

## เศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยธรรมาภิบาลและการติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง The Institutional Economics of Governance and Middle Income Trap

ชุติมณณ์ ยิ่งยืน (Chutimon Yingyuen)\* ดร.ต่อภัสสร ยมนาค (Dr.Torplus Yomnak)\*\*

### บทคัดย่อ

เพื่อหาทางออกจากการติดกับดักรายได้ปานกลาง ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศจึงมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นที่ได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทในการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินทุนได้พัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษาพบว่า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันการไหลเข้า-ออก อย่างรวดเร็วของเงินลงทุนจากต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจที่อาจนำไปสู่การเกิดวิกฤต จึงจำเป็นต้องมีมาตรการหรือนโยบายในการรับมือและป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าว ซึ่งในประเทศกำลังพัฒนาตลาดหลักทรัพย์มักทำงานบกพร่องเนื่องมาจากขนาดของตลาดหรือความสามารถทางการแข่งขัน ทำให้บทบาทการกำกับดูแลของรัฐเป็นประเด็นที่ถูกพูดถึงในช่วงการพัฒนาของประเทศ บทบาทในการเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ ผลักดันให้เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและเกิดการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง เกิดเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบ Inclusive Growth เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

### ABSTRACT

To find a solution from being caught in middle-income trap, many developing countries have different institutional procedures and mechanisms. Foreign direct investment is recognize as having a role in help developing countries lacking of funds. The study found that FDI correlates with economic growth, but at the same time the rapidity inflow - outflow of FDI resulting in economic fluctuations that can lead to an economic crisis, therefore need to have the policies to solving and protect from the crisis. In developing countries, market mechanisms are often impaired due to market size or competitive ability. Making the role of government oversight to be a matter discussed during national development Role in choosing an effective national development strategy to make the economy to expand continuously and distribute income thoroughly, resulting in an inclusive growth to reduce economic and social inequality.

**คำสำคัญ:** เศรษฐศาสตร์สถาบัน กับดักรายได้ปานกลาง การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

**Keywords:** Institutional economic, Middle income trap, Foreign direct investment

\*นิสิต หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\*อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทนำ

การพัฒนาของบางประเทศที่ดำเนินไปได้ระยะหนึ่ง แต่ไม่สามารถพัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงได้ เนื่องมาจากการไม่สามารถรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เคยอยู่ในระดับสูงได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ติดอยู่ในกับดักที่เรียกว่า “กับดักรายได้ปานกลาง” ทำให้มีประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยังคงมีฐานะทางเศรษฐกิจที่อยู่ระหว่างประเทศรายได้ต่ำกับประเทศรายได้ปานกลาง (Deepak et al., 2007) ตลอดระยะเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ธนาคารโลกเริ่มมีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 1960 มีเพียง 13 ประเทศเท่านั้น ที่สามารถขยับฐานะจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางไปเป็นประเทศรายได้สูงได้ เพื่อหาทางออกจากกับดักดังกล่าว งานวิจัยหลายฉบับจึงได้เสนอแนวทางการพัฒนาการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านแรงงาน การศึกษา หรือการเพิ่มการลงทุนในงานวิจัยและพัฒนา เพื่อพัฒนาวัฒนธรรมในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเอื้อประโยชน์ต่อโครงสร้างการแข่งขัน แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างในอดีตไม่สามารถใช้ในภาวะปัจจุบันและอนาคตได้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยในหลายมิติ ในระยะหลังจึงเริ่มมีคำอธิบายที่ใช้ปัจจัยเชิงสถาบัน (Institution Approach) มาอธิบายถึงการหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง (สมชัย จิตสุชน, 2559) การเติบโตที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศมาจากบทบาทและกลไกการดำเนินงานของสถาบันที่แตกต่างกันออกไป บทบาทของสถาบันจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้เราเข้าใจการพัฒนาเศรษฐกิจ

Douglas North (1990) นิยามคำว่าสถาบัน (institution) หมายถึง กฎกติกาการเล่น (Rules of the game) ที่เป็นตัวกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม ทั้งกติกาที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย รัฐธรรมนูญ และที่ไม่เป็นทางการ เช่น ธรรมเนียม บรรทัดฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังอธิบายเพิ่มเติมว่า สถาบันต่าง ๆ มีผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ผ่านต้นทุนการผลิตและธุรกรรม สถาบันที่ดีจะลดค่าใช้จ่ายในการทำธุรกิจและเพิ่มผลกำไร สถาบันที่ดีและแข็งแกร่ง ส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเติบโตของผลผลิตรวมถึงผลกระทบต่อการลงทุนในประเทศ ความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความเสี่ยงในการเวนคืนหรือความอ่อนแอในการคุ้มครองผู้ลงทุนนั้น เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน (Jude and Leveuge, 2013) สถาบันที่ไม่มีคุณภาพที่ดี มีแนวโน้มที่จะดึงดูดเทคโนโลยีชั้นสูงได้น้อยลงรวมถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง (Blomstrom and Kokko, 2003)

