

โครงการการประชุมวิชาการระดับชาตินักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1

(The First National Conference of Economists)

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หลักการและเหตุผล

ในปัจจุบันวิชาเศรษฐศาสตร์ได้มีการเปิดสอนในมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนหลายแห่ง และได้ผลิตนักเศรษฐศาสตร์ออกไปรับใช้สังคมในภาครัฐและภาคเอกชนจำนวนมาก และเพื่อให้นักเศรษฐศาสตร์ทั้งในภาครัฐ และเอกชนได้มีเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านวิชาการ ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าของวิชาเศรษฐศาสตร์ในด้านต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อนักเศรษฐศาสตร์ในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ร่วมกันพิจารณาจัดให้มีการประชุมวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ระดับชาติ เพื่อเป็นเวทีสำหรับนักเศรษฐศาสตร์ให้ได้มีโอกาสพบปะและมีปฏิสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาวิชาเศรษฐศาสตร์ต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ และทราบถึงความก้าวหน้าทางวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์
2. เพื่อสะท้อนถึงสถานะปัญหา สังคม การเมือง และเศรษฐกิจไทย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา
3. เพื่อเป็นโอกาสอันดีที่จะให้นักเศรษฐศาสตร์ในสถาบันต่างๆ ได้รู้จักและมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

กลุ่มเป้าหมาย

นักเศรษฐศาสตร์ในสถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชน อาจารย์ นักศึกษาระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก จำนวน 200-300 คน

แผนงานและรูปแบบการประชุม

จัดการประชุมทุกปีหรือทุกสองปี แล้วแต่ความเหมาะสม ประมาณเดือนตุลาคมของปี

รูปแบบการประชุม ภาคเช้าจัดเป็นการประชุมรวม (Plenary Meeting) มีผู้อภิปรายประมาณ 3-4 ท่าน ภาคบ่ายแยกเป็นห้องประชุมย่อยตามหัวข้อ (Theme) โดยแยกจัดเป็นห้องๆ (Concurrent Meeting) ห้องละ 5-6 บทความ โดยให้เวลาในการเสนอบทความๆ ละ 25 นาที คาดว่า จะจบการเสนอบทความประมาณ เวลา 16.00 น. และจะมีการวิจารณ์บทความจากที่ประชุม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นักเศรษฐศาสตร์ทั้งภาครัฐและเอกชนได้มีโอกาสพบปะ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจ และความร่วมมืออันดีต่อไปในอนาคต
2. ผลงานวิจัยในด้านต่างๆ ของเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะประโยชน์ต่อการเรียนการสอน และการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ
3. ส่งเสริมให้เกิดนักวิชาการเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ ๆ ที่มีคุณภาพ
4. ความร่วมมือของสถาบันการศึกษาต่างๆ จะทำให้เกิดการพัฒนาด้านการบริหาร การศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น
5. ประชาชนเกิดความสนใจ และมีความเข้าใจวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ดียิ่งขึ้น

แหล่งเงินทุน

เงินสนับสนุนจาก บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย

วัน เวลา และสถานที่จัดประชุม

วันศุกร์ที่ 28 ตุลาคม 2548 เวลา 8.30-17.00 น. จำนวน 1 วัน ณ หอประชุมศรีบูรพา (หอประชุมเล็ก) และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

.....

กำหนดการจัดประชุมวิชาการระดับชาตินักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1 (The First National Conference of Economists) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ วันศุกร์ที่ 28 ตุลาคม 2548	
ภาคเช้า : จัด ณ หอประชุมศรีบูรพา (หอประชุมเล็ก)	
8.30 - 9.15 น.	ลงทะเบียน และรับประทานอาหารว่าง
9.15 - 9.30 น.	คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวเปิดงาน
9.30 -12.00 น.	การอภิปรายในช่วงเช้า เรื่อง "เศรษฐศาสตร์กับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย" ผู้อภิปราย ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล ดร.ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ดร.วิโรไท สันติประภาพร ดำเนินรายการ โดย ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร
12.00 - 13.30 น.	รับประทานอาหารกลางวัน ณ อาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี ชั้น 2
ภาคบ่าย : จัด ณ คณะเศรษฐศาสตร์	
13.30 - 15.00 น.	การสัมมนากลุ่มย่อย (Concurrent Meeting) หัวข้อ "สังคมเศรษฐกิจโลก" ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 5 ดำเนินรายการ โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ หัวข้อ "การเงินและวิกฤตการณ์การเงิน" ณ ห้อง ศ.307 ดำเนินรายการ โดย ดร.สมชัย จิตสุชน หัวข้อ "นโยบายสาธารณะ" ณ ห้อง ศ.308 ดำเนินรายการ โดย รศ.ดร.ชยันต์ ต้นติวัดการ หัวข้อ "เศรษฐศาสตร์สถาบัน" ณ ห้อง 80 ปี อ.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดำเนินรายการ โดย รศ.ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา

	หัวข้อ "เศรษฐศาสตร์มโนสำเร้" ณ ห้อง ศ.209 ดำเนินรายการ โดย รศ.ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา
15.00 - 15.30 น.	รับประทานอาหารว่าง
15.30 - 17.00 น.	การสนทนากลุ่มย่อย (ต่อ)

การสัมมนากลุ่มย่อยภาคบ่าย

หัวข้อ "สังคมเศรษฐกิจโลก" ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 5

ดำเนินรายการ โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์

เวลา 13.30 - 15.00 น.	1. <u>Total Factor Productivity Growth in European Agriculture</u> โดย อ.ดร.ศุภวัจน์ รุ่งสุริยะวิบูลย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2. <u>The Role of Financial Liberalization in Growth: A Case of 4-ASEAN Economies</u> โดย อ.ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 3. <u>ข้อเสนอระเบียบการเงินในภูมิภาคเอเชียหลังปี 2540 (The Asian Financial Architecture after 1997)</u> โดย อ.อนุวัฒน์ ชลไพศาล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
เวลา 15.30 - 17.00 น.	4. <u>การถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับวิศวกรรมผลิตภัณฑ์และการออกแบบในอุตสาหกรรมการผลิตยนต์ของไทย</u> โดย ผศ.ดร.เกรียงไกร เตชกานนท์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 5. <u>ข้อเท็จจริง ปัญหา และโอกาสในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจไทย-จีน: กรณีศึกษาการค้าไทย-มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน</u> โดย อ.อักษรศรี พานิชสาส์น คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หัวข้อ "การเงินและวิกฤตการณ์การเงิน" ณ ห้อง ศ.307

ดำเนินรายการ โดย ดร.สมชัย จิตสุชน

เวลา 13.30 - 15.00 น.	1. <u>กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤตการณ์การเงินไทย 2540</u> โดย อ.สุภาพล จงวิไลเกษม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2. <u>เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสถาบัน : กรณีศึกษากฎหมายล้มละลายหลังปี 2540</u> โดย อ.ดร.อภิชาติ สติตินรัมย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3. <u>Optimal Monetary Response in an Estimated Dynamic New Keynesian Model for Thailand</u> โดย อ.กิตติชัย แซ่ลี้ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เวลา 15.30 - 17.00 น.	4. <u>The Delayed Overshooting Puzzle: An Explanation based on the Dornbusch Model</u> โดย อ.ดร.พรชนก คัมภีรยส คูเวนเบิร์ก

	คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5. <u>Public Signals and Risk Dominance</u> โดย อ.ดร.จันทร์ทิพย์ บุญประกายแก้ว คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หัวข้อ "นโยบายสาธารณะ" ณ ห้อง ศ.308	
ดำเนินรายการ โดย รศ.ดร.ชยันต์ ต้นติวัดดาการ	
เวลา 13.30 - 15.00 น.	1. <u>การท่องเที่ยว: อานิสส์ถั่วหน้า?</u> โดย ศ.ดร.มิ่งสรรพ ขาวสอาด สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2. <u>Fiscal Assessment of Electricity Privatisation in Thailand</u> โดย อ.ดร.ภูรี สิริสุนทร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3. <u>การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540</u> โดย อ.สินัด ตริวรณไชย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
เวลา 15.30 - 17.00 น.	4. <u>ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ</u> โดย ผศ.ดร.เอื้อมพร ตสาริกา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 5. <u>การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับมลพิษทางอากาศ</u> โดย รศ.ดร.นิรมล สุธรรมกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หัวข้อ "เศรษฐศาสตร์สถาบัน" ณ ห้อง 80 ปี อ.ป๋วย อึ๊งภากรณ์	
ดำเนินรายการ โดย รศ.ดร.อดิศักดิ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา	
เวลา 13.30 - 15.00 น.	1. <u>การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ระบบกำกับดูแล ช่องว่างข่าวสารข้อมูล และข้อบกพร่องการบังคับใช้กฎหมาย</u> โดย ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 2. <u>ทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัท: กรณีศึกษาวิเคราะห์</u> โดย คุณสุรศักดิ์ ไชยชนกิจ โครงการปริญญาเอก สหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3. <u>"To Liquidate or Not To Liquidate : That is a [Big] Question" An Economic Inquiry into the Court's Discretionary Power to Liquidate the Debtor Company under the Thai Bankruptcy Act</u> โดย อ.ศุภฤทธิ ธารฤทธิการณ

	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เวลา 15.30 - 17.00 น.	4. <u>การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศไทย</u> โดย รศ.ดร.ชูชีพ พิพัฒนศิลป์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 5. <u>การสะสมทุนสังคมในวิสาหกิจชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จากมุมมองพุทธเศรษฐศาสตร์ : กรณีศึกษาภาคใต้ตอนบน</u> (Social Capital Accumulation of Community Enterprise of One Tambon One Product : A case Study from Southern Thailand) โดย ผศ.วรรณภา ประยุกต์วงศ์ คณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

หัวข้อ "เศรษฐศาสตร์มิโนสারে" ณ ห้อง ศ.209

ดำเนินรายการ โดย รศ.ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา

เวลา 13.30 - 15.00 น.	1. <u>"ดัชนีสินทรัพย์" เครื่องมือวัดเศรษฐกิจของครัวเรือนไทย</u> (An Application of Asset Index for Measuring Household Living Standards in Thailand) โดย น.พ.ภูษิต ประคองสาย สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข 2. <u>ความยากจนของครัวเรือนเกษตรชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน</u> โดย ผศ.จิระ บุรีคำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ 3. <u>ความครอบคลุมของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงบุตรและผลกระทบต่อการตัดสินใจมีบุตรในประเทศไทย</u> โดย ผศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เวลา 15.30 - 17.00 น.	4. <u>การกวดวิชากับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Private Tutoring and Economic Growth)</u> โดย อ.ดร.มนชยา อูรยศ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5. <u>Cointegration Analysis of an Inverse Factor Demand System with Exogenous Variables : An Application to Imported Inputs in Thailand Industry</u> โดย อ.ดร.ภูมิฐาน รังकुณวัฒน์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย 6. <u>Rethinking Era : A Test of Relative Structural Change after Crisis</u> โดย รศ.ดร.ชวินทร์ ลีนะบรรจง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Board of Committees : คณะกรรมการเตรียมการจัดประชุมวิชาการระดับชาตินักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1

1. ศ.ดร. ปราณี ทินกร ที่ปรึกษา
2. รศ. สุขุม อุตวาวุฒิชัย ประธานกรรมการ
3. รศ.ดร. สมบูรณ์ ศิริประชัย กรรมการ
4. ศ. รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ กรรมการ
5. ผศ.ดร. วชิรียา โตสงวน กรรมการ
6. อ.ดร. จักรพงศ์ อุชุปาละนันท์ กรรมการ
7. อ.ดร. เอื้อมพร ตสาริกา กรรมการ
8. นายปกรณ์ จรัสพนาวสาน เลขานุการ
9. นางดาราวรรณ รักษ์สันติกุล ผู้ช่วยเลขานุการ



Editorial Board : รายชื่อกรรมการประจำกองบรรณาธิการ ซึ่งเป็นผู้แทนจากมหาวิทยาลัยของรัฐ

1. รศ.ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. รศ.ดร. ชยันต์ ต้นติวี่สดากการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. รศ.ดร. อารยะ ปรีชาเมตตา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. รศ. สมพร อิศวิลานนท์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
5. รศ.ดร. อติศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
6. ดร. สมชัย จิตสุชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

Sponsors : ผู้ให้ทุนสนับสนุนการจัดประชุมวิชาการระดับชาตินักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 1

1. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
2. ธนาคารแห่งประเทศไทย

รายงานวิจัย

ข้อเท็จจริง ปัญหา และโอกาสในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจไทย-จีน
: กรณีศึกษาการค้าไทย-มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน¹

Fact, Obstacles and Opportunities of Economic Linkages between Thailand-China

: Case Study of Thailand-China's Southwestern Provinces Trade Relations

โดย อักษรศรี พานิชสาส์น²

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จีนมีบทบาทและอิทธิพลต่อเศรษฐกิจในเวทีโลกและภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น สำหรับประเทศไทย หลังจากข้อตกลงเร่งลดภาษีผัก-ผลไม้กับจีน (ข้อตกลงเอฟทีเอไทย-จีน) มีผลตั้งแต่เดือนตุลาคม 2003 ตลอดจนข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน ที่เริ่มมีผลในเดือนกรกฎาคม 2005 จีนได้เข้ามามีบทบาทต่อไทยมากขึ้น ซึ่งผลกระทบจากการจัดทำข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับต่อไทยมีทั้งผลด้านบวกและด้านลบ³

ในภาพรวม แม้ว่าไทย-จีนจะมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีต่อกันมานานร่วม 30 ปีและมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดมากขึ้นหลังทำข้อตกลงทางการค้าทั้งสองฉบับที่กล่าวแล้วข้างต้น หากแต่ข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจและคนไทยทั่วไปจำนวนไม่น้อย ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบและกลไกต่างๆ ของจีน ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง รวมทั้งยังขาดข้อมูลเจาะลึกเกี่ยวกับจีนในระดับมณฑล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาข้อมูลระดับมณฑลของจีน โดยเฉพาะมณฑลศักยภาพของจีนที่อยู่ไม่ห่างจากไทย ได้แก่ **มณฑลชื้อชวน (เสฉวน) มณฑลหยุนหนาน (ยูนนาน) มหานครฉงชิ่ง (จูกิง) และเขตปกครองตนเองชนชาติจ้วง กว่างซี (กวางสี)** ซึ่งเป็นมณฑลที่มีความสำคัญภายใต้นโยบายมุ่งพัฒนาภาคตะวันตกของรัฐบาลจีน ที่เรียกว่า Xibu Da Kaifa หรือ Great Western Development Strategy⁴ ที่สำคัญ มณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน

¹ ส่วนหนึ่งของโครงการวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับมณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน : โอกาส อุปสรรคและกลยุทธ์ของไทย" โครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

² อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ และกรรมการโครงการจีนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอาจารย์รับเชิญ Yunnan University เดือนเมย.-มิย. 2548 e-mail: hu_huiwen@yahoo.com.

³ การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีกับจีน ถือเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-จีนที่เป็นรูปธรรมกว่าแนวทางเดิมๆ ที่เคยปฏิบัติมา เนื่องจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกันโดยมีกรอบเวลาและระบุขอบข่ายสินค้าที่จะเปิดเสรีให้แก่นกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีข้อดีในการช่วยจูงใจให้มีการนำเข้าแบบลักลอบตามแนวชายแดนบางส่วนกลับเข้าสู่ระบบมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การไหลทะลักเข้ามาของสินค้าราคาถูกจากจีน ทำให้อัตราการนำเข้าสินค้าจากจีนขยายตัวมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ประกอบการภายในของไทยในบางสาขา/ภาคการผลิต ในขณะที่สินค้าส่งออกจากไทยไปจีนกลับต้องเผชิญกับอุปสรรคการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในรูปแบบต่างๆ ทำให้ไทยมีการขาดดุลการค้ากับจีนในอัตราขยายตัวมากขึ้น รายละเอียดใน Aksornsri Phanishsarn. 2005. "China's Economic Influence in The GMS and ASEAN Region : A View from Thailand" เอกสารนำเสนอในงานสัมมนาระหว่างประเทศ ชื่อ "To Advance Economic Cooperation in the Context of Mutual Growth" ณ Yunnan University นครคุนหมิง ประเทศจีน วันที่ 3-4 มิถุนายน 2548.

⁴ รัฐบาลจีนได้ประกาศนโยบายพัฒนาภาคตะวันตก ที่เรียกว่า Xibu Da Kaifa หรือ Great Western Development Strategy ตั้งแต่ต้นปี 2000 โดยครอบคลุมมณฑลตอนในต่างๆ 6 มณฑล ได้แก่ กานซู ซึ่งให้ ส่วนที่ ชื้อชวน กุ้ยโจว หยุนหนาน เขตปกครองตนเอง 5 เขต ได้แก่ เขตปกครองตนเองซินเจียง หนึ่งในี่ กว่างซี มณฑลโกลีเลียใน และทิเบต และ 1 มหานคร คือ มหานครฉงชิ่ง และทางการ

เหล่านี้ต่างสนใจและกระตือรือร้นที่จะร่วมมือทางเศรษฐกิจกับไทย เนื่องจากมีความคาดหวังที่จะใช้ประโยชน์จากไทยในการเชื่อมต่อไปยังประเทศอาเซียนอื่นๆ⁵

รายงานชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาข้อเท็จจริง ปัญหา และโอกาสในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับมณฑลของจีน⁶ โดยเป็นกรณีศึกษา ด้านการค้าระหว่างไทย-มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานราชการของไทยไม่ค่อยได้มีการรายงานสถานการณ์และข้อมูลการค้าระหว่างไทยกับมณฑลของจีนมากนัก ส่วนใหญ่จะนำเสนอเฉพาะข้อมูลการค้ากับจีนในภาพรวมระดับประเทศ เหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะ หน่วยงานของไทยไม่ได้เก็บข้อมูลการค้ากับจีนโดยละเอียดแยกย่อยไปถึงระดับมณฑล ที่พอจะมีบ้าง ก็จะเป็นเพียงรายงานการค้าชายแดนระหว่างไทยกับจีนตอนใต้ (มณฑลยูนหนาน) โดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากมณฑลยูนหนานเป็นมณฑลของจีนที่อยู่ใกล้ไทยมากที่สุดและมีการค้าขายผ่านเส้นทางแม่น้ำโขง อย่างไรก็ดี การเดินทางไปเก็บข้อมูลภาคสนามและวิจัยเอกสารข้อมูลจากแหล่งข้อมูลในประเทศจีน โดยเฉพาะจากหนังสือสถิติของแต่ละมณฑลของจีน ก็สามารถศึกษาข้อมูลการค้าระหว่างไทยกับมณฑลของจีนได้เช่นกัน

ดังนั้น รายงานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นกรณีศึกษารูปแบบ และลักษณะโครงสร้างการค้าระหว่างไทยกับ 4 มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีนดังกล่าว ศึกษาภาวะเปรียบเทียบและนโยบายที่เกี่ยวข้องของฝ่ายจีน ตลอดจนเส้นทางเชื่อมโยงและลำเลียงสินค้าระหว่างไทย-จีน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการค้าระหว่างกัน เพื่อวิเคราะห์สภาพความเป็นจริง ปัญหา และโอกาสที่จะมีการเชื่อมโยงทางการค้าที่ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น บนพื้นฐานผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

จีนได้ระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ 10 (2001-2005) ในการเน้นพัฒนาภาคตะวันตกเป็นพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดช่องว่างความแตกต่างกับพื้นที่ทางชายฝั่งตะวันออกที่พัฒนาก้าวหน้ากว่าและร่ำรวยกว่าพื้นที่ตอนใน.

⁵ สรุปจากข้อมูลและความเห็นจากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลภาคสนามในประเทศจีน ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2546-มิถุนายน 2548 รายละเอียดในภาคผนวกที่แนบ.

⁶ สำหรับเครื่องมือในวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับมณฑลของจีนในวิทยานิพนธ์ใช้แนวคิด "Interconnecting Diamonds" ซึ่งประยุกต์จากแนวคิด Double Diamond ของ Rugman and D'Cruz (1993) โดย Rugman ได้ปรับปรุงแนวคิดดังกล่าวจาก Diamond Model ของ Michael E. Porter กล่าวคือ Porter วิเคราะห์ความได้เปรียบในการแข่งขันของแต่ละประเทศ (หรือการวิเคราะห์ Diamond ของแต่ละประเทศ) โดยพิจารณาจากตัวบ่งชี้ภายใน 4 ด้านคือ factor conditions, demand conditions, related and supporting industries และ firm strategy, structure and rivalry ซึ่งตัวแปรทั้งสี่มีความเป็นพลวัตต่อกัน ควบคู่ไปกับการพิจารณาปัจจัยภายนอกคือ government และ chance factors อย่างไรก็ตาม แบบจำลอง Diamond ของ Porter เน้นไปที่บริบทภายในประเทศโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยระหว่างประเทศ เช่น บทบาทของบรรษัทข้ามชาติหรือการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมากนัก ดังนั้น Rugman จึงได้ปรับปรุงแนวคิด Diamond เดิมโดยการนำ Diamond ของแต่ละประเทศมาประสานหรือเชื่อมโยงกันเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของทั้งสองฝ่าย (หรือการสร้าง Double Diamond) โดยเสนอโมเดล "Double Diamond" สำหรับการเชื่อมโยงระหว่างแคนาดาและสหรัฐฯ รายละเอียดโปรดอ่าน Rugman, A.M. & J. D'Cruz. 1993. The double diamond of international competitiveness: The Canadian experience. *Management International Review*. 33: 17-39 และ Porter, Michael E. 1990. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press. ในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ให้เข้ากับกรณีไทย-จีน โดยเพิ่มตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยเศรษฐกิจ (non-economic factors) เข้าไปร่วมพิจารณาด้วย เช่นวัฒนธรรมทางธุรกิจของจีน ภาษาที่ใช้สื่อสารระหว่างกัน การสร้างสายสัมพันธ์ (Guanxi) เป็นต้น โดยจะเรียกชื่อใหม่ว่าเป็น "Interconnecting Diamonds".

2. ระเบียบวิธีวิจัย

วิจัยเชิงคุณภาพ จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม (**ข้อมูลปฐมภูมิ**) ในพื้นที่ศึกษาในประเทศจีน ได้แก่ มณฑลชื้อชวน มณฑลหยุนหนาน มหานครฉงชิ่งและเขตปกครองตนเองชนชาติจ้วง กว่างซี โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับจีนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งเน้นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกิดจากประสบการณ์ตรงของผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) ผู้กำหนดนโยบายในภาครัฐบาลไทยและจีน 2) นักธุรกิจภาคเอกชน ทั้งที่ประสบความสำเร็จและประสบกับปัญหาในการดำเนินธุรกิจกับจีน และ 3) นักวิชาการ/สื่อมวลชน

นอกจากนี้ ยังรวมถึง**วิธีการวิจัยทางเอกสาร** (documentary research) ค้นคว้ารวบรวม**ข้อมูลทุติยภูมิ** จากเอกสารสถิติของทางการ งานวิจัย และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษา ทั้งจากแหล่งภายในประเทศของไทย และจากแหล่งต่างประเทศ เช่น ข้อมูลจากประเทศจีน และองค์การระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคต่างๆ ที่สำคัญ คือ ข้อมูลจากหนังสือสถิติของแต่ละมณฑลของจีนและข้อมูลจากหนังสือสถิติระดับประเทศของจีน ตลอดจนเว็บไซต์ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมณฑล และจากสื่ออื่นๆ ของจีน เป็นต้น

3. คำสำคัญ

การเชื่อมโยงทางการค้า, การค้าไทย-จีน, มณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน ได้แก่ ชื้อชวน (เสฉวน) หยุนหนาน (ยูนนาน) กว่างซี (กวางสี) และฉงชิ่ง (จุงกิง)

4. ผลการศึกษาวิจัย

เหตุผลเบื้องต้นที่ไทยควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการร่วมมือและเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ⁷ กับมณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีนมีอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

⁷ จากการศึกษาทบทวนแนวคิดเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ความร่วมมือและการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ เช่น การเปิดเสรีตลาด/เลิกอุปสรรคทั้งการค้าและการลงทุน หรือการอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกัน จะเป็นการใช้ประโยชน์จากศักยภาพทางเศรษฐกิจของทั้งสองฝ่ายให้มากยิ่งขึ้น และจะช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรม (transaction cost) รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันมากขึ้น ดังนี้ 1) เป็นการใช้ประโยชน์จากลักษณะเกื้อกูลทางเศรษฐกิจ (economic complementarities) จากการมีความแตกต่างในด้านปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละฝ่าย รวมทั้งความแตกต่างของโครงสร้างสินค้าที่มีการค้าขายกัน 2) ช่วยให้ผู้ผลิตสามารถจัดหาปัจจัยการผลิตได้มากขึ้นและง่ายขึ้น (availability of factor of production) เกิดประโยชน์จากการเข้าไปลงทุนเพื่อการใช้ทรัพยากร (pooling resources) หรือการสร้างเครือข่ายการผลิตและการบริหารจัดการ (network management) 3) ช่วยเพิ่มขนาดของตลาด (enlarged markets) ให้กว้างขึ้น ไม่จำกัดอยู่เพียงตลาดภายในของแต่ละฝ่าย 4) การขยายขนาดการผลิตเพื่อขายในตลาดที่กว้างขึ้น หรือเพื่อสร้างฐานการส่งออก ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) จากต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่ลดลง 5) ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการมีสินค้าหลากหลายและราคาถูก ซึ่งจะช่วยกระตุ้นการค้าและการลงทุนระหว่างกันให้เพิ่มพูนมากขึ้น 6) ช่วยดึงดูดให้มีการไหลเข้ามาของการลงทุนจากประเทศอื่นๆ 7) ช่วยให้เศรษฐกิจของพื้นที่ตามแนวชายแดนขยายตัวและกระตุ้นให้กลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นมีความตื่นตัวและผลักดันให้การค้าและการลงทุนตามแนวชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับท้องถิ่นของตนขยายตัวออกไป และ 8) ประโยชน์จากการขยายผลของความร่วมมือทางเศรษฐกิจไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านอื่นๆ เช่น การร่วมมือกันทางวิชาการ และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม เป็นต้น

1) จากการที่จีนมีพื้นที่กว้างใหญ่ (อันดับ 3 ของโลก) และมีแตกต่างหลากหลายในแต่ละมณฑล ตลอดจนการเป็นตลาดที่แบ่งแยกย่อยไปในแต่ละภูมิภาค (fragmented markets) การเน้นความร่วมมือไปที่ระดับมณฑลควบคู่ไปกับความร่วมมือกับรัฐบาลกลางของจีน น่าจะเป็นการดำเนินนโยบายที่จะส่งผลในทางปฏิบัติได้มากกว่าการมุ่งความร่วมมือในระดับประเทศเพียงด้านเดียวดังที่เคยปฏิบัติมา เนื่องจากในหลายกรณี แม้ว่ารัฐบาลของไทยและรัฐบาลกลางของจีนได้ตกลงที่จะร่วมมือกันแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาในการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะปัญหาในระดับมณฑล

2) ควรจะเน้นสร้างความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับมณฑลตอนในของจีนที่อยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ ได้แก่ มณฑลชื้อชวน หยุนหนาน กว่างซี และมณฑลนครฉงชิ่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีระยะทางไม่ห่างจากไทยมากนัก มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะร่วมมือและเพิ่มพูนกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างกันให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เศรษฐกิจของไทยและมณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีนมีศักยภาพที่จะเกื้อกูลกันและกัน เช่น ในบางอุตสาหกรรมไทยมีความก้าวหน้าของระดับเทคโนโลยีการผลิต/การแปรรูปมากกว่าโดยเปรียบเทียบ ในขณะที่มณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีนมีทรัพยากรธรรมชาติ วัตถุดิบ และแร่ธาตุต่างๆ การร่วมมือและเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ช่วยให้ทั้งสองฝ่ายได้ประโยชน์จากการส่งเสริมและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจัยเศรษฐกิจ/ลักษณะเด่น และศักยภาพทางเศรษฐกิจของ 4 มณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน และการเปรียบเทียบข้อมูลพื้นฐานระหว่างไทยกับ 4 มณฑลเหล่านั้น สรุปผลการศึกษาในตารางที่ 1 และ 2

ตาราง 1 การเปรียบเทียบดัชนีสำคัญระหว่างไทยและ 4 มณฑลจีนใกล้ไทย (ปี 2003)

มณฑล/ประเทศ	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) (พินลันเหรียญสหรัฐ)	รายได้เฉลี่ยต่อหัว (เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี)	จำนวนประชากร (ล้านคน)	ขนาดพื้นที่ (ตารางกม.)
ประเทศไทย	143.1	2,237	64	513,115
ชื้อชวน	65.9 (อันดับ 9 ในจีน)	775.1	87.00 (อันดับ 3 ในจีน)	485,000 (อันดับ 5 ในจีน)
ฉงชิ่ง	27.2 (อันดับ 23 ในจีน)	975.2	31.30 (อันดับ 20 ในจีน)	82,000 (อันดับ 26 ในจีน)
หยุนหนาน	29.7 (อันดับ 19 ในจีน)	682.0	43.76 (อันดับ 12 ในจีน)	394,000 (อันดับ 8 ในจีน)
กว่างซี	33.0 (อันดับ 17 ในจีน)	720.3	48.57 (อันดับ 10 ในจีน)	236,660 (อันดับ 9 ในจีน)

ที่มา : คำนวณจาก Chongqing Statistical Yearbook 2004, Guangxi Statistical Yearbook 2004, Sichuan Statistical Yearbook 2004, Yunnan Statistical Yearbook 2004 และรายงาน World Bank.

