

บทที่ 6

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจ

6.1 ภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจ

ผู้วิจัยเห็นว่าตั้งแต่ยุคพลเอกชาติชายเป็นต้นมานั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจมีลักษณะเด่นอย่างน้อย 3 ประการคือ 1) นักธุรกิจการเมืองเข้ามากุมอำนาจรัฐมากขึ้น 2) รัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจมากขึ้น และ 3) โครงสร้างของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลเอื้อให้มีกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่รอดจากวิกฤติเศรษฐกิจเข้ามากุมอำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จมากขึ้น และในขณะเดียวกันวิกฤติเศรษฐกิจก็ได้ทำให้ทุนข้ามชาติเข้ามามีอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองไทยมากขึ้น ในส่วนของภาพรวมนี้ ผู้วิจัยจะอภิปรายลักษณะเด่นข้อ 1) และข้อ 3) ส่วนลักษณะเด่นข้อ 2) จะใช้เป็นกรณีศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นรายละเอียดของการดำเนินนโยบายของรัฐไทยที่เอื้อต่อภาคธุรกิจและผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเช่นนั้น

นักธุรกิจมีบทบาทโดดเด่นในการกำหนดนโยบายผ่านการจัดองค์กรที่เรียกว่า คณะกรรมการภาครัฐร่วมเอกชน (กรอ.) ที่ตั้งขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเปรม โดยมีสามสถาบันภาคธุรกิจเอกชนเป็นองค์กรที่คอยประสานงานและผลักดันนโยบาย คือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทย บทบาทการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายของนักธุรกิจปรากฏชัดยิ่งขึ้นในปลายยุคสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม และในปลายสมัยของพลเอกเปรมนั้นสัดส่วนรัฐมนตรีที่มาจากนักธุรกิจก็มีมากขึ้น แต่ในยุคพลเอกชาติชายนั้น สัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากนักธุรกิจนั้นมีมากกว่าในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมเสียอีก นอกจากนี้ พลเอกชาติชายและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยที่มาจากภาคธุรกิจนั้นก็มาจากการเลือกตั้ง นักธุรกิจการเมืองเหล่านี้ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวอำนาจรัฐ และส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐอย่างมาก อย่างเช่นมีการแทรกแซงการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยฝ่ายการเมืองอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2533-2539 ซึ่งเมื่อเทียบกับก่อนหน้านั้นแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่ค่อนข้างอิสระในการดำเนินนโยบายทางการเงิน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนนั้นแม้จะมาจากการยึดอำนาจ แต่ก็ยังเป็นรัฐบาลที่ถูกยึดกุมโดยตัวแทนของกลุ่มทุนและเทคโนโลยีที่สัมพันธ์กับกลุ่มทุน ตัวแทนของกลุ่มทุนเช่นนายอมเรศ ศิลาอ่อน ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล และนายอาชวี เตาลานนท์ ส่วนเทคโนโลยีที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนนั้นนอกจากนายอานันท์แล้ว ก็ยังมีนายเสนาะ อนุภาณุ พลตำรวจเอกภา สารสิน นายอาสา สารสิน นายอนุกุล ประจวบเหมาะ นายอาณัติ อาภาภิรมย์ นายสิปปนนท์ เกตุทัต

นายไพจิตร เอื้อทวีกุล นายโสมสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายสุธี สิงห์เสน่ห์ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2536, น. 212) รัฐบาลนายอานันท์นั้นสืบสานนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นการเปิดเสรีทางการเงินที่เริ่มไปแล้วในยุครัฐบาลชาติชายต่อไป มีการลดกำแพงภาษีเพื่อลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น

ในยุครัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร แม้ว่ารัฐบาลจะอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้น แต่รัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยก็เป็นนักธุรกิจการเมือง ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนถึงยุครัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธก็เช่นเดียวกัน ที่มีกลุ่มธุรกิจการเมืองอยู่ในพรรคต่าง ๆ คอยส่งเสริมสนับสนุนด้านทุนที่ใช้ในการเลือกตั้ง โดยที่มีไม่น้อยก็ลงสมัครรับเลือกตั้ง นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเหล่านี้มักจะมาจากการกำหนดโดยรัฐมนตรีที่มาจากกลุ่มทุนหรือไม่ก็เป็นอดีตเทคโนโลยีแครตที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุน อย่างเช่นนายสุชัย พาณิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมาเหมินท์ ในรัฐบาลนายชวน นายอานวย วีรวรรณ และนายบดี จุณณานนท์ ในรัฐบาลนายบรรหาร และนายทอง พิทยะ ในรัฐบาลพลเอกชวลิต เป็นต้น รัฐบาลเหล่านี้ยังคงดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงินมาอย่างต่อเนื่อง¹

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้ทำให้บริษัทจำนวนมากที่เป็นของคนไทยได้ถูกชาวต่างชาติเข้ายึดครอง ที่ปรากฏชัดเจนมากก็คือภาคสถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นทุนผูกขาด ปัจจุบันถ้าจะยังเป็นทุนผูกขาดอยู่ก็อาจจะต้องเรียกว่าเป็นทุนผูกขาดข้ามชาติ เพราะสัดส่วนผู้ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ของไทยเปลี่ยนไปอย่างมากโดยมีต่างชาติเข้ามาถือหุ้นจำนวนมาก เช่น²

ธนาคารกรุงเทพที่เคยมีตระกูลโสภณพนิชเป็นผู้ถือหุ้นหลักนั้น สัดส่วนหุ้นของตระกูลต่ำกว่าร้อยละ 10 ใน พ.ศ. 2543 และต่ำกว่าร้อยละ 5 ในปี พ.ศ. 2547 ขณะที่ต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 48.77 ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 48.38 ในปี พ.ศ. 2547 เมื่อรวมสัดส่วนหุ้นของผู้ถือหุ้นคนไทยปรากฏว่ามีร้อยละ 41.08 ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 51.6 ในปี พ.ศ. 2547

¹โปรดดูรายละเอียดมาตรการเปิดเสรีทางการเงินของรัฐบาลเหล่านี้ได้ใน สมบูรณ์ศิริปรัชญ, 2549, น. 168-180.

²ข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนผู้ถือหุ้นของธนาคารต่าง ๆ ต่อจากนี้ไปมาจาก อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ รัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2549, น. 13-14 สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับสัดส่วนผู้ถือหุ้นและรายชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่พร้อมทั้งจำนวนและสัดส่วนหุ้นที่ถือซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุด สามารถตรวจสอบได้จากเว็บไซต์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ธนาคารกสิกรไทยที่เคยมีตระกูลลำำเป็นผู้ถือหุ้นหลักนั้น ปรากฏว่าสัดส่วนหุ้นของตระกูลนี้ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 6 ในปี พ.ศ. 2543 และน้อยกว่าร้อยละ 5 ในปี พ.ศ. 2547 โดยมีต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 48.98 ทั้งในปี พ.ศ. 2543 และ 2547 เมื่อรวมหุ้นทั้งหมดที่เป็นของคนไทยพบว่ามีส่วนอยู่ที่ร้อยละ 52.41 ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 51.02 ในปี พ.ศ. 2547

ธนาคารกรุงศรีอยุธยาที่เคยมีตระกูลรัตนรักษ์เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็มีหุ้นในสัดส่วนที่ลดลงเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2543 ทางตระกูลถือหุ้นอยู่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และในปี พ.ศ. 2547 สัดส่วนหุ้นของตระกูลเหลือน้อยกว่าร้อยละ 5 ขณะที่ชาวต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในธนาคารร้อยละ 30.38 ในปี พ.ศ. 2543 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31.25 ในปี พ.ศ. 2547 สำหรับผู้ถือหุ้นคนไทยรวมแล้วอยู่ที่ร้อยละ 49.58 ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 68.75 ในปี พ.ศ. 2547

ธนาคารไทยพาณิชย์ที่เคยมีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ถือหุ้นหลักนั้นเมื่อถึงปี พ.ศ. 2543 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นอยู่ที่ร้อยละ 11.25 และลดลงเหลือ 5.91 ในปี พ.ศ. 2547 ขณะที่หุ้นของต่างชาติมีส่วนอยู่ที่ร้อยละ 37.42 ในปี พ.ศ. 2543 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 52.66 ในปี พ.ศ. 2547 รวมแล้วปรากฏว่ามีคนไทยถือหุ้นอยู่ร้อยละ 44.95 ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 47.34 ในปี พ.ศ. 2547

ธนาคารทหารไทยซึ่งเคยมีตระกูลชินวัตร และกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศเป็นผู้ถือหุ้นหลักนั้น ข้อมูลในปี พ.ศ. 2543 บ่งบอกว่ากลุ่มชินวัตรถือหุ้นอยู่ร้อยละ 7.46 เมื่อถึงปี พ.ศ. 2547 ทั้งกลุ่มชินวัตรและทั้งสามเหล่าทัพรวมกันแล้วถือหุ้นร้อยละ 22.73 สำหรับชาวต่างชาติในปี พ.ศ. 2543 ถือหุ้นอยู่ร้อยละ 11.46 ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 26.79 ในปี พ.ศ. 2547 เมื่อดูที่สัดส่วนหุ้นของผู้ถือหุ้นคนไทย ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2543 อยู่ที่ร้อยละ 27.40 แต่ก็เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 73.21 ในปี พ.ศ. 2547

ธนาคารดังกล่าวข้างต้นเป็นธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ มีข้อที่น่าสังเกตบางประการคือในอดีตธนาคารเหล่านี้คือธนาคารของตระกูลใดตระกูลหนึ่งที่บริหารงานกันแบบกิจการของครอบครัวหรือของตระกูล เมื่อประสบวิกฤติเศรษฐกิจ ตระกูลเหล่านี้ก็ถือหุ้นได้น้อยลง และเมื่อเวลาผ่านไปอีก สัดส่วนหุ้นก็ยิ่งลดลงอีก และสำหรับผู้ถือหุ้นที่เป็นต่างชาตินั้นแม้ว่าสัดส่วนของหุ้นจะเปลี่ยนไปไม่มากนักตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา แต่ก็ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มทุนต่างชาติยังคงรักษาสัดส่วนการถือหุ้นที่สูงไว้ได้แม้กระทั่งในปัจจุบัน ขณะที่หุ้นที่เป็นของคนไทยยังคงกระจายอยู่ระหว่างเจ้าของเดิมกับคนไทยกลุ่มอื่น ๆ หากว่าคนไทยเหล่านี้บางส่วนเป็นผู้ถือหุ้นแทนหรือเป็น “นอมินี” (Nominee) ของต่างชาติ โอกาสที่ต่างชาติจะควบคุมทิศทางการบริหารจัดการก็เป็นเรื่องที่ไม่ยาก

แม้แต่ธนาคารกรุงไทยซึ่งแต่ก่อนมีกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของก็ต้องยอมให้ต่างชาติเข้ามาร่วมถือหุ้น โดยในปี พ.ศ. 2543 มีต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 0.66 และเพิ่มเป็นร้อยละ 12.42 ในปี พ.ศ. 2547

นอกจากนี้ยังมีธนาคารพาณิชย์ถึง 4 แห่งที่มีกลุ่มทุนธนาคารจากต่างประเทศมาถือหุ้นใหญ่³ โดยมี 3 ธนาคารที่กลุ่มทุนธนาคารจากสิงคโปร์เข้ามายึดครองหุ้นข้างมาก ได้แก่ธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอเชีย (ร้อยละ 97) ธนาคารยูโอบี รัตนสิน (ร้อยละ 83.77) และธนาคารดีบีเอส ไทยท努 (ร้อยละ 51.72) ขณะที่อีกหนึ่งธนาคารคือธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด นครธน ก็มีธนาคารอังกฤษเข้ามาถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 75.02

การที่ทุนข้ามชาติสามารถเข้ามาถือหุ้นข้างมากในธนาคารเหล่านี้มันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในแง่ที่ว่าเพราะรัฐที่บริหารงานเอื้อต่อทุนด้วยการเปิดเสรีทางการเงินอย่างกว้างขวางซึ่งเป็นที่มาของวิกฤติ และเมื่อเกิดวิกฤติแล้วรัฐก็ได้แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่แม้ว่าจะเป็นไปได้เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ผลที่เกิดขึ้นมาก็คือทุนต่างชาติเข้ามาได้ง่ายและมากขึ้น