## วัตถุประสงค์

1. ศึกษาถึงบทบาทของการกำกับดูแลในการพัฒนาเศรษฐกิจ กรณีของประเทศไทย
2. ศึกษาถึงกระบวนการใช้การกำกับดูแลของภาครัฐและตลาดในการขับเคลื่อนกลไกตลาดในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางในประเทศต่าง ๆ

## วิธีการศึกษา

ในการศึกษาขั้นตอนนี้จะทำการศึกษา 2 ส่วนที่สำคัญคือ ศึกษารูปแบบของการกำกับดูแลที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบและแนวทางของสถาบันในการดำเนินกลไกตลาด และการศึกษาบทบาทของการกำกับดูแลที่มีต่อรูปแบบการดำเนินกลไกตลาดทั้งการดำเนินตลาดตามรูปแบบนโยบายการค้าเสรีและการแทรกแซงจากการกำกับดูแลของภาครัฐ

1. ประเภทของรูปแบบของการกำกับดูแล
2. บทบาทของการกำกับดูแลในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ

โดยในการศึกษานี้จะใช้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นกรณีศึกษา โดยข้อมูลที่ใช้ศึกษาคือ อัตราภาษีนิติบุคคล และการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี

## 1. บทบาทรัฐและตลาด

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 “รัฐ” ได้รับการยอมรับในบทบาทนำในช่วงการฟื้นฟูเศรษฐกิจ แต่หลังจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจน้ำมันในทศวรรษ 1970 งานวิชาการเศรษฐศาสตร์และองค์ระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับ “ตลาด” ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและนำพาประเทศไปสู่ความมั่งคั่ง และการสนับสนุนให้กลไกตลาดเป็นหัวใจของการปฏิรูปเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในประเทศกำลังพัฒนาผ่านโครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Programmes: SAPs) ในทศวรรษ 1980 (วีระยุทธ และ Chang, 2560) แต่อย่างไรก็ดี การเติบโตอย่างน่าอัศจรรย์ของประเทศในเอเชีย ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ทำให้แนวคิดเรื่องรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (development state) กลับมาได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางอีกครั้ง ก้าวเข้าสู่สถานะของการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในเอเชียตะวันออกทำให้แนวคิดนี้กลายมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ข้อถกเถียงระหว่างบทบาทรัฐและตลาดจึงยังคงเป็นที่ถกเถียงอยู่เรื่อยมา

หากพิจารณาตามทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของ David Ricardo ที่มองว่าประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าควรเลือกผลิตสินค้าที่ตัวเองมีความได้เปรียบด้านต้นทุนสัมพัทธ์สูงสุด ส่วนประเทศที่มีประสิทธิภาพต่ำควรเลือกผลิตสินค้าที่ตัวเองเสียเปรียบด้านต้นทุนสัมพัทธ์ต่ำที่สุด ตัวอย่างเช่น เกาหลีใต้ที่ปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศเป็นเวลาหลายทศวรรษจนสามารถพัฒนาเทคโนโลยีขึ้นมาเป็นแนวหน้าได้ เช่น ในอุตสาหกรรมรถยนต์ เป็นต้น และการปล่อยเสรีคือทางเลือกที่ดีที่สุด เพราะการค้าเสรีจะเป็นประโยชน์กับประเทศคู่ค้าเสมอ การปล่อยให้กลไกตลาดทำงานจึงเป็นคำตอบของแนวคิดนี้ (Lin and Chang, 2009) แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง กลับพบว่าก่อนที่จะประเทศต่าง ๆ จะมีการค้าเสรีย่อมมีการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศมาก่อน มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คอยทำหน้าที่เป็นกลไกทางสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอยู่เสมอ เพื่อส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมีการสะสมทุนเพื่อนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจในที่สุด ดังนั้นรัฐจึงต้องทำหน้าที่ตรงนี้แทนตลาด ในช่วงที่ประเทศกำลังพัฒนา

## 2. การกำกับดูแลของรัฐต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

Ha Joon Chang (2002) ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางดำเนินนโยบายการพัฒนาของประเทศพัฒนาแล้วจำนวน 15 ประเทศ ในช่วงที่ทำการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง พบว่าประเทศเหล่านั้นล้วนมีการดำเนินนโยบายแบบปกป้องอุตสาหกรรมอย่างหนักมาเป็นระยะเวลานาน ก่อนที่จะหันมาสนับสนุนนโยบายตลาดเสรีหลังจากที่กลายเป็นประเทศรายได้สูงแล้ว ยกตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่น ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมองว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีแรงงานจำนวนมาก ควรดำเนินนโยบายตามกรอบทฤษฎีความถนัดโดยเปรียบเทียบ โดยเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor intensive) มากกว่าอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น (Capital intensive) เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ แต่กลายเป็นว่าอุตสาหกรรมรถยนต์ในญี่ปุ่นกลับได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยการปกป้องอุตสาหกรรมภายใน จากการตั้งกำแพงภาษีสูงมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1923 หลังจากนั้น ประมาณ ปี ค.ศ. 1938 รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้มีการขับไล่ (kicked off) บริษัทต่างชาติที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานการผลิตและอาจคุกคามอุตสาหกรรมภายในของญี่ปุ่น เช่น general motor ซึ่งไม่เพียงแต่เท่านั้น ในปี ค.ศ. 1949 ธนาคารกลางญี่ปุ่นได้มีการอัดฉีดเงินจำนวนมหาศาลเพื่อช่วยไม่ให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้มละลาย หรือแม้กระทั่งประเทศที่เป็นทุนนิยมอย่างสหรัฐอเมริกาเอง ก็มีการปกป้องอุตสาหกรรมในระยะเริ่มต้น เริ่มตั้งแต่สมัยของ Alexander Hamilton ดำรงตำแหน่ง Secretary of the Treasury ได้เริ่มมีการขึ้นอัตราภาษีศุลกากรจากร้อยละ 5 ไปเป็นร้อยละ 10 จากนั้นอเมริกาก็เริ่มดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมอย่างหนัก โดยที่อัตราภาษีศุลกากรขึ้นไปถึง ร้อยละ 40-50 ในปี ค.ศ. 1875