ตาราง 2 สภาพปัจจัยเศรษฐกิจพื้นฐาน/ลักษณะเด่น

พื้นที่ศึกษา	สภาพปัจจัยเศรษฐกิจพื้นฐาน/ลักษณะเด่น
ชื่อชวน	ชื่อชวนเป็นมณฑลที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในภาคตะวันตกของจีน (อันดับ 9 ของประเทศ) ด้วยประชากรจำนวนมากและความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งแหล่งแร่ธาตุ และแหล่งพลังงาน (น้ำมันดิบ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ และพลังงานน้ำ) และเป็นมณฑลที่มีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมก้าวหน้ามากที่สุดของจีนตะวันตก มีอุตสาหกรรมสำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรม IT เหล็กและเหล็กกล้า และการผลิตในกลุ่มอุตสาหกรรมเบา เช่น อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า ปุ๋ยเคมี อาหารแปรรูป เป็นต้น ในด้านการเกษตร ชื่อชวนเป็นผู้ผลิตสุกรและพืชประเภทหัวมากเป็นอันดับ 1 ของจีน และเป็นผู้ผลิตเนื้อสัตว์ ข้าว และมะนาวอยู่ใน 3 อันดับแรก และผลิตไหม ชา ไบยาสูบ ธัญพืช และเมล็ด rapeseed อยู่ใน 5 อันดับแรกของจีน นอกจากนี้ ยังเป็นฐานการผลิตยาจีนแผนโบราณที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของจีนด้วย
ฉงชิ่ง	ในสถานะ 1 ใน 4 มหานครของจีน ฉงชิ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อเป็นศูนย์กลางพัฒนาจีนตะวันตก ได้รับงบประมาณจำนวนมากเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ และเพื่อดึงดูดการลงทุนในระยะยาว มีนโยบายยุทธศาสตร์ในการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางน้ำของจีนตอนในจากการสร้างเขื่อนสามโตรก ซึ่งเป็นเขื่อนขนาดใหญ่ที่สุดในโลกกั้นแม่น้ำฉางเจียง (แยงซีเกียง) เพื่อช่วยขยายเส้นทางให้เรือเดินทะเลขนาดใหญ่สามารถล่องเข้ามาถึงจีนตอนในในระยะทาง 2,600 กว่ากิโลเมตร จากฉงชิ่งเชื่อมต่อไปออกทะเลที่มหานครเซี่ยงไฮ้ (เซี่ยงไฮ้) สำหรับด้านอุตสาหกรรม ฉงชิ่งโดดเด่นในการผลิตรถยนต์และมอเตอร์ไซค์มากเป็นอันดับต้นของจีน
หยุนหนาน	หยุนหนานเป็นมณฑลเกษตรกรรม อุดมไปด้วยแหล่งทรัพยากรสินแร่ การผลิตส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเบา มีรายได้หลักจากอุตสาหกรรมยาสูบและบุหรี่ย และอุตสาหกรรมดอกไม้สด นอกจากนี้การท่องเที่ยวถือเป็นอุตสาหกรรมศักยภาพสำคัญของมณฑล ด้านพลังงาน มีการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ หยุนหนานมีการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านมานาน การค้าชายแดนเป็นส่วนสำคัญของการค้าระหว่างประเทศของมณฑล เนื่องจากมีพรมแดนติดต่อกับลาว พม่า และเวียดนาม และเชื่อมต่อไปถึงไทยโดยผ่านแม่น้ำโขง (ระยะทางประมาณ 341 กิโลเมตร) รัฐบาลกลางวางตำแหน่งให้เป็น "ประตูสู่ภาคใต้" ของจีนมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990
กว่างซี	กว่างซีเป็นมณฑลเดียวภายใต้โครงการพัฒนาภาคตะวันตก (Xibu Da Kaifa) ที่มีทางออกทะเล และมีศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางการกระจายและลำเลียงสินค้า (Logistics) มีท่าเรือน้ำลึกขนาดใหญ่หลายแห่ง มีพรมแดนติดต่อกับเวียดนาม ปัจจุบัน มีทางรถไฟและเส้นทางไฮเวย์จากเมืองเอก คือ นครหนานหนิง เชื่อมต่อไปจนถึงเวียดนาม รัฐบาลกลางจึงมีนโยบายผลักดันให้กว่างซีเป็น "ประตูสู่อาเซียน" ตั้งแต่ปี 2003 อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาภาคการเกษตร มีการปลูกอ้อยจำนวนมาก และผลิตน้ำตาลมากที่สุดในจีน สำหรับด้านอุตสาหกรรม เริ่มมีต่างชาติเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมยานยนต์ มีศักยภาพในการผลิตพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำ

3) ความร่วมมือกับจีนในระดับมณฑลดังกล่าว น่าจะได้รับการตอบรับจากทางการเงินเป็นอย่างดีทั้งในระดับรัฐบาลมณฑลและระดับรัฐบาลกลาง เนื่องจากมีความสอดคล้องกับนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจภายในของจีนเองที่ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่ตอนในทางตะวันตกเป็นอันดับแรกตามนโยบาย Xibu Da Kaifa และรัฐบาลมณฑลมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจ เปิดประเทศและร่วมมือกับต่างประเทศให้มากขึ้น โดยเฉพาะการใช้นโยบายร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการกระตุ้นและสร้างความตื่นตัวให้กับนักธุรกิจจีนในท้องถิ่น

4) ในระยะยาว ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเหล่านี้นักจะสามารถขยายผลไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในมิติอื่นๆ เช่น การไปมาหาสู่ของประชาชนของทั้งสองประเทศมากขึ้น การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม สังคม และการเมือง การร่วมมือกันทางวิชาการ การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งในที่สุด ความใกล้ชิดและความร่วมมือ

ที่ดีต่อกันจะนำไปสู่ความเข้าใจ และความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างกันมากยิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์กับทั้งฝ่ายไทย และฝ่ายจีน ตลอดจนประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคโดยรวม

4.1 กรณีศึกษา การค้าไทย-มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน

ตาราง 3 สถิติการค้าระหว่างไทยกับจีน ตั้งแต่ปี 1994-2003 (ข้อมูลจากฝ่ายไทย)

(มูลค่า: ล้านดอลลาร์ สรอ.)

ปี	ปริมาณการค้ารวม			ไทยส่งออก		ไทยนำเข้า		ดุลการค้า
	มูลค่า	สัดส่วน	% Δ	มูลค่า	% Δ	มูลค่า	% Δ	
1994	2,318	2.3	41.1	932	71.8	1,386	26.3	-454
1995	3,743.40	2.9	59.8	1,649.30	75.1	2,090.00	49.5	-444.7
1996	3,827.80	3	2.3	1,876.90	13.8	1,950.90	-6.8	-74
1997	4,046.60	3.3	5.7	1,774.50	-5.5	2,272.10	16.5	-497.6
ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ปี 1997								
1998	3,568.70	3.7	-11.8	1,766.70	-0.4	1,801.90	-20.7	-35.2
1999	4,333.10	4	21.4	1,860.90	5.3	2,472.20	37.2	-611.2
2000	6,226.20	4.7	43.7	2,836.60	52.4	3,389.70	37.1	-553.1
2001	6,569.70	5.2	5.5	2,873.70	1.3	3,696.00	9	-822.2
2002	8,452.90	6.3	28.7	3,555.40	23.7	4,897.50	32.5	-1,342.1
2003	11,691.2	7.5	38.32	5,688.9	60.03	6,002.3	22.56	-313.4

ที่มา: ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และกรมศุลกากร

ตาราง 4 สถิติการค้าระหว่างไทย-จีน และการค้าไทย-มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน ปี 2003

(หน่วย : ล้านดอลลาร์ สรอ.)

พื้นที่ศึกษา	ประเทศจีน	ชือชวน	จงชิ่ง	หยุนหนาน	กว่างซี
การส่งออก มาไทย	3,827.91 (เพิ่ม 29.4 %)	40.99 (เพิ่ม 19.6 %)	30.83 (เพิ่ม 116.9 %)	77.11 (เพิ่ม 104.8 %)	32.62 (เพิ่ม 24.4 %)
การนำเข้า จากไทย	8,826.84 (เพิ่ม 57.6 %)	74.56 (เพิ่ม 236 %)	8.37 (เพิ่ม 56 %)	10.18 (เพิ่ม 71.4 %)	13.74 (ลด 3.4 %)
การค้ารวม กับไทย	12,654.75 (เพิ่ม 47.8 %)	ไม่มีข้อมูล	39.20 (เพิ่ม 100.5 %)	ไม่มีข้อมูล	46.36 (เพิ่ม 14.6 %)

ที่มา : China Statistical Yearbook 2004, Chongqing Statistical Yearbook 2004, Guangxi Statistical Yearbook 2004, Sichuan Statistical Yearbook 2004, และ Yunnan Statistical Yearbook 2004

สำหรับกรณีศึกษาการเชื่อมโยงด้านการค้า โดยการวิเคราะห์สภาพการค้า รูปแบบและโครงสร้างการค้า ระหว่างไทยกับ 4 มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน คือ ชี้อชวน ฉงชิ่ง หยุนหนาน และกว่างซี พบว่า ในขณะนี้ การค้า ระหว่างไทยกับพื้นที่ศึกษายังมีปริมาณไม่มากนัก โดยมีปริมาณการค้ากับ**มณฑลชี้อชวน**มากที่สุด และมีการค้า เกินดุล (ในขณะที่ ขาดดุลการค้ากับอีก 3 มณฑลที่เหลือ) ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชี้อชวนเป็นมณฑลที่มีขนาดเศรษฐกิจ ใหญ่ที่สุดของจีนตะวันตก มีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม และมีประชากรมากถึง 87 กว่าล้านคน

มณฑลหยุนหนาน ซึ่งเป็นมณฑลที่มีพรมแดนใกล้ชิดไทยมากที่สุด กลับมีสัดส่วนการค้ากับไทยยังต่ำสูง เท่าที่ควร (ไม่ถึงร้อยละ 1 ของมูลค่าการค้ารวมไทย-จีน) อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการทำข้อตกลงเร่งลดภาษีผัก-ผลไม้ (เอฟทีเอไทย-จีน) การส่งออกจากหยุนหนานมาไทยได้ขยายตัวมากขึ้น ที่น่าสนใจ คือ ในขณะนี้ ไทยเป็น ตลาดส่งออกอันดับ 5 ของหยุนหนาน ในขณะที่ หยุนหนานกลับนำเข้าสินค้าจากไทยในอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่า และไทยมีझेแหล่งนำเข้าสำคัญของหยุนหนาน (อยู่ในอันดับที่ 25) ส่วนคู่ค้าสำคัญของหยุนหนานกลับเป็นประเทศ เพื่อนบ้าน คือ พม่า ซึ่งเป็นทั้งตลาดส่งออกและแหล่งนำเข้าอันดับหนึ่งของหยุนหนาน สาเหตุประการหนึ่ง อาจเป็น เพราะมีสินค้าไทยบางส่วนที่ไปเข้าด่านของประเทศเพื่อนบ้านก่อนที่จะส่งออกไปมณฑลหยุนหนาน เนื่องจาก ต้องการใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษที่จีนจะลดภาษีนำเข้าให้ครึ่งหนึ่งสำหรับการค้าชายแดนกับประเทศที่มีพรมแดน ติดกับจีน

สำหรับการค้าระหว่างไทยกับ**มณฑลฉงชิ่ง** ยังมีมูลค่าและสัดส่วนการค้าระหว่างกันไม่สูงมากนัก ที่ สำคัญ ยังต่ำกว่าที่ฉงชิ่งค้าขายกับพม่า อินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากนี้ ฉงชิ่งมีการนำเข้าจากพม่าจากไทยมากขึ้น เนื่องจากฉงชิ่งเป็นฐานการผลิตรถยนต์ที่สำคัญของจีน (อันดับ 4) และมีการผลิตรถยนต์มากขึ้น ส่วนการค้าระหว่างไทยกับ**กว่างซี** แม้ในระยะ 1-2 ปีที่ผ่านมา ไทยและรัฐบาลกว่างซีจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น เช่น มีการลงนามในความร่วมมือเป็น “บ้านพี่เมืองน้อง” ระหว่างจังหวัด สุราษฎร์ธานีกับกว่างซี แต่ในขณะนี้ ไทยยังไม่ได้เป็นคู่ค้าสำคัญของกว่างซี โดยคู่ค้าอันดับหนึ่งของกว่างซี คือ เวียดนาม

จากการวิเคราะห์โครงสร้างและลักษณะของสินค้า การค้าระหว่างไทยกับมณฑลชี้อชวนและมณฑลฉงชิ่ง มีลักษณะที่เกื้อกูลกัน (complementary) โดยชี้อชวนและฉงชิ่งนำเข้าสินค้ากลุ่มวัตถุดิบจากไทย เช่น เม็ดพลาสติก และยางพารา ในขณะที่ไทยนำเข้าสินค้ากลุ่มทุนจำพวกเครื่องมือเครื่องจักรจากมณฑลชี้อชวน และฉงชิ่ง ส่วนกรณีของหยุนหนานและกว่างซี จากการเปรียบเทียบโครงสร้างและลักษณะสินค้าที่ผลิตในไทย และสินค้าของ หยุนหนาน-กว่างซี พบว่า ค่อนข้างจะคล้ายคลึงกัน จึงมีลักษณะที่แข่งขันกัน (competitive) สำหรับโครงสร้าง การค้าและลักษณะสินค้าของพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 มณฑล ปรากฏในตาราง 5, 6, 7 และ 8

โครงสร้างการค้าและลักษณะสินค้าของพื้นที่ศึกษา

มณฑลชี้อชวน

ชี้อชวนเป็นมณฑลที่มีฐานเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (มี GDP เป็นอันดับ 9 ของประเทศ) และมีการค้าระหว่าง ประเทศในสัดส่วนที่สูงเช่นกัน (อันดับ 13 ของประเทศ) สินค้าส่งออกอันดับ 1 ของชี้อชวนคือ กลุ่มเครื่อง อิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์วิดีโอและฮาร์ดแวร์ โดยมีบริษัทเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตและส่งออกเครื่องใช้ไฟฟ้า และยังเป็นผู้ผลิตโทรทัศน์สีมากเป็นอันดับ 1 ของจีน คือ **กลุ่มฉางหง** และกำลังก้าวขึ้นเป็นบริษัทระดับโลก

และระดับโลก มีการส่งออกโทรทัศน์สีกว่า 1 ล้านเครื่องไปยังประเทศแถบตะวันออกกลาง และยังได้ออกไปลงทุนที่เวียดนามและอินโดนีเซีย รวมทั้งได้แสดงความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยด้วย

สำหรับการค้ากับไทย ในปี 2003 ชื่อชนมีการนำเข้าจากไทยมูลค่า 74.56 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ขยายตัวเพิ่มจากปีก่อนสูงถึงร้อยละ 236 ส่วนการส่งออกจากชื่อชนมาไทยมีมูลค่า 40.99 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ.ขยายตัวร้อยละ 19.6 ส่งผลให้ไทยมีการค้าเกินดุลกับมณฑลชื่อชน (ในขณะที่ขาดดุลกับพื้นที่ศึกษาอีก 3 แห่ง)

ที่น่าสนใจคือ การนำเข้าจากไทยมีมูลค่าสูงกว่าแหล่งนำเข้าอื่นของชื่อชนในภูมิภาคบางประเทศ เช่น ฮองกง สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนามและพม่า อย่างไรก็ตาม การนำเข้าจากไทยมีมูลค่าน้อยกว่าที่มณฑลชื่อชนนำเข้าจากมาเลเซีย สำหรับด้านการส่งออก เมื่อเปรียบเทียบกับคู่ค้าอื่นๆ ของชื่อชนในภูมิภาค การส่งออกของชื่อชนมาไทยมีมูลค่าไม่มากนัก (น้อยกว่าการส่งออกจากชื่อชนไปปากีสถาน เวียดนาม และไปอินโดนีเซีย) หากแต่มีมูลค่าพอๆกับการส่งออกของชื่อชนไปมาเลเซีย ในขณะที่ มูลค่าสูงกว่าการส่งออกจากชื่อชนไปพม่า ลาว และกัมพูชา

รายการสินค้าที่ชื่อชนนำเข้าจากไทย ส่วนใหญ่เป็นสินค้ากลุ่มวัตถุดิบ ได้แก่ เม็ดพลาสติก และยางพารา และสินค้าชิ้นกลาง เช่น ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ส่วนสินค้าที่ชื่อชนส่งออกมาไทย ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มสินค้าทุนซึ่งมณฑลชื่อชนมีความได้เปรียบในการผลิต ได้แก่ เครื่องจักรทางการเกษตร และอุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น

ตาราง 5 สถิติการค้าระหว่างประเทศของมณฑลชื่อชน ปี 2003

(หน่วย : ร้อยล้านดอลลาร์ สหรัฐ.)

การค้าระหว่างประเทศของมณฑลชื่อชน	มูลค่า	คำอธิบาย
1. การค้ารวม	56.38	อันดับ 13 ในจีน
1.1 การส่งออก	32.12	อันดับ 11 ในจีน
1.2 การนำเข้า	24.25	อันดับ 15 ในจีน
2. สินค้านำเข้าสำคัญ		1) หมวดเครื่องจักรและเครื่องไฟฟ้า 2) ยานพาหนะและอุปกรณ์คมนาคม 3) เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ 4) สินแร่ 5) เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์
3. สินค้าส่งออกสำคัญ		1) เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์วีดีโอและฮาร์ดดิสก์ 2) วัสดุสิ่งทอ และผลิตภัณฑ์ 3) โลหะทั่วไปและผลิตภัณฑ์ 4) เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ 5) สัตว์มีชีวิต และผลิตภัณฑ์ ส่วนสินค้าส่งออกสำคัญอื่นๆ ได้แก่ อาหารเครื่องดื่มและยาสูบ (อันดับ 7) ผักผลไม้และธัญพืช (อันดับ 8) ยานยนต์และอุปกรณ์ (อันดับ 9)
4. ประเทศคู่ค้าสำคัญ		1) สหรัฐ 2) ฮองกง 3) ญี่ปุ่น 4) เกาหลีใต้ 5) สิงคโปร์
4.1 ตลาดส่งออกสำคัญของชื่อชน		1) ญี่ปุ่น 2) สหรัฐ 3) เยอรมนี 4) ฝรั่งเศส 5) ไต้หวัน
4.2 แหล่งนำเข้าสำคัญของชื่อชน		

5. การค้าซื้อชน-ไทย 5.1 การส่งออกมาไทย	0.409 (เพิ่ม 19.6 %)	มูลค่าการส่งออกของซื้อชนมาไทยสูงกว่าที่ซื้อชนส่งออก ไปพม่า ลาวและกัมพูชา
5.2 การนำเข้าจากไทย	0.745 (เพิ่ม 236 %)	ซื้อชนมีการนำเข้าจากไทยเพิ่มขึ้นมาก และมีมูลค่าสูง กว่าหลายประเทศในภูมิภาค เช่น ฮองกง สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนามและพม่า

ที่มา : Sichuan Statistical Yearbook 2004.

มหานครฉงชิ่ง

แม้ว่าฉงชิ่งจะเป็น 1 ใน 4 มหานครของจีน แต่ยังคงมีสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศที่ไม่สูงมาก (อันดับ 24 ในจีน) อย่างไรก็ตาม ฉงชิ่งมีความโดดเด่นในอุตสาหกรรมยานยนต์ โดยเป็นศูนย์กลางการผลิตยานยนต์ใหญ่อันดับ 4 ของจีน และผลิตรถยนต์นั่งมากเป็นอันดับ 5 ของจีน จึงมีสินค้าส่งออกสินค้าในกลุ่มยานยนต์เป็นอันดับ 1 โดยเฉพาะการส่งออกมอเตอร์ไซค์มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 27.7 ของการส่งออกรวมของฉงชิ่ง ส่วนสินค้าส่งออกอันดับ 2 ได้แก่ เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า อันดับ 3 กลุ่มเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ อันดับ 4 กลุ่มโลหะทั่วไปและผลิตภัณฑ์ ซึ่ง 4 อันดับนี้ล้วนแต่เป็นสินค้ากลุ่มอุตสาหกรรมหนัก โดยการผลิตในภาคอุตสาหกรรมหนักของฉงชิ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 61 ของอุตสาหกรรมรวม และฉงชิ่งยังเป็น 1 ใน 9 ศูนย์กลางการผลิตเหล็กและเหล็กกล้าที่ใหญ่ที่สุดในจีน

สำหรับการค้ากับไทย ในปี 2003 การค้าระหว่างฉงชิ่ง-ไทยมีมูลค่า 39.2 ล้านดอลลาร์ สรอ. ขยายตัวสูงร้อยละ 100.5 แบ่งเป็นการส่งออกมาไทยมูลค่า 30.83 ล้านดอลลาร์ สรอ. ขยายตัวร้อยละ 116.9 ในขณะที่ การนำเข้าจากไทยมีมูลค่าต่ำกว่ามากเพียง 8.37 ล้านดอลลาร์ สรอ. แม้จะมีการขยายตัวของการนำเข้าจากไทยถึงร้อยละ 56 ส่งผลให้ไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ากับฉงชิ่ง ข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า การค้าฉงชิ่ง-ไทยมีมูลค่าและสัดส่วนไม่สูงมากนัก และมีข้อสังเกตว่า มูลค่าการค้ารวมไทย-ฉงชิ่ง ยังต่ำกว่าที่ฉงชิ่งค้าขายกับพม่า อินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์

รายการสินค้าที่ฉงชิ่งนำเข้าจากไทย ส่วนใหญ่เป็นสินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่น ยางพารา มันสำปะหลังและเม็ดพลาสติก ที่น่าสนใจ คือ ฉงชิ่งนำเข้ายางพาราจากไทยเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากฉงชิ่งเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมยานยนต์ที่สำคัญของจีน (อันดับ 4) และมีการผลิตรถยนต์สูงถึงปีละ 5 แสนคันต่อปี จึงมีความต้องการนำเข้ายางพารา เป็นจำนวนมาก ส่วนสินค้าที่ฉงชิ่งส่งออกมาไทย ส่วนใหญ่เป็นสินค้ากลุ่มสินค้าทุนในอุตสาหกรรมหนัก ได้แก่ ผลิตภัณฑ์เคมี และเครื่องจักร เป็นต้น

ตาราง 6 สถิติการค้าระหว่างประเทศของมณฑลฉิง ปี 2003

(หน่วย : ร้อยล้านดอลลาร์ สหรัฐ.)

การค้าระหว่างประเทศของฉิง	มูลค่า	คำอธิบาย
1. การค้ารวม	25.9	อันดับ 24 ในจีน
1.1 การส่งออก	15.85	อันดับ 23 ในจีน
1.2 การนำเข้า	10.10	อันดับ 24 ในจีน
2. สินค้านำเข้าสำคัญ		1) เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า 2) ยานพาหนะและอุปกรณ์การคมนาคม 3) เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ 4) สินแร่ 5) โลหะทั่วไปและผลิตภัณฑ์
3. สินค้าส่งออกสำคัญ		1) ยานพาหนะและอุปกรณ์การคมนาคม 2) เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า 3) เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ 4) โลหะทั่วไปและผลิตภัณฑ์ 5) วัสดุ สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์
4. ประเทศคู่ค้าสำคัญ		1) ญี่ปุ่น 2) สหรัฐฯ 3) เยอรมนี 4) อิหร่าน
5. การค้าฉิง-ไทย	0.392	ไทยขาดดุลการค้ากับฉิง โดยสัดส่วนการค้าระหว่างกันที่ไม่ค่อยสูงมากนัก มูลค่าการค้ารวมไทย-ฉิงยังต่ำกว่าที่ฉิงค้าขายกับพม่า อินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์
5.1 การส่งออกไปไทย	0.308	เพิ่มร้อยละ 116.9
5.2 การนำเข้าจากไทย	0.083	เพิ่มร้อยละ 56

ที่มา : Chongqing Statistical Yearbook 2004.

มณฑลหยุนหนาน

ในภาพรวม แม้ว่าการค้าระหว่างประเทศของหยุนหนานได้ขยายตัวมากขึ้น แต่คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.3 ของการค้าของประเทศจีนโดยรวม (อันดับที่ 23) เนื่องจากเป็นมณฑลตอนในที่ไม่มีทางออกทะเลและการผลิตส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในภาคเกษตร ตลอดจนปัญหาในเชิงภูมิศาสตร์ในการพัฒนาเส้นทางคมนาคม เนื่องจากพื้นที่หลายส่วนเป็นภูเขา อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่เป็นมณฑลที่มีพรมแดนติดต่อกับเพื่อนบ้านหลายประเทศ การค้าชายแดนจึงเป็นสัดส่วนสำคัญของการค้ากับต่างประเทศของมณฑล โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าจากมณฑลหยุนหนานไปยังกัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียดนามขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.9 และคิดเป็นร้อยละ 22.8 ของมูลค่าการส่งออกรวมของมณฑลหยุนหนาน โดยสินค้าที่ส่งออกเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 80 ประกอบด้วยผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหนัก สินค้าเกษตร เช่น ปุ๋ย สิ่งทอ เหล็ก เครื่องจักรกลและอุปกรณ์ ฟอสเฟต ผักและผลไม้ ส่วนสินค้าที่ส่งออกหลักอยู่แล้ว ได้แก่ ยาสูบ นมผง กาแฟ ใบชา

สำหรับการวิเคราะห์การค้าระหว่างไทยกับยูนหนาน ซึ่งเป็นมณฑลของจีนที่อยู่ใกล้ไทยมากที่สุด และมีการค้าขายกันโดยตรงในรูปแบบของการค้าชายแดน จึงมีข้อมูลทั้งจากฝ่ายจีนและข้อมูลของรัฐบาลไทย และจัดเป็นการบันทึกข้อมูลการค้าระหว่างไทยและจีนในระดับมณฑลอย่างเป็นทางการเป็นมณฑลแรก นับตั้งแต่ปี 1994 ที่เริ่มมีการใช้เส้นทางเดินเรือเชิงพาณิชย์ในแม่น้ำโขง โดยมีการขนส่งสินค้าผ่านด่านศุลกากรอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายไปยังท่าเรือในมณฑลยูนหนาน ทั้งนี้ หน่วยราชการไทยจะบันทึกข้อมูลว่าเป็น "การค้าชายแดนไทย-จีนตอนใต้ (ยูนหนาน)" รายงานในส่วนนี้จึงจะวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลจากทั้งฝ่ายจีนและข้อมูลของฝ่ายไทย

สำหรับข้อมูลการค้ากับไทยจากหนังสือสถิติของยูนหนาน⁸ ในปี 2003 ยูนหนานมีการส่งออกมาไทย มูลค่า 77.11 ล้านดอลลาร์ สรอ. ขยายตัวเพิ่มร้อยละ 104.8 ส่วนการนำเข้าจากไทยมีมูลค่า 10.18 ล้านดอลลาร์ สรอ. ขยายตัวเพิ่มจากปีก่อนร้อยละ 71.4 จากข้อมูลของยูนหนาน ไทยจึงเป็นฝ่ายขาดดุลการค้า

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้าอื่นของยูนหนานในภูมิภาค ไทยเป็นตลาดส่งออกสำคัญของยูนหนาน (อันดับ 5) และขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก (ร้อยละ 104.8) ในขณะที่การส่งออกจากยูนหนานไปประเทศอาเซียนอื่นกลับขยายตัวลดลง เช่น อินโดนีเซีย (ลดลงร้อยละ 22.9) มาเลเซีย (ลดลงร้อยละ 14.8) และสิงคโปร์ (ลดลงร้อยละ 16.8)

ส่วนด้านการนำเข้า ไทยยังไม่ใช่แหล่งนำเข้าสำคัญของยูนหนาน เนื่องจากจัดอยู่ในอันดับที่ 25 และมูลค่าที่ยูนหนานนำเข้าจากไทยยังน้อยกว่าที่ยูนหนานนำเข้าจากอินโดนีเซีย เวียดนาม และสิงคโปร์

ตาราง 7 สถิติการค้าระหว่างประเทศของมณฑลยูนหนาน ปี 2003

(หน่วย : ร้อยล้านดอลลาร์ สรอ.)

การค้าระหว่างประเทศของยูนหนาน	มูลค่า	คำอธิบาย
1. การค้ารวม	26.7	อันดับ 23 ในจีน
1.1 การส่งออก	16.77	อันดับ 22 ในจีน
1.2 การนำเข้า	9.91	อันดับ 25 ในจีน
2. สินค้านำเข้าสำคัญ		1) สินแร่ทองแดง 2) สินแร่เหล็ก 3) กำมะถัน และสารไฟโรท 4) ท่อนไม้ ชุง 5) แร่โลหะต่างๆ
3. สินค้าส่งออกสำคัญ		1) สารเคมีภัณฑ์ 2) ปุ๋ยเคมี 3) ดีบุก 4) ยาสูบ 5) ผักสด และแช่แข็ง 6) เงินและทองคำขาว แพลตินัม 7) บุหรี่
4. ประเทศคู่ค้าสำคัญ		
4.1 ตลาดส่งออกสำคัญของยูนหนาน		1) พม่า 2) ฮองกง 3) เวียดนาม 4) ญี่ปุ่น 5) ไทย
4.2 แหล่งนำเข้าสำคัญของยูนหนาน		1) พม่า 2) ฮองกง 3) เยอรมนี 4) แคนาดา
5. การค้ายูนหนาน-ไทย		
5.1 การส่งออกมาไทย	0.771	ไทยเป็นตลาดส่งออกอันดับ 5 ของยูนหนาน
5.2 การนำเข้าจากไทย	0.101	ไทยเป็นแหล่งนำเข้าอันดับ 25 ของยูนหนาน

⁸ Yunnan Statistical Yearbook 2004.

6. การค้าชายแดน (หมิ่นหยวน)	347,444	
6.1 การส่งออกผ่านด่านชายแดน	209,574	
6.2 การนำเข้าผ่านด่านชายแดน	137,870	

ที่มา : Yunnan Statistical Yearbook 2004.

เขตปกครองตนเองชนชาติจ้วง กว่างซี

ในบรรดาพื้นที่ศึกษาทั้ง 4 แห่ง กว่างซีเป็นมณฑลเดียวที่มีทางออกทะเล จึงมีศักยภาพในการเป็นประตูสำหรับการค้าระหว่างประเทศ แม้ว่าในขณะนี้ มูลค่าการค้าระหว่างประเทศของกว่างซียังมีสัดส่วนที่ไม่สูงเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับทั้งประเทศ (อันดับที่ 19) โดยมีคู่ค้าหลัก คือ เวียดนาม ด้วยสัดส่วนการค้ากับเวียดนามสูงถึงร้อยละ 20 ของการค้ารวมของกว่างซี เนื่องจากมีพรมแดนติดต่อกันระยะทางประมาณ 637 กิโลเมตร และมีเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อจากกว่างซีไปเวียดนาม ทั้งทางรถไฟและทางถนนไฮเวย์

สำหรับการค้ากับไทย ในปี 2003 การค้าระหว่างกว่างซี-ไทยมีมูลค่า 46.36 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ขยายตัวเพิ่มร้อยละ 14.6 โดยที่การส่งออกมาไทยมีมูลค่า 32.62 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. เพิ่มร้อยละ 24.4 หากแต่การนำเข้าจากไทยกลับลดลงร้อยละ 3.4 โดยมีมูลค่า 13.74 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ. ส่งผลให้ไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ากับกว่างซี และในขณะนี้ ไทยยังไม่ได้เป็นคู่ค้าสำคัญของกว่างซี และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอาเซียนอื่น มูลค่าการค้ากว่างซี-ไทย น้อยกว่าการค้าระหว่างกว่างซีกับมาเลเซียเล็กน้อย แต่สูงกว่าอินโดนีเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์

รายการสินค้าที่กว่างซีนำเข้าจากไทยส่วนใหญ่ ได้แก่ ก๊าซแอลพีจี (Liquefied Petroleum Gas: LPG) ผลิตภัณฑ์พลาสติก ยางพารา เป็นต้น ส่วนกรณีการนำเข้าผลไม้จากไทย กลับมิได้ส่งตรงมาที่กว่างซีหากแต่มีการนำเข้าผ่านทางมณฑลกว่างตง ส่วนสินค้าที่กว่างซีส่งออกมาไทยส่วนใหญ่ ได้แก่ วัสดุก่อสร้าง ปูนซีเมนต์ ถ่านหินดิบ น้ำมันดิบ เป็นต้น ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี 2003 กว่างซีเริ่มนำเข้ายางพาราจากไทยเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการเติบโตในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของกว่างซี และมีผู้นำเข้าสำคัญ คือ บริษัท South Rubbery Group ซึ่งเป็นบริษัทท้องถิ่นของกว่างซีเป็นผู้นำเข้ายางพารารายใหญ่ และนอกจากไทย กว่างซียังได้นำเข้ายางพาราจากแหล่งอื่นๆ เช่น มาเลเซีย และเวียดนาม ซึ่งบางส่วนผ่านการค้าชายแดน

ตาราง 8 สถิติการค้าระหว่างประเทศของกว่างซี ปี 2003

(หน่วย : ร้อยล้านดอลลาร์ สหรัฐ.)

การค้าระหว่างประเทศของกว่างซี	มูลค่า	คำอธิบาย
1. การค้ารวม	31.9	อันดับ 19 ในจีน
1.1 การส่งออก	19.7	อันดับ 20 ในจีน
1.2 การนำเข้า	12.16	อันดับ 21 ในจีน
2. สินค้านำเข้าสำคัญ		1) เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า 2) สินแร่เหล็ก 3) แร่แมงกานีส 4) น้ำมันพืช 5) เครื่องจักรเพื่อการพิมพ์กระดาษและผลิตภัณฑ์

3. สินค้าส่งออกสำคัญ		1) เครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า 2) สิ่งทอและเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม 3) กระเบื้องถ้วยชาม/เครื่องใช้ในครัวเรือน 4) เส้นด้าย ด้ายดิบ 5) ดินบุกและโลหะผสม อลูมิเนียม
4. ประเทศคู่ค้าสำคัญ		1) เวียดนาม 2) สหรัฐอเมริกา 3) ฮองกง 4) ญี่ปุ่น
5. การค้ากว้างซี-ไทย	0.4636	การค้ารวมไทย-กว้างซีขยายตัวเพิ่มร้อยละ 14.6 โดยไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ากับกว้างซี นอกจากนี้ มูลค่าการค้ากับไทย น้อยกว่าการค้าระหว่างกว้างซีกับมาเลเซียเล็กน้อย (0.49) แต่สูงกว่าอินโดนีเซีย (0.33) สิงคโปร์ (0.178) และฟิลิปปินส์ (0.089)
5.1 การส่งออกมาไทย	0.32	การส่งออกมาไทยเพิ่มร้อยละ 24.4
5.2 การนำเข้าจากไทย	0.13	หากแต่การนำเข้าจากไทยกลับลดลงร้อยละ 3.4
6. การค้าชายแดน (หมิ่นหยวน)		
6.1 การส่งออกผ่านด่านชายแดน	401,474	1) เสื้อผ้า 2) ผลไม้สดและแห้ง 3) สมุนไพรจีน 4) ผักสด 5) เมล็ดข้าว
6.2 การนำเข้าผ่านด่านชายแดน	221,191	1) อาหารทะเลและผลิตภัณฑ์ 2) ผลไม้สดและแห้ง 3) ยางพารา 4) ถ่านหิน

ที่มา : Guangxi Statistical Yearbook 2004.

4.2 นโยบายและกฎระเบียบของจีนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ

เนื่องจากจีนมีระบบการบริหารปกครองแบบกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (decentralization) ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในระดับหนึ่งในการออกกฎระเบียบและมาตรการต่างๆ ดังนั้น ในการศึกษาด้านการค้าระหว่างประเทศกับจีน จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจและศึกษา นโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.2.1 กฎหมายการค้าระหว่างประเทศของจีน ฉบับปี 2004

กฎหมายการค้าระหว่างประเทศของจีนฉบับ ปี 2004 เป็นฉบับปรับปรุงแก้ไขจากกฎหมายการค้าระหว่างประเทศฉบับเดิมที่ใช้มาตั้งแต่ปี 1994 เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมมีความล้าสมัยและมีบางข้อบทกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของจีนในฐานะสมาชิก WTO พร้อมกันนี้ กฎหมายฉบับใหม่ยังเพิ่มเติมเนื้อหาว่าด้วย “การปกป้องสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ” ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ WTO ที่กำหนดให้ประเทศต่างๆ ต้องระบุไว้ในกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้น สภาประชาชนแห่งชาติของจีน (National People's Congress : NPC) จึงมีมติตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2004 ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายการค้าฉบับเดิม และจะประกาศใช้บังคับกฎหมายฉบับใหม่นี้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2004 เป็นต้นไป

สาระของกฎหมายการค้าฉบับใหม่มีทั้งสิ้น 11 หมวด 70 มาตรา จากการวิเคราะห์บทบัญญัติสำคัญของกฎหมาย⁹ สามารถแบ่งเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ออกเป็น 3 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มเนื้อหาสาระของบทกฎหมายที่รัฐบาลจีนมุ่งเปิดโอกาสและส่งเสริมให้กับชาวจีนทั่วไป หรือธุรกิจขนาดเล็กของจีนได้ประกอบธุรกิจการค้าระหว่างประเทศได้สะดวกและง่ายขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่ระบุว่า “ทางการจีนจะนำระบบส่งเสริมและช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (หรือ SME จีน) ให้มีโอกาสและสามารถแข่งขันในการประกอบกิจการการค้าระหว่างประเทศได้”

นอกจากนี้ ยังได้ขยายขอบเขตการดำเนินกิจกรรมการค้าระหว่างประเทศให้นิติบุคคล บุคคลธรรมดาและองค์กรทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ สามารถเข้าทำการค้าระหว่างประเทศได้ ซึ่งหมายความว่า บุคคลธรรมดาไม่ว่าจะเป็นชาวจีนหรือชาวต่างประเทศย่อมมีสิทธิจดทะเบียน (register) ขอเป็นผู้ประกอบการค้าระหว่างประเทศในจีนได้โดยไม่ถูกจำกัดอีกต่อไป นอกจากนี้ ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิการประกอบการค้าระหว่างประเทศจากระบบการตรวจสอบและอนุญาตไปสู่ระบบการจดทะเบียนเป็นหลักฐาน (จากเดิมต้องขอใบอนุญาตจากทางการจีนก่อน เปลี่ยนมาเป็นการขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าระหว่างประเทศ) อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติก็ยังมีกฎระเบียบปลีกย่อยอื่นๆ ที่ยังคงเป็นอุปสรรคในการได้รับสิทธิในการประกอบธุรกิจด้านการค้าระหว่างประเทศ เช่น เงื่อนไขเรื่องขนาดของธุรกิจ ทุนจดทะเบียน และเงื่อนไขของประสบการณ์ในอดีต

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มตัวบทกฎหมายที่สะท้อนให้เห็นว่า ทางการจีนได้นำกฎกติกาการค้าของ WTO มาปกป้องผู้ประกอบการชาวจีนหรือธุรกิจของจีนมากขึ้น โดยรัฐบาลจีนให้เหตุผลว่า เป็นการนำ “สิทธิอันพึงได้” ในฐานะสมาชิก WTO มาใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของจีนเอง โดยมีตัวอย่างเนื้อหาสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ ดังสรุปในตาราง

เหตุผล/ข้ออ้าง	มาตรการที่จะนำมาใช้
จีนมักจะตกเป็นเป้าของการถูกตรวจสอบว่า ทำการทุ่มตลาดจากนานาประเทศ และถูกกีดกันการค้าในรูปแบบต่างๆ	ดังนั้น จีนจะอาศัยกฎหมายการค้าฉบับใหม่ ในการกำหนด มาตรการป้องกันการทุ่มตลาดหรือมาตรการอุดหนุนหรือ มาตรการปกป้องต่างๆ ในการ “เยียวยาความเสียหายหรือตอบโต้ความเสียหายเปรียบของจีน” ในการค้าระหว่างประเทศ
จีนมักจะประสบถูกประเทศคู่ค้า “เลือกปฏิบัติ” ด้วยมาตรการการค้าต่างๆ	ดังนั้น จีนจะอาศัยกฎหมายฉบับนี้ในการ “ตอบโต้” ด้วย มาตรการที่เหมาะสมกับคู่ค้าที่เลือกปฏิบัติกับตนได้
การที่บรรษัทข้ามชาติของต่างประเทศมักจะอาศัยอำนาจผูกขาดหรือการเอาเปรียบทางการค้าในรูปแบบต่างๆ ในการประกอบธุรกิจในจีน อันเป็นภัยต่อระบบการแข่งขันและความ เป็นธรรมของตลาดภายในของจีน	จีนจะอาศัยกฎหมายฉบับใหม่เข้าจัดการกับพฤติกรรม การผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การขายตัดราคา การฮั้วประมูล การโฆษณาเท็จ การให้สินบนทางการค้า การปลอม เลียนแบบ การหลอกลวง ฯลฯ

⁹ อักษรศรี พานิชสาส์น, “ผู้เท่าทันกฎหมายการค้าฉบับใหม่ของจีน,” *ผู้จัดการรายวัน*, 30 มิถุนายน 2547, และเอกสารนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีไข่มุกและแก้วด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (วาระพิเศษ เรื่องกฎหมายการค้าฉบับใหม่ของจีน) วันอังคารที่ 20 กรกฎาคม 2547 เวลา 9.00 น. ณ ห้องบอลรูม 1 ชั้น 3 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.

กลุ่มที่สาม กลุ่มข้อกฎหมายที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลจีนสามารถนำมาใช้ปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของจีนได้ แม้ว่าป็นกรณีที่ไม่ได้เกิดขึ้นในดินแดนของจีนโดยตรง และจีนก็ไม่ใช้คู่ค้าโดยตรง แต่เมื่อจีน (อ้างว่า) ได้รับผลกระทบก็สามารถนำกฎหมายใหม่นี้มาใช้ได้ เนื้อหาของตัวบทกฎหมายในส่วนนี้ ได้แก่

มาตรา 42 ซึ่งระบุว่า “ประเทศหรือเขตภูมิภาคใดที่ส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่สามด้วยราคาที่ต่ำกว่าปกติอย่างไม่สมเหตุสมผลจนทำให้เกิดความเสียหายในสาระสำคัญหรือเป็นภัยคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายในสาระสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วภายในประเทศ (จีน) หรือทำให้เกิดอุปสรรคในสาระสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ภายในประเทศ (จีน) เมื่อได้รับคำร้องเรียนจากภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศ (จีน) หน่วยงานกำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศของสำนักนายกรัฐมนตรี (จีน) สามารถเข้าเจรจากับรัฐบาลของประเทศที่สามเพื่อร้องขอให้ประเทศที่สามดังกล่าวใช้มาตรการที่เหมาะสมได้”

มาตรา 46 ซึ่งระบุว่า “หากประเทศที่สามจำกัดการนำเข้าจนเป็นเหตุให้สินค้าบางชนิดถูกนำเข้าสู่ตลาดของจีนเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากจนทำให้อุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วภายในประเทศได้รับความเสียหายหรือถูกคุกคามจนน่าจะเกิดความเสียหายหรือทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ภายในประเทศ (จีน) รัฐบาล (จีน) สามารถประกาศใช้มาตรการช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในการจำกัดการนำเข้าสินค้านั้นๆ ได้”

กล่าวโดยสรุป กฎหมายฉบับนี้ของจีนมีความสำคัญและถือเป็นกฎหมายแม่บททางด้านการค้าระหว่างประเทศที่หน่วยงานต่างๆ ของจีนจะนำมาเป็นแนวทางในการออกกฎระเบียบปลีกย่อยอีกมากมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของจีนเอง

4.2.2 กฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1) กรณีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-Added Tax : VAT)

โดยทั่วไป กฎหมายในประเทศจีนมี 2 ระดับ ได้แก่ กฎหมายในระดับประเทศและกฎหมายในระดับมณฑล ดังนี้

1) กฎหมายระดับประเทศที่ประกาศและถือปฏิบัติบังคับใช้ทั่วประเทศ สามารถแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กฎหมายที่ออกโดยสภาประชาชนแห่งชาติของจีน และ กฎระเบียบการบริหารออกโดยรัฐบาลจีน และหน่วยบริหารอื่นๆในระดับประเทศ

2) กฎหมายระดับมณฑล โดยมีสภาประชาชนประจำมณฑลเป็นผู้ออกกฎหมาย และมีระเบียบบริหารงานใช้สำหรับในเขตมณฑล ดังนั้น ในแต่ละมณฑลของจีนจึงสามารถออกกฎระเบียบของท้องถิ่น ตลอดจนสามารถเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมของท้องถิ่นได้เอง

สำหรับกรณีของการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-added Tax: VAT) ในประเทศจีน ถือว่า เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายระดับประเทศ ซึ่งทุกมณฑลและทุกพื้นที่ของจีนต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งข้อกำหนดและสาระสำคัญเกี่ยวกับการภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ของจีนที่สำคัญ สรุปได้ ดังนี้

1.1 ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศจีน แบ่งเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1. ผู้ขายสินค้า 2. ผู้รับจ้างทำของ (ผู้ผลิต) 3. ผู้รับจ้างแรงงาน และ 4. ผู้นำเข้า (กรณีนี้จะแตกต่างกับข้อกำหนดของไทยที่ไม่ได้ระบุให้ผู้นำเข้าสินค้าต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม)

1.2 อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศจีน แบ่งเป็น 3 อัตรากว้างๆ ได้แก่

1- อัตราร้อยละ 0 ในกรณีที่เรียกเก็บกับสินค้าเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นมาตรการในการให้เป็นสิทธิพิเศษ (ยกเว้นภาษี) เพื่อจูงใจและส่งเสริมให้มีการผลิตเพื่อการส่งออก

2- อัตราร้อยละ 13 เรียกเก็บกับสินค้าประมาณ 19 จำพวก (รวมทั้งสินค้าเกษตร และสินค้าที่ไม่มีการแปรรูป เช่น ผลไม้สด)

3- อัตราร้อยละ 17 เรียกเก็บจากสินค้าทั่วไปที่ไม่อยู่ใน 2 กลุ่มแรก (ส่วนใหญ่เป็นสินค้าแปรรูป หรือสินค้าอุตสาหกรรมการผลิต)

ดังนั้น ในกรณีการส่งออกสินค้าจากไทยไปจีน เช่น กรณีผัก-ผลไม้ตามกรอบข้อตกลงเร่งลดภาษีศุลกากร หรือที่เรียกว่า “เอฟทีเอ ไทย-จีน” แม้ว่าจะสามารถผ่านด่านศุลกากรไปได้โดยไม่ถูกเรียกเก็บภาษีนำเข้า หากแต่ผู้นำเข้าต้องถูกเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการเงิน เช่น ในกรณีของผลไม้สด (เช่น ลำไยสด) ต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 13 แต่ถ้าเป็นสินค้าแปรรูป (เช่น ลำไยอบแห้ง) ก็ต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 17

ทั้งนี้ ผู้ผลิตภายในประเทศจีนโดยทั่วไปก็ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในลักษณะเดียวกันตามกรอบของกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจีนยังมีกฎหมายและระเบียบปลีกย่อยอื่นๆ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการของจีนเอง เช่น ธุรกิจในประเทศจีนที่มีขนาดเล็กมีเงินทุนต่ำกว่า 1 ล้านหยวนให้เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในลักษณะเหมาจ่ายเพียงร้อยละ 6 และสำหรับร้านค้าขนาดเล็กทั่วไปให้เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแบบเหมาจ่ายร้อยละ 4 เป็นต้น นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ นักธุรกิจในประเทศจีนอาจจะหลีกเลี่ยงการถูกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยไม่ออกใบสำคัญรับเงิน หรือใช้วิธีการทางบัญชีเพื่อแจ้งชำระแบบภาษีเหมาจ่ายร้อยละ 6 แทน ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มแบบปกติ เป็นต้น

2) การกำหนดมาตรฐานบังคับเครื่องหมาย CCC Mark (China Compulsory Certification)

สำหรับกฎระเบียบและมาตรการของรัฐบาลจีนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอุตสาหกรรมและมีผลต่อสินค้านำเข้าจากต่างประเทศที่อยู่ในกลุ่มสินค้านี้ คือ การนำระเบียบเกี่ยวกับเครื่องหมาย CCC Mark  (China Compulsory Certificate) มาใช้ โดยได้ประกาศจะนำมาตรการนี้มาใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2002 และมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติจริงตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2003

ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว ได้แก่ 1) ผู้ผลิตและ/หรือผู้ค้าสินค้าที่ใช้บริโภคในประเทศจีน และ 2) ผู้ค้าที่ประกอบธุรกิจด้านนำเข้าและส่งออก โดยสองกลุ่มนี้ต้องติดเครื่องหมาย CCC บนผลิตภัณฑ์ตามรายการสินค้าที่จีนกำหนดรวม 132 รายการ ซึ่ง แบ่งเป็น 19 หมวด เช่น หมวดอุปกรณ์ไฟฟ้า หมวดเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน หมวดอุปกรณ์เครื่องเสียง และวิดีโอ หมวดอุปกรณ์สารสนเทศ หมวดเครื่องและอุปกรณ์โทรคมนาคม หมวดยานยนต์ และอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย หมวดกระจกนิรภัย และหมวดยานยนต์ เป็นต้น รัฐบาลจีนมีวัตถุประสงค์ในการนำมาตรการบังคับให้ติดเครื่องหมาย CCC มาใช้เพื่อรับรองความปลอดภัยและสุขอนามัยของคน สัตว์ สิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ธรรมชาติ

หน่วยงานของรัฐบาลจีนที่รับผิดชอบ กำกับ ดูแลมาตรการ CCC คือ หน่วยงานมาตรฐานระดับประเทศ 3 หน่วยงานหลัก คือ 1) หน่วยงาน Certification and Accreditation Administration of PRC (CNCA) เป็นผู้ประกาศใช้เครื่องหมาย CCC 2) หน่วยงานมาตรฐาน State General Administration for Quality Supervision and Inspection and Quarantine of PRC (AQSIQ) และ 3) หน่วยงาน Designated Certification Body (DCB)

สำหรับขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบเพื่อติดเครื่องหมาย CCC เริ่มตั้งแต่การยื่นขอใบรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รอผลการพิจารณา แล้วจึงมีการทดสอบประเภทของมาตรฐาน และหลังจากผ่านการตรวจสอบด้านคุณภาพมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว จึงจะสามารถยื่นขอเครื่องหมาย CCC ได้ โดยภาษาที่ใช้ในเอกสารทั้งหมดจะต้องเป็นภาษาจีน และหลังจากผ่านการตรวจสอบเบื้องต้นและตรวจสอบที่ห้องปฏิบัติการแล้ว ทางการเงินจะส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบ ณ โรงงานผลิตเพื่อยืนยันว่า เป็นสินค้าที่ผลิตจากโรงงานดังกล่าวจริง จึงจะทำการรับรองเครื่องหมาย CCC ให้ โดยหน่วยงาน CNCA จะเป็นผู้จัดพิมพ์เครื่องหมาย CCC เพื่อนำไปติดบนสินค้าที่ได้รับการรับรองดังกล่าว และหลังจากนั้น ยังต้องมีการสุ่มตรวจสินค้าและโรงงานซ้ำ ทุกๆ 12-18 เดือน¹⁰ จึงเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ที่สำคัญ ทางการเงินยังมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือเพิกถอนเครื่องหมาย CCC ดังกล่าวได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ในหลักการแล้ว ทางการเงินต้องไม่เลือกปฏิบัติ โดยสินค้าที่อยู่ในข่ายจะต้องติดเครื่องหมาย CCC จะต้องครอบคลุมทั้งสินค้าที่นำเข้า และสินค้าผลิตในประเทศจีนเพื่อขายในประเทศและสินค้าส่งออกของจีนเองด้วย

กล่าวโดยสรุป ในการประกาศและใช้มาตรการและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลจีน แม้ว่าจะเริ่มมีความชัดเจนและมีความโปร่งใสในการเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีการใช้ดุลพินิจและการเลือกปฏิบัติในการนำกฎระเบียบและมาตรการต่างๆ เหล่านั้นมาใช้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการจีนเอง จึงถือเป็นเครื่องมือกีดกันและเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าและการแข่งขันของสินค้าจากต่างประเทศในตลาดภายในของจีนอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ทางการเงินนำมาตรการเหล่านี้มาใช้กับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศอย่างไม่มีทางเลือกปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า ไม่ว่าจะเป็นสินค้านำเข้าจากประเทศใด ก็ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้มาตรการและกฎระเบียบเหล่านี้ไม่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ดี จีนได้มีการมอบสิทธิพิเศษทางการค้าให้กับบางประเทศ เช่น “นโยบายสิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับจีน” โดยการลดอัตราภาษีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าลงร้อยละ 50 (ครึ่งหนึ่ง) ของอัตราปกติ เช่น หากสินค้านำเข้ามาจากพม่า ลาว หรือเวียดนาม ก็จะได้รับลดภาษีศุลกากรนำเข้า (tariff) และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ที่เกี่ยวข้องกับสินค้านำเข้าจากอัตราเดิมร้อยละ 50 เป็นต้น ดังนั้น หากประเทศที่เป็นคู่แข่งของไทยในตลาดจีนได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว เช่น ประเทศเวียดนามคู่แข่งของไทยในการส่งออกข้าวไปตลาดจีน ก็ย่อมมีผลต่อการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดจีนในระดับหนึ่ง

4.2.3 ข้อตกลงเร่งลดภาษีกรณีการค้าผัก-ผลไม้ (ข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีน)

ในปี 2003 รัฐบาลไทยและจีนได้มีความร่วมมือทางการค้าที่มีผลต่อความสัมพันธ์ทางการค้าไทย-จีนมากที่สุดและถือเป็นความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยได้มีการลงนามในข้อตกลงเร่งลดภาษีศุลกากรสินค้าผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีนให้เหลือร้อยละศูนย์¹¹ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีน” เมื่อวันที่ 18

¹⁰ รายละเอียดใน www.ccc-mark.com

¹¹ ข้อเต็มของข้อตกลงฉบับนี้ ได้แก่ “Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the People's Republic of China on Accelerated Tariff Elimination under the Early Harvest Program of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China”.

มิถุนายน 2003 โดยครอบคลุมสินค้ากลุ่มผักและผลไม้ตามพิกัดศุลกากร HS 07-08 รวมทั้งสิ้น 116 รายการ (ตามพิกัด 6 หลัก) และมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2003

ความเชื่อมโยงกับข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China FTA)

การลงนามในข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีนข้างต้น โดยแท้จริงแล้ว เป็นการดำเนินการตามแนวคิดการเก็บเกี่ยวก่อน (Early Harvest) ภายใต้มาตรา 6 ของความตกลงจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China Free Trade Area) ที่จะเปิดเสรีสินค้าในกลุ่มพิกัด HS 01-08¹² (ซึ่งได้รวมรายการผักและผลไม้ พิกัด HS 07-08 ไว้ด้วย) ให้แก่กันและกันก่อนที่จะมีการเปิดเสรีอย่างเต็มรูปแบบต่อไปภายในปี 2010 ซึ่งข้อตกลงเก็บเกี่ยวก่อนระหว่างอาเซียน-จีนได้เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2004

ลำดับเหตุการณ์ในการจัดทำข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีน

พค. 2001 :	รัฐบาลไทยเสนอต่อจีน เมื่อครั้งนายกรัฐมนตรีจางโจวของจีนเดินทางมาเยือนไทย
สค. 2001 :	นายกรัฐมนตรีของไทยผลักดันต่อการเดินทางไปเยือนประเทศจีนอย่างเป็นทางการ
เมย. 2002 :	นายกรัฐมนตรีของไทยผลักดันต่อการหารือทวิภาคีกับฝ่ายจีน ในการประชุม Boao Forum, เกาะไห่หนาน ประเทศจีน
กพ. 2003 :	นายกรัฐมนตรีของไทยเดินทางไปเยือนจีนอีกครั้ง และผลักดันต่อ ในขณะที่ฝ่ายจีนยังคงต้องการเวลาในการศึกษาข้อมูล
เมย. 2003 :	รัฐบาลไทยผลักดันต่อนายกฯ เวินเจียเป่าของจีน ในการประชุม SARS Summit ที่กรุงเทพฯ
18 มิย. 2003 :	ตัวแทนรัฐบาลไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์) ลงนามร่วมกับผู้แทนฝ่ายจีนในข้อตกลงเร่งลดภาษีผักและผลไม้ (เรียกชื่อกันโดยทั่วไปว่า “เอฟทีเอไทย-จีน”) ภายใต้กรอบ Early Harvest ของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ASEAN-China
1 ตค 2003 :	ข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีน มีผลบังคับใช้

4.2.4 ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China FTA)

ต่อมา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2004 ในการประชุมสุดยอดอาเซียน - จีน ณ ประเทศลาว ผู้แทนของไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์) และผู้แทนอาเซียนอื่นได้ลงนามร่วมกับตัวแทนประเทศจีน เพื่อเริ่มต้นเปิดเสรีทางการค้าให้แก่กันอย่างเป็นทางการ ภายใต้ “ความตกลงการค้าสินค้าภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนและจีน” (ASEAN-China FTA) ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2005 โดยจะเริ่มลดภาษีสินค้าตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2005

เมื่อข้อตกลง เอฟทีเออาเซียน-จีนฉบับนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีนก็จะถูกนำเข้ามาดำเนินการต่อภายใต้กรอบใหม่นี้ โดยจะมีการครอบคลุมสินค้าหลายรายการ (ประมาณกว่า 5,000 รายการ) ครอบคลุมทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม ในขณะที่ข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีนที่ดำเนินมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2003 นั้นครอบคลุมเฉพาะสินค้า 2 กลุ่ม คือ พิกัด HS 07-08 (ผักและผลไม้)

¹² ผู้นำอาเซียนและจีนได้ร่วมลงนามใน Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation ในระหว่างการประชุม ASEAN-China Summit เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2002 ณ ประเทศกัมพูชา โดยจะมีการลดภาษีสินค้ากลุ่มแรกภายใต้ Early Harvest Program ในพิกัด 01-08 ได้แก่ สัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ ปลาและอาหารทะเล นมและผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ ผักและผลไม้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2004 และภาษีจะลดลงเหลือ 0% ภายในปี 2006.

ลำดับเหตุการณ์ในการจัดทำข้อตกลง เอฟทีเออาเซียน-จีน ได้แก่

พ.ย. 2000 :	(อดีต) นายกรัฐมนตรีของจีน นายจู หรงจี เสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างจีน-อาเซียน และต่อมาได้มีการตั้งคณะทำงาน ASEAN-China Expert Group on Economic Cooperation ทำการศึกษาตามมติผู้นำอาเซียน-จีน
พ.ย. 2002 :	ผู้นำอาเซียน-จีน ลงนามร่วมมือจัดทำ Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China เพื่อเปิดเสรีภายในปี 2010 และ 2015
1 ม.ค. 2003 :	แนวคิด "Early Harvest" ของความร่วมมือ ASEAN-China เริ่มมีผลในสินค้า HS 01-08
29 พ.ย. 2004 :	อาเซียน-จีน ลงนามในความตกลงการค้าสินค้าภายใต้กรอบความร่วมมือศก.อาเซียน-จีน ซึ่งจะมีผล 1 มกราคม 2005 และเริ่มลดภาษี 20 กรกฎาคม 2005)

สำหรับรายละเอียดแนวทางการลดภาษีปรากฏในกรอบข้อความ ซึ่งหากพิจารณาในแง่บวก เมื่อเปรียบเทียบกับข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีน ที่ผ่านมา ข้อตกลงอาเซียน-จีนฉบับนี้ได้ค่อยๆ เปิดเสรีโดยการลดภาษีนำเข้าลงอย่างเป็นขั้นเป็นตอน มิได้ลดลงเหลืออัตราศูนย์ทันทีอย่างเช่นกรณีการทำข้อตกลง เอฟทีเอไทย-จีนกลุ่มผักผลไม้ รายการสินค้าต่างๆ ในกลุ่มสินค้าปกติจะต้องเริ่มลดภาษีในเดือนกรกฎาคม 2005 และต้องลดภาษีลงเหลือศูนย์ภายใน 5 ปี ส่วนสินค้าบางรายการที่ยังไม่พร้อมที่จะเปิดเสรีก็จะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่ม "สินค้าอ่อนไหว" ซึ่งจะมีเวลาปรับตัวนานขึ้น โดยจะค่อยๆ ปรับลดภาษีเริ่มในปี 2012 แต่ในที่สุด สินค้าในกลุ่มนี้ก็เลียงไม่ได้ที่จะต้องลดภาษีนำเข้าเหลือร้อยละ 0-5 ในปี 2018 เป็นต้น

แนวทางการลดภาษีสินค้าภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน

1. **สินค้าปกติ (normal list)** เริ่มลดภาษีนำเข้าสินค้าทั่วไปในวันที่ 20 กรกฎาคม 2005 จนเหลือร้อยละ 0 ภายใน 5 ปี (2010)
* สินค้าปกติอีกจำนวนหนึ่ง ไม่เกิน 150 รายการ สามารถที่ยืดเวลาการยกเลิกภาษีต่อไปได้อีก 2 ปี (2012)
2. **สินค้าอ่อนไหว (sensitive list)** มีได้ไม่เกิน 400 รายการ และไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าการนำเข้า โดยจะเริ่มลดอัตราภาษีเหลือร้อยละ 20 ในปี 7 (2012) และเหลือ ร้อยละ 0-5 ในปี 13 (2018)
3. **สินค้าอ่อนไหวสูง (highly sensitive list)** มีได้ไม่เกิน 100 รายการ โดยจะต้องลดอัตราภาษีเหลือร้อยละ 50 ของอัตราเดิมในปี 10 (2015)

● บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะแนวทางในการเจรจาต่อไป

หลังจากที่ได้มีการลงนามในข้อตกลง เอฟทีเออาเซียน-จีน แล้ว การเจรจาการค้าระหว่างไทย-จีนคงจะดำเนินการภายใต้กรอบใหญ่ของข้อตกลง เอฟทีเออาเซียน-จีนเป็นหลัก โดยจะค่อยๆ เปิดเสรีตามบัญชีรายการสินค้าที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นเสนอให้แกกันและกัน อย่างไรก็ตาม ข้อตกลง FTA อาเซียน-จีนฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่จะต้องดำเนินการเจรจาต่อไป ดังนี้

1. ในขณะนี้ ข้อตกลง เอฟทีเออาเซียน-จีนจะมีผลกับการค้าสินค้าเท่านั้น (trade in goods) มิได้ครอบคลุมถึงการค้าบริการ (trade in services) เช่น การท่องเที่ยว การเงินการธนาคาร ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องผลักดันต่อไป เพราะในเรื่องของสินค้าแล้ว ยากที่จะหารายการสินค้าที่ไทยจะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสูงกว่าจีน

โดยเฉพาะสินค้าในกลุ่มอุตสาหกรรม¹³ เนื่องจากจีนมีข้อได้เปรียบในด้านขนาดการผลิต ข้อได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิต และข้อได้เปรียบด้านราคา ดังนั้น รัฐบาลไทยควรจะเน้นเจรจาต่อไปกับฝ่ายจีน โดยเฉพาะในการเปิดเสรีด้านการค้าบริการ เนื่องจากเป็นสาขาที่ไทยมีความชำนาญ มีความถนัดและมีข้อได้เปรียบกว่าจีน

2. ในขณะนี้ ข้อตกลง เอฟทีเออาเซียน-จีนครอบคลุมเฉพาะมาตรการด้านภาษี (tariff) ยังไม่ได้มีการเจรจาหรือครอบคลุมถึงมาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers : NTBs) ทั้งๆ ที่ในปัจจุบัน มาตรการ NTBs เป็นอุปสรรคสำคัญของการค้าไทย-จีน โดยทางการจีนได้นำมาตรการและเครื่องมือเชิงนโยบายในรูปแบบต่างๆ มาเป็นอุปสรรคในการนำเข้า เช่น เงื่อนไขในการตรวจสอบสินค้า ณ ด่านศุลกากร โดยเฉพาะในการนำเข้าสินค้ากลุ่มผลไม้ การกำหนดเงื่อนไขด้านสุขอนามัยที่เข้มงวด เช่น สินค้าต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเงื่อนไขด้านใบรับรองการตรวจโรคพืชและแมลง เป็นต้น

นอกเหนือจากเรื่องของปัญหาขั้นตอนพิธีศุลกากรแล้ว ยังมีปัญหาและอุปสรรคอื่นๆ เช่น ข้อจำกัดในการกระจายสินค้าภายในตลาดจีนที่ยังคงถูกควบคุมโดยทางการจีน และยังไม่เปิดกว้างเท่าที่ควร เช่น กรณีศูนย์กระจายผลไม้ของจีน¹⁴ ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ตลาดหลัก 2 แห่งสำคัญ คือ ตลาดกลางขายส่งผลไม้ในมณฑลกวางตุ้ง (ตลาดหลีซูยและตลาดเจียงหนาน) และตลาดขายส่งผลไม้ที่ในมณฑลกว่างโจว โดยปกติ ผลไม้ไทยส่วนใหญ่จะถูกส่งไปยังสองแห่งนี้ก่อนที่จะมีการกระจายต่อ หากส่งไปที่กวางตุ้งโดยทางเรือจะใช้เวลาประมาณ 4-5 วัน ส่วนการขนส่งตรงไปยังมณฑลกว่างโจวก็ใช้เวลาประมาณ 10-12 วัน แล้วค่อยกระจายสินค้าเหล่านั้นต่อไปยังมณฑลอื่นๆ โดยอาจจะใช้เส้นทางรถไฟ หรือรถยนต์ ซึ่งต้องใช้ระยะทางและระยะเวลาในการกระจายต่อไปนานพอสมควร ขึ้นอยู่กับวิธีการและเส้นทางในการลำเลียงและขนส่ง

ยิ่งไปกว่านั้น เครือข่ายการกระจายสินค้าทั่วประเทศจีนก็ยังคงถูกผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ของจีนเพียงไม่กี่ราย เช่น กลุ่ม SINOTRANS และกลุ่ม COSCO รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐบาลจีนทั้งในระดับประเทศและระดับมณฑลที่ค่อนข้างเข้มงวดและมีหลายขั้นตอน ก่อให้เกิดความล่าช้า และอาจจะสร้างความเสียหายให้กับสินค้า โดยเฉพาะสินค้าที่บอบช้ำและเน่าเสียได้ง่าย หากต้องถูกกักไว้ที่ด่านนำเข้าเพื่อตรวจสอบตามขั้นตอนต่างๆ เป็นต้น

4.3 เส้นทางเชื่อมโยงและขนส่งลำเลียงสินค้านระหว่างไทย-จีน/พื้นที่ศึกษา

จากการศึกษาเส้นทางขนส่งและลำเลียงสินค้านระหว่างไทยกับมณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน ซึ่งเป็นพื้นที่ตอนใน มีข้อสรุป ดังนี้

1. ในขณะนี้ เส้นทางหลักในการขนส่งและลำเลียงสินค้าจากไทยไปจีน คือ การขนส่งทางเรือเดินทะเล โดยส่วนใหญ่จะขนถ่ายสินค้าที่ท่าเรือกรุงเทพฯ ไปยังท่าเรือสำคัญๆ ของจีน โดยเฉพาะท่าเรือกว่างโจว เพื่อผ่านพิธีการด่านศุลกากรก่อนที่จะมีการขนส่งลำเลียงต่อไปยังพื้นที่ศึกษา ซึ่งมีทั้งการขนส่งทางรถไฟและทางถนน

2. อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ เริ่มมีเส้นทางขนส่งและลำเลียงสินค้าจากไทยไปจีนที่หลากหลายรูปแบบมากขึ้น ทั้งทางบก (ผ่านพม่าและลาว) ทางน้ำ (แม่น้ำโขงและเส้นทางทะเล) และทางอากาศ ดังนั้น ในการเลือกเส้นทาง

¹³ Chalongphob Sussangkarn, 2004, "the Emergence of China and ASEAN Revitalization," a paper presented at the ABCDE-Europe, Belgium, May 10.

¹⁴ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, 2547, ทำธุรกิจผักและผลไม้ในตลาดจีนให้สำเร็จได้อย่างไร, กันยายน.

ขนส่งและลำเลียงสินค้าไทยเพื่อเข้าสู่ประเทศจีน ขึ้นอยู่กับลักษณะสินค้าและเป้าหมายในการกระจายสินค้าออกสู่ตลาด ทั้งนี้ แต่ละเส้นทางมีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกันไป ดังนี้

--**การขนส่งทางอากาศ** จะช่วยประหยัดเวลาในการขนส่งที่รวดเร็วที่สุด และสามารถเข้าถึงแหล่งตลาดค้าส่งและค้าปลีกได้รวดเร็ว สินค้ามีการขนถ่ายน้อย มีโอกาสเสียหายน้อย เหมาะสำหรับสินค้าที่ต้องการความรวดเร็วในการวางจำหน่าย (เช่น ผลไม้สด) แต่ก็มีค่าใช้จ่ายในการขนส่งสูงกว่าเส้นทางอื่นๆ

--**เส้นทางขนส่งผ่านแม่น้ำโขง** มีข้อดีในเรื่องระยะทางและระยะเวลาเดินทางที่ไม่ยาวนานนัก (ในฤดูน้ำหลาก) และมีค่าขนส่งและต้นทุนดำเนินการต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบกับเส้นทางอื่นๆ ที่สำคัญ พิธีการและขั้นตอนในการผ่านด่านศุลกากรต่างๆ ที่อยู่ในมณฑลหยุนหนานค่อนข้างมีความยืดหยุ่นให้กับสินค้าไทยพอสมควร รวมทั้งในขณะนี้ มีท่าเรือพาณิชย์ตามแม่น้ำโขงเพิ่มขึ้นหลายแห่ง อย่างไรก็ตาม เส้นทางแม่น้ำโขงยังมีจุดอ่อนอีกหลายประการ เช่น ปัญหาในเชิงภูมิศาสตร์ ระดับน้ำไม่แน่นอน ระบบการขนถ่ายไม่เป็นสากล ไม่มีระบบห้องเย็นหรือตู้คอนเทนเนอร์ และต้องมีการขนถ่ายสินค้าหลายครั้ง อาจสร้างความเสียหายต่อสินค้า

--**เส้นทางขนส่งทางทะเล** มีความแน่นอนและเป็นสากลกว่าเส้นทางแม่น้ำโขง และสามารถรองรับการขนส่งสินค้าที่มีปริมาณมากและต้องการความปลอดภัยในการจัดส่ง นอกจากนี้ จีนยังได้พัฒนาท่าเทียบเรือน้ำลึกที่ทันสมัยมากขึ้น ตลอดจนการพัฒนาท่าเทียบเรือใหม่ๆ โดยเฉพาะท่าเทียบเรือน้ำลึกของพื้นที่ศึกษาในกว้างซี เช่น ท่าเรือเป่ย์ไห่ และท่าเรือฝางเจิง ซึ่งมีศักยภาพสูงในการเป็นจุดผ่านและขนถ่ายสินค้านระหว่างไทย-พื้นที่ศึกษาต่อไป

--**เส้นทางบกในการเชื่อมโยงไทย-จีน** แม้จะมีข้อได้เปรียบเรื่องระยะทางและระยะเวลา แต่ต้องพึ่งพาประเทศเพื่อนบ้าน (พม่าและลาว) โดยเฉพาะการผ่านทางในประเทศพม่า ยังไม่แน่นอนเรื่องความปลอดภัย ต้องผ่านด่านตรวจสินค้าหลายครั้ง มีการเรียกเก็บค่าผ่านทางราคาสูง และระบบเดินรถในประเทศจีน พม่าและลาวมีความแตกต่างจากไทย (เลนขวา)

3. ในอนาคต เมื่อโครงการก่อสร้างเส้นทางสาย R3 (ผ่านลาว) โดยการสนับสนุนของธนาคาร ADB แล้วเสร็จ จะเป็นการเพิ่มทางเลือกของเส้นทางขนส่งและลำเลียงสินค้าไทยไปจีน เส้นทางนี้เป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางหลวงคุนหมิง-กรุงเทพฯ ตามโครงการ North-South Corridor ของ ADB จึงมีศักยภาพในการขนส่งสินค้าจากไทยเพื่อเชื่อมโยงไปยังมณฑลหยุนหนานและกระจายต่อไปยังมณฑลตอนอื่นๆ และในขณะนี้ ภายใต้นโยบายพัฒนาภาคตะวันตกของจีน (Xibu Da Kaifa) รัฐบาลกลางและรัฐบาลหยุนหนานได้เน้นพัฒนาเส้นทางคมนาคมทั้งทางถนนและรถไฟเชื่อมโยงกับมณฑลอื่นๆ มากขึ้น

4. อย่างไรก็ตาม นอกจากการตัดสินใจในการเลือกเส้นทางขนส่งสินค้าเพื่อส่งออกสินค้าไทยไปจีนแล้ว ในการกระจายสินค้าในตลาดจีน เพื่อให้ไปถึงมือผู้บริโภคชาวจีน ยังจำเป็นต้องทำความเข้าใจข้อจำกัดในเรื่องเส้นทางไหลและการกระจายสินค้าในตลาดจีนด้วย

• ปัญหาการกระจายสินค้าไทยในตลาดจีน

ที่ผ่านมา สินค้าไทยที่ส่งไปจีนมักจะนำเข้าโดยผ่านบริษัทการค้าของจีน (trading firm) หรือผ่านฮ่องกงเป็นศูนย์กลางในการติดต่อฝ่ายจีนอีกทอดหนึ่ง เพื่อเป็นผู้กระจายสินค้าต่อให้ผู้ขายส่ง/ขายปลีกในประเทศจีน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบบกระจายสินค้าในตลาดจีนซึ่งยังไม่ได้เปิดเสรีอย่างเต็มที่ รวมทั้งเงื่อนไขอื่นๆ เช่น ข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจการนำเข้า-ส่งออก ตลอดจนการโฆษณาหรือการให้บริการหลังการขาย เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายการค้า

ฉบับปรับปรุงใหม่ของจีนปี 2004 ได้เปิดโอกาสให้บุคคลธรรมดา (ชาวจีนและชาวต่างชาติ) มีสิทธิจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าระหว่างประเทศได้ โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจากทางการจีนเช่นที่เคยปฏิบัติมา แต่ก็ยังคงมีการกำหนดเงื่อนไขปลีกย่อย เช่น ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในจีนก่อน (ซึ่งมีเงื่อนไขในเรื่องทุนจดทะเบียนในจำนวนที่ต้องสูงพอ) และต้องไปแจ้งจดทะเบียนกับทางการจีนก่อน เป็นต้น รายละเอียดกล่าวแล้วในหัวข้อ 4.2.1

4.4 สรุปปัญหาและอุปสรรคการค้าระหว่างไทย-จีน

จากข้อมูลที่กล่าวแล้วข้างต้น แม้ว่าตามกรอบข้อตกลง เอฟทีเอ ไทย-จีนและข้อตกลง เอฟทีเอ อาเซียน-จีน ทางการจีนจะลดภาษีศุลกากรให้กับสินค้านำเข้าจากไทย แต่ผู้ประกอบการของไทยยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เป็นมาตรการ NTBs ในการส่งออกสินค้าไปตลาดจีน จากการเก็บข้อมูลภาคสนามและการสัมภาษณ์ สรุปปัญหาและอุปสรรคของสินค้าไทยในตลาดจีนได้ ดังนี้

4.4.1 ปัญหาจากฝ่ายจีน

-ปัญหาจากการใช้มาตรการ NTBs ที่เป็นอุปสรรคในการนำเข้าดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น ขั้นตอนและพิธีการด้านศุลกากรในการนำเข้า การกำหนดโควตาภาษี และต้องขออนุญาตนำเข้าสำหรับสินค้าบางกลุ่ม เช่น สินค้าเกษตร วิธีการตรวจสอบด้านความปลอดภัย การกำหนดเงื่อนไขในการกักกันพืชและสัตว์ ตลอดจนเงื่อนไขด้านใบรับรองการตรวจโรคพืชและแมลงโดยสินค้าต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของจีนซึ่งต้องใช้เวลา และค่าใช้จ่ายเพิ่ม เป็นต้น

-ปัญหาข้อจำกัดในการกระจายสินค้าในตลาดจีน และขั้นตอนกฎระเบียบต่างๆ ของทางการจีนที่เกี่ยวกับการกระจายสินค้า เนื่องจากประเทศจีนมีพื้นที่กว้างใหญ่ ระบบการขนส่งยังผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจเพียงไม่กี่ราย หากพิจารณาทั้งวงจรของเส้นทางการไหลและกระจายสินค้าในตลาดจีน จะพบว่า กรอบของข้อตกลงเอฟทีเอเพื่อลดภาษีศุลกากรเป็นเพียงการเปิดเสรีเฉพาะช่วงต้นของวงจรดังกล่าวเท่านั้น ส่วนในช่วงกลาง ได้แก่ การขนส่งและการกระจายสินค้า และช่วงปลาย ได้แก่ การบริการและการเงินการธนาคาร ยังถูกปิดกั้นผูกขาดและควบคุมดำเนินการโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ และด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้ต้นทุนและค่าใช้จ่ายการกระจายสินค้าในตลาดจีนยังคงสูง แม้มีการยกเว้นภาษีศุลกากรในการนำเข้าตามข้อตกลงเอฟทีเอ

-ระบบการค้าอยู่ในกำกับของรัฐ ระเบียบขั้นตอนการนำเข้าซับซ้อน และการปฏิบัติงานของหน่วยงานในประเทศจีนยังคงมีความไม่แน่นอน เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจและสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ ตลอดจนปัญหาเรื่องของการโปร่งใสในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

-การปฏิบัติในระดับมณฑล ยังมีขั้นตอนและกฎระเบียบในการนำเข้าที่ปลีกย่อย ตลอดจนมีมาตรฐานการดำเนินการในแต่ละท้องที่/มณฑลของจีนที่อาจจะแตกต่างกันในรายละเอียด

-ปัญหาระบบการชำระเงินในประเทศจีน ซึ่งในบางพื้นที่ บางมณฑลยังไม่เป็นระบบสากลมากนัก และต้องอาศัยระบบความไว้วางใจกัน

-การยึดในตัวบุคคลในการทำธุรกิจในจีน ทำให้จำเป็นต้องใช้สายสัมพันธ์ (guanxi) หรือการต้องรู้ “Know Who” ในการสร้างเครือข่ายในการทำตลาดในระดับท้องถิ่นของจีน

4.4.2 ปัญหาของฝ่ายไทย

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลภาคสนาม มีปัญหาและข้อจำกัดของฝ่ายไทยเองในการค้าขายกับจีน สรุปได้ ดังนี้

-ข้อจำกัดของผู้ประกอบการไทยเอง เช่น ไม่เข้าใจวัฒนธรรมทางธุรกิจของจีน ไม่ศึกษาข้อมูลด้านการตลาดทั้งระดับเมืองและมณฑลให้ถ่องแท้ โดยเฉพาะนักธุรกิจไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกและระบบการค้าขายภายในของตลาดจีนมากนัก ที่ผ่านมานักธุรกิจไทยมักจะทำการค้าผ่านพ่อค้าคนกลาง (ส่วนใหญ่เป็นชาวฮ่องกง) และไม่เข้าใจวิธีการกระจายสินค้าในจีน เป็นต้น

-นอกจากนี้ นักธุรกิจไทยมักไม่สนใจทำการตลาดในจีนอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง ทำให้สินค้าไทยยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายในบางมณฑล/พื้นที่ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับขนาดตลาดของจีนทั่วประเทศ มีเพียงตลาดดั้งเดิมของสินค้าไทยที่อยู่ในมณฑลทางตอนใต้หรือชายฝั่งของจีนเพียงไม่กี่แห่ง เช่น กว่างตุ้ง หรือหูหนาน ที่รู้จักและคุ้นเคยกับสินค้าไทย รวมทั้ง ปัญหาการไม่รักษาคุณภาพของสินค้าส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสินค้าไทยในสายตาคนจีน เช่น ปัญหาสินค้าปลอมปน/ปลอมแปลง และสินค้าไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

-ผู้ประกอบการไทยส่วนมากไม่รู้ภาษาจีนในระดับที่ใช้งานได้ (โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับนักธุรกิจสิงคโปร์หรือมาเลเซีย) จึงมีปัญหาในการติดต่อสื่อสารกับฝ่ายจีน

กล่าวโดยสรุป ในการค้าขายกับจีน มีทั้งอุปสรรคและปัญหาที่เกิดจากฝ่ายจีน และปัญหาที่เกิดจากฝ่ายไทยเอง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายจีนเป็นประเด็นปัญหาที่หลายประเทศที่เข้าไปทำการค้าขายกับจีนต้องเผชิญเช่นกัน จนมีคำกล่าวกันว่า จีนเป็น “ตลาดปราบเซียน” สำหรับนักธุรกิจต่างชาติที่เข้าไปทำธุรกิจในจีน

4.5 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

สำหรับบทวิเคราะห์ลักษณะและโครงสร้างการค้าไทย-จีน และการค้าไทย-พื้นที่ศึกษา มีดังนี้

1. **ด้านการนำเข้า** ในขณะนี้ จีนก้าวขึ้นเป็นแหล่งนำเข้าอันดับ 2 ของไทย รองจากญี่ปุ่น (แซงหน้าสหรัฐฯ) โดยมีอัตราขยายตัวของการนำเข้าจากจีนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การหันมานำเข้าจากจีนมากขึ้น จะส่งผลกระทบต่อไทยหรือไม่ และอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะสินค้า ดังนี้

-หากเป็นสินค้าที่ไทยต้องนำเข้าอยู่แล้วหรือกลุ่มสินค้าจำเป็น เช่น สินค้าทุนและวัตถุดิบ หรือสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น การนำเข้าจากจีนซึ่งมีราคาต่ำกว่าแหล่งอื่นโดยเปรียบเทียบ และมีคุณภาพในระดับที่พอใช้ได้ ก็ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อไทย โดยเฉพาะผู้บริโภค/ผู้ผลิตไทยที่จำเป็นต้องใช้สินค้าเหล่านั้น

-หากเป็นกลุ่มสินค้ากึ่งสำเร็จรูปและวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต้นน้ำซึ่งมีราคาถูกจากจีน แล้วไทยสามารถนำมาผลิตต่อเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม (value-added) ก็จะช่วยต่อภาคการผลิต/ส่งออกของไทยได้

-แต่หากเป็นการทะลักเข้ามาของสินค้าจีนประเภทที่แข่งขันกับผู้ผลิตในประเทศของไทย (import-competing products) และไปแย่งตลาดเดิมของผู้ผลิตในประเทศของไทย เช่น ผู้ประกอบการรายย่อย (SMEs) ก็อาจส่งผลกระทบต่อทางลบตามมา เนื่องจากผู้ประกอบการไทยอาจจะแข่งขันไม่ได้ และต้องลด/เลิกกิจการไปจนถึงการปิดกิจการในที่สุด

2. ด้านการส่งออก ในขณะนี้ สินค้าที่ไทยส่งออกไปจีน แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มสินค้าใหญ่ๆ ได้แก่

- **กลุ่มสินค้าในอุตสาหกรรมต้นน้ำ** เช่น วัตถุดิบ/ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสินค้าที่ไทยส่งออกไปจีนเป็นส่วนใหญ่ และเป็นกลุ่มสินค้าที่จีนมีความต้องการ เนื่องจากมีอุปทานในการผลิตที่ขาดแคลน ในขณะที่ไทยมีความได้เปรียบในการผลิต เช่น ยางพารา และมันสำปะหลัง ตลอดจนสินค้ากึ่งวัตถุดิบ เช่น เม็ดพลาสติก เนื่องจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของจีนทำให้มีอุปสงค์ในสินค้าเหล่านี้ค่อนข้างสูง นอกจากนี้ จีนยังได้นำสินค้าหลายรายการจากไทยไปแปรรูปต่อ หรือไปสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อผลิตเป็นสินค้าปลายน้ำหรือสินค้าขั้นสุดท้ายแล้วส่งออกต่อไป เช่น จีนซื้อไม้ยางเป็นวัตถุดิบจากไทย แล้วนำไปผลิตต่อสร้างมูลค่าเพิ่มเป็นเฟอร์นิเจอร์ส่งออกขายตลาดโลก หรือกรณีจีนนำเข้าผ้าฝ้ายจากไทยไปแปรรูปต่อ เช่น ผลิตเป็นผ้าปูที่นอนส่งออกไปขายสหรัฐ หากพิจารณาลักษณะโครงสร้างของสินค้าที่จีนซื้อจากไทยใน 2 กรณีนี้ สะท้อนให้เห็นว่า ไทยเป็น "ลูกโซ่" ตัวหนึ่งในสายโซ่การผลิต (Supply Chain) ของจีน

- **กลุ่มสินค้าในอุตสาหกรรมปลายน้ำ** หรือสินค้าขั้นสุดท้าย โดยเฉพาะสินค้ากลุ่มอุปโภคบริโภคนั้น ในขณะนี้ ไทยมีการส่งออกไปจีนไม่มากและมีอัตราเติบโตสูงนัก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีการแข่งขันสูง โดยเฉพาะด้านราคา และจีนมีความได้เปรียบกว่าในด้านขนาดการผลิต (economies of scale) ต้นทุนการผลิต และราคาขายที่ต่ำกว่ามาก จึงเป็นกลุ่มสินค้าที่ฝ่ายไทยต้องทำงานหนักในการเน้นเจาะตลาดจีน และต้องเข้าใจพฤติกรรมผู้บริโภคในจีน ซึ่งแต่ละมณฑลจะมีรูปแบบที่หลากหลายและอาจจะแตกต่างกันไป จึงจำเป็นต้องเน้นศึกษาข้อมูลเจาะลึกในระดับมณฑล

3. สำหรับประเด็นในระดับนโยบาย ในขณะนี้ **ข้อตกลง เอฟทีเออาเซียน-จีน** ซึ่งจะเป็นกรอบหลักในการเจรจาการค้ากับจีนต่อไป ยังครอบคลุมเฉพาะมาตรการภาษี คือ เน้นลดภาษีศุลกากร แต่ยังมีได้เจรจาในประเด็น NTBs มากเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งที่ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการเข้าตลาดจีนส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคของมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีในรูปแบบต่างๆ จึงจำเป็นต้องผลักดันให้มีการเจรจา/เลิกอุปสรรคที่เป็น NTBs ต่อไป

4. นอกจากนี้ แม้ว่าข้อตกลงฉบับนี้จะระบุให้จีนเปิดเสรีทางการค้า โดยการลดกำแพงภาษีนำเข้าสินค้าให้กับไทยและอาเซียน แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของ**วงจรการไหลของสินค้า**แล้ว การลดภาษีนำเข้าเป็นเพียงการลดอุปสรรคในช่วงต้นของวงจรดังกล่าวเท่านั้น เนื่องจากการกระจายสินค้าเข้าสู่ตลาดภายในของจีน ยังคงมีอุปสรรคสำคัญทั้งในช่วงกลางและช่วงปลายของวงจรการไหลของสินค้า โดยเฉพาะระบบขนส่ง/โลจิสติกส์ภายในประเทศจีนที่ยังคงควบคุมโดยรัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และจีนยังควบคุมและผูกขาดระบบกระจายสินค้าในประเทศอยู่ในมือของวิสาหกิจของรัฐไม่กี่แห่ง รวมไปถึงระบบค้าปลีก/ค้าส่งที่ยังไม่ได้เปิดเสรีอย่างเต็มที่ ดังนั้น ในการส่งสินค้าไทยเพื่อไปวางจำหน่ายในตลาดจีน แม้ว่าสินค้าจะผ่านด่านศุลกากรไปได้แล้ว จึงมิได้หมายความว่า จะกระจายสินค้าต่อไปถึงมือผู้บริโภคจีนได้โดยง่าย และเป็นโจทย์สำคัญที่ต้องตัดสินใจและเลือกช่องทางขนส่งหรือกระจายสินค้าที่เหมาะสมกับลักษณะของสินค้าที่จะส่งไปวางจำหน่าย รวมทั้งต้องชัดเจนว่า ตลาดเป้าหมายจะอยู่ที่มณฑลไหน หรือเมืองใดของจีน

5. สำหรับบทวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ศึกษาในจีนและนัยต่อไทย ตลอดจนโอกาสของสินค้าไทยที่จะส่งออกไป 4 มณฑลดังกล่าวของจีน ปรากฏในตาราง 9 และรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก 1

ตาราง 9 บทวิเคราะห์ศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ศึกษา : นัยต่อไทยและโอกาสทางการค้า

พื้นที่ศึกษา	นัยต่อไทย	โอกาสทางการค้า
ชီอชวน	แม้ว่าชီอชวนจะมีข้อเสียเปรียบเชิงภูมิศาสตร์จากการเป็นมณฑลตอนในไม่มีทางออกทะเล แต่ในขณะนี้ ถือเป็นมณฑลที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงที่สุดสำหรับภูมิภาคจีนตะวันตก นอกเหนือจากการเป็นฐานการผลิตที่สำคัญทั้งทางการเกษตรและอุตสาหกรรมด้านเทคโนโลยีขั้นสูงแล้ว ชีอชวนยังมีประชากรที่เป็นกลุ่มผู้บริโภคมีกำลังซื้อเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในเมืองเอกของชือชวน คือ นครเฉิงตู มีประชากรกว่า 10 ล้านคน และมีศักยภาพในการรองรับสินค้าจากไทย เนื่องจากเป็นศูนย์กลางผู้บริโภคของจีนตอนใน และเริ่มมีชาวจีนรุ่นใหม่ และเป็นชนชั้นกลางที่มีกำลังซื้อสูงมากขึ้น ที่สำคัญ ในขณะนี้ การแข่งขันในชือชวนยังไม่เข้มข้นหรือรุนแรงเมื่อเทียบกับมณฑลชายฝั่งตะวันออกอย่างเป่ย์จิง (ปักกิ่ง) ช่างไห่ (เซี่ยงไฮ้) หรือกว่างโจว (กวางเจา) จึงน่าจะเป็นอีกมณฑลเป้าหมายของนักธุรกิจไทยที่ควรจะไปสำรวจและศึกษาข้อมูลแบบเจาะลึก เพื่อแสวงหาโอกาสทางธุรกิจของตนต่อไปในอนาคต	สินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง และเม็ดพลาสติก เพื่อใช้ในการผลิตภาคอุตสาหกรรมของชือชวน ตลอดจนสินค้ากึ่งวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางอื่นๆ เช่น แผงวงจรไฟฟ้า และอุปกรณ์ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ สำหรับกลุ่มสินค้าขั้นสุดทำยที่มีโอกาส เช่น กลุ่มอาหารแปรรูป กลุ่มอัญมณีและเครื่องประดับ ตลอดจนสินค้าด้านสุขภาพและสื่อการศึกษาสำหรับเด็ก
ฉงชิ่ง	มหานครฉงชิ่งถือว่าเป็นเมืองแห่งอนาคตที่รัฐบาลจีนให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นและทุ่มงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสร้างบรรยากาศทางธุรกิจ เพื่อให้เป็นศูนย์กลางของจีนตอนในในการช่วยกระจายรายได้และการจ้างงานเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ระหว่างจีนตอนในและจีนชายฝั่งตามนโยบายมุ่งสู่ตะวันตก (Xibu Da Kaifa) และด้วยความโดดเด่นในด้านอุตสาหกรรมหนัก โดยเฉพาะการเป็นศูนย์กลางการผลิตยานยนต์ใหญ่อันดับ 4 ของจีน และมียอดการผลิตรถยนต์นั่งมากเป็นอันดับ 5 ของจีน มหานครฉงชิ่งจึงเปรียบเสมือน"ซิดาโกของจีน" ไทยจึงควรแสวงหาโอกาสที่จะเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างกันในด้านอุตสาหกรรมชิ้นส่วนและยานยนต์ ตลอดจนภาคบริการ เช่น การเงินการธนาคาร และด้านการท่องเที่ยว	สินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่น มันสำปะหลัง และเม็ดพลาสติก โดยเฉพาะยางพาราเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมยานยนต์ของมหานครฉงชิ่ง ซึ่งอยู่ในอันดับ 4 ของประเทศ สำหรับกลุ่มอาหารแปรรูป เช่น ผลไม้ ข้าวหอมมะลิจากไทย จำเป็นต้องเข้าไปทำการตลาดและส่งเสริมการขายเพื่อให้ชาวฉงชิ่งได้รู้จักสินค้าไทยมากขึ้น

หยุนหนาน	หยุนหนานมีความใกล้ชิดและติดต่อกับไทยมานาน ตั้งแต่มีความร่วมมือกันภายใต้กรอบความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจในปี 1992 และยังเป็นมณฑลทางใต้ของจีนที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของไทย เนื่องจากความใกล้ชิดในแง่ทำเลที่ตั้ง แม้ว่าจะไม่ได้มีพรมแดนติดต่อกันโดยตรง แต่สามารถใช้เส้นทางขนส่งทางลำแม่น้ำโขงเพื่อการค้าขายกันได้ นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลของมณฑลตามแถบชายฝั่งของจีน รัฐบาลหยุนหนานค่อนข้างจะให้ความสำคัญและค่อนข้างผ่อนปรนด้านการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขง เช่น หน่วยงานตรวจสอบและด่านศุลกากรตามเมืองชายแดนของหยุนหนานอาจจะช่วยผ่อนปรนการตรวจสอบสินค้าจากการค้าขายแดนในบางกรณี เป็นต้น และเนื่องจากไม่มีทางออกทะเล รัฐบาลหยุนหนานจึงต้องการอาศัยการค้า การลงทุนและการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้เกิดความคึกคักทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับไทย ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและมีความพัฒนาก้าวหน้าประเทศอื่นๆ ในอินโดจีน ที่สำคัญในขณะนี้ รัฐบาลไทย (โดยกระทรวงการต่างประเทศ) และรัฐบาลหยุนหนานมีความร่วมมือระหว่างกันภายใต้กรอบ”คณะทำงานไทย-หยุนหนาน” จึงน่าจะเป็นอีกกลไกหนึ่งที่รัฐบาลไทยควรจะใช้ประโยชน์เพื่อเป็นช่องทางในการประสานและร่วมมือกับหยุนหนานเพื่อสร้างความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันทางเศรษฐกิจและมิติอื่นๆ ต่อไป	เนื่องจากหยุนหนานเป็นตลาดที่ค่อนข้างจะคุ้นเคยกับสินค้าไทยในระดับหนึ่ง จึงมีการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากไทยบ้าง เช่น อาหารแปรรูป ข้าวหอมมะลิ ลำไยอบแห้ง และสินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง และเม็ดพลาสติกเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการผลิต ตลอดจนมีโอกาสที่จะขยายการค้าด้านสินค้าบริหาร เช่น การศึกษาและการท่องเที่ยว
กว่างซี	เนื่องจากเป็นมณฑลเดียวของจีนตะวันตกที่มีทางออกทะเล และมีเส้นทางถนนและทางรถไฟเชื่อมต่อกับมณฑลต่างๆ ทางตอนในของจีน กว่างซีจึงมีศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางการกระจายและลำเลียงสินค้าที่สำคัญของจีนตอนในและเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าที่ผลิตจากมณฑลตอนในของจีนออกสู่ตลาดโลก ด้วยข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ดังกล่าว กว่างซีสามารถเป็นตัวเชื่อมให้กับไทยในการเข้าตลาดจีน เนื่องจากมีที่ตั้งไม่ห่างจากไทยมากนัก (เมื่อเทียบกับมณฑลอื่นๆ ยกเว้นหยุนหนาน) และกว่างซียังมีท่าเรือน้ำลึกขนาดใหญ่และมีศักยภาพในการเชื่อมการขนส่งทางทะเลระหว่างไทย-กว่างซี นอกจากนี้ กว่างซียังมีศักยภาพในการเป็นตลาดขนาดใหญ่ด้วยประชากรมากเป็นอันดับ 10 ของจีน (มากกว่าหยุนหนาน) และมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวที่ขยายเพิ่มสูงขึ้น ที่สำคัญ ภาครัฐและภาคธุรกิจของกว่างซีมีความสนใจและกระตือรือร้นที่จะติดต่อ และขยายความร่วมมือกับไทยทั้งด้านการค้าและการลงทุน	กว่างซีเป็นตลาดที่มีศักยภาพสำหรับสินค้าอุปโภคและบริโภคจากไทย เนื่องจากสินค้าไทยในกลุ่มนี้มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของคนกว่างซีในระดับหนึ่ง เช่น ข้าวหอมมะลิ ตลอดจนโอกาสที่จะนำเข้าสินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่น ยางพารา เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมยานยนต์ของกว่างซีที่มีความสำคัญมากขึ้น

● ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. แม้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยในขณะนี้จะเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง แต่ก็ควรที่จะดำเนินการและนำมาตราการต่างๆมาใช้ด้วยความรอบคอบและรู้เท่าทันฝ่ายจีน ซึ่งมีความแนบเนียนและมีประสบการณ์สูงในการเจรจาการค้า ที่สำคัญ รัฐบาลจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณของเจ้าหน้าที่ราชการที่จะเป็นผู้นำนโยบายและมาตรการเหล่านั้นมาดำเนินการในทางปฏิบัติ เช่น ควรที่จะรู้ภาษาจีน ตลอดจนวัฒนธรรม/มารยาทจีน และมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมจีนอย่างถ่องแท้ เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศโดยรวม พร้อมกับลดผลกระทบทางลบที่อาจจะเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด

2. รัฐบาลควรที่จะเน้นสร้างความสัมพันธ์ทางการค้ากับรัฐบาลระดับมณฑลของจีนให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมณฑลที่จะเป็นตลาดเป้าหมาย ตลอดจนการร่วมมือกับผู้ประกอบการของจีน เช่น ห้างสรรพสินค้า หรือบริษัทการค้าระหว่างประเทศ เช่น การจัดกิจกรรมส่งเสริมเพื่อให้สินค้าไทยเป็นที่รู้จักและคุ้นเคย (Create Awareness) แก่ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย และผู้บริโภคจีน และเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ของสินค้าไทย เช่น ร่วมจัดงานในลักษณะร่วมส่งเสริมการตลาดหรือส่งเสริมการขาย (Joint Promotion/Instore Promotion) ร่วมกับห้างสรรพสินค้าที่มีศักยภาพ การประชาสัมพันธ์ให้ผู้จำหน่ายและผู้บริโภคมีความเข้าใจในสิ่งที่ถูกต้องในการบริโภคและเก็บรักษาสินค้าไทย ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้นำเข้าและส่งออกของไทยและฝ่ายจีนได้มีกิจกรรมและพบปะอย่างต่อเนื่อง เพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันมากขึ้น

3. โดยสรุป รัฐบาลและภาคเอกชนของไทยควรจะต้องร่วมมือกันในการรุกส่งออกสินค้าไปตลาดจีน ดังนี้

3.1 ในกรณีของสินค้ากลุ่มวัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นกลุ่มสินค้าส่งออกหลักที่จีนต้องการจากไทย เช่น ยางพารา จึงควรจะรักษาบทบาทในการเป็นผู้ส่งออกหลักและรักษาส่วนแบ่งตลาดในจีนไว้ ทั้งนี้ ในขณะนี้ ทางจีนได้เริ่มเข้ามาเปิดบริษัทการค้า (trading firm) ในประเทศไทยเพื่อเป็นผู้นำเข้าโดยตรง และเข้าไปรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรหรือผู้ผลิตของไทยโดยตรง เพื่อส่งออกไปจีน

3.2 สำหรับสินค้าส่งออกกลุ่มสินค้าขั้นสุดท้ายหรือสินค้าอุปโภคบริโภคซึ่งมีมูลค่าเพิ่มมากกว่ากลุ่มแรก หากแต่ในขณะนี้ ยังไม่ได้มีการส่งออกไปตลาดจีนมากนัก ทั้งภาครัฐและเอกชนควรมีกลยุทธ์ในการส่งออก เช่น --เน้นทำการศึกษาและทำการตลาดในแต่ละท้องที่ที่เหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะลักษณะของสินค้าที่สำคัญ ควรลบล้างความเชื่อของตลาดจีนขนาดใหญ่ที่มีผู้บริโภค 1.3 พันล้านคน เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว ตลาดของจีนมีลักษณะแตกต่างหลากหลายในแต่ละภูมิภาคมณฑล (fragmented market)

--ในการจัดคณะนักธุรกิจไปเยือนจีน (Trade Mission) ภาครัฐควรที่จะจัดหาข้อมูลหรือจัดการอบรมล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ส่งออกได้มีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับประเทศจีนก่อนการเดินทาง และเน้นทำความเข้าใจสภาพตลาดจีนในแต่ละมณฑลเป้าหมาย นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการเน้นเจาะตลาดเฉพาะกลุ่ม (niche market) ในประเทศจีน โดยเฉพาะกลุ่มสินค้าสำหรับเด็กหรือสตรี หรือกลุ่มคนจีนรุ่นใหม่ที่กำลังใช้จ่ายใช้สอยมากขึ้น และควรเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น เครื่องประดับอัญมณีราคาไม่สูงเกินไปสำหรับวัยรุ่นสตรี หรือของเล่นเด็กเสริมทักษะที่ทำจากไม้ยางพารา ตลอดจนสินค้าหัตถกรรมที่เหมาะสมกับการมอบเป็นของขวัญแก่กัน¹⁵ รวมทั้งสินค้าตกแต่งบ้าน เป็น

¹⁵ เนื่องจากจีนมีธรรมเนียมนิยมในการมอบของขวัญที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อเยี่ยมคารวะ หรือเป็นของฝากญาติผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจ ตัวอย่างเช่น สินค้าที่ผลิตจากตึกหรือเครื่องฟิวเตอร์ของไทยในรูปแบบของชุดน้ำชา ซึ่งมีราคาถูกกว่าสินค้าประเภทเดียวกันจากมาเลเซียและมีรูปแบบ ดีไซน์ที่โดดเด่น ได้ประสบความสำเร็จในตลาดมหานครเซี่ยงไฮ้ เป็นต้น.

ต้น ซึ่งนักธุรกิจไทยควรจะต้องรู้ว่า สินค้าและตลาดในลักษณะใดที่ตนเองมีความถนัด และผลิตภัณฑ์ของตนมีลักษณะพิเศษโดดเด่นอย่างไร (differentiated products) เป็นต้น

4. มีข้อสังเกตว่า ที่ผ่านมา ในการจัดคณะนักธุรกิจหรือผู้ส่งออกจากไทยไปแสดงสินค้าในประเทศจีน แม้จะมีการจัดให้มีการเดินทางไปจีนอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ ไม่ได้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เพราะมักจะเน้นแสดงสินค้าให้ผู้บริโภคและผู้ค้ารายย่อยเข้าชมสินค้า ทั้งๆ ที่กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการคือ ผู้ค้าส่งสินค้าหรือผู้ที่สามารถมีคำสั่งซื้อโดยตรง ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมการส่งออกและเจาะตลาดจีน ควรจะเป็นการเชื่อมโยงทั้งวงจร ไม่ควรเป็นเพียงการจัดคณะเดินทางไปประชาสัมพันธ์สินค้าให้ผู้บริโภคจีนรู้จักเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องติดตามผล และต้องเชื่อมต่อกับผู้สั่งซื้อสินค้าโดยตรง ตลอดจนการติดต่อคู่ค้า และการสร้างพันธมิตรทางการค้า เป็นต้น

5. รัฐบาลจะต้องเน้นเจรจาเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหา/อุปสรรคทางการค้ากับจีน ทั้งในระดับมณฑลและระดับนโยบายที่รัฐบาลกลาง และที่สำคัญ ควรจะเตรียมพร้อมและพิจารณาใช้มาตรการตอบโต้ในกรณีจำเป็น หากมีการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติของ WTO ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทั้งไทยและจีนเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันภายใต้กรอบ WTO นอกจากนี้ ข้อตกลงและกฎกติกาของ WTO ได้เปิดช่องทางและมีเครื่องมือและมาตรการบางด้านที่ประเทศสมาชิก WTO อื่นสามารถนำมาใช้ในกรณีที่มีการนำเข้าสินค้าจากจีนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จนเป็นสาเหตุหรือมีแนวโน้มที่จะก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศเหล่านั้น หรือในกรณีที่มิใช่ข้อพิพาททางการค้ากับจีน เช่น

--ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (Agreement on Safeguards) หากมีความเสียหายที่เกิดจากการนำเข้าสินค้าจีนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ไทยสามารถใช้มาตรการด้านต่าง ๆ เช่น การเพิ่มภาษีศุลกากรหรือจำกัดปริมาณการนำเข้าเท่าที่จำเป็น เพื่อแก้ไขความเสียหายเหล่านั้น ซึ่งมีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานดูแลรับผิดชอบตาม “ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการกำหนดมาตรการปกป้องการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นพ.ศ. 2542” เพื่อรองรับการใช้มาตรการปกป้องสำหรับคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศตามกรอบข้อตกลงนี้ของ WTO

--มาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (Anti-Dumping Measures) ในกรณีที่ได้สอบสวนแล้วพบว่า มีการนำเข้าสินค้ารายการหนึ่งๆ ในราคาต่ำกว่าราคาที่ขายในประเทศผู้ส่งออกหรือมีการทุ่มตลาด (dumping) ประเทศผู้นำเข้าจึงมีสิทธิเรียกเก็บอากรพิเศษ (Anti-Dumping Duties) เพิ่มเติมจากภาษีศุลกากรนำเข้าที่เก็บอยู่แล้วตามปกติโดยเรียกเก็บจากผู้ประกอบการส่งออกของประเทศที่มีการส่งสินค้ามาทุ่มตลาด มาตรการในกรณีนี้จึงเป็นกรณีระหว่างรัฐบาลประเทศผู้นำเข้ากับเอกชนของประเทศผู้ส่งออก

--มาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Counter-Vailing Measures) ใช้สิทธิในการเรียกเก็บอากรพิเศษ (Counter-Vailing Duties: CVD) ในกรณีที่ได้สอบสวนแล้วพบว่า มีการนำเข้าสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าปกติ เนื่องจากเป็นสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนในการผลิตหรือการส่งออก ซึ่งรัฐบาลไทยสามารถดำเนินการใช้มาตรการนี้ได้ตาม “พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542”

--ข้อตกลงอื่นๆ เช่น กลไกระงับข้อพิพาทของ WTO (-Dispute Settlement Mechanism) เป็นต้น

6. นอกจากนี้ รัฐบาลควรส่งเสริมและขยายบทบาทของภาคธุรกิจที่จะเป็นองค์กรคนกลางระหว่างไทย-จีน เช่น ความร่วมมือระดับหอการค้า สมาคมธุรกิจ สถาบันความร่วมมือ สมาคมต่างๆ องค์กรวิจัย และคณะบุคคลทางสังคม เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ให้บริการข้อมูล คำปรึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์ต่อกันและกัน ตลอดจนการประสานความร่วมมือในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในระดับมหภาค เช่น การเข้ามาลงทุนของแต่ละฝ่ายมีส่วนเอื้อต่อการขยายปริมาณการค้าระหว่างกัน และในทางกลับกันการขยายตัวด้านการค้าก็จะขยายโอกาสในการขยายการลงทุนระหว่างกันเช่นกัน และนอกเหนือจากประเด็นด้านเศรษฐกิจแล้ว รัฐบาลควรส่งเสริมการติดต่อสื่อสารระหว่างกันในมิติอื่นๆ ให้มากขึ้น และนอกจากจะผ่านช่องทางที่เป็นทางการของภาครัฐเองแล้ว ควรส่งเสริมการไปมาหาสู่กันและการแลกเปลี่ยนในระดับประชาชน ระดับธุรกิจ สื่อมวลชน นักวิชาการ และนักเรียน นักศึกษา เป็นต้น

4.6 บทสรุป

กล่าวโดยสรุป ในขณะนี้ การค้าระหว่างไทยกับพื้นที่ศึกษามณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีนยังมีปริมาณไม่มากนัก และยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าศักยภาพที่มีอยู่ สะท้อนถึงโอกาสที่ไทยจะขยายความสัมพันธ์ทางการค้ากับมณฑลเหล่านี้ และจากการวิเคราะห์โครงสร้างและลักษณะของสินค้า การค้าระหว่างไทยกับมณฑลชื้อชวนและมณฑลฉงชิ่งมีลักษณะที่เกื้อกูลกัน (complementary) ส่วนการค้ากับหยุนหนานและกว่างซีมีลักษณะที่แข่งขันกัน (competitive)

สำหรับการค้าระหว่างไทย-จีนในภาพรวม ในอนาคต กรอบความร่วมมือภายใต้ข้อตกลงเอฟทีเออาเซียน-จีนจะช่วยลดอุปสรรคในการเข้าตลาดจีนในระดับหนึ่ง หากแต่ภาครัฐบาลและเอกชนไทยยังคงต้องมีการเตรียมพร้อมทั้งเชิงรับ และเชิงรุกในการเน้นการส่งออกและขยายตลาดในประเทศจีน ตลอดจนการเตรียมรับมือกับผลกระทบจากสินค้านำเข้าจากจีนโดยใช้ประโยชน์จากข้อตกลงต่างๆ ที่มีอยู่ ทั้งจากข้อตกลงเอฟทีเออาเซียน-จีน และข้อตกลงต่างๆ ภายใต้กรอบ WTO เพื่อลดผลกระทบทางลบลงให้น้อยที่สุด ที่สำคัญ รัฐบาลไทยจะต้องมีความร่วมมือและเชื่อมโยงโครงข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลระดับมณฑลของจีนมากขึ้น

สำหรับภาคเอกชน นักธุรกิจและคนไทยทั่วไป การทำความเข้าใจข้อมูลการค้าและเส้นทางไหลของสินค้าระหว่างไทยกับมณฑลเป้าหมายในประเทศจีน สามารถเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้รู้จักจีนในระดับมณฑลได้มากขึ้น รวมทั้งช่วยให้เข้าใจสภาพความจริงและปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงโอกาสในการขยายการค้ากับจีนต่อไปในอนาคต

ข้อควรรู้ก่อนจะเจาะตลาดจีน

1. ปัจจัยพื้นฐานของนักธุรกิจไทยที่พึงมี

- พื้นความรู้ข้อมูลระดับมณฑลของพื้นที่หรือตลาดเป้าหมาย เนื่องจากจีนเป็นตลาดที่แตกต่างหลากหลายในระดับมณฑลและภูมิภาค สะท้อนถึงความแตกต่างทางด้านพฤติกรรมผู้บริโภค รสนิยม ตลอดจนอุปนิสัยใจคอในการประกอบธุรกิจ ในการค้าขายกับจีน จึงควรศึกษาและสำรวจตลาดให้รอบคอบและรอบด้าน เช่น มีสินค้าใดที่เป็นที่ต้องการของผู้บริโภค ควรจะเน้นเจาะตลาดโดยการแบ่งกลุ่มตามความต้องการออกเป็นระดับต่างๆ ตามระดับรายได้และรสนิยมของผู้บริโภค เป็นต้น

-ศึกษาข้อกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เช่น ระบบการค้า การชำระเงิน การให้เครดิต การซื้อ การขาย โดยเฉพาะในการทำสัญญาต้องอาศัยนักกฎหมายที่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายท้องถิ่นเป็นอย่างดี นอกจากนี้ในการลงนามสัญญาต่างๆ กับฝ่ายจีนควรจะเชิญ "ผู้ใหญ่ฝ่ายจีน" ที่อ้างอิงได้มาเป็นสักขีพยานร่วมรับรู้ข้อตกลงหรือสัญญาดังกล่าวด้วย

-พื้นฐานความรู้ทางด้านภาษาจีน วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี เนื่องจากจีนเป็นชนชาติที่เก่าแก่ มีอารยธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นของตนเองมายาวนาน นอกจากนี้ ยังมีวัฒนธรรมทางธุรกิจที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น หากสามารถเข้าใจในรากฐานวัฒนธรรมเหล่านี้ ก็จะทำให้การติดต่อดำเนินการค้าขายกับฝ่ายจีนได้ง่ายยิ่งขึ้น เช่น การรู้ภาษาจีนในระดับที่ใช้งานได้ อย่างไรก็ดี หากไม่สามารถพูดสื่อสารภาษาจีนได้ ก็ควรจะใช้ล่ามที่มีความรู้และความเข้าใจพื้นฐานในประเด็นที่จะมีการเจรจาทางธุรกิจกันต่อไป

-เครือข่ายในจีน หรือสายสัมพันธ์ (Guanxi) เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความลื่นไหลในการติดต่อกับฝ่ายจีน เนื่องจากในการทำงานติดต่อดำเนินการค้าขายทำธุรกิจกับคนจีน ไม่ว่าจะเป็นระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับนักการเมือง นักธุรกิจพ่อค้า บัณฑิตด้านสายสัมพันธ์กับบุคคลในระดับต่างๆ เหล่านี้จะช่วยเอื้อให้การเจรจาต่างๆ ประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น ดังที่กล่าวกันว่า การทำธุรกิจในจีนนั้น การรู้จัก "Know-Who" อาจสำคัญกว่า "Know-How"

2. ปัจจัยด้านสินค้าและผลิตภัณฑ์

เมื่อมีการศึกษาทางการตลาดและมั่นใจว่า มีสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคในตลาดจีนแล้ว ควรต้องพิจารณาถึงประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

-- การออกแบบบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ ให้สอดคล้องกับรสนิยมของชาวจีน เนื่องจากจะมีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค เช่น ใช้สีแดง หรือสีทอง และใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถมองเห็นตัวสินค้าได้ เป็นต้น

-- การแสดงข้อความบนผลิตภัณฑ์ วิธีการใช้ รายละเอียด คำอธิบายต้องชัดเจน และถูกต้องตามกฎหมายระเบียบของทางการจีน เช่น การใช้ภาษาจีน ระบุจำนวน น้ำหนัก และขนาดของสินค้า เป็นต้น

3. ปัจจัยอื่นๆ การเข้าใจวัฒนธรรมในการทำธุรกิจของคนจีน เช่น การสร้างความสัมพันธ์โดยการดื่ม การร่วม "ชนแก้ว" และการรับประทานอาหารร่วมกัน เป็นต้น

อักษรศรี พานิชสาส์น

กันยายน 2548

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2548. *เปิดประตูมังกร*. มกราคม.

เขียน อธิวิทย์, 2546. *จีนตะวันตกเฉียงใต้: สถานภาพ ศักยภาพ และผลประโยชน์ของไทย*. เอกสารประกอบการ

สัมมนาจัดโดยศูนย์ข้อมูลจีนตอนใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พิษณุ เจริญมหาสาร, 2546. จีน: *หุ้นส่วนใหญ่น้ำไทยมังกร*. กรุงเทพฯ: สมาคมธุรกิจไทย-จีน.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2546. *สารานุกรมเศรษฐกิจจีน: คู่มือสำหรับนักธุรกิจไทย*. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.

สมาคมแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมและวิเทศสัมพันธ์มณฑลยูนนานแห่งประเทศไทย. *นิตยสารแม่น้ำโขง*.

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, 2547. *ทำธุรกิจกับและผลไม่ในตลาดจีนให้สำเร็จได้อย่างไร*. กันยายน.

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครคุนหมิง, 2546. *กลยุทธ์การตลาดและศักยภาพของสินค้าไทยในตลาดจีน*. ธันวาคม.

อักษรศรี พานิชสาส์น, 2546. รายงานการวิจัยเรื่อง *มิติใหม่ความสัมพันธ์ไทย-จีนในเวทีเศรษฐกิจการค้าโลกหลังจีน*

เข้าเป็นสมาชิก WTO. โครงการจีนศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____, 2547. ปัญหาและอุปสรรคผลไม้ไทยไปจีน. *วารสารเคหการเกษตร* ปีที่ 18 ฉบับที่ 8 สิงหาคม, หน้า 153-158.

_____, 2547. สถานการณ์การค้าไทย-จีน กับระบบกระจายสินค้าในจีน. *เอกสารประกอบการสัมมนา กระจายสินค้าระหว่างไทยกับจีนโดยใช้ข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS)*. เอกสารประกอบการสัมมนาจัดโดย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ วันที่ 3 กันยายน.

_____, 2548. ศักยภาพทางเศรษฐกิจของ 4 มณฑลจีนใกล้ไทย : มณฑลเสฉวน มณฑลฉงชิ่ง มณฑลยูนนาน และเขตปกครองตนเองชนชาติจ้วง กวางสี. *วารสารส่งเสริมการลงทุน* ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 เมษายน, หน้า 62-68.

ภาษาอังกฤษ

Asian Development Bank, 2002. *The 2020 Project: Policy Support in the People's Republic of China*.

Aksornsri Phanishsarn, 2005. "China's Economic Influence in The GMS and ASEAN Region : A View from Thailand" a paper for presentation at an International Academic Seminar entitled, "To Advance Economic Cooperation in the Context of Mutual Growth" Yunnan University, Kunming Yunnan Province, P.R. China, June 3-4.

China Business Handbook, 7th ed. Alain Charles Publishing Ltd., 2004.

China Statistical Yearbook 2004. China Statistics Press, 2004.

Chongqing Statistical Yearbook 2004. China Statistics Press, 2004.

Dolven, Ben, 2003. Developing the West. *Far Eastern Economic Review*. September, pp. 28-30.

Gelb, Catherine and Chen, Dennis, 2004. Going West: A Progress Report. *China Business Review*. October.

Guangxi Statistical Yearbook 2004. China Statistics Press, 2004.

- Hong, Lijian, 2004. Chongqing: Opportunities and Risks. *The China Quarterly*. pp.448-466.
- Lawrence, Susan V., 2002. Enough for Everyone. *Far Eastern Economic Review*. 13 June.
- McNally, Christopher A., 2004. Sichuan: Driving Capitalist Development Westward. *The China Quarterly*. pp.426-447.
- OECD, 2002. *China in the World Economy - The Domestic Policy Challenges*. Paris: OECD Centre.
- Panitchpakdi, Supachai and Clifford, Mark L., 2002. *China and the WTO*. Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd.
- Porter, Michael E., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Sichuan Statistical Yearbook 2004*. China Statistics Press, 2004.
- Sussangkarn, Chalongsob, 2004, the Emergence of China and ASEAN Revitalization, a paper presented at the ABCDE-Europe, Belgium, May 10.
- Wany, Janet, 2005. Retail sale in China :The Gold Rush is On for Foreign Retailers in China. *BusinessWeek Online*, January 17.
- Yunnan Statistical Yearbook 2004*. China Statistics Press, 2004.

Various Websites

- Chongqing: <http://www.cq.gov.cn>.
- Guangxi: <http://www.gxi.gov.cn>.
- Sichuan: <http://www.sc.gov.cn>.
- Yunnan: <http://www.yn.gov.cn>.
- <http://china.org.cn/english/index.htm>.
- <http://www.chinadaily.com.cn>.
- <http://www.chinawest.gov.cn/english/asp/start.asp?id=b>.
- <http://english.peopledaily.com.cn>.
- <http://www.iesingapore.gov.sg>.
- <http://www.manager.co.th>.
- <http://www.usembassy-china.org.cn>.
-

ข้อเท็จจริง ปัญหา และโอกาสในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจไทย-จีน : กรณีการค้าไทย-มณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน

โดย อักษรศรี พานิชสาส์น



Chongqing

ภาคผนวก 1

ศักยภาพในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับมณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน

เหตุผลเบื้องต้นที่ไทยควรจะเน้นความร่วมมือและการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับมณฑลตะวันตกเฉียงใต้ของจีน สรุปได้ ดังนี้

ประการแรก ทั้ง 4 มณฑลมีศักยภาพทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นหลังจากที่จีนได้ประกาศนโยบายพัฒนาจีนตะวันตก และรัฐบาลกลางได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาภูมิภาคจีนตอนในและมณฑลทั้ง 4 แห่ง โดยเฉพาะมณฑล**นครฉงชิ่ง** ถือเป็นมณฑลแห่งที่ 4 ของจีน จึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเป็นพิเศษ สำหรับมณฑล**ชื้อชวน** ถือจัดเป็นมณฑลขนาดใหญ่ ทั้งด้านขนาดของเศรษฐกิจและจำนวนประชากร และมีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมก้าวหน้าที่สุดของจีนตอนใน มีภาคเอกชนที่มีบทบาททางเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะกลุ่มฉางหง ซึ่งก้าวขึ้นเป็นผู้ผลิตโทรทัศน์สีชั้นนำเริ่มเป็นที่รู้จักในระดับโลก เมืองเอกของชื้อชวน คือ นครเฉิงตู ยังมีศักยภาพในการรองรับสินค้าจากไทย เนื่องจากเป็นศูนย์กลางผู้บริโภคของจีนตอนใน และเริ่มมีชาวจีนรุ่นใหม่ และเป็นชนชั้นกลางที่มีกำลังซื้อสูงมากขึ้น

ประการที่สอง เมื่อเปรียบเทียบกับมณฑลชายฝั่งของจีนแล้ว การแข่งขันใน 4 มณฑลนี้ยังไม่ค่อยรุนแรงและเข้มข้นมากนัก จึงน่าจะเข้าไปสร้างรากฐานของธุรกิจและสินค้าไทยให้เป็นที่รู้จัก เนื่องจาก ในอนาคตต่อไปอาจจะต้องประสบกับการแข่งขันที่รุนแรง โดยขณะนี้ กลุ่มบริษัทต่างชาติระดับโลก เช่น คาร์ฟู ได้เริ่มรุกตลาดจีนตะวันตกอย่างรวดเร็ว ตลอดจนบรรดานักธุรกิจจากอาเซียน เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย ได้เข้าไปแสวงหาโอกาสสำหรับสินค้าของตนเองอย่างไม่รีรอ ตลอดจนเข้าไปลงทุนโครงการที่มีศักยภาพในอนาคต ซึ่งสิงคโปร์ถึงกับตั้งคณะกรรมการพิเศษ Singapore-Sichuan Trade and Investment Committee เพื่อทำหน้าที่เน้นความสัมพันธ์ระดับมณฑลและมีผลงานความร่วมมือระหว่างกันเป็นรูปธรรม เป็นการใช้กลยุทธ์แนวรุกที่ประเทศไทยต้องรีบนำมาใช้โดยเร็ว

ประการที่สาม ทั้ง 4 มณฑลนี้ตั้งอยู่ไม่ห่างจากไทย โดยเฉพาะ**หยุนหนาน** แม้จะไม่มีพรมแดนติดต่อกับไทยโดยตรง แต่มีแม่น้ำโขงเชื่อมด้วยระยะทางเพียง 340 กว่ากิโลเมตร และยังมีโครงการทางหลวงคุนหมิง-กรุงเทพฯ (หรือ Kun-Man Kong Lu ในภาษาจีนกลาง) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ North-South Corridor สนับสนุนโดยธนาคาร ADB ที่จะเป็นเส้นทางเชื่อมโยงและลำเลียงสินค้า ผู้คน และนักท่องเที่ยวระหว่างกันที่สะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถเชื่อมโยงเส้นทางจากหยุนหนาน ไปยังมณฑลตอนในของจีนที่เหลือได้ไม่ยาก ทั้งทางถนนและทางรถไฟของจีน ซึ่งได้รับการพัฒนาให้สะดวกมากขึ้น ดังนั้น หากไทยสามารถเชื่อมโยงทางคมนาคมกับเมืองในมณฑลหน้าด่านชายแดนทางตะวันตกของจีน ได้แก่ จิ่งหง เชื่อมไปถึงนครคุนหมิง แล้วก็จะสามารถเชื่อมต่อไปยังมณฑลทั้ง 4 และมณฑลอื่นๆ ได้

นอกจากนี้ การเชื่อมโยงกับกว่างซี โดยผ่านเส้นทางทะเลก็จะยังเป็นอีกเส้นทางศักยภาพที่จะเชื่อมโยงและลำเลียงสินค้าตรงจากไทย เนื่องจากกว่างซีเป็นมณฑลเดียวของจีนตะวันตกที่มีทางออกทะเลและมีท่าเรือน้ำลึกขนาดใหญ่ ด้วยมีระยะทางจากท่าเรือกรุงเทพ-ท่าเรือของกว่างซีราว 1,400 ไมล์ทะเล ซึ่งอาจจะใกล้กว่าการเดินทางไปท่าเรือของมณฑลกว่างตง

ประการสุดท้าย ปัจจัยที่เอื้อเชิงนโยบายของทางการจีน เนื่องจากรัฐบาลจีนคาดหวังและต้องการอาศัยการค้าและการลงทุนกับเพื่อนบ้านเป็นเครื่องกระตุ้นให้มณฑลจีนตอนในให้เกิดความตื่นตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อให้พัฒนาทัดเทียมกับมณฑลชายฝั่งตะวันออก และรัฐบาลท้องถิ่นของทั้ง 4 มณฑลมีความตื่นตัว และสนใจที่จะร่วมมือกับเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะหยุนหนานกับกว่างซีแข่งขันกันดึงดูดทุนจากต่างประเทศและเร่งสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน จึงเป็นโอกาสและจังหวะเวลาที่เหมาะสมที่ไทยไม่ควรพลาดที่จะเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ในระดับมณฑลกับจีน โดยมุ่งเน้นไปยังมณฑลที่มีศักยภาพดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ตารางเปรียบเทียบข้อมูลเศรษฐกิจพื้นฐานของพื้นที่ศึกษาจากการจัดอันดับในจีน (ปี 2003)

รายการ	ชื่อชวน : อันดับในจีน	จงชิ่ง : อันดับในจีน	หยุนหนาน : อันดับในจีน	กว่างซี : อันดับในจีน
ขนาดพื้นที่	5	26	8	9
จำนวนประชากร	3	20	12	10
ผลผลิตมวลรวม (GDP)	9	23	19	17
รายได้เฉลี่ยต่อหัว (Per Capita GDP)	27	21	29	28
ยอดขายปลีก	10	21	22	19
การส่งออก	14	23	24	21
การนำเข้า	14	26	25	22
จำนวนบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุน (จุดทะเบียน)	10	23	22	19
มูลค่าการลงทุนจริงของต่างชาติ	17	21	25	16

ที่มา : China Statistical Yearbook 2004, Chongqing Statistical Yearbook 2004, Guangxi Statistical Yearbook 2004, Sichuan Statistical Yearbook 2004, Yunnan Statistical Yearbook 2004.

สภาพเงื่อนไขด้านอุปสงค์ (Demand Conditions)

พื้นที่	ปัจจัยด้านการบริโภค	สภาพเศรษฐกิจเมืองหลัก	สินค้าส่งออกจากไทยที่มีศักยภาพ
ชื้อชวน	ด้วยจำนวนประชากรมากอันดับ 3 ของประเทศ และมียอดขายปลีกสินค้าอุปโภคสูงอันดับ 10 ของจีน ถือว่าซื้อชวนเป็นมณฑลที่มีตลาดขนาดใหญ่ของตนเอง และเป็นตลาดผู้บริโภคใหญ่ที่สุดของจีนตะวันตก ในแง่ของโครงสร้างการจ่ายบริโภค เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลปี 1996 และ 2003 ผู้บริโภคในเขตเมืองมีความสำคัญกับค่าใช้จ่ายด้านอาหารเป็นอันดับแรก และที่เด่นชัดคือค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางขนส่งและโทรคมนาคม รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัยได้ขยายตัวมากขึ้น	ศูนย์กลางผู้บริโภคที่มีขนาดใหญ่สุดอยู่ที่นครเฉิงตู คิดเป็นร้อยละ 36 ของปริมาณการบริโภครวมของทั้งมณฑล ด้วยประชากรกว่า 10 ล้านคน โดย 1 ใน 3 ของจำนวนประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมือง รายได้เฉลี่ยของเฉิงตูประมาณ 16,277 หยวนจึงเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีกำลังซื้อ นครเฉิงตูยังถือเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญในภูมิภาค มีบริการการเงินต่างชาติเข้ามาตั้งสำนักงานตัวแทน เช่น ธนาคาร HSBC ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ และธนาคารโตเกียวมิทซูบิชิ ขณะนี้ มีร้านค้าปลีกของต่างชาติได้เปิดสาขาหลายแห่ง เช่น ห้าง Carrefour จากฝรั่งเศส เข้ามาขยายสาขาในเฉิงตูหลายแห่ง พร้อมย้ายสำนักงานใหญ่จากมหานครเซี่ยงไฮ้มาอยู่ที่เฉิงตู เพื่อเน้นรุกตลาดจีนตอนในอย่างจริงจัง ส่วนห้าง/ร้านของต่างชาติอื่นๆ เช่น ห้าง Metro ของเยอรมนีและห้าง Parkson ของมาเลเซีย เป็นต้น	สินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่น ยางพารา มันสำปะหลัง และเม็ดพลาสติก เพื่อใช้ในการผลิตภาคอุตสาหกรรมของซื้อชวน ตลอดจนสินค้าชั้นกลางอื่นๆ เช่น แผงวงจรไฟฟ้า และอุปกรณ์ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์
ฉงชิ่ง	แม้จะมียอดขายปลีกจัดอยู่ในอันดับ 20 ของจีน แต่มีศักยภาพที่จะเป็นตลาดผู้บริโภคที่สำคัญในอนาคต จากสถิติ ผู้บริโภคในเขตเมืองของฉงชิ่งมีการใช้จ่ายใช้สอยเพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่มากขึ้น ตลอดจน มีร้านค้าและห้างสรรพสินค้าและศูนย์การค้าหลายแห่ง ทั้งที่เป็นของรัฐบาลและบริษัทต่างชาติ เช่น ห้าง Chongqing Department Store, ห้าง Chongqing Wanyou Parkson Shopping Arcade ซึ่งร่วมทุนกับสิงคโปร์ ห้างCarrefour จากฝรั่งเศส ห้าง Metro จากเยอรมนี และร้านเครื่องใช้ไฟฟ้ากัวเหมย์ (Gome) ซึ่งเป็นร้านขายปลีกของนักธุรกิจท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงและมีสาขาทั่วประเทศ	โครงสร้างการใช้จ่ายใช้สอยของผู้บริโภคเขตเมืองของฉงชิ่งเมื่อเปรียบเทียบข้อมูลปี 1997 และ 2002 ชาวเมืองฉงชิ่งยังคงให้ความสำคัญกับค่าใช้จ่ายในเรื่องอาหารการกินเป็นอันดับแรก และมีการใช้จ่ายเพื่อการเดินทางขนส่ง และโทรคมนาคมสื่อสาร รวมทั้งการศึกษาและบันเทิงในสัดส่วนสูงขึ้น ผู้บริโภคในเขตเมืองของฉงชิ่งนิยมจ่ายสินค้าแบบเคตการค้าเจียฟางเปย์ ในเขตหยูเจง มีรสนิยมสินค้าในลักษณะเลียนแบบแนวโน้ม/ รูปแบบเทรนด์สินค้าของผู้บริโภคตามแถบมณฑลทางตะวันออก เช่น มหานครเซี่ยงไฮ้ หรือกว่างตง	สินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่น มันสำปะหลัง และเม็ดพลาสติก โดยเฉพาะยางพาราเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมยานยนต์ของมหานครฉงชิ่ง ซึ่งอยู่ในอันดับ 4 ของประเทศ

หยุนหนาน	มีปชก.มากอันดับ 12 ของประเทศ แต่มียอดขายปลีกสินค้าอุปโภคอันดับ 23 ของจีน เนื่องจากปชก.ยังมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวไม่สูงมากนักราว 5,179 หยวน สำหรับโครงสร้างการจ่ายบริโภค (เปรียบเทียบปี 1996/2002) ชาวหยุนหนานยังคงให้ความสำคัญกับค่าใช้จ่ายเรื่องอาหารการกินเป็นสัดส่วนที่สูง รองลงมาคือ ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา การพักผ่อนบันเทิง และวัฒนธรรม ส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางขนส่งและโทรคมนาคมสื่อสารได้ขยายสัดส่วนเพิ่มเป็นเท่าตัว	ศูนย์กลางผู้บริโภคอยู่ที่นครคุนหมิง คิดเป็นร้อยละ 41.2 ของปริมาณการบริโภครวมทั้งมณฑล ด้วยปชก.ประมาณ 4.9 ล้านคน รายได้เฉลี่ยของคนในเขตเมืองคุนหมิงประมาณ 14,864 หยวนจึงเป็นกลุ่มตลาดที่มีกำลังซื้อและมีศักยภาพ โดยเฉพาะกลุ่มคนจีนรุ่นใหม่ที่ทันสมัยและนิยมสินค้าจากต่างประเทศ ด้วยตลาดผู้บริโภคที่กำลังเติบโต มีบริษัทค้าปลีกต่างชาติหลายแห่งเข้ามาเปิดสาขาในคุนหมิง เช่น ห้าง Wal-mart ของสหรัฐฯ ห้าง Puresmart และ Trust-mart จากไต้หวัน ห้าง Romate และCarrefourจากฝรั่งเศส ในปี 2002 ห้างCarrefourลงนามข้อตกลงกับศูนย์การค้าคุนหมิงเป็นเวลา 40 ปี เพื่อเปิดห้าง Carrefour ในคุนหมิง อย่างน้อย 3 สาขา และได้เปิดสาขาแรกตั้งแต่ปลายปี 2002 นอกจากนี้ ห้างของ B&Q จากอังกฤษ เปิดร้านจำหน่ายอุปกรณ์เกี่ยวกับบ้าน และถือเป็นสาขาแรกของห้างนี้ที่เข้ามาตั้งในมณฑลตอนในของจีน	เนื่องจากเป็นตลาดที่คุ้นเคยกับสินค้าไทยในระดับหนึ่ง จึงมีการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากไทยบ้าง เช่น อาหารแปรรูป ข้าวหอมมะลิ ลำไยอบแห้ง และสินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่นยางพารา มันสำปะหลัง และเม็ดพลาสติก
กว่างซี	มีปชก.มากอันดับ 10 ของประเทศ รายได้เฉลี่ยต่อหัว 5,099 หยวน (ต่ำกว่าหยุนหนาน) แต่มียอดขายปลีกสินค้าอุปโภคอันดับ 16 ของจีน (สูงกว่า หยุนหนาน) เนื่องจากการเปิดกว้างและปฏิรูปเศรษฐกิจมากขึ้น และรัฐบาลบทบาทในการให้บริการทางสังคมและที่พักราคาต่ำ ทำให้รูปแบบการใช้จ่ายของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัจจุบัน สัดส่วนค่าใช้จ่ายในส่วนของสินค้าอาหาร และเสื้อผ้าได้ลดลง ขณะที่ค่าใช้จ่ายในสินค้าบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางขนส่งและโทรคมนาคมกลับเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการศึกษามัธยมศึกษาและวัฒนธรรมที่เพิ่มขึ้น	มีศูนย์กลางผู้บริโภคที่เมืองเอก คือ นครหนานหนิง และเมืองท่องเที่ยวสำคัญ คือ กุ้ยหลิน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18 และ 13 ของการค้าปลีกรวมในมณฑลตามลำดับ เนื่องด้วยผู้บริโภคมีรายได้เฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 18.1 โดยประชากรในเขตเมืองมีรายได้ประมาณ 7,315 หยวน ในขณะที่ชาวกว่างซีในชนบทมีรายได้เฉลี่ย 2,012 หยวน รูปแบบการค้าปลีกในหนานหนิงได้พัฒนาปรับเปลี่ยนขึ้น (แม้ว่าจะไม่ทันสมัยหรือมีความเป็นสากลเทียบเท่าคุนหมิง) มีห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์การค้าทันสมัยมากขึ้น และมีรูปแบบการค้าในลักษณะอื่นๆ เพิ่มขึ้นด้วย เช่น ร้านค้าแบบแฟรนไชส์ ระบบการค้าแบบโมเดิร์นเทรด ซูเปอร์มาร์เก็ต และร้านสะดวกซื้อ ในปี 2004 เริ่มมีห้างสรรพสินค้าของต่างชาติ เช่น ห้าง Wal-mart ของสหรัฐฯ และห้าง Parkson ของมาเลเซีย เข้ามาเปิดสาขาในหนานหนิง เพื่อรองรับการเป็นเมืองหลักในการจัดงานแสดงสินค้าประจำปี China-ASEAN Expo	เป็นตลาดศักยภาพสำหรับสินค้าอุปโภคและบริโภคจากไทย เนื่องจากสินค้าไทยในกลุ่มนี้มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของคนกว่างซีในระดับหนึ่ง ตลอดจนโอกาสในการนำเข้าสินค้ากลุ่มวัตถุดิบ เช่นยางพารา เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมยานยนต์ของกว่างซี

ภาคผนวก 2

ภาพรวมการค้าไทย-จีน

จากรายงานกระทรวงพาณิชย์ ในปี 2004 การค้าไทย-จีนมีปริมาณการค้าระหว่างกันสูงสุดในรอบ 10 ปี ไทยมีสัดส่วนการค้ากับจีนประมาณร้อยละ 7.4 ของการค้ารวมของไทย ในขณะที่ จากข้อมูลของฝ่ายจีน การค้ากับไทยคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.08 ของการค้ารวมของจีน ในขณะที่ จีนได้ก้าวขึ้นเป็นคู่ค้าอันดับ 4 ของไทย แต่หากพิจารณาจากมุมมองของจีน ไทยยังคงเป็นคู่ค้าในลำดับหลังๆ ของจีน กล่าวคือ เป็นคู่ค้าอันดับที่ 11 ของจีน และยังเป็นรองประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย

ในด้านการส่งออกปี 2004 จีนเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 3 ของไทย ขยายตัวร้อยละ 25.14 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.29 ส่วนการนำเข้า จีนได้ก้าวขึ้นเป็นแหล่งนำเข้าลำดับที่ 2 ของไทย มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 22.6 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8.1 ของการนำเข้ารวมของไทย* ในขณะที่ไทยเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 18 ของจีนโดยมีสัดส่วนร้อยละ 0.9 และเป็นแหล่งนำเข้าอันดับที่ 11 ของจีนโดยมีสัดส่วนร้อยละ 0.9 และ 2.12 ตามลำดับ

ตาราง 1 แสดงสถานะของไทยในการค้ารวมของจีน (2004)

สถานะการค้า	อันดับที่ (2004)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (2003-2004)	สัดส่วนของมูลค่ารวม (2004)
จีนส่งออกมาไทย	18	เพิ่มร้อยละ 27.72	0.9 ของการส่งออกรวมของจีน
จีนนำเข้าจากไทย	11	เพิ่มร้อยละ 31.95	2.12 ของการนำเข้ารวมของจีน

ไทยเป็นคู่ค้าอันดับที่ 11 ของจีน สัดส่วนของการค้าคิดเป็นร้อยละ 2.08 ของการค้ารวมของจีน

ตาราง 2 แสดงสถานะของจีนในการค้ารวมของไทย (2004)

สถานะการค้า	อันดับที่ (2004)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (2003-2004)	สัดส่วนของมูลค่ารวม (2004)
ไทยส่งออกไปจีน	3	เพิ่มร้อยละ 25.14	7.29 ของการส่งออกรวมของไทย
ไทยนำเข้าจากจีน	2	เพิ่มร้อยละ 22.6	8.1 ของการนำเข้ารวมของไทย

จีนเป็นคู่ค้าอันดับที่ 4 ของไทย สัดส่วนของการค้าคิดเป็นร้อยละ 7.4 ของการค้ารวมของไทย

สินค้าส่งออกไปจีน 10 อันดับแรก ได้แก่ 1) เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ 2) ยางพารา 3) เม็ดพลาสติก 4) เคมีภัณฑ์ 5) น้ำมันดิบ 6) ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง 7) แผงวงจรไฟฟ้า 8) ข้าว 9) ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ 10) น้ำมันสำเร็จรูป ในช่วง 5 ปีหลัง (1999-2003) โครงสร้างการส่งออกของไทยไปจีนได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่มีสัดส่วนของสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ มาเป็นการส่งออกสินค้ากลุ่มอุตสาหกรรม/กึ่งอุตสาหกรรมในสัดส่วนสูงราวร้อยละ 63

* ในขณะนี้ จีนเป็นแหล่งนำเข้าอันดับ 2 ของไทย โดยมีสัดส่วนร้อยละ 8.10 รองจากญี่ปุ่น (สัดส่วน 24.08) และสหรัฐอเมริกา (สัดส่วน 7.69).

สำหรับสินค้านำเข้าจากจีน 10 อันดับแรก ได้แก่ 1) เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ 2) เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ 3) เคมีภัณฑ์ 4) เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม 5) เหล็กและเหล็กกล้า 6) ผ้าผืน 7) ผลิตภัณฑ์โลหะ 8) เครื่องใช้ไฟฟ้า 9) แผงวงจรไฟฟ้า 10) สินแร่โลหะอื่นๆ และเศษโลหะ หากพิจารณาในแง่โครงสร้างสินค้านำเข้า พบว่า สินค้านำเข้าจากจีนมีสัดส่วนของสินค้านำเข้าร้อยละ 53.96 รองลงมาเป็นกลุ่มวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปร้อยละ 31.80 สินค้าบริโภคร้อยละ 12.63 สินค้าเชื้อเพลิง สินค้ายานพาหนะและอุปกรณ์การขนส่ง และสินค้าอื่นๆ รวมกันอีกร้อยละ 1.61

ที่น่าสนใจ คือ สินค้าหมวดคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ เป็นสินค้าส่งออกหลักของไทยไปขายจีน ในขณะเดียวกันก็เป็นสินค้านำเข้าในอันดับต้นๆ สะท้อนให้เห็นว่า การค้าระหว่างไทย-จีนในกรณีนี้ เป็นการค้าภายในอุตสาหกรรมเดียวกัน (Intra-industry Trade) กล่าวคือ มีการส่งออกและนำเข้าในกลุ่มสินค้าประเภทเดียวกันนี้

ทางด้านดุลการค้า ในรอบ 10 ปี ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้าแก่จีนตลอดมา เนื่องจากการนำเข้าสินค้าทุน และสินค้ากลุ่มปัจจัยการผลิตเป็นสัดส่วนสูง นอกจากนี้ ในระยะ 2-3 ปีหลัง ไทยเริ่มนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปประเภทที่ใช้แรงงานเข้มข้นจากจีนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าที่จีนมีความได้เปรียบด้านวัตถุดิบและต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าไทย เช่น ผ้าผืน เครื่องใช้ไฟฟ้า เสื้อผ้า รองเท้า และผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่นๆ การนำเข้าสินค้ากลุ่มหลังนี้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตคู่แข่งชาวไทย เนื่องจากความได้เปรียบของจีนจากขนาดการผลิต (economies of scale) และเป็นกลุ่มสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีปานกลาง เน้นใช้ความชำนาญด้านแรงงานเป็นหลัก

ข้อสังเกต : ปัญหาของข้อมูล

แหล่งข้อมูลการค้าของฝ่ายไทยและฝ่ายจีนในหลายรายการมีการนำเสนอตัวเลขสถิติที่แตกต่างกัน^{**} นอกจากนี้ ในด้านดุลการค้า ข้อมูลของฝ่ายไทยระบุว่า ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้าแก่จีน หากแต่ข้อมูลของฝ่ายจีน กลับรายงานว่า จีนเป็นฝ่ายขาดดุลการค้าให้แก่ไทย^{***} ความไม่สอดคล้องกันของข้อมูลจากแหล่งจีนและไทยเกิดจากสาเหตุต่างๆ เช่น ปัญหาการส่งออกสินค้าไปผ่านประเทศอื่น (เช่น ฮองกง และมาเก๊า) ก่อนจะส่งเข้าไปขายในประเทศจีน รวมทั้งปัญหาจากประเด็นทางเทคนิคในการแยกย่อยรายการสินค้าตามพิกัดต่างๆ ที่แตกต่างกัน ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการคำนวณระบบตามแนวชายแดนทำให้ยากที่จะลงบันทึกตัวเลขอย่างเป็นทางการ เป็นต้น

^{**} ตัวอย่างข้อมูลของฝ่ายจีนและฝ่ายไทยที่แตกต่างกัน เช่น รายงานการจัดอันดับสินค้าที่ไทยส่งออกไปจีน (หรือที่จีนนำเข้าจากไทย) แหล่งข้อมูลของของไทยรายงาน ว่า สินค้าส่งออกไปจีนอันดับหนึ่ง คือ เครื่องคอมพิวเตอร์ และส่วนประกอบ (HS 8471) อันดับสอง คือ ยางพารา (HS 4001) และอันดับสาม คือ เม็ดพลาสติก (HS 3901-15) ในขณะที่ฝ่ายจีนรายงาน ว่า สินค้านำเข้าจากไทยอันดับหนึ่ง คือ เครื่องใช้ไฟฟ้า (HS 85) อันดับสอง คือ พลาสติกและผลิตภัณฑ์ (HS 39) อันดับสาม คือ เครื่องคอมพิวเตอร์ (HS 84) ส่วนยางพาราและผลิตภัณฑ์ (HS 40) จัดเป็นอันดับสี่ เป็นต้น สาเหตุประการหนึ่งของรายงานการจัดอันดับที่แตกต่างกันเกิดจากความแตกต่างของเทคนิคและรายละเอียดในการแยกพิกัดรายการสินค้า เท่าที่สังเกตพบว่า แหล่งข้อมูลของฝ่ายไทยมีการรายงานสินค้าบางรายการตามพิกัดที่แยกย่อยมากกว่า เช่น ไทยได้แยกรายการเครื่องคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ (HS 8471) ออกจากรายการแผงวงจรไฟฟ้า (HS 8542) ในขณะที่ฝ่ายจีนรายงานสินค้าในกลุ่มคอมพิวเตอร์ฯ ตามพิกัด HS 84

^{***} จากรายงาน China Statistical Yearbook 2004 จีนเป็นฝ่ายขาดดุลการค้าให้แก่ไทย กล่าวคือ ในปี 2003 จีนส่งออกมาไทยมูลค่า 3,827.91 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่นำเข้าจากไทยมูลค่า 8,826.84 ล้านดอลลาร์สหรัฐ. จีนจึงเป็นฝ่ายขาดดุลกับไทย.

ภาคผนวก 3

การสำรวจและเก็บข้อมูลภาคสนามในประเทศจีน

ผู้เดินทาง : นางอักษรศรี พานิชสาส์น

ระหว่างเดือนตุลาคม 2546-กรกฎาคม 2548

การสำรวจและเก็บข้อมูลในประเทศจีน

- 1) ฮองกง-เซินเจิ้น-กว่างโจว เพื่อศึกษาสำรวจเส้นทางคมนาคมทางรถไฟเชื่อมโยงจีนกับฮองกง และสำรวจการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างฮองกง-เซินเจิ้น ภายใต้ข้อตกลง Closer Economic Partnership Agreement (CEPA) ระหว่างวันที่ 5-7 ตุลาคม 2546
- 2) นครเจิ้งตู ในมณฑลชื้อชวน เพื่อศึกษาการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยว อุทยานมรดกโลกจ้าวจ้ายโกว และแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ระหว่างวันที่ 18-22 ตุลาคม 2546
- 3) สำรวจตลาดในเมืองหลวงของมณฑลทางตะวันตกที่สำคัญ ได้แก่ कुหนิง (หยุนหนาน) กุ้ยหยาง (กุ้ยโจว) เจิ้งตู (ชื้อชวน) ซีอาน (ส่านซี) และ หานหนิง (กว่างซี) เพื่อศึกษาข้อมูลสำรวจสภาพเศรษฐกิจเบื้องต้น และเยี่ยมชม / สัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญของ Yunnan University และ Yunnan Normal University ระหว่างวันที่ 16-27 พฤศจิกายน 2546
- 4) เชียงใหม่-เชียงใหม่ (จิ่งหนิง)-เชียงแสน-เชียงของ เพื่อสัมภาษณ์และสำรวจเส้นทางการค้าชายแดนและการท่องเที่ยวตามลำแม่น้ำโขง ระหว่างวันที่ 6-12 ธันวาคม 2546
- 5) หองคาย-เวียงจันทน์-หลวงพระบาง เพื่อสัมภาษณ์และสำรวจเส้นทางไหลของสินค้าและการลงทุนของจีนในประเทศเพื่อนบ้าน ระหว่างวันที่ 13-19 ธันวาคม 2546 โดยมีเจ้าหน้าที่และนักวิจัยชาวจีนจากมณฑลหยุนหนานร่วมเดินทางด้วย
- 6) มณฑลไห่หนาน เพื่อสัมภาษณ์และสำรวจตลาดและโอกาสของสินค้าไทยในตลาดเมืองไห่โข่ว และเมืองชั่นย่า ระหว่างวันที่ 22-26 กุมภาพันธ์ 2547 โดยร่วมเดินทางไปกับคณะ ของโครงการที่มีปฏิบัติการพิเศษเคลื่อนที่เร็วของกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
- 7) นครเจิ้งตู (มณฑลชื้อชวน) –มหานครฉงชิ่ง-ล่องแม่น้ำฉางเจียง (แยงซีเกียง)-เมืองอี้ชาง (มณฑลหูเป่ย์) และเขื่อนสามโตรกผา (Three Gorges) เพื่อสัมภาษณ์และสำรวจข้อมูลและสภาพเศรษฐกิจเบื้องต้น เยี่ยมชม Chongqing University และ Sichuan University ระหว่างวันที่ 18-25 เมษายน 2547
- 8) มหานครเป่ย์จิง ร่วมกับผู้บริหารและนักวิจัยสกว. เพื่อสัมภาษณ์และหารือกับหน่วยงานราชการของไทยในประเทศจีน (สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงปักกิ่ง) และเยี่ยมชม Peking University และ Beijing Language and Culture University ระหว่างวันที่ 20-23 กันยายน 2547
- 9) มหานครเซี่ยงไฮ้ นครหางโจว (มณฑลเจ้อเจียง) และเมืองซูโจว (มณฑลเจียงซู) ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ เพื่อดูงานและหารือกับหน่วยงานราชการของไทยในมหานครเซี่ยงไฮ้ และเยี่ยมชม Fudan University ระหว่างวันที่ 14-18 ตุลาคม 2547
- 10) นครหนานหนิง เขตปกครองตนเองจ้วง กว่างซี เพื่อสัมภาษณ์และร่วมงานแสดงสินค้า China-ASEAN Expo โดยเดินทางร่วมกับคณะนักธุรกิจของธนาคารกสิกรไทย จำกัด ระหว่างวันที่ 2-6 พฤศจิกายน 2547
- 11) มณฑลฝูเจี้ยน (นครฝูโจว-เซี่ยเหมิน-ฝูเถียน-อู่ชาน) สำรวจและสัมภาษณ์ ตาม “โครงการจัดทำหนังสือเศรษฐกิจจีน 11 มณฑลที่มีนัยสำคัญต่อไทย”ทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 12-17 มีนาคม 2548
- 12) นครฮาร์บิน (มณฑลเฮยหลงเจียง) และนครเหลียวหยาง (มณฑลเหลียวหนิง) ร่วมเดินทางกับคณะ Export Rally กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ 19-26 มีนาคม 2548 เพื่อสำรวจตลาดและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 13) นครคุนหมิง (มณฑลยูนนาน) ในฐานะอาจารย์รับเชิญสอนวิชา International Economics และศึกษาวิจัย ณ Yunnan University ระยะเวลา 2 เดือน ระหว่าง 3 เมษายน- 7 มิถุนายน 2548
- 14) สำรวจเส้นทางถนนจากแม่สาย-เชียงตุง-เมืองลา-จิ่งหนิง และล่องแม่น้ำโขงจากท่าเรือเมืองจิ่งหนิง สิบสองปันนา ลงมายังท่าเรือเชียงแสน ระหว่างวันที่ 9-13 กรกฎาคม 2548

ข้อเสนอระเบียบการเงินในภูมิภาคเอเชียหลังปี 2540
(The Asian Financial Architecture after 1997)

อนุวัฒน์ ชลไพศาล
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

บทความเสนอต่อที่ประชุมวิชาการนักเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 1
ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 28 ตุลาคม 2548

ข้อเสนอระเบียบการเงินในภูมิภาคเอเชียหลังปี 2540^{*}

(The Asian Financial Architecture after 1997)

อนุวัฒน์ ชลไพศาล^{**}

1. บทนำ

The US treasury acted immediately after obtaining information on the Asian monetary fund and actively opposed it. According to Sakakibara, then Deputy Treasury Secretary, Larry Summers called him directly at his residence at midnight and angrily started, 'I thought you were my friend'.

Phillip Lipsky (2003 : 95-96)

หากเราตีความว่า จุดเริ่มต้นของวิกฤติการณ์การเงินเอเชียเริ่มจากการโจมตีค่าเงินบาททำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำรงอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ จนนำไปสู่การประกาศลดค่าเงินของประเทศไทยในต้นเดือนกรกฎาคม 2540 จุดเริ่มต้นของข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินเอเชียขึ้นแรกถือกำเนิดเพียงสองเดือนหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540

ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินเอเชียขึ้นแรกคือ ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย (Asian Monetary Fund: AMF) โดยประเทศญี่ปุ่นในเดือนกันยายน 2540 ข้อเสนอมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือด้านการเงินแก่กลุ่มประเทศเอเชียที่ประสบวิกฤติ โดยเสนอให้ระดมเงินทุนจากแหล่งเงินสำคัญภายในกลุ่มประเทศเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ ฮองกง และไต้หวัน อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่นถูกปฏิเสธอย่างเป็นทางการในการประชุมกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC) ครั้งที่ 5 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ (Rajan, 2000)

^{*} บทความนี้ได้ตัดทอนเนื้อหาบางส่วนจาก อนุวัฒน์ ชลไพศาล, “วิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540กับการจัดระเบียบการเงินเอเชียตะวันออก”, เอกสารวิชาการหมายเลข 702 โครงการวิจัยวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540, มกราคม 2547. ได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

^{**} นักศึกษาชั้นปีที่ 1 โครงการปริญญาเอก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สหรัฐอเมริกา จีน¹ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้แย้งข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียด้วยเหตุผลว่า การจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียนำมาซึ่งปัญหามาตรฐานซ้อน (Double standard) และปัญหา Moral hazard กล่าวคือ การจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียในฐานะแหล่งเงินกู้ระหว่างประเทศ ทำให้แหล่งเงินกู้ระหว่างประเทศ (รวมถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) จำต้องแข่งขันในการลดเงื่อนไขการกำหนดนโยบายซึ่งผูกติดมากับเงินกู้ (Policy conditionality) ซึ่งก็คือ ต้นทุนจากการกู้ยืมของประเทศผู้กู้ ประเทศผู้กู้ยืมมีแนวโน้มจะเปรียบเทียบเงื่อนไขผูกพันจากการกู้ยืม และเลือกกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ที่มีเงื่อนไขผ่อนคลายน้อยกว่า (ต้นทุนในการกู้ยืมต่ำกว่า) ทำให้การประเมินต้นทุนจากการกู้ยืมที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Wade and Vereroso, 1998)

แม้ว่าข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินภายในภูมิภาคเอเชียขึ้นแรกจะถูกปฏิเสธ ประเด็นเรื่องการจัดระเบียบการเงินเอเชียตะวันออกเป็นประเด็นที่มีพัฒนาการโดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540

ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินเอเชียที่สำคัญได้แก่ ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย (Asian Monetary Fund: AMF) ข้อเสนอการจัดตั้งธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา (Asian Bank for Reconstruction and Development: ABRD) ข้อเสนอการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนภายในกลุ่มประเทศเอเชีย โดยมีข้อเสนออาทิ Asian dollar standard, Common currency area และ Currency basket regime และประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดระเบียบการเงินในเอเชีย

บทความนี้มีลักษณะเป็นการสำรวจสถานะความรู้ เพื่อตอบคำถามและเสนอสาระสำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดระเบียบการเงินเอเชียหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ใน 4 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก เหตุใดจึงมีความต้องการจัดระเบียบการเงินในเอเชียหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540

ประเด็นที่สอง วิเคราะห์ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเอเชียที่สำคัญอันประกอบด้วย ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย, ข้อเสนอจัดตั้งธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา และข้อเสนอว่าด้วยระบบอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับเอเชีย

ประเด็นที่สาม เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในเอเชีย

ประเด็นสุดท้าย คือบทสรุป

¹ ปฏิกริยาของประเทศจีนต่อข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียถูกตีความเป็น 2 แนวทาง ADB (1999) และ Wade and Veneroso (1998) เห็นว่า จีนให้การสนับสนุนข้อเสนอ ขณะที่ Bergsten (1998) เห็นว่าจีนต่อต้านข้อเสนอ

2. เหตุใดจึงมีความต้องการจัดระเบียบการเงินในเอเชียหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540

คำถามพื้นฐานแรกคือ เหตุใดจึงมีความต้องการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในเอเชียหลังวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540

องค์ประกอบของคำตอบ มาจากสามปรากฏการณ์ในระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกันคือ การล่มสลายของระเบียบการเงินระหว่างประเทศเดิมคือ ระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton woods system) ในปี 2514 ข้อเสนอว่าด้วยการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศใหม่ (New International Financial Architecture: NIFA) ที่เริ่มต้นในช่วงกลางทศวรรษ 2533 และบทเรียนจากวิกฤติการณ์การเงินเอเชียในปี 2540

เนื้อหาส่วนนี้พยายามสร้างความเข้าใจเบื้องต้นต่อสามปรากฏการณ์ที่มีผลต่อความต้องการการจัดระเบียบการเงินในเอเชียหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540

2.1 การล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์²

จุดเริ่มต้นของระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton woods system) เกิดขึ้นในการประชุมนานาชาติเพื่อจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ณ เมืองเบรตตันวูดส์ มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 2487

ระบบเบรตตันวูดส์ใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่เป็นกรอบในการกำหนดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) จำเป็นต้องกำหนดค่าเสมอภาค (par value) ของเงินตราในประเทศเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกัน ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกต้องดำเนินการซื้อขายเงินตราต่างประเทศเพื่อมิให้อัตราแลกเปลี่ยนในประเทศเปลี่ยนแปลงเกิน 1 เปอร์เซ็นต์ของค่าเสมอภาค เพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน โดยรัฐบาลอเมริกันยินยอมรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกันกับทองคำอย่างไม่จำกัดจำนวน

การรักษาพันธสัญญาเรื่องการรับแลกเงินดอลลาร์กับทองคำของรัฐบาลอเมริกันอย่างไม่จำกัดจำนวน (Gold convertibility commitment) นับเป็นพันธสัญญาสำคัญทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อดอลลาร์อเมริกันในฐานะเงินตราสกุลหลัก และทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ

สาเหตุการล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์เกิดเนื่องจากประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลัก (สหรัฐอเมริกา) มีปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลเรื้อรัง กล่าวคือ รัฐบาลอเมริกันในช่วงการดำรงตำแหน่งของ

² ข้อมูลในส่วนนี้ผู้เขียนสรุปความจาก รั้งสรรพ ณะพรพันธุ์ (2532) และ Lamberte, Milo and Pontines (2001)

ประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี และลินดอน จอห์นสัน ดำเนินนโยบายการเงินการคลังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ดุลการชำระเงินของสหรัฐอเมริกาขาดดุลอย่างรุนแรงประกอบกับความสามารถในการแข่งขันของสหรัฐอเมริกาเริ่มถดถอย ขณะที่ญี่ปุ่นและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเริ่มก้าวขึ้นเป็นศูนย์อำนาจใหม่ในระบบเศรษฐกิจโลก อันมีผลให้ความเชื่อมั่นต่อค่าเงินดอลลาร์อเมริกันลดลงอย่างต่อเนื่อง ประเทศสมาชิกต่างๆ เริ่มนำเงินดอลลาร์แลกกับทองคำจากรัฐบาลอเมริกัน ทำให้ฐานะของค่าเงินดอลลาร์อเมริกันลดลงเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับทองคำ จนในที่สุดรัฐบาลอเมริกัน ในยุคประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน จึงประกาศยกเลิกการรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกันกับทองคำในเดือนสิงหาคม 2514 นับเป็นการล่มสลายของระบบเบรตตัน วูดส์อย่างสมบูรณ์ หลังจากนั้นสังคมเศรษฐกิจโลกปราศจากระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.2 ข้อเสนอการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศใหม่

ข้อเสนอการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศใหม่ (New International Financial Architecture: NIFA) เริ่มต้นช่วงกลางทศวรรษ 2533 เนื่องจากความไร้เสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ และการเติบโตของแนวทางเสรีนิยมทางการเงินระหว่างประเทศ

การขาดระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ชัดเจนหลังจากการล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์ ประกอบกับการเชื่อมโยงของตลาดการเงินระหว่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ (International financial instability) และเป็นหนึ่งในสาเหตุอันนำไปสู่วิกฤตการณ์การเงินเม็กซิโกในปี 2537 และวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย 2540 ทำให้วงวิชาการเริ่มพิจารณาข้อเสนอการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศใหม่

ข้อเสนอการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศใหม่มุ่งประโยชน์สำคัญสามประการ (Eichengreen, 1999) คือ การป้องกัน (Prevention) การพยากรณ์ (Prediction) และการจัดการ (Management) วิกฤตการณ์การเงินที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำคัญหลักของข้อเสนอ อาทิ การกำกับดูแลภาคการเงิน การเก็บภาษีจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นระหว่างประเทศเพื่อควบคุมเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ และการปฏิรูปองค์กรการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

อย่างไรก็ตาม วิวาทะว่าด้วยการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศใหม่เป็นไปอย่างเชื่องช้า และมีที่ท้าวหาจะหาข้อสรุปไม่ได้ในระยะเวลาอันใกล้ (Bird and Rajan, 2002: 5-6) ยิ่งไปกว่านั้น ข้อเสนอบางข้อไม่เป็นประโยชน์กับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา อาทิ ข้อเสนอโดย Soros (1997; 1998) ว่าด้วย

International debt insurance agency เพื่อประกันความสูญเสียของประเทศผู้ให้กู้จากการผิดนัดชำระหนี้ของประเทศผู้กู้ยืม หากพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวพบว่า ข้อเสนอเอื้อประโยชน์แก่ประเทศผู้ให้กู้ซึ่งส่วนใหญ่มิใช่ประเทศกำลังพัฒนา ข้อเสนอมุ่งการประกันความสูญเสียจากการผิดนัดชำระหนี้และเพิ่มอำนาจแก่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการพิจารณากำหนดบทลงโทษเมื่อประเทศผู้กู้ยืมผิดนัดชำระหนี้ ขณะที่ประเทศผู้กู้ยืมต้องจ่ายเงินบางส่วนเพื่อรวบรวมเป็นเงินทุนสำรองชดเชยความเสียหายต่อประเทศผู้ให้กู้ ในกรณีบางประเทศที่ประสบวิกฤติไม่มีความสามารถในการชำระคืนเงินกู้

2.3 วิกฤติการณ์การเงินเอเชีย

วิกฤติการณ์การเงินเอเชียเริ่มต้นในปี 2540 จากประเทศไทย แล้วลุกลามสู่มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ตามลำดับ วงวิชาการด้านหนึ่งตีความสาเหตุของวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 อันเกิดจากปัจจัยภายนอกที่กลุ่มประเทศเอเชียไม่สามารถควบคุมได้ (Exogenous factors) อาทิ ประเด็นเรื่องข้อจำกัดของยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมสมัยใหม่ต่อกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Wolfson, 2000; Ha- Joon Chang, 2002) ผลของกระบวนการโลกาภิวัตน์ต่อการแพร่กระจายวิกฤติการณ์การเงินจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง (Dieter, 1998) อีกด้านหนึ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศตีความสาเหตุของวิกฤติการณ์การเงิน 2540 อันเกิดจากปัจจัยภายในที่ควบคุมได้ (Endogenous factor) อาทิ ประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพอันมีสาเหตุจากระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony capitalism) และการบริหารจัดการนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ผิดพลาดเช่น เรื่อง Three impossible trinitities (Fischer, 1998; IMF, 2002)

หลังวิกฤติการณ์การเงินเอเชียเริ่มขึ้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือกลุ่มประเทศเอเชียในการแก้ปัญหาวิกฤติ อย่างไรก็ตาม วงวิชาการต่างตั้งข้อสังเกตประเด็นความสมเหตุสมผลของเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF policy conditionality) อันนับเป็นองค์ประกอบสำคัญของคำตอบที่ว่า เหตุใดจึงมีความต้องการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเอเชียตะวันออกหลังปี 2540 กล่าวคือ

(ก) การล่มสลายของระเบียบเศรษฐกิจเดิม คือระบบเบรตตันวูดส์ ผนวกกับการเติบโตของกระบวนการโลกาภิวัตน์และการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ มีผลให้ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอยู่ในภาวะไร้เสถียรภาพ อันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินในภูมิภาคต่างๆ เช่น ลาตินอเมริกา ในปี 2537 เอเชียในปี 2540

(ข) ด้านสาเหตุของวิกฤติการณ์การเงิน วงวิชาการเริ่มตระหนักถึงวิกฤติการณ์การเงินอันเกิดจากการเก็งกำไรค่าเงิน (Speculative attack) สืบเนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ผิดพลาด เช่น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ในภาวะที่มีทุนระหว่างประเทศไหลเข้าออกเสรีในปริมาณและความถี่สูง และการคาดการณ์ของนักลงทุนระหว่างประเทศเกี่ยวกับความไม่มั่นคงของระบบเศรษฐกิจโดยปราศจากความอ่อนแอของปัจจัยพื้นฐาน (Self-fulfilling without fundamental weakness) อันนำไปสู่การแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงินจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง

(ค) แม้ชุมชนวิชาการจะมีการพิจารณาข้อเสนอว่าด้วยการออกแบบสถาปัตยกรรมทางการเงินระหว่างประเทศใหม่ เพื่อควบคุมภาวะไร้เสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ แต่การแสวงหามติเกี่ยวกับเรื่องนี้มีแนวโน้มที่จะยืดเยื้อ เนื่องจากวิกฤติการณ์การเงินเป็นวิกฤติที่เกิดขึ้นเฉพาะภูมิภาค (Regional crisis) ทำให้ไม่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นข้อเสนอบางข้อหาได้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

(ง) ชุมชนวิชาการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในกรณีการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประเทศเอเชียในประเด็นที่ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมักเข้ามามีบทบาทในการจัดการ (Management) เมื่อวิกฤติการณ์การเงินได้เกิดขึ้นแล้ว หาได้มีบทบาทในการป้องกัน (Prevention) และการพยากรณ์ (Prediction) วิกฤติการณ์การเงิน เครื่องมือสำคัญในการป้องกันวิกฤติการณ์การเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศคือ Contingent Credit Line (CCL) ไม่มีประสิทธิผล³

Contingent Credit Line เป็นเครื่องมือในการป้องกันวิกฤติการณ์การเงิน เสนอโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2541 ประเทศผู้กู้ยืมต้องเจรจาต่อรองพันธสัญญาเงื่อนไขการกู้ยืมก่อนรับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมุ่งประโยชน์ให้เกิดสภาพคล่องแก่ประเทศผู้กู้ในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินเพื่อป้องกันวิกฤติการณ์การเงิน และลดคำวิจารณ์เรื่องเงื่อนไขผูกพันจากเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพราะเป็นการต่อรองโดยสมัครใจในช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงิน (Ex-ante voluntary bargaining) แต่ข้อเท็จจริงพบว่า ไม่มีประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศประเทศใดใช้ประโยชน์จาก Contingent Credit Line จนทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศลดเงื่อนไขผูกพันจากเงินกู้จาก Contingent Credit Line ในปลายปี 2543 (Bird and Rajan, 2002)

³ ผู้สนใจบทความ Contingent Credit Line ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โปรดดู Bird (2001) และ Willett (2001)

จำนวนเงินช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ให้แก่อำเภอประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้กลุ่มประเทศเอเชียประสบปัญหาสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ (Sakakibara, 2001) ยิ่งไปกว่านั้น เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ เป็นเงื่อนไขเงินกู้ยืมนำไปสู่การปรับมาตรการวินัยที่ผิดพลาด อีกทั้งเป็นเงื่อนไขที่มุ่งประโยชน์แก่ประเทศผู้ให้กู้ยืมและนักลงทุนระหว่างประเทศมากกว่ากลุ่มประเทศเอเชีย อาทิ การควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐบาลในภาวะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดไม่อยู่ในดุลยภาพ (Current account disequilibrium) นำไปสู่การถดถอยของระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อยุติการไหลออกของเงินทุนและเพิ่มความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนระหว่างประเทศ นำไปสู่ปัญหาสภาพคล่องและการล่มสลายของภาคธุรกิจ การมุ่งเน้นการจัดการด้านอุปสงค์มวลรวมโดยละเลยการจัดการด้านอุปทานมวลรวม เป็นต้น

(จ) งานศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมากพิสูจน์ว่า ธรรมชาติการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงิน (Contagion) เป็นการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงินเชิงภูมิภาค (Regional Contagion) มากกว่าจะเป็นการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงินทั่วโลก (Global Contagion) (ดู อาทิ De Gregorio and Valdes (1999) Glick and Rose (1999) และ Kaminisky and Reinhart (1999))

หากการแพร่กระจายวิกฤติการณ์การเงินเป็นการแพร่กระจายเชิงภูมิภาค ในกรณีเอเชียมากกว่าเป็นการแพร่กระจายทั่วโลก ประกอบกับข้อผิดพลาดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มประเทศเอเชีย เป็นแรงผลักดันให้เกิดความต้องการจัดระเบียบการเงินเอเชีย (ภายในภูมิภาค) มากกว่าเกิดแรงผลักดันให้เกิดการจัดระเบียบการเงินทั่วโลก โดยงานบางส่วนเชื่อว่า การจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเอเชียโดยความร่วมมือของกลุ่มประเทศในภูมิภาคกลุ่มประเทศเอเชีย มีความได้เปรียบองค์การการเงินระหว่างประเทศหลายประการ อาทิ กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกมีข้อมูลข่าวสารภายในกลุ่ม ทั้งด้านภาวะเศรษฐกิจและสาเหตุของวิกฤติการณ์การเงินมากกว่า ทำให้มีความสามารถในการป้องกัน และออกแบบเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ ได้เหมาะสมกว่าอันนำไปสู่การลดปัญหา Moral hazard

Bird and Rajan (2002) และ Rajan (2000) ชี้ว่า ความร่วมมือของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกในการจัดระเบียบการเงินในภูมิภาค ดังเช่นข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียเป็นการแบ่งงานตามความถนัดระหว่างประเทศ กล่าวคือ กองทุนการเงินเอเชีย (AMF) ควรมุ่งบทบาทการป้องกันวิกฤติการณ์การเงินที่จะเกิดในภูมิภาคเอเชียในอนาคต เพราะมีข้อมูลข่าวสารทั้งภาวะเศรษฐกิจและความต้องการพื้นฐานภายในกลุ่มประเทศเอเชีย ขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ควรมุ่งบทบาทในการให้ความช่วยเหลือพยากรณ์ และจัดการแก่วิกฤติการณ์การเงิน เพราะมีประสบการณ์ในการจัดการวิกฤติการณ์การเงิน ซึ่งกองทุนการเงินเอเชียและกองทุนการเงินระหว่างประเทศควรมีบทบาทในการเสริมกันมากกว่าที่จะทดแทน

กันในการแก้ไขปัญหาวิกฤติ โดยการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียจะเกิดประโยชน์แก่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในกลุ่มประเทศเอเชีย และเสถียรภาพระหว่างประเทศโดยรวม อีกทั้งช่วยลดค่าวิจารณ์เรื่องเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย

3. ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเอเชีย

ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในเอเชียที่สำคัญประกอบด้วย ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย (Asian Monetary Fund: AMF) ข้อเสนอการจัดตั้งธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา (Asian Bank for Reconstruction and Development: ABRD) และข้อเสนอระบบอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับเอเชีย งานศึกษาส่วนนี้มีจุดประสงค์ในการเสนอสาระสำคัญของข้อเสนอข้างต้น

3.1 ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย

หลังวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 เพียงสองเดือน ประเทศญี่ปุ่นเสนอข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียต่อที่ประชุมระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก G-7 และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ณ ประเทศฮ่องกง ในระหว่างวันที่ 20-25 กันยายน 2540 ผู้อยู่เบื้องหลังคนสำคัญของข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของประเทศญี่ปุ่นคือ นายเออิซูกะ ซากากิบาร่า (Eisuke Sakakibara) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (ตำแหน่งขณะนั้น) และนายฮารุกิโกะ คูโรดะ (Harukiko Kuroda) ผู้อำนวยการกิจการต่างประเทศจากกระทรวงพาณิชย์ (Lipscy, 2003)

วัตถุประสงค์ของข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียคือ การระดมเงินทุนจากแหล่งเงินภายในภูมิภาคเอเชียประมาณ 100,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพื่อรวบรวมจัดตั้งเป็นกองทุนให้ความช่วยเหลือประเทศในเอเชียที่ประสบปัญหาวิกฤติการณ์การเงิน 2540 โดยในเบื้องต้นประเทศญี่ปุ่นแสดงความจำนงในการออกเงินทุนจำนวนครึ่งหนึ่ง (50,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) ส่วนเงินอีกครึ่งหนึ่ง (50,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) จะระดมจากแหล่งเงินสำคัญในกลุ่มประเทศเอเชีย ได้แก่ ประเทศจีน เกาหลีใต้ ฮ่องกง และได้หวัน

นอกจากความต้องการระดมทุนเพื่อช่วยเหลือกลุ่มประเทศเอเชียที่ประสบปัญหา ข้อเสนอยังมีสาระสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจการเงินภายในภูมิภาคเอเชียโดยมีเป้าหมาย⁴ (Manupipatpong, 2002: 112) คือ

⁴ เป้าหมายในการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจข้างต้นได้มีการลงนามรับรองโดยรัฐมนตรีของกลุ่มประเทศเอเชีย 18 ประเทศ ในเดือนมิถุนายน 2545 ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประเทศไทย วงวิชาการขนานนามเหตุการณ์ดังกล่าวว่า ปฏิญญาเชียงใหม่ (Chaing Mai initiative)

(ก) เสริมสร้างกลไกการเงินเพื่อควบคุมเสถียรภาพทางการเงินภายในภูมิภาคเอเชีย และทดแทนกลไกการควบคุมเสถียรภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(ข) ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคเอเชียโดยการเปิดเผยข้อมูลภาวะเศรษฐกิจพื้นฐาน และสร้างความสามารถในการควบคุมระบบการเงิน

(ค) ประเมินประสิทธิภาพของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการจัดการวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย

(ง) ส่งเสริมความร่วมมือด้านทรัพยากรการเงินภายในภูมิภาคเอเชีย เพื่อทดแทนทรัพยากรของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการจัดการวิกฤติการณ์การเงิน

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจทั้งสาระสำคัญและมูลเหตุแห่งข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่น โดยเชื่อว่า มูลเหตุอันนำมาซึ่งข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย เกิดจากปัจจัย 2 ประการที่เกี่ยวข้องกันคือ

ปัจจัยแรก ข้อเท็จจริงแสดงว่า สหรัฐอเมริกา กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น มีปฏิกริยาในการให้ความช่วยเหลือวิกฤติการณ์การเงินในภูมิภาคละตินอเมริกา 2537 และวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 แตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีวิกฤติการณ์การเงินลาตินอเมริกา 2537 สหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศแสดงความจำนงในการให้ความช่วยเหลือและจัดการวิกฤติการณ์ในเม็กซิโกอย่างชัดเจน ขณะที่กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียแสดงความลังเลในการให้ความช่วยเหลือและจัดการวิกฤติการณ์ในเม็กซิโก ปฏิกริยาดังกล่าวเป็นไปในทิศทางตรงข้ามเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 ญี่ปุ่นแสดงความจำนงในการให้ความช่วยเหลือวิกฤติการณ์การเงินเอเชียอย่างชัดเจน ขณะที่สหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศแสดงความลังเลในการให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในเบื้องต้น

จำนวนเงินช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและญี่ปุ่นในกรณีวิกฤติการณ์การเงินในเม็กซิโกเปรียบเทียบกับวิกฤติการณ์การเงินในประเทศไทยและอินโดนีเซียเป็นหลักฐานยืนยันความข้อดังกล่าว (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบปริมาณและแหล่งเงินช่วยเหลือในกรณีวิกฤติการณ์การเงิน
ในเม็กซิโก อินโดนีเซีย และประเทศไทย

หน่วย: พันล้านเหรียญดอลลาร์อเมริกัน

ประเทศ/ แหล่งเงิน	ปริมาณเงิน
กรณีเม็กซิโก	
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ	17.8
ธนาคารโลก	2.8
BIS / GIO	10.0
สหรัฐอเมริกา	20.0
รวม	50.6
กรณีอินโดนีเซีย	
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ	11.2
ธนาคารโลก	5.5
ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	4.5
สหรัฐอเมริกา	3.0
ญี่ปุ่น	5.0
ออสเตรเลีย	1.0
จีน	1.0
ฮ่องกง	1.0
มาเลเซีย	1.0
สิงคโปร์	5.0
อื่นๆ	4.1
รวม	42.3
ยอดรวมความช่วยเหลือจาก IMF	8.8
ณ วันที่ 17 มกราคม 2542	

ประเทศ/ แหล่งเงิน	ปริมาณเงิน
กรณีประเทศไทย	
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ	34.0
ธนาคารโลก	1.5
ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	1.2
ญี่ปุ่น	4.0
ออสเตรเลีย	1.0
บรูไน	0.5
จีน	1.0
ฮ่องกง	1.0
อินโดนีเซีย	1.0
เกาหลีใต้	0.5
มาเลเซีย	1.0
สิงคโปร์	1.0
อื่นๆ	1.0
รวม	17.2
ยอดรวมความช่วยเหลือจาก IMF ณ วันที่ 17 มกราคม 2542	3.1

ที่มา: Chang and Rajan (1999)

ปฏิริยาที่ต่างกันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือวิกฤติการณ์การเงินในภูมิภาคลาตินอเมริกาและเอเชียเป็นปฏิริยาที่สมเหตุสมผล (Rational reaction) เมื่อพิจารณาผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ว่า การแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงินเป็นการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงินในเชิงภูมิภาค (Regional contagion) มากกว่าจะเป็นการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงินทั่วโลก (Global contagion) กล่าวคือ เมื่อวิกฤติการณ์การเงินเม็กซิโกในปี 2537 มีแนวโน้มจะแพร่กระจายเป็นวิกฤติการณ์การเงินในภูมิภาคลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ย่อมตระหนักถึงความสำคัญของวิกฤติการณ์การเงิน 2537 มากกว่าประเทศญี่ปุ่น ขณะที่วิกฤติการณ์การเงินไทย มีแนวโน้มจะแพร่กระจายเป็นวิกฤติการณ์การเงินในภูมิภาคเอเชีย ญี่ปุ่นย่อมเห็นความสำคัญของวิกฤติการณ์การเงิน 2540 มากกว่าสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ปัจจัยที่สอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศญี่ปุ่นเผชิญภาวะได้อย่างเสียอย่าง (Trade-off) ระหว่างการแก้ปัญหา Moral hazard กับ การแก้ปัญหาสภาพคล่อง (Liquidity provision) ในการจัดการวิกฤติการณ์การเงิน เนื่องจาก ด้านหนึ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศญี่ปุ่นต้องการจัดการวิกฤติการณ์การเงินเอเชียโดยคำนึงถึงปัญหา Moral hazard โดยมีมาตรการจำกัดจำนวนเงินช่วยเหลือ กำหนดเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ที่เข้มงวด และมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจระยะยาว แต่อีกด้านหนึ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศญี่ปุ่นต้องการแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง ผ่านมาตรการเพิ่มจำนวนเงินช่วยเหลือ กำหนดเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ที่ผ่อนปรนหรือปราศจากเงื่อนไข และมุ่งจัดการปัญหาเศรษฐกิจระยะสั้น (Lipscy, 2003)

เมื่อเปรียบเทียบสาระของข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย และบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศพบว่า ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่นมีความโน้มเอียงในการแก้ปัญหาสภาพคล่องในภูมิภาคเอเชียมากกว่าปัญหา Moral hazard ขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศแสดงบทบาทในทางตรงข้ามคือ ให้ความสำคัญกับปัญหา Moral hazard มากกว่าการแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง

บทวิเคราะห์เรื่องการได้อย่างเสียอย่างของการแก้ปัญหา Moral hazard และการแก้ปัญหาสภาพคล่องในภูมิภาคเอเชียข้างต้นมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์เรื่องการตีความสาเหตุของวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 กล่าวคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศเสนอบทวิเคราะห์สาเหตุของวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย บนพื้นฐานที่ว่า กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สาเหตุหลักอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย มาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ผิดพลาด การจัดสรรทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพอันมีสาเหตุจากระบบทุนนิยมพวกพ้อง (Crony capitalism) และปัญหา Moral hazard

บทวิเคราะห์สาเหตุของวิกฤติการณ์การเงินเอเชียดังกล่าวสอดคล้องกับบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการมุ่งเน้นการแก้ปัญหา Moral hazard การกำหนดเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ที่เข้มงวด และการมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจระยะยาว

ขณะที่กลุ่มประเทศเอเชียเช่น ญี่ปุ่น ตอบได้ว่า ระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาล และกลุ่มธุรกิจเอกชนในกลุ่มประเทศเอเชีย หากนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพเสมอไป ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณีระบบความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างภาครัฐบาลและกลุ่มธุรกิจเอกชนสามารถนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพกว่าความสัมพันธ์รูปแบบอื่น (Rajan and Zingales, forthcoming) บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มประเทศเอเชียเป็นบทบาทที่ผิดพลาดในหลายกรณีเช่น เงื่อนไขผูกพันเงินกู้ที่เข้มงวด การจำกัดการใช้จ่ายของภาครัฐบาลทำให้กลุ่มประเทศเอเชียไม่

สามารถฟื้นตัวได้รวดเร็วอย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งจำนวนเงินช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการฉีกกฎกติกาการการเงินเอเชียมีน้อยเกินไป ทำให้กลุ่มประเทศเอเชียประสบปัญหาสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ⁵

บทวิเคราะห์ข้างต้นสอดคล้องกับข้อเสนอว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาสภาพคล่องภายในภูมิภาค และมุ่งจัดการปัญหาเศรษฐกิจระยะสั้น

ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียทำให้วงวิชาการเสนอบทบาทที่เหมาะสมของกองทุนการเงินเอเชีย (AMF) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นสองแนวทาง

แนวทางแรก เสนอว่า กองทุนการเงินเอเชีย (AMF) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ควรมีบทบาทเสริมกันและกัน ในการป้องกันและจัดการวิกฤติการณ์การเงินโดยกองทุนการเงินเอเชียควรมุ่งเน้นบทบาทในการป้องกัน ขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศควรมุ่งเน้นบทบาทในการจัดการ (Management) เมื่อวิกฤติได้เกิดขึ้นแล้ว งานสนับสนุนบทบาทในแนวทางแรก อาทิ Bird and Rajan (2002) และ Rajan (2000a)

แนวทางที่สอง เสนอว่า กองทุนการเงินเอเชีย (AMF) ควรมีบทบาทในการแทนที่ (Substitution) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในการป้องกันและจัดการวิกฤติการณ์การเงินในภูมิภาคเอเชีย และมีบทบาทในการพัฒนาตามแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก งานสนับสนุนบทบาทในแนวทางที่สอง อาทิ Sakakibara (2001)

ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่นถูกปฏิเสธในการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (APEC) ครั้งที่ 5 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ โดยกลุ่มประเทศ ASEAN และเกาหลีใต้ ลงคะแนนสนับสนุนข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย ฮองกงและออสเตรเลียลงคะแนนเป็นกลาง ขณะที่ประเทศจีนงดออกเสียง

แม้ว่าข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียจะถูกปฏิเสธในเบื้องต้น แต่ข้อเสนอดังกล่าวนับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการของข้อเสนอว่าด้วยการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียในรุ่นต่อมา

⁵ งานที่สนับสนุนบทวิเคราะห์ข้างต้น ดู อาทิ Manupipatpong (2002) และ Bird and Rajan (2000)

3.2 ข้อเสนอว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา

ข้อเสนอการจัดตั้งธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา (Asian Bank for Reconstruction and Development: ABRD) เสนอโดยประเทศฮ่องกง ผ่าน Hong Kong monetary authority โดยมีมูลเหตุจากปัจจัยสองประการ คือ

ประการแรก องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียที่มีอยู่ อาทิ ASEAN ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC) หรือธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) มีบทบาทเพียงเล็กน้อยในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มประเทศเอเชียที่ประสบปัญหาวิกฤติการณ์การเงิน 2540

ประการที่สอง ความไร้ประสิทธิภาพขององค์การความร่วมมือภายในภูมิภาคเอเชียทำให้กลุ่มประเทศเอเชียที่ประสบวิกฤติ ตกอยู่ในฐานะที่ไม่มีทางเลือกในการแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อเสนอชี้ว่า บทบาทในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้สนองความต้องการพื้นฐานของประเทศในภูมิภาคเอเชีย กล่าวคือ การจัดการวิกฤติการณ์การเงินโดยสร้างเงื่อนไขผูกพันเงินกู้มุ่งให้กลุ่มประเทศเอเชียที่ประสบปัญหาปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ขณะที่ประเทศที่ประสบปัญหาต้องการแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของระบบเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะหน้า

ข้อเสนอดังกล่าวยังตั้งคำถามเรื่องทรัพยากรทางปัญญา (Intellectual resource) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยชี้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศขาดแคลนทรัพยากรทางปัญญาในการจัดการวิกฤติการณ์การเงิน ในประเทศที่ต่างกัน ด้วยสาเหตุต่างกัน ในเวลาเดียวกัน

ฮ่องกงเสนอให้วงวิชาการศึกษากรณีความสำเร็จของธนาคารยุโรปเพื่อการบูรณะและพัฒนา (European Bank for Reconstruction and Development: EBRD) เป็นต้นแบบของธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา โดยเสนอให้ธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา มีลักษณะเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาแบบพหุภาคี (Multilateral Development Bank: MDB) โดยการรวบรวมสมาชิกจำนวนมาก ขณะที่ฮ่องกงแสดงบทบาทเป็นเจ้าภาพในการจัดตั้ง

สาระสำคัญของข้อเสนอการจัดตั้งธนาคารเอเชียเพื่อการบูรณะและพัฒนา กำหนดให้ธนาคารมีบทบาทในการสนับสนุนทรัพยากรด้านการเงิน วิชาการ และการจัดการการลงทุนของภาคเอกชน สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โดยบทบาทดังกล่าวของธนาคารตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าด้วยการไม่แทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศ (Principal of non-intervention)

ต้องทราบดีว่า ลักษณะของธนาคารที่เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาแบบพหุภาคีมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการเปลี่ยนผ่านของแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศ กล่าวคือ ในระยะแรกของการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD) หรือธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แหล่งเงินทุนสำคัญขององค์กรดังกล่าวมาจากภาครัฐบาลของประเทศสมาชิก แต่ในปัจจุบันความสำคัญของภาครัฐในฐานะแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศเริ่มลดน้อยถอยลง ขณะที่ภาคเอกชนก้าวเข้ามามีบทบาทแทนที่ในฐานะแหล่งเงินทุนสำคัญขององค์กรการเงินระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ธนาคารเอเซียเพื่อการบูรณะและพัฒนาซึ่งมีลักษณะพหุภาคี มีความสามารถในการสะสมทรัพยากรทางปัญญา มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและความผันผวนทางการเงินในภูมิภาคเอเซีย

3.3 ข้อเสนอแนะระบบอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับเอเซีย

หลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 วงวิชาการเริ่มทบทวนบทบาทของนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนช่วงก่อน 2540 ในฐานะสาเหตุของวิกฤติการณ์การเงิน และเสนอการจักระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มประเทศเอเซีย

งานศึกษาเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนช่วงหลังปี 2540 ที่น่าสนใจ อาทิ Fear of floating (Calvo and Reinhart, 2002), Bipolar view hypothesis (Fischer, 2001) และ Optimal currency area (Bayoumi, Eichengreen and Mauro, 1999; Frankel, 1999) ขณะที่ข้อเสนอการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับกลุ่มประเทศเอเซียที่น่าสนใจ อาทิ Asian dollar standard (McKinnon, 2000; McKinnon and Schnabl, 2003) Common currency area (Madhur, 2002) และ Currency basket regime (Rajan, 2000b)

งานส่วนนี้ต้องการเสนอสาระสำคัญของงานศึกษาเชิงทฤษฎีและสามข้อเสนอหลักในการจัดระบบอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับเอเซีย

Calvo and Reinhart (2002) ชี้ให้เห็นว่า หลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 กลุ่มประเทศเอเซียที่ประสบวิกฤติการณ์การเงินหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (ยกเว้นมาเลเซียที่กำหนดค่าเงินตราที่เทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐ) แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มประเทศเอเซียหาได้ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวดังเช่นประกาศ แต่หันมาอิงค่าเงินกับเงินสกุลหลัก (ดอลลาร์สหรัฐ, เยนญี่ปุ่น และยูโร) ซึ่งเป็นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่กลุ่มประเทศเอเซียส่วนใหญ่ใช้ในช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540

Calvo and Reinhart (2002) อธิบายพฤติกรรมดังกล่าวผ่านสมมติฐานเรื่อง Fear of floating⁶ กล่าวคือ กลุ่มประเทศเอเชียและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอ่อนแอและตลาดการเงินยังขาดการพัฒนา ต่างประสบปัญหาการขาดความน่าเชื่อถือ เมื่อประกาศใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ทำให้นักกลางไม่สามารถดำเนินนโยบายการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าในทางทฤษฎีระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวจะเกื้อกูลความเป็นอิสระของนโยบายการเงิน

ตัวอย่างเช่น หากธนาคารกลางต้องการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเพิ่มปริมาณเงินจะทำให้ธนาคารกลางเผชิญสองทางเลือกคือ หนึ่ง หากธนาคารกลางไม่แทรกแซงเพื่อรักษาค่าเงินจะมีผลให้อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยมีความผันผวน แต่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ หรือสอง หากธนาคารกลางแทรกแซงเพื่อรักษาค่าเงินจะมีผลให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศมีความผันผวน แต่ทั้งอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยมีเสถียรภาพ

Calvo and Reinhart (2002) ชี้ว่า จากสมมติฐาน Fear of floating ธนาคารกลางของกลุ่มประเทศเอเชียมีแนวโน้มที่จะเลือกทางเลือกที่สอง โดยแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน ทำให้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ประกาศกับนโยบายที่ปฏิบัติเป็นคนละชุดกัน

Fischer (2001) เสนอและพิสูจน์ Bipolar view hypothesis⁷ โดยชี้ว่า ทั้งในกรณีประเทศพัฒนาแล้วและกรณีประเทศกำลังพัฒนาในระหว่างช่วงปี 2534-2542 ต่างละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนช่วงกลาง และมุ่งสู่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ หรือระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว

Fischer (2001) อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวว่าเกิดจากการที่ประเทศส่วนใหญ่ต่างมีระดับการเปิดเสรีในการไหลเข้าออกของเงินทุนมากขึ้น ทำให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนช่วงกลาง (Intermediate regime) ไม่สามารถดำรงอยู่ได้เนื่องจากปