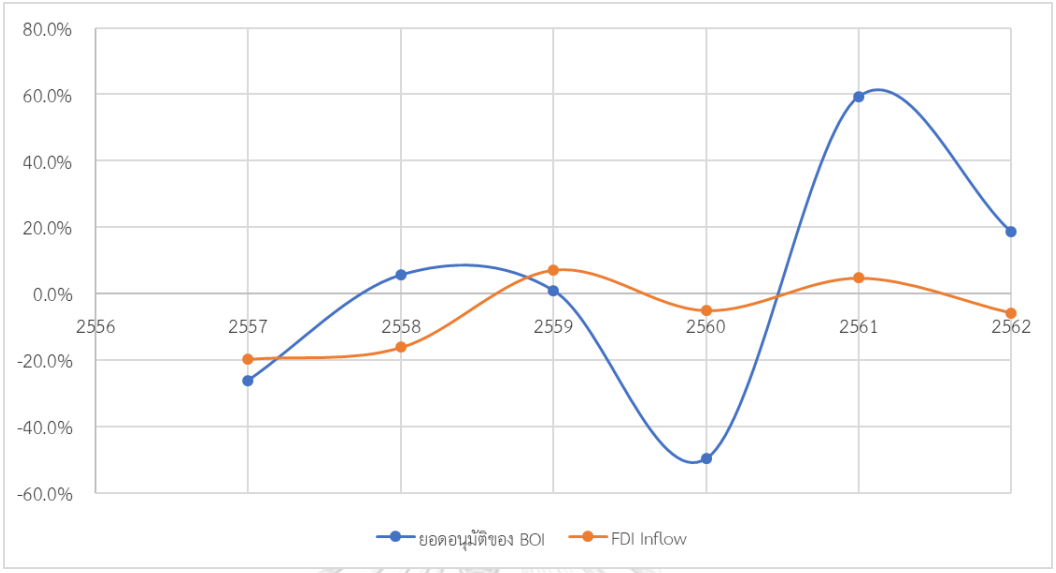


ที่มา : องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OCED), ธนาคารแห่งประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

และแม้ว่า ประเทศไทยจะพยายามสร้างสภาพแวดล้อมทางการลงทุน ทั้งการส่งเสริมทั้งการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่ม และตัวเลขยอดการอนุมัติการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยนั้นเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นกลับลดลง สำหรับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทย พบว่า ตัวเลขยอดการอนุมัติการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยนั้นเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นกลับลดลง

รูป 23 มูลค่าการลงทุนโดยตรงที่ได้รับการอนุมัติจาก BOI และมูลค่าเงินลงทุนโดยตรง

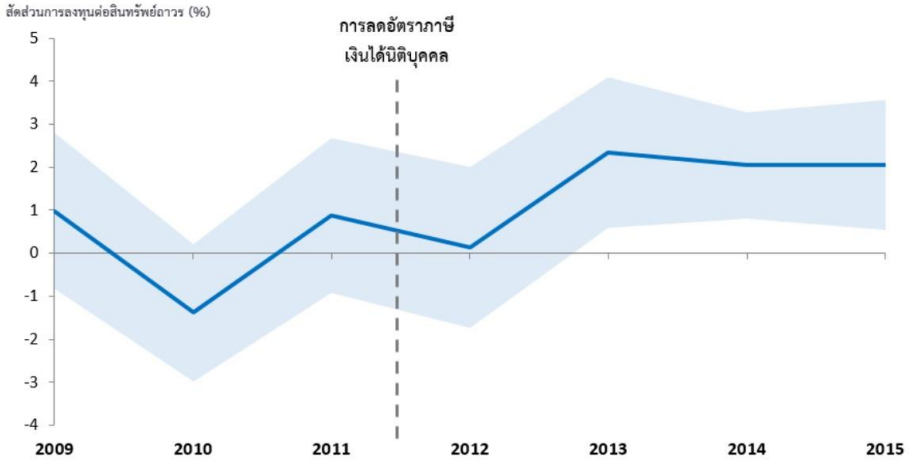


ที่มา : BOI

ผลจากการลดลงของภาษีนิติบุคคลนั้น งานศึกษาของ Muthitacharoen (2019) พบว่าแนวโน้มผู้ที่ได้ประโยชน์คือบริษัทต่างชาติมากกว่าบริษัทไทย โดยแบ่งการศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมการลงทุนระหว่างบริษัทที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบ (Exposure) ทั้งก่อนและหลังการลดภาษี (Matched difference in difference) การลดภาษีส่งผลให้ธุรกิจไทยเพิ่มการลงทุนโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2 ของสินทรัพย์ถาวร (ราว 59 ล้านบาท) ซึ่งเป็นผลกระทบที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับการลดลงของภาษีที่ประมาณ 55 ล้านบาท โดยเฉลี่ย แต่แรงกระตุ้นนี้กระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่และบริษัทภาคบริการเป็นหลัก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รูป 24 ส่วนต่างของการลงทุนระหว่างบริษัทไทยและบริษัทต่างชาติ ก่อนและหลังการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ปี 2012 – 2013



* แถบแรเงา หมายถึง ช่วงระดับความเชื่อมั่น 95%

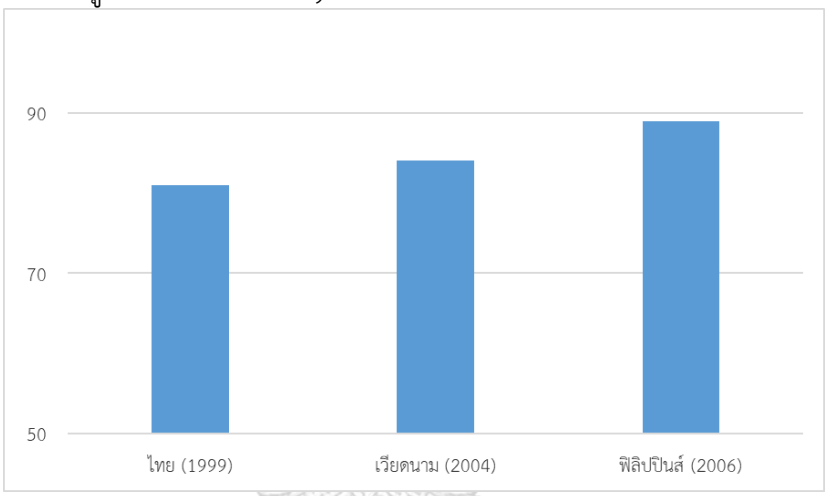
ที่มา : Muthitacharoen (2019)

ในทางวิชาการมีการพยายามอธิบายผลจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยการสร้างผลสัมฤทธิ์การให้สิทธิประโยชน์ คือ Redundancy rate[41] หรือสัดส่วนของ FDI ที่ตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศหนึ่งอยู่แล้วโดยแม้ไม่ได้สิทธิประโยชน์ ซึ่งหมายความว่าการให้สิทธิประโยชน์นั้นถือเป็นการเสียรายได้ของรัฐที่ไม่คุ้มค่า โดยพบว่า ในหลายประเทศนั้น Redundancy rate อยู่ในระดับที่สูงกว่าร้อยละ 70 และในกรณีของประเทศไทยนั้นสูงถึงร้อยละ 81 ซึ่งสรุปได้ว่า ความคุ้มค่าของการให้สิทธิประโยชน์ของไทยนั้นอยู่ในระดับต่ำ เพราะต้นทุนสุทธิของการให้สิทธิประโยชน์ของ BOI นั้นค่อนข้างสูง คิดเป็นร้อยละ 0.62 ของ GDP การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ไทยให้กับนักลงทุนมากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาค จึงทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้มากกว่าโดยเปรียบเทียบ (Foreign Investment Advisory Service, 1999) นอกจากนี้ยังพบข้อสังเกตว่าสิทธิประโยชน์ฯ ของไทยนั้น

[41] Redundancy rate ของไทย คำนวณจากการสำรวจนักลงทุนทั้งที่ได้รับและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ฯ จาก BOI จำนวน 217 และ 100 ราย ตามลำดับ โดยนักลงทุนที่ตอบแบบสำรวจต้องให้คะแนนปัจจัยต่าง ๆ 9 ปัจจัย ประกอบด้วย (1) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค (2) เสถียรภาพทางการเมือง (3) การเข้าถึงวัตถุดิบราคาถูก (4) การเข้าถึงตลาดส่งออกของไทย (5) การเข้าถึงตลาดภายในประเทศ (6) การเข้าถึงแรงงานราคาถูก (7) การเข้าถึงแรงงานที่มีทักษะที่พึงพอใจ (8) ความเพียงพอของสาธารณูปโภคในต้นทุนที่สามารถยอมรับได้ (9) ขนาดของการสิทธิประโยชน์ฯ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554)

ค่อนข้างกว้างเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอย่างสิงคโปร์ ที่เลือกให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอย่างเฉพาะเจาะจง เช่น การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีแก่โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน พร้อมทั้งมีเงื่อนไขประกอบการให้สิทธิประโยชน์ ขณะที่ไทยกำหนดขนาดของสิทธิประโยชน์ขึ้นอยู่กับเขตที่ตั้งของอุตสาหกรรม เป็นข้อสังเกตว่าลักษณะดังกล่าว มีส่วนทำให้สิงคโปร์สามารถดึงดูด FDI ที่ต้องการในต้นทุนที่ต่ำกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่าไทย

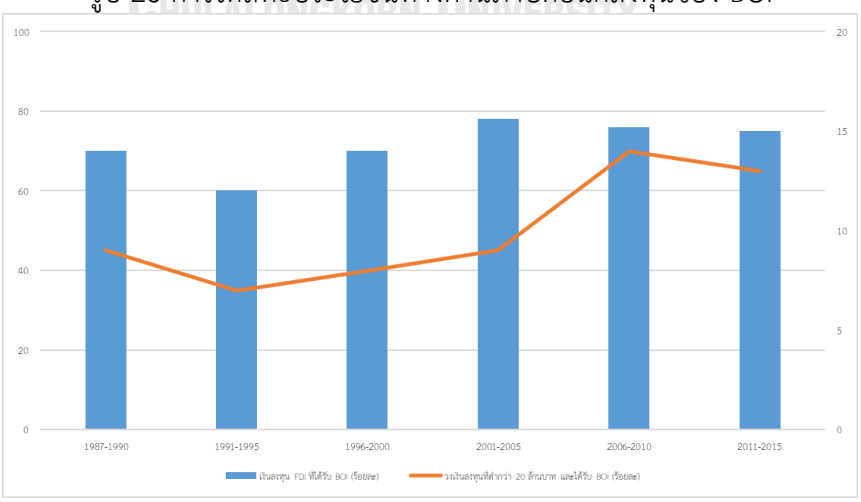
รูป 25 Redundancy rate ของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย (2011)

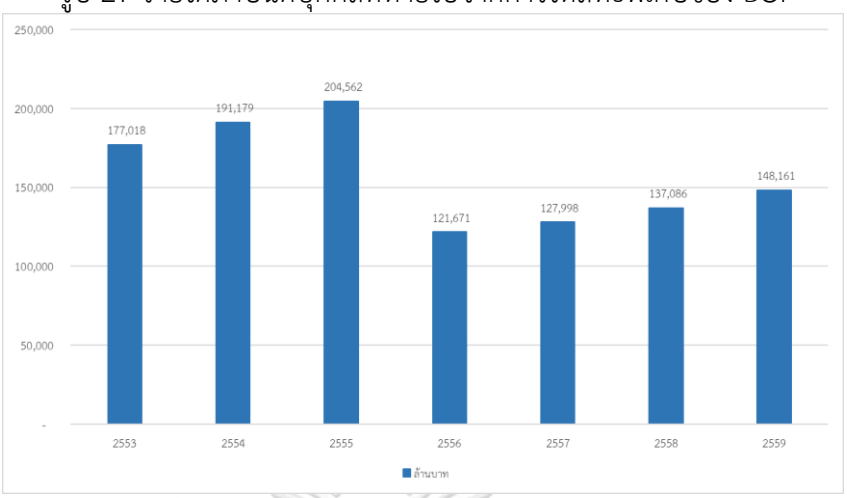
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูป 26 การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีต่อนักลงทุนของ BOI



ที่มา : BOI

รูป 27 รายได้ภาษีนิติบุคคลที่หายไปจากการให้สิทธิพิเศษของ BOI



ที่มา : ภาวิน ศิริประภานุกูล (2559)

4.4.2 การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยและการเปลี่ยนแปลงการถ่ายทอดเทคโนโลยีในไทย

ประเทศไทยได้ผ่านช่วงการสะสมทุนขั้นพื้นฐานเข้าสู่บริบทของระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม จากช่วงของการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาสู่การผลิตเพื่อการส่งออก การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เข้ามาสู่ประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในภาคการผลิต ที่เน้นใช้แรงงานเข้มข้นมากกว่าการใช้เทคโนโลยีระดับสูง โดยมีสัดส่วนที่สูงกว่าภาคการผลิตอื่น ๆ จากความพยายามส่งเสริมการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า มาสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแต่การถ่ายทอดเทคโนโลยีของบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในไทยยังคงมีลักษณะเหมือนช่วงก่อนหน้า คือเป็นไปในลักษณะถ่ายทอดร่วมกับบริษัทต่างชาติ และการลงทุนส่วนใหญ่ยังคงเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นมากกว่าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

โดยทั่วไปแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐบาลมีบทบาทน้อยในการชี้นำหรือกำหนดแนวทาง หรือทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ต่างจากในบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ หรือมาเลเซีย ซึ่งรัฐมีนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างชัดเจน จึงมีมาตรการบิดเบือนกลไกตลาดเพื่อที่จะคุ้มครองหรือสร้างความได้เปรียบให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การควบคุมอัตราค่าจ้างแรงงาน หรือการปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อลดต้นทุนในการผลิตของผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมในเกาหลีใต้ หรือในกรณี

ของนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์แห่งชาติของมาเลเซีย รัฐมีมาตรการในการกีดกันชิ้นส่วนและรถยนต์นำเข้าจากต่างประเทศ แต่การที่ประเทศไทยไม่มี “อุตสาหกรรมเป้าหมาย” จึงไม่มีมาตรการบิดเบือนกลไกตลาดเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมเป้าหมาย อีกทั้งปัจจุบันอัตราภาษีศุลกากรของไทยลดลงเกือบจะเป็นศูนย์ตามข้อตกลงของเขตการค้าเสรีอาเซียน ต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในไทยได้อย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดสัดส่วนหุ้นส่วนในภาคอุตสาหกรรมหรือในภาคธุรกิจ

ในภาคอุตสาหกรรมไทยถึงแม้ว่าจะมีการเปิดกว้างต่อการแข่งขันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบาย กฎ กติกาของภาครัฐนั้น กลับบั่นทอนกลไกของตลาดทั้งการปิดกั้นการลงทุนของชาวต่างชาติในภาคการบริการ เนื่องจาก พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่จำกัดหุ้นส่วนต่างชาติไม่ให้เกินกึ่งหนึ่ง ทำให้การบริการบางประเภทที่ต้องใช้เทคโนโลยีเข้มข้นและต้องการเงินลงทุนที่สูงมีข้อจำกัด มีผู้ประกอบการเพียงไม่กี่รายที่สามารถแข่งขันได้ กลไกตลาดที่เกิดขึ้นจึงทำงานได้ไม่เต็มที่ หรือในภาคการบริการที่ถูกครอบงำโดยระบบสัมปทาน ที่โดยส่วนมากแล้วหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบดังกล่าว ทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะยกเลิกระบบดังกล่าว หรือในภาคการบริการสาธารณูปโภค การขนส่ง การสื่อสาร ที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนที่สูง รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทค่อนข้างมากในอดีต แม้ว่าที่ผ่านมามีการดำเนินการในการปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจเหล่านี้เพื่อสลายอำนาจการผูกขาดของภาครัฐ โดยในปี พ.ศ. 2541 ภาครัฐได้มีแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามความเห็นของคณะกรรมการด้านรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง โดยที่แผนดังกล่าวครอบคลุมสาขาการบริการที่สำคัญ ได้แก่ โทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา พลังงาน และขนส่ง ทั้งยังให้ความสำคัญแก่การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระและการแยกธุรกิจโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ท่อก๊าซและสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูง ออกจากธุรกิจอื่น ๆ ที่แข่งขันได้โดยโครงสร้าง แต่ในปัจจุบันมิได้มีการปรับโครงสร้างของสาขาบริการดังกล่าว ธุรกิจการซื้อขายและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ธุรกิจโรงแยกก๊าซ ท่อจำหน่ายก๊าซ ยังคงเป็นของ บมจ.ปตท. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายท่อก๊าซซึ่งผูกขาด และธุรกิจสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูงยังคงอยู่กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งเป็นผู้รับซื้อ ขายและผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ในตลาด (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2553)

นอกจากนี้ การยกเลิกการผูกขาดของภาครัฐในบางตลาดยังขาดมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขัน ทำให้รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ได้รับสัมปทานที่ประกอบธุรกิจเดิมยังคงอำนาจอยู่ในตลาด ผู้ประกอบการายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ ส่งผลให้กลไกตลาดทำงานบกพร่อง ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจพลังงาน แม้ว่า พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จะเปิดเสรีการพลังงาน ผู้ที่ต้องการประกอบกิจการสามารถขอใบอนุญาตในจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน แต่ในความ

เป็นจริงแล้ว ไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่สามารถซื้อ ขายส่ง ขายปลีกหรือนำเข้าก๊าซได้ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงโครงข่ายท่อก๊าซของ บมจ.ปตท. ได้ ปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ยังเกิดขึ้นในกิจการโทรคมนาคมอีกด้วย

ภาครัฐไทยมีบทบาทค่อนข้างมากในการแทรกแซงภาคการเกษตร ซึ่งเป็นในลักษณะรูปแบบของการประกันราคาสินค้าเกษตรมากกว่ามาตรการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในระยะยาว การแทรกแซงในลักษณะดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะส่งผลดีในระยะสั้นแต่ในระยะยาวนั้นกลับกลายเป็นการทำลายขีดความสามารถทางการแข่งขันของเกษตรกร อันเนื่องมาจากการขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพผลผลิต ส่งผลให้คุณภาพของสินค้าต่ำลง อุปสงค์ทางการผลิตเพิ่มขึ้นทำให้ต้นทุนสูงขึ้นตามมาด้วย ยกตัวอย่าง การรับจำนำข้าวที่ใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเข้าแทรกแซง การกำหนดราคารับจำนำที่สูงกว่าราคาตลาดมากทำให้รัฐกลายเป็นผู้รับซื้อและขายข้าวรายใหญ่ของประเทศ ส่งผลให้เกิดการทำลายกลไกตลาด บริษัทเอกชนที่เป็นผู้ค้าและส่งออกข้าวหลายรายขาดรายได้

4.5 การเปลี่ยนแปลงของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

เศรษฐกิจไทยได้ผ่านกระบวนการสะสมทุนขั้นพื้นฐานเข้าสู่บริบทของระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม จากความต้องการทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งผลให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในช่วงแรกของการพัฒนาจึงเป็นการให้สิทธิประโยชน์ตามพื้นที่ที่มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการลงทุน ควบคู่ไปกับนโยบายที่ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ผู้ที่มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายมีอำนาจต่างเสริมความแข็งแกร่งให้ตนเองผ่านธุรกิจก่อสร้างประสบความสำเร็จในการผลักดันโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลและเพิ่มงบประมาณการก่อสร้าง

แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา การประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการลดลงของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ทำให้ภาครัฐต้องลดบทบาทจากบทบาทด้านการลงทุนลงและเปลี่ยนมาสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจึงมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนที่มีรูปแบบเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยการการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการขยายเพดานภาษี การให้สิทธิประโยชน์ที่มีรูปแบบเฉพาะเจาะจงผ่านนโยบายภาษี ส่งผลให้ต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีขนาดที่มากขึ้นและก่อให้เกิดการผูกขาดที่มากขึ้น การสร้างแรงจูงใจทางภาษีของไทย

ไม่ได้พิจารณาจากความไม่สมบูรณ์ของตลาด แต่เป็นไปภายใต้เงื่อนไขของการมีส่วนได้ส่วนเสียของภาครัฐ ภายใต้บริบทของการให้ความสำคัญกับกับผลงานตนเอง พิจารณาได้จากการต้นทุนในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่สูงถึงร้อยละ 0.62 ต่อ GDP[42] และรายจ่ายทางภาษีของประเทศที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง ผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษียังเกิดขึ้นกับนักลงทุนชาวต่างชาติมากกว่านักลงทุนไทย