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

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

แนวคิดนี้ไม่เพียงแต่เป็นเรื่องของการปกป้องหรือการสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับแนวคิดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ กระแสการไหลเข้าของเงินทุนต่างชาติที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินทุน รัฐและตลาดมีบทบาทในดึงดูดการไหลเข้าของเงินทุน ในขณะเดียวกัน การไหลเข้าของเงินทุนนั้นมาพร้อมกับการกังวลว่าจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในภายหน้า แสดงให้เห็นว่า นอกจากประเทศจะมีนโยบายดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศแล้ว ในขณะเดียวกันต้องมีกลไกสำหรับการจัดการการไหลเวียนของเงินทุนที่เหมาะสมตามบริบทของประเทศด้วย

### 3. กรณีศึกษาจากประเทศตัวอย่าง

ถึงแม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะมีความต้องการเงินทุนจากต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการหรือนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อดึงดูดนักลงทุน แต่สำหรับสิงคโปร์ไม่เป็นเช่นนั้น การเป็นประเทศขนาดเล็กและมีทรัพยากรอย่างจำกัด การเปิดเสรีจึงเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เป็นไปภายใต้เงื่อนไขแบบมีเป้าหมาย และการจัดการกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อควบคุมเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถดึงดูดการลงทุนและแรงงานที่มีทักษะจากต่างประเทศเข้ามามีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศได้ ภาครัฐของสิงคโปร์มีส่วนอย่างมากในการออกแบบสถาบัน การใช้รัฐวิสาหกิจและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อให้เกิดการกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน (crowding-in effect) ในภาคอุตสาหกรรม การเก็บภาษี ณ ที่จ่าย สำหรับรายได้ของบุคคลต่างชาติ การป้องกันไม่ให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อดอลลาร์สิงคโปร์เพื่อใช้นอกประเทศ การที่ไม่ปล่อยให้เงินทุนและสินเชื่อมีการเคลื่อนไหวอย่างเสรีเกินไป เป็นการจัดการเงินทุนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิด

วิกฤตเศรษฐกิจในประเทศอีกทางหนึ่ง เพราะการเกิดวิกฤตมักส่งผลกระทบในวงกว้างและระยะยาว ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ (Chowdhury, 2008)

เกาหลีใต้เป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จนหลายประเทศต้องการถอดบทเรียนเพื่อเดินรอยตาม กลยุทธ์ที่รัฐบาลเกาหลีใต้เลือกใช้คือการพัฒนาอุตสาหกรรม เน้นการระดมทรัพยากรเพื่อลงทุนในภาคอุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นให้เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง (Growth Enhancing Governance: GEG) ที่ต่อยอดมาจากนโยบายอุตสาหกรรมทารก (infant industry) ) โดยไม่จำเป็นที่จะต้องยึดมั่นในกลไกตลาดและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ การผลักดันให้รัฐและเอกชนเกิดความร่วมมือกันแบบมีเป้าหมาย เช่น รัฐให้การสนับสนุนด้านการเงิน ในขณะที่เอกชนต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดและทันตามเวลา (Khan, 2007) กลยุทธ์การพัฒนาไปสู่ระบบที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการส่งออกของเกาหลีใต้นั้น ทำให้ในช่วงปี 1960 มีความต้องการเงินทุนจากต่างประเทศจำนวนมากเพื่อลดความยุ่งยากในการจัดหาเงินทุนและเกิดการพัฒนาเทคโนโลยี แต่ถึงอย่างนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้ยังคงมีการจำกัดจำนวนแหล่งเงินทุนให้กับอุตสาหกรรมที่สำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว แม้กระทั่งในปี 1996 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 1 ของการสะสมทุนในประเทศทั้งหมด ซึ่งน้อยกว่าในประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้จะมีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจำนวนเล็กน้อยในเกาหลีใต้เมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจ แต่ก็ยังเป็นบริษัทต่างประเทศที่นำเทคโนโลยีที่สำคัญและสร้างพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรม

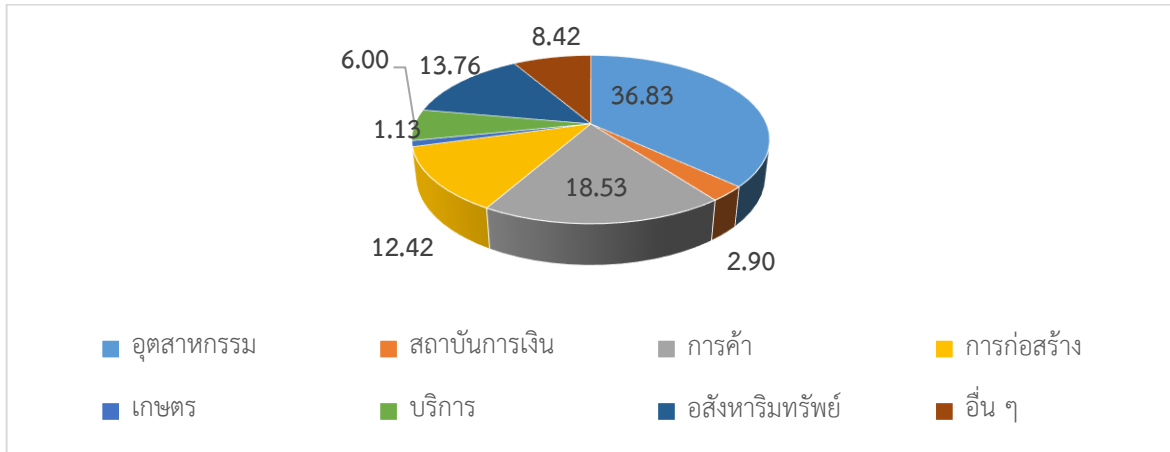
จากการศึกษาข้างต้นพบว่า ประเทศที่พัฒนาไปเป็นประเทศรายได้สูงนั้น รัฐได้มีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับการลงทุนโดยตรงจากประเทศ โดยมุ่งเน้นไปที่การใช้กลไกทางสถาบันที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ณ ขณะนั้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีการปกป้องตลาดภายในประเทศ โดยไม่ให้เงินลงทุนจากต่างประเทศเข้ามามีบทบาทมากเกินไป จนส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว ในส่วนถัดไปจึงจะเป็นการศึกษาถึงบทบาทของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับเงินลงทุนจากต่างประเทศในไทย

#### 4. การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและเศรษฐกิจไทย

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเริ่มมีบทบาทต่อเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 ส่วนหนึ่งมาจากการแข็งค่าของเงินเยน (Plaza Accord) ญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIEs) เริ่มเข้ามาลงทุนในไทยเนื่องจากต้องการหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ อาทิ ค่าแรงราคาถูก และผลการศึกษามากมายชี้ให้เห็นว่า FDI และการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยนั้น มีความสัมพันธ์กันในทิศทางบวก แต่เมื่อพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศจะส่งผลให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจนั้น วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่มีจุดเริ่มต้นจากการเกร็งกำไรในภาคการเงินและอสังหาริมทรัพย์ของไทย จนนำมาสู่การเกิดภาวะฟองสบู่ดังกล่าว ทำให้ต้องพิจารณาถึงกลไกการจัดการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา นั้น รัฐและตลาดของไทยมีบทบาทอย่างไรในการดึงดูดการลงทุนและการจัดการเกี่ยวกับการไหลเข้าของเงินทุนเหล่านั้น

ในช่วงแรกของการเข้ามาลงทุนโดยตรงในไทยนั้น ภาคธุรกิจที่ได้รับเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนมากที่สุดคือ ภาคอุตสาหกรรม เฉลี่ยร้อยละ 36 ส่งผลให้การส่งออกของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีสัดส่วนเฉลี่ยคิดเป็น 31.64 % ของ GDP โดยการส่งออกเครื่องจักรเป็นสินค้าที่มีสัดส่วนการส่งออกรวมสูงสุดต่อการส่งออกทั้งหมด การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมและอาหาร ตามลำดับ ภาคการผลิตที่ขยายตัวส่งผลให้ภาคการจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 160 ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ภาคการเงิน และอสังหาริมทรัพย์ มีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.90 และ 13.76 ตามลำดับ

รูปภาพที่ 1 แสดงสัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย ช่วงก่อน ปี พ.ศ. 2540



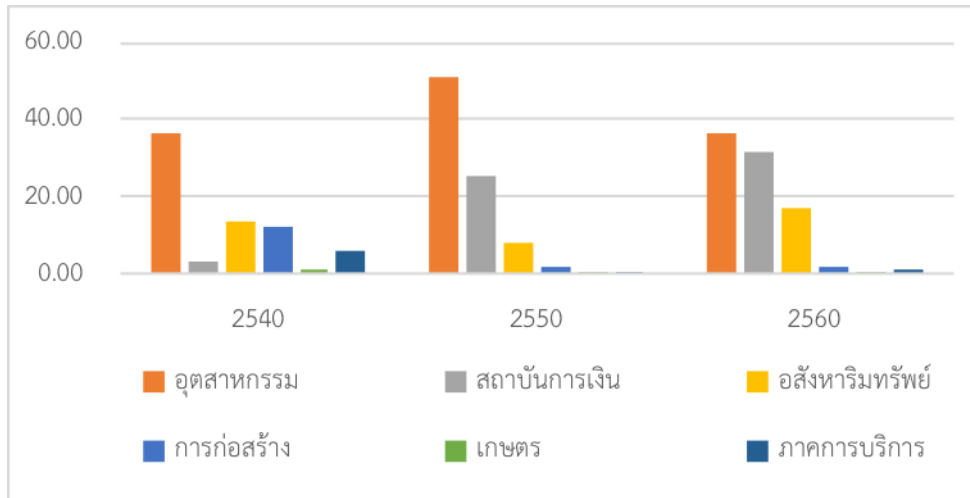
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หลังจากการเปิดเสรีทางการเงินในปี พ.ศ. 2536 โดยเฉพาะการให้มีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Bangkok Facilities : BIBF) อัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่ ผู้ประกอบการภายในประเทศรวมทั้งบริษัทข้ามชาติหันไปกู้ยืมเงินจากต่างประเทศที่มีต้นทุนต่ำกว่าการกู้ยืมในประเทศหรือการระดมทุนโดยการเพิ่มทุน บริษัทข้ามชาติหลายบริษัทได้มีการปรับเปลี่ยนการกู้ยืมเงินจากบริษัทในเครือ (Inter-company loans) มากู้ยืมผ่าน BIFF แทน ส่งผลให้โครงสร้างเงินทุนเคลื่อนย้ายของไทยมีสัดส่วนของการกู้ยืมจากต่างประเทศสูงมาก

วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลง ใน ปี พ.ศ. 2541 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยลดลงอยู่ที่ร้อยละ -7.63 อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8.0 แต่ในส่วนของค่าเงินบาทของเงินลงทุนจากต่างประเทศยังอยู่ในระดับสูง ในช่วงปี 2541-2545 FDI เฉลี่ยประมาณ 4.9 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 4.1 ของ GDP โดยในปี พ.ศ. 2541 มี FDI สูงถึง 7.5 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ เนื่องจากบริษัทแม่ของบริษัทที่ประสบปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นั้นได้เพิ่มทุนให้กับบริษัทลูกที่ประสบปัญหาทางการเงิน จากการลอยตัวค่าเงินบาทและสภาพคล่องที่ตึงตัว รวมถึงการเพิ่มการลงทุนในสถาบันการเงินด้วย อีกทั้ง ค่าเงินบาท ณ ขณะนั้นอ่อนค่ามาก ทำให้ดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ก่อนที่ในปี พ.ศ. 2545 FDI จะเริ่มชะลอตัวลดลง เนื่องจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เริ่มเปราะบางมากขึ้น อีกทั้งกระแสการควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions :M&As) ที่เริ่มลดลง ภาคการผลิตยังคงมีกำลังการผลิตส่วนเกิน สภาพคล่องในประเทศเริ่มกลับมามีสภาพคล่องสูง ทำให้การกู้ยืมในประเทศที่มีต้นทุนต่ำ บริษัทที่มีกำไรสะสม (Retained earning ) ถูกนำมาใช้แทนการนำเข้าเงินลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการไหลออกของเงินทุนที่เพิ่มมากขึ้น

ตั้งแต่หลังจากปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ไทยประสบกับวิกฤตในหลายครั้งไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือด้านการเมือง หลายฝ่ายมองว่าเมื่อผ่านพ้นช่วงเวลาดังกล่าวไปไทยจะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและเติบโตได้สูงเหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตามกลับไม่เป็นเช่นนั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยชะลอตัวลงและมีแนวโน้มลดลง ต่างจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าและมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และหากพิจารณาถึงปัจจัยที่เคยมีบทบาทเป็นแรงขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจของไทยเคยขยายตัวในอดีต อย่างเช่น ภาคการผลิต การส่งออกและการลงทุนนั้น แทบจะไม่มีขยายตัวในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะสัดส่วนของ FDI ต่อ GDP ลดลงเป็นอย่างมาก เฉลี่ยเหลือเพียงร้อยละ 2-3 เท่านั้น

รูปภาพที่ 2 แสดงการเปลี่ยนแปลงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคธุรกิจต่าง ๆ 3 ช่วงเวลา



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

##### 5. บทบาทรัฐและนโยบายการจัดการกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทย

นับตั้งแต่การเริ่มมีมาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ในปี พ.ศ. 2520 ที่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการส่งเสริมการลงทุนครั้งสำคัญของประเทศไทย โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เป็นต้น รวมทั้งการ การผ่อนคลายนโยบายทางการเงินที่มากขึ้น ทำให้ต้องพิจารณาว่าบทบาทดังกล่าว ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการลงทุนจากต่างประเทศมากน้อยเพียงใด และหากเกิดประโยชน์ขึ้น ประโยชน์นั้นตกอยู่ที่ฝ่ายใด การวิเคราะห์ผลของการเข้ามาของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ต้องพิจารณาบริบทของสถาบันที่แตกต่างกันออกไป เพราะบริบทของสถาบันแม้ในประเทศเดียวกันแต่ต่างช่วงเวลากัน ก็อาจมีผลต่อการสนับสนุนหรือเป็นข้อจำกัด ที่ส่งผลต่อการไหลเข้ามาหรือแรงจูงใจที่แตกต่างกันได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

มาตรการภาษีเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในหลายด้าน ทั้งการลดความเหลื่อมล้ำ หรือในเรื่องการสนับสนุนการลงทุน ซึ่งมาตรการภาษีที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างดีในประเด็นนี้ ทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น การยกเว้นภาษี หรืออัตราภาษีนิติบุคคลในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ การให้สิทธิประโยชน์เหล่านี้จะช่วยให้การลงทุนในประเทศที่เรียกว่าการลงทุนที่แท้จริง (Real Investment) นำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศ มาตรการภาษีจึงกลายมาเป็นเครื่องมือทางการคลัง (Fiscal Tools) ที่รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาเชื่อว่า จะดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยด้านภาษีต่าง ๆ จะพบว่าปัจจัยด้านภาษีการลงทุน (Tax Intensive) และสภาพแวดล้อมด้านการลงทุนของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีความแตกต่างกัน ดังที่แสดงในตาราง



**ตารางที่ 2** มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของประเทศต่าง ๆ

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

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

ในการตัดสินใจลงทุนในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น นักลงทุนต้องทำการประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นสำคัญ โดยภาษีนับถือเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของการลงทุน เนื่องจากส่งผลโดยตรงต่อผลตอบแทนหลังหักภาษี ประเทศกำลังพัฒนาที่มีแรงงานฝีมือ (skilled labour) อัตราค่าจ้างที่ไม่ได้อยู่ในระดับสูง ประกอบกับการมีอัตราภาษีนิติบุคคลในระดับต่ำ จะทำให้สามารถดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศได้ ซึ่งในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา พบว่า ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนมีการแข่งขันกันโดยการลดภาษี โดยในระยะแรกเกิดขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกในปี ค.ศ. 2008 ทุกประเทศยกเว้นไทยมีการปรับลดอัตราภาษียกเว้นไทย จนกระทั่งปี 2011-2013 ไทยได้มีการปรับลดอัตราภาษีนิติบุคคลจาก ร้อยละ 30 มาเป็น ร้อยละ 20 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับลดลงในอัตราที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ทำให้ไทยเปลี่ยนจากการเป็นประเทศภาษีสูงมาเป็นประเทศภาษีต่ำ (อิริภัทร, 2019) การลดอัตราภาษีนิติบุคคล ไม่เพียงแต่เพื่อการดึงดูดการลงทุนเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันก็สะท้อนความพยายามของรัฐบาลของแต่ละประเทศที่จะส่งเสริมความสามารถทางการแข่งขันของตน ในช่วงที่ผ่านมา พบว่าไทยมีการลดอัตราภาษีนิติบุคคลลง จากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 20 และยังมีกรขยายเขตการยกเว้นภาษี (Tax Holiday) สูงสุด



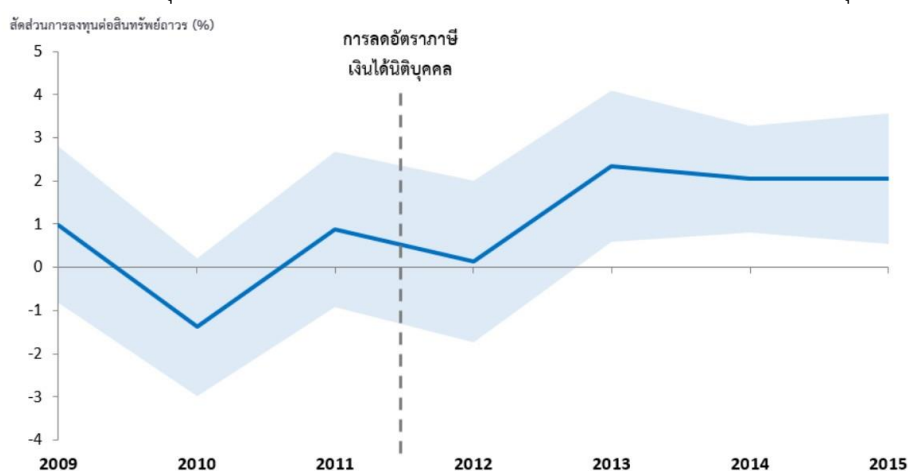
**ตารางที่ 3** แสดงอัตราภาษีนิติบุคคลของประเทศต่าง ๆ ระหว่าง ปี ค.ศ. 2006 - 2018

| ปี   | ไทย | มาเลเซีย | เวียดนาม | อินโดนีเซีย | สิงคโปร์ | เกาหลีใต้ |
|------|-----|----------|----------|-------------|----------|-----------|
| 2006 | 30% | 28%      | 28%      | 30%         | 20%      | 25%       |
| 2007 | 30% | 27%      | 28%      | 30%         | 18%      | 25%       |
| 2008 | 30% | 26%      | 28%      | 30%         | 18%      | 25%       |
| 2009 | 30% | 25%      | 25%      | 28%         | 18%      | 22%       |
| 2010 | 30% | 25%      | 25%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2011 | 30% | 25%      | 25%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2012 | 23% | 25%      | 25%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2013 | 20% | 25%      | 25%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2014 | 20% | 25%      | 22%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2015 | 20% | 25%      | 22%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2016 | 20% | 25%      | 20%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2017 | 20% | 25%      | 20%      | 25%         | 17%      | 22%       |
| 2018 | 20% | 25%      | 20%      | 25%         | 17%      | 25%       |

ที่มา : องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OCED)

\* ปี ค.ศ. 1997- 2005 อัตราภาษีนิติบุคคลของสิงคโปร์ คือ ร้อยละ 26

ผลจากการลดลงของภาษีนิติบุคคลนั้น งานศึกษาของ อธิภัทร (2019) พบว่า แนวโน้มผู้ที่ได้ประโยชน์คือ บริษัทต่างชาติมากกว่าบริษัทไทย โดยแบ่งการศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมการลงทุนระหว่างบริษัทที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบ (Exposure) ทั้งก่อนและหลังการลดภาษี (Matched Difference in Difference) การลดภาษีส่งผลให้ธุรกิจไทยเพิ่มการลงทุนโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2 ของสินทรัพย์ถาวร (ราว 59 ล้านบาท) ซึ่งเป็นผลกระทบที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับ การลดลงของภาษีที่ประมาณ 55 ล้านบาท โดยเฉลี่ย แต่แรงกระตุ้นนี้กระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่และบริษัทภาคบริการเป็นหลัก

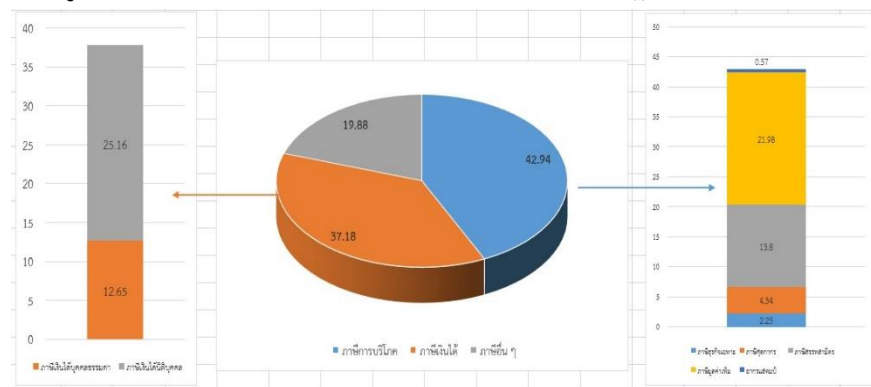
**รูปภาพที่ 3** ส่วนต่างของการลงทุนระหว่างบริษัทไทยและบริษัทต่างชาติ ก่อนและหลังการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลปี 2012 - 2013


\* แถบแรเงา หมายถึง ช่วงระดับความเชื่อมั่น 95%

ที่มา : อธิภัทร (2019)

นอกจากประเด็นความคุ้มค่าของการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแล้ว ยังพบว่าการลดลงของรายได้จากภาษีนิติบุคคลนั้น ยังมีแนวโน้มให้รัฐหันมาเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากภาษีนิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะการเก็บภาษีของทั้ง 2 ประเภทนั้นแตกต่างกัน ภาษีนิติบุคคล มีลักษณะการเก็บในรูปแบบอัตราก้าวหน้า โดยผู้ที่มีรายได้สูงจะต้องจ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น มีลักษณะการเก็บภาษีในลักษณะถดถอย (regressive) คร่าวๆ เรือนที่มีรายได้น้อยแบกรับภาระภาษีที่หนักกว่าเรือนที่มีรายได้สูงกว่า ถึงแม้รายได้ภาษีนิติบุคคลจะเพิ่มขึ้นแต่อัตราการเพิ่มขึ้นนั้นน้อยกว่าของภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนี้นั้นโดยตรงต่อความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางจะมีสัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้สูง ตรงข้ามกับภาระภาษีนิติบุคคลซึ่งส่วนสำคัญจะตกอยู่ที่ผู้ถือหุ้น ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นผู้ที่มีรายได้สูง

รูปภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างรายได้ภาษีจำแนกตามประเภทฐานภาษี ปี พ.ศ. 2560



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## สรุปผลการศึกษา

ด้วยความพยายามจะนำพาประเทศก้าวข้าม “การติดกับดักรายได้ปานกลาง” โดยใช้การพึ่งพาการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จึงมีการกำกับดูแลผ่านนโยบายด้านมหภาคที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุน โดยเฉพาะช่วงหลังจากปี พ.ศ. 2549 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยมีแนวโน้มชะลอตัวลงเป็นอย่างมาก จึงมีการกำกับดูแลผ่านด้านภาษี ไม่ว่าจะเป็นการลดอัตราภาษีนิติบุคคล การให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี แต่ผลที่ได้จากการกำกับดูแลดังกล่าว พบว่า แนวโน้มผู้ที่ได้ประโยชน์คือบริษัทต่างชาติมากกว่าบริษัทไทย โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นสูงกว่าการลดลงของภาษี อีกทั้งยังพบว่า การลดลงของอัตราภาษีดังกล่าว มีแนวโน้มให้รัฐหันมาเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ผู้ที่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อยต้องรับภาระในส่วนนี้มากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนี้นั้นมีนัยโดยตรงต่อความเหลื่อมล้ำ แม้ว่าแนวคิดการดึงดูดเงินลงทุนเพื่อการจ้างงานและการพัฒนาเทคโนโลยีจะเป็นแนวทางที่ประเทศกำลังพัฒนาเลือกใช้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะไม่มีการกำกับดูแลในส่วนดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาโดยอาศัยการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอย่างสิงคโปร์ ที่มีกลไกทางสถาบันในการจัดการเกี่ยวกับเงินลงทุนอย่างเหมาะสม โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น อีกทั้งยังเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศให้สามารถแข่งขันกับกลุ่มทุนต่างชาติได้อีกด้วย บทบาทของภาครัฐไทยในการจัดการเกี่ยวกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจึงควรมุ่งเน้นไปที่การเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวกมากกว่า

แนวคิดเรื่องการปกป้องตลาดภายในประเทศไม่ได้เป็นเพียงแนวคิดในเรื่องของนโยบายอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน ประเทศในช่วงกำลังพัฒนานั้น การมีขนาดตลาดเล็กหรือความสามารถในการแข่งขันที่ยังไม่เพียงพอ นั้น ส่งผลให้กลไกตลาดทำงานบกพร่องได้ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาบิทยาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในส่วนที่ภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการไม่สามารถทำได้ เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การเป็นผู้ค้ำยันอำนวยความสะดวก เป็นต้น การปกป้องตลาดภายในประเทศไม่ได้เป็นเพียงแนวคิดในเรื่องของนโยบายอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน ประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินทุน การมีต้นทุนรวมทั้งค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ ทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่ประเทศเหล่านั้นได้ง่ายมากขึ้น แต่การปล่อยเสรีทางการเงินที่มากเกินไปก็นำมาซึ่งการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจอยู่เสมอ การมีกลไกการจัดการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ ณ ขณะนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาและเติบโตระยะยาวอย่างต่อเนื่องนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งหากต้องการที่จะให้ประเทศพัฒนาจากการเป็นประเทศรายได้ต่ำไปสู่การเป็นประเทศรายได้สูง ดังนั้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย เราจึงควรเน้นไปที่การพัฒนาในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์กำลังให้ความสนใจแนวคิดเรื่อง “Inclusive growth” ในการพัฒนาประเทศ ที่ไม่ได้มองแค่การเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ยังมองถึงการพัฒนาระยะยาวที่ลดความเหลื่อมล้ำลง เพราะอย่างนั้นแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับสูงแต่ความเหลื่อมล้ำยังคงมี ช่องว่างระหว่างคนจนคนรวยยังเยอะ การพัฒนาเศรษฐกิจหรือแนวคิดดังกล่าวก็ไม่ตอบโจทย์ เพราะสุดท้ายความเหลื่อมล้ำ (สถาบันสังคม) ก็จะนำมาซึ่งความแตกแยกและเป็นปัญหาทางสังคมนำมาซึ่งปัญหาการเมือง (สถาบันการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ) และวนเวียนเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ (สถาบันทางเศรษฐกิจ) เกิดวัฏจักรแบบนี้ไปเรื่อย ๆ เพราะปัจจัยข้างต้นแยกออกจากกันไม่ได้ มีความสัมพันธ์กัน

### เอกสารอ้างอิง

- วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, Ha-Joon Chang. กับดักสถาบัน: กลไกทางสถาบันกับการไล่กวาดทางเศรษฐกิจ. นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย, 18-19 กันยายน 2560; กรุงเทพฯ; 2560.
- สมชัย จิตสุชน. ปัจจัยเชิงสถาบันกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ; 2559
- อิทธิพร มุทิทาเจริญ. ถอดบทเรียนนโยบายภาษีผ่านพฤติกรรม: นัยต่อความสามารถในการแข่งขันของไทย. นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย วันที่ 30 กันยายน – 1 ตุลาคม 2562; กรุงเทพฯ; 2562.
- Blomstrom M, Kokko A. The economics of foreign direct investment incentives. New York.: CEPR Discussion Papers No.3775; 2003.
- Chang H J. Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective. London.: Anthem Press; 2002.
- Chowdhury A. Growth-oriented macroeconomic policies for small island economies: Lesson from Singapore. Helsinki.: Research Paper No. 2008/47, UNUWIDER; 2008.
- Deepak Bhattasali et al. An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. Washington D.C.: World Bank; 2007.
- Jude C, Levieuge G. Growth Effect of FDI in Developing Economies: The Role of Institutional Quality. France.: University of Orleans: MPRA Paper No.49321; 2013.

- Justin Lin, Ha-Joon Chang. Should Industrial Policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. Washington D.C.: World Bank: Development policy review, 27(5); 2009.
- Khan M. Governance, Economic Growth and Development since the 1960s. New York.: United Nations: Department of Economic and Social Affairs (DESA); 2007.
- North D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge.: Cambridge University press; 1990.