วิกฤติเศรษฐกิจนั้นนอกจากจะทำให้มีทุนต่างชาติเข้ามาถือหุ้นจำนวนมากในธนาคารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังส่งผลต่อธุรกิจอื่น ๆ อีก เช่นสำหรับกิจการในเครือของตระกูลโสภณพนิช ก็ให้ทุนต่างชาติเข้ามาถือหุ้นใหญ่ของบริษัทในเครืออีกจำนวนมาก เช่น ธนาคารซีไอเอ็ม บี ไทย จำกัด จากฝรั่งเศสเข้ามาถือหุ้นใหญ่ในบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินเอเซียจนต้องเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอสจีเอเซีย บริษัทเอบีเอ็น แอมโร โฮริโกแวกัดเอเซียเข้ามาถือหุ้นร้อยละ 49 ในบริษัทหลักทรัพย์เอเซียซึ่งทำให้ต้องเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทหลักทรัพย์เอบีเอ็น แอมโร โฮริโกแวกัด เอเซีย กรุ๊ป บริษัทซีเมนต์ฟองเซจากฝรั่งเศสซื้อหุ้นร้อยละ 51 ในบริษัทปูนซีเมนต์เอเซีย จำกัด (มหาชน) นอกจากนี้ตระกูลโสภณพนิชยังได้ขายอาคารบางกอกซีดี รีมถนนสาทรให้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอีกด้วย (ญิบพัน, 2545ก, น. 120-123)

ยังมีกิจการอื่น ๆ อีกมากที่ได้ขายหุ้นให้กับต่างชาติ เช่นธุรกิจสิ่งทอของนายสุกรี โพธิ์รัตนังกูร ซึ่งประสบปัญหามากกว่าทศวรรษก็ล้มลงอย่างสิ้นเชิง กลุ่มธุรกิจร่วมทุนกับนักธุรกิจญี่ปุ่นต้องขายหุ้นของพวกเขาให้กับต่างชาติ ธุรกิจแก้วและเคมีของตระกูลศรีเฟื่องฟู ธุรกิจรถยนต์

³ธนาคารทั้ง 4 แห่งนี้ เมื่อแรกที่ทุนต่างชาติเข้ามาถือหุ้นใหญ่ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2542 นั้น สัดส่วนหุ้นของต่างชาติในแต่ละธนาคารอยู่ที่ร้อยละ 75 (ดู พนิดา ชุมชุม, 2547, น. 29-36) ข้อมูลสัดส่วนหุ้นและผู้ถือหุ้นที่แสดงในที่นี้เป็นข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2548-2549

ของตระกูลพรประภา และธุรกิจในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าอีกหลายรายก็ต้องขายหุ้นให้กับต่างชาติ บริษัทสหวิริยาซึ่งเป็นบริษัทผลิตเหล็กที่ใหญ่ที่สุดก็ขายหุ้นส่วนใหญ่ให้กับหุ้นส่วนชาวญี่ปุ่น นายสวัสดิ์ หอรุ่งเรือง ต้องลดสัดส่วนหุ้นที่ตนเป็นเจ้าของจากร้อยละ 70 เหลือเพียงร้อยละ 10 ธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตรรวมทั้งบริษัทผลิตน้ำตาลขนาดใหญ่ 5 แห่ง และบริษัทค้าข้าวเช่น เมโทรและหุ้นฮั่วเส็งกลายเป็นลูกหนี้ที่มีหนี้เสียจำนวนมาก ตระกูลเลียวไพรัตน์ซึ่งก่อตั้งบริษัททีพีโอจนกลายเป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งก็ประสบปัญหาล้มละลาย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, 2546, น. 216-217) ตระกูลเบญจรงค์กุลต้องขายหุ้นจำนวนมากของบริษัทยูคอมให้กับบริษัทเทเลนอร์จากนอร์เวย์จนบริษัทเทเลนอร์กลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่กว่า อีกทั้งบริษัทเทเลนอร์ยังได้ถือหุ้นร้อยละ 30 ในบริษัทแทคด้วย (ญิบพันธ์, 2545ข, น. 187-188) และกลุ่มศรีกรุงวัฒนา ก็ขายหุ้นจำนวนมากในบริษัทกรุงเทพผลิตเหล็กและบริษัทไทยเซ็นทรัลเคมีให้กับเจ้าหนี้จากญี่ปุ่นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่เคยประสบปัญหาจนต้องขายหุ้นไปและซื้อคืนมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อต้นพุทธทศวรรษ 2530 (ญิบพันธ์, 2545ข, น. 120-121) จากที่กล่าวมาจะเห็นว่านักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยในยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจส่วนมากมิได้เข้ามาลงทุนในกิจการใหม่ แต่เข้ามาลงทุนซื้อหุ้นในกิจการเดิมของคนไทยมากกว่า

ช่วงที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอยู่นั้น ก็เป็นช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2540 กลุ่มทุนที่ประสบปัญหาจากวิกฤติน้อยที่สุด มีทุนอยู่ในครอบครองมากที่สุด ประกอบกับรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของพรรคใหญ่ ได้นำไปสู่การก้าวขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ที่พลังทุนของกลุ่มนี้เรียกได้ว่าเป็นพลังของทุนข้ามชาติได้ใช้วาทกรรมชาตินิยมให้เป็นประโยชน์เพื่อก้าวสู่อำนาจ เช่นด้วยการตั้งชื่อพรรคว่า “ไทยรักไทย” ที่มีนัยบ่งถึงความรักชาติของคนไทย และด้วยการหาเสียงว่าจะยกเลิกกฎหมาย 11 ฉบับที่ถูกละเลยว่าเป็น “กฎหมายขายชาติ” เมื่อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ได้อำนาจรัฐเสียเอง กลุ่มทุนเหล่านี้จึงสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มและพรรคพวกของตนได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายเหมือนในยุคอำมาตยาธิปไตย และไม่จำเป็นต้องผลักดันนโยบายผ่านสมาคมธุรกิจ ในยุครัฐบาลทักษิณหน่วยงานที่เคยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายดังเช่นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกลดบทบาทลงไปอย่างมาก นอกจากนี้ สมาคมธุรกิจก็ไม่ค่อยได้ผลักดันนโยบายผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) อีกแล้ว แต่ได้แสดงบทบาทในนามคณะกรรมการร่วม 3 สถาบันภาคเอกชน (กกร.) แทน โดยได้เสนอแนะนโยบายไปยังคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องเสนอผ่านข้าราชการ

แต่การใช้อำนาจรัฐของกลุ่มทุนไทยรักไทยนั้นเป็นการเอื้อกลุ่มของตนมากเกินไป ทำให้ผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องจนในที่สุดนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล สำหรับรัฐบาลใหม่ที่เข้ามานั้นแม้จะดูเหมือนว่าจะพยายามสร้างขีดจำกัดให้แก่ทุนข้ามชาติได้บ้าง แต่ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สามารถสร้างขีดจำกัดได้มากนัก เพราะโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่เป็นระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เอื้อต่อทุนใหญ่ ๆ ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นทุนข้ามชาติไปเกือบหมดแล้วนั้นยังคงดำรงอยู่เป็นส่วนใหญ่ ระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านี้มีทั้งระเบียบกฎเกณฑ์ที่ประเทศไทยประกาศออกมาใช้เองและระเบียบกฎเกณฑ์ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธะที่มีอยู่กับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้ กลุ่มทุนเหล่านี้ก็มีอิทธิพลมากขึ้น พร้อมทั้งจะเคลื่อนไหวให้รัฐกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อตนเองอย่างเปิดเผยมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการรวมตัวกันในนามสภาหอการค้าร่วมของต่างประเทศในประเทศไทย ที่ออกมาคัดค้านการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในช่วงปลายปี พ.ศ. 2549 ถึงต้นปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา

6.2 กรณีศึกษานโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐไทยในช่วงปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา

6.2.1 การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน

แนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่นั้นเป็นนโยบายที่เน้นความสำคัญของตลาด (Market Fundamentalism) โดยที่ตลาดในที่นี้ก็คือภาคธุรกิจทั่วไปที่ประกอบการเพื่อมุ่งหวังผลกำไรสูงสุด นโยบายที่รัฐไทยประกาศใช้เพื่อส่งเสริมการลงทุนไปได้ด้วยดีกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ โดยที่นโยบายต่าง ๆ นั้นก็ได้เป็นการเอื้อเฉพาะนักธุรกิจไทยเท่านั้น แต่เป็นประโยชน์ต่อนักธุรกิจต่างชาติด้วย และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่ผ่านมามีหลายครั้ง บ้างก็สำคัญอย่างหนึ่งก็คือเพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ

การส่งเสริมการลงทุนโดยรัฐไทยนั้นแม้จะมีมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากการมีพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมออกมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 แต่ในช่วงหลัง ๆ ก็มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่นักลงทุนมากขึ้น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนล่าสุดที่ยังมีผลบังคับใช้ก็คือพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2544 การแก้ไขในปี พ.ศ. 2534⁴ เป็นการแก้ไขด้วยการตัดข้อความที่กล่าวถึงภาษีการค้าออกไป และเพิ่มข้อความเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มเข้าไปแทน เพราะในปีนั้นทางรัฐบาลได้นำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า ส่วนการแก้ไขในปี พ.ศ.

⁴ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 201, 21 พฤศจิกายน 2534.

2544⁵ เป็นการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรเพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้นในการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนอีกฉบับหนึ่งที่มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เอื้อต่อการลงทุนของนักธุรกิจมากขึ้นคือพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2534 ด้วยเหตุของการยกเลิกภาษีการค้าและใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทน จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนของการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีการค้ามาเป็นการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีมูลค่าเพิ่มแทน⁶ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2539⁷ นั้นได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของกฎหมายมากพอสมควร มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้หลายมาตรา ผู้วิจัยพิจารณาแล้วพบว่ามีความสำคัญ 5 ประเด็นคือ 1) การเปลี่ยนแปลงคำนิยามต่าง ๆ ให้มีความครอบคลุมมากขึ้น 2) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้สามารถนำเอาที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมได้อย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น 3) การแก้ไขกฎหมายเพื่อทำให้การจัดการและจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมมีความคล่องตัวมากขึ้น 4) การให้อำนาจแก่การนิคมอุตสาหกรรมในการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นศูนย์ได้ และ 5) การเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการและผู้ทำการค้าเพื่อส่งออกในเขตอุตสาหกรรมส่งออก

ปัจจุบันผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออกในเขตอุตสาหกรรมส่งออกนอกจากจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมโดยทั่วไปได้รับแล้ว ยังได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อส่งเสริมการส่งออกอีกด้วย สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเหล่านี้ เช่น 1) การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ พร้อมทั้งส่วนประกอบของสิ่งเหล่านี้ซึ่งต้องใช้เพื่อการผลิตหรือการค้าเพื่อส่งออก และของที่ใช้ในการสร้าง ประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคารในเขตอุตสาหกรรมส่งออก (มาตรา 48) 2) การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับของที่นำเข้าประเทศและนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อการค้าเพื่อส่งออกโดยรวมถึงของที่นำออกจากเขตอุตสาหกรรมส่งออกแห่งหนึ่งไปยังอีกเขตหนึ่งด้วย (มาตรา 49) 3)

⁵ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 110 ก, 30 พฤศจิกายน 2544.

⁶ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 201, 21 พฤศจิกายน 2534.

⁷ ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 54 ก, 22 ตุลาคม 2539.

การได้รับยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับของที่ได้นำเข้าตามข้อ 2) รวมทั้งผลิตภัณฑ์ สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิตในเขตอุตสาหกรรมส่งออก (มาตรา 50) 4) การได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากร สำหรับของที่มีกฎหมายบัญญัติให้ได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากร เมื่อได้ส่งออกนอกประเทศ และถ้าไม่ได้ส่งออกนอกประเทศแต่ได้นำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกก็ให้ได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรด้วย โดยถือเสมือนว่าได้ส่งออกนอกประเทศแล้ว (มาตรา 52) และ 5) การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับของที่ไม่ได้ใช้หรือใช้ไม่ได้ที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งอธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายสั่งให้ทำลายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนด (มาตรา 54)

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 18)^๑ โดยได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนเพิ่มขึ้น สิทธิประโยชน์ที่นักลงทุนได้รับจากระบบคลังสินค้าทัณฑ์บนคือของที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและเก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อส่งออกไปต่างประเทศจะได้รับงดเว้นการเก็บอากรขาเข้าและอากรขาออก ทั้งนี้ไม่ว่าจะส่งออกในสภาพเดิมเหมือนที่นำเข้าหรือในสภาพที่ได้ผลิต ผสม หรือประกอบเป็นอย่างอื่น ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2543 นั้นมีคลังสินค้าทัณฑ์บนเพียง 2 ประเภทคือคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรและประเภทโรงผลิตสินค้า แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2543 แล้ว คลังสินค้าทัณฑ์บนที่กรมศุลกากรกำหนดให้จัดตั้งเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรมีเพิ่มมาอีก 5 ประเภทคือทั้งหมด 1) คลังสินค้าทัณฑ์บนทั่วไป 2) คลังสินค้าทัณฑ์บนทั่วไปสำหรับจัดแสดงสินค้าหรือนิทรรศการ (คสท.) 3) คลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับเก็บน้ำมัน 4) คลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับซ่อมหรือสร้างเรือ และ 5) เขตคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับการค้าเสรีที่ปลอดจากภาระทางภาษีอากร คลังสินค้าทัณฑ์บนเหล่านี้มีการให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกันไป^๒

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 ยังมีบทบัญญัติมาตรา 3 ให้เพิ่มข้อความเกี่ยวกับเขตปลอดอากรเข้าไปในกฎหมาย และได้ให้คำนิยามเขตปลอดอากรไว้ว่า “เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่น

^๑ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก, 17 พฤศจิกายน 2543.

^๒ดูรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในระบบคลังสินค้าทัณฑ์บนเพิ่มเติมได้ใน

ที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ปัจจุบันประเทศไทยมีเขตปลอดอากรหลายแห่ง เช่น เขตปลอดอากรนคร เขตปลอดอากร ปตท. ศรีราชา เขตปลอดอากรป่าไม้สันติ เขตปลอดอากรอมตะนคร เขตปลอดอากรอีสเทิร์นซีบอร์ด และเขตปลอดอากรไฮเทค (บ้านห้วย) สำหรับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรที่มีอยู่ในเขตปลอดอากรนั้นก็มีหลายอย่าง เช่น 1) การยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับของที่ได้นำเข้ามาในประเทศเพื่อนำเข้าไปในเขตปลอดอากร 2) การยกเว้นอากรขาออกสำหรับของที่ปล่อยออกไปจากเขตปลอดอากรเพื่อส่งออกนอกประเทศ 3) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการนำสินค้าจากต่างประเทศเข้าไปในเขตปลอดอากร 4) การยกเว้นภาษีสรรพสามิตสำหรับการนำเข้าและการผลิตของที่ทำในเขตปลอดอากร 5) การยกเว้นภาษีสุรา การปิดแสดมปี และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายยาสูบ และกฎหมายว่าด้วยไฟ สำหรับการนำเข้าและการผลิตในเขตปลอดอากร 6) การใช้อัตราภาษีร้อยละ 0 ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการนำสินค้าในประเทศเข้าไปในเขตปลอดอากร เฉพาะสินค้าที่ต้องเสียอากรขาออก หรือที่ได้รับยกเว้นอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และ 7) สำหรับของที่มีกฎหมายบัญญัติให้ได้รับยกเว้นหรือคืนเงินอากรเมื่อส่งออกนอกประเทศ ถ้านำของนั้นเข้าไปในเขตปลอดอากร ก็ให้ได้รับยกเว้นหรือคืนเงินอากร โดยให้ถือว่าได้ส่งออกนอกประเทศไปแล้ว เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีสิทธิประโยชน์ที่นอกเหนือจากเรื่องภาษีอากรอีก เช่น ในกรณีที่นำของเข้าประเทศหรือนำวัตถุดิบภายในประเทศเข้าไปในเขตปลอดอากรเพื่อผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอย่างอื่นเพื่อที่จะส่งออกไปต่างประเทศ ก็ให้ของนั้นไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพ การประทับตรา หรือเครื่องหมายใด ๆ เป็นต้น¹⁰

ในการประกาศใช้กฎหมายศุลกากรฉบับที่ 18 เมื่อปี พ.ศ. 2543 นั้น ได้มีเหตุผลระบุไว้ตอนหนึ่งว่า “โดยที่ในปัจจุบันการค้าขายระหว่างประเทศได้มีการแข่งขันกันอย่างมาก การสนับสนุน...การส่งออกจึงมีความสำคัญ เนื่องจากการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน...จึงสมควรให้มีเขตปลอดอากรขึ้น...อันเป็นการส่งเสริมการส่งออก...จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เมื่อพิจารณาตามนี้ก็จะเห็นว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์ที่ส่วนหนึ่งเป็นเหตุให้ประเทศ

¹⁰ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติศุลกากร และใน http://www.ieat.go.th/menu06/6.2.8.0.0.0.0.0.0.0_th.php3; <http://www.customs.go.th/TaxPrivilege/TaxPrivilege9/TaxPrivilege9.jsp>.

ต่าง ๆ ต้องแข่งขันกันนั้น ได้ทำให้รัฐต้องประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เป็นการวิ่งไล่กวาดทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ รัฐนั้นเห็นว่าวิธีการช่วยเหลือเกษตรกรเช่นนี้จะนำมาซึ่งความเจริญของประเทศ แต่การที่รัฐมีนโยบายเช่นนี้ก็ถือว่าเป็นการเลือกผู้ชนะไปแล้ว คือเลือกที่จะให้ภาคธุรกิจเป็นผู้ชนะ มูลค่าการส่งออกที่เพิ่มขึ้นนั้นทำให้ตัวเลขความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นได้ก็จริง แต่ไม่ใช่ว่าทุกคนได้ประโยชน์โดยทั่วหน้ากัน มีแต่เกษตรกรเท่านั้นที่ได้ประโยชน์เต็มที่ การให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากภาษีอากรเป็นจำนวนมาก เช่นในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลไทยต้องสูญเสียรายได้ภาษีอากรจากระบบคลังสินค้าทัณฑ์บนมากถึง 21,500 ล้านบาท และจากการขอคืนอากรอีก 14,800 ล้านบาท โดยที่ก่อนหน้านี้ เมื่อปี พ.ศ. 2543 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ยกเลิกการบังคับใช้สัดส่วนปัจจัยและสัดส่วนการส่งออก และบริษัทที่ตั้งอยู่ในเขต 3 ยังคงได้รับยกเว้นอากรนำเข้าสำหรับเครื่องจักรโดยไม่ขึ้นอยู่กับสัดส่วนการส่งออก อีกทั้งบริษัทที่ตั้งอยู่ในเขตอื่นก็ได้รับลดหย่อนร้อยละ 50 ทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้จากการลดหย่อนเหล่านี้ถึง 1,775 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (ชยันต์ ต้นติวัสดาการ, 2549, น. 17-18) น่าคิดว่าถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่สร้างความสมดุลให้มากกว่านี้ โดยไม่ต้องให้สิทธิประโยชน์แก่เกษตรกรมากจนเกินไปนัก ก็คงจะทำให้รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้น และถ้านำเอาเงินเหล่านั้นมาช่วยเหลือภาคสังคมที่อยู่นอกภาคธุรกิจ ก็น่าจะช่วยแก้ปัญหาการกระจายรายได้ได้พอสมควร

นอกจากเกษตรกรจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากกฎหมายของไทยแล้ว การที่ประเทศไทยได้มีพันธะหรือข้อตกลงกับต่างประเทศก็ได้ทำให้นักธุรกิจที่เป็นผู้นำเข้ามีช่องทางที่จะได้รับสิทธิพิเศษทางศุลกากรตามความตกลงเหล่านั้นได้อีก สิทธิพิเศษทางศุลกากรเหล่านี้ เช่น

- 1) การลดอัตราอากรศุลกากรสำหรับผลิตภัณฑ์ตามความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการร่วมทุนของอาเซียน
- 2) การลดอากรสำหรับของที่นำเข้าซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษตามความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศกำลังพัฒนา
- 3) การลดและยกเว้นอากรตามความตกลงว่าด้วยการใช้มาตรการกำหนดอัตราอากรร่วมเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน
- 4) การลดอากรสำหรับส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบที่นำเข้าเพื่อประกอบหรือผลิตเป็นยานบกในโครงการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เฉพาะยี่ห้อและรุ่นของอาเซียน ตามความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน
- 5) การยกเว้นและลดอากรสำหรับของนำเข้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศที่เป็นภาคีของข้อตกลงมาร์ราเกชที่จัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น

6) การลดอัตราอากรศุลกากรสำหรับผลิตภัณฑ์ตามโครงการความร่วมมือทางอุตสาหกรรมของอาเซียน¹¹

6.2.2 การจัดตั้งสถาบันอุตสาหกรรมเฉพาะทาง

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้เอื้อต่อภาคธุรกิจมากขึ้นยังมีอีกมาก แม้แต่ทางด้านตลาดหลักทรัพย์ ในปี พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ เพื่อลดความยุ่งยากในกระบวนการนำธุรกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์ และมีการสนับสนุนบริษัทจำนวนมากให้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 200) นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่เป็นสถาบันอุตสาหกรรมเฉพาะทางขึ้นอีกด้วย แต่เดิมนั้นสถาบันอิสระที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมมักจะจัดตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น เช่นสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันไทย-เยอรมัน แต่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีการจัดตั้งสถาบันอุตสาหกรรมเฉพาะทางขึ้นอีกหลายสถาบัน เช่น สถาบันสิ่งทอ สถาบันอาหาร สถาบันยานยนต์ สถาบันไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ และสถาบันเหล็กและเหล็กกล้า เป็นต้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ สถาบันเหล่านี้โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้น และในระยะเริ่มแรกซึ่งอาจเป็นเวลา 5-6 ปี ก็ได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐ โดยมีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าในระยะยาวสถาบันเหล่านี้จะพึ่งพาตนเองทางการเงินได้ หน้าที่สำคัญของสถาบันเหล่านี้คือ การช่วยส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ เช่นการสนับสนุนทางวิชาการและเทคโนโลยีเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการปรับปรุงคุณภาพของสินค้า การส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร การช่วยจัดระบบการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ การให้บริการทางด้านการทดลองและการให้คำปรึกษาทางเทคนิค การติดตามและเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลทั้งทางด้านการผลิตและการตลาด เช่น ความเคลื่อนไหวของตลาดทั้งในและต่างประเทศ ระเบียบกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในประเทศคู่แข่งที่สำคัญ สถาบันอุตสาหกรรมเฉพาะทางยังได้ดำเนินการจัดการวิจัยและจัดการสัมมนาเพื่อประเมินสถานการณ์ของอุตสาหกรรมต่าง ๆ และเป็นผู้รายงานปัญหาของผู้ประกอบอุตสาหกรรมต่อผู้กำหนดนโยบายของรัฐ (สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ, 2545, น. 13-14)

¹¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน <http://www.customs.go.th/TaxPrivilege/>

จุดประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเพื่อให้สถาบันเหล่านี้ได้เป็นแกนนำในการผลักดันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหล่านี้ เพราะก่อนหน้านี้ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่นักธุรกิจและนักวิชาการเสนอบางครั้งไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีผู้ที่คอยติดตามอย่างใกล้ชิด สถาบันที่ตั้งขึ้นจึงมีหน้าที่ติดตามและผลักดันข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเหมาะสม อีกทั้งคอยทำหน้าที่ประสานงานกับสถานประกอบการซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก (สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ, 2545, น. 14)

สถาบันเหล่านี้มีลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างกันอยู่บ้าง อย่างเช่น สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาตินั้นมุ่งเน้นการยกระดับการเพิ่มผลผลิตให้แก่สถานประกอบการในหลายสาขาและให้บริการแก่กิจการประเภทอื่นนอกเหนือจากสถานประกอบการอุตสาหกรรมด้วย ทั้งนี้เพื่อยกระดับความสามารถในการผลิตของกิจการเหล่านั้นตามจุดประสงค์หลักของสถาบัน สถาบันไทย-เยอรมันก็ให้บริการทางเทคนิคแก่อุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากเกี่ยวข้องกับโลหะและเครื่องจักรกล แต่การให้บริการของสถาบันนี้ก็ครอบคลุมหลายกลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่นอกกลุ่มโลหะและเครื่องจักรกลด้วย เช่นผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก อาหารและเครื่องดื่ม และเคมีภัณฑ์ ส่วนสถาบันอาหาร สถาบันสิ่งทอ สถาบันไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ สถาบันยานยนต์ และสถาบันเหล็กและเหล็กกล้าเป็นสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะทางมากกว่าเพราะมุ่งเน้นให้บริการแก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตนเป็นหลัก (สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ, 2545, น. 14)

นอกจากนี้ ยังมีสถาบันหรือสำนักงานที่เป็นหน่วยราชการซึ่งสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาโดยให้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่นสถาบันวิจัยยางภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรมสนับสนุนภายใต้สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น (สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ, 2545, น. 17)

6.2.3 การส่งเสริมการลงทุนโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่การส่งเสริมการลงทุนโดยตรง ปัจจุบันคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้จัดตั้งสำนักงานในต่างจังหวัดที่เรียกว่า “ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุน”¹² ประจำอยู่ใน 7 จังหวัด คือเชียงใหม่ พิษณุโลก นครราชสีมา ขอนแก่น ชลบุรี สงขลา และสุราษฎร์ธานี และมีสำนักงานในต่างประเทศ¹³ อีก 7 แห่งอยู่ในเมือง

¹²ดูรายละเอียดใน http://www.boi.go.th/thai/about/regional_offices.asp.

¹³ดูรายละเอียดใน http://www.boi.go.th/thai/about/overseas_offices.asp.

แฟรงก์เฟิร์ต เยอรมนี, นิวยอร์กและลอสแอนเจลิส สหรัฐอเมริกา, ปารีส ฝรั่งเศส, โตเกียวและโอซาก้า ญี่ปุ่น และเซี่ยงไฮ้ จีน ในที่นี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอสถิติเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนในรอบ 11 ปีที่ผ่านมา เพื่อเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นบทบาทของรัฐบาลไทยในการส่งเสริมการลงทุนของนักธุรกิจ

ตารางที่ 6.1

สถิติการขอรับการส่งเสริมและการอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2539-2549

พ.ศ.	การขอรับการส่งเสริม		การอนุมัติให้การส่งเสริม	
	จำนวนราย	เงินลงทุน (ล้านบาท)	จำนวนราย	เงินลงทุน (ล้านบาท)
2539	1,198	834,673	975	531,952
2540	883	432,428	920	482,892
2541	687	241,600	647	287,300
2542	891	186,600	683	162,400
2543	1,030	355,300	1,116	279,200
2544	891	190,700	820	266,300
2545	788	262,500	721	162,500
2546	961	304,700	840	283,800
2547	1,203	637,200	1,226	600,800
2548	1,321	673,700	1,254	571,300
2549	1,357	514,300	1,220	373,500

ที่มา: 1) ข้อมูล พ.ศ. 2539-2546 มาจาก ประสิทธิ์ เอกบุตร และคนอื่น ๆ (2548, น. 10)

2) ข้อมูลการขอรับการส่งเสริม พ.ศ. 2547-2549 มาจาก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (http://www.boi.go.th/thai/download/boi_statistics/29/0612_net.pdf)

3) ข้อมูลการอนุมัติ พ.ศ. 2547-2549 มาจาก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (http://www.boi.go.th/thai/download/boi_statistics/29/0612_app.pdf)

ข้อมูลในตารางที่ 6.1 แสดงสถิติการขอรับและการให้การอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนในรอบ 11 ปีที่ผ่านมา จากการคำนวณโดยผู้วิจัย พบว่าสัดส่วนของโครงการที่ได้รับการอนุมัตินั้นสูงถึงประมาณร้อยละ 94 ของจำนวนโครงการที่ขอรับการลงทุนทั้งหมด และถ้าสังเกตให้ดีจะพบว่าในบางปีนั้นจำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติให้การส่งเสริมนั้นมีมากกว่าโครงการที่ขอรับการส่งเสริมเสียอีก ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าโดยปกติแล้วทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะใช้เวลาภายใน 40-90 วันทำการในการพิจารณาอนุมัติ โดยขึ้นอยู่กับขนาดของโครงการ ดังนั้นโครงการที่ขอรับการส่งเสริมในปีหนึ่ง จึงอาจจะได้รับการอนุมัติในปีหนึ่งก็ได้

ตารางที่ 6.2

สถิติการออกบัตรส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2539-2549

พ.ศ.	จำนวนราย	โครงการคนไทย 100%	โครงการต่างชาติ 100%	โครงการร่วม ทุนระหว่างไทย กับต่างชาติ	ทุนจดทะเบียน ต่างชาติ (ล้านบาท)
2539	942	411	126	405	41,540
2540	836	332	155	349	40,119
2541	569	145	150	274	42,932
2542	554	122	191	241	23,127
2543	785	199	237	349	20,131
2544	766	216	259	291	25,833
2545	797	238	262	297	32,537
2546	717	215	231	271	16,128
2547	1,053	369	324	360	18,700
2548	1,133	380	349	404	25,700
2549	1,146	383	364	399	25,900

ที่มา: 1) ข้อมูล พ.ศ. 2539 -2546 มาจาก ประสิทธิภาพ เอกบุตร และคนอื่น ๆ (2548, น. 10)

2) ข้อมูล พ.ศ. 2547 -2549 มาจาก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(http://www.boi.go.th/thai/download/boi_statistics/29/0612_cer_pdf)

การออกบัตรส่งเสริมการลงทุนเป็นขั้นตอนที่ต่อจากการอนุมัติให้การส่งเสริม ข้อมูลในตารางที่ 6.2 แสดงให้เห็นสถิติการออกบัตรส่งเสริมการลงทุนในรอบ 11 ปีที่ผ่านมา เมื่อคำนวณจากข้อมูลในตารางนี้ พบว่าสัดส่วนของโครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริมต่อโครงการที่ได้รับอนุมัติอยู่ที่ร้อยละ 89 ซึ่งก็ถือว่าสูง การที่โครงการซึ่งได้รับอนุมัติจะได้รับบัตรส่งเสริมหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าของโครงการผู้ยื่นขอรับการส่งเสริมนั้นพร้อมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดหรือไม่ ถ้าพร้อมก็จะแจ้งยืนยันและต้องส่งรายงานผลการเริ่มปฏิบัติงานเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอีกครั้ง จากนั้นคณะกรรมการจึงจะพิจารณาออกบัตรส่งเสริมให้

เมื่อพิจารณาการกระจายผู้ถือหุ้นจากข้อมูลในตารางที่ 6.2 นั้นก็พบว่าจากจำนวนโครงการที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด 9,298 โครงการนั้น แบ่งเป็นโครงการคนไทย 100% จำนวน 3,010 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 32 ของโครงการทั้งหมด โครงการต่างชาติ 100% จำนวน 2,648 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 29 และโครงการร่วมทุนระหว่างคนไทยกับชาวต่างชาติ 3,640 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 39 เมื่อดูมูลค่าเงินลงทุนของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมในช่วงปี พ.ศ. 2543-2547 ปรากฏว่าโครงการคนไทย 100% มีมูลค่าเงินลงทุน 473,383 ล้านบาท โครงการต่างชาติ 100% มีมูลค่าเงินลงทุน 514,034 ล้านบาท และโครงการร่วมทุนมีมูลค่าเงินลงทุน 594,661 ล้านบาท¹⁴

สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ (2545, น. 42) กล่าวไว้ว่าถ้าคิดตามทุนจดทะเบียน การลงทุนจากต่างประเทศนั้นมีอยู่ประมาณครึ่งหนึ่งของการลงทุนทั้งหมดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สำหรับโครงการร่วมทุนซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น แม้บางบริษัทจะมีคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ แต่อำนาจการบริหารกิจการก็มักจะตกอยู่กับผู้แทนของบริษัทร่วมทุนจากต่างประเทศ เพราะว่าการถือหุ้นของคนไทยมีการกระจาย ในขณะที่นักลงทุนต่างชาติมีอยู่ไม่กี่ราย จึงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และมีอำนาจในการบริหารควบคุมกิจการ

ประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะตั้งข้อสังเกตไว้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจที่เชื่อมโยงกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนก็คือการที่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนนั้น แม้จะมองได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุน แต่ก็มิชอบพอรองได้เหมือนกันถ้านายกรัฐมนตรีมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องขอรับการส่งเสริมด้วย ดังกรณีที่มีข้อครหาเรื่องการที่คณะกรรมการ

¹⁴มูลค่าเงินลงทุนในช่วงปี พ.ศ. 2543-2547 นี้ ผู้วิจัยคำนวณจากข้อมูลใน ชนินทร์ มีโกศล, 2548, น. 127.

ได้มีมติให้การส่งเสริมการลงทุนโครงการดาวเทียม ไอพีสตาร์ของบริษัทชินแซทเทลไลท์ ซึ่งทำให้บริษัทดังกล่าวได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลานานถึง 8 ปี คิดเป็นเงินสูงถึง 16,459 ล้านบาท กรณีนี้ได้ถูกนักวิชาการหลายท่านเช่น เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2547, น. 8) สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2547ก, น. 63-65; 2547ข, น. 109 -110) และ นิพนธ์ พัวพงศกร (2547, น. 123) วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับเครือข่ายของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรเพราะบริษัทนั้นมีลูก ๆ ของพันตำรวจโททักษิณถือหุ้นอยู่เป็นจำนวนมาก กรณีนี้นอกจากจะมองได้ว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนแล้ว ยังอาจได้มองว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่สุจริตได้ด้วย เนื่องจากโดยปกตินั้นการส่งเสริมการลงทุนมีไว้เพื่อจูงใจให้นักลงทุนได้ตัดสินใจลงทุน แต่โครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการที่มีการตัดสินใจลงทุนไปแล้ว ได้มีการกำหนดวงเงินลงทุนแล้ว ได้กู้เงินจากต่างประเทศแล้ว ได้กำหนดเวลาที่จะให้บริการและมีการทำการตลาดไว้เรียบร้อยแล้ว โครงการนี้จึงไม่น่าจะเข้าข่ายเป็นโครงการที่สมควรได้รับการส่งเสริมการลงทุน (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2547ก, น. 64)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ข้าราชการระดับสูงบางคนในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเข้าไปถือหุ้นหรือเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทที่ได้รับบัตรส่งเสริม หากการถือหุ้นและการเป็นกรรมการเกิดขึ้นก่อนที่บริษัทจะขอบัตรส่งเสริมการลงทุน ก็อาจมีการใช้อำนาจและอิทธิพลในการอนุมัติบัตรส่งเสริมการลงทุนหรืออาจผ่อนปรนเงื่อนไขให้ และบริษัทที่ได้รับบัตรเสริมนั้นก็มักจะตอบแทนข้าราชการระดับสูงด้วยทรัพย์สินเงินทอง หรือด้วยการให้หุ้นโดยเสนหา (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2536, น. 179)

6.2.4 การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลไทยนั้นนอกจากจะมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนภาคธุรกิจโดยเฉพาะอุตสาหกรรมของคนไทยแล้ว ยังมีจุดประสงค์สำคัญไม่แพ้กันอีกอย่างหนึ่งอยู่ที่การดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศด้วย การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) “เป็นธุรกรรมการลงทุนซึ่งมีเสถียรภาพที่ผู้ลงทุนที่มีถิ่นฐานในประเทศหนึ่งมีต่อธุรกิจที่มีถิ่นฐานในอีกประเทศหนึ่ง โดยผู้ลงทุนมีส่วนในการบริหารธุรกิจนั้น ๆ ทั้งที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลและส่วนบุคคล” (ประสิทธิ์ เอกบุตร และคนอื่น ๆ, 2548, น. 17) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนี้ประกอบด้วย 1) เงินลงทุนในเรือนหุ้น (Equity Capital) ซึ่งหมายถึงการลงทุนด้วยการถือหุ้นในกิจการ โดยมีสัดส่วนการถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป หรือมีสิทธิในการร่วมบริหารกิจการ 2) เงินกู้จากบริษัทแม่หรือบริษัทในเครือ (Loans from Affiliates) ยกเว้นการ

กู้ยืมกันเองในบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซึ่งจัดเป็นเงินกู้ยืมอื่น ๆ แทน และ 3) กำไรที่นำกลับมาลงทุน (Reinvested Earnings) ซึ่งหมายถึงรายได้ในรูปของเงินปันผลของผู้มาลงทุนโดยตรงที่สมควรได้รับตามสัดส่วนการถือหุ้นในกิจการนั้นๆ หรือรายได้ของสาขาที่ไม่ส่งกลับให้ผู้ลงทุน แต่ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ได้รวบรวมกำไรที่นำกลับมาลงทุนไว้ในเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (ประสิทธิ์ เอกบุตร และคนอื่น ๆ, 2548, น. 17)

ตารางที่ 6.3

มูลค่าการลงทุนโดยตรงสุทธิ (ไม่รวมภาคธนาคาร) จำแนกตามประเทศผู้ลงทุน พ.ศ. 2531-2548

หน่วย: ล้านบาท

พ.ศ.	ญี่ปุ่น	สหรัฐฯ	อียู	อาเซียน	ฮ่องกง	ไต้หวัน	เกาหลีใต้	ออสเตรเลีย	สวิสฯ	อื่น ๆ	รวม
2531	14,608	3,185	2,294	1,657	2,795	3,136	305	42	558	-616	27,964
2532	18,762	5,020	4,081	2,789	5,716	5,062	254	113	1,228	2,473	45,698
2533	27,931	6,154	4,413	6,670	7,027	7,160	448	120	736	3,996	64,695
2534	15,593	5,919	4,215	6,595	11,566	2,754	296	1,824	1,223	1,404	51,389
2535	8,680	11,789	7,285	7,231	14,549	2,221	262	169	777	728	53,691
2536	7,733	7,236	6,155	1,535	4,898	1,237	369	214	275	14,160	43,812
2537	3,091	3,909	3,051	4,964	8,004	2,074	323	271	673	6,881	33,241
2538	13,856	6,471	4,479	4,101	6,948	2,405	308	627	397	10,290	49,887
2539	13,250	10,870	4,256	7,921	5,444	3,492	628	864	1,316	9,431	57,472
2540	42,370	25,836	10,713	10,670	14,817	4,605	913	3,824	3,942	5	117,996
2541	60,477	51,798	37,568	24,052	16,571	4,072	2,799	1,526	3,079	7,946	209,888
2542	18,560	24,137	51,943	21,350	8,862	4,581	204	490	2,266	2,199	134,592
2543	35,493	25,575	20,968	16,338	13,355	6,286	-167	1,112	1,338	-5,012	115,286
2544	61,143	2,735	8,807	73,263	7,267	5,068	1,094	161	1,734	11,369	172,640
2545	27,298	-10,134	-17,828	52,760	1,087	3,144	1,781	-591	663	-13,250	44,929
2546	33,643	-7,285	1,083	27,982	14,168	3,274	1,153	451	2,300	760	77,529
2547	27,578	-1,556	2,905	13,380	2,281	4,621	1,403	3,453	3,190	-24,560	33,094
2548	24,887	9,401	22,594	14,491	9,504	5,457	1,551	1,500	2,413	23,856	115,665

ที่มา: 1) ข้อมูล พ.ศ. 2531-2543 มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย (อ้างอิงใน สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ, 2545)

2) ข้อมูลปี 2544 -2548 มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย (2549ข)

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 นั้นเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก ในปี พ.ศ. 2525 มูลค่าเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิ (ไม่รวมภาคธนาคาร) มีเพียง 4,331 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 9,044 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2530 (สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และ คนอื่น ๆ, 2545, น. 94) แต่จากข้อมูลในตารางที่ 6.3 จะเห็นว่ามูลค่าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิเพิ่มสูงขึ้นอีกมากเป็น 27,964 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าจากระดับในปี พ.ศ. 2530 เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนั้นมาจากญี่ปุ่นมากที่สุด รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา ข้อมูลในตารางนี้ผู้วิจัยนับรวมเงินลงทุนจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเดียว และนับรวมเงินลงทุนจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าไว้ในกลุ่มเดียวกัน ผู้ที่สนใจรายละเอียดเพิ่มเติมเป็นรายประเทศโปรดดูในแหล่งอ้างอิงท้ายตาราง

จะเห็นว่ามูลค่าเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2548 มีค่าเป็นบวกทุกปี ซึ่งหมายความว่าเงินลงทุนที่นักลงทุนต่างชาตินำเงินเข้ามามีมากกว่าเงินที่พวกเขาส่งกลับออกไป

ปัจจัยระหว่างประเทศที่สำคัญที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการไหลเข้าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอย่างมากในปี พ.ศ. 2531 คือผลของการประชุมพลาซ่าแอ็กคอร์ดที่ทำให้เงินเยนของญี่ปุ่นมีค่าสูงขึ้นเมื่อเทียบกับเงินสกุลสำคัญเช่นดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ขณะที่ค่าเงินของประเทศไทยก็อ่อนตัวลง ญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียจึงย้ายฐานการผลิตเข้ามาประเทศไทย ส่วนในประเทศไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยมากขึ้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งได้เป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกชาติชายได้ประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า และในปีต่อมา ปัจจัยทางด้านการเมืองระหว่างประเทศก็เอื้ออำนวยด้วย คือสงครามเย็นซึ่งดำเนินมาอย่างยาวนานได้สิ้นสุดลง ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ประกอบกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของไทย เช่นการมีแรงงานที่ค่อนข้างมีคุณภาพแต่ราคาถูก การมีวัตถุดิบพร้อม การมีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่นไฟฟ้า ประปา ที่รัฐบาลจัดเตรียมไว้ให้เพียงพอเพียง และนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ ล้วนเป็นเหตุปัจจัยที่ร่วมผลักดันให้มีการดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

ธุรกิจอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่นเสื้อผ้า รองเท้า ของเด็กเล่น และอิเล็กทรอนิกส์เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในต้นพุทธทศวรรษ 2530 แต่ต่อมาเนื่องจากค่าแรงได้เริ่มสูงขึ้น นักลงทุนจึงเริ่มเคลื่อนย้ายฐานการผลิตไปประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีค่าแรงถูกกว่า อุตสาหกรรมข้างต้นเริ่มชะลอตัวลงตั้งแต่ พ.ศ. 2534 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 198) จะเห็นว่า

มูลค่าเงินลงทุนโดยตรงจากหลายประเทศเช่นญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ไต้หวัน เกาหลีใต้ ได้เริ่มลดลง ในปี พ.ศ. 2534 หลังจากที่สูงขึ้นเมื่อสองสามปีก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะญี่ปุ่นนั้นลดลงมาก

มูลค่าของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นมากอีกครั้งหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ยิ่งเมื่อดูตารางที่ 6.4 ในช่อง “FDI Inflow” ซึ่งเป็นมูลค่าเงินลงทุนที่ไหลเข้าอย่างเดียวยังไม่ได้หักเงินทุนที่ไหลออกยิ่งเห็นชัดเจนมาก ภายในช่วงเวลา 3 ปีนับจากปี พ.ศ. 2540-2542 เงินลงทุนโดยตรงที่ไหลเข้ามีมูลค่ามากกว่าเงินลงทุนโดยตรงที่เข้ามาในช่วงประมาณ 9 ปีก่อนหน้านั้นเสียอีก คือมีมูลค่ามากกว่ามูลค่ารวมจากปี พ.ศ. 2531 จนถึงปี พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยรุ่งเรือง การที่เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในช่วงหลังเกิดวิกฤติมีมูลค่าสูงเช่นนี้เป็นเพราะว่าเงินทุนที่เข้ามาเหล่านี้เกือบทั้งหมดเข้ามาซื้อกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหา ไม่ได้เข้ามาลงทุนในกิจการใหม่ นักลงทุนที่เข้ามาในช่วงหลังวิกฤตินี้แบ่งได้ 3 กลุ่มใหญ่ กลุ่มแรกซึ่งส่วนใหญ่มาจากยุโรปและสิงคโปร์ได้เข้ามาซื้อกิจการของธุรกิจการเงินซึ่งรวมทั้งธนาคาร 4 แห่งและบริษัทหลักทรัพย์ที่มีอยู่เกือบทั้งหมด สำหรับธุรกิจประกันภัยนั้นนักลงทุนต่างชาติเข้ามาซื้อไปร้อยละ 50 เพราะกฎหมายไม่อนุญาตให้ซื้อได้มากกว่านี้ กลุ่มที่สองซึ่งมาจากญี่ปุ่นได้เข้ามาซื้อหุ้นของหุ้นส่วนเดิมที่เป็นคนไทยในกิจการอุตสาหกรรมที่ผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้ายี่ห้อต่าง ๆ เช่น เนชั่นเนล มัตสึชิตะ ชัมซุง และเอ็นอีซี และในกิจการอุตสาหกรรมที่ผลิตรถยนต์ยี่ห้อต่าง ๆ เช่น ฮอนด้า นิสสัน และโตโยต้า และกลุ่มที่สามส่วนใหญ่มาจากยุโรป ได้เข้ามาซื้อธุรกิจขายปลีกของห้างต่าง ๆ เช่น เทสโก้ เอโฮล คาร์ฟู และคาสโน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, 2546, น. 217)

แม้เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิจะมีค่าเป็นบวกมาโดยตลอด แต่ถ้าพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 6.4 ก็พบว่าในช่วงหลัง ๆ มานี้ นักลงทุนต่างชาติมีแนวโน้มที่จะส่งเงินกลับประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนเงินลงทุนที่ส่งกลับในช่วง 5 ปีสุดท้ายในตารางซึ่งสูงเกินครึ่งหนึ่งของเงินลงทุนที่นำเข้า โดยสัดส่วนเงินลงทุนที่ส่งกลับต่อเงินลงทุนที่นำเข้าในปี พ.ศ. 2543, 2544, 2545, 2546 และ 2547 นั้นมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 55, 57, 86, 76 และ 89 ตามลำดับ การที่นักลงทุนส่งเงินกลับประเทศในสัดส่วนที่สูงมากใน 3 ปีหลังสุดในตารางที่ 5.4 ทำให้เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิมีมูลค่าน้อยลงอย่างมากใน 3 ปีดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่เงินลงทุนที่ไหลเข้าในช่วงนี้มีมูลค่าสูงยิ่งกว่าช่วงหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ 2-3 ปีแรกด้วยซ้ำ และเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงหลังนี้นักลงทุนต่างชาติได้ส่งเงินกลับในรูปของกำไรและเงินปันผลมากขึ้นเช่นกัน

ตารางที่ 6.4

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศภาคเอกชน พ.ศ. 2538-2547

พ.ศ.	Net FDI (ล้านบาท)	FDI Inflow (ล้านบาท)	FDI Outflow (ล้านบาท)	Income On Equity (ล้านบาท)	Net FDI ภาค บริการ (ล้านบาท)	สัดส่วน FDI Outflow ต่อ FDI Inflow	สัดส่วน Income on Equity ต่อ FDI Inflow
2538	49,887	75,991	-26,104	-42,581	2,186	0.34	0.56
2539	57,472	99,733	-42,261	-54,305	3,162	0.42	0.54
2540	117,696	165,143	-47,447	-47,203	9,079	0.29	0.29
2541	209,888	284,938	-75,050	-57,357	11,475	0.26	0.20
2542	134,592	200,742	-66,150	-58,367	18,207	0.33	0.29
2543	115,286	256,282	-140,996	-61,320	18,697	0.55	0.24
2544	172,640	398,519	-225,879	-81,515	6,922	0.57	0.20
2545	44,929	322,189	-277,260	-98,811	27,416	0.86	0.31
2546	77,529	317,718	-240,189	-121,801	-556	0.76	0.38
2547	33,094	304,111	-271,017	-139,073	9,078	0.89	0.46

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (อ้างถึงใน ประสิทธิ์ เอกบุตร และคนอื่น ๆ, 2548, น. 17)

หมายเหตุ: 1) Net FDI หมายถึงเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิ

2) FDI Inflow หมายถึงเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่นักลงทุนนำเข้ามาลงทุนในประเทศไทย

3) FDI Outflow หมายถึงเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่นักลงทุนส่งกลับออกไปต่างประเทศ

4) Income on Equity หมายถึงเงินที่ส่งกลับออกไปต่างประเทศในรูปของกำไรและเงินปันผล

6.2.5 ผลลัพธ์ของนโยบายส่งเสริมการลงทุน

เพื่อชี้ให้เห็นว่านโยบายของประเทศไทยในการส่งเสริมการลงทุน ได้มีส่วนส่งผลอย่างไรต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงตัวเลขเศรษฐกิจมหภาคบางอย่าง

ที่สำคัญ เช่นตัวเลขการขยายตัวของการส่งออกและนำเข้า จากตารางที่ 6.5 แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ถึงปี พ.ศ. 2540 แม้มูลค่าการส่งออกจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่มูลค่าการนำเข้าก็สูงขึ้นยิ่งกว่า ทำให้มีการขาดดุลการค้าตลอด 10 ปีนั้น ซึ่งส่งผลให้มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดด้วย เพราะดุลการค้าเป็นส่วนที่สำคัญในดุลบัญชีเดินสะพัด

ตารางที่ 6.5

มูลค่าการนำเข้า การส่งออก ดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน
และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ราคาตลาด) พ.ศ. 2531-2548

หน่วย: ล้านบาท

พ.ศ.	การนำเข้า c.i.f.	การส่งออก f.o.b.	การนำเข้า +ส่งออก	ดุลการค้า	ดุลบัญชี เดินสะพัด	ดุลการ ชำระเงิน	GDP(ราคา ตลาด)
2531	-498,872.6	399,230.2	898,102.8	-99,642.4	-46,443.8	40,489.7	1,559,804
2532	-647,416.0	509,924.9	1,157,340.9	-137,491.1	-70,741.5	111,455.0	1,856,992
2533	-838,342.0	583,206.3	1,421,548.3	-255,135.7	-186,184.2	97,231.0	2,183,545
2534	-967,808.0	720,545.0	1,688,353.0	-247,263.0	-193,263.0	105,776.0	2,506,635
2535	-1,020,582.0	815,202.0	1,835,784.0	-205,380.0	-160,074.0	77,113.1	2,830,914
2536	-1,143,108.0	921,433.0	2,064,541.0	-221,675.0	-161,129.0	98,791.0	3,165,222
2537	-1,344,831.0	1,118,049.0	2,462,880.0	-226,782.0	-203,153.0	104,827.0	3,629,341
2538	-1,755,456.0	1,381,660.0	3,137,116.0	-373,796.0	-338,346.0	179,530.0	4,186,212
2539	-1,796,549.0	1,378,902.0	3,175,451.0	-417,647.0	-372,159.0	54,608.0	4,611,041
2540	-1,874,598.0	1,789,833.0	3,664,431.0	-84,765.0	-40,222.0	-299,210.0	4,732,610
2541	-1,677,593.0	2,181,082.0	3,859,035.0	503,129.0	592,170.0	57,623.0	4,626,447
2542	-1,800,131.0	2,150,049.0	3,950,180.0	349,918.0	469,988.0	172,695.0	4,632,132
2543	-2,513,501.0	2,730,943.0	5,244,444.0	217,442.0	371,512.0	-58,440.0	4,904,725
2544	-2,695,582.0	2,807,868.0	5,503,450.0	112,286.0	276,390.0	57,566.0	5,100,671
2545	-2,719,439.0	2,837,663.0	5,557,102.0	118,224.0	302,029.0	180,821.0	5,446,043
2546	-3,077,529.0	3,233,116.0	6,310,645.0	155,587.0	329,180.0	2,179.0	5,930,362
2547	-3,764,009.0	3,822,802.0	7,586,811.0	58,973.0	274,964.0	229,927.0	6,489,800
2548	-4,740,442.0	4,400,726.0	9,141,168.0	-339,716.0	-144,442.0	221,437.0	7,087,700

ที่มา: 1) ข้อมูล พ.ศ. 2531-2544 มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย (อ้างถึงใน สมศักดิ์

แต่บุญเลิศชัย และคนอื่นๆ, 2545, น. 47-48)

2) ข้อมูล พ.ศ. 2545-2548 มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย (2549ข)

การขยายตัวของการส่งออกที่ต่อเนื่องยาวนานหลายปีได้หยุดชะงักลงเมื่อปี พ.ศ. 2539 ก่อนที่ประเทศไทยจะประสบวิกฤติเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงในปีต่อมา หลังจากนั้นการส่งออกก็ค่อย ๆ ดีขึ้นอีก ขณะที่การนำเข้าก็ลดลงเฉพาะ 2-3 ปีแรกที่กำลังอยู่ในช่วงวิกฤติเท่านั้น ต่อมาการนำเข้าก็ได้เพิ่มสูงขึ้นอีกครั้ง

การที่มูลค่าการนำเข้ายังคงสูงอยู่มากนั้น เป็นเพราะว่าในปัจจุบันแม้จะนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปลดลง แต่ก็ยังนำเข้าสินค้าทุน สินค้าชิ้นกลางและวัตถุดิบมากขึ้น ในปัจจุบันสินค้าทุนมีมูลค่าเกือบครึ่งหนึ่งของสินค้านำเข้าทั้งหมด ขณะที่มูลค่าการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ก็ยังสูง เช่นในปี พ.ศ. 2544 มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 11.5 ของสินค้านำเข้าทั้งหมด (สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ, 2545, น. 37)

โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการพึ่งพาและเชื่อมโยงเข้ากับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากสัดส่วนมูลค่าของการส่งออกและนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก จากข้อมูลในตารางที่ 6.6 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของมูลค่าการส่งออกและนำเข้าอยู่ที่ 57.58 ได้เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่ามาเป็น 128.97 ในปี พ.ศ. 2548 ปี พ.ศ. 2543 นับเป็นปีแรกที่สัดส่วนของการส่งออกและนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมมีค่าสูงเกินร้อยละ 100 ถือกันว่าตัวเลขสัดส่วนดังกล่าวนี้เป็นดัชนีชี้วัดระดับของการเปิดประเทศ ยิ่งตัวเลขนี้มีค่าสูงขึ้นเพียงใด ก็ถือว่ามียกระดับการเปิดประเทศกว้างขึ้นเพียงนั้น ความจริงแล้วตัวเลขนี้ยังไม่ได้นับรวมการค้าบริการเข้าด้วย ถ้าวรวมการค้าบริการเข้าไปจะทำให้ตัวเลขนี้สูงขึ้นอีก เช่นในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งมีสัดส่วนของการค้าต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมอยู่ที่ 107.90 นั้น ถ้าวรวมการค้าบริการเข้าด้วยก็จะมีสัดส่วนสูงถึง 126.45 (สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และคนอื่น ๆ, 2545, น. 33)

ระดับการเปิดประเทศนั้น นอกจากจะดูได้จากการค้าระหว่างประเทศแล้ว ยังดูได้จากด้านการเงินด้วย ระดับการเปิดประเทศทางการเงินนั้นพิจารณาจากสัดส่วนระหว่างยอดรวมมูลค่าของสินทรัพย์และหนี้สินต่างประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เมื่อพิจารณาระดับการเปิดประเทศทางการเงินของไทยพบว่าระดับการเปิดประเทศทางการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2543-2547 นั้นสูงกว่าระดับการเปิดประเทศทางการเงินการค้าเสียอีก โดยระดับการเปิดประเทศทางการเงินนั้นอยู่ที่ 137.2, 139.1, 128.3, 127.3 และ 121.5 ในปี พ.ศ. 2544-2547 ตามลำดับ (โปรดเปรียบเทียบกับระดับการเปิดประเทศด้านการค้าในตารางที่ 6.6)

ตารางที่ 6.6
 สัดส่วนของมูลค่าการส่งออกและการนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์
 มวลรวมภายในประเทศ พ.ศ. 2531-2548

หน่วย: ร้อยละ

พ.ศ.	การส่งออก/GDP	การนำเข้า/GDP	การส่งออกและนำเข้า/GDP
2531	25.69	31.98	57.58
2532	27.46	34.86	62.32
2533	26.71	38.39	65.10
2534	28.75	38.61	67.36
2535	28.80	36.05	64.85
2536	29.11	36.11	65.23
2537	30.81	37.05	67.86
2538	33.01	41.93	74.94
2539	29.90	38.96	68.87
2540	37.82	39.61	77.43
2541	47.14	36.27	83.41
2542	46.42	38.86	85.28
2543	55.68	51.25	106.93
2544	55.05	52.85	107.90
2545	52.11	49.93	102.04
2546	54.52	51.89	106.41
2547	58.90	58.00	116.90
2548	62.09	66.88	128.97

ที่มา: 1) ข้อมูล พ.ศ. 2531-2544 มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย (อ้างถึงใน สมศักดิ์ แต่มบุญ
 เลิศชัย และคนอื่น ๆ (2545, น. 49-50) 2) ข้อมูล พ.ศ. 2545-2548 ผู้วิจัยนำเอาข้อมูล
 จากตารางที่ 6.5 มาคำนวณเอง

6.2.6 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว: กีดกันหรือส่งเสริมนักลงทุนต่างชาติ?

เหตุการณ์ที่มีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนำมาซึ่งคำถามว่าการแก้ไขในครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อทุนต่างชาติได้เพียงใด ประเทศไทยจะสามารถต้านทานพลังของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่อันมีทุนข้ามชาติขับเคลื่อนอยู่นี้ได้หรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ในที่สุดจะไม่กระทบกับทุนต่างชาติได้มากนัก

แต่ที่กฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการชาวไทยนั้นมีความชัดเจนยิ่งกว่า เห็นได้จากกรณีการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติ ธุรกิจค้าปลีกข้ามชาตินั้นเริ่มเข้ามาในประเทศไทยอย่างชัดเจนในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ก่อนหน้านั้นกิจการค้าปลีกไทยมีกลุ่มทุนค้าปลีกไทยเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่เมื่อประสบปัญหานี้สินอย่างรุนแรงจึงต้องขายหุ้นส่วนใหญ่ให้แก่บริษัทค้าปลีกข้ามชาติซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 อนุญาตให้ทำได้ จากนั้นเป็นต้นมาทุนต่างชาติจำนวนมากก็แห่เข้ามาลงทุนในกิจการค้าปลีกของไทย (มนตรี ศรีวงศ์, 2549, น. 63) ธุรกิจค้าปลีกข้ามชาติมีอัตราการขยายตัวที่รวดเร็วมาก จากที่มีอยู่ 1,821 สาขา ในปี พ.ศ. 2544 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 3,999 สาขาในปี พ.ศ. 2549 อีกทั้งยอดขายก็เพิ่มขึ้นมากเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งมียอดขาย 208,844 ล้านบาท ได้เพิ่มขึ้นเป็น 395,398 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2547 หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 60.60 ภายในเวลาเพียงแค่ 3 ปี (มนตรี ศรีวงศ์, 2549, น. 63; กรุงเทพธุรกิจ BizWeek, 15-21 กันยายน 2549, น. A2)

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 นั้น แม้จะยังคงห้ามชาวต่างชาติดำเนินธุรกิจค้าปลีกค้าส่งแต่ก็มีข้อยกเว้นว่าถ้ากิจการค้าปลีกค้าส่งที่มีทุนจดทะเบียนมากกว่า 100 ล้านบาทก็อนุญาตให้ต่างชาติดำเนินกิจการได้ (จิรศักดิ์ ชาติอารยะวัติ, 2548, น. 35) ซึ่งนี่หมายความว่ากฎหมายนี้เมื่อบังคับใช้แล้วก็จะมีผลเป็นการห้ามเฉพาะธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของชาวต่างชาติที่มีขนาดเล็ก ไม่สามารถห้ามการประกอบกิจการของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งที่มีขนาดใหญ่ของชาวต่างชาติได้ เพราะการมีทุนจดทะเบียนเพียงแค่ 100 ล้านบาทย่อมไม่ใช่เรื่องใหญ่สำหรับบริษัทข้ามชาติด้านค้าปลีกค้าส่งอยู่แล้ว

เหตุปัจจัยจากเศรษฐกิจตกต่ำที่ทำให้เจ้าของเดิมต้องขายหุ้นส่วนมากให้ต่างชาติดังที่กล่าวแล้ว และด้วยการเปิดการค้าที่เสรีมากขึ้น เช่นจากการเอื้อของกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ได้ส่งผลให้ปัจจุบันห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ประเภทซูเปอร์สโตร์ เช่นห้างเทสโก้

โลตัส ห้างบิ๊กซี ห้างคาร์ฟู และห้างแม็คโคร ค่อย ๆ ทยอยเป็นของต่างชาติเกือบสมบูรณ์แบบ โดยมีชาวต่างชาติถือหุ้นเกือบร้อยละ 100 (จีรศักดิ์ ชาติอารยะวัติ, 2548, น. 33-35)

การขยายตัวของห้างค้าปลีกข้ามชาติได้ส่งผลกระทบต่อผู้ค้าปลีกรายย่อยจำนวนมาก กระทรวงพาณิชย์รายงานว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงเดือนตุลาคม 2549 มีนิติบุคคลที่จดทะเบียนจัดตั้งที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในหมวดธุรกิจค้าปลีก ค้าส่ง ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือนได้เลิกกิจการไปแล้ว 60,529 รายจากทั้งหมด 90,681 ราย หรือคิดเป็น 2 ใน 3 ของกิจการในหมวดนี้ที่มีการจดทะเบียนจัดตั้ง เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับค้าปลีกรายใหญ่ที่ขยายสาขาเข้าสู่ทุกพื้นที่ทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด โดยที่ตัวเลขดังกล่าวนี้ยังไม่นับรวมร้านค้าโชห่วยที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (กรุงเทพธุรกิจBizWeek, 3 เมษายน 2550)

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ก็ได้พยายามต่อสู้ในเรื่องนี้ เช่นเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2550 บรรดากลุ่มพ่อค้าแม่ค้าผู้ประกอบการร้านค้าปลีกรายย่อยในจังหวัดบุรีรัมย์ ขอนแก่น อ่างทอง ชลบุรี เชียงราย และพะเยา รวมประมาณ 3,000 คน ได้เดินทางไปรวมตัวกันเพื่อต่อต้านแผนการก่อสร้างห้างเทสโก้โลตัส ที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา พวกเขาได้ร่วมกันจุดไฟเผาหุ่นฟาง เผาโรงศพจำลอง และปิดถนน (มติชน, 1 พฤษภาคม, 2550)

นายนิรุทธิ์ วัชรวิชาติ ผู้ประสานงานสมาพันธ์คนไทยด้านค้าปลีกต่างชาติ กล่าวว่า "วันนี้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่จะสามารถป้องกันการค้าจากต่างชาติได้ บางพื้นที่นายทุนจากต่างชาติได้พยายามเปิดขยายสาขาโดยที่ท้องถิ่นไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติได้เลย เพราะกลุ่มทุนใช้วิธีการต่าง ๆ นานาเปิดขยายสาขาได้ในที่สุด เช่น วิธีการหยียบย่ำผลประโยชน์การใช้อำนาจมืด ฯลฯ" (มติชน, 1 พฤษภาคม 2550) นายนิรุทธิ์ยังกล่าวอีกว่า "การต่อสู้ระหว่างสมาพันธ์คนไทยด้านค้าปลีกต่างชาติกับรัฐบาลถือว่าสิ้นสุดแล้ว เพราะในช่วงเกือบ 1 ปีที่ผ่านมาเรียกร้องไปเกือบ 100 ครั้ง แต่ไม่เห็นได้อะไร" (ข่าวสด, 7 พ.ค. 2550)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐบาลกำลังจะตรากฎหมายค้าปลีกออกมาใช้ หลังจากที่ว่ากฎหมายค้าปลีกเคยถูกยกเลิกแล้วในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ แต่กฎหมายค้าปลีกถ้าออกมาได้ก็คงจะจำกัดการขยายตัวของห้างค้าปลีกข้ามชาติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้บ้างเท่านั้น และไม่ได้มีผลเป็นการจำกัดการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในกิจการอื่น ๆ เพราะยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่เปิดช่องเป็นการสนับสนุนการลงทุนของต่างชาติ เช่นกฎหมายส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เป็นต้น

ยังมีบางประเด็นในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่ผู้วิจัยยังไม่ได้กล่าวถึงในบทที่ 5 สมควรกล่าวไว้ในบทนี้ด้วย เพื่อชี้ให้เห็นว่ากฎหมายนี้แทบจะไม่เป็นอุปสรรคที่สำคัญสำหรับนักลงทุนต่างชาติเลย เนื่องจากมีหลายมาตราที่เปิดช่องให้นักลงทุนต่างชาติได้ประโยชน์ เช่นในมาตรา 12 มีบทบัญญัติไว้ว่ากฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนี้มีให้บังคับใช้กับคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือทำการค้าเพื่อการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือตามกฎหมายอื่น ยกเว้นมาตรา 21, 22, 39, 40 และ 42 นั่นคือมีเพียง 5 มาตราเท่านั้นในกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่บังคับใช้กับนักลงทุนต่างชาติที่ได้รับการส่งเสริม โดยที่มาตรา 21 นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับใบอนุญาตซึ่งมีข้อความในเชิงเอื้อประโยชน์ เช่น “ใบอนุญาตให้ใช้ได้ตลอดไปจนกว่าผู้ได้รับอนุญาตจะเลิกประกอบธุรกิจที่ได้รับอนุญาต” (มาตรา 21) ส่วนมาตรา 22 ก็เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตแจ้งการเลิกประกอบธุรกิจแก่ทางการเมื่อได้เลิกกิจการแล้ว ส่วนอีก 3 มาตราก็เป็นบทกำหนดโทษเพียงเล็กน้อย

ในกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้นได้มีการกำหนดบัญชี 3 บัญชีไว้ท้ายกฎหมาย บัญชี 1 เป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยกิจการ 9 ประเภท เช่น การทำกิจการหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ การทำนา ทำไร่ หรือทำสวน และการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น บัญชี 2 มี 3 หมวด หมวดแรกเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่นการผลิต จำหน่าย หรือซ่อมบำรุงอาวุธยุทโธปกรณ์ หมวดที่สองเป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม เช่นการผลิตเครื่องไม้แกะสลักและการผลิตเครื่องดนตรีไทย หมวดที่สามเป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่นการทำนาเกลือและการทำเหมือง และบัญชี 3 เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับต่างชาติ เช่นการทำกิจการบริการทางบัญชี กฎหมาย สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม กฎหมายได้กำหนดห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจตามที่ระบุไว้ในทั้ง 3 บัญชี แต่ก็กำหนดห้ามไว้อย่างมีเงื่อนไข กล่าวคือในมาตรา 8(2) ได้ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจในบัญชี 2 “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี” ในมาตรา 8(3) ได้ห้ามชาวต่างชาติประกอบธุรกิจในบัญชี 3 “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ” ซึ่งแสดงว่าคนต่างชาติก็สามารถทำธุรกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงได้ถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติ และสามารถทำธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันก็ได้ถ้าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเห็นชอบด้วย สำหรับธุรกิจในบัญชี 1 นั้นกฎหมายบัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบ

กิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง” (มาตรา 8(1)) แต่ในที่สุดคนต่างชาติก็จะสามารถประกอบธุรกิจบัญชีนี้ได้เหมือนกัน เพราะกฎหมายก็ได้เปิดช่องไว้ในมาตรา 10 ที่ระบุว่าคนต่างชาติสามารถประกอบธุรกิจในทั้ง 3 บัญชีได้ถ้าได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเป็นการเฉพาะกาล (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง) หรือถ้าได้สิทธิตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม (มาตรา 10 วรรคสอง) การที่กฎหมายมีเงื่อนไขดังที่กล่าวมานั้นทำให้ในที่สุดมีผลทางกฎหมายเป็นว่านักลงทุนต่างชาติสามารถประกอบธุรกิจได้ทุกบัญชีทุกประเภท

การที่รัฐบาลพยายามจะแก้ไขกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวซึ่งมีเพียง 3 ประเด็นหลักคือเรื่องนิยามคนต่างด้าว บทกำหนดโทษ และการปรับปรุงบัญชีนั้นก็จะไม่กระทบกับนักลงทุนต่างชาติมากนัก เพราะมีนักลงทุนต่างชาติจำนวนมากที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน นักลงทุนกลุ่มนี้จึงสามารถถือหุ้นได้ร้อยละ 100 อยู่แล้ว และถ้ารัฐบาลสามารถแก้ไขนิยามคนต่างด้าวให้ครอบคลุมนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวมีสัดส่วนในการออกเสียงลงคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง¹⁵ ด้วย ก็ไม่แน่ว่าการบังคับใช้กฎหมายจะได้ผลเพียงใด เพราะที่ผ่านมาทางรัฐบาลไทยก็รู้อยู่ว่ามีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นจำนวนมาก และมีกรณีของการให้คนไทยถือหุ้นแทนชาวต่างชาติเป็นจำนวนมากเช่นกัน แต่ก็ไม่ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขแต่อย่างใด และถ้าไม่มีกรณีถูกลาบทก้วง/เทมาเส็กอันธพาลเกิดขึ้น ก็อาจจะไม่มีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายนี้เลยก็ได้

เมื่อเร็ว ๆ นี้ (ปลายเดือนเมษายน พ.ศ. 2550) ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการวาระแรกของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว 2 ฉบับ คือ ฉบับของคณะรัฐมนตรี และฉบับของนายสมชาย สกุลสุวรรณ์ และคณะเป็นผู้เสนอ โดยตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา จำนวน 27 คน และกำหนดเวลาแปรญัตติ 7 วัน นอกจากนี้

¹⁵ในอดีตได้เคยมีความพยายามที่จะแก้ไขนิยามคนต่างด้าวที่พิจารณาจากสิทธิในการออกเสียงมาแล้ว เช่นเมื่อปี พ.ศ. 2534 ได้มีการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าบริษัทที่มีชาวต่างชาติถือหุ้นน้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่มีสิทธิในการออกเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งนั้นควรจะให้จดทะเบียนเป็นบริษัทคนไทยหรือบริษัทคนต่างด้าว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่าควรให้จดทะเบียนเป็นบริษัทคนต่างด้าว แต่ปรากฏว่ารัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เสนอให้ตีความแบบเดิมคือให้พิจารณาความเป็นไทยหรือต่างชาติโดยพิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้นเพียงอย่างเดียว และเมื่อปี พ.ศ. 2542 ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย เมื่อมีการตรากฎหมายใหม่ออกมาใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 นั้น รัฐบาลก็ยังยืนยันจุดยืนเดิม คือไม่ได้แก้ไขประเด็นสิทธิในการออกเสียง แม้จะมีเสียงเรียกร้องให้แก้ไขก็ตาม (เพชฌิมิสต์, 2550, น. 50).

ที่ประชุมมีมติให้ใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ร่างกฎหมายทั้งสองร่างมีหลักการและเหตุผลที่คล้ายกัน แตกต่างกันเพียงเนื้อหารายละเอียดเล็กน้อย โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ การแก้ไขในประเด็นคำนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” ให้รวมถึงต่างด้าวที่มีสิทธิออกเสียงในนิติบุคคลเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด และเพิ่มโทษปรับและจำคุกจากเดิม 3 ปี เป็น 5 ปี พร้อมทั้งแก้ไขบัญชี 3 แนบท้าย พ.ร.บ.ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ก่อนหน้านี้มีผู้เสนอให้นิยามคนต่างด้าวโดยพิจารณาที่สิทธิในการบริหารกิจการด้วย แต่ในที่สุดก็ถูกตัดออกจากร่าง นายประมนต์ สุธีวงศ์ สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติและประธานหอการค้าไทย กล่าวว่า การกัณนิยามคนต่างด้าวให้ครอบคลุมถึงสิทธิในการออกเสียง แต่ที่ไม่ครอบคลุมถึงสิทธิในการบริหารถือว่าเหมาะสม เพราะเป็นการปกป้องนักธุรกิจไทย ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้กับนักลงทุนต่างประเทศ (โพสต์ทูเดย์, 26 เมษายน 2550) ซึ่งชี้ให้เห็นว่านักลงทุนต่างประเทศก็ยังคงมีอำนาจต่อรองอยู่สูงพอสมควร

กระบวนการแก้ไขกฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวยังไม่สิ้นสุด แต่ถ้ากฎหมายออกมาโดยเป็นไปตามร่างที่ผ่านวาระแรกของสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ผู้วิจัยก็เห็นว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อทุนต่างชาติมากนัก ดังที่อธิบายไปแล้วข้างต้น

เมื่อตอนที่รัฐบาลถูกรุกอย่างหนักจากนักธุรกิจต่างชาติเพื่อให้ชี้แจงกรณีการแก้ไขกฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว รัฐบาลได้จัดงานเลี้ยงให้แก่ นักธุรกิจต่างชาติและชี้แจงเรื่องการแก้ไขกฎหมายนี้ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ไปกล่าวสุนทรพจน์ (มติชน, 25 มกราคม 2550, น. 2) ความตอนหนึ่งว่า

“รัฐบาลสนับสนุนการเปิดเสรีทั้งทางการค้าและบริการ ประเทศไทยจะยังคงให้ความสำคัญต่อการค้าและการลงทุนต่างชาติ”

“จะพิจารณาแก้ไขร่าง พรบ.การปิโตรเลียม เพื่อดึงดูดการลงทุน เพื่อการสำรวจและสกัดเชื้อเพลิงปิโตรเลียม รวมทั้งเชิญชวนให้เข้ามาลงทุนในฐานะผู้ผลิตพลังงานอิสระ”

“สาขายานยนต์ ทางบีโอไอประกาศข้อเสนอสนับสนุนใหม่สำหรับการผลิตรถยนต์ประหยัดพลังงานหรืออีโค-คาร์ ซึ่งจะใช้ประโยชน์จากการที่ไทยมีฐานการผลิตรถยนต์ที่แข็งแกร่งและเป็นการตอบสนองความต้องการของตลาด”

“ข้อห่วงใยร่างแก้ไข พรบ.การประกอบธุรกิจคนต่างด้าวจะนำไปพิจารณา แต่ยืนยันว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อบริษัทต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินธุรกิจทั้งอุตสาหกรรมการผลิต การส่งออก และอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากบีโอไอและอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในร่าง พรบ.”

“การแก้ไขร่าง พรบ.ดังกล่าว เพื่อมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับศักยภาพที่ถูกละเลย... หลีกเลียงการสร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็หาช่องทางจัดขีดมาตรการเสรีอื่น ๆ เพื่อเพิ่มความคล่องตัว”

และเมื่อต้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 พลเอกสุรยุทธ์ก็ได้เป็นตัวแทนรัฐบาลไทยไปลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับรัฐบาลญี่ปุ่น อีกทั้งยังได้กล่าวสุนทรพจน์ในโอกาสที่สมาพันธ์ธุรกิจญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพเลี้ยงอาหารกลางวันโดยยืนยันว่ารัฐบาลไทยยึดมั่นในการค้าและระบบเศรษฐกิจเสรี และการลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับญี่ปุ่นก็เป็นการส่งสัญญาณในเชิงนโยบายอย่างชัดเจนว่าไทยไม่ถอยหลังในเรื่องเศรษฐกิจเสรี พร้อมทั้งได้เชิญชวนนักธุรกิจญี่ปุ่นให้ขยายฐานการค้าและการลงทุนในประเทศไทย (มติชน, 5 เมษายน 2550)

เมื่อพิจารณาจากหลักฐานข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่ารัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ก็จะไม่สามารถที่จะต้านทานพลังของโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ได้เช่นเดียวกับรัฐบาลอื่น ๆ โดยที่ความสามารถที่จะต้านทานนี้ส่วนหนึ่งก็เกิดจากความไม่เต็มใจที่จะต้านทานอย่างจริงจังนั่นเอง แม้ว่าจะแสดงให้เห็นว่าพยายามต้านทาน นอกจากนี้ รัฐบาลนี้ยังชื่นชมยินดีต่อโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ด้วยซ้ำไป

6.3 สรุป

เนื้อหาในบทนี้กล่าวถึงพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันมากขึ้น โดยกลุ่มนักธุรกิจได้เข้ามามีอุดมการณ์และได้ใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายให้เอื้อต่อภาคธุรกิจมากยิ่งขึ้น ตรงนี้ผู้วิจัยมองว่าเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันภายในของรัฐไทยที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายเสรีนิยมใหม่ โดยที่นโยบายเหล่านั้นมิได้เอื้อเฉพาะภาคธุรกิจไทยหากแต่เอื้อต่อภาคธุรกิจโดยรวม โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนสูง ทุนข้ามชาติจึงได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐไทยด้วย กลุ่มนักธุรกิจการเมืองเหล่านี้ต่างยังคงดำเนินนโยบายในแนวเสรีนิยมใหม่อย่างต่อเนื่อง ผู้วิจัยเห็นว่านี่เป็นเช่นนั้นเพราะผลประโยชน์ของนักธุรกิจการเมืองนั้นเชื่อมโยงอยู่กับโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่อันมีกลุ่มทุนข้ามชาติขับเคลื่อนอย่างแน่นแฟ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่งก็คือกรณีการเปิดกิจการวิเทศธนกิจที่นักธุรกิจการเมืองกับกลุ่มทุนการเงินไทยได้รับประโยชน์จากการกู้เงินในตลาดโลกด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำมาปล่อยกู้ในประเทศไทยโดยคิดอัตราดอกเบี้ยสูง

นักธุรกิจที่เข้าสู่การเมืองมากขึ้นนั้นส่งผลต่อการกำหนดนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปหลายประการ การกำหนดนโยบายที่เคยมีข้าราชการนักวิชาการ (เทคโนแครต) มีบทบาทสำคัญ

เปลี่ยนไปเป็นการกำหนดนโยบายที่นักธุรกิจการเมืองมีบทบาทสำคัญขึ้นมาแทน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในกรณีของการแทรกแซงการกำหนดนโยบายในธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2533-2539 และยิ่งชัดเจนยิ่งขึ้นในยุครัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นกลุ่มทุนใหญ่ของประเทศที่รอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ นโยบายที่ออกมาจึงเอื้อต่อกลุ่มทุนมากขึ้น นอกจากนี้กระบวนการโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ที่มีทุนข้ามชาติขับเคลื่อนยังได้มีส่วนทำให้ทุนไทยที่เคยเป็นทุนชาติมีลักษณะข้ามชาติและมีผลประโยชน์ร่วมกับทุนข้ามชาติมากขึ้น เราจึงพบว่ากลุ่มทุนไทยทั้งที่อยู่ในพรรคไทยรักไทยและที่อยู่ในสามสถาบันหลักภาคเอกชนนั้นพร้อมที่จะขับเคลื่อนผลักดันให้เปิดประเทศให้กว้างยิ่งขึ้นเพื่อรับการลงทุนจากต่างชาติมากกว่าจะกีดกันทุนต่างชาติ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจที่เอื้อต่อทุนข้ามชาติได้เกิดขึ้นแก่ทุนรายย่อยภายในชาติที่ปรับตัวไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของผู้ค้าปลีกรายย่อยซึ่งต้องปิดกิจการลงจำนวนมาก และแม้พวกเขาจะพยายามต่อสู้ แต่โอกาสที่จะชนะก็แทบจะไม่มี เพราะการปรับปรุงแก้ไขนโยบายซึ่งเอื้อต่อทุนต่างชาตินั้นกระทำได้ไม่มากนัก โดยที่ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐยังคงเห็นความสำคัญของการลงทุนจากต่างชาติซึ่งจะนำมาซึ่งความเจริญเติบโตของประเทศ จึงไม่กล้าที่จะแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่ส่งผลเป็นการกีดกันทุนต่างชาติมากนัก

ในการสำรวจบทบาทของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ปีเตอร์ ดิคเก้น (Dickens, 2003, pp. 140-162) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับรัฐในฐานะต่าง ๆ สำหรับการมองรัฐในฐานะที่เป็นผู้แข่งขันทางเศรษฐกิจกับรัฐอื่น ๆ นั้น เขาอธิบายโดยเทียบเคียงกับธุรกิจว่า ถ้าเป้าหมายของธุรกิจคือการแสวงหากำไรสูงสุด เป้าหมายของรัฐอย่างหนึ่งก็คือการจัดหาสวัสดิการให้แก่สังคมของตนให้มากที่สุด และในระบบเศรษฐกิจโลกที่รวมตัวกันและพึ่งพาอาศัยกันสูงเช่นนี้ รัฐทั้งหลายต่างก็ถูกบังคับให้แข่งขันกันเพื่อลู่ถึงเป้าหมายการจัดสวัสดิการสูงสุดนั้น (Dickens, 2003, p. 140) ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการสร้างระบบกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่กล่าวมานั้นส่วนสำคัญประการหนึ่งคือเพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ โดยที่รัฐเชื่อว่าการลงทุนนั้นจะช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ซึ่งในที่สุดจะส่งผลดีต่อสวัสดิการของสังคมโดยรวม ผู้วิจัยเห็นว่าการส่งเสริมการลงทุนด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่มากมายหลากหลายซึ่งรัฐนำออกมาใช้เพื่อแข่งขันกับรัฐอื่น ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์เช่นนี้นั้น สามารถนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้จริง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 6.5 ที่ความเจริญเติบโตนั้นมีเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี โดยมีเพียงปีเดียวที่อัตราการเจริญเติบโตถดถอยลงจากผลของวิกฤติเศรษฐกิจ แต่อาจจะไม่ได้ก่อให้เกิดสวัสดิการหรือความเป็นอยู่ที่ดีของภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะชนชั้นล่างเสมอไป กล่าวอีกนัย

หนึ่งก็คือ การส่งเสริมการลงทุนอาจทำให้เป้าหมายด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นจริงได้ เพราะตัวเลขความเจริญเติบโตอาจจะมีสัดส่วนข้างมากมาจากคนส่วนน้อยที่เป็นนักธุรกิจ แต่อาจไม่สามารถทำให้เป้าหมายด้านการกระจายรายได้สำเร็จได้ตามที่ต้องการ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าในขณะที่นโยบายและปฏิบัติการต่าง ๆ ของรัฐมีการให้สิทธิประโยชน์มากมายแก่ภาคธุรกิจซึ่งเป็นคนส่วนน้อยนั้น กลับไม่ได้มีการให้สิทธิประโยชน์แก่สังคมที่เหลือซึ่งเป็นคนส่วนมากอย่างเพียงพอ ประเด็นเรื่องความเสียเปรียบของภาคสังคมนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในบทที่ 7 ต่อไป