ประเทศกำลังพัฒนามักจะอาศัยแรงจูงใจพิเศษต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบของการลดอัตราภาษี และการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ในอดีตได้แสดงให้เห็นว่า กลยุทธ์ในการดึงดูดการลงทุนโดยวิธีการดังกล่าวนี้ มักจะมีผลกระทบที่น้อยมากต่อการลงทุนของนักลงทุนในระยะยาว ในกรณีของการขยายเพดานภาษี (Tax holidays) นั้นจะเป็นการเพิ่มการบิดเบือนในระบบภาษีให้สูงขึ้นไปกว่าเดิม ทั้งนี้ เพราะการให้มาตรการทางภาษีแบบนี้ในบางประเทศนั้นจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกับนักลงทุนใหม่ ๆ มากกว่านักลงทุนที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนภานในประเทศ นอกจากนั้น หลังจากการหมดอายุลงของนโยบายการขยายเพดานภาษีนี้ จะเป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับนักลงทุนหรือบริษัทต่าง ๆ ในทันทีที่นโยบายภาษีนั้นได้สิ้นสุดลง ยิ่งไปกว่านั้นการให้แรงจูงใจภาษีในรูปแบบนี้มักจะเป็นการดำเนินการที่ผ่านกระบวนการบริหารและจัดการที่ซับซ้อนและเป็นทางการมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันตามมาในที่สุด (เสถียร ศรีบุญเรือง, 2535)

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นจึงมีส่วนเชื่อมโยงกับการกำกับดูแลของภาครัฐที่มาจากการกำหนดนโยบายต่าง ๆ การกำกับดูแลที่ก่อให้เกิดการผูกขาดมากขึ้น นั้นส่งผลกระทบต่อการแสวงหาค่าเช่าและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงนโยบายของรัฐ ประกอบกับตั้งแต่ช่วงหลังปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมานั้น พบว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบเป็นไปได้ยาก เหตุการณ์ทางการเมืองดังกล่าวมีความใกล้ชิดกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ เกิดระบบเศรษฐกิจผูกขาด เช่น ระบบสัมปทานต่าง ๆ ที่อิงกับอำนาจรัฐ ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลแก่นักธุรกิจบางกลุ่ม และชักนำให้นักธุรกิจหลายกลุ่มที่มีแหล่งรายได้หลักจากสัมปทานเข้าสู่อำนาจทางการเมือง (Pramuan and Yuttana, 2006) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อแสวงหาค่าเช่า มีลักษณะที่

[42] อธิภัทร มุธิตาเจริญ (2019): อ้างถึงแล้ว

แตกต่างกันไปตามกลุ่มพันธมิตรที่มีความสามารถในการแข่งขันและมีความซับซ้อนทางการเมือง กลุ่มทุนสำคัญที่มีอำนาจทางการเมืองมีโอกาสในการเข้าหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้มากกว่ากลุ่มอื่น

ในช่วงทศวรรษ 2510 กลุ่มผู้แสวงหาค่าเช่าคือผู้ประกอบการที่กำลังสะสมทุนขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาผลประโยชน์ทางธุรกิจ ระบบการแสวงหาค่าเช่าของไทยมีลักษณะเด่นหลายประการ อยู่ในรูปแบบ “ระบบอุปถัมภ์แบบแข่งขัน” (competitive clientelism) การแข่งขันในหมู่ของนักธุรกิจเพื่อแย่งชิงค่าเช่ามีสูง เมื่อได้ค่าเช่าแล้วก็ไม่ต้องแจกจ่ายให้กับกลุ่มที่ไม่ใช่นายทุนเพียงแต่จ่ายให้กับผู้อุปถัมภ์เท่านั้น ธุรกิจจึงมีแรงจูงใจสูงที่จะทำการลงทุน จากมีผู้กุมอำนาจทางการเมืองเป็นผู้ผูกขาดน้อยรายไม่ใช่เผด็จการรายเดียว แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษ 2540 เศรษฐกิจไทยได้ผ่านขั้นตอนการสะสมทุน เพื่อเข้าสู่บริบทของการพัฒนาอุตสาหกรรม บทบาทของสถาบันจึงจำเป็นต้องมีมากขึ้น เพราะการกำกับดูแลให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็นสิ่งที่จำเป็น สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 5
ผลการศึกษา

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นมีบทบาทสำคัญในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจไทย จากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาสู่การผลิตเพื่อการส่งออก บทบาทในการช่วยเหลือด้านเงินทุน การลงทุน การจ้างงาน แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เข้ามาในไทย พบว่า ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ภาคการผลิตที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นมากกว่าการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และมีการกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ ตามพื้นที่ที่มีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมากกว่าพื้นที่ที่ได้รับสิทธิพิเศษน้อยกว่า แม้ว่าการกระจุกตัวของการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมนั้นอาจจะง่ายต่อการสนับสนุนให้เปฌนอุตสาหกรรมหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แต่ในยุคโลกาภิวัฒน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งความไม่แน่นอนของภาวะการแข่งขันในตลาดโลก หรือแม้กระทั่งการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือโรคระบาดที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความเสี่ยงที่จะเกิดจากการถูกเทคโนโลยีใหม่เข้ามาสร้างผลกระทบต่อความสามารถทางการผลิตและเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ที่ผ่านมา แม้ว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนที่สูง แต่การถ่ายทอดเทคโนโลยียังคงอยู่ในระดับต่ำ เพราะการเข้ามาของเงินลงทุนจากต่างประเทศโดยส่วนใหญ่นั้น กระจุกตัวอยู่ที่ภาคผลิตที่ใช้แรงงานสูง มากกว่าภาคการผลิตที่ใช้เทคโนดลยีเข้มข้น บทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐไทย มุ่งเน้นไปที่การพยายามสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีภาคเอกชนเป็นตัวนำและภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนนี้ มักมีการจัดตั้งองค์กรตัวแทนภาคเอกชนต่างๆ รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนผ่านกลไกความร่วมมือ โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทำหน้าที่ในการผลักดันนโยบายที่ส่งเสริมการลงทุน ตามแต่ละช่วงเวลา ไม่ว่าจะเป็นทางด้านนโยบายด้านอัตราภาษี การให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ส่งผลให้อัตราภาษีที่แท้จริงนั้นต่ำกว่าความเป็นจริง ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการใช้นโยบายด้านภาษีเข้ามากำกับดูแล เพื่อดึงดูดการลงทุนโยตรงจากต่างประเทศ โดยหลังจาก ค.ศ. 2011-2013 ไทยได้กลายเป็นประเทศที่อัตราภาษีนิติบุคลลต่ำสุดในอาเซียน และยังมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติมอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.1 การกำกับดูแลและการแทรกแซงของภาครัฐไทย

5.1.1 การกำกับดูแลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

ในช่วงเริ่มแรกของการพัฒนา หลังจากการเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ต่ำเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มล่าง ประเทศไทยได้พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากการเป็นประเทศเกษตรกรรมเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น แนวทางการพัฒนาประเทศโดยการพึ่งพาเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจึงเป็นแนวทางที่ประเทศไทยเลือกใช้เหมือนกับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ เพราะนอกจากจะช่วยเรื่องเงินทุนแล้ว ยังมีส่วนช่วยในเรื่องการจ้างงานและการถ่ายทอดเทคโนโลยีอีกด้วย บทบาทในการกำกับดูแลในช่วงแรกของประเทศไทยจึงเป็นไปลักษณะแบบ Market-Enhancing Governance หรือ“การเพิ่มประสิทธิภาพตลาด” โดยการที่ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และการลงทุนในโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อดึงดูดการลงทุนโดบตรงจากต่างประเทศ นอกจากนี้การที่อนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถกู้ยืมเงินจากต่างประเทศได้นิ่น ยิ่งสะท้อนความต้องการในการเปิดประเทศของไทยมากขึ้น

ช่วงทศวรรษ 2520 และ 2530 นั้นเรียกได้ว่าประเทศไทยปล่อยให้บทบาทในการนำเศรษฐกิจเป็นของเอกชนและกลไกตลาด ตามแนวคิดแบบ MEG หลังจากเร่งลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจนส่งผลกระทบต่องบประมาณ ในช่วงปี พ.ศ. 2526–2531 รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลหันมาใช้นโยบายเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ภาครัฐได้ชะลอโครงการลงทุนที่ต้องทุนจำนวนมากในหลายโครงการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ หันมาสนับสนุนแผนงานที่ใช้เงินลงทุนน้อย ใช้มาตรการลดหนี้ต่างประเทศและให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากได้ตามภาวะตลาด ลดการกำกับดูแลหันมาให้ความสำคัญกับการทำงานเสรีตามกลไกตลาด

ภาครัฐยังได้ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศหัก ณ ที่จ่าย เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยการลดภาษีนำเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเปิดเสรีด้านเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2527 และในช่วงต้น ทศวรรษ 2530 ที่การเปิดกว้างทางการค้าที่มากยิ่งขึ้น ทำให้สินค้านำเข้าราคาลดลง การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ที่กำกับอุตสาหกรรมรถยนต์ จูงใจบริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นสหรัฐ เข้ามาลงทุนในไทย การส่งออกสินค้าใช้เทคโนโลยีเข้มข้นเพิ่มขึ้น หลังจากการกำกับดูแลตามรูปแบบดังกล่าว ได้ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยขยายตัวสูงขึ้น และผลจากการลดการลงทุนของภาครัฐได้ส่งผลให้ภาคการคลังไทยกลับมาเข้มแข็งอีกครั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 20 ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531

ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	25230	2531
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ	5.17	5.91	5.35	5.58	5.75	4.65	5.53	9.52	13.29
อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	19.7	12.7	5.3	3.7	0.8	2.4	1.8	2.5	3.8
ดุลเงินสด (พันล้านบาท)	-21.8	-17.5	-42.5	-26.7	-34.9	-34.4	-39.9	-17.8	30.2
ดุลบัญชีเดินสะพัด (ร้อยละต่อ GDP)	-6.4	-7.4	-2.8	-7.2	-5	-3.9	0.7	-0.6	2.4
ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	3,026.26	2,720.40	2,673.87	2,555.86	2,687.31	3,003.32	3,776.53	5,205.71	7,112.35
หนี้สาธารณะ (ร้อยละต่อ GDP)	29.25	32.43	37.35	38.39	40.35	49.27	53.08	51.25	39.58
หนี้ต่างประเทศคงค้าง (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)	8.7	11.1	12.2	14	15.7	17.5	18.3	20	21.1
การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	189.59	290.55	190.87	349.6	401.02	163.2	262.5	351.93	1,105.37

ที่มา : World Bank (https://data.worldbank.org), ธนาคารแห่งประเทศไทย

แต่ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะสามารถเติบโตไปได้ดี ภาครัฐก็ไม่ได้มีแผนงานที่จะปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อที่จะสามารถรักษาการเจริญเติบโตต่อไปได้ในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจโดยการเปิดประเทศที่กว้างขวางเกินไปทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยง่ายต่อการที่จะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากปัจจัยภายนอก และการขยายตัวของการลงทุนจากช่วงเวลาดังกล่าว มาจากการที่เงินเยนมีค่าเพิ่มขึ้น ภาวะต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศ Asia NICs และการย้ายที่ตั้งโรงงานโดยหวังสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรในโควตาประเทศไทย พัฒนาการของเศรษฐกิจไทยเป็นไปในทิศทางที่มีการพึ่งพิงตลาดอเมริกามากขึ้น ก่อให้เกิดจุดเปราะบางแก่ระบบเศรษฐกิจไทย จนก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในที่สุด

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกแสดงให้เราเห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก เกิดขึ้นได้ทุกที่ไม่ว่าจะเป็นประเทศยากจนหรือร่ำรวย ตั้งแต่ Great Depression ในปี ค.ศ. 1930 ค.ศ. 1970 วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ในปี ค.ศ. 2008 และกระทั่งวิกฤตต้มยำกุ้งในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเริ่มต้นขึ้นที่ประเทศไทยและลุกลามไปสู่ประเทศอื่น ๆ การสะสมความเสี่ยงที่นำมาสู่การเกิดวิกฤต การมุ่งเน้นไปที่การเติบโตระยะสั้นมากกว่ามองที่ไประยะยาว การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศที่เกิดตัวโดยไม่ระมัดระวังว่าจะนำไปสู่ภาวะ “เศรษฐกิจฟองสบู่”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หลังจากการเกิดวิกฤตดังกล่าว อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะตัวลง รวมทั้งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เคยเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศลดลง นำมาสู่การปรับเปลี่ยนรูปการกำกับดูแลในประเทศไทย

การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีและไม่มีอุตสาหกรรมเป้าหมายที่แน่ชัดเหมือนประเทศอื่น ๆ ทำให้บทบาทการกำกับดูแลหรือชี้นำของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจมีน้อย ต่างจากเกาหลีใต้ หรือมาเลเซีย ซึ่งรัฐมีนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างชัดเจน จึงมีมาตรการบิดเบือนกลไกตลาดเพื่อที่จะคุ้มครองหรือสร้างความได้เปรียบให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การควบคุมค่าจ้าง หรือการปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย หรือการคุ้มครองตลาดภายในประเทศให้สามารถแข่งขันได้ จึงมีการกีดกันการลงทุนในบางภาคธุรกิจ แต่การที่ประเทศไทยไม่มี “อุตสาหกรรมเป้าหมาย” จึงไม่มีมาตรการบิดเบือนกลไกตลาดเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมเป้าหมาย อีกทั้งปัจจุบันอัตราภาษีศุลกากรของไทยลดลงเกือบจะเป็นศูนย์ตามข้อตกลงของเขตการค้าเสรีอาเซียน ต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในไทยได้อย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดสัดส่วนหุ้นส่วนในภาคอุตสาหกรรมหรือในภาคธุรกิจ ไทยจึงตั้งเป้าใช้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจและเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขัน แต่เนื่องด้วยกลไกตลาดของไทยนั้นยังคงไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ จากข้อจำกัดในบางประการ เช่น ขนาดตลาดของไทยมีขนาดเล็ก ทำให้ภาครัฐไทยเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลมากขึ้น

5.1.2 การกำกับดูแลเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

เพื่อตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนาประเทศดังกล่าว บทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐไทยจึงเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สามารถดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศให้มากขึ้นและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ ภาครัฐไทยจึงเข้าทำหน้าที่เป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุน ผ่านการกำกับดูแลผ่านมาตรการและนโยบายด้านภาษีมากขึ้น โดยเฉพาะการกำกับดูแลผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกในปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา ที่พบว่าประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนต่างแข่งขันให้สิทธิประโยชน์และลดอัตราภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับนักลงทุน โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้การลดลงของอัตราภาษีนิติบุคคลเหลือร้อยละ 20 และมีการยกเว้นภาษีจากเดิมที่ 8 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 15 ปี หลังจากปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ส่งผลให้อัตราภาษีที่แท้จริง (Effective tax rate) ของไทยลดลงต่ำกว่าอัตราภาษีทางกฎหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 20 เหลือเพียงร้อยละ 7.6 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

บทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐไทยจะปรับเปลี่ยนจากการกำกับดูแลแบบ MEG มาเป็น GEG มากขึ้น โดยไม่ได้ปล่อยให้กลไกการทำงานของตลาดทำงานอย่างเสรี ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลนโยบาย แต่เป็นเน้นไปที่การเป็นผู้คอยอำนวยความสะอวกมากกว่าการเข้าแทรกแซงในนโยบายเหมือนกับประเทศอื่น ๆ เช่น เกาหลีใต้ ที่พัฒนาประเทศโดยการเน้นอุตสาหกรรมเป้าหมาย ดังนั้น รัฐบาลของเกาลหลีใต้จึงเข้มงวดกับการไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยการใช้อัตราภาษีพิเศษ การปกป้องตลาดจากสินค้านำเข้า และการจำกัดการลงทุนในบางประเภทของเงินลงทุนจากต่างประเทศที่อาจจะกระทบต่อโครงสร้างตลาดภายในประเทศ หรือสิงคโปร์ ที่เป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายแบบตลาดเสรี และพึ่งพาเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด แต่มีการใช้กลไกทางสถาบันเพื่อจัดการเศรษฐกิจมหภาค ผ่านการเก็บภาษี ณ ที่จ่าย สำหรับรายได้ของบุคคลต่างชาติ การป้องกันไม่ให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อดอลลาร์สิงคโปร์เพื่อใช้นอกประเทศ การที่ไม่ปล่อยให้เงินทุนและสินเชื่อมีการเคลื่อนไหวอย่างเสรีเกินไป ซึ่งเป็นการจัดการเงินทุนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศอีกทางหนึ่ง เพราะการเกิดวิกฤตมักส่งผลกระทบในวงกว้างและระยะยาว ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

การกำกับดูแลของไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าบทบาทภาครัฐมีความใกล้เคียงกับไอร์แลนด์ คือ รัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้คอยอำนวยตวามสะดวก กลไกทางสถาบันของไทยเน้นไปที่การออกแบบมาเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการลดอัตราภาษีนิติบุคลลให้อยู่ในระดับต่ำและเพิ่มการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเมื่อเผชิญกับการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้น รูปแบบของรัฐจึงเป็น “รัฐพัฒนาแบบยืดหยุ่น” มากกว่าการที่รัฐที่จัดการเบ็ดเสร็จแบบสิงคโปร์ ที่มีบทบาททั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบาย หรือรัฐที่บิดเบือนกลไกราคาแบบเกาหลีใต้ ที่รัฐเข่มาแทรกแซงระบบเศราฐกิจ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขอุตสาหกรรมภายใต้บริบทของการเป็น “ประเทศอุตสาหกรรมตามหลัง” (Late industrializer)

ถึงแม้ว่าภาครัฐไทยจะไม่ได้แทรกแซงนโยบายโดยตรงแบบประเทศอื่น ๆ ในภาคอุตสาหกรรมไทยถึงแม้ว่าจะมีการเปิดกว้างต่อการแข่งขันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบาย กฎ กติกาของภาครัฐนั้น กลับบั่นทอนกลไกของตลาดทั้งการปิดกั้นการลงทุนของชาวต่างชาติในภาคการบริการ เนื่องจาก พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่จำกัดหุ้นส่วนต่างชาติไม่ให้เกินกึ่งหนึ่ง ทำให้การบริการบางประเภทที่ต้องใช้เทคโนโลยีเข้มข้นและต้องการเงินลงทุนที่สูงมีข้อจำกัด มีผู้ประกอบการเพียงไม่กี่รายที่สามารถแข่งขันได้ กลไกตลาดที่เกิดขึ้นจึงทำงานได้ไม่เต็มที่ หรือในภาคการบริการที่ถูกครอบงำโดยระบบสัมปทาน ที่โดยส่วนมากแล้วหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบดังกล่าว ทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะยกเลิกระบบดังกล่าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หรือในภาคการบริการสาธารณูปโภค การขนส่ง การสื่อสาร ที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนที่สูง รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทค่อนข้างมากในอดีต แม้ว่าที่ผ่านมามีการดำเนินการในการปรับปรุงโครงสร้างธุรกิจเหล่านี้เพื่อสลายอำนาจการผูกขาดของภาครัฐ โดยในปี พ.ศ. 2541 ภาครัฐได้มีแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจตามความเห็นของคณะกรรมการด้านรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง โดยที่แผนดังกล่าวครอบคลุมสาขาการบริการที่สำคัญ ได้แก่ โทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา พลังงาน และขนส่ง ทั้งยังให้ความสำคัญแก่การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระและการแยกธุรกิจโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ท่อก๊าซและสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูง ออกจากธุรกิจอื่น ๆ ที่แข่งขันได้โดยโครงสร้าง แต่ในปัจจุบันมิได้มีการปรับโครงสร้างของสาขาบริการดังกล่าว ธุรกิจการซื้อขายและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ธุรกิจโรงแยกก๊าซ ท่อจำหน่ายก๊าซ ยังคงเป็นของ บมจ.ปตท. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงข่ายท่อก๊าซซึ่งผูกขาด และธุรกิจสายส่งกระแสไฟฟ้าแรงสูงยังคงอยู่กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งเป็นผู้รับซื้อ ขายและผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ในตลาด (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2553)

