

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาถึงเรื่องการสนับสนุนของภาครัฐที่มีต่ออุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของประเทศไทย ที่ให้ความสำคัญในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ทฤษฎี แนวคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่แบ่งออกตามวัตถุประสงค์และขอบเขตตามความเกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อเป็นลักษณะสำคัญของแนวทางในการศึกษาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ การวิเคราะห์โดยรวมทั้งหมด (Totality) วิเคราะห์อย่างมีประวัติศาสตร์ (Historical Development) และวิเคราะห์อย่างมีขัดแย้งและเปลี่ยนแปลง (Dialectic) โดยใช้แนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังนี้ คือ

1. นโยบายสาธารณะในบริบทของเศรษฐศาสตร์การเมือง เกี่ยวกับแนวคิดการกำหนดนโยบายที่ใช้กับอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำในประเทศไทย
2. กลุ่มทุนของระบบทุนนิยม เกี่ยวกับแนวคิดความสัมพันธ์เศรษฐกิจประเทศไทยกับระบบทุนนิยม ที่เป็นบทบาทของรัฐในระบบทุนนิยมที่มีต่ออุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำในประเทศไทย
3. เศรษฐกิจทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ เกี่ยวกับแนวคิดองค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO) การเปิดเสรีทางการค้า (FTA) และการลงทุนระหว่างประเทศ (FDI) ที่ส่งผลกับอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำในประเทศไทย
4. การพัฒนาเศรษฐกิจจากการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย เกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็ก และการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของประเทศไทย

### ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

#### 1. นโยบายสาธารณะในบริบทของเศรษฐศาสตร์การเมือง

การศึกษาถึงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการเมืองในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กต้นน้ำในบริบทวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ ประกอบด้วยนโยบายสาธารณะ (Public Policy) นโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy) เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economic) และนโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง

### 1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) <sup>1</sup>

นโยบายสาธารณะมักจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆ ของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมือง รัฐสภา ตุลาการ ระบบราชการ ระบบบริหาร และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น สิ่งที่ต้องพิจารณาคือบุคคลหรือองค์กรต่างๆ มักมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมมากน้อยเพียงใด ซึ่งนโยบายอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ แต่ประชาชนบางกลุ่มเสียประโยชน์ เช่น นโยบายเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อน ทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อนได้รับผลกระทบทางลบ ถึงแม้จะได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาล แต่ก็ยังมีผลทำให้ต้องอพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย และประชาชนที่อยู่ท้ายเขื่อนจะได้รับผลประโยชน์จากการใช้น้ำจากเขื่อนเมื่อสร้างเขื่อนเสร็จ เป็นต้น แต่ในบางกรณีประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง เช่น นโยบายสาธารณสุขของรัฐบาลที่มุ่งจะส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและทั่วถึง เป็นต้น ความแตกต่างของผลกระทบเหล่านี้เป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ที่เป็นกิจกรรมของรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินการจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และพิจารณาถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ถ้าไม่มีนโยบายก็ไม่มีการบริหาร และถ้าบริหารไม่ดีนโยบายนั้นก็ว่างเปล่าไม่มีความหมาย

#### ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของนักคิดต่างๆ ทำให้ผู้สนใจศึกษาได้ทราบความแตกต่างหลากหลายจากมุมมองที่แตกต่างกัน และส่งเสริมให้ผู้ศึกษาเข้าใจบริบทของนโยบายสาธารณะ(Public Policy) ได้อย่างชัดเจน สามารถที่จะระบุความคล้ายคลึงกันหรือความแตกต่างกันได้อย่างเป็นระบบ จากความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะ (Profound Knowledge) ที่เป็นรากฐานสำคัญในการวิเคราะห์

<sup>1</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, "นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ" กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ 11, สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548

นโยบายสาธารณะเพื่อให้การศึกษาความหมายจากแนวความคิดต่างๆ เป็นไปอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

Ira Sharkansky (1970:1) <sup>2</sup> นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ที่ครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดและต่างประเทศทั้งหมด เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งจากแนวความคิดของ Sharkansky พยายามที่จะสื่อความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นรูปธรรม คือ กิจกรรมใดๆ ที่รัฐบาลกระทำจะไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลเสนอหรือตั้งใจที่จะทำ หรือสิ่งที่ตัดสินใจไม่กระทำ และไม่ได้เน้นถึงเป้าหมายของกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำและทำไมต้องกระทำ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนหรือค่านิยมของสังคม ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะเป็นงานกิจวัตร (Routines) ของรัฐบาลในด้านต่างๆ ที่รัฐบาลต้องกระทำเป็นความหมายสั้นๆ เป็นรูปธรรมและเข้าใจง่าย แต่อาจจะขาดสาระสำคัญบางประการที่จำเป็นจะต้องขยายความให้ชัดเจน เพื่อความเข้าใจที่ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

Thomas R. Dye (1984:1) <sup>3</sup> นโยบายสาธารณะ คือสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยในสวนที่เลือกกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น จากแนวความคิดของ Dye มีส่วนคล้ายคลึงกับแนวความคิดของ Sharkansky คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล และส่วนที่แตกต่างมีความสำคัญ คือ ส่วนที่ Dye ระบุว่าสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่ไม่กระทำถือเป็นนโยบายสาธารณะ ความแตกต่างมีส่วนสำคัญเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะความครอบคลุมปรากฏการณ์ที่เป็นจริงมากกว่า

<sup>2</sup> Ira Sharkansky (1970), "Environment, Policy Output and Impact: Problem of Theory and Method in the Analysis of Public Policy." In Ira Sharkansky ed. Policy Analysis in Political Science. Chicago: Markham Publishing Company ช้างใน สมบัติ อ่างธัญวงศ์, เรืองเดียวกัน, หน้า 5

<sup>3</sup> Thomas R. Dye (1984), *Understanding Public Policy* 5 th.ed. Englewood Cliffs, Newjersey - Hall, Inc. ช้างใน สมบัติ อ่างธัญวงศ์, เรืองเดียวกัน, หน้า 6

ดังนั้นแนวความเกี่ยวกับของนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการศึกษาได้ให้ความสนใจ ลักษณะของนโยบายสาธารณะเป็นชุด (Course) หรือแบบแผน (Pattern) ของกิจกรรมของรัฐ (Activity) ที่มีความต่อเนื่อง และก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ ที่มีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาลที่กระทำ ที่เน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจทั่วไปของรัฐบาลกับกิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การที่เป็น สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ที่สอดคล้องกันให้ระบุความชัดเจนของกิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายและกระทำอย่างต่อเนื่อง

การใช้นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีของการเลือก (Theory of choice) และการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของรัฐบาล ที่ชี้ให้เห็นถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลสามารถบรรลุเป้าประสงค์นั้น เช่น นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำที่รัฐได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อที่จะทดแทนเหล็กนำเข้า ที่มีนโยบายให้ศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการกำเนิดอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำในประเทศไทยจากหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดนโยบายสนับสนุนเหล็กต้นน้ำที่ได้รับอิทธิพลจากกลุ่มทุนเหล็กทั้งภายในและต่างประเทศที่มีอุตสาหกรรมเหล็กกลางน้ำ เพื่อต้องการสร้างความได้เปรียบจากเป็นอุตสาหกรรมเหล็กแบบครบวงจร ซึ่งนโยบายนี้จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเหล็กปลายน้ำ ที่ขาดการรวมตัวกันในอุตสาหกรรมเหล็กอย่างเหนียวแน่น เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนจากต่างประเทศ

#### องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ

1. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ในการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนององค์การของสังคม
2. กิจกรรมที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง และสถาบันราชการ ข้าราชการ
3. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของกรกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง รวมทั้ง

กิจกรรมที่เลือกกระทำที่มีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน

5. กิจกรรมการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบในการเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

6. กิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและกิจกรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือก อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกหรือทางลบต่อสังคมในกรอบกฎหมาย

### ปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors) ประกอบด้วย

1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เป็นปัจจัยอันดับหนึ่งเสมอสำหรับผลประโยชน์ จะเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญสำหรับนโยบายสาธารณะ

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย มองว่าใครคือผู้กำหนดนโยบายมีความรู้ความสามารถและเหตุผลในเรื่องนั้นมากน้อยแค่ไหน เป็นกลุ่มผู้นำจะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย

1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเอกสารต่างๆ ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญ สถิติข้อมูลต่างๆที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะมาจากข้อมูลเอกสาร (ทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ)

2. ปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อม (Environment Factors) สภาพแวดล้อมที่จะมีอิทธิพลหรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อการทำงานหรือองค์การ ซึ่งต่างก็จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

2.1 ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง การเมืองที่เป็นแหล่งสนับสนุนและได้รับผลกระทบจากนโยบาย มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย ถ้ามองในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้วจะขึ้นอยู่กับค่านิยมของคนในสังคมที่มีต่อการเมืองอย่างไร เช่น ประเด็นหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นตัวสะท้อนการกำหนดนโยบาย

2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็ต้องเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชน

2.3 ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางสังคมจะมีมาก เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ครอบครัว จำนวนประชากร เช่นถ้ามีประชากรในวัยเด็กมาก นโยบายสาธารณะก็จะออกไปทางการจัดการศึกษาหรือคนชราาก็จะมีนโยบายสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

2.4 ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ เป็นตัวสะท้อนในการแก้ไขปัญหาในอดีต เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย

2.5 ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี มีความสำคัญในการกำหนดนโยบาย

### 3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบาย

3.1 ค่านิยม (Values) การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้โดยไม่ถูกต่อต้าน

3.2 ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (Political party affiliation) ที่จุดยืนของพรรคการเมืองที่สามารถวิเคราะห์ทิศทางกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายในผลประโยชน์ของประชาชน

3.4 มติมหาชน มีความสำคัญมีบทบาทมากกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ประโยชน์สาธารณะชน การกำหนดนโยบายต้องคำนึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

## 1.2 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง

เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy) ได้มีการศึกษาพิจารณาแง่มุมทางด้านการเมืองแนวทางเศรษฐศาสตร์กระแสอื่นๆ รวมกับการศึกษาเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Non-mainstream Economics) หรือเป็นการศึกษาเศรษฐศาสตร์นอกกรอบ (Heterodox Economics หรือ Unorthodox Economics) โดยแนวทางเศรษฐศาสตร์มาร์กซิสต์ เป็นหนึ่งในสาขาของเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ไม่ใช่กับแนวทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักหรือพวกเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก (Neo-classical Economics) เป็นการคิดในเชิงนอกกรอบจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกไปยังเศรษฐศาสตร์อื่นๆ ประเด็นที่สำคัญของเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการศึกษาวิเคราะห์เรื่องราวต่างๆ ที่รวมถึงประเด็นทางด้านเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดยจะพิจารณาเอามิติทางด้านต่างๆ เช่น มิติด้านสถาบัน (institution) มิติทางการเมืองเรื่องของอำนาจ (Power) และชนชั้น (Class) รวมไปถึงมิติทางด้านบริบททางประวัติศาสตร์ (Historical context) กล่าวคือจะมีลักษณะการวิเคราะห์เป็นแบบองค์รวม (Holistic) ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม อีกทั้งการวิเคราะห์ในเชิงพลวัต (Dynamics) ระหว่างสองกระแสที่มีความแตกต่างกัน โดยเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์เชิงพลวัตในประเด็นที่มีการใช้มิติทางประวัติศาสตร์เป็นที่ยอมรับ

### 1.3 แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

เศรษฐศาสตร์การเมืองในบริบทนโยบายสาธารณะจากคำจำกัดความของของ Thomas R. Dye (1984) คือ เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (What the government choose to do or not to do) ถ้าเลือกกระทำแสดงว่าสิ่งที่เลือกมีลักษณะเป็นเชิงบวก (Positive) ถ้าเลือกไม่กระทำเป็นเชิงลบ (Negative) ต่อตัวรัฐบาลหรือต่อสาธารณะ ส่วนคำจำกัดความของ

นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่เป็นการจัดสรรค่านิยมของสังคม ที่ผู้มีอำนาจในการจัดสรร อยู่ที่รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง ซึ่งมีอำนาจสั่งการในรูปของนโยบายของรัฐที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในฐานะเป็นผู้เลือก นักการเมืองจึงเข้ามามีอำนาจรัฐในการสั่งการ เช่น การออกนโยบายหรือการออกกฎหมายจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้กำหนดทิศทางหรือกำหนดแผน สำนักงบประมาณดูแลเรื่องการเงิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ทำหน้าที่กำกับอัตราและพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมทั้งสำนักเศรษฐกิจและการคลัง สำนักกฤษฎีกา และธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีอิทธิพลต่อระบบบริหารราชการและนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นอกจากนี้ยังมีพลังจากภายนอก เช่น ความคิดเห็นเชิงสาธารณะ(Public Opinion) และองค์กร NGO ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้นการกำหนดนโยบายในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมืองมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>4</sup>

1.3.1 กำหนดโดยระบบการปกครอง เช่น ระบบสังคมนิยม และระบบประชาธิปไตย ซึ่งในปัจจุบันระบบการปกครองของไทยเป็นระบบพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นพรรคเสียงข้างมาก จึงเป็นกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเสียงเด็ดขาดที่ยากต่อการตรวจสอบ และนโยบายที่กำหนดออกมักจะตอบแทนผู้อุปถัมภ์พรรค ดังนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมหลักที่ใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุนลักษณะแบบพิเศษจึงเป็นการเอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนที่สนับสนุนกลุ่มการเมือง

1.3.2 กำหนดโดยผู้นำที่มีความสำคัญในกา กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ อุดมการณ์ ภูมิหลัง ซึ่งปัจจุบันนายกทักษิณเป็นผู้นำที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ข้อดีของนายกทักษิณ คือ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีภูมิหลังจากชนชั้นกลางที่มีอาชีพรับราชการตำรวจ พ่อค้า นักธุรกิจ มีความรู้ดี และเป็นผู้ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจ แต่อุดมการณ์ทางการเมืองยังไม่ยึดติดอยู่กับพวกพ้อง และต้องตอบแทนผู้สนับสนุนทางการเมืองของตนอยู่ มีการเน้นนโยบายประชานิยมมากเกินไป ดังนั้น รัฐได้มอบอำนาจการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าให้กับทีมเจรจาของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจทางนโยบายที่จะช่วยให้การเปิดเสรีเป็นประโยชน์กับอุตสาหกรรมหลักต่อเนื่องมากกว่าอุตสาหกรรมหลักหรืออุตสาหกรรมหลักต้นน้ำ

1.3.3 กำหนดโดยความต้องการทางการเมือง (Political Demand) ความต้องการทางการเมืองเป็นความต้องการที่ต้องตอบสนองโดยอัตโนมัติ ผู้นำต้องมีภูมิทางการเมืองสูงภายใต้

<sup>4</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. นโยบายสาธารณะ. เอกสารประกอบการเรียนการสอน ภาควิชา 2951617 สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.

ข้อผูกมัดในการดำเนินกิจกรรม (Noble Obligation) ดังเช่น กลุ่มทุนเหล็กมิให้การสนับสนุนทางการเมืองในการต่อรองเชิงนโยบายกับรัฐ โดยมีข้อผูกมัดด้านเสรีการลงทุน

1.3.4 กำหนดโดยความต้องการจากประชาชน เป็นเรื่องของการเรียกร้องใช้คนจำนวนมาก อาจจะเป็นการสร้างสถานการณ์ สร้างกระแส และการก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยเพื่อการเรียกร้อง ดังนั้น กลุ่มผู้ผลิตเหล็กไม่ต้องการให้มีการเปิดเสรีการค้าโดยทันที เพราะจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้นและขั้นกลาง

1.3.5 กำหนดโดยแรงกดดันจากภายนอก เช่นการส่งข้อมูลข่าวสารทางแฟรกซ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อโทรทัศน์ และโทรศัพท์ เป็นการสร้างกระแสบีบบังคับทางอ้อม ดังเช่นการใช้กระแสข่าวการลงทุนข้ามชาติของโซวแก๊งจากประเทศจีนที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ทำให้เกิดการตื่นตัวและการกระตุ้นให้รัฐทบทวนมาตรการที่จะปกป้องเหล็กต้นน้ำ

1.3.6 กำหนดโดยภูมิรัฐศาสตร์ เช่นภูมิประเทศของอังกฤษที่เป็นเกาะจึงให้ความสำคัญกับกองทัพเรือหรือภูมิศาสตร์ของไทยเป็นประเทศเกษตร จึงให้ความสำคัญกับการค้าข้าวและการประกันราคาข้าว ฯลฯ ดังเช่น ประเทศไทยอยู่ใกล้กับแหล่งแร่เหล็ก คือออสเตรเลีย ทำให้กลุ่มทุนบีบให้รัฐมีนโยบายที่จะเป็นตัวแทนการเจรจาซื้อวัตถุดิบระบบพิเศษและการช่วยเหลือกลุ่มทุนเหล็กในโครงการเหล็กต้นน้ำของไทย

1.3.7 กำหนดโดยประสพการณ์ การมีกฎหมายลิขสิทธิ์เป็นการผูกขาดการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ และกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทำให้ต้องพึ่งพาต่างประเทศที่เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ ดังเช่น อุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของไทยต้องใช้ลิขสิทธิ์ทางเทคโนโลยีการผลิตจากต่างประเทศ (ญี่ปุ่นและเยอรมนี) รวมทั้งการฝึกฝนบุคลากรในการผลิต

1.3.8 กำหนดโดยทรัพยากร เนื่องจากประเทศไทยไม่มีแร่เหล็กและมีถ่านหินที่ไม่มีคุณภาพในการผลิตเหล็กต้นน้ำ นโยบายการสนับสนุนการผลิตเหล็กต้นน้ำของไทยที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีหรือมีแต่ใช้งานไม่ได้และเพียงพอ จึงมีการนำเข้าแร่เหล็ก ถ่านหิน เครื่องจักร และประสพการณ์ มาใช้ในการผลิต กรณีที่มีการนำทรัพยากรไปขายสัมปทานให้ต่างชาติมานำเอาทรัพยากรกลับมาใช้ในประเทศ เช่น ก๊าซธรรมชาติ โดยราคาที่ซื้อกลับต้องอิงอยู่กับค่าเงินต่างประเทศและเป็นราคาขายเดียวกับที่ขายจากนายหน้าต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ นั้นเป็นความผิดพลาดจากการกำหนดนโยบายการเร่งพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม

1.3.9 กำหนดโดยสถานะของประเทศ สถานะของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เช่น จีนต้องการมีสถานะความเป็นประเทศมหาอำนาจ ที่แสดงออกถึงการช่วยเหลือประเทศที่ด้อยกว่า ซึ่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการเป็นศูนย์กลางผลิตรถยนต์หรือดีทอร์ยเอเชีย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ ที่



กำหนดโดยการสร้างภาพว่าประเทศไทยอยู่ในสถานภาพพร้อมที่จะเป็นดีทอร์ยเอเชีย ซึ่งจริงๆ เป็นเพียงฐานการผลิตของประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้น

1.3.10 กำหนดโดยฐานะของประเทศ เป็นการใช้งบประมาณของประเทศที่เป็นทรัพยากรแบบหนึ่งใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะและส่วนรวม เช่น งบประมาณศูนย์กลางผลิตภัณฑ์ เป็นนโยบายที่ไม่ควรสนับสนุน เพราะประวัติศาสตร์และขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมของไถยนั้นไม่มีพื้นฐานการเป็นผู้นำทางอุตสาหกรรม จึงเป็นการใช้งบประมาณที่เกิดไม่คุ้มค่าและมีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ใช้ประโยชน์จากงบประมาณนั้น

1.3.11 กำหนดโดยผลประโยชน์ ผลประโยชน์เป็นสิ่งที่อยู่บนต้องการและการได้มาซึ่งผลประโยชน์ควบคู่กับการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะประเทศไทยติดอันดับกลุ่มประเทศที่มีคอร์รัปชันมากประเทศหนึ่ง เช่น การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และเกิดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน และเมื่อใดที่ประเทศมีการพัฒนามักจะเกิดช่องว่างในการคอร์รัปชัน

1.3.12 กำหนดโดยระบบการเลือกตั้ง หมายถึงคะแนนเสียงหรือคะแนนนิยม ที่จะเป็นผู้กำหนดให้โดยระบอบประชาธิปไตยที่ต้องมีการเลือกตั้งผู้แทน นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดโดยระบบการเลือกตั้งจากการได้รับทุนสนับสนุนการเลือกตั้งจากกลุ่มทุนธุรกิจ

#### 1.4 นโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิก <sup>5</sup>

แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิก (Classical Political Economy กำหนดนโยบายที่มุ่งไปในด้านที่ทำให้เอกชนได้รับความสะดวกจากดำเนินกิจกรรมทางตาม) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1776 หรือ 200 กว่าปีที่ผ่านมา โดยนักเศรษฐศาสตร์ที่โดดเด่นที่สุดมี 2 ท่านคือ Adam Smith กับ David Ricardo ใน School of Thought ของเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิก ที่มีลักษณะต่างๆ ไปจากแนวคิดทางด้านปัจเจกบุคคล เช่น กิจกรรมการผลิต กิจกรรมการบริโภค กิจกรรมการค้า กิจกรรมการขาย กิจกรรมการจัดรายได้ทรัพย์สิน ซึ่งกฎการทำงานของราคาธรรมชาติที่ราคาถูก กำหนดจากธรรมชาติ (Natural Price) และราคาตลาด (Market Price) ภายใต้กลไกตลาด(Invisible Hand) โดยที่ราคาธรรมชาติ (Natural Price) ถูกกำหนดจากต้นทุนการผลิต ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า การกำหนดต้นทุนผลิต (Cost Determination) ประกอบด้วยที่ดิน (Land) แรงงาน (Labor) เงินทุน (Capital) โดยมีความต้องการจะกำหนดราคา (Pricing) ให้สูง

<sup>5</sup> นกศักดิ์ แก้วเทพ. เศรษฐศาสตร์สองกระแส. พิมพ์ครั้งที่ 1. โครงการตำรา ลำดับที่ 16 ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 2536. บทที่ 1

กว่าต้นทุน ในภาวะของดุลยภาพของ Adam Smith คือ ราคาธรรมชาติที่ถูกกำหนดจากต้นทุนหรือ การกำหนดราคาที่ต้องการจะขายเท่ากับราคาตลาดหรือการกำหนดราคาที่ต้องการซื้อ ดังนั้น ความเชื่อการแข่งขันเสรีจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมด้วยกลไกตลาดที่ไม่มีกำไรเกินปกติ หรือเป็นเพียงลักษณะของกำไรปกติ (Normal Profit) ดังนั้นแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบ คลาสสิกที่เชื่อว่ากลไกตลาดที่เป็นการแข่งขันเสรีจะเอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ดีที่สุด และมีโอกาสแข่งขันกันได้ดีเต็มที่ เมื่อระบบเศรษฐกิจแข่งขันกันเต็มที่ จะทำให้มีคิดค้นที่จะการ ปรับปรุงประสิทธิภาพ และการแบ่งปันผลประโยชน์ ทำให้เกิดการเลียนแบบเข้าสู่ธุรกิจนั้นมากขึ้น โดยอุตสาหกรรมเหล็กอยู่ภายใต้กลไกตลาดที่มีการกำหนดตลาดที่ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้เหล็กและราคาที่แตกต่างกันไปแต่ละภูมิภาค โดยที่กลุ่มทุนเหล็กมักมีการ รวมกลุ่มกำหนดราคาเหล็กในแนวโน้มสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจโลก จึงมุ่งไปในด้านที่ทำให้ เอกชนได้รับความสะดวกสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทำให้บรรลุผลประโยชน์ได้ดีเต็มที่ ทำให้เกิดนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1.4.1 รัฐต้องให้การผ่อนปรนเรื่องภาษี การผ่อนปรนเรื่องภาษีจากการลดภาษี นิติบุคคล รวมทั้งให้มีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานจากภาษีหรือสาธารณูปโภค (Induce Investment) หรือทำให้เกิดการประหยัดจากภายนอก (External Economy) จากการ ลงทุนโดยรัฐ เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสูงเกินไป เป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุน เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กจากการสร้างโรงถลุงเหล็กของกลุ่มทุนสหวิริยา มีการ วางแผนนานมาหลายปีและอาศัยกลไกของรัฐในการสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น โรงไฟฟ้า ท่าเรือ และระบบขนส่ง เป็นการลงทุนที่เกิดจากการประหยัดจากภายนอก

1.4.2 รัฐต้องมีนโยบายการพัฒนาการศึกษาของประชาชน ที่จะช่วยลด ต้นทุนการฝึกอบรม (Training) ของเอกชนที่ต้องการด้านรู้และทักษะ โดยรัฐต้องบริการการศึกษา โดยที่เอกชนไม่ต้องลงทุน รวมทั้งด้านการบริการสาธารณะสุข รัฐที่ต้องทำเป็นนโยบายสาธารณะที่ รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นการสร้างบรรยากาศการลงทุนให้กับประเทศ

1.4.3 รัฐต้องเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ นักเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบ คลาสสิก (Classical Political Economy) ต้องการให้มีเสรีการค้าจากที่มาจากทฤษฎี The Theory of Comparative Advantage ของ David Ricardo โดยแต่ละประเทศจะผลิตในสิ่งที่ตัวเองถนัด หรือไม่ควรผลิตทุกอย่างและให้เอาผลผลิตที่เรถนัดนั้นไปแลกกับผลผลิตจากที่อื่นที่มีความถนัด ถ้าประเทศไทยมีการผลิตเหล็กต้นน้ำทั้งที่ไทยไม่มีแร่ธาตุทรัพยากร และประสบการณ์ใน การผลิตก็ไม่จำเป็นที่จะมีการส่งเสริม แต่ควรที่จะส่งเสริมกลางน้ำและปลายน้ำให้มี ประสิทธิภาพ และใช้กลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อน และถ้ารัฐไปเกื้อหนุนจนเจือ (Subsidize)

หรือตั้งกำแพงภาษีช่วยเอกชนเพียงไม่กี่ราย ทำให้การที่รัฐเข้าไปเกื้อหนุนอุตสาหกรรมเหล็กเฉพาะรายจะเกิดความได้เปรียบในการแข่งขันทางด้านราคา เนื่องจากต้นทุนจากการที่รัฐเข้าไปจุนเจือบางส่วนจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคนอกกลุ่มอุตสาหกรรมเหล็กต่อเนื่อง ที่จำเป็นต้องบริโภคเหล็กในราคาที่อาจสูงขึ้น ซึ่งสวนทางกับกลไกตลาดตามแนวความคิดของ Ricardo ที่คิดถึงการค้าความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)

1.4.4 รัฐต้องต่อต้านการผูกขาด เนื่องจาก Adam Smith เติบโตการแข่งขันเสรีที่เขียนใน The Wealth of Nations โจมตีการผูกขาดอย่างมาก จึงไม่เห็นถึงการแข่งขันในที่สุดนำไปสู่การผูกขาด เพราะผู้ที่แข่งขันไม่ได้ก็ต้องล้มเลิกกิจการ ส่วนที่เหลือจะเป็นแชมป์และพยายามรักษาสถานะโดยการกีดกันไม่ให้รายอื่นๆ เข้ามาได้ ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรแทรกแซงกลไกตลาด แต่ควรกำกับดูแลให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี ซึ่งระบบเสรียังมีจุดอ่อนเกี่ยวกับการไม่พิจารณาถึงปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการร่วมมือกันสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาล และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีตัวแทนของกลุ่มเพื่อสร้างอิทธิพล ทำให้เกิดปัญหาแต่ละกลุ่มที่มีตัวแทนไม่เท่าเทียมกัน และสร้างแรงกดดันกันเองทำให้เกิดความขัดแย้งกันได้ โดยเฉพาะกระบวนการที่กลุ่มสามารถเข้าควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจหรือส่วนเกินของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งในบางประเทศจะแข่งขันกันควบคุมส่วนเกินทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบที่เรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนจากรัฐ (Clientele group) หรือระบบพรรคพวก ทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขันกันแสวงหาค่าเช่าหรือส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) จากรัฐ เช่น การที่กลุ่มทุนเร่งให้รัฐสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำในขณะที่ประเทศขาดศักยภาพในด้านเงินทุนและเทคโนโลยีนั้น เป็นช่องทางที่จะให้กลุ่มทุนธุรกิจและกลุ่มการเมืองหาผลประโยชน์รวมกันจากการที่รัฐไปลงทุนให้

## 1.5 นโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักเสรีนิยมใหม่

แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของสำนักเสรีนิยมใหม่ ที่กำหนดนโยบายเพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีจุดมุ่งหมายลดภาวะเงินเฟ้อและปัญหาดุลการชำระเงิน เป็นข้อเสนอทางนโยบายของสำนักเสรีนิยมใหม่ถูกนำไปปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนาที่กู้เงินจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก ที่ต้องการให้มีการเปิดการค้าเสรีด้านราคา การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการส่งออก และลดบทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และลดการใช้จ่ายของรัฐบาล ทำให้กลับมาสู่ระบบตลาด (Market-oriented economy) ของระบบเศรษฐกิจทั้งทางด้านการผลิตภายในและทางด้านเศรษฐกิจ

ระหว่างประเทศ โดยสำนักเสรีนิยมเน้นมาตรการแก้ปัญหาระยะสั้นที่ให้ความสนใจกับปัญหาการว่างงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และปัญหาการกระจายรายได้ไม่น้อยมากไม่สนใจปัจจัยด้านโครงสร้าง แต่แนวคิดของสำนักเสรีนิยมใหม่เน้นให้รัฐบาลจำกัดบทบาทอยู่ที่การจัดหาสาธารณูปโภคจากการควบคุมการลงทุนจากรัฐ เช่น การขอส่งเสริมการลงทุนที่มีการใช้นโยบายที่ต้องขออนุญาตการลงทุน (Industrial licensing) หรือขยายกิจการจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นการให้อำนาจกับข้าราชการ และอาจเป็นการหาผลประโยชน์จากผู้มาขอใบอนุญาตส่งเสริมการลงทุน เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของตลาดที่ทำให้ผู้ลงทุนต้องเสียต้นทุนเพิ่มโดยไม่จำเป็น ส่งผลให้อุตสาหกรรมอาจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้

#### 1.6 นโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของเคนส์<sup>6</sup>

แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของเคนส์ (Keynesian Political Economy) มีบทบาทของการกำหนดนโยบายสาธารณะของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เกี่ยวกับกลไกตลาดเสรีไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้เสมอไป ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิกของ Adam Smith ซึ่งจากแนวคิดของเคนส์ได้พัฒนาเป็นสมการรายได้ประชาชาติ (GDP) โดยที่รัฐบาลต้องลงทุนแทนเอกชน เนื่องจากไม่มีความสามารถในการลงทุน และรัฐจำเป็นต้องแทรกแซงกลไกตลาดเสรีมี 2 อย่าง คือ การแทรกแซงจากการใช้จ่ายของรัฐและการลงทุนของรัฐ ซึ่งหากแทรกแซงไม่ได้ปรับปรุงกลไกตลาด ทำให้ปัญหาจากความได้เปรียบจากการลงทุนของรัฐ ซึ่งการเติบโตของเศรษฐกิจไปกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มหนึ่งและส่วนใหญ่ไม่ได้ประโยชน์ จึงเป็นแนวนโยบายที่คล้ายกับกับมาร์ชิส ที่มองระบบเศรษฐกิจเป็นระบบชนชั้น เมื่อกำหนดนโยบายเป็นกับกลุ่มไหนมักจะทำให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มนั้นมากกว่า และจากแนวทางของเคนส์ ก็ไม่ได้เป็นการป้องกันกลุ่มด้อยโอกาสภายใต้กลไกตลาดเสรี เช่น การสนับสนุนกลุ่มสหวิทยาในเรื่องอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ ที่มีการให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งมากเกินไปเพื่อต้องการสร้างกลไกตลาดเศรษฐกิจให้เติบโต แต่ไปกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มหนึ่ง โดยที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์คล้ายกับเศรษฐกิจระบบชนชั้นของมาร์ชิส

<sup>6</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ. เศรษฐศาสตร์สองกระแส. พิมพ์ครั้งที่ 1. โครงการตำรา ลำดับที่ 16 ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 2536, บทที่ 1

## 1.7 นโยบายสาธารณะตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักโครงสร้างนิยม

แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักโครงสร้างนิยมที่กำหนดนโยบายของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการชี้นำส่งเสริมกระบวนการพัฒนาที่เน้นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงเพื่อเป็นพัฒนาการภายใต้การทำงานของระบบตลาดเสรีเท่านั้น และเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ในกำหนดนโยบายด้านอุตสาหกรรมมีผลทำให้อุตสาหกรรมเจริญเติบโตได้ โดยที่รัฐบาลต้องเข้ามาเป็นกลางระหว่างเศรษฐกิจระดับชาติ และระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ถ้าประเทศกำลังพัฒนารวมตัวกันเพื่อทำข้อตกลงเรื่องราคาของสินค้าเกษตรจะเพิ่มอำนาจต่อรองกับประเทศคู่ค้าที่ส่วนใหญ่เป็นประเทศอุตสาหกรรมได้ดีกว่าแต่ละประเทศต่างคนต่างเจรจากับประเทศคู่ค้าเฉพาะรายแต่หนทางปฏิบัติความพยายามรวมกลุ่มกันในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประเทศกำลังพัฒนามีผลประโยชน์ขัดแย้งกันอยู่และแต่ละประเทศหรือมีแนวทางได้ประโยชน์อื่นๆ จากการเจรจาต่อรองแบบตัวต่อตัวของแต่ละประเทศกำลังพัฒนาสามารถควบคุมตลาดภายในได้ดีกว่า ตามแนวคิดสำนักโครงสร้างนิยมจึงเสนอให้มีนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในเพื่อกีดกันสินค้านำเข้าเข้ามาตีตลาดภายในทางทฤษฎีที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมเฉพาะรายและสนับสนุนเพียงชั่วระยะหนึ่งไม่ใช่ตลอดไป คือสนับสนุนในระยะต้นจนตั้งตัวได้ทั้งทางด้านเทคโนโลยีและการตลาดจากนั้นก็เลิกสนับสนุน ระยะการสนับสนุนอาจจะยาวนานถึง 10 ปีหรือน้อยกว่า โดยการตั้งกำแพงภาษีเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในระยะต้น ๆ เป็นส่วนสำคัญที่ผสมผสานนโยบายทดแทนการนำเข้ากับนโยบายส่งออก เช่น กรณีของเกาหลีใต้ได้ใช้นโยบายโดยรัฐบาลสนับสนุนที่มีเป้าหมายส่งออก และรัฐบาลมีบทบาทจำกัดในการส่งเสริมโดยตรงและไม่ลงทุนในอุตสาหกรรม แต่เน้นจัดหาสาธารณูปโภคและที่สำคัญมีบทบาทในการช่วยลงทุนด้าน (Research and Development) เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทุนมาก เช่น อุตสาหกรรมเหล็กของบริษัท Pohhng Steel ของเกาหลีใต้ที่รัฐบาลเข้ามามีบทบาทมากโดยร่วมลงทุนจึงเป็นลักษณะของสำนักโครงสร้างนิยมที่ให้ความสนใจกับกระบวนการพัฒนาและศักยภาพเศรษฐกิจระยะยาว

## 1.8 นโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy)

### 1.8.1 นโยบายเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมตามแนวคิดของเคนส์

นโยบายการกลไกตลาดเสรีไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้เสมอไป เมื่อสภาวะเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายในการบริโภคในครัวเรือน และค่าใช้จ่ายในการลงทุน

รวมทั้งค่าใช้จ่ายของภาคเอกชนที่รวมกับค่าใช้จ่ายของรัฐ ผลผลิตทุกอย่างในประเทศ ไม่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศเลย ซึ่งบางอย่างรัฐบาลต้องลงทุนแทน โดยถ้าจะให้เกิดประสิทธิผลต้องมีการใส่เงินลงไปให้ถูกจังหวะ แต่เมื่อต้องการใช้จ่ายของรัฐ ทำให้รัฐมีรายจ่ายสูงและต้องหารายได้ ซึ่งรายได้ของรัฐคือภาษี ดังนั้นการปรับปรุงเรื่องการจัดเก็บภาษี ซึ่งการอัดเม็ดเงินเข้าไปแต่ไม่ได้ปรับปรุงกลไกตลาด ปัญหาคือ เนื่องจากกลุ่มที่ได้เปรียบจากกลไกตลาดจะรับเอาเงินที่อัดฉีดไปนั้นมากกว่ากลุ่มอื่น เช่น เรื่องการสนับสนุนกลุ่มสหวิริยาในเรื่องอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ มีการใช้นโยบายของเคนส์ในการสนับสนุนการลงทุน แต่ไม่ปรับปรุงกลไกตลาด เป็นการให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งมากเกินไปทำให้การเติบโตของเศรษฐกิจไปกระจุกตัว ภายใต้อกรอบเศรษฐกิจเสรีเป็นหลักตามแนวคิดระบบเศรษฐกิจทุนนิยม แสดงให้เห็นถึงกลไกตลาดเสรีไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้เสมอไป

### 1.8.2 นโยบายเศรษฐกิจตามแนวคิดสำนักโครงสร้างนิยม

1. การค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลที่มีบทบาทต่อการการค้ากับประเทศพัฒนา
2. สำนักโครงสร้างนิยมเห็นด้วยกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน แต่ควรคุ้มครองชั่วคราว และควรส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกด้วย เป็นนโยบายเน้นการผสมผสาน
3. ถ้ามีการถือครองที่ดินเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนโครงสร้างและการพัฒนา รัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทแข่งขันในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกรรมสิทธิ์ในการปฏิรูป
4. รัฐมีบทบาทส่งเสริมเทคโนโลยีภายในประเทศและป้องกันไม่ให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาเอาเปรียบจนเกิดผลเสียกับเศรษฐกิจ รวมทั้งการสนับสนุนด้าน R&D
5. ให้สำคัญกับความเจริญเติบโตระยะยาวมากกว่า ดังนั้นจึงค้ำนโยบายที่เสนอโดย IMF และธนาคารโลกที่เน้นจำกัดการใช้จ่ายของรัฐบาล และการใช้อัตราดอกเบี้ยสูงเป็นตัวกำหนดกิจกรรมเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural adjustment) หรือนโยบายเพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ จากการเปิดเสรีด้านราคาหรือการตั้งราคาที่ถูกต้อง (Getting the prices right) และการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการส่งออก โดยลดบทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และลดการใช้จ่ายของรัฐบาล ทำให้ระบบเศรษฐกิจหันกลับมาสู่ระบบตลาด (Market-oriented economy) ทั้งทางด้านการผลิตภายในและทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่มีมาตรการของสำนักเสรีนิยมเน้นมาตรการแก้ปัญหาระยะสั้นเพื่อลดภาวะเงินเฟ้อและปัญหาดุลการชำระเงิน ซึ่งในกรณีนี้พยายามให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนแทนโดยการเปิดการค้าเสรี

1.8.3 นโยบายเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ มาตรการสำคัญที่เสนอในการแก้ปัญหาของสำนักเสรีนิยม คือ

1. การลดการควบคุมราคาด้วยเหตุผลทางสังคมให้ยกเลิกให้ใช้ราคาตลาด ราคาจะต้องสะท้อนราคาที่เป็นจริง (True scarcity of goods)

2. การควบคุมการลงทุนโดยรัฐต้องยกเลิกในหลายประเทศรัฐบาลมีระบบ Industrial Licensing ต้องขออนุญาตลงทุน หรือขยายกิจการจากหน่วยงานของรัฐ นโยบายนี้ให้อำนาจกับข้าราชการผู้ซึ่งคอร์รัปชั่น โดยการหาเงินคอร์รัปชั่นจากผู้มาขอใบอนุญาต (License) เป็นการเกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า การหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent seeking) เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของตลาด ทำให้ผู้ลงทุนต้องเสียต้นทุนเพิ่มโดยไม่จำเป็น

3. ลดการควบคุมของรัฐต่อตลาดทุน ยอมให้ดอกเบี้ยขึ้นสูงตามราคาตลาดเพื่อลดการลงทุน และลดภาวะราคาเพื่อ แต่ไม่สนใจว่าจะนำไปสู่ปัญหาการว่างงานหรือไม่

สรุปการใช้นโยบายสาธารณะในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันมีการใช้แนวคิดที่เป็นการออกนอกกรอบลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่แบบอนุรักษนิยมของระบบเทคโนโลยีในเครือไทย ที่เป็นธรรมเนียมยึดบรรทัดฐานอนุรักษนิยมภายใต้ระบอบเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย มีการใช้นโยบายคู่ขนานทั้งตลาดในประเทศและตลาดส่งออก (Dual-track policy) นับเป็นการครอบงำแนวทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐจะมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจในอุตสาหกรรมเหล็ก เพราะเป็นอุตสาหกรรมหนักที่อาจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างมาก เนื่องจากมีการลงทุนที่สูง

การใช้นโยบายเทคโนโลยีในเครือของรัฐ เป็นธรรมเนียมยึดบรรทัดฐานอนุรักษนิยมในระยะหลังภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกลุ่มที่คุมอำนาจบริหารจะแทรกแซงนโยบายต่างๆ เพื่อประโยชน์ทางการเมือง และทุจริตคอร์รัปชั่นของกลุ่ม ซึ่งรัฐบาลทักษิณไม่ยอมให้ลัทธิเสรีนิยมใหม่ทางสากล ที่เป็นธรรมเนียมอนุรักษนิยมด้านการคลังของระบบเทคโนโลยีในเครือไทยมาเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินนโยบายของรัฐจากการใช้งบประมาณของภาครัฐ ทั้งในและนอกงบประมาณไปกระตุ้นและเน้นความสำคัญของตลาด อุปสงค์-อุปทาน และเศรษฐกิจในประเทศมากกว่ารัฐบาลชุดที่ผ่านมา หรือเดินนโยบายแบบคู่ขนานกันไปทั้งตลาดในประเทศและตลาดส่งออก ที่เรียกว่า Dal-track policy แต่การกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มรายได้และการบริโภคของมวลชนรากหญ้าเพิ่มขึ้น โดยอาศัยพลังเศรษฐกิจในประเทศ และอำนาจรัฐเป็นตัวขับเคลื่อน และสนับสนุนการส่งออกไปพร้อมกันตามแนวทางของเคนส์ ทำได้ถูกจังหวะ ทั้งที่เศรษฐกิจโลกทุนนิยม

ที่พัฒนาแล้วกำลังถดถอย เช่น อเมริกาเกิดฟองสบู่แตกและเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งญี่ปุ่นมีปัญหาสภาพคล่องและเงินฝืดเรื้อรังฟื้นไม่ขึ้นหลังวิกฤตนานนับสิบปี สหภาพยุโรปเกิดภาวะเศรษฐกิจเติบโตต่ำหรือกระทั่งชะงักงันในประเทศสมาชิกหลักๆ อย่างเยอรมนีและฝรั่งเศส เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดนโยบายรัฐมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของอุตสาหกรรมเหล็ก ที่ได้รับสิทธิพิเศษภาษีจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และได้รับความคุ้มครองตลาดภายใต้กฎหมายมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งเสริมจะไม่มีผลกระทบย้อนหลัง แต่การยกเลิกมาตรการทุ่มตลาดอาจกระทบบ้างในด้านการแข่งขันกับต่างประเทศ แต่ถ้ามีการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยจะทำให้บริษัทแข่งขันกับต่างชาติในด้านประสิทธิภาพการผลิต ก็อาจทำให้ได้รับผลกระทบไม่มากนัก

## 2. กลุ่มทุนของระบบทุนนิยม

เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมเกี่ยวกับความเป็นมาและความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจไทยที่พึ่งพาระบบทุนนิยม ทำให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการเข้าสู่ระบบทุนนิยมโดยที่บทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่กำหนดสภาพเศรษฐกิจสัมพันธ์กับการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นลักษณะพลวัตของเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนที่มีการสะสมทุนในชนชั้นนายทุน โดยแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์วิกฤตการณ์เศรษฐกิจของระบบทุนนิยมโลกทั้งสำนักวิถีการผลิตแบบมาร์กซิสต์ สำนักฟังก์พา และสำนักเรกูเลชัน (Re'gulation) เป็นแบบของการวิเคราะห์ถึงปัญหาความด้อยพัฒนาจุดของความขัดแย้งเชิงทฤษฎีทางเศรษฐกิจการเมือง สังคมและประวัติศาสตร์ โดยที่เศรษฐกิจระบบทุนนิยมเน้นถึงผลกระทบการค้าต่างประเทศที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการผลิต และวงจรเศรษฐกิจ ที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่มีการจัดสรรผลประโยชน์จากแนวคิดระบบทุนนิยมโลกของวอลไลน์ไตนน์ (Immanuel Wallerstein)<sup>7</sup>

ทุนหมายถึงเครื่องมือในการสร้างมูลค่าเพิ่มจากปัจจัยการผลิตที่ตั้งดูเอามาจากส่วนเกินของแรงงานที่สร้างผลผลิต และนำไปสู่เครื่องมือในการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากทฤษฎีมาร์กซิสต์ เป็นระบบเศรษฐกิจที่ถูกครอบงำด้วยทุน เรียกว่า ระบบทุนนิยม โดยมีรูป

<sup>7</sup> กำชัย ลายสมิต. เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก. พิมพ์ครั้งที่ 2. โครงการตำรา ลำดับที่ 1 ศูนย์บริการเอกสารวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 2536. บทที่ 2)



รูปแบบการผลิตที่อาศัยปัจจัยการผลิตหลักของสังคม เป็นการครอบครองของกลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่เป็นเอกชน เช่น ปัจจัยทางด้านแรงงาน (Labor Power) และปัจจัยทางด้านเงินทุน เพื่อมุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ และนำไปสู่การลงทุนขยายการผลิตของทุนไทยนั้น เป็นทั้งทุนอิสระและทุนพึ่งพาจากทุนต่างชาติ โดยมีการหาประโยชน์จากการพึ่งพาทุนต่างชาติ ซึ่งการพึ่งพาทุนทางเศรษฐกิจจากบริษัทข้ามชาติประกอบด้วย การค้า การเงิน เทคโนโลยี และการควบคุมอุตสาหกรรมที่สำคัญ และจะเกิดผลกระทบจากนโยบายขององค์กรทุนนิยมระดับมหภาค เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคทางการค้าและการส่งออก ทำให้องค์กรระบบทุนนิยมแทรกเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียจากการให้ความช่วยเหลือ และครอบงำแนวคิดการบริหารเศรษฐกิจ จึงเกิดปรากฏการณ์จากความจำเป็นที่ต้องใช้ทุนต่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของการใช้ทรัพยากรเงินทุน เทคนิค และผู้เชี่ยวชาญในการจัดการทรัพยากรของบริษัทข้ามชาติ เป็นการให้สิทธิในการบริหารเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ

## 2.1 ลักษณะของกลุ่มทุน

การจำแนกลักษณะกลุ่มทุนในประเทศไทยจากการแบ่งทุนตามลักษณะของสถานภาพทางสากล โดยประเทศที่เจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและระบบทุนนิยมพัฒนา มีการขยายอาณาจักรทุนของตนไปสู่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาจำเป็นต้องพึ่งพาทุนภายใต้การครอบงำระบบทุนนิยม สามารถแบ่งลักษณะของทุนได้ดังนี้

2.1.1 ทุนข้ามชาติ (Transnational capital) ได้แก่ทุนจากประเทศศูนย์กลางที่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์และครอบงำประเทศด้อยพัฒนา กลไกของทุนข้ามชาติคือ บริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporation หรือ TNCs) ที่เข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ เช่น ทุนจากอเมริกา ญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมัน และจีน เป็นต้น

2.1.2 ทุนพึ่งพา (Dependent capital) เป็นทุนภายในประเทศของประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งเป็นประเทศบริวารของกลุ่มทุนที่เติบโตและพัฒนาไปตามแนวทางที่ประเทศศูนย์กลางกำหนด เช่นกลุ่มรวมทุนกับต่างชาติ ที่อยู่ภายใต้อำนาจของทุนต่างชาติ กลุ่มที่เป็นเอเยนต์ และเป็นผู้รับเหมาช่วงการผลิต (Sub-contractor) ของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองทางการผลิตและการค้ากับบริษัทต่างชาติ และไม่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อทุนศูนย์กลาง<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Amin 1980:192 อ้างในกำชัย ลายสมิต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

ดังนั้นประเทศที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว (More development countries) หรือประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) ต้องพึ่งพาระบบทุนนิยมที่ก่อให้เกิดการจัดสรรปันส่วนและการแบ่งงานในด้านการผลิตและการค้า<sup>9</sup> มีลักษณะการพึ่งพาเป็นแบบที่มีความสัมพันธ์ของการพึ่งพากันมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสามารถในการระดมทุนและการครอบงำปัจจัยการผลิต ดังนั้นการที่กลุ่มทุนครอบครองปัจจัยการผลิตไม่เท่ากัน ระดับหรือขนาดของทุนจึงไม่เท่ากัน ทำให้การสะสมทุนได้ไม่เท่ากัน<sup>10</sup> ย่อมมีความแตกต่างในการสะสมทุนดังนี้

2.1.2.1 ทุนขนาดใหญ่หรือทุนผูกขาด มีลักษณะของกลุ่มทุนที่มีเครือข่ายและมีอาณาจักรทุนที่สามารถผูกขาดทางการตลาด หรือระบบเศรษฐกิจ เช่น ทุนธนาคาร ทุนเหล็ก ทุนปูนซิเมนต์ ทุนสื่อสาร และทุนข้ามชาติ เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นทุนขนาดใหญ่ที่มีกลุ่มที่มีอำนาจผูกขาดทางการตลาด หรือเป็นผู้กำหนดทิศทางการตลาดได้

2.1.2.2 ทุนระดับกลาง ได้แก่กลุ่มทุนที่มีลักษณะประกอบการเดี่ยว หรือไม่มีอาณาจักรและเครือข่าย ที่ประกอบการดำเนินธุรกิจในวิถีการผลิตทุนนิยมตามรูปแบบอย่างเปิดเผย (Formal Business) เช่นอุตสาหกรรมเหล็กแปรรูปในชั้นปลาย

2.1.2.3 ทุนขนาดเล็กหรือทุนย่อย เป็นผู้ทำการค้ารายเล็กที่ลงทุนน้อยและมีการขยายตัวในสภาพที่ไม่คงที่ ซึ่งอาจเกิดความล้มเหลวจนทำให้เป็นชนชั้นกรรมาชีพ (proletariat) หรือถ้าเกิดประสบความสำเร็จจะเติบโตเป็นชนชั้นนายทุน

2.1.3 ทุนอิสระ (Independent capital) เป็นทุนที่มีอิสระไม่พึ่งพาหรือขึ้นกับทุนต่างชาติ ซึ่งเป็นทุนอิสระเชิงสัมพันธ์ (Relative Independent) คือมีความเป็นอิสระในทุนภายใต้การบริหารตัดสินใจของตนเอง แต่ยังคงพึ่งพาเทคโนโลยีและตลาดโลก ที่ควบคุมโดยประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง (Central Capitalism) ผ่านกลไกทางการค้าระหว่างประเทศและความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) ของแต่ละประเทศ

ประเทศไทยมีการใช้ทุนอิสระและทุนพึ่งพามีลักษณะเชิงซ้อนในวิถีการผลิตทุนนิยมที่ได้ขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ โดยใช้เกณฑ์การกำหนดมูลค่าผลิตภัณฑ์ที่นามูลค่าของ GDP และอาศัยความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานการดำเนินงานของรัฐ เป็นการขยายตัวของมูลค่าจากการผลิตทุนนิยมที่ทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศขยายตัวในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งสถานภาพกลุ่มทุนไทยในทางเศรษฐกิจ

<sup>9</sup> Harris 1986 : 192-200 อ้างในกำชัย ลายสมิต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

<sup>10</sup> Marx and Engel 1975 : 41 อ้างในกำชัย ลายสมิต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

เป็นกระบวนการพัฒนาของระบบทุนนิยมที่มีการกระจุกตัวของทุน (Concentration of capital) และการรวมศูนย์ของทุน (Centralization capital) ที่เป็นลักษณะของกลุ่มทุนผูกขาด (Monopoly capital) ซึ่งวิเคราะห์ได้จากระบบการแข่งขันจากทุนกลางและทุนใหญ่ที่ทำให้ทุนเล็กอยู่ไม่ได้และทุนเล็กมีการต่อสู้เพื่อการดำรงอยู่ในสถานะที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในระบบรากหญ้า เนื่องจากการพัฒนาของทุนเล็กที่มีการขยายตัวและสร้างเครือข่ายการลงทุนให้สามารถที่จะดึงมูลค่าส่วนเกินจากระบบทุนนิยมส่วนหนึ่งไว้ ทำให้ทุนใหญ่และทุนกลางใช้ทุนขนาดเล็กเป็นกลไกและเครื่องมือในการสะสมทุน รวมทั้งยังใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างทุนทางการเมือง โดยที่มีการพิจารณา 3 ด้านประกอบด้วยด้านวิถีที่เกี่ยวกับการผลิตทุนนิยม ด้านอิทธิพลของกลไกทุนนิยม และด้านความสัมพันธ์ของแรงงานกับวิถีผลิตทุนนิยม ทำให้ประเทศพัฒนาไปสู่ประเทศทุนนิยมใหม่ ที่มีการกระจุกตัวของทุนในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองในภาวะที่ทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อเพิ่มขนาดขยายความเติบโตขึ้นเรื่อยๆ โดยการนำกำไรไปเพิ่มขนาดของทุนและเพิ่มการผลิตจนกระทั่งก้าวเข้าสู่ภาวะผูกขาดในที่สุด ส่วนการรวมศูนย์เป็นการที่ทุนแต่ละกลุ่มที่กระจุกกระจายอยู่เป็นอิสระต่อกันได้รวมกันเป็นการสร้างระบบทุนหรือการรวมทุนและมีการประสานกันในรูปแบบต่างๆ

## 2.2 ลักษณะการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่

การผูกขาดของกลุ่มทุนในประเทศมีการสร้างอำนาจผูกขาดขึ้นมาด้วยการใช้อิทธิพลและได้รับการคุ้มครองปกป้องจากอำนาจทางการเมือง เช่น การผูกขาดทางการค้าระหว่างประเทศ การผูกขาดทางภาษี หรือการให้อิทธิพลและอำนาจผูกขาดโดยนโยบายส่งเสริมการลงทุน ซึ่งทุนผูกขาดในประเทศจึงเกิดขึ้นรวดเร็วท่ามกลางความอ่อนแอของทุนนิยมทั้งระบบ เนื่องจากทุนต่างชาติที่มีขีดความสามารถในการผูกขาด หากปราศจากอิทธิพลแล้วจะไม่สามารถดำรงสถานภาพการผูกขาดไว้ได้ รวมทั้งยังถูกกีดขวางด้วยอำนาจทางกฎหมายและการเมือง ทำให้ทุนต่างชาติมีลักษณะแอบแฝงและปะปนกับทุนไทย ซึ่งจำแนกกลุ่มทุนผูกขาดเป็น 4 กลุ่มใหญ่คือ

2.2.1 ทุนผูกขาดที่เกิดจากการสะสมการครอบครองที่ดินขนาดใหญ่และมีอิทธิพลทางการเมืองการค้าระหว่างประเทศ และมีการกระจุกตัวของทุน ซึ่งเป็นวิถีของทุนนิยมที่ทำให้เกิดการขยายตัวและการเติบโตของกลุ่มทุน เช่น กลุ่มทุนเหล็กสยาม กลุ่มทุนปูนซีเมนต์ไทย ที่มีกลุ่มทุนธนาคารไทยพาณิชย์เป็นฐานการเงิน เป็นต้น

2.2.2 ทุนผูกขาดที่เกิดมาจากกลุ่มทุนต่างชาติ ที่เข้ามาสร้างอำนาจผูกขาดการผลิตต่างๆ เช่น กลุ่มญี่ปุ่นที่ร่วมทุนกับจีเอสดีดี และกลุ่มอินเดียที่ร่วมทุนกับมิลลิเนียมสตีล

2.2.3 **ทุนผูกขาดที่ก่อกำเนิดจากธนาคารหรือกลุ่มทุนทางการเงิน** เช่น นครไทยสตีบมิล ที่มีกลุ่มทุนธนาคารกรุงเทพที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน

2.2.4 **ทุนผูกขาดที่ก่อกำเนิดจากการร่วมมือทั้งกลุ่มทุนผูกขาดมาจากทุนต่างชาติและทุนที่ก่อกำเนิดทางการเงิน** ได้แก่ กลุ่มทุนสหวิริยา ที่ก่อกำเนิดจากการสนับสนุนของรัฐบาล โดยใช้เงินทุนจากต่างชาติที่ให้รัฐสนับสนุนการเงินและโครงสร้างพื้นฐาน

สรุปกลุ่มทุนในอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำเป็นระบบทุนนิยมลักษณะของการใช้ทุนข้ามชาติและทุนพึ่งพาที่มีเป็นทุนขนาดใหญ่ เพื่อความคงอยู่ของกิจการและมีการเร่งรับสะสมทุนในลักษณะของทุนผูกขาดที่ก่อกำเนิดจากการร่วมมือจากกลุ่มทุนต่างชาติ และทุนทางการเงิน ที่สัมพันธ์กับกลุ่มทุนทางการเงิน

## 2.3 ลักษณะกลุ่มทุนทางการเงินในระบบทุนนิยม

ระบบทุนนิยมในประเทศไทยเริ่มเติบโตและขยายตัวจากการที่มีความสัมพันธ์กับทุนต่างชาติ เนื่องจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศในการกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจการเงินเติบโต จากการขยายตัวของการค้าเสรีระหว่างประเทศ ทำให้มีการลงทุนจากศูนย์กลางทุนนิยมเป็นเหตุให้ประเทศขาดดุลการค้า โดยเฉพาะทางด้านกลุ่มอุตสาหกรรมที่กลุ่มทุนมักจะแสวงหาช่องทางที่จะร่วมมือกับทุนข้ามชาติ เพื่อการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุน และใช้เป็นตัวเชื่อมกลุ่มทุนที่อยู่ในอำนาจของรัฐในทางการเมืองของไทยที่แต่เดิมขาดอำนาจทางการเมืองของตนเองมักจะอิงกับอำนาจจากราชการและผู้มีอำนาจในการปกครอง โดยแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กลุ่มทุนสามารถจัดหาให้ได้ โดยเฉพาะกลุ่มทุนจากจีนที่เข้ามาเติบโตขึ้นในไทยด้วยการอิงอำนาจปกครองที่ให้อภิสิทธิ์ในการผูกขาดสินค้า<sup>11</sup> จากการที่กลุ่มทุนได้ก้าวสู่สถานภาพทางการเมืองการปกครองจากการอิงอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มอื่นเป็นการก้าวสู่อำนาจทางการเมืองด้วยตนเองโดยผ่านระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมามีกลุ่มทุนเข้าไปมีอำนาจรัฐโดยตรงและกลายเป็นปัจจัยสำคัญของวิถีทางเศรษฐกิจและวิถีการเมืองการปกครองที่กลุ่มทุนสำคัญกุมอำนาจในสังคมไทย (Power bloc) และปลุกฝังทางความคิดอุดมการณ์ที่จะสร้างศักยภาพและสถานภาพทางการเมืองการปกครองของกลุ่มทุน และยังมีความสัมพันธ์กับทุนข้ามชาติ เนื่องจากระแสการลงทุนต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยจากการ

<sup>11</sup> Sweezy 1970 : 56 ช้างในกำชัย ลายสมิต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

ใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีการส่งเสริมทุนนิยมของเอกชนไทยและต่างชาติที่ให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อดึงดูดทุนในรูปแบบของการร่วมทุน แต่กลไกบริหารและขายตลาดขึ้นอยู่กับกลุ่มทุนข้ามชาติ และมีการกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มทุนเพียงไม่กี่กลุ่ม ซึ่งรูปแบบการร่วมทุนของทุนต่างชาติเหนือกว่าทุนไทย เนื่องจาก

1. รูปแบบและสัดส่วนของการถือหุ้น ทำให้กลุ่มทุนข้ามชาติมีโอกาสดีกว่าในการที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางและเงื่อนไขต่างๆ เพราะเป็นกลุ่มทุนใหญ่
2. การลงทุนในไทยยังต้องพึ่งพาเงินทุน เทคโนโลยี เครื่องจักร วัตถุดิบ และสินค้าทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากเครือข่ายของบริษัทข้ามชาติที่อยู่ทั่วโลก
3. ขีดความสามารถทางการตลาดที่กลุ่มทุนข้ามชาติมีเหนือกว่า โดยกลุ่มไทยจำเป็นต้องพึ่งพาทั้งทาง ด้านการนำเข้าและส่งออก

การสร้างความสัมพันธ์ของระบบทุนไทยมีลักษณะเชิงวัฒนธรรมในกลุ่มแบบเครือญาติหรือเพื่อนที่ใกล้ชิดที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มทุนเชื้อสายชาวจีนที่เติบโตและขยายตัวเป็นเครือข่ายธุรกิจของตระกูล มีการร่วมมือกับกลุ่มทุนใหญ่ในการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจระหว่างกลุ่มทุน เพื่อการเข้าไปควบคุมนโยบายและการบริหารรัฐบาล และสร้างอำนาจผูกขาดการเติบโตของทุนในทางธุรกิจจากการอาศัยพรรคการเมืองต่างๆ

#### 2.4 วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม (The Great Depression)<sup>12</sup>

สภาวะทางเศรษฐกิจพิจารณาจากดัชนีหลักๆ ที่เป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานของระบบทุนนิยม ทำให้ผลกระทบในลักษณะของวงจรเศรษฐกิจเคลื่อนไหวในทิศทางการพัฒนาสังคม เนื่องมาจากการสะสมทุนในระบบทุนนิยมมีการแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ การสะสมทุนแบบขยาย (Extensive Accumulation) เป็นการเพิ่มผลผลิตด้วยวิธีการเพิ่มทุนและแรงงานโดยไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งเกิดขึ้นในระบบทุนไทยส่วนใหญ่และการสะสมทุนแบบลงลึก (Intensive Accumulative) เป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตผ่านการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ หรือ การเพิ่มปริมาณทุนที่ช่วยพัฒนาเทคโนโลยีที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตและต้องสร้างอุปสงค์ของตลาดรองรับกับปริมาณการผลิต ซึ่งเกิดขึ้นในระบบทุนไทยส่วนน้อย

<sup>12</sup> กำชัย ลายสมิต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 121

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกกับทุนข้ามชาติจากการที่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็ก ที่ต้องการพัฒนาตลาดควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต จึงทำให้มีการใช้นโยบายที่สร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเพื่อการแข่งขันในระดับโลกผ่านการซื้อกิจการ และมีแนวโน้มของประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการสะสมทุนที่อาศัยพลังการเติบโตที่การลงทุนแบบทางตรง (FDI: Foreign Direct Investment) ในต่างประเทศ โดยมีการเคลื่อนย้ายทุนในการหาผลประโยชน์จากต่างประเทศ แทนเนื่องจากภาวะอัตราค่าไว้ในประเทศพัฒนาแล้วลดลง เช่น การลงทุนเกี่ยวกับการส่งออกทุนในรูปแบบเครื่องจักรในการเปิดโรงงานอุตสาหกรรมเหล็กเพื่อต้องการทรัพยากรราคาถูก ที่อาศัยปัจจัยการผลิตและปัจจัยแรงงานที่มีแบบจำกัดเป็นทุนในการผลิต ที่จะสร้างมูลค่าทุนส่วนเกินจากการที่รัฐส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย ในระบบทุนนิยมที่มีต่ออุตสาหกรรมที่สะท้อนถึงอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำที่เป็นลักษณะของการผลิตเพื่อใช้ประโยชน์ในประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อมาจากกาพึ่งพาทุนต่างประเทศ ให้มีลักษณะครอบงำหรือผูกขาดทางการผลิต และกาใช้หาผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐ อาจทำให้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจจากการสะสมทุนที่มีการใช้ขนาดของทุนไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจ เป็นการสะสมทุนแบบขยายที่ไม่ได้พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต

### 3. เศรษฐกิจทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ

เศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ เกี่ยวกับองค์การการค้าระหว่างประเทศ WTO และการเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุนในองค์การการค้าโลก

#### 3.1 องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)<sup>13</sup>

ก่อตั้งขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 โดยสืบเนื่องมาจากการประชุมของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) รอบอุรุกวัย ปัจจุบันองค์การการค้าโลกมีสมาชิก 148 ประเทศ ซึ่งกำหนดให้มีการประชุมทุก ๆ 2 ปี โดยมีองค์กรสูงสุดในการตัดสินใจ คือ ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Conference)

<sup>13</sup> Lori Wallach and Michelle Sforza, Whose Trade Organization?: Corporate Globalization and the Erosion of Democracy, Public Citizen, 1999. <http://www.fridaycollege.org/fctranslate/WTO1.html> (20/12/2548)

วัตถุประสงค์หลักของ WTO เป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้า และมีกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้การค้ามีความเสรียิ่งขึ้น โดยอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เป็นธรรม สร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ เป็นกลไกตรวจสอบและทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิก

#### หลักการสำคัญของ WTO

1. กำหนดให้ใช้มาตรการทางการค้าระหว่างประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)
2. การกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางการค้าจะต้องมีความโปร่งใส (transparency)
3. คุ้มครองผู้ผลิตภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น (tariff-only protection)
4. มีสิทธิใช้ข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (necessary exceptions and emergency action)
5. ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม (fair competition)
6. การรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อลดภาษีระหว่างกันในการขยายการค้า (no trade blocs)
7. กำหนดกระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้า (trade dispute settlement mechanism)
8. การให้สิทธิพิเศษกับประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณี (special and differential treatment : S&D)

กฎเกณฑ์ของ WTO กลับส่งเสริมโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ เป็นการค้าที่จัดการโดยบริษัทข้ามชาติ" (Corporate Managed Trade) ให้กลายเป็นระบบการปกครองโลกในรูปแบบใหม่ขึ้นซึ่งสัญญาที่ฝ่ายสนับสนุน WTO จากหลักฐานต่างๆ แสดงถึงสถานการณ์ที่เป็นผลเสียจากการนำกฎเกณฑ์ต่างๆ ของ WTO มาใช้ในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เกิดวิกฤตการณ์ในเอเชียและควมไม่มีเสถียรภาพของระบบการเงินโลก โดยการตัดสินใจทางด้านนโยบายของประเทศสมาชิก WTO ถูกโยกย้ายจากเวทีประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม ไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรระหว่างประเทศ ทั้ง WTO หรือ IMF มีการดำเนินงานเป็นความลับและไม่มีการตรวจสอบของประชาชนในทางตรงกันข้ามผลประโยชน์ของบรรษัทข้ามชาติและธุรกิจขนาดใหญ่กลับทำกำไรเพิ่มขึ้น ที่ต้องการควบรวมกิจการส่งผลให้เกิดการผูกขาด เช่น การลงทุนของกลุ่มเหล็กฮิวทง ซึ่งเป็นบริษัทอุตสาหกรรมเหล็กที่มีขนาดใหญ่ของจีน มีการเคลื่อนย้ายทุนเพื่อการผลิตจะเป็นลดศักยภาพของผู้ผลิตในประเทศไทย

สถานการณ์การค้าภายใต้กรอบ WTO ที่สำคัญคือ ประเทศซึ่งอยู่ระหว่างกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก เช่น รัสเซีย ซาอุดีอาระเบีย เวียดนาม และลาว เป็นต้น โดยให้มีการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรโลก การเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม การเปิดตลาดสินค้าบริการ การเริ่มเจรจาจัดทำความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า รวมทั้งเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การปรับปรุงกฎเกณฑ์ของ WTO การปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาท ส่วนเรื่องการปรับปรุงกฎเกณฑ์การปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

### 3.2 ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Investment Measures: TRIMs)

เกิดขึ้นตั้งแต่การเจรจารอบอุรุกวัย เป็นข้อตกลงที่ตั้งขึ้นเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ให้การเคลื่อนย้ายการผลิตสินค้าและบริการทำได้โดยสะดวกและไร้พรมแดน ข้อตกลงนี้เป็นการผลักดันของประเทศพัฒนาแล้ว โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันว่าบริษัทของประเทศพัฒนาแล้วจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับบริษัทท้องถิ่นในประเทศอื่น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงทุนเพื่อปกป้องธุรกิจท้องถิ่นของตน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากข้อตกลง TRIMs ก็คือดึงเอานโยบายการลงทุนไปจากการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ และหาหลักประกันให้แก่สิทธิของผู้ลงทุน ภายใต้ข้อตกลง TRIMs บังคับให้ประเทศสมาชิกยกเลิกนโยบายดังนี้ คือ

1. การตั้งเงื่อนไขให้บริษัทต่างชาติต้องซื้อวัตถุดิบในท้องถิ่น (เพื่อส่งเสริมรายได้และการกระจายตัวทางเศรษฐกิจ)
2. การตั้งเงื่อนไขให้บริษัทต่างชาติต้องมีการส่งออกที่สมดุลกับการนำเข้า (เพื่อรักษาดุลการชำระเงินของประเทศ)
3. จำกัดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่บริษัทต่างชาติใช้ซื้อสินค้านำเข้า (เพื่อเพิ่มคลังสำรองเงินตราต่างประเทศ)
4. การตั้งเงื่อนไขให้บริษัทต่างชาติต้องส่งออกผลผลิตของตน (เพื่อไม่ให้แย่งส่วนแบ่งตลาดของบริษัทท้องถิ่น)

นโยบายข้างต้นนี้เป็นวิธีการที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ใช้รักษาระบบเศรษฐกิจและตลาดในประเทศของตัวเองมาเป็นเวลายาวนาน เป็นวิธีในการชี้ทิศทางให้การลงทุนจากต่างชาติมีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศของตน รวมทั้งรักษาบริษัทท้องถิ่นให้มี



โอกาสและเวลาในการพัฒนา เพื่อแข่งขันกับต่างประเทศที่ว่านโยบายดังกล่าวนี้ไม่อาจใช้ได้อีกต่อไปภายใต้ WTO ซึ่งผลกระทบของข้อตกลง TRIMs ในประเทศพัฒนาแล้วคือ ปรากฏการณ์ของความนิยมในการรวมกิจการขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในภาคการเงินและโทรคมนาคม รวมทั้งการสร้างหลักประกันให้แก่การขยายภาคบริการข้ามพรมแดน ผลลัพธ์ที่ตามมาบรรษัทข้ามชาติไม่เพียงสามารถย้ายฐานการผลิตไปต่างประเทศ แต่ยังไม่จำเป็นต้องใช้งานภาคบริการภายในประเทศพัฒนาแล้วด้วย เช่น บริษัทในสหรัฐอเมริกาและยุโรปสามารถจ้างโปรแกรมเมอร์ในอินเดียด้วยค่าจ้างที่ถูกกว่าหลายเท่า ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศพัฒนาแล้วตกต่ำลง โดยข้อตกลง TRIMs เป็นเสมือนทัพหน้าของระบบเศรษฐกิจโลกที่จัดการโดยบรรษัทเต็มรูปแบบ จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นในการประชุมลับของกลุ่มประเทศร่ำรวยที่สุดในโลกที่เรียกกันว่า OECD เพื่อสร้างข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการลงทุน (Multilateral Agreement on Investment: MAI) อันจะทำให้สิทธิของผู้ลงทุนมีมากถึงขนาดที่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้ หลังจากถูกองค์กรเอกชนจำนวนมากร่วมกันประท้วงจนต้องหยุดชะงักไปเมื่อปีที่แล้ว สหภาพยุโรปและญี่ปุ่นพยายามผลักดันข้อตกลงในการประชุม WTO ที่ซีแอตเติล อันเป็นเหตุทำให้มีการรณรงค์ต่อต้านการประชุมจนถูกปราบปรามด้วยความรุนแรง

### 3.3 มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping Measures)<sup>14</sup>

การเจรจาอบอุรุกวัยได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ในปี พ.ศ. 2538 ทำให้ประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องลดภาษีศุลกากร และจำกัดมาตรการที่มีใช้ภาษีต่างๆ ลง ประกอบกับประเทศกำลังพัฒนาได้เริ่มบังคับใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดของ WTO ผนวกกับแรงกดดันจากอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เรียกร้องให้รัฐบาลหันมาใช้มาตรการ AD คู่ครองผู้ผลิต ประเทศกำลังพัฒนาจึงกลายมาเป็นผู้ใช้มาตรการเหล่านี้มากขึ้น โดยที่ความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด และความตกลงว่าด้วยการต่อต้านการอุดหนุนของ WTO มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้มาตรการ AD และ CVD ของประเทศสมาชิกสอดคล้องกัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่เห็นได้ชัด คือจำนวนการใช้ และประเทศผู้ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping Measure: AD)

<sup>14</sup> สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : แหล่งที่มา <http://www.dtn.moc.go.th/web/8/126/127/240/ad-cvd1.asp> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20/12/2548

ผู้ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดส่วนใหญ่ คือ ประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นประเทศที่มีนโยบายการค้าเสรี และเปิดตลาดให้แก่สินค้าเข้าจากต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ถูกใช้มาตรการ AD มากที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์เหล่านั้นไปขายในประเทศพัฒนาแล้ว ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอน และความไม่มีเสถียรภาพในการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งทำให้มูลค่าการค้า และส่วนแบ่งตลาดของประเทศกำลังพัฒนาลดลง

### 3.4 การค้าเสรีระหว่างกันรูปแบบทวิภาคีหรือ FTA (Free Trade Agreement)<sup>15</sup>

ปัจจุบันเศรษฐกิจการค้าของโลกเข้าไปสู่ระบบการค้าเสรีมากอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่าการเจรจาการค้าในกรอบเวทีขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO) ไม่มีแนวโน้มของความคืบหน้าของความสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างของสภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ต่างกันมากในกลุ่มสมาชิกส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางการค้าของประเทศต่างๆ ไม่สามารถที่จะสร้างกรอบกติกาข้อความตกลงที่ก่อให้เกิดเงื่อนไขให้ได้ประโยชน์ทุกประเทศได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากความล่าช้าของ WTO ทำให้ประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจในการทำความตกลงการค้าเสรีในกลุ่มเล็กๆ และระหว่างสองประเทศมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่ง WTO เปิดทางให้สามารถดำเนินการได้ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้อย่างกว้างๆ และสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ เร่งทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างกันโดยเฉพาะในรูปแบบทวิภาคี หรือ FTA (Free Trade Agreement) เป็นความนิยมหรือเหตุผลของความสะดวกในข้อตกลงระหว่างประเทศโดยสามารถหาผลประโยชน์ร่วมได้ไม่ยาก หรือเพราะเหตุผลทางการเมืองเท่านั้น สิ่งที่สำคัญเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ คือ เพื่อสร้างความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบกับสินค้าของตนเองเหนือประเทศคู่แข่งในตลาดประเทศที่ตนเองทำความตกลงด้วย เพราะสินค้าของตนเองจะเข้าตลาดได้มากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องหรือเสียภาษีศุลกากรน้อยกว่าและสะดวกกว่า รวมทั้งสามารถเข้าสู่ตลาดก่อนคู่แข่งถือว่ามีความได้เปรียบในระดับแรก และสามารถเป็นที่รู้จักและสร้างฐานลูกค้าและเครือข่ายการค้าไว้ ผู้มาใหม่ต้องออกแรงและลงทุนมากกว่าปกติเพื่อเข้ามาแข่งที่หลัง

<sup>15</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. ประเทศไทยกับเขตการค้าเสรี. กรุงเทพฯ : แหล่งที่มา

ดังนั้นหลายประเทศจึงต้องเร่งทำความตกลงกับประเทศต่างๆ ให้มากและเร็วที่สุดที่จะทำได้ โดยเฉพาะประเทศที่จะเป็นหรือมีศักยภาพที่จะเป็นตลาดสินค้าที่สำคัญของตนเอง และยังประเทศต่างๆ เข้าสู่การเจรจาการค้าเสรีมากขึ้นเท่าไรก็ยิ่งทำให้ความจำเป็นของประเทศต้องมีความตกลงการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ มากขึ้นเท่านั้น เพื่อให้ไม่เสียเปรียบในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในตลาดที่สำคัญ และทำไมประเทศไทยพยายามเร่งการเจรจาการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ คือ จีน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น รวมทั้งอินเดียเป็นตลาดขนาดใหญ่และเป็นคู่ค้าของไทย

**เขตการค้าเสรี (FTA) คือ** ความตกลงระหว่าง 2 ประเทศขึ้นไปที่มีเป้าหมายที่จะลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดการค้าเสรีระหว่างกัน และปัจจุบันประเทศต่างๆ ก็ได้ขยายขอบเขตของ FTA ให้ครอบคลุมการค้าด้านบริการ อาทิ บริการท่องเที่ยว การรักษาพยาบาล การสื่อสาร การขนส่ง ฯลฯ พร้อมกับความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น การลงทุน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการอำนวยความสะดวกทางการค้าด้วย

**วัตถุประสงค์ของ FTA** ได้สะท้อนแนวคิดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า "ประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นสูงสุดเมื่อประเทศต่างๆ ผลิตสินค้าที่ตนมีต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้วนำสินค้าเหล่านั้นมาค้าขายแลกเปลี่ยนกัน" ซึ่งในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น ประโยชน์สูงสุดดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น หากยังมีการเก็บภาษีเข้าและมีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ ซึ่งส่งผลบิดเบือนราคาที่เป็นจริงของสินค้า และทำให้การค้าขายไม่เป็นไปอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ พร้อมกันนี้ FTA ถือเป็นเครื่องมือทางการค้าสำคัญที่ประเทศต่างๆ สามารถใช้เพื่อขยายโอกาสในการค้า สร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ พร้อมๆ กับเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคาให้แก่สินค้าของตน เนื่องจากสินค้าที่ผลิตใน FTA จะถูกเก็บภาษีเข้าในอัตราที่ต่ำกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่สมาชิก FTA จึงทำให้สินค้าที่ผลิตภายในกลุ่มได้เปรียบในด้านราคาว่าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม

**ลักษณะสำคัญของ FTA** มีรูปแบบที่ขึ้นอยู่กับประเทศคู่สัญญา FTA ที่จะตกลงกัน โดยไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดตายตัวว่า FTA มีลักษณะพื้นฐานที่เหมือนกันอยู่ 3 ประการ คือ

1. อำนวยความสะดวกทางการค้า และไม่สร้างอุปสรรคทางการค้าเพิ่มต่อประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่สมาชิก (No fortress effects)
2. ครอบคลุมการค้าระหว่างประเทศมากพอ (Substantial coverage) ซึ่งเป็นกติกาที่ WTO กำหนดไว้ปกป้องและป้องกันผลกระทบของ FTA ที่มีต่อประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่สมาชิก FTA
3. มีตารางการลดภาษีหรือเปิดเสรีที่ประเทศคู่สัญญา FTA เจรจากันว่าจะลดภาษีให้แก่กันสินค้าใดบ้าง จะลดอย่างไร และจะใช้ระยะเวลายาวนานเท่าไรในการลด

### 3.4.1 หลักเกณฑ์ในการทำ FTA ของไทย ไทยมีหลักเกณฑ์ในการทำ FTA ดังนี้

3.4.1.1 การจัดทำความตกลง FTA ควรทำในกรอบกว้าง (Comprehensive) ครอบคลุมการเปิดเสรีทั้งด้านการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน รวมทั้งมาตรการทางการค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Measure: NTM) เช่น การกำหนดมาตรฐานสินค้านำเข้า และมาตรการการจำกัดการนำเข้า และการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่นๆ

3.4.1.2 การจัดทำความตกลง FTA ต้องสอดคล้องกับกฎของ WTO ซึ่งมีเงื่อนไขให้การเปิดเสรีต้องครอบคลุมการค้าสินค้าและบริการอย่างมากพอ (Substantial coverage) มีความโปร่งใส และเปิดให้สมาชิกอื่นๆ ตรวจสอบความตกลงได้ และการจัดทำความตกลง FTA ต้องมีความยืดหยุ่น (Flexibility) สอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศคู่เจรจาเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายที่ยึดหลักการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (Reciprocity) และเกื้อกูลกัน

3.4.1.3 การจัดทำความตกลง FTA ควรมีมาตรการป้องกันผลกระทบของการเปิดเสรีต่ออุตสาหกรรมภายใน เช่น มาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (Anti-dumping Measures: AD) มาตรการต่อต้านการอุดหนุน (Counter-veiling Duties: CVD) มาตรการปกป้อง (Safeguards) รวมทั้งกำหนดกลไกการยุติข้อพิพาททางการค้าอย่างเป็นธรรม

### 3.4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการทำการค้าแบบการค้าเสรีของไทย

3.4.2.1 ความแตกต่างด้านโอกาสและข้อจำกัดทางการตลาดในระดับรายได้ ประชากรและพฤติกรรมผู้บริโภค เป็นการปกป้องอุตสาหกรรมสูงมากสำหรับสินค้าที่ผลิตได้เอง

3.4.2.2 ขั้นตอนการนำเข้า ข้อมูลและระเบียบการค้าค่อนข้างซับซ้อนและหายาก

3.4.2.3 เข้มงวดในการตรวจสอบและกักกัน เรื่องมาตรฐานสุขอนามัยสารปนเปื้อน และด้านความปลอดภัยของผู้บริโภค

3.4.2.4 ระบบการขนส่งยังไม่สะดวกในบางภาค

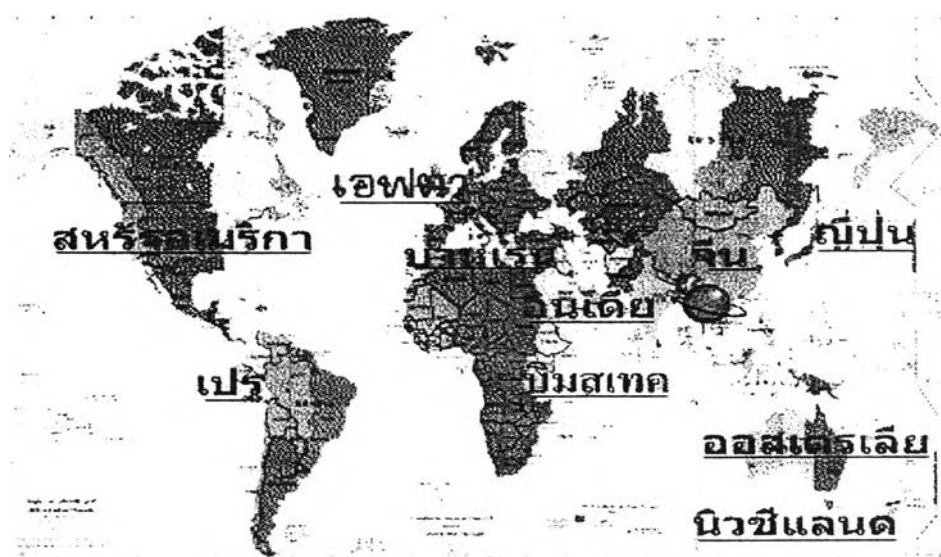
3.4.2.5 ระบบการเงินธนาคารอยู่ในระหว่างการพัฒนาให้เป็นสากล

3.4.2.6 มีการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าโดยแทนหรือผู้นำเข้าสินค้าไทย ซึ่งตามกฎหมายจีนผู้ที่ดำเนินการจดทะเบียนจะมีสิทธิในเครื่องหมายการค้า เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไทยเป็นเจ้าของเครื่องหมายการค้า ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลาค่อนข้างนาน

3.4.2.7 การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตของผู้ร่วมลงทุนต่างชาติที่ย้ายฐานการผลิต อีกทั้งจำหน่ายในราคาต่ำมาก

3.4.2.8 ปัญหาการนำเข้าโดยแสดงราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง เพื่อเสียภาษีนำเข้าหรือภาษีสรรพสามิตต่ำ และกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าต้องได้รับมาตรฐาน

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการทำ FTA กับ 8 ประเทศได้แก่ จีน นิวซีแลนด์ บาหลีเรน ญี่ปุ่น เปรู สหรัฐฯ อินเดีย และออสเตรเลีย กับกลุ่มเศรษฐกิจ BIMST-EC เพื่อรักษาสถานภาพและศักยภาพในการส่งออกของไทยจากการขยายโอกาสในการส่งออก และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าไทยทั้งในตลาดสำคัญในปัจจุบัน (เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น อาเซียน) และตลาดใหม่ๆ ที่มีศักยภาพ (เช่น จีน อินเดีย ออสเตรเลีย BIMST-EC) และเตรียมความพร้อมในการเจรจา FTA กับสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (European Free Trade Association: EFTA) เม็กซิโก เกาหลีและกลุ่มประเทศ Mercosur



ภาพที่ 2 แสดงถึงประเทศที่มีการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA)

### 3.4.2 การดำเนินการ FTA ที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศไทย มีดังนี้

3.4.2.1 ไทยกับจีน ได้ลงนามกรอบความตกลง FTA แล้ว ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนและจีน ทางด้านการการลงทุน และกฎระเบียบต่างๆ จะเจรจาให้เสร็จภายในสิ้นปี 2547 เพื่อที่จะเป็น FTA โดยสมบูรณ์ภายในปี 2553 การเปิดเสรีการค้า แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การลดภาษีสินค้าบางส่วนทันที (Early Harvest Program) และการลดภาษีสินค้าทั่วไป สินค้าที่จะได้รับสิทธิการลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนและจีน จะต้องได้แหล่งกำเนิดของสินค้า ตามกฎเกณฑ์ที่ได้ตกลงกัน คือ สินค้าบางประเภทต้องใช้วัตถุดิบภายในทั้งหมด (Wholly Obtained) ส่วนสินค้าอื่นๆ ต้องมีมูลค่าของวัตถุดิบที่ใช้ภายในประเทศไม่ต่ำกว่า 40% โดย

สามารถนำมูลค่าของวัตถุดิบจากทุกประเทศสมาชิกมารวมกันได้นอกจากนี้ สินค้าบางรายการ อาจได้รับข้อยกเว้นให้มีกฎแหล่งกำเนิดของสินค้าเฉพาะของแต่ละสินค้า (Product Specific Rules) ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาว่าจะมีสินค้าใดที่จะสามารถใช้กฎดังกล่าว พร้อมกันนี้ ทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบให้สามารถใช้มาตรการปกป้องเพื่อเป็นการปกป้อง อุตสาหกรรม ภายในของแต่ละประเทศจากผลของการเปิดเสรีการค้าอาเซียนและจีน

3.4.2.2 ไทยกับญี่ปุ่น หลังจากที่ไทยกับญี่ปุ่น ได้ศึกษาหาหรือความเป็นไปได้ในการทำ FTA มาตั้งแต่ปี 2545 ทั้งสองฝ่ายได้เริ่มการเจรจาในต้นปี 2547 ที่ครอบคลุมทั้งการเปิดเสรีการค้าสินค้า บริการ การลงทุน และความร่วมมือในสาขาต่างๆ และจะยึดรูปแบบความตกลงว่าด้วยหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับสิงคโปร์ เป็นตัวอย่างในการทำความตกลงไทย-ญี่ปุ่น และต่อมา ในวันที่ 11 ธันวาคม 2546 ผู้นำทั้งสองได้พบหารือทวิภาคีและเห็นชอบให้เริ่มการเจรจาอย่างเป็นทางการเพื่อจัดทำความตกลง JTEPA โดยให้เริ่มการประชุมเจรจาครั้งแรกที่ประเทศไทย ในต้นปี 2547 โดยแต่ละกลุ่มมีผู้นำเจรจาซึ่งทั้งสองฝ่ายได้เห็นพ้องกันในกรอบการเจรจา (Framework of the Negotiations) หรือ TOR ของ JTEPA เช่น หลักการการเจรจา โครงสร้างและขอบเขตการเจรจา ซึ่งรวมเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าและการลงทุน เป็นการอำนวยความสะดวกและความร่วมมือในสาขาต่างๆ ทั้งสองฝ่ายยังมีท่าทีที่แตกต่างกันในหลายเรื่องแนวทางการลดหรือยกเลิกภาษีสินค้า โดยเฉพาะสำหรับสินค้าอ่อนไหว ของแต่ละฝ่าย เช่น สินค้าเกษตรสำหรับญี่ปุ่น และเหล็กและผลิตภัณฑ์ โดยญี่ปุ่นไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอไทยที่ให้ใช้แนวทางรายการอ่อนไหว และเรื่องหลักการคำนวณแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะสำหรับบางรายการสินค้า (Product Specific Rule: PSR) เป็นต้นได้ข้อยุติในประเด็นหลักๆ ดังนี้

1. เหล็กรีร้อนที่ไม่ผลิตในไทยให้ยกเลิกภาษีทันที ส่วนเหล็กอื่นๆ ทุกรายการให้ยกเลิกภาษีภายในปีที่ 11
2. ชิ้นส่วนยานยนต์ (สำหรับ OEM) ในรายการที่ไม่อ่อนไหวให้ยกเลิกภาษีภายในปี 2554 ส่วนรายการอ่อนไหวและให้ยกเลิกในปี 2556 (โดยมีเงื่อนไขว่าความตกลง AFTA ต้องมีผลบังคับใช้จริงในปี 2553)
3. รถยนต์สำเร็จรูป (CBU) ที่เกินกว่า 3,000 ซีซี เริ่มลดในปีแรกที่ JTEPA มีผลบังคับใช้ โดยลดจาก 80% เหลือ 60% ในปี 2552 และคงไว้จนกว่าจะมีการเจรจากันใหม่ ที่ต่ำกว่า 3,000 ซีซีให้เจรจาใหม่ภายใน 5 ปี

3.4.2.3 ไทยกับอินเดีย ได้ลงนามกรอบความตกลง ไทย-อินเดีย เมื่อ 9 ตุลาคม 2546 ซึ่งครอบคลุมการเปิดเสรีการค้าสินค้า บริการ การลงทุน และการลดอุปสรรค โดยทั้งสอง

ฝ่ายได้ตกลงที่จะลดภาษีล่วงหน้า (Early Harvest) ใน 82 รายการสินค้าก่อน ตั้งแต่เดือนกันยายน 2547 ให้เหลือ 0% ในปี 2549 และดำเนินการเจรจาลดภาษีรายการอื่นๆ ต่อไป โดยคาดว่าจะสามารถเป็น FTA ได้ภายในปี 2010 โดยไทยและอินเดียได้ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (FTA) ไทย-อินเดีย เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2546 โดยสาระสำคัญของกรอบความตกลงฯ จะครอบคลุมการเปิดเสรีทั้งในด้านการค้าสินค้า การค้าบริการและการลงทุน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ การเปิดเสรีการค้า แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การเร่งลดภาษีสินค้าบางส่วนทันที (Early Harvest Program) และการลดภาษีสินค้าทั่วไป เช่น ส่วนประกอบของเครื่องยนต์ เป็นต้น โดยทั้งสองฝ่ายจะลดภาษีลงในอัตราร้อยละ 50 75 และ 100 ของอัตราภาษีตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2547 จนถึงวันที่ 1 กันยายน 2549 ตามลำดับ ดังนั้นสินค้าที่จะได้รับสิทธิการลดภาษีภายใต้ (Early Harvest Program) จะต้องได้แหล่งกำเนิดของสินค้าตามกฎหมายที่ได้ตกลงกันไว้ คือ สินค้าที่ผลิตขึ้นโดยใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมด (Wholly Obtained) หรือสินค้าที่ผลิตในไทยหรืออินเดียโดยมีการนำเข้าวัตถุดิบจากแหล่งอื่นไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ โดยมีการเปลี่ยนแปลงพิกัดศุลกากรในระดับที่กำหนดไว้ (Change in Tariff Classification) และมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของวัสดุในประเทศตามที่กำหนด (Local Value Added Content) ซึ่งจะใช้เป็น การชั่วคราว และจะยกเลิกเมื่อมีการบังคับใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าชั่วคราว การเปิดเสรีการลงทุน ไทยและอินเดียมีกำหนดทยอยเปิดเสรีในสาขาที่มีความพร้อมก่อน โดยจะเริ่มต้นเจรจายละเอียดตั้งแต่เดือนมกราคม 2004 และให้เสรีจึ้นภายในเดือนมกราคม 2006 โดยประเด็นที่ไทยให้ความสำคัญ ได้แก่ มาตรการปกป้องฉุกเฉิน มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค เป็นต้น ส่วนฝ่ายอินเดียให้ความสำคัญในเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคลากร และการจัดทำความตกลงยอมรับร่วมกัน ส่วนในเรื่องการลงทุน ทั้งสองฝ่ายได้แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย และกฎระเบียบด้านการลงทุน เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ และการขยายตัวด้านการลงทุนระหว่างกัน โดยอ้างถึงความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Bilateral Investment Protection and Promotion Agreement: BIPA) เช่น อุตสาหกรรมเหล็กของกลุ่มท่าทางของอินเดียที่ต้องการมาลงทุนร่วมกับมิลลิเนียมของไทย โดยมีการสร้างมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ ในการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากร การพัฒนาการยอมรับมาตรฐานร่วม (Mutual Recognition Arrangement: MRA) รวมทั้งการจัดทำ Pest Risk Analysis (PRA)

3.4.2.4 ไทยกับออสเตรเลีย ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามความตกลง FTA แล้วเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2004 ณ ประเทศออสเตรเลีย และความตกลงนี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1

มกราคม 2005 เป็นต้นไป ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย หรือ Thailand-Australia Free Trade Agreement (TAFTA) ได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2548 โดยกำหนดให้ไทยและออสเตรเลียเริ่มเปิดเสรีการค้าทั้งในด้านสินค้า การบริการ และการลงทุน ระหว่างกัน รวมทั้งร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการค้าที่มีใช่ว่าจะ เช่น มาตรการด้านสุขอนามัยที่เข้มงวดของออสเตรเลีย และมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และในสาขาต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า การเปิดเสรีการค้าสินค้า ที่ไทยจะลดภาษีเป็น 0 สำหรับสินค้าเกือบ 50% ของรายการสินค้าทั้งหมดที่นำเข้าจากออสเตรเลีย ในวันที่ 1 มกราคม 2548 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าวัตถุดิบที่ต้องการนำเข้า เช่น ดินแร่ เชื้อเพลิง เคมีภัณฑ์ หนังสดิบและหนังฟอก เป็นต้น

#### 4. การพัฒนาเศรษฐกิจจากการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักจากการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย เนื่องจากผลกระทบโดยตรงต่อสภาพแวดล้อม จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบทางลบต่อปัญหาภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ เป็นปัญหาสะสมของอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ

##### 4.1 นโยบายและหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการลงทุน<sup>16</sup>

การบรรเทาภาระด้านการคลังของรัฐบาล เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนใหม่ ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้สิทธิและประโยชน์ภาษีอากร โดยให้สิทธิและประโยชน์แก่โครงการที่มีผล ประโยชน์ ต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และใช้หลักการบริหารและการจัดการองค์กรที่ดี (Good Governance) ในการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการที่ได้รับ การส่งเสริม เพื่อให้สำนักงาน ได้ตรวจสอบก่อนใช้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ

<sup>16</sup> คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. กระทรวงการคลัง. การขอส่งเสริมการลงทุน กรุงเทพฯ: แหล่งที่มา <http://www.boi.go.th> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20/12/2548



2. สนับสนุนให้อุตสาหกรรมพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก โดยกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมทุกรายที่มีโครงการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า
3. ปรับมาตรการส่งเสริมการลงทุน ให้สอดคล้องกับข้อตกลงด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยการยกเลิกเงื่อนไขการส่งออกและการใช้ชิ้นส่วน ในประเทศ
4. สนับสนุนการลงทุนพิเศษในภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ และมีสิ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุนน้อย โดยให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรสูงสุด
5. ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเงื่อนไขเงินลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมเพียง 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

#### 4.1.1 หลักเกณฑ์การอนุมัติโครงการ

การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

4.1.1.1 โครงการที่มีเงินลงทุนไม่เกิน 500 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะใช้ หลักเกณฑ์พิจารณาอนุมัติโครงการ ดังนี้

4.1.1.1.1 จะต้องมีมูลค่าเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ ยกเว้นการผลิตผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน กิจการ เกษตรกรรม และผลิตผลจากการเกษตร และโครงการที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ

4.1.1.1.2 มีอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนจดทะเบียนไม่เกิน 3 ต่อ 1 สำหรับโครงการริเริ่ม ส่วนโครงการขยายจะพิจารณาตามความ เหมาะสม เป็นรายๆ ไป

4.1.1.1.3 ใช้กรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัยและใช้เครื่องจักรใหม่ ในกรณีที่ใช้เครื่องจักรเก่าต้องให้สถาบันที่เชื่อถือได้รับรองประสิทธิภาพ และคณะกรรมการให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ

4.1.1.1.4 มีระบบป้องกันสภาพแวดล้อมเป็นพิษที่เพียงพอ โครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม พิจารณาเป็นพิเศษในเรื่องสถานที่ตั้งและบริหารจัดการมลพิษ

4.1.1.2 โครงการที่มีเงินลงทุนมากกว่า 500 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะใช้ หลักเกณฑ์ ตามข้อ 1 และจะต้อง แนบรายงานศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการตามที่คณะกรรมการกำหนด

4.1.1.3 สำหรับกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐและกิจการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการจะใช้แนวทางการพิจารณาตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 และวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 ดังนี้

4.1.1.3.1 โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการส่งเสริม

4.1.1.3.2 โครงการที่ได้รับสัมปทานที่เอกชนดำเนินการ โดยจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐ (Build Transfer Operate หรือ Build Operate Transfer ) หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการดังกล่าว ที่ประสงค์จะให้ผู้ได้รับสัมปทานได้รับสิทธิและประโยชน์การส่งเสริมการลงทุน จะต้องเสนอโครงการให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พิจารณาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการก่อนออกประกาศเชิญชวน เอกชนเข้าร่วมประมูล และในขั้นการประมูล จะต้องมีการระบุโดยชัดเจนว่า เอกชนจะได้รับสิทธิและประโยชน์ใดบ้าง ในหลักการคณะกรรมการ จะไม่ให้การส่งเสริมกรณี เอกชนต้องจ่ายผลตอบแทนให้แก่รัฐในการรับ สัมปทานเว้นแต่เป็น ผลตอบแทนที่สมเหตุสมผลกับการลงทุนที่รัฐใช้ไปในโครงการนั้น

4.1.1.3.3 โครงการของรัฐที่ให้เอกชนลงทุนและเป็นเจ้าของ (Build Own Operate) รวมทั้งให้เอกชนเช่าหรือบริหารเป็นการจ่ายผลตอบแทนให้รัฐในลักษณะค่าเช่า โดยคณะกรรมการจะพิจารณาให้การส่งเสริมตามหลักเกณฑ์ปกติ

4.1.1.3.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหากจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ควรพิจารณาตั้งงบประมาณที่เหมาะสมภายหลังจากการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2542 หากต้องการขยายงานจะขอรับการส่งเสริมได้เฉพาะ ส่วนที่ลงทุนเพิ่ม โดยจะได้รับสิทธิและประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ปกติ

#### 4.1.2 หลักเกณฑ์การถือหุ้นของต่างชาติ

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติในการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม คณะกรรมการจะผ่อนคลายมาตรการจำกัดการถือหุ้น โดยใช้แนวทางการพิจารณา ดังนี้

4.1.2.1 โครงการลงทุนในกิจการเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์ การประมง การสำรวจและการทำเหมืองแร่ และการให้บริการตามที่ปรากฏในบัญชีหนึ่งท้ายพระราชบัญญัติการ

ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ต้องมีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้น รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทุนจดทะเบียน

4.1.2.2 โครงการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมที่ขออนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นข้างมากหรือทั้งสิ้นได้ไม่ว่าตั้งในเขตใด

4.1.2.3 เมื่อมีเหตุผลอันสมควรที่คณะกรรมการอาจกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติเป็นการเฉพาะสำหรับกิจการที่ให้การ ส่งเสริม บางประเภท

หลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร สิทธิและประโยชน์สำหรับโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะได้รับตามเขตการลงทุนที่สถานประกอบการตั้งอยู่ ยกเว้น กรณีที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับกิจการประเภทนั้น ซึ่งแบ่งออกเป็นกิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ กิจการที่ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเป็นพิเศษนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยีและนวัตกรรม นโยบายส่งเสริม SMEs นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรไทย ประเภทกิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอื่นๆ ทั้งนี้การให้สิทธิและประโยชน์ในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจะกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน ยกเว้นโครงการตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยี และนวัตกรรม นโยบายส่งเสริม SMEs นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรไทย และประเภทกิจการที่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะบางประเภท จะไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ไม่ว่าตั้งอยู่ในเขตใด และไม่กำหนดสัดส่วนการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และสิทธิประโยชน์อื่นให้ได้รับตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต

#### 4.1.3 หลักเกณฑ์การให้สิทธิและประโยชน์ตามผลการดำเนินงาน

เพื่อให้การให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรมีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้สิทธิและประโยชน์มีความถูกต้อง และสอดคล้องกับเงื่อนไขการให้การส่งเสริมอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อให้ผู้ได้รับส่งเสริมมีการบริหารและการจัดการองค์การที่ดี จึงกำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมจะต้องรายงานผลการดำเนินงานของโครงการให้สำนักงานตรวจสอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้สิทธิประโยชน์ ด้านภาษีอากรในปีนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยที่สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาให้

การส่งเสริมแก่กิจการใดหรือผู้ขอรับการส่งเสริมรายได้ไม่สมควรให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามมาตรา 28 คณะกรรมการจะส่งเสริมแก่ผู้ขอรับการส่งเสริมรายนั้น และรายต่อไปไม่ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรหรือได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรเพียงครั้งหนึ่ง

#### 4.2 การพัฒนาเศรษฐกิจจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง<sup>17</sup>

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย ที่มีการเสนอหลังจากมีการแยกนโยบายมหภาคและจุลภาคออกจากกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ โดยภาครัฐมุ่งดูแลนโยบายมหภาค มีการจัดตั้งสถาบันเพื่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจสมัยใหม่ ได้แก่ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณเพื่อช่วยประสานการจัดหาทุนเพื่อโครงการสาธารณูปโภคใหญ่ๆ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึง 2510 โดยความสำเร็จการส่งออกของเศรษฐกิจของไทยมาจากบทบาทการแทรกแซงของภาครัฐ แต่ก็ไม่เห็นมีเหตุผลเพียงพอที่จะพิสูจน์ว่านโยบายอุตสาหกรรมไม่มีส่วนทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จด้านการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เนื่องจากการบริหารงานเศรษฐกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงด้านเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งหน่วยงานภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจต่างๆ มีปัญหาความไม่ชัดเจนของมาตรการแนวทางส่งเสริมและมีปัญหาขาดการประสานงานระหว่างกัน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรมกับกระทรวงพาณิชย์ ทำให้นโยบายอุตสาหกรรมมีลักษณะแยกส่วน และไม่สัมพันธ์กับนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค เป็นผลให้เกิดระบบพรรคพวก ที่ต้องการเข้าร่วมเป็นรัฐบาลเพื่อเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนในเชิงธุรกิจการเมืองแก่พรรคพวกของกลุ่มตนในประโยชน์จากค่าเช่าเศรษฐกิจ เช่น การที่รัฐบาลสนับสนุนผลักดันการลงทุนโครงการต้นน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เพื่อให้ได้ประโยชน์การลงทุนมากที่สุดจากก๊าซธรรมชาติที่พบในอ่าวไทย เพื่อเป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี อันประกอบด้วยโครงการที่ซับซ้อนจากอุตสาหกรรมปลายน้ำที่ถูกบังคับให้ยอมรับโครงสร้างการลงทุนที่แพงกว่าต้นทุนราคาในตลาดโลก ซึ่งก่อผลกำไรแก่อุตสาหกรรมต้นน้ำ โครงการนี้ถูกเลื่อนออกไปเนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยกลางทศวรรษ 2520 และเริ่มอีกครั้งปี พ.ศ. 2530 ถึงปี พ.ศ. 2537 แรกกุดตันจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี จากการผลักดันให้ภาครัฐยกเลิกการควบคุมการลงทุนภาคเอกชนในอุตสาหกรรมต้นน้ำ และยกเลิกมาตรการควบคุมราคา ดังนั้นจึงรัฐลดบทบาทต่อการลงทุนใน

<sup>17</sup> Rock, 1995; Suehiro. 1989: Ch.5.7; Pasuk & Baker, 1996: 130-134 อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12

อุตสาหกรรมปิโตรเคมี โดยภาครัฐต้องการเป็นผู้ลงทุนหลักในอุตสาหกรรมนี้ แต่ทำไม่ได้ด้วยเหตุผลเนื่องจากปัญหานี้สินต่างประเทศที่สูงไป และกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งทุนไทยขนาดใหญ่ เช่น ปูนซีเมนต์ ซีพี และทีพีไอ ที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารกรุงเทพต่อการลงทุนอุตสาหกรรมปลายน้ำ ภาครัฐจึงมีบทบาทในฐานะผู้ประสานงานและผู้ลงทุนร่วม

นักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีใหม่ให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องการหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม ทำให้ละเลยบทบาทรัฐบาลในการเข้าแทรกแซงและเกื้อหนุนธุรกิจและมาตรการเข้าแทรกแซงเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในระยะแรกๆ ซึ่งเป็นผลดีกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในช่วงทศวรรษ 2500-2510 ขณะที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการปรับทิศทางของเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมและนโยบายอุตสาหกรรมยังไม่เป็นระบบ จึงมีการใช้นโยบายการแทรกแซงกลไกตลาดของภาครัฐ ที่เป็นกระบวนการกำหนดนโยบายที่ขาดความรอบคอบและไม่เปิดเผยให้ชัดเจนหรือเป็นนโยบายที่ไม่โปร่งใสและไม่มีประสิทธิภาพ และประเด็นสำคัญเศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมผ่านนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าก่อนที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก

โดยที่รัฐบาลในระบบการเมืองไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นบรรษัทนิยม (Liberal Corporatism) โดยพยายามปรับนโยบายและการทำงานที่มีเหตุผลมากขึ้นจากการใช้นโยบายเทคโนโลยีที่มีความสามารถ และมีความพยายามปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐด้านเศรษฐกิจมหภาค ส่งผลให้ภาคเอกชนสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี และข้อบังคับกฎเกณฑ์จากมาตรการของภาครัฐที่เป็นการเอื้อผลประโยชน์ของภาคเอกชน ทำให้ภาคธุรกิจสามารถพัฒนาบทบาททางการเมืองของกลุ่มและต้องการให้มีนักธุรกิจในรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมากขึ้น อาจทำให้การคอร์ปชั่นที่เป็นปัจจัยส่งเสียต่อการลงทุน และการพัฒนาสังคมและการเมืองกันเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดระบบการเมืองที่อำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่อุปถัมภ์ค้ำจุนกัน และจะเชื่อมโยงเข้ากับกระบวนการพัฒนาหรือระดับการพัฒนาของเศรษฐกิจการเมือง และสังคม ซึ่งเป็นพัฒนาการของระบบทุนนิยมที่อาศัยการคอร์ปชั่นกดดันให้รัฐบาลจัดสรรสิทธิการผูกขาดและได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เช่น การเอื้อประโยชน์กับการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ เพื่อให้ได้สิทธิการผูกขาดการตลาด

## วิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่มีเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษานั้นมีหลายแนวคิด ซึ่งเป็นแนวทางให้ผู้เขียนสามารถเรียนรู้ได้คือ

ชลดา ไฉยเวทย์ศิริกุล (2539)<sup>18</sup> ที่ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบของการลงทุนทางตรงจากญี่ปุ่นต่อดุลการค้าของไทยที่มีต่อญี่ปุ่น ซึ่งเกี่ยวกับผลกระทบในอุตสาหกรรมการผลิต 7 ประเภท และอุตสาหกรรมโลหะเป็นหนึ่งในที่ทำการศึกษ พบว่าญี่ปุ่นได้ลงทุนในธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่มากขึ้นในปี พ.ศ. 2529 และเป็นการลงทุนทางตรงซึ่งเป็นปัจจัยในการกำหนดการส่งออกและนำเข้าในอุตสาหกรรมของไทย อุตสาหกรรมโลหะมีแนวโน้มการนำเข้าเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 และยังคงมีการนำเข้าอย่างต่อเนื่องในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมในแนวตั้งของการลงทุนของญี่ปุ่น เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ ทำให้ไทยขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่น ดังนั้นญี่ปุ่นจึงมีบทบาทต่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในด้านการส่งออกและการนำเข้า เนื่องจากเป็นคู่ค้าที่สำคัญที่สุดที่มีอิทธิพลมากในการกำหนดดุลการค้าโดยรวมของไทย ดังนั้นการศึกษาการเปิดเสรีการค้าระหว่างไทยและญี่ปุ่นในกรณีสินค้าเกษตรแลกเปลี่ยนกับสินค้าเหล็กที่กำลังเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลไทยกับญี่ปุ่น ควรจะมีหรือไม่และมาตรการรองรับหรือแลกเปลี่ยนกันอย่างไรที่ไม่ให้เสียเปรียบดุลการค้า

จากการศึกษามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอุตสาหกรรมเหล็กต้นในประเด็นของอิทธิพลของการลงทุนแบบทางตรง ที่มุ่งเน้นสนับสนุนอุตสาหกรรมต่อเนื่องของกลุ่มทุนต่างประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเปิดการค้าเสรีเหล็ก

ธีระศิลป์ เทเพนธ์ (2539)<sup>19</sup> ที่ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นการศึกษาในกรณีการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้นในการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ ที่ใช้แนวความคิดแบบพึ่งพา (Dependency Approach) มาเป็นแนวทางการวิเคราะห์ และพบว่าการลงทุนจากต่างชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่

<sup>18</sup> ชลดา ไฉยเวทย์ศิริกุล, "ผลกระทบของการลงทุนทางตรงจากญี่ปุ่นต่อดุลการค้าของไทยที่มีต่อญี่ปุ่น," (ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

<sup>19</sup> ธีระศิลป์ เทเพนธ์, "ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ไม่เท่าเทียมกัน ศึกษาในกรณีการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย", ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

ไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศผู้ลงทุนกับผู้รับ 3 ด้านคือ ด้านแรงงาน ด้านเทคโนโลยีที่มากับการลงทุน และด้านผลกระทบต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ โดยแนวโน้มลักษณะการลงทุนมีแนวโน้มจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้ทุนสูง (Capital Intensive Industry) ด้านแรงงานที่มากับการลงทุน ที่เป็นค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานไทยในบริษัทญี่ปุ่นอยู่ในระดับพอยังชีพ ในปี พ.ศ. 2530 ประมาณ 4,731 บาทต่อคนต่อเดือน และการลงทุนอยู่ในบริเวณปริมณฑล ซึ่งเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ต้องการพัฒนาแรงงาน ซึ่งการขยายการจ้างงานให้มีปริมาณมากขึ้น แต่ก็ไม่ทำให้เกิดการกระจายรายได้ โดยส่วนเกินของการผลิตในรูปของผลกำไรและเงินปันผลส่วนใหญ่ถูกส่งกลับไปยังประเทศญี่ปุ่น ส่วนด้านเทคโนโลยีที่มากับการลงทุนที่ทางญี่ปุ่นจะได้ประโยชน์จากการขายเทคโนโลยีให้แก่ไทย เป็นกลไกให้มีการส่งวัตถุดิบจากญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากมาใช้ในการผลิต ทำให้ได้รับเงินตราต่างประเทศ และยังคงพึ่งพาเทคโนโลยีจากญี่ปุ่นโดยไม่มี การนำเอาวัตถุดิบภายในประเทศมาใช้อย่างคุ้มค่า ส่วนด้านผลกระทบต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ทำให้เกิดการไหลออกของเงินทุนญี่ปุ่นมีมากกว่าไหลเข้าทุกปี โดยญี่ปุ่นได้ดึงทุนกลับคืนในรูปของผลกำไร เทคโนโลยี และการนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักรจากญี่ปุ่นซึ่งมีราคาสูงกว่ามูลค่า เป็นจริงโดยบริษัทแม่ในญี่ปุ่นเรียกว่า เป็นการตั้งราคาโอน (Transfer Pricing) ทำให้มีผลกระทบต่อมากต่อดุลการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่นที่ขาดดุลตลอดมา และส่งผลกระทบทางด้านทุนการชำระเงินโดยการสูญเสียเงินตราออกนอกประเทศจำนวนมาก

จากการศึกษามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอุตสาหกรรมเหล็กต้นในประเด็นของการเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมจากการสนับสนุนหรือส่งเสริมการลงทุนของรัฐ เพื่อที่ความต้องการที่จะให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น และใช้เทคโนโลยีการผลิตมากขึ้น นั้น กลับไม่ได้เป็นไปอย่างคุ้มค่า เนื่องจากการเข้ามาลงทุนมีการนำแรงงานมาจากประเทศตนและในเทคโนโลยีของประเทศผู้ลงทุน รวมทั้งยังใช้วัตถุดิบในการผลิตจากประเทศผู้ลงทุนด้วย ผลประโยชน์ที่ผู้ลงทุนได้รับจะนำกลับไปพัฒนาความเป็นผู้นำเทคโนโลยีของตน

ธีรพร เจริมพงศ์ (2539)<sup>20</sup> ที่ได้ทำการศึกษาถึงความไม่สมดุลของการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย และวิกฤตการณ์ทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวกับการตรวจสอบอดีตของกระบวนการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยว่า เมื่อมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาคจนเกิดความไม่สมดุลของกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจไทย โหม่นนำให้เกิดคลื่นเศรษฐกิจ และผลของการเกิดคลื่นเศรษฐกิจที่ยาวมากขึ้น มีแนวโน้มนำไปสู่การเกิด

<sup>20</sup> ธีรพร เจริมพงศ์, "ความไม่สมดุลของการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย และวิกฤตการณ์ทางการเมือง," ปริญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองจากขบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีผลทำให้เกิดความไม่สมดุลของโครงสร้างเศรษฐกิจไทย และความไม่สมดุลของโครงสร้างทางการค้าระหว่างประเทศ เป็นผลให้เกิดการขาดดุลทางการค้าอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2486 ซึ่งเกิดจากความไม่สมดุลของโครงสร้างงบประมาณภาครัฐบาลที่ทำให้เกิดการขาดดุลด้านงบประมาณอย่างเรื้อรัง ความไม่สมดุลทางโครงสร้างการผลิตเป็นผลจากการเน้นส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม และมีผลต่อเนื้อที่ที่จะนำไปสู่ความไม่สมดุลทางโครงสร้างการกระจายรายได้ ความไม่สมดุลจากขยายตัวของเมืองและชนบท ความไม่สมดุลระหว่างการออมและการลงทุน รวมทั้งเกิดการขาดแคลนเงินลงทุนในระยะยาว ซึ่งความไม่สมดุลของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยเหล่านี้ ก่อให้เกิดคลื่นยาวทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กับความไม่สมดุลของโครงสร้างทางการเมือง และมีความสัมพันธ์กับการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง

จากการศึกษามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอุตสาหกรรมเหล็กต้นในในประเด็นของการพัฒนาโครงสร้างที่ไม่สมดุลทางเศรษฐกิจที่มีต่ออุตสาหกรรมเหล็ก เป็นผลมาจากความไม่สมดุลทางการเมือง ที่มักเกิดความขัดแย้งทางความคิดในการดำเนินการทางการเมืองของไทย

วัชรินทร์ มีรอด (2539)<sup>21</sup> ที่ได้ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศไทย ผลที่ได้จากการศึกษาสรุปได้ว่า นโยบายการปรับลดภาษีและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีตามแผนการปรับลดจำนวนอัตราภาษีจาก 39 อัตราเหลือ 6 อัตรานั้น ถ้าหากสามารถนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้ช่วยให้ระบบภาษีมีความเป็นกลางมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างภาษีจากต้นทศวรรษที่ 1990 จนถึงปัจจุบันยังคงจะต้องปรับทางด้านความเป็นกลางต่อไป เนื่องจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ายังคงเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุด ขณะที่อุตสาหกรรมส่งออกมีอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงต่ำ โดยอุตสาหกรรมผลิตเหล็กได้รับการคุ้มครองจากภาษีในระดับต่ำไม่ว่าจะพิจารณาจากค่า NRP หรือ ERP กล่าวคือในช่วงก่อนการปรับปรุงระบบภาษีอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เหล็กมีค่า NRP และ ERP ประมาณร้อยละ 6 และ 17 ตามลำดับพิจารณาจากภาษีที่เก็บได้จริงทั้งนี้เพื่อการผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กมีสัดส่วนของการใช้วัตถุดิบประเภทที่มีการค้าระหว่างประเทศในสัดส่วนที่สูง แต่เนื่องจากภาษีนำเข้าทั้งที่เก็บจากสินค้าสำเร็จรูปและวัตถุดิบมีค่าต่ำ เป็นเหตุให้อุตสาหกรรมนี้มีค่า ERP ค่อนข้างต่ำ ซึ่งจะเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง ได้แก่ อุตสาหกรรมก่อสร้าง

<sup>21</sup> วัชรินทร์ มีรอด, "การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศไทย," (ปริญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)



อุตสาหกรรมเครื่องจักร อุตสาหกรรมยานยนต์ การปรับลดภาษีขาเข้าของอุตสาหกรรม เหล็กไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของการคุ้มครอง สำหรับผลที่เกิดขึ้นจากการลดภาษีขาเข้านั้น จากการศึกษาศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด พบว่าการปรับลดอัตราภาษีเหล็กเส้นจากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 10 ในปี 2538 นั้นไม่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณการนำเข้า เนื่องจากในปี พ.ศ. 2538 ปริมาณการผลิตเหล็กเส้นในประเทศไทยอยู่ในภาวะอุปทานส่วนเกิน มีข้อเสนอ คือ

1. การคุ้มครองอุตสาหกรรมให้ความคุ้มครองที่มากเกินไป อาจจะมีผลเสียต่อ อุตสาหกรรมต่อเนื่องได้ เนื่องจากภาระต้นทุนภาษีที่แอบแฝงมากับวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต เช่น กรณีของบรรจุภัณฑ์โลหะที่เป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อุตสาหกรรม เครื่องดื่ม การที่สินค้าเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองสูงย่อมให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องมีต้นทุนสูงตามไป ด้วย ดังนั้นรัฐบาลควรมีการปรับปรุงภาษีวัตถุดิบให้ต่ำลง เพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตและอุตสาหกรรม ต่อเนื่องลดต้นทุนการผลิต

2. รัฐบาลควรมีนโยบายสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ผลิตต้นน้ำให้มีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการ ศึกษาครั้งนี้ พบว่า อุตสาหกรรมต้นน้ำมักจะได้รับ การคุ้มครองต่ำกว่าอุตสาหกรรม ในขั้นอื่น ๆ ถ้าเป็นเช่นนั้น การผลิตของไทยคงไม่อาจสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง อุตสาหกรรมได้ และอาจจะต้องพึ่งพาวัตถุดิบจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะไม่ เป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมไทย

การให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมถือว่ามีผลสำคัญต่อผู้ผลิตที่อาจยังไม่พร้อมทั้งใน ด้านเงินทุน เทคโนโลยี และความชำนาญการผลิต ในระยะเริ่มแรกได้เข้าสู่วงจรทางเศรษฐกิจ มาตรการการคุ้มครองโดยผ่านมาตรการคุ้มครองทางภาษี มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการ ควบคุมการนำเข้า และช่วยเหลือผู้ผลิตทางอ้อมโดยการใช้นโยบายกีดกันสินค้าเข้าเพื่อลดปัญหา ดุลการค้า และนโยบายการควบคุมราคาเพื่อช่วยผู้บริโภค ถ้ามีอัตราการคุ้มครองที่สูงจะต้องเป็น การคุ้มครองเพียงชั่วคราว เพื่อให้อุตสาหกรรมประกอบกิจการอยู่ได้และให้การใช้ทรัพยากร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ผลิตจะต้องแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นและผู้นำเข้าทั้งในด้าน ต้นทุนการผลิตและราคาขาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค และเมื่อทรัพยากรถูกใช้ไปอย่างมี ประสิทธิภาพแล้ว โอกาสที่จะแข่งขันในตลาดโลกย่อมจะมีมากขึ้นด้วย

จากการศึกษามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำในประเด็นของการ ใช้มาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมต้นน้ำของประเทศไทย ที่มีการใช้มาตรการทางภาษี และการ สนับสนุนหรือส่งเสริมการลงทุน เพื่อทดแทนการนำเข้า ส่งผลกระทบต่อขีดต่อ มาตรการอุดหนุนตลาดของ WTO และอาจเกิดการกีดกันตลาดเนื่องจากการผลิตเกินความต้องการ ของตลาดในประเทศและต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และอินเดีย

วราภรณ์ เดิมรัตนกุล(2541)<sup>22</sup> ที่ได้ทำการศึกษาถึงการวัดต้นทุนการใช้ทรัพยากรภายในประเทศของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อน เกี่ยวกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อนในประเทศ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงินเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว แบบมีการจัดการ โดยใช้เครื่องมือการวัดที่เรียกว่าต้นทุนการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ (Domestic Resource Cost : DRC) ศึกษาในช่วง พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2540 เป็น 2 ระยะ คือก่อนเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนและหลังการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนพบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2540 ต้นทุนการใช้ทรัพยากรในประเทศที่ใช้ในการผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดม้วนภายในประเทศต่ำกว่าต้นทุนที่เกิดจากการนำเข้าเหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดม้วนจากต่างประเทศ ทำให้การผลิตที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้จริง แต่หลังปี พ.ศ. 2540 หลังการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวมีการจัดการแล้ว ทำให้ต้นทุนที่ผลิตในประเทศสูงกว่าต้นทุนที่เกิดจากการนำเข้า แสดงว่าต้นทุนการผลิตมีความผันผวนต่ออัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งปัจจุบันราคาเหล็กนำเข้ามีราคาถูกกว่าราคาเหล็กที่ผลิตในอุตสาหกรรมกลางน้ำของไทย แต่อัตราแลกเปลี่ยนอย่างเดียวไม่ใช่ปัจจัยหลัก ปัจจัยหลักคือราคาของผลิตภัณฑ์ซึ่งมาจากตลาดที่ผลิตได้ในราคาถูก เช่น รัสเซียหรือยูเครน ที่เข้ามาท่วมตลาด (Dumping) ในประเทศไทยเพราะถูกกีดกันจากการนำเข้าของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วระบายในไทยทำให้ผลิตภัณฑ์ในประเทศไม่สามารถสู้ราคาได้มาตรการที่รัฐนำมาใช้ คือการเก็บภาษีเพิ่ม (Surcharge) เหล็กจากต่างประเทศเพื่อให้เหล็กในประเทศสามารถอยู่ได้ ซึ่งเป็นการพิสูจน์ว่าผลิตภัณฑ์ในประเทศไม่สามารถลดต้นทุนในการผลิตด้วยตัวเองต้องอาศัยนโยบายสาธารณะหรือจากกลไกรัฐเข้าช่วยจึงจะสามารถประกอบรายได้

จากการศึกษามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอุตสาหกรรมเหล็กต้นในประเด็นของประสิทธิภาพทางด้านต้นทุนการผลิตเหล็กของประเทศเกี่ยวพันสัมพันธ์กับเหล็กต้นน้ำทางด้านโครงสร้างตลาดเหล็ก ที่มีการใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศ และทำให้ต้นทุนการผลิตมีความผันผวนต่ออัตราแลกเปลี่ยน และอิทธิพลจากกลุ่มทุนเหล็กที่มักเกิดการท่วมตลาดจากประเทศที่มีวัตถุดิบการผลิตและมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า

<sup>22</sup> วราภรณ์ เดิมรัตนกุล. การวัดต้นทุนการใช้ทรัพยากรในประเทศของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541.