นอกจากนี้การแทรกแซงค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นการปรับขึ้นโดยทันที ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในหลายภาคส่วน ภาคการส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากต้นทุนแรงงานที่เพิ่มขึ้น เนื่องด้วยภาคการส่งออกของไทยส่วนใหญ่ยังเป็นภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น ค่าจ้างที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นปัญหาต่อการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขัน รวมทั้งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว ภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นยังทำให้การลงทุนโดนตรงจากต่างประเทศลดลง เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแล้ว ไทยมีค่าจ้างในระดับสูง เป็นผลให้นักลงทุนที่ไม่ต้องการแบกรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเวียดนาม ซึ่งมีอัตราค่าเฉลี่ยต่ำกว่าไทยประมาณ 2.3 เท่า โดยเฉพาะในภาคการผลิตของไทยที่ยังมีความต้องการใช้แรงงานเข้มข้นในระบบการผลิตก่อนการปรับตัวไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Productivity Industry) ที่มากขึ้น ในขณะเดียวกันยังส่งผลให้การกระจายรายได้นั้นกระจุกตัวเพิ่มมากขึ้น โดยเกิดขึ้นเฉพาะตามเขตเมืองใหญ่ ๆ เนื่องจากผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจที่จะขยายการผลิตไปยังจังหวัดต่าง ๆ ที่มีระยะทางไกลและยังเป็นการเพิ่มต้นทุนอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.2 ผลของการกำกับดูแลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

การเข้ามาแทรกแซงกลไกการทำงานของตลาดใน มักจะส่งผลให้เกิดกระบวนการแสวงหากำไรที่สูงกว่าความเป็นจริง หรือที่เรียกว่า “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (Rent seeking) แต่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นก็ไม่ได้ผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจเสมอไป หากค่าเช่าที่เกิดขึ้นนั้นเป็นค่าเช่าที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการสะสมทุนในการพัฒนาประเทศ และขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับขนาดการแทรกแซงของภาครัฐ

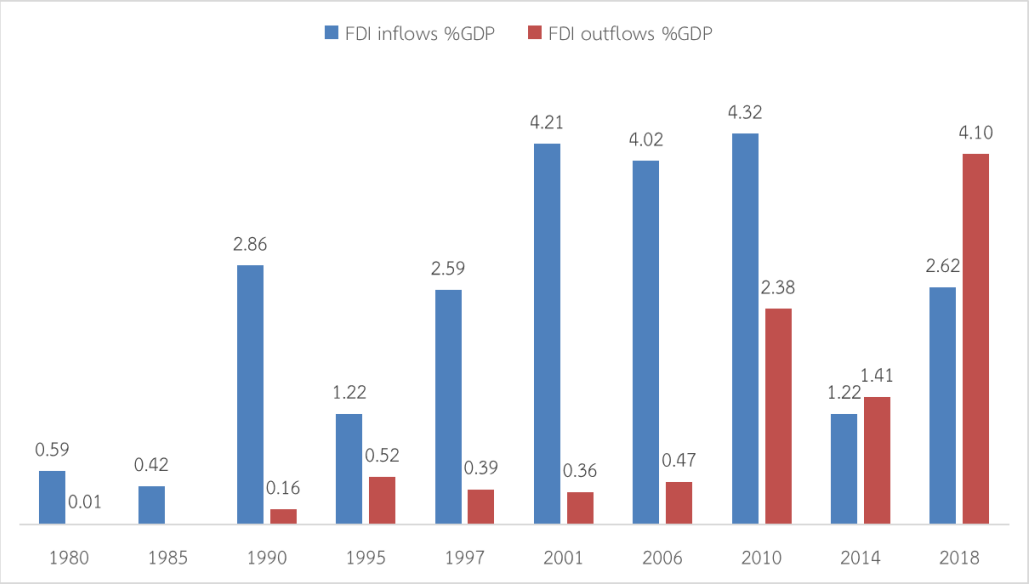
ในกรณีของการแทรกแซงผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้น ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่นิยมใช้เป็นเครื่องมือทางภาษีเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนอกเหนือจากการลดอัตราภาษีนิติบุคคล เพื่อเป็นการชดเชยจุดด้อย เช่น ตลาดภายในที่มีขนาดเล็ก คุณภาพแรงงานที่ไม่สูง โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพหรือสาธารณูปโภคที่ไม่พร้อม คุณภาพของกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการลงทุน หรือความต้องการชดเชยการบกพร่องของตลาดหรือภาครัฐเอง ไม่ว่าจะเป็นด้านขีดความสามารถ ข้อจำกัดด้านกฎหมาย เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุนของนักลงทุน

แรงจูงใจทางภาษีนั้นมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามนั้นไม่ใช่เหตุผลหรือปัจจัยเดียวที่นักลงทุนให้ความสำคัญ อ้างอิงจากการสำรวจความคิดเห็นของนักลงทุนและภาครัฐ สิ่งที่นักลงทุนให้ความสำคัญเป็นปัจจัยแรกก่อนผลตอบแทนที่ได้รับในการเข้าไปลงทุนคือ ความเชื่อมั่นในระบอบกรรมสิทธิ์ ส่วนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับนั้นเป็นเรื่องรอง แต่ภาครัฐกลับมีความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะภาครัฐมีส่วนได้ส่วนเสีย (vested interest) จากการให้ความสำคัญกับผลงานตนเอง โดยไม่ได้พิจารณาถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง อีกทั้งยังมองว่าการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวนั้นช่วยในเรื่องการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ (Aharoni, 1966 and Robinson, 1961) แต่ในความเป็นจริงแล้วพบว่า การให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวนั้นทำให้ประเทศสูญเสียประโยชน์มากกว่าได้ประโยชน์มากกว่าปกติ และการให้สิทธิประโยชน์ควรทำในกรณีที่ตลาดอยู่ในรูปแบบที่แข่งขันไม่สมบูรณ์ เพื่อชดเชยความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวที่ทำให้เกิดการบิดเบือนในการตัดสินใจลงทุน แต่โดยส่วนใหญ่พบว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ไม่ได้พิจารณาจากความไม่สมบูรณ์ของตลาด จึงกลายเป็นปัจจัยที่เพิ่มความบิดเบือนมากกว่าลดความบิดเบือน เช่น การโน้มเอียงที่จะให้ผลประโยชน์กับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากกว่าการให้ประโยชน์ต่อนักลงทุนภายในประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา นักวิชาการบางกลุ่มจึงมองว่า นโยบายนี้ส่งเสริมให้เกิดการโอนทรัพยากรจากประเทศยากจนไปสู่ประเทศร่ำรวย (Well and Allen, 2011) และเพิ่มรายจ่ายทางภาษีให้ประเทศอีกด้วย อธิภัทร มุทิตาเจริญ (2019) อธิบายถึงส่วนนี้ว่า ในปี ค.ศ. 2016 ไทยมีรายจ่ายภาษี (tax expenditure) จำนวน 2 แสน

ล้านบาทต่อปี หรือประมาณ 2% ต่อ GDP ซึ่งเกือบเท่ากับภาษีเงินได้ที่ไทยจัดเก็บกับบุคคลธรรมดาทั้งหมด

นอกจากนี้ยังมีข้อสันนิษฐานคือ การไหลออกของเงินลงทุนจากต่างประเทศนั้นอาจจะถูกกระตุ้นด้วยปัจจัยเดียวกันกับปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านการกำกับดูแล ซึ่งหากพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นนี้ของประเทศไทยจะพบว่าหนึ่งในปัญหาเชิงโครงสร้างของไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา คือการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ลดลงและนักลงทุนมีการย้ายฐานการผลิตออกจากไทยไปยังประเทศอื่น ๆ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลทางสถิติจะพบว่า ในช่วงที่ผ่านมามีสัดส่วนการไหลเข้าของเงินลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาในไทยต่อการไหลออกของเงินลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องจะพบว่ามาจากหลายปัจจัย ทั้งปัญหาค่าแรงที่สูงขึ้น การขาดแคลนแรงงานเนื่องจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน

รูป 28 แสดงสัดส่วน FDI inflow/GDP และ FDI outflow/GDP



ที่มา : World Bank (https://data.worldbank.org)

ความเชื่อมั่นของนักลงทุน มักจะถูกนำเสนอเป็นข้อมูลทางสถิติผ่านการจัดทำดัชนีความเชื่อมั่นของนักลงทุน (FDI confidence index) ซึ่งจะเป็นการสะท้อนมุมมองเบื้องต้นก่อนการ

ตัดสินใจเข้าไปลงทุนในประเทศใดประเทศหนึ่ง ชุดข้อมูลนี้จะนำจัดทำโดยบริษัท A.T. Kearney ของสหรัฐอเมริกา ที่สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงจากกว่า 500 บรรษัทข้ามชาติชั้นนำทั่วโลก รวมถึงแนวโน้มการลงทุนในอีก 3 ปีข้างหน้า

จากข้อมูลในช่วงที่ผ่านมา FDI confidence index เนื่องจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นการลงทุนระยะยาว ดังนั้นแล้วปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจลงทุนจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับกับปัจจัยพื้นฐานด้านอื่น ๆ ที่เอื้อต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ อาทิ ประสิทธิภาพทางกฎหมาย อัตราภาษีที่โปร่งใส คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐาน ความสามารถทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลที่ผ่านมา กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะได้อันดับต้น ๆ ในแต่ละปี นอกจากนี้ปัจจัยด้านการเมือง ทั้งเสถียรภาพการเมืองภายในประเทศและสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ ยังเป็นปัจจัยที่นักลงทุนให้ความสำคัญ โดยในปี ค.ศ. 2017 ประเทศที่นักลงทุนให้ความสนใจมากเป็นอันดับ 1 คือสหรัฐอเมริกา โดยให้เหตุผลว่าว่ามาจากทั้งขนาดตลาดและเศรษฐกิจที่ขยายตัว รวมถึงแรงจูงใจจากอัตราภาษีที่ลดลง

จากประเด็นดังกล่าว หากพิจารณาในส่วนของประเทศไทย จะพบว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1998-2005 ไทยได้รับการจัดอันดับในกลุ่ม Top 25 มาโดยตลอด แต่ในช่วงหลังจากปี 2014-2015 ไทยได้หลุดอันดับ จนกระทั่งปี ค.ศ. 2016-2017 ที่ไทยกลับมาได้รับความสนใจจากนักลงทุนอีกครั้ง โดยปัจจัยหลักมาจากการเรื่องของนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของ BOI ที่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกับธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาลงทุนใน 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย (S-Curve Industries) รวมทั้งการเปิดโอกาสให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนร่วมกับรัฐบาล (Public Private Partnerships: PPP) ในโครงสร้างพื้นฐานด้าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เกี่ยวกับบทบาทของโครงสร้างพื้นฐานต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยนั้น พบว่า ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนในส่วนของการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในส่วนนี้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไทยต้องทำการปรับปรุง อีกทั้งความต่อเนื่องของนโยบายที่ยังขาดตอน ในประเทศกำลังพัฒนาภาครัฐสามารถมีบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการลงทุนได้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2560) พบว่า การลงทุนของภาครัฐนั้นมีผลต่อการกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน การลงทุนของภาครัฐโดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น (crowding-in effects) ได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม การลงทุนของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลกระตุ้นให้การลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.12-0.13 และการสำรวจความคิดเห็น

ของนักลงทุน ในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2560 พบว่า ปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น ความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นของภาคเอกชน โดยปัจจัยที่ภาคเอกชนต้องการให้ภาครัฐให้ความสำคัญคือ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทั้ง physical infrastructure เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง และ soft infrastructure เช่น การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อสร้างทักษะแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการปัจจุบัน นอกจากจะเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นนักลงทุนแล้ว ยังเป็นเพิ่มศักยภาพการผลิตให้เศรษฐกิจไทยในระยะยาวด้วย

5.3 ผลของการกำกับดูแลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความพยายามในการก้าวข้ามกับดักรายปานกลาง เป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยจึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเพื่อการขยายตัวของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ บทบาทภาครัฐที่ปรับเปลี่ยนจากบทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแลการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการแทรกแซงกลไกราคา นอกจากนี้ยังเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกต่อระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การเร่งรัดการลงทุนในโครงการใหญ่ ๆ และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนให้ตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแนวคิดการค้าเสรี

แต่เมื่อประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 การเติบโตทางเศรษฐกิจก็เริ่มชะลอตัวลง รวมทั้งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เคยมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยก็มีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้ภาครัฐหันมาปรับเปลี่ยนการกำกับดูแล การข้อจำกัดที่มีต่อนักลงทุนต่างชาติ การกำกับดูแลการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศผ่านการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี สำหรับประเทศไทย บทบาทการกำกับดูแลของรัฐที่มีเกี่ยวกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่ปัจจัยด้านมหภาค การเป็นผู้อำนวยความสะดวก เน้นการสร้างสภาพแวดล้อมจากการลดอัตราภาษีนิติบุคคลลงจนกลายเป็นประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำสุดในอาเซียนและยังเพิ่มการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เป้าหมายคือการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน ประเทศไทยมีการส่งเสริมการค้าและการลงทุน ผ่านนโยบายรูปแบบการค้าเสรี การไม่จำกัดประเภทหรือสัดส่วนในการลงทุน และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทยนั้นยังมีหลายรูปแบบ อัตราภาษีนิติบุคคลของไทยนั้นอยู่ที่ร้อยละ 20 เท่ากับเวียดนาม อีกทั้งภาครัฐยังมีมาตรการดึงดูดการลงทุน โดยการให้สิทธิประโยชน์พิเศษสำหรับกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุน เช่น ระยะเวลาในการยกเว้นการจ่ายภาษีนิติบุคคล (Tax Holidays) การลดหย่อนภาษี (Tax deduction) เป็นต้น

ถึงแม้จะมีการส่งเสริมทั้งการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มตัวเลขยอดการอนุมัติการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยนั้นเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นกลับลดลง การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทย พบว่า สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากประเทศที่ตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศหนึ่งอยู่แล้วโดยแม้ไม่ได้สิทธิประโยชน์ ซึ่งหมายความว่าการให้สิทธิประโยชน์นั้นถือเป็นการเสียรายได้ของรัฐที่ไม่คุ้มค่า อีกทั้ง สิทธิประโยชน์ฯ ของไทยนั้นค่อนข้างกว้าง โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเขตที่ตั้งของอุตสาหกรรมมากกว่าการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีแก่โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน จึงทำให้การดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากประเทศมีต้นทุนที่สูงและมีประสิทธิภาพต่ำ

ความแตกต่างระหว่างประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ เช่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ หรือไต้หวัน ที่ประสบความสำเร็จจากการใช้แนวทางการกำกับดูแลแบบ GEG คือ ก่อนที่ประเทศเหล่านั้นจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาต่างมีการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศมาก่อน การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เช่นกัน การปกป้องผ่านรูปแบบนโยบายภาษี อัตราดอกเบี้ย เพื่อให้ตลาดภายในประเทศสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภาคธุรกิจภายในประเทศมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาขีดความสามารถหรือเทคโนโลยี ก่อนที่จะค่อย ๆ เปิดเสรีและมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงขึ้นถึง อย่างนั้นเมื่อเปิดเสรีก็ยังเป็นการเปิดแบบมีเงื่อนไขหรือข้อจำกัด

แตกต่างจากประเทศไทย แม้ว่าไทยจะพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลมาเป็นแบบ GEG โดยมุ่งหวังให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเติบโตในระดับสูงและต่อเนื่อง จึงเข้ามาเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขัน ผ่านกำกับดูแลปัจจัยด้านมหภาค โดยเฉพาะการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีควบคู่ไปกับการเปิดเสรี แต่บทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยยังคงเป็นของภาคเอกชน สะท้อนจากการเติบโตทางเศรษฐกิจไทยที่แปรผันกับการลงทุนของเอกชน บทบาทของภาครัฐที่เข้ามากำกับดูแล จึงเปรียบเสมือนการทำหน้าที่เป็น “ผู้คอยอำนวยความสะดวก” สร้างแรงจูงใจ และทำหน้าที่ในส่วนที่ภาคเอกชนไม่สามารถทำได้ โดยคาดหวังว่าการกำกับดูแลจะส่งผลให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ดีขึ้น โดยที่ไม่ได้มีการปกป้องตลาดภายในประเทศให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือจากการแข่งขันจากภายนอก

บทบาทของภาครัฐไทยจึงมีความคล้ายคลึงกับไอร์แลนด์ คือการเป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” ผ่านอัตราภาษีนิติบุคคลในระดับต่ำ และเมื่อเผชิญกับการแข่งขันไทยก็เลือกที่จะใช้การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มขึ้น คือการขยายฐานภาษี ซึ่งการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าว อาจจะทำให้ไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นจากการขาดการควบคุมการไหลเข้าออกที่เหมาะสมของเงินทุน ที่ส่งผล

ต่อการกระจุกตัวของเงินทุนที่เกิดการเก็งกำไรไม่ใช่การลงทุนในการผลิต ที่ไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงปัญหาจากภาคการคลังที่เกิดจากการจัดเก็บภาษี ดังที่ไอร์แลนด์ต้องประสบกับภาวะ “ภาษีฟองสบู่” (bubble taxes) เพราะทั้งภาครัฐไทยและไอร์แลนด์ต่างก็มีการพึ่งพารายได้จากการจัดเก็บภาษี จนในที่สุดนำมาซึ่งการประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามยังมีความแตกต่างคือ ไอร์แลนด์นั้นประสบกับภาวะวิกฤตในขณะที่ประเทศสามารถพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงแล้ว แต่ไทยนั้นยังติดอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง

ความพยายามที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยการพยายามปรับเปลี่ยนจากการดำเนินนโยบายการกำกับดูแลแบบ MEG มาสู่แบบ GEG ตามที่หลายประเทศดำเนินการแล้วสามารถประสบความสำเร็จสู่การเป็นประเทศรายได้สูงได้สำเร็จนั้น ปัจจัยเชิงสถาบันมีส่วนสำคัญในการกำหนดการกำกับดูแลดังกล่าว ปัจจัยเชิงสถาบันมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนา การเชื่อมโยงระหว่างสถาบันของสังคมกับการพัฒนาเศรษฐกิจนำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูป โดยเฉพาะหลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินในเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 โดยธนาคารโลกได้วิเคราะห์ถึงการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจดัง กล่าวว่า เกิดจากการที่ประเทศต่าง ๆ นั้น ขาดการกำกับดูแลปัจจัยเชิงสถาบันที่เหมาะสม จนนำมาสู่การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการเติบโตของประเทศ

5.4 ปัจจัยเชิงสถาบันและการพัฒนาเศรษฐกิจ

5.4.1 ปัจจัยเชิงสถาบันและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

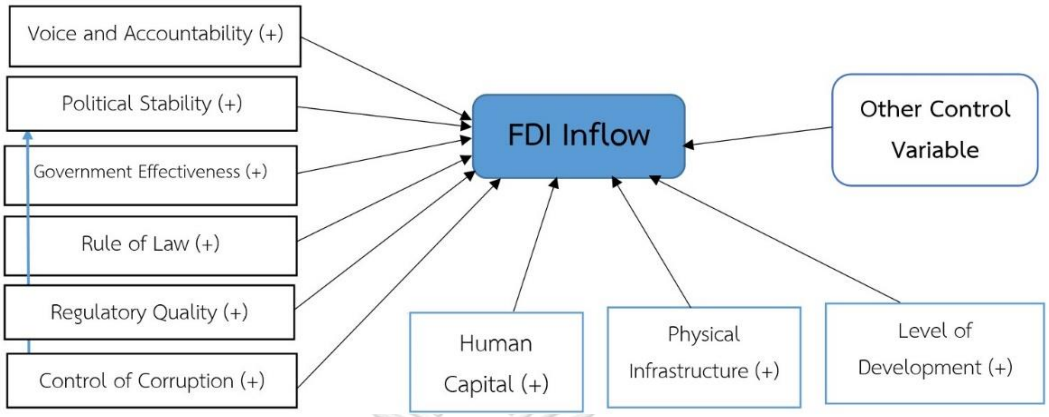
North (1990) อธิบายว่า สถาบันต่าง ๆ มีผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจผ่านต้นทุนการผลิตและธุรกรรม สถาบันที่ดีจะลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจและเพิ่มผลกำไร ส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเติบโตของผลผลิตรวมถึงผลกระทบต่อการลงทุนในประเทศ ความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความเสี่ยงในการเวนคืน ระบบกรรมสิทธิ์หรือความอ่อนแอในการคุ้มครองผู้ลงทุนนั้นเป็นอุปสรรคต่อการลงทุน (Jude and Levieuge ,2003) สถาบันที่ไม่มีคุณภาพที่ดี มีแนวโน้มที่จะดึงดูดเทคโนโลยีขั้นสูงได้น้อยลงรวมถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง (Blomstrom and Kokko ,2003) มีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นในข้อตกลงการค้าระยะยาวและเป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทในประเทศและต่างประเทศลดความสัมพันธ์ลง นอกจากนี้ การถ่ายโอนเทคโนโลยีของบริษัทข้ามชาติยังขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของสถาบันอีกด้วย (Meyer and Sinani ,2009)

สามปัจจัยหลักที่ได้เพิ่มความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนโดยตรงและสถาบัน การศึกษาของ North (1990) ประการแรกได้เผยความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของสถาบันในการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ประการที่สองด้วยการเติบโตอย่างแข็งแกร่งของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (ช่วงทศวรรษ 1970-1990) ประเทศที่พัฒนาแล้วได้กลายเป็นที่สนใจในการใช้การปฏิรูปสถาบันเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ประการที่สามนักลงทุนต่างชาติแสดงความสนใจในคุณภาพของสถาบันมากขึ้นเมื่อพิจารณาว่าจะลงทุนในประเทศใด Acemoglu (2006) ได้กล่าวถึงความสำคัญของของปัจจัยเชิงสถาบัน ประกอบด้วย ประสิทธิภาพในการดำเนินงานรัฐบาล กลไกการทำงานของกฎหมาย ภาษี ความปลอดภัยในทรัพย์สินและความเชื่อใจกันของคนในสังคม หากปัจจัยเหล่านี้มีความอ่อนแอ จะส่งผลให้ประเทศพัฒนาได้ช้าและล้าหลังกลุ่มประเทศร่ำรวย นอกจากนี้ ปัจจัยเชิงสถาบันยังส่งผลต่อคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ในแต่ละพื้นที่ด้วย (Deaton, 2013)

ประเทศต่าง ๆ ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินโยบายเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่ทำไมการไหลเข้าของเงินลงทุนดังกล่าวจึงแตกต่างกัน Aye Mengistu Alemu (2013) ได้ตรวจสอบองค์ประกอบ 6 ประการของ “การกำกับดูแล” ผลการวิจัยพบว่าประสิทธิผลของรัฐบาล เสถียรภาพทางการเมืองและการไร้ความรุนแรง กฎหมายและการปราศจากการคอร์รัปชัน เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น ทุนมนุษย์ โครงสร้างพื้นฐานและการเปิดเสรี สำหรับบทบาทของสถาบันต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นมาตรการด้านคุณภาพของสถาบันถูกนำมาใช้ในบทบาทที่แตกต่างกัน Ali et al. (2010) พบว่า มาตรการด้านสิทธิในทรัพย์สินของสถาบันมีผลกระทบสูงมากและมีนัยสำคัญทางสถิติต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในขณะที่ (Globerman and Shapiro, 2002) ศึกษาโดยมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบของการกำกับดูแลที่มีต่อการลงทุนโดยตรงและพบว่า การบังคับใช้กฎหมาย (rule of law) การควบคุมการทุจริต คุณภาพของการกำกับดูแล ประสิทธิภาพของการกำกับดูแลและความมั่นคงทางการเมืองนั้น มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รูป 29 Theoretical Model for the Effects of “Quality of Institutions” on FDI Inflow



ที่มา: Aye Mengistu Alemu (2013)

ในเรื่องของปัจจัยเชิงสถาบันต่อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ Waqua, Xu and Peres (2016) ได้ทำการศึกษาโดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม คือในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยผลการศึกษา พบว่า คุณภาพของสถาบันนั้นมีผลกระทบและมีนัยสำคัญต่อการลงทุนระหว่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งหากคุณภาพของสถาบันมีการพัฒนาและปรับปรุงไปในทิศทางที่ดีขึ้น จะส่งผลกระทบต่อการดึงดูดการไหลเข้าของเงินลงทุนระหว่างประเทศได้ดีขึ้นทั้งสองกลุ่มประเทศ แต่สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาคือปัจจัยทางสถาบันที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของสถาบัน โดยพบว่า คุณภาพของสถาบันในประเทศพัฒนาแล้วนั้นจะถูกกำหนดจากประเภทของกฎหมายที่บังคับใช้เป็นหลัก โดยปัจจัยเชิงสถาบันที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดคุณภาพของสถาบันในกลุ่มประเทศเหล่านี้คือ “Rule of law” วัดจากค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานที่แสดงให้เห็นว่าถ้าคุณภาพของสถาบันดีขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.297 อย่างมีนัยสำคัญ ดังที่แสดงในตารางที่ 24 ส่วนความมั่นคงของเศรษฐกิจมหภาคหากเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นจะมีแนวโน้มดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากขึ้น มีนัยสำคัญกับตลาดแต่ไม่ได้มีนัยสำคัญกับการกำกับดูแล คือกฎหมายหรือการบังคับใช้ของประเทศพัฒนาแล้วมีประสิทธิภาพมากพอ ที่จะสามารถทำงานร่วมกับประเทศอื่นได้

แต่ในประเทศกำลังพัฒนานั้นได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันออกไป ปัจจัยสำคัญในประเทศกลุ่มนี้คือสภาพแวดล้อมและเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค โดยพบว่าประเทศที่เปิดโอกาสทางการค้า

และการลงทุนจะสามารถดึงดูดได้มากกว่า หากการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นถึง 1.072 ดังที่แสดงในตารางที่ 25 การค้าเสรีจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตามพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของโครงสร้างพื้นฐานมีความสำคัญและเป็นไปในเชิงบวก หมายความว่า หากโครงสร้างพื้นฐานมีการพัฒนา การไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วน Rule of law หรือ การบังคับใช้กฎหมายของประเทศกำลังพัฒนานั้นมีลักษณะที่อ่อนแอกว่าประทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้วและไม่แข็งแรงพอที่จะทำงานร่วมกับประเทศอื่น ดังนั้น หากประเทศเหล่านี้ต้องการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ปัจจัยทางสถาบันที่ควรพัฒนาและให้ความสำคัญมากขึ้นคือโครงสร้างพื้นฐานและการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยสนับสนุนการทำงานของตลาดเสรีนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แต่ในประเทศกำลังพัฒนา กลไกตลาดมักจะทำงานล้มเหลว การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่มากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว การพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นผลมาจากการสะสมทรัพยากรทางเศรษฐกิจในรูปแบบของทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์ แต่ยังเป็นเรื่องของปัจจัยเชิงสถาบัน เพื่อลดความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล สร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและลดต้นทุนการทำธุรกรรม การจะสร้างปัจจัยเหล่านี้ได้ Waqua, Xu and Peres (2016) อธิบายเพิ่มเติมว่า การสร้างสภาพแวดล้อมทางสถาบันในประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องการมีการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมซึ่งไม่เพียงแต่โครงสร้างพื้นฐานด้านการอำนวยความสะดวกแต่ยังรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลด้วย ซึ่งจากการตรวจสอบโดยการใช้ตัวแปรทางมหภาคโดยการใช้ขนาดของตลาดและโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลมาปัจจัยในการอธิบาย ในประเทศกำลังพัฒนานั้นมักจะให้การสนับสนุนเพียงบางส่วนหรือเล็กน้อยเท่านั้นกับปัจจัยนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.4.2 ปัจจัยเชิงสถาบันและการกำกับดูแล

การกำกับดูแลมีบทบาทสำคัญต่อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา แต่ปัจจัยที่มีส่วนสนับสนุนการทำงานของสถาบันให้มีคุณภาพนั้นแตกต่างกัน ในประเทศพัฒนาแล้วการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพและมีบทบาทสำคัญต่อการช่วยให้สถาบันในประเทศเหล่านั้นสามารถทำงานได้ดี แตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาที่การทำงานของการบังคับใช้กฎหมายนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ แต่พบว่าการเปิดเสรีและสนับสนุนการทำงานของกลไกตลาดจะช่วยดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้มากกว่า โดยมีปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญให้สถาบันสามารถทำงานได้ดี

โครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับส่วนโครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพ (Infrastructure) เท่านั้น แต่ยังรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายและความต่อเนื่องอีกด้วย ในประเทศพัฒนาแล้วจุดเด่นของปัจจัยเชิงสถาบันคือ การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้นักลงทุนเกิดความเชื่อมั่นในระบบกรรมสิทธิ์และทรัพย์สิน OCED (2001) พบว่า การมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพนั้นมีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาการทางเศรษฐกิจจะดีขึ้นด้วยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมทั้งทางการเมืองและสถาบัน ปัจจัยเชิงสถาบันเหล่านี้ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลประเทศ โครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมจะช่วยกำหนดสภาพแวดล้อมด้านการลงทุนและสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสภาพแวดล้อมส่งผลกระทบต่อนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ไม่เพียงแต่การพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศรวมทั้งการลงทุนในประเทศอีกด้วย

โครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแล อธิบายอย่างกว้าง ๆ ประกอบด้วย สถาบันสาธารณะและนโยบายที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อเป็นกรอบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลสามารถส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ ดังนั้น โครงสร้างพื้นฐานเชิงบวกจะรวมถึงระบบกฎหมายที่ประสิทธิภาพ เป็นกลางและโปร่งใส ที่สามารถปกป้องสิทธิและทรัพย์สินส่วนบุคคล สถาบันสาธารณะที่เชื่อถือได้และนโยบายของภาครัฐที่สนับสนุนตลาดเสรี

เพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง นโยบายโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลเพื่อการปฏิรูปเศรษฐกิจจึงมุ่งเน้นที่ความพยายามในการยกระดับประสิทธิภาพทางการผลิตให้สูงขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน แล้วดำเนินนโยบายตามกลไกกาค้าเสรี โดยมุ่งเน้นไปที่การยกระดับเทคโนโลยี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.4.3 ปัจจัยเชิงสถาบันและการยกระดับเทคโนโลยี

เศรษฐกิจไทยยังมีประสิทธิภาพการผลิตที่ไม่เท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศเกิดใหม่หลายประเทศ ปัญหานี้ได้ส่งผลให้ไทยต้องประสบกับภาวะการแข่งขัน ทั้งจากเทคโนโลยีที่ด้อยกว่าประเทศที่มีเทคโนโลยีก้าวหน้าและค่าแรงไทยที่ระยะหลังเพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการแทรกแซงราคาค่าจ่างขั้นต่ำ ซึ่งประเทศไทยมีการลงทุนในด้านนี้น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ตารางที่ 21 ค่าใช้จ่ายในด้านการทำวิจัยและพัฒนาของไทย

ค่าใช้จ่ายด้านการทำวิจัยและพัฒนา (Gross expenditures on R&D: GERD)	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
ค่าใช้จ่าย R&D ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ร้อยละ) (GERD/GDP: %)	0.25	0.26	0.24	0.26	0.26	0.23	0.25	0.21
ค่าใช้จ่ายด้านการทำวิจัยและพัฒนา (Gross expenditures on R&D: GERD)	**2551**	**2552**	**2554**	**2556**	**2557**	**2558**	**2559**	**2560**
ค่าใช้จ่าย R&D ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ร้อยละ) (GERD/GDP: %)	0.22	0.25	0.37	0.47	0.48	0.62	0.78	1

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม

Mushtaq Khan (2013) อธิบายถึงเรื่องนี้ในมุมมองเชิงสถาบันว่า ปัญหานั้นเกิดจากการที่หน่วยธุรกิจ (firms) ขาดความสามารถเชิงองค์กรและเทคโนโลยี (organizational and technological capabilities) ที่จะเอื้อให้หน่วยธุรกิจสามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตสินค้าที่แข่งขันได้ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศหรือระดับโลก และระบุว่าที่เป็นเช่นนั้นเพราะองค์กรขาดกระบวนการเรียนรู้ (learning process) ปัญหานี้โยงไปถึงความล้มเหลวในการควบคุมการหาประโยชน์ส่วนเกิน (rent-seeking) ของบริษัทในประเทศจนทำให้บริษัทเหล่านี้ไม่มีแรงจูงใจในการเรียนรู้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

ในประเทศไทย การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของไทย ถูกสร้างขึ้นจากข้อจำกัดในการเข้าถึงที่เกิดจากการกำกับดูแลของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ในช่วงทศวรรษ 2500-2520 ถึงแม้ว่าการกำกับดูแลของหน่วยงานจะยังส่งผลให้เกิดการแข่งขัน แต่เป็นการแข่งขันที่มีจากตลาดแข่งขันน้อยรายภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบแข่งขัน จำกัดการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้เกิดการถ่ายทอดเฉพาะในเทคโนโลยีระดับต่ำที่ใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้สั้น ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2520-2540 การจัดสรรค่าเช่าให้เกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มที่มากขึ้นตามการให้สิทธิประโยชน์ ยิ่งส่งผลให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีมีเฉพาะในบางหน่วยงานมากขึ้น และหลังจากทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ค่าเช่าหรือแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีในไทยลดลง เทคโนโลยีการผลิตส่วนใหญ่ยังคงเป็นของเจ้าของเงินทุนที่เป็นชาวต่างชาติมากกว่าคนไทย ยิ่งส่งผลให้ผลิตภาพทางการผลิตของไทยนั้นลดลง ส่งผลต่ออุปสรรคการใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับการพัฒนาประสิทธิภาพของไทยมากขึ้น

ประเทศกำลังพัฒนามักจะอาศัยแรงจูงใจพิเศษต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบของการลดอัตราภาษี และการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ในอดีตได้แสดงให้เห็นว่า กลยุทธ์ในการดึงดูดการลงทุนโดยวิธีการดังกล่าวนี้ มักจะมีผลกระทบที่น้อยมากต่อการลงทุนของนักลงทุนในระยะยาว ในกรณีของการขยายเพดานภาษี (Tax holidays) นั้นจะเป็นการเพิ่มการบิดเบือนในระบบภาษีให้สูงขึ้นไปกว่าเดิม ทั้งนี้ เพราะการให้มาตรการทางภาษีแบบนี้ในบางประเทศนั้นจะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกับนักลงทุนใหม่ ๆ มากกว่านักลงทุนที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนภานในประเทศ นอกจากนั้น หลังจากการหมดอายุลงของนโยบายการขยายเพดานภาษีนี้ จะเป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับนักลงทุนหรือบริษัทต่าง ๆ ในทันทีที่นโยบายภาษีนั้นได้สิ้นสุดลง ยิ่งไปกว่านั้นการให้แรงจูงใจภาษีในรูปแบบนี้มักจะเป็นการดำเนินการที่ผ่านกระบวนการบริหารและจัดการที่ซับซ้อนและเป็นทางการมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันตามมาในที่สุด (เสถียร ศรีบุญเรือง, 2535)

Khan (2008) ได้ทำการศึกษาและแบ่งค่าเช่าของไทยออกตามลักษณะนโยบาย ผ่านการกำกับดูแลเกี่ยวกับการลงทุนในช่วงเวลาที่ต่างกัน ดังที่แสดงในตาราง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 22 สรุปลักษณะค่าเช่าในสังคมไทยตามลักษณะของการกำหนดนโยบาย

นโยบาย / ค่าเช่า	การกำกับดูแลกิจการ	ผลลัพธ์ / ช่องโหว่
การจัดสรรการเช่าเพื่อสร้างกลุ่มบริษัทในประเทศ ปี 2500-2520 ค่าเช่าที่เป็นทางการขึ้นอยู่กับแรงจูงใจทางการเงิน การควบคุมการนำเข้าและการส่งออกการออกใบอนุญาตและกฎหมายการแบ่งเขต ค่าเช่าที่ไม่เป็นทางการขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาเงื่อนไขการเช่าอย่างเป็นทางการและการเข้าถึงสิทธิพิเศษรวมถึงสินทรัพย์ที่เป็นส่วนตัว, สินเชื่อ, ใบอนุญาต, ทรัพยากรธรรมชาติและข้อมูลภายใน	**การแข่งขันของลูกค้า** การเข้าถึงค่าเช่านั้นค่อนข้างแข่งขันกันระหว่างเครือข่ายผู้อุปถัมภ์ การเข้ามาของนักธุรกิจใหม่ไม่สามารถถูกปิดกั้นอย่างถาวรและรวมถึงข้อ จำกัด ด้านงบประมาณที่ยากสำหรับแต่ละกลุ่มเพื่อให้มั่นใจว่าลูกค้ารู้ว่าสินทรัพย์ต้องมีการแข่งขัน การไหลของค่าเช่าถาวรไปยังลูกค้าเฉพาะไม่เป็นไปได้	**การเติบโตอย่างรวดเร็วของกลุ่มบริษัทในประเทศขนาดใหญ่ ในการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีที่ค่อนข้างต่ำ:** มีการเติบโตอย่างมาก (โดยเฉพาะช่วงทศวรรษ 2510 เป็นต้นไป) ในกลุ่มผู้ใช้เทคโนโลยีระดับต่ำที่ใช้ระยะเวลาการเรียนรู้สั้น แต่ความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจก็สร้างความเสียหายต่อการบริหารของหน่วยงานที่สำคัญเช่นกัน ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 และ 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทย NESDB และหน่วยงานอื่น ๆ ก็กลายเป็นเป้าหมายของฝ่ายปกครอง
การจัดสรรค่าเช่าโดยหน่วยงานทางเทคนิคเช่น Board of Investment (BOI) เพื่อเร่งการเรียนรู้และการได้มาซึ่งเทคโนโลยีโดยเฉพาะในปี 2520-2540 ตัวอย่างเช่น BOI มีเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมกลยุทธ์ด้านการลงทุน, การจัดหาเทคโนโลยีเฉพาะรวมถึงการลดหย่อนภาษี, รองรับเงื่อนไขท้องถิ่น โดยเฉพาะแรงจูงใจ	**ต้องใช้ความสามารถด้านการกำกับดูแลโดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีและการเมือง (เพิ่มการเติบโต)** ความสามารถทางเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพมีอยู่ในเฉพาะบางหน่วยงานและในกลยุทธ์ดังกล่าวมีการสนับสนุนทางการเมืองในบางช่วงเวลา ในบริบทโดยรวมของการแข่งขัน	**การยกระดับและการกระจายความเสี่ยงบางอย่างผ่านการสนับสนุนตามเงื่อนไขโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2520-2540** ตัวอย่างเช่น การผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ 2523-28, cathode ray tubes 2528 เป็นต้นไป แต่การขยายตัวทางการเมืองไปจำกัดการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่มีการนำเข้าโดยใช้เงินทุนต่ำ BOI ย้ายไปสนับสนุนบริษัทที่เป็นอิสระจากสัญชาติในช่วงกลางทศวรรษ 2520
การปันส่วนค่าเช่าที่ไม่เลือกปฏิบัติให้แก่ผู้ให้บริการเทคโนโลยีทั้งหมดรวมถึง FDI โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี ตั้งแต่ปี 2540- กฎของเนื้อหาในท้องถิ่นกฎความเป็นเจ้าของในท้องถิ่นและการตั้งค่าลำดับความสำคัญของเทคโนโลยีระดับชาติถูกละทิ้งทั้งหมด เริ่มแรกค่าเช่าสำหรับ FDI ถูกจัดเตรียมโดยการลดภาษีและภาษี แต่เนื่องจากสิ่งเหล่านี้เป็นการลดแรงจูงใจต่อไปจึงต้องมีการลงทุนขนาดใหญ่ในด้านการศึกษาและทักษะ	**การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจโดยข้อตกลงการค้าและการควบคุมโดยข้อตกลงระหว่างประเทศโดย WTO และ FTA** เขตการค้าเสรีและ WTO จำกัดความสามารถของรัฐบาลในการชักนำการเรียนรู้ในภาคธุรกิจใหม่ โดยการสร้างค่าเช่าชั่วคราว การกำกับดูแลมุ่งเน้นไปที่คุณภาพของการศึกษา	**การเติบโตอย่างรวดเร็วของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในการดำเนินการประกอบกับที่มีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว** ความสำเร็จของอุตสาหกรรมยานยนต์ แต่ความเป็นเจ้าของเทคโนโลยีและผลกำไรส่วนใหญ่เป็นของต่างประเทศ ความท้าทายที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพในประเทศต่ำ, ความเสี่ยงต่อการโยกย้ายเงินทุนต่างประเทศ, ผลกระทบของการเมืองประชานิยมก่อให้เกิดอันตรายอย่างต่อเนื่อง

ปรับจาก: Khan (2008)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.5 รัฐพัฒนาและรัฐที่คอยอำนวยความสะดวก

แนวคิดเรื่องรัฐขับเคลื่อนการพัฒนา (development state) ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศในเอเชียหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่สถานะของการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในเอเชียตะวันออก ทำให้แนวคิดนี้กลายมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับ

ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ แต่กระแสการเปลี่ยนแปลงที่ไหลเข้ามาสู่เอเชียตะวันออก นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ไม่ว่าจะเป็นภาวะเศรษฐกิจที่ชะงักงันของญี่ปุ่น การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของเกาหลีใต้และไต้หวัน ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ในปี ค.ศ. 1997 การขยายตัวของโลกาภิวัฒน์และแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ทำให้แนวคิดเรื่องรัฐขับเคลื่อนเศรษฐกิจสั่นคลอน โดยเฉพาะปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 1997 ที่หลายฝ่ายมองว่าเป็นสัญญาณของการล่มสลายของ “ตัวแบบการพัฒนาแบบเอเชียตะวันออก”

ตารางที่ 23 วัตถุประสงค์ของนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศ NIE

ประเทศ	โครงสร้างอุตสาหกรรมเชิงลึก	การสนับสนุนอุตสาหกรรมท้องถิ่น	กลยุทธ์สำหรับ FDI	การสนับสนุนเทคโนโลยี	การส่งเสริมองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่
สิงคโปร์	ผลักดันอุตสาหกรรมที่มีทักษะพิเศษ / ไม่มีการปกป้องในอุตสาหกรรมเทคโนโลยี	ไม่มีการสนับสนุน แต่เริ่มมีการสนับสนุนการรับเหมา (subcontracting) ช่วงเริ่มต้นสำหรับ SMEs	การกำหนดเป้าหมายเชิงรุกและคัดกรอง TNCs เข้าสู่ภาคธุรกิจที่มีมูลค่าเพิ่มสูง	ไม่มีสำหรับบริษัทในท้องถิ่น แต่คัดกรองTNCs มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่เป้าหมาย R&D	ไม่มีการส่งเสริมที่ชัดเจน แต่มีองค์กรภาครัฐบางแห่งเข้ามากำกับดูแล
ไต้หวัน	การผลักดันที่แข็งแกร่งสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ทุน ทักษะและเทคโนโลยี	มีการสนับสนุนท้องถิ่นอย่างเข้มข้นและการรับเหมาช่วง (subcontracting)	คัดกรอง FDI ให้เข้าสู่อุตสาหกรรมที่มีความแข็งแกร่ง ผลักดันการกระจายเทคโนโลยีท้องถิ่น	มีการสนับสนุนเทคโนโลยีที่แข็งแกร่งสำหรับการวิจัยและพัฒนาในท้องถิ่นโดยเฉพาะ SMEs รัฐบาลสนับสุนในงานวิจัยและพัฒนา	มีอย่างประปราย: เพื่อเข้าสู่อุตสาหกรรมหนักส่วนใหญ่โดยภาครัฐ
เกาหลีใต้	การผลักดันให้เกิดความแข็งแกร่งในด้านทุน ทักษะและเทคโนโลยีใน อุตสาหกรรมที่เข้มข้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุน	กฎระเบียบที่เข้มงวดในการสร้างอุตสาหกรรม สนับสนุนการป้องกันซัพพลายเออร์ท้องถิ่น การส่งเสริมการรับเหมาช่วง (subcontracting)	สนับสนุน FDI เฉพาะในอุตสาหกรรมหรือภาคธุรกิจที่มีความจำเป็น สำหรับการเข้าถึงเทคโนโลยี การส่งเสริมการส่งออก มีการร่วมลงทุนและออกใบอนุญาต	การวิจัยและพัฒนาในอุตสาหกรรมท้องถิ่น มีการลงทุนอย่างหนักในโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี	สนับสนุนกลุ่มบริษัทเอกชนท้องถิ่น เพื่อเป็นผู้นำตลาดภายในประเทศ และสามารถออกไปแข่งขันกับต่างประเทศได้

ปรับจาก: Lall. S. (2013). Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

รัฐพัฒนาและรัฐที่คอยอำนวยความสะดวก ยังมีส่วนในการกำกับดูแลนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีภาคเอกชนเป็นตัวนำและภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนนี้มักมีการจัดตั้งองค์กรตัวแทนภาคเอกชนต่างๆ รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนผ่านกลไกความร่วมมือ อย่างเช่น เกาหลีใต้ ที่ดำเนินโยบายแบบอุตสาหกรรมตามหลังจัดตั้ง คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board: EPB) ขึ้นมาเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน การกำกับดูแลของรัฐแทรกแซงทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค ผ่านการจัดการด้านทรัพยากรการผลิต การเงิน หรือการปกป้องตลาดภายในประเทศ การแทรกแซงของรัฐบาลเกาหลีใต้ในลักษณะนี้ส่งผลให้เกิดการโยกย้ายและถ่ายเททรัพยากรได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งความเชื่อของภาครัฐที่ว่า การใช้การส่งออกเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การปกป้อง

อุตสาหกรรมภายในของเกาหลีใต้นอกจากจะช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศให้มีทิศทางที่ชัดเจนแล้ว ยังช่วยเรื่องของการกำหนดทิศทางการถ่ายทอดเทคโนโลยีอีกด้วย

การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างชาติมีบทบาทสำคัญในการเร่งการเรียนรู้เทคโนโลยีทั้งความรู้แฝงและความรู้ที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งก่อน ค.ศ. 1970 รัฐบาลเกาหลีได้จำกัดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และการซื้อลิขสิทธิ์ (Foreign licensing, FL) เพื่อปกป้องตลาดภายในประเทศจากบรรษัทข้ามชาติ ซึ่งการจำกัดสิทธิ์แบบนี้ส่งผลให้บริษัทของเกาหลีใต้เองพยายามที่จะพัฒนาเทคโนโลยีเอง หรือในกรณีที่ต่างชาติซื้อลิขสิทธิ์ ทางเกาหลีใต้เองก็มีสิทธิ์ในอำนาจต่อรองก่อนที่ ค.ศ. 1970 ภาครัฐของเกาหลีใต้จะค่อย ๆ ผ่อนปรนกฎ ระเบียบ ที่มีต่อชาวต่างชาติลง หลังจากที่บริษัทของเกาหลีให้สามารถเรียนรู้เทคโนโลยีขั้นสูงได้มากขึ้นแล้ว ซึ่งตลอดการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเกาหลี แม้จะมีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำนวนเล็กน้อยในเกาหลีใต้เมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจ แต่ก็เป็นบริษัทต่างประเทศที่นำเทคโนโลยีที่สำคัญและสร้างพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรม เช่น ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเวชภัณฑ์ ตัวอย่างเช่น บริษัท สาขาของบริษัทเซมิคอนดักเตอร์ต่างประเทศ มีส่วนทำให้การเติบโตของบริษัทในประเทศกลายเป็นผู้เล่นหลักในตลาดโลกโดยการผลัดเปลี่ยนคนงานที่มีทักษะและผู้จัดการ รวมถึงการให้คำแนะนำทางเทคนิคแก่ผู้รับเหมา นอกจากนี้ บริษัทยาข้ามชาติยังช่วยอุตสาหกรรมยาในประเทศให้พัฒนายาใหม่ด้วยการส่งเสริมความสามารถในการวิจัยในท้องถิ่น

แตกต่างจากประเทศไทย ที่ไทยไม่ได้มีนโยบายในการมุ่งเน้นสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างจิงจัง อีกทั้ง การกำกับดูแลของไทยยังส่งผลให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น จนนักลงทุนขาดแรงจูงใจในการถ่ายทอดเทคโนโลยี อีกทั้งกฎหมายในการคุ้มครองด้านสิทธิบัตรของไทยยังมีความอ่อนแอ เพราะเมื่อเข้ามาลงทุนแล้ว การมีกฎหมายคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพให้กับนักลงทุนว่าจะไม่ถูกลอกเลียนและแสวงหาผลประโยชน์ ในประเด็นนี้สำหรับประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนามีการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ในประเทศพัฒนาแล้วนั้น สิทธิบัตรเป็นเครื่องมือที่จะช่วยเป็นหลักประกันให้กับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นเจ้าของเทคโนโลยีว่าตนจะมีอำนาจผูกขาดและผู้ใดจะทำการลอกเลียนมิได้ และจะส่งผลให้สามารถแสวงหาผลประโยชน์และกำไรได้อย่างมหาศาล ประเทศพัฒนาแล้วจึงมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ของคนในชาติที่จะได้รับจากกฎหมายสิทธิบัตร จึงมีแนวคิดที่แตกต่างกับประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศกำลังพัฒนามีแนวคิดว่า การมีกฎหมายสิทธิบัตรอย่างเข้มงวดจะส่งผลให้เกิดบรรยากาศการค้าและต่อการลงทุนระหว่างประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายสิทธิบัตรให้มีความเป็นสากล แต่ในความเป็นจริงแล้ว ใน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักจะเข้ามาแสวงหาผลกำไรจากการผูกขาดในสิทธิบัตรมากกว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างแท้จริง (ปุ่น วิชชุไตรภพ, 2560)

ตารางที่ 24 การถ่ายทอดเทคโนโลยีในแต่ละช่วงเวลาของไทย

ช่วงเวลา	1960s-1970s	1980s-1990s	2000s-2010s
กลยุทธ์	พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตทดแทนการนำเข้า	พัฒนาอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออก	หลังวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย
ตลาด	-ตลาดในประเทศ	-ตลาดในประเทศ -ตลาดส่งออกหลัก เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น -การซื้อและควบรวมกิจการภายในประเทศ	-ตลาดในประเทศ -ตลาดส่งออกหลัก เช่น จีน อาเซียน อินเดีย สหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น -การซื้อและควบรวมกิจการภายในประเทศและต่างประเทศ
เทคโนโลยี	-ถ่ายทอดจากการร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ	-ถ่ายทอดจากการร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ	-เทคโนโลยีและโนว์ฮาวของตนเอง -ถ่ายทอดจากการร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ

ที่มา: ปรับจาก Wailerdsak and Siengthai (2017) และ เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์. (2559)

ถึงแม้ว่าจะพยายามสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต้อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะการใช้ปัจจัยด้านมหภาคอย่างเรื่องภาษี ทั้งการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไทยยังมีค่าใช้จ่ายทางภาษีด้านอื่น ๆ (tax compliance cost) ที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ ซึ่งคือขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงานในการปฏิบัติตามกฎของภาษี แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการกำกับดูแลที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ในงานของ อธิภัทร มุทิตาเจริญ (2019) ได้สรุปถึงประเด็นเกี่ยวเรื่องนี้ว่า แรงจูงใจทางภาษีมีบทบาทสำคัญในการดึงดูดการลงทุน นี่เป็นเหตุผลที่ว่าทำไมแต่ละประเทศจึงมีการแข่งขันกันให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี แต่อย่างไรก็ตามภาษีนั้นไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่จะตัดสินว่าเงินลงทุนนั้นจะเข้ามาในประเทศหรือไม่ คุณภาพของกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อให้เอกชนทำธุรกิจได้ง่าย (ease of doing business) ส่งผลต่อการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าภาษี ประเทศไทยมีจุดอ่อนเรื่องคุณภาพของการกำกับดูแลค่อนข้างมาก

เกี่ยวกับบทบาทของโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยนั้น พบว่า ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนในส่วนของการกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในส่วนนี้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไทยต้องทำการปรับปรุง อีกทั้งความต่อเนื่องของนโยบายที่ยังขาดตอน ในประเทศกำลังพัฒนาภาครัฐสามารถมีบทบาทเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการลงทุนได้ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2560) พบว่า การลงทุนของภาครัฐนั้นมีผลต่อการกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน การลงทุนของภาครัฐ

โดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น (crowding-in effects) ได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม การลงทุนของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลกระตุ้นให้การลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 0.12-0.13 และการสำรวจความคิดเห็นของนักลงทุน ในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2560 พบว่า ปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น ความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นของภาคเอกชน โดยปัจจัยที่ภาคเอกชนต้องการให้ภาครัฐให้ความสำคัญคือ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทั้ง physical infrastructure เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง และ soft infrastructure เช่น การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อสร้างทักษะแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการปัจจุบัน นอกจากจะเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นนักลงทุนแล้ว ยังเป็นเพิ่มศักยภาพการผลิตให้เศรษฐกิจไทยในระยะยาวด้วย

5.6 ผลกระทบจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เคยมีบทบาทในเศรษฐกิจไทยได้ลดลงไปจากอดีต ส่งผลให้ประเทศไทยต้องหันมาใช้นโยบายลดอัตราภาษีนิติบุคคลและเพิ่มการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับนักลงทุนและสามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้ เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมทางการลงทุน อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีการส่งเสริมทั้งการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่ม และตัวเลขยอดการอนุมัติการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยนั้นเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นกลับลดลง สำหรับการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของไทย พบว่า สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากประเทศที่ตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศหนึ่งอยู่แล้วโดยแม้ไม่ได้สิทธิประโยชน์ ซึ่งหมายความว่าการให้สิทธิประโยชน์นั้นถือเป็นการเสียรายได้ของรัฐที่ไม่คุ้มค่า อีกทั้ง สิทธิประโยชน์ฯ ของไทยนั้นค่อนข้างกว้าง โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเขตที่ตั้งของอุตสาหกรรมมากกว่าการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีแก่โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน จึงทำให้การดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากประเทศมีต้นทุนที่สูงและมีประสิทธิภาพต่ำ

งานการศึกษาของธนาคารโลก โดย Kwaja and Iyer (2014) พบว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของไทยนั้นยังอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยธนาคารโลกพบว่า ปัจจุบันไทยควรจัดเก็บภาษีให้ได้ร้อยละ 21 - 22 ของ GDP แต่ปรากฏว่าไทยจัดเก็บภาษีได้จริงประมาณร้อยละ 15 ของ GDP และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วพบว่าประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของไทยนั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

อยู่ในระดับต่ำมากเพียงร้อยละ 0.76 ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 0.90 และประเทศพัฒนาแล้วอยู่ที่ร้อยละ 1.08

ตารางที่ 25 ค่าเฉลี่ยรายได้และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

ประเทศ	รายได้ภาษีต่อ GDP (ร้อยละ)	ภาษีที่ควรจัดเก็บได้ต่อ GDP (ร้อยละ)	ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort)
ฝรั่งเศส	40.99	25.95	1.58
เยอรมัน	28.76	29.16	0.99
อิตาลี	36.17	26.23	1.38
อังกฤษ	35.53	29.09	1.23
ฮังการี	34.85	28.53	1.22
เกาหลีใต้	18.18	23.61	0.77
อินโดนีเซีย	13.41	15.61	0.86
จีน	7.49	17.29	0.43
ไทย	16.20	21.35	0.76
ประเทศรายได้ปานกลาง	17.65	19.97	0.86
ประเทศรายได้สูง	28.98	26.93	1.08

ที่มา : ปรับจาก Kwaja and Iyer (2014)

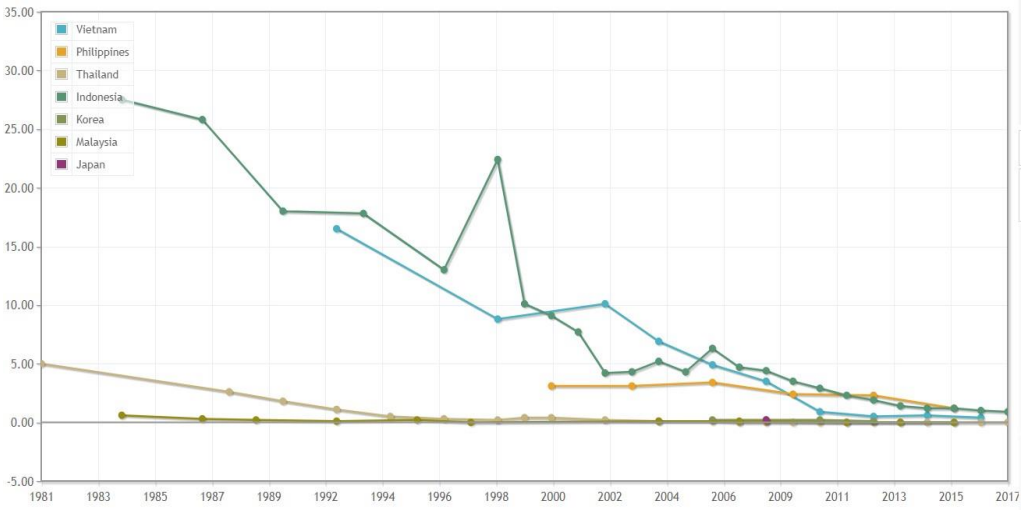
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

นอกจากการลดอัตราภาษีหรือการให้สิทธิประโยชน์ไม่ได้ทำให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยเพิ่มขึ้นหรือมีการเข้ามาลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแนวโน้มผู้ที่ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่คือบริษัทต่างชาติมากกว่าบริษัทไทย และกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่และบริษัทภาคบริการเป็นหลักแล้ว ยังพบว่าการที่อัตราภาษีนิติบุคคลซึ่งเป็นรายได้หลักของรัฐที่ลดลง มีแนวโน้มก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นอีกด้วย

การลดอัตราภาษีและการให้สิทธิประโยชน์ไม่ได้ทำให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยเพิ่มขึ้นหรือมีการเข้ามาลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังพบว่ารายได้ของรัฐที่หายไปจากการลดลงของอัตราภาษีนิติบุคคลซึ่งเป็นรายได้หลักของรัฐนั้น มีแนวโน้มก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในประเทศมากขึ้น เพราะรัฐมีแนวโน้มหันมาเก็บภาษีจากภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งภาษีประเภทหลังนี้ผู้

ที่แบกรับภาระมากขึ้นคือชนชั้นกลางและคนจนในประเทศต้องแบกรับภาระที่มากขึ้น เนื่องด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ต่างจากอัตราภาษีนิติบุคคลที่เก็บในอัตราแบบถดถอย ซึ่งภาษีถือว่าเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำและกระจายรายได้ และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับรายรับของรัฐ ถึงแม้ว่าค่าสัมประสิทธิ์จีนี[43] (Gini-coefficient) ของไทยจะมีแนวโน้มที่ลดลง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ พบว่าค่าสัมประสิทธิ์จีนีของไทยนั้นยังคงอยู่ในระดับสูง ในปี ค.ศ. 2018 พบว่า ความเหลื่อมล้ำของไทยยังคงอยู่ในระดับสูง เป็นอันดับ 25 จาก 107 ประเทศทั่วโลก สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างเวียดนาม ที่อยู่อันดับ 26 และ สิงคโปร์ ที่อยู่อันดับ 36 (World economic forum, 2018)

รูป 30 ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึงปี 2560



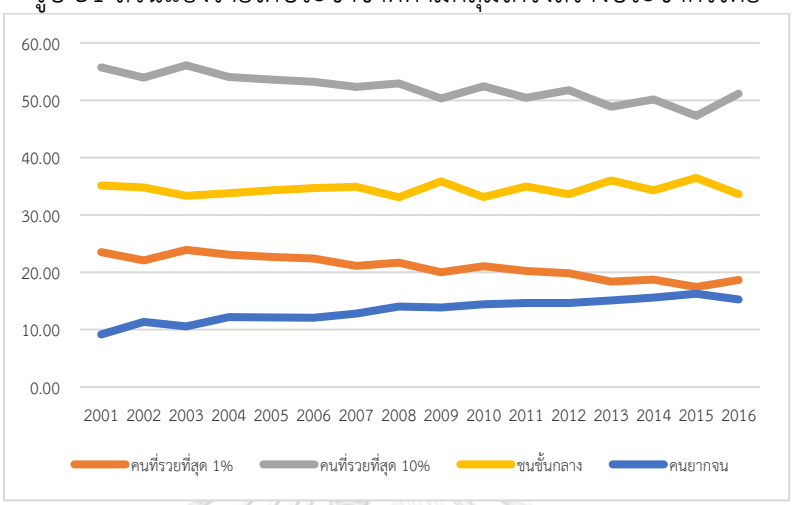
ที่มา : World Bank (https://data.worldbank.org)

แต่ค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าว ไม่ได้สะท้อนถึงภาพรวมความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ชัดเจนทั้งหมด ความเหลื่อมล้ำไม่ได้มีเพียงมิติเดียว แต่ว่ามีทั้งความเหลื่อมล้ำทางด้านทรัพย์สิน ด้านรายได้

[43] ดัชนีสำหรับใช้วัดค่าความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ที่เป็นที่นิยมคือ “ค่าสัมประสิทธิ์จีนี” (GINI Coefficient) ซึ่งตั้งตามชื่อของ Corrado Gini นักสถิติชาวอิตาเลียน โดยคำนวณจากการใช้ค่าพื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ซึ่งมีค่าระหว่าง 0 ถึง1 โดยค่าที่ต่ำ (เข้าใกล้ 0) แสดงถึงความเหลื่อมล้ำที่ต่ำ และค่ายิ่งสูงยิ่งแสดงถึงความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้น

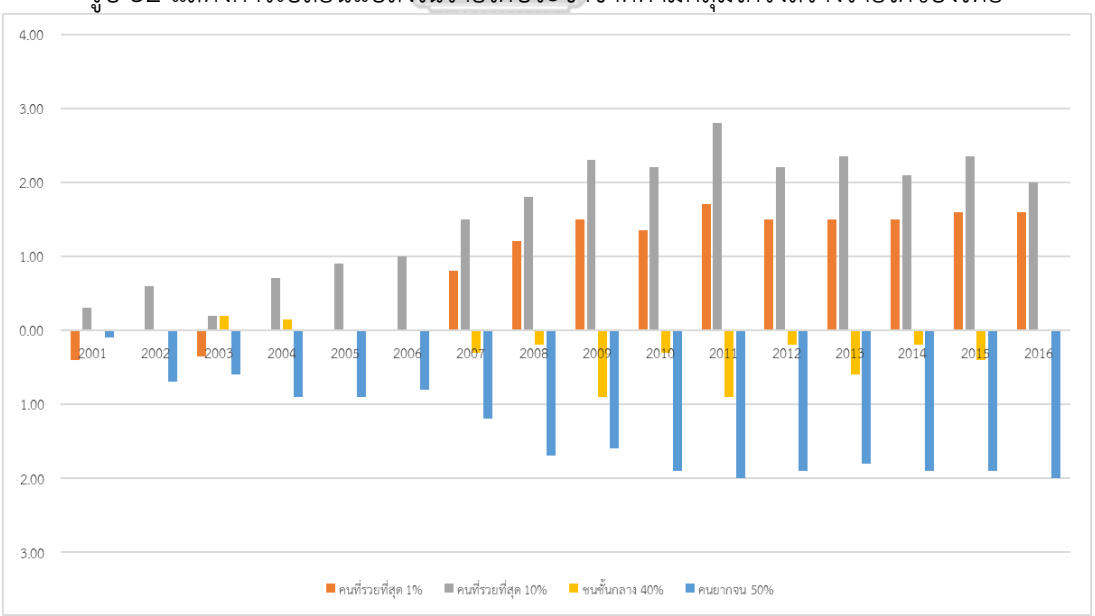
รวมถึงคุณภาพชีวิต ต้องพิจารณาจากหลายส่วน อาทิเช่น สัดส่วนของการกระจายรายได้ การเสียภาษี เป็นต้น

รูป 31 ส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติตามกลุ่มโครงสร้างประชากรไทย



ที่มา : Jenmana, T. (2018)

รูป 32 แสดงการเปลี่ยนแปลงในรายได้ประชาชาติตามกลุ่มโครงสร้างรายได้ของไทย



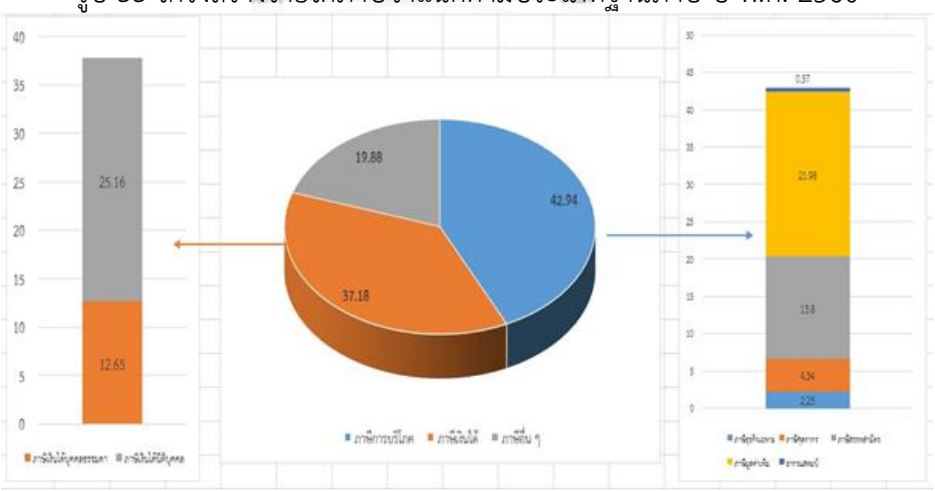
ที่มา : Jenmana, T. (2018)

การศึกษาพบว่านอกจากประเด็นเรื่องความคุ้มค่าของการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแล้ว ยังพบว่าการลดลงของรายได้จากภาษีนิติบุคคลนั้น ยังมีแนวโน้มให้รัฐหันมาเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น

เนื่องจากภาษีนิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะการเก็บภาษีของทั้ง 2 ประเภทนั้นแตกต่างกัน ภาษีนิติบุคคล มีลักษณะการเก็บในรูปแบบอัตราก้าวหน้า โดยผู้ที่มีรายได้สูงมักจะต้องจ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นมีลักษณะการเก็บภาษีในลักษณะถดถอย (regressive) ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยแบกรับภาระภาระที่หนักกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า ถึงแม้รายได้ภาษีนิติบุคคลจะเพิ่มขึ้นแต่อัตราการเพิ่มขึ้นนั้นน้อยกว่าของภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนี้มีนัยโดยตรงต่อความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางจะมีสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง ตรงข้ามกับภาระภาษีนิติบุคคลซึ่งส่วนสำคัญจะตกอยู่ที่ผู้ถือหุ้น ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นผู้ที่มีรายได้สูง

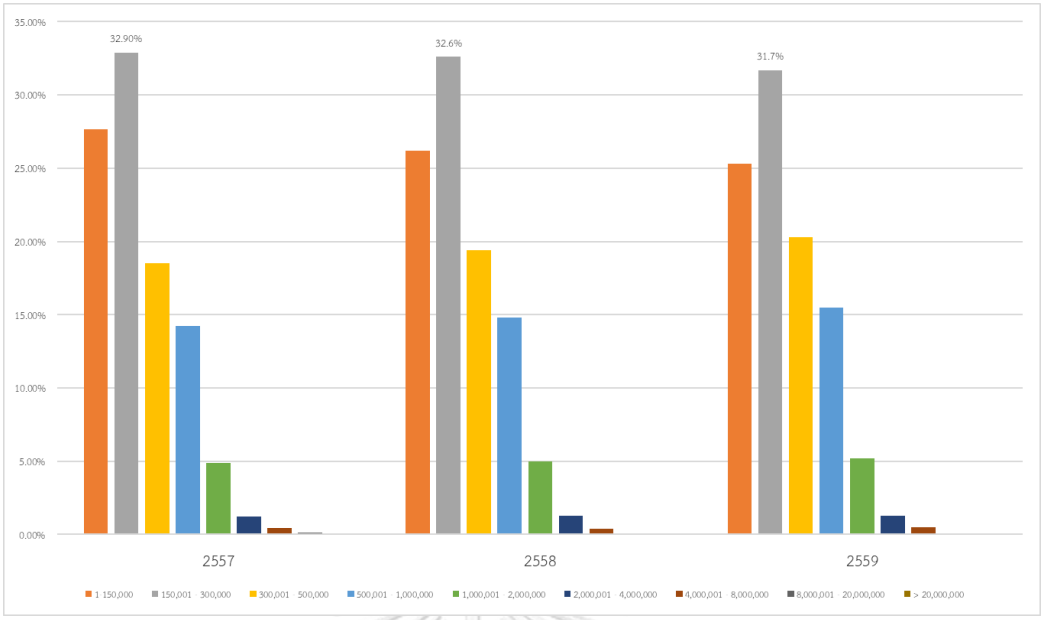
การลดลงของรายได้จากภาษีนิติบุคคลนั้นมีแนวโน้มที่จะสร้างความเหลื่อมล้ำต่อการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น เพราะภาษีนิติบุคคลเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐเช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นเมื่อรายได้จากภาษีนิติบุคคลลดลงไป มีแนวโน้มให้รัฐหันมาเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นมีลักษณะการเก็บภาษีในลักษณะถดถอย ผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางจะมีสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง ตรงข้ามกับภาระภาษีนิติบุคคลซึ่งส่วนสำคัญจะตกอยู่ที่ผู้ถือหุ้น ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นผู้ที่มีรายได้สูง

รูป 33 โครงสร้างรายได้ภาษีจำแนกตามประเภทฐานภาษี ปี พ.ศ. 2560



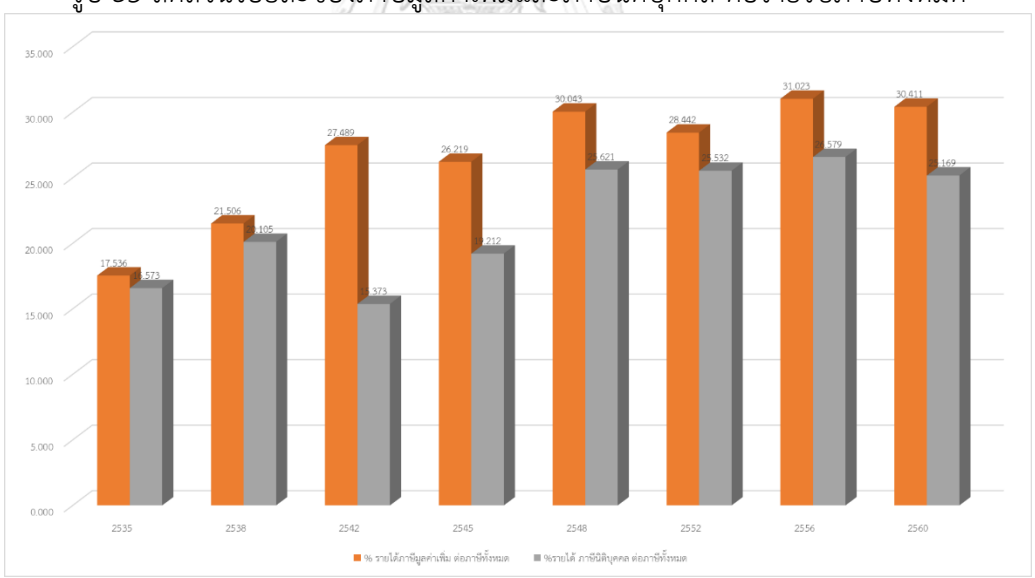
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รูป 34 สัดส่วนการจ่ายภาษีจากฐานเงินเดือนของคนไทย



ที่มา : Jenmana, T. (2018)

รูป 35 สัดส่วนร้อยละของภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนิติบุคคล ต่อรายรับภาษีทั้งหมด



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ด้วยความพยายามจะนำพาประเทศก้าวข้าม “การติดกับดักรายได้ปานกลาง” โดยใช้การพึ่งพาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จึงมีการกำกับดูแลผ่านนโยบายด้านมหภาคที่เป็นปัจจัย

สำคัญในการดึงดูดการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นการลดอัตราภาษีนิติบุคคล การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยกลับมีแนวโน้มที่ชะลอตัวลง การกำกับดูแลโดยการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้น ไม่มีประสิทธิผลในการดึงดูดการลงทุน แต่ปัจจัยด้านการกำกับดูแลอื่น ๆ เช่น ประสิทธิผลของรัฐบาล การมีเสถียรภาพทางการเมือง การมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ เป็นต้น ที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุน อีกทั้ง การกำกับดูแลด้านภาษีในรูปแบบนี้ ยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำโดยสิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับต่างชาติและกลุ่มทุนใหญ่ และยังเป็นการผลักภาระทางภาษีให้ชนชั้นกลางและคนจนในประเทศต้องแบกรับมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของไทยนั้นยังไม่ตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 6
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

6.1.1 รูปแบบการกำกับดูแล

การเติบโตที่แตกต่างกันมาจากการกำกับดูแลที่แตกต่างกันออกไป แม้แต่ในประเทศเดียวกันการกำกับดูแลที่เคยใช้ในอดีตอาจไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในช่วงเวลาปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศเพื่อผลักดันจากการเป็นประเทศเกษตรกรรมสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหลากหลาย บทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแลการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการแทรกแซงกลไกราคา เช่น การควบคุมราคาน้ำมัน ส่งผลให้ราคาน้ำมัน ณ ขณะนั้นไม่เป็นไปตามกลไกตลาด นอกจากนี้ยังเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกต่อระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การเร่งรัดการลงทุนในโครงการใหญ่ ๆ และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้การเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูง แต่ในขณะเดียวกัน การดำเนินนโยบายด้านมหภาคด้านการคลังยังเน้นไปที่การดำเนินนโยบายแบบขาดดุลทางการคลัง เน้นการกู้ยืมจากต่างประเทศ ส่งผลให้ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงอยู่ในสภาพที่อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมาก ในช่วงก่อนปี 2540 ส่งผลให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในที่สุด

วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เคยขยายตัวในระดับสูงเข้าสู่ภาวะชะลอตัว บทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐมุ่งเน้นไปที่การเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหา การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินนโยบายการเงิน จากที่เคยมีการผูกค่าเงินบาทกับทองคำ ค่าเงินสกุลอื่นหรือตะกร้าเงิน มาเป็นการกำหนดเป้าหมายทางการเงิน เปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว การขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ส่งผลให้ไทยต้องดำเนินนโยบายการเงินที่อิงกับกรอบการจัดการโปรแกรมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ บทบาทในการเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกในระบบเศรษฐกิจอย่างเช่น การเร่งลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ต้องปรับเปลี่ยนมาเป็นการลงทุนที่สร้างความเชื่อมั่นต่อนักลงทุนแทน ภาครัฐได้ลดข้อจำกัดที่มีต่อนักลงทุนต่างชาติ ในกิจการธนาคาร ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และสาขาอื่น ๆ บริษัทต่างชาติได้เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น เงินลงทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามาในไทยมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาซื้อกิจการที่ล้มละลาย โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หลังจากนั้น ภาคเอกชนยังคงมีบทบาทสำคัญในการนำเศรษฐกิจไทย อัตราการเติบโตของไทยแปรผันไปตามภาวะการใช้จ่ายของภาคเอกชน อย่างไรก็ดี หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ไทยยังต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตการเมืองในประเทศและวิกฤตเศรษฐกิจโลก การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยเริ่มชะลอตัวลง การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในหลายภาคส่วนได้รับผลกระทบและชะลอตัวลงอย่างมาก ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอีกครั้ง แต่ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบของการกำกับดูแลในส่วนของนโยบายเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและการมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพทางการแข่งขันตามนโยบายตลาดเสรี ในขณะที่บทบาทในการเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกของภาครัฐเริ่มหายไป

ถึงแม้ว่าลักษณะของการกำกับดูแลของภาครัฐไทยที่มีต่อกลไกการทำงานของสถาบัน มีลักษณะเป็นรูปแบบการกำกับดูแลที่มุ่งให้กลไกตลาดทำงานได้ค่อนข้างเสรี หรือเรียกว่า “การเพิ่มประสิทธิภาพตลาด” (Market Enhancing Governance) โดยมุ่งเน้นให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเสรี ลดบทบาทภาครัฐในการผลิตสินค้าเอกชน และเปิดประเทศเพื่อการค้า การลงทุน ตามรูปแบบตลาดเสรี การการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันหลังจากการเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางได้สำเร็จ ภาครัฐจะลดบทบาทลงไปทั้งการเป็นผู้กำกับดูแลและผู้คอยอำนวยความสะดวก อย่างไรก็ดี ภาครัฐไทยไม่ได้ปล่อยให้ทำงานตามกลไกตลาดทั้งหมดแต่มีการแทรกแซงด้านราคาในบางภาคส่วน ทั้งสิ้น 2 ประการ ได้แก่

การแทรกแซงค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นการปรับขึ้นโดยทันที ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในหลายภาคส่วน ภาคการส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากต้นทุนแรงงานที่เพิ่มขึ้น เนื่องด้วยภาคการส่งออกของไทยส่วนใหญ่ยังเป็นภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น ค่าจ้างที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นปัญหาต่อการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขัน รวมทั้งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว ภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นยังทำให้การลงทุนโดนตรงจากต่างประเทศลดลง เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแล้ว ไทยมีค่าจ้างในระดับสูง เป็นผลให้นักลงทุนที่ไม่ต้องการแบกรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเวียดนาม ซึ่งมีอัตราค่าเฉลี่ยต่ำกว่าไทยประมาณ 2.3 เท่า โดยเฉพาะในภาคการผลิตของไทยที่ยังมีความต้องการใช้แรงงานเข้มข้นในระบบการผลิตก่อนการปรับตัวไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Productivity Industry) ที่มากขึ้น ในขณะเดียวกันยังส่งผลให้การกระจายรายได้นั้นกระจุกตัวเพิ่มมากขึ้น โดยเกิดขึ้นเฉพาะตามเขตเมืองใหญ่ ๆ เนื่องจากผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจที่จะขยายการผลิตไปยังจังหวัดต่าง ๆ ที่มีระยะทางไกลและยังเป็นการเพิ่มต้นทุนอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

การแทรกแซงราคาสินค้า ส่งผลต่อผลิตภาพที่ลดลง (productivity) โดยในระยะหลัง การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรที่มีผลิตภาพต่ำไปสู่ภาคที่ผลิตภาพสูงนั้นมีความชะลอตัวลงอย่างมาก โดยเฉพาะในภาคการผลิต นอกจากนี้การกระจายรายได้หรือความมั่งคั่งในช่วงที่ผ่านมาของไทยในภาคเกษตรนั้น เกิดขึ้นจากการที่ราคาสินค้าส่วนใหญ่มีราคาที่สูงขึ้น ทั้งจากปัจจัยภายนอกประเทศที่ราคาสินค้าโภคภัณฑ์มีการปรับตัวสูงขึ้น และนโยบายภายในประเทศที่มาจากมาตรการอุดหนุนราคาสินค้าหรือการประกันราคาสินค้า ซึ่งการเพิ่มขึ้นของรายได้เกษตรกรนั้นแต่ผลิตภาพไม่ได้มีการเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความสามารถทางการแข่งขันในตลาดโลกของสินค้าเกษตรไทยลดลงเป็นอย่างมากในช่วงที่ผ่าน พิจารณาได้จากมูลค่าส่วนแบ่งทางการตลาดที่ลดลง หรือการส่งออกที่ลดลงกว่าในอดีต ซึ่งการที่รายได้ของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้นแต่ผลิตภาพทางการผลิตที่ลดลงนั้น ส่งผลให้การกระจายรายได้อย่างทั่วถึงไม่เกิดความยั่งยืน และยังทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของไทยลดลง ส่งผลต่อความสามารถทางการแข่งขันในตลาดโลกอีกด้วย

6.1.2 การกำกับดูแลและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ช่วงตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 ส่วนหนึ่งมาจากการแข็งค่าของเงินเยน (Plaza Accord) ทำให้ญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIEs) เริ่มเข้ามาลงทุนในไทย จากความต้องการหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ ประกอบกับแนวทางการส่งเสริมการค้าแบบเสรีของภาครัฐไทยส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีบทบาทในเศรษฐกิจไทยมาตลอด ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 การเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในระดับสูง ส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีสัดส่วนสูงเฉลี่ยถึงร้อยละ 40 ส่วนหนึ่งมากจากการผ่อนคลายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการเงินที่เป็นไปอย่างเร่งรีบ การเพิ่มขึ้นของการลงทุนส่งผลให้ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนมีอยู่มาก ทำให้มีต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุน ด้วยสภาพคล่องที่มีความผ่อนคลายมากขึ้นทำให้ปริมาณเงินทุนไหลเข้ามาในไทยมีการขยายตัวสูง

อย่างไรก็ตาม หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา แม้ว่าจะมีการผ่อนคลายกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่มีต่อนักลงทุนและบรรษัทต่างชาติลง แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยนั้นกลับมีแนวโน้มลดลงกว่าในอดีต โดยพบว่า ในเชิงปริมาณ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เข้ามาในไทยเริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน ในปี พ.ศ. 2540 โดยพิจารณาจากยอดคงค้างของการลงทุนโดยตรงจากประเทศที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ในอีกมุมหนึ่งโดยการใช้ส่วนแบ่งของเงินทุนไหลเข้าของแต่ละประเทศ (Inward FDI) กับเงินทุนไหลเข้าของโลก เปรียบเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ พบว่าไทยยังคงได้รับเงินลงทุนสูง

กว่าขนาดเศรษฐกิจเล็กน้อย แต่หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นจะพบว่าไทยได้รับความสนใจจากนักลงทุนลดลงตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2548 และในเชิงประสิทธิภาพการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อการสะสมทุนถาวร ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในภาคการผลิต โดยเฉพาะในสาขาการผลิตและอสังหาริมทรัพย์ แตกต่างจากสิงคโปร์ที่นอกจากมะสามารถดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้จำนวนมากแล้ว เงินลงทุนเหล่านั้นยังมีการกระจายไปยังภาคเศรษฐกิจที่หลากหลาย สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในสิงคโปร์

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ไทยได้มีการลดอัตราภาษีนิติบุคคล เหลือเพียงร้อยละ 20 เพื่อหวังที่จะดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในเชิงปริมาณพบว่า ไทยลดภาษีลงในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ และส่งผลให้อัตราภาษีนิติบุคคลของไทยอยู่ในระดับอัตราที่ต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน แต่การลดลงของอัตราภาษีนิติบุคคลไม่ได้ส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยนั้นเพิ่มขึ้น และเมื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างการลดลงของอัตราภาษีนิติบุคคลต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ พบว่าในระยะยาวนั้นมีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำ กล่าวคือการลดลงของอัตราภาษีนิติบุคคลส่งผลให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย อีกทั้งผลของการลดภาษีดังกล่าว สิทธิประโยชน์ยังกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่และภาคบริการ การลดอัตราภาษีนิติบุคคลยังมีนัยต่อโครงสร้างความเหลื่อมล้ำในการจ่ายภาษีมากขึ้น เพราะผลักภาระมาที่ชนชั้นกลางและคนจนซึ่งเป็นคนจำนวนมากในประเทศ

ในส่วนของการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี เพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แต่ต้นทุนในการให้สิทธิประโยชน์ของไทยนั้นค่อนข้างสูง คิดเป็นร้อยละ 0.62 ของ GDP และเป็นการให้กับนักลงทุนมากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาค จึงทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้มากกว่าโดยเปรียบเทียบ อีกทั้งการให้สิทธิประโยชน์ของไทยนั้นมีลักษณะที่กว้าง ขึ้นอยู่กับเขตที่ตั้งของอุตสาหกรรม จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการให้สิทธิประโยชน์ของไทยนั้นมีต้นทุนที่สูงเกินไปและไม่สามารถดึงดูดการลงที่มีประสิทธิภาพได้

ปัจจัยด้านประสิทธิภาพของการทำงาน และการบังคับใช้กฎหมาย ความยุ่งยากและขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนส่งผลให้ค่าใช้จ่ายทางภาษีอื่น ๆ (Tax compliance cost) ที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ เป็นเหตุให้ความสนใจของนักลงทุนสนใจเข้ามาลงทุนในไทยน้อยลง ความถดถอยของประสิทธิภาพการทำงานของไทยนั้นลดลงจากอดีต ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีการพัฒนาดีขึ้น ทำให้ความสามารถในการลดทอนผลกระทบจากความวุ่นวายทางการเมืองที่ไทยเคยมีมาลด

ประสิทธิภาพลง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

แม้ว่าไทยจะพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลมาเป็นแบบ GEG เหมือนที่หลายประเทศใช้แล้วประสบความสำเร็จ แต่การกำกับดูแลของไทยนั้นเป็นการกำกับดูแลเฉพาะด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับการแทรกแซงและกำกับนโยบายที่มีรูปแบบเฉพาะเจาะจง และการกำกับดูแลของไทยนั้นเป็นไปในลักษณะควบคู่กับการเปิดเสรี โดยที่ตลาดภายในประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอแตกต่างจากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา ที่ใช้การกำกับดูแลแบบ GEG ปกป้องตลาดภายในประเทศให้มีความเข้มแข็งและสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะค่อย ๆ เปิดเสรี

ซึ่งในประเด็นนี้ ในประเด็นนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557) ได้สรุปประเด็นปัญหาที่เป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่ทำให้ไทย ไม่สามารถดำเนินตามการกำกับดูแลแบบ GEG เหมือนที่หลายประเทศสามารถใช้แล้วประสบความสำเร็จ คือ ปัญหาการขาดภาวะผู้นำและการจัดสรรอำนาจทางการเมืองเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปัญหานวัตกรรมต่ำ และปัญหาคอร์รัปชัน

โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2557) อ้างถึง Brady and Spence (2011) ในรายงานของ“คณะกรรมการการขยายตัวทางเศรษฐกิจ” หรือ Growth Commission ได้สรุปว่าเศรษฐกิจที่ขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานนั้นต้องมีองค์ประกอบ 3 เรื่อง คือ

1. เป็นเศรษฐกิจเปิด (open economy) ที่ใช้ประโยชน์จากเศรษฐกิจโลกทั้งในการป้อนอุปสงค์ให้และในการเป็นอุปทานขององค์ความรู้ ต้องเป็นเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจในระดับจุลภาคที่เอื้อต่อการขยายตัวระดับมหภาค

2. มีการจัดการด้านสถาบันทางเศรษฐกิจที่เน้นการเปิดประเทศ การรักษากฎหมาย มีความชัดเจน(predictability) ในการประกอบธุรกิจ ภาคราชการมีประสิทธิภาพ มีระบบแรงจูงใจที่ทำให้นักการเมืองต้องใส่ใจต่อความผาสุกระยะยาวของประชาชน

3. การเมืองมีเสถียรภาพตั้งแต่เริ่มกระบวนการพัฒนาในทิศทางที่ถูกต้อง มีการลงทุนต่อเนื่อง และสามารถรักษาแนวทางดังกล่าวนี้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้กุมอำนาจทางการเมือง

การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการพัฒนา แม้ว่าแนวทางการพัฒนาแบบ “Growth enhancing governance” นั้น จะเป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวทางที่ทำให้หลายประเทศสามารถพัฒนา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูงได้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วนั้น การจะสามารถใช้แนวคิดนี้ได้ ต้องเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมหรือบริบทสังคมที่เหมาะสม และสอดคล้องกับโครงสร้างของประเทศด้วย อาทิเช่น การมีภาวะผู้นำและการจัดสรรอำนาจทางการเมืองเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหานวัตกรรม ปัญหาด้านคอร์รัปชัน การตรวจสอบที่สามารถเป็นไปได้อย่างโปร่งใส เพื่อไม่ให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบทางลบต่อการพัฒนา รวมทั้งการผูกขาดที่เกิดจากการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น หากเช่นนั้นแล้วแนวทางนี้ก็ไม่สามารถใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้

บทบาทการกำกับดูแลของไทย จึงมีลักษณะเป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” ที่คอยเชื่อมโยงนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาในประเทศผ่านการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และเอกชนยังคงมีบทบาทนำในระบบเศรษฐกิจ มากกว่าการรัฐที่เข้ามาจัดการเศรษบกิจ หรือรัฐขับเคลื่อนเศรษฐกิจ อย่างเช่น สิงคโปร์ ไต้หวัน หรือเกาหลีใต้ บทบาทของภาครัฐไทยจึงมีความคล้ายคลึงกับไอร์แลนด์ ที่เชื่อมโยงนักลงทุนกับตลาดภายในประเทศผ่านอัตราภาษีนิติบุคคลในระดับต่ำ และเมื่อเผชิญกับการแข่งขันไทยก็เลือกที่จะใช้การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มขึ้น คือการขยายฐานภาษี ซึ่งผลที่ได้คือ ต้นทุนการให้สิทธิประโยชน์ที่สูงเป็นการเสียรายได้โดยเปล่าประโยชน์ และไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว เนื่องจากการให้สิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ แบบเฉพาะเจาะจง เช่น การขยายเพดานภาษี นั้นมีลักษณะการดึงดูดการเข้ามาลงทุนในลักษณะฉาบฉวย (Foot-loose companies) มากกว่าการลงทุนในระยะยาว การเข้ามาในการลงทุนระยะสั้นนั้นจะสร้างความผันผวนให้ระบบเศรษฐกิจมากกว่าซึ่งอาจจะทำให้ไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตอีกครั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

นอกจากนี้ การลดลงของรายได้จากภาษีนิติบุคคลนั้นมีแนวโน้มที่จะสร้างความเหลื่อมล้ำต่อการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น เนื่องจากแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐคือภาษี ซึ่งภาษีนิติบุคคลเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐเช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่โครงสร้างการเก็บภาษีของทั้ง 2 ประเภทนั้นแตกต่างกัน ภาษีนิติบุคคลมีลักษณะการเก็บในรูปแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive) โดยผู้ที่มีรายได้สูงมักจะต้องจ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นมีลักษณะการเก็บภาษีในลักษณะถดถอย (Regressive) ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยแบกรับภาระภาระที่หนักกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า ถึงแม้ว่ารายได้ภาษีนิติบุคคลจะเพิ่มขึ้นแต่อัตราการเพิ่มขึ้นนั้นน้อยกว่าของภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนี้มีนัยโดยตรงต่อความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางจะมีสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง ตรงข้ามกับภาระภาษีนิติบุคคลซึ่งส่วนสำคัญจะตกอยู่ที่ผู้ถือหุ้น ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นผู้ที่มีรายได้สูง

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาการลงทุนโดยจรงจากต่างประเทศจะมีบทบาทในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจไทย ด้านการลงทุน การจ้างงาน แต่ในเรื่องของการถ่ายทอดเทคโนโลยีกลับพบว่าอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ เพราะการกำกับดูแลของไทยในปัจจัยดังกล่าวยังมีไม่มากพอ ปัจจัยเชิงสถาบันของไทยโดยเฉพาะเรื่องของกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้นักลงทุนขาดแรงจูงใจในการถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่งผลกระทบต่อการยกระดับประสิทธิภาพในระยะยาว ที่มีผลต่อความสามารถในการพัฒนาตลาดภายในประเทศและความสามารถทางการแข่งขันกับต่างชาติอีกด้วย

ปัจจัยเชิงสถาบันมีความสำคัญต่อการพัฒนาและการเติบโตของประเทศ ประเทศที่มีคุณภาพของการกำกับดูแลที่ดีกว่ามักจะสามารถดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้มากกว่า และการกำกับดูแลยังรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการกำกับดูแลที่รวมถึงการดำเนินนโยบายและความต่อเนื่อง ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของนักลงทุน สำหรับคุณภาพของการกำกับดูแลในประเทศนั้นอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง โดยเฉพาะปัจจัยด้านประสิทธิภาพของการทำงาน และการบังคับใช้กฎหมาย ความยุ่งยากและขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนส่งผลให้ค่าใช้จ่ายทางภาษีอื่น ๆ (Tax compliance cost) ที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ เป็นเหตุให้ความสนใจของนักลงทุนสนใจเข้ามาลงทุนในไทยน้อยลง ความถดถอยของประสิทธิภาพการทำงานของไทยนั้นลดลงจากอดีต ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีการพัฒนาดีขึ้น ทำให้ความสามารถในการลดทอนผลกระทบจากความวุ่นวายทางการเมืองที่ไทยเคยมีมาลดประสิทธิภาพลง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การเติบโตของแต่ละประเทศนั้นมาจากบทบาทและกลไกทางสถาบันที่แตกต่างกัน แม้แต่ในประเทศเดียวกันเมื่อบริบทของเวลาและโครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป การใช้แนวทางการพัฒนาในอดีตมาอธิบายนั้นอาจจะไม่สามารถตอบคำถามได้ตรงประเด็นหรือมองข้ามประเด็นการพัฒนาที่ตรงจุดไป ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจการเงิน ปี พ.ศ. 2540 นั้น ประเทศไทยมีความก้าวหน้าอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจ กำจัดความยากจนและส่งเสริมการกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ดีพบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยได้เริ่มมีการชะลอตัวลง การกระจายรายได้ที่เคยทำได้ดีนั้นลดลง รวมทั้งความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

1. การพึ่งพาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยการกำกับดูแลผ่านนโยบายด้านมหภาคที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นการลดอัตราภาษีนิติบุคคล การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยกลับมีแนวโน้มที่ชะลอตัวลง การกำกับดูแลโดยการลดอัตราภาษีนิติบุคคลและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีนั้น ไม่มีประสิทธิผลในการดึงดูดการลงทุน แต่ปัจจัยด้านการกำกับดูแลอื่น ๆ เช่น ประสิทธิผลของรัฐบาล การมีเสถียรภาพทางการเมือง การมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ เป็นต้น ที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุน อีกทั้ง การกำกับดูแลด้านภาษีในรูปแบบนี้ ยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำโดยสิทธิประโยชน์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับต่างชาติและกลุ่มทุนใหญ่ และยังเป็นการผลักภาระทางภาษีให้ชนชั้นกลางและคนจนในประเทศต้องแบกรับมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของไทยนั้นยังไม่ตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนา

2. หลายประเทศที่สามารถพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงได้จากการพึ่งพาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในการช่วยยกระดับเทคโนโลยี ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เกาหลีใต้ ที่ผู้นำประเทศตั้งเป้าหมายในการพัฒนาอย่างชัดเจน ในสมัย ประธานธิบดี ปาร์ค จุง ฮี ที่ถึงแม้ในระยะแรกจะกัดกันการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ แต่ก็ได้เน้นการสร้างความร่วมมือกับบริษัทต่างประเทศ หรือ ไต้หวัน ที่เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างราชการและเอกชนในการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยไม่จำเป็นต้องยึดมั่นแนวทางปราศจากการยุ่งเกี่ยวกับการผลิตสินค้าเอกชนของภาครัฐ ประเทศไทยควรหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องของการยกระดับเทคโนโลยีให้มากยิ่งขึ้น เพราะประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จำนวนแรงงานในระบบลดลง อีกทั้งการพึ่งพิงการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น นำไปสู่ปัญหาที่ส่งผลให้ค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจไทยต่ำเกินไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3. ในประเทศกำลังพัฒนา การกำหนดนโยบายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะนโยบายด้านภาษี เพราะไม่เพียงแต่มีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขัน แต่ยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคือ “ความเหลื่อมล้ำ” ที่ยังคงเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงอย่างมากในงานพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้ก้าวข้าม“การติดกับดักรายได้ปานกลาง” แนวทางการพัฒนาที่ต้องการให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่องนั้น การมุ่งเน้นไปที่การเติบโตระยะยาวมากกว่าระยะสั้น การพัฒนาและเติบโตระยะยาวอย่างต่อเนื่องนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งหากต้องการที่จะให้ประเทศพัฒนาจากการเป็นประเทศรายได้น้อยไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง ดังนั้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย แนวคิดเรื่อง “Inclusive growth” ที่ไม่ได้มองแค่การเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ยังมองถึงการพัฒนาระยะยาวที่ลดความเหลื่อมล้ำลง เพราะอย่างนั้นแล้วการพัฒนาเศรษฐกิจให้อยู่ใน

ระดับสูงแต่ความเหลื่อมล้ำยังคงมี ช่องว่างระหว่างผู้ที่รายได้น้อยและผู้ที่มีรายได้สูงมีอยู่มาก การพัฒนาเศรษฐกิจหรือแนวคิดดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะสุดท้ายความเหลื่อมล้ำ (สถาบันสังคม) ก็จะนำมาซึ่งความแตกแยกและเป็นปัญหาทางสังคมนำมาซึ่งปัญหาการเมือง (สถาบันการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ) และวนเวียนเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ (สถาบันทางเศรษฐกิจ) เกิดวัฏจักรแบบนี้ไปเรื่อย ๆ เพราะปัจจัยข้างต้นแยกออกจากกันไม่ได้ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

4. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการพัฒนา แม้ว่าแนวทางการพัฒนาแบบ “Growth enhancing governance” นั้น จะเป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวทางที่ทำให้หลายประเทศสามารถพัฒนาจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูงได้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วนั้น การจะสามารถใช้แนวคิดนี้ได้ ต้องเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมหรือบริบทสังคมที่เหมาะสม และสอดคล้องการโครงสร้างของประเทศด้วย การมีเสถียรภาพทางการเมืองและภาวะผู้นำ รวมทั้งการจัดสรรอำนาจทางการเมืองเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การที่ภาครัฐให้ความสำคัญต่อการขยายตัวและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยผู้ที่มีอำนาจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการจัดสรรหรือกำหนดนโยบายที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ รวมทั้งการมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ เลือกใช้นโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แก้ไขปัญหานวัตกรรม ปัญหาด้านคอร์รัปชัน การตรวจสอบที่สามารถเป็นไปได้อย่างโปร่งใส เพื่อไม่ให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบทางลบต่อการพัฒนา รวมทั้งการผูกขาดที่เกิดจากการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ตามแนวทางการกำกับดูแลตามแนวทางแบบ GEG หากเช่นนั้นแล้ว แนวทางนี้ก็ไม่สามารถใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาเกี่ยวปัจจัยเชิงสถาบันด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยกล่าวถึงปัจจัยเชิงสถาบันด้านสังคมและการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องด้วยข้อจำกัดของขอบเขตของการศึกษา ดังนั้นหากจะมีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสถาบันด้านสังคม การเมืองที่เฉพาะเจาจงมากขึ้น จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนามากยิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

Acemoglu, D., S. Johnson and Robinson, J. A. (2004). "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth.", NBER working paper no. 10481.

Acemoglu, D., and Robinson, J. A. (2006). " Economic Origins of Dictatorship and Democracy." Cambridge University press.

Acemoglu, D., Z. Fabrizio and A. Philippe. (2006). "Distance to frontier, delection, and Economic growth." NBER Working paper no. 9066.

Acemoglu, D., and Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty. New York: Crown Business Publishing.

Agenor, P, R. and Canuto, O. (2012). "Middle-Income Growth Traps." World Bank Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank.

Aiyer, S., Duval, R., Puy D., et al. (2013.) "Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap." IMF Working Paper. Washington DC: International Monetary Fund.

Aharoni, Y. (1966). "The foreign direct investment decision process." Boston: Harvard university.

Alejandro, F. and Fernando, S. (2011). Making the Transition from Middle Income to Advance Economies. The Carnegie Papers. Washington DC: World Bank.

Ali, A. A., Fiess, N. and Macdonald. R. (2010). "Do Institutions matter for foreign direct investment?" Open Economic Review 21.

Amsden, A. (1989) Asia's next giant: South Korea and late industrialization. Oxford: Oxford University Press,

Andreoni, A. H., and Chang, H.-J. (2016). Bringing production and employment back into development: Alice Amsden's legacy for a new developmentalist agenda.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Cambridge Journal of Regions Economy and Society.

Ang, J. B. (2009) Foreign direct investment and its impact on the Thai economy: the role of financial development. Journal of Economic Finance.

Anne O. Krueger, (1982). The developmental role of the foreign sector and aid (Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Study, Harvard University.

Mengistu, A, A., and Adhikary, B, K. (2013). " Does good governance matter for FDI inflows? Evidence from Asian economies."Asia Pacific business review. Vol. 17.

Balassa, B. (1982). "Development strategies and economics performance." In B. Balassa et al. (eds) Development strategies in semi-industrial economies, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Barry, F. (2004). "Export Platform FDI: the Irish Experience." EIB Paper, 8(2).

Bates, Robert. H. (1983). Essays on the Political Economy of Rural Africa, Cambridge University press.

Blomstrom, M. and Kokko, A (2003). " The economics of foreign direct investment incentives." CEPR Disscussion Papers No.3775. New York.

Blomström, M., and Kokko A. (2007). " The evolution of industrial competitiveness in Sweden and Finland." In D. Lederman and W. Maloney (eds) Natural resources: Neither curse nor destiny. Washington DC: World Bank.

Brady, D., and Michael S. 2010. Leadership and Politics: A Perspective from the Commission on Growth and Development, in Michael Spence and, David Brady (editor) "Leadership and Growth", commission on Growth and Development.

Buckley, P.J., and Casson, M. C. (1985) " The economic theory of the multinational enterprise." New York: Martin Press.

Buckley, P., and E. Ruane. (2006) " Foreign Direct Investment in Ireland: Policy Implication for Emerging Economies." World Economy, 29(11).

Bunkanwanicha, Pramuan & Wiwattanakantang, Yupana, 2006. "Big Business Owners and Politics: Investigating the Economic Incentives of Holding Top Office," CEI Working Paper Series 2006-10, Center for Economic Institutions, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.

Chandler, A., and Hikino, T. (1997). Big business and the wealth of nations. Cambridge: Cambridge University press.

Chang, H.-J. (1994). " The Political Economy of Industrial Policy in Korea." Cambridge Journal of Economic.

Chang, H.-J. (2002). Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective. London: Anthem Press.

Chang, H.-J. (2006a). " Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe". EIB Papers, 11(2): 106-132.

Chang, H.-J. (2010). 23 Things They Don't Tell You About Capitalism. Allen lane (Penguin Books), London.

Chowdhury, A. and I. Islam (1997). Asia Pacific Economies: A Survey. New York: Routledge.

Chowdhury, A. (2008). " Growth-oriented macroeconomic policies for small island economies: Lesson from Singapore." Research Paper No. 2008/47, UNUWIDER, Helsinki.

Cimoli, M., Dosi, G., and Stiglitz, J. (eds) (2009). "Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation." Oxford: Oxford University Press.

Colander, David C. ed. (1984). Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities, Cambridge, Mass.: Ballindrt Publishing Company.

Corden, M. (1984). " Macroeconomic target and Instruments for a Small Open Economy." Singapore Economic Review, 29 (2): 27-37.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Deepak Bhattasali et al. (2007): An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth, World Bank.

Doner R. F. and A. Ramsay. (2003). "Growth onto Trouble: Institutions and Politics in the Thai Sugar Industry", a Slightly revised version of this paper appeared in the journal of East Asian Studies, 4 (2004).

Dunning, J. (2005). "Institutional Reform, Foreign Direct Investment and Europe Transition Econimies," in; International Business and Government Relations in the 21st Century, edited by Grosse, Cambridge: Cambridge University Press.

Eichengreen, B., Park, D. & Shin, K. (2012). When Fast-Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China. NBER Working Papers Series, No.16919.

Ezra F. Vogel. (1991). The Four Little Dragons, Harvard University Press.

Felipe, J., Abdon, A., & Kuma, U. (2012). Tracking the Middle-income Trap: What is it, who is in it, and why? Levy Economics Institute, Working Paper 715.

FitzGerald, J. (2004). "Lessons from 20 Years of Cohesion." ESRI Working Papers 159. Dublin: Economic and Social Research Institute.

Foreign Direct Advisory Service. (1999). "Thailand: A Review of Investment Incentive" Washington DC: World Bank.

Gord, H., and E. Ruane (1997). "The Impact of Foreign Direct Investment in Sectoral Adjustment in the Irish Economy." National Institute Economic Review,160.

Grief, A., and Laitin, D. D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. American Political Science Review, 98(4).

Halvorsen, R. (1995). Fiscal incentive for investment in Thailand. In Anwar Shar(ed.), Fiscal incentive for investment and innovation. Pp. 399-436. Oxford University press.

Huff, W. G. (1994). The economic growth of Singapore: Trade and development in the

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

twentieth century. Cambridge: Cambridge University press.

Jenmana, T. (2018). " Democratisation and the Emergence of class conflict: Income inequlity in Thailand 2001-2016." World bank working paper No. 2018/15.

Johnson, O.E.G. (1975). An Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries. Kyklos, vol. 28.

Johnson, C. (1982) " MITI and the Japanese Miracle The Growth of Industrial Policy, 1925-1975." Stanford University Press. (Book)

Jude, C. and Levieuge, G. (2003). "Growth Effect of FDI in Developing Economies: the Role of Institutional Quality". MPRA Paper No.49321.

Justin Lin and Ha-Joon Chang. (2009). "Should Industrial Policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang." Development policy review, 27(5).

Khan, M. and Jomo, K.S. (2000). Rents, Rent-Seeking and Economic Development. Theory and Evidence in Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

Khan, M. (2007). "Governance, Economic Growth and Development since the 1960s". United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). Available at https://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp54_2007.pdf.

Khan, M. (2008). "Governance and Development: The Perspective of Growth-enhancing Governance." In: Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth. Tokyo: GRIPS Development Forum/National Graduate Institute for Policy Studies, pp. 107-152.

Khan, M. (2010). Political Settlement and the Governance of Growth-Enhancing Institution. DFID Research Paper Series on Governance for Growth. School of Oriental and African Studies, University of London: London. Available HTTP: http://mercury.soas.ac.uk/users/mk17/Docs/Political%20Settlements%20internet.pdf

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Khan, M. (2013). " Technology Policies and Learning with Imperfect Governance." In: Stiglitz, Joseph and Lin, Justin Yifu, (eds.), The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology. London: Palgrave, pp. 79-115.

Khatkhate, D., and B. Short. (1980). " Monetary and Central Banking Problems of Mini State." World Development, 8 (12) 1017-25.

Kuznets, S. (1995). Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review.

Kwaja, M.S. and Iyer, I. (2014) " Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap". Policy Research Working Paper No.6868. World Bank.

Lal, D. (1983). The poverty of development economics. Londao: Institute of Economic Affairs.

Lall. S. (2013). Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. Green College, Oxford University. Annals of Economics and Finance 14-2 (B).

Lauridsen, L. S. (2014). "Governance and economic transformation in Taiwan: The role of politics." Development Policy Review, 32(4): 427–448.

Linda Yueh. (2018). The Great Economists: How Their Ideas Can Help Us Today. London: Penguin Books.

Lipsy, R. G., and Lancaster, K. (1956). "The general theory of second best." (The review of economic studies, 24(1).

MacIntyre, A. (1995).Clientelism and Economic Growth: The Politics of Economic Policy-making in Indonesia. Paper presented at annual meeting of Asian Studies Association, Washington, DC.

Majon, G. (1997) "From the positive to the Regulatory state." Journal of public policy, vol.17, no.2, pp. 77-101.

Meyer, K. and Sinani, E. (2009). " Where and When does foreign direct investment

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

generate positive spillovers? A meta analysis.”Journal of International Business Studies, 40.

Minns, J. (2006). The Politics of Developmentalism in Mexico, Taiwan and South Korea: The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan (International Political Economy Series) Palgrave Macmillan.

The Politics of Developmentalism in Mexico, Taiwan and South Korea: The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan (International Political Economy Series)

Muthitacharoen, A. (2017). “ Tax Incentive, International Tax and FDI: Evidence from South-East Asia.” PIER Discussion Paper No, 65: Bangkok: Thailand.

Nelson, R., and Winter, S. (1982) “ An evolutionary theory of economic change.” Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nolan, P. (2001). China and the global economy. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

North, D.C. (1987). “Rent-Seeking and The new Institutions Economics”, in Rowley C.K. (ed.), Democracy and public Choice: Essays in Honor of Gordon Tullock, Oxford: Basil Blackwell.

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University press.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

North, D.C., Acemoglu, D., Fukuyama, F and Rodrik, D. (2008). Governance, Growth, and Development Decision-making. World Bank.

North, D.C., Wallis, J. J., and Weingast, B. R. (2009). Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge: Cambridge University press.

Olson, Mancur. (1965). The Logic of Collection Action, Cambridge, Mass,: Harvard University Press.

O’ Riain, S (2000). “ The Flexible development state: globalization, information

technology and the Celtic Tiger." Political and Society, 28(2).

O'Riain, S (2004). The Politicals of High-Tech Growth: Development Network States in the Global Economy. Cambridge: Cambridge University press.

Peter C.Timmer. (1986). Getting the price right: The Scope and Limits of Agricultural Prices Policy. Ithaca: Cornell University Press.

P. H. Park. (2000). "A Reflection on the East Asia Development Model: Comparison of the South Korean and Taiwanese Experiences." In The East Asia Development Model: Economic Growth, Institution Failure and the Aftermath of the Crisis, edited by Frank-Jurgen Richter. London: Macmillan Press.

Posner, R. A. (1975). "The Social Cost Of Monopoly and Regulation", Journal of Political Economy, 83 (August).

Pranee Tinakorn and Chalongprob Sassangkarn. (1996). " Productivity Growth in Thailand." TDRI Quarterly Review.

Qian, Yingyi, and Barry R. Weingast, (1997). Institutions, state activism, and economic development: A comparison of state-owned and township-village enterprise in China. In Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara (eds). The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis. Clarendon Press, Oxford.

Razin, A. Sadka, E. and Yuen, C, W. (1999). Excessive FDI Flows under Asymmetric Information. NBER Working Paper No. 7400.

Ruane, F. (2004). " Foreign Direct Investment in Ireland." In Y. Wei and V. Balasubramanyan (eds), Foreign Direct Investment: Six Country Case Studies. Cheltenham: Edward Elgar.

Sachs, J. and Warner, A. (1995). " Economic reform and the process of global integration." Brookings papers on Economic activity, 1, pp. 1-118.

Schumpeter, J. A. (1987). Capitalism, socialism and democracy. Bottomore: Unwin

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Paperbacks.

Shin, J. S. (2005). "Globalization and challenges to the development state: A comparison between South Korea and Singapore." Global Economic Review, 34(4): 379-395.

Sin, Chor-Yiu and Wing-Fai Leung (2001). "Impacts of FDI liberalization on investment inflows", Applied Economic Letters, 8, pp. 253-256.

Somarajah, M. (2004). The International Law on Foreign Investment. Cambridge University Press.

Stein, H. (2008). Beyond the World Bank agenda: An institution approach to development. Chicago IL: University of Chicago Press.

Strigler G. J. (1971) "Free Rider and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science, 5 (Autumn).

Sweeney, P. (1998). The Celtic Tiger: Ireland's Economic Miracle Explained. Dublin: Oaktree Press.

Tan, D. and K. E. Meyer (2011), "Country of Origin and Industry FDI Agglomeration of Foreign Investor in an Emerging Economy." Journal of International Business Studies, 42.

Tsai, P. (1990). Demand-side Determinants of Foreign Direct Investment and Its Effects on Economic Growth (in Chinese). Paper given at Seminar on International Trade Policy in Taiwan, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

Teague, P., and J. Donaghey (2004). "The Irish Experiment in Social Partnership." In H. C. Katz, W. Lee and J. Lee(eds), The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization. Ithaca: Cornell University Press.

Teague, P. (2009). "Developing Ireland: Committing to economic openness and building domestic institutional capabilities" Research Paper No. 2009/24, UNUWIDER,

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Helsinki.

Tollison, Robert D. (1987) “Is There Theory of Rent-Seeking Here to Stay?, in Rowly C.K. (ed.), Democracy and public Choice: Essays in Honor of Gordon Tullock, Oxford: Basil Blackwell.

Tongdee Kijboonchoo. (1994). Direct Foreign Investment in Developing Countries. The Foreign Investment Advisory, Finance and Development, Quarterly Publication of International Monetary Fund and The World Bank, December, 1995.

Tran, V.T. (2013). The Middle-Income Trap: Issues for Members of the Association of Southeast Asian Nations. ADBI Working Paper 421. Tokyo: Asian Development Bank Institute. (Available: http: / / www. adbi. org/ working-paper/2013/05/16/5667.middle-income.trap.issues.asean.

Tullock, D. (1980). Rent Seeking as a Negative-sum Game, in James M.Buchanan, Robert D. Tollison and Gordon Tullock (eds) Science and Technology: Lesson for Development Policy. Boulder: Westview Press.

Tullock G. (1987). .Rent-Seeking” in John Eastwell, Murray Millgate and Peter Newman (eds.), The New Palgrave: A Dictionary of Economics, London: Macmillan.

United Nation. (2000). “Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey.” United Nations Conference on Trade and Development No. 16

United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD). (1998). World Investment Report. Geneva: United Nations.

United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2000). World Investment Report, UNCTAD, Geneva.

United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2012). World Investment Report 2012. Geneva: United Nations

United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2015). World Investment Report 2015. Geneva: United Nations

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Veerathai Santiprabhob. (2003). Lesson Learned from Thailand's Experience with Financial-Sector Restructuring, Bangkok: Thailand Development Research Institute.

Veerayooth, K. (2015). "The middle-income trap and East Asian miracle lessons." In A. Calcagno et al (eds) Rethinking development strategies after the global financial crisis?. New York and Geneva: United Nations.

Wade, R. (1990). Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wiedemann, V. and Finke, K. (2015). "Taxing Investment in the Asia-Pacific Region: The Importance of Cross-Border Taxation and Tax Incentives." ZEW Disscussion paper No. 15-014.

Wong, P.K. (1999). "National innovation systems for rapid technological catch-up: An analytical framework and a comparative analysis of Korea, Taiwan and Singapore." Paper presented at the DRUID Summer Conference, Reblid, Denmark.

Yuan, F., Gouda, G. & Hongyi, L. (2015). The Impact of Financial Development on the Upgrading of China's Export Technical Sophistication. Int Econ Econ, 12.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาษาไทย

คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2561). "ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย." พิมพ์ครั้งที่ 7 สำนักพิมพ์มติชน. กรุงเทพฯ: ประเทศไทย.

จิระ บุรีคำ (2544) "บทบาทของรัฐบาลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ: ประสบการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงทศวรรษ 1950 ถึงกลางทศวรรษ 1990" วารสารเศรษฐศาสตร์ลานนา

ฏาฏะณี วุฒิภดาดร และคณะ (มปป) "รายงานฉบับสมบูรณ์: ผลการศึกษาการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่อการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย" กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง. กรุงเทพฯ:

ประเทศไทย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นวลน้อย ตรีรัตน์. (2546). “คอร์รัปชัน ค่าเช่าและการพัฒนาเศรษฐกิจ.” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2546. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2541). “รายงานเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย 2541.” กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2560). “รายงานนโยบายการเงิน ธันวาคม 2560.” กรุงเทพฯ:ประเทศไทย. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ณัฐิกานต์ วรสง่าศิลป์. (2554). “การให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนช่วยดึงดูด FDI เพียงใด.” กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย. FOCUSED AND QUICK (FAQ 31)

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2553.) “การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและแหล่งเงินทุนของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อย.” เอกสารนำเสนอในงานสัมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ประจำปี 2553.

ดำรง ฐานดี (2548) “ยุทธศาสตร์การพัฒนาของสาธารณรัฐเกาหลี กระบวนการพัฒนาและทางเลือกสาธารณะ” บัณฑิตวิทยาลัย กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์. (2553) “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก. กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

นิธิ เนื่องจำนงค์. (มปป) “รัฐที่ (ยังคง) ขับเคลื่อนการพัฒนา: พัฒนาการของคำอธิบายและประเด็นในการศึกษาวิจัย” วารสารเอเชียตะวันออก

นณริฏ พิศลยบุตร. (2556). “การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจกับการก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลาง.” กรุงเทพฯ: ประเทศไทย สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์. (2559). “วิวัฒนาการเครือข่ายธุรกิจของไทยภายใต้รัฐแห่งการพัฒนาและกลยุทธ์การขยายธุรกิจในเออีซี” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 35 ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2559 กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปุ่น วิชชุไตรภพ. (2560). “บทบาทที่แท้จริงของกฎหมายสิทธิบัตรกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ไทย.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 57 ฉบับที่ 1/2560.

ภาวิน ศิริประภานุกูล. (2559). “Tax Structure of Thailand” การนำเสนอในการประชุมเรื่อง “การขยายรายได้ภาษี” โครงการชุมชนนโยบายภาษี 16 กรกฎาคม 2559 ณ โรงแรมอีสติน แกรนด์ สาธร กรุงเทพฯ.

เทียนทิพย์ สุพานิช และ เรจินา วรอุไร. (2544) นโยบายเปิดเสรีทางการเงิน: สู่แนวคิดใหม่. นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2544. ธนาคารแห่งประเทศไทย

พีระ เจริญพร. (2558). เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะเป็นปัจจัยผลักดันเศรษฐกิจไทย ในปี พ.ศ. 2558 ได้หรือไม่. โครงการติดตามประเด็นเศรษฐกิจไทย. Thammasat Economic Focus. กุมภาพันธ์ 2558

วิวัฒน์ชัย อัตถากร, 2530) การวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมไทย : แนวการพัฒนาเศรษฐกิจ “เอกสารประกอบการสัมนาเรื่อง แนวคิดเชิงทฤษฎีและการวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมไทย : แนวการพัฒนาเศรษฐกิจ แนววัฒนธรรมชุมชน แนวพุทธ และแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง จัดโดยศูนย์วิจัยศิลปากร

วริทธิ์ คัมภีร์. (2554). “สิทธิประโยชน์ทางภาษีของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล” วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang. (2560). “กับดักสถาบัน: กลไกทางสถาบันกับการไล่กวดทางเศรษฐกิจ.” นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย, 18-19 กันยายน 2560.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัจ รัตนคำฟู และ ณัฐสิฏ รักษ์เกียรติวงศ์ (2556). บทความเรื่อง “สู่การสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมการผลิต” เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี 2556.

สมชัย จิตสุชน, นันทพร เมธาคุณวุฒิ, นณริฎ พิศลยบุตร และ พัฒน์ พัฒนรังสรรค์. (2554). “การศึกษาแนวทางสนับสนุนทางการเงินเพื่อการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาในประเทศไทย. “รายงานวิจัยภายใต้การสนับสนุนของ สถาบันคลังสมอง.

สมชัย จิตสุชน และ นณริฎ พิศลยบุตร. (2556). “โฉมหน้าและแนวทางสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนา

ประเทศ” เอกสารวิชาการนำเสนอในงานสัมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ประจำปี 2556.

สมชัย จิตสุชน. (2549). “สู่หนึ่งศตวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ : ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง.” การสัมนาวิชาการประจำปี 2549 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย นำเสนอวันที่ 9-10 ธันวาคม ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.

สมชัย จิตสุชน. (2557). “การยกระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาวของไทย: มุมมองและข้อเสนอแนะเชิงสถาบัน.” กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมชัย จิตสุชน. (2559a). “จากโมเดลเก่าสู่โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ: การพัฒนาคน (การศึกษา ทักษะ สุขภาพ)” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. เอกสารการสัมนาเชิงสังเคราะห์ สถาบันป๋วย อึ้งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย.

สมชัย จิตสุชน. (2559b). “ปัจจัยเชิงสถาบันกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ.” กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมบูรณ์ ศิริประชัย. (2546). “เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่: แนวคิดวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก.” กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสาวณี จันทะพงษ์, ทิพวรรณา ทนนกลิ่น และสุภวดี ชิงนวรรณ์. (2558). “จุดเปลี่ยน FDI ของไทย?” กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย. FOCUSED AND QUICK (FAQ 98)

เสาวณี จันทะพงษ์ และ นิธิสาร พงศ์ปิยะไพบูลย์. (2560). “20 ปี วิกฤตเศรษฐกิจ 2540: บทเรียนสู่เส้นทางเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืน.” กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

อธิภัทร มุทิตาเจริญ. (2562). “ถอดบทเรียนนโยบายภาษีผ่านพฤติกรรม: นัยต่อความสามารถในการแข่งขันของไทย.” นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย, 30 กันยายน-1 ตุลาคม 2562.

อภิชาต สถิตนิรามัย. (2552). “เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบัน สำนักท่าพระจันทร์.” กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัมมรา สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน. (2550.) “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ” เอกสารนำเสนอในงานสัมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ประจำปี 2550.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สมบูรณ์ ศิริประชัย. (2546). “เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่: แนวคิดวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก.” กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสถียร บุญเรือง. (2535). “ปัญหาและความก้าวหน้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศกำลังพัฒนา” วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1. กรกฎาคม-กันยายน 2539

เอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์ (2543) ภาวะผู้นำกับการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ปีที่ 31 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2543. วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. P. 88- 105

ออนไลน์

ธนาคารโลก. (2018.) “New country classifications by income level: 2018-2019.”

https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2018-2019

ปิติ ศรีแสงนาม (2018) “7 บทเรียนการพัฒนาไต้หวัน” https://www.the101.world/7-lessons-from-taiwan-to-thailand/

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร (2017) สิงคโปร์โมเดล: กำแพง 4 ด้านที่เผด็จการข้ามไม่พ้น https://www.the101.world/singapore-model/

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Website

http://www.imf.org

http://www.bot.or.th

www.un.or.th

www.ceicdata.com

www.countryeconomy.com

http://www.boi.go.th

http://www.imd.org

https://www.nesdc.go.th/

http://stiic.sti.or.th/stat/ind-rd/rd-t001/

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ชุติมณฑน์ ยิ่งยืน
วัน เดือน ปี เกิด	วันที่ 25 เดือน ตุลาคม พ.ศ.2535
สถานที่เกิด	สกลนคร
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
ที่อยู่ปัจจุบัน	83|4 ตำบลจันทร์เพ็ญ อำเภอเต่างอย จังหวัดสกลนคร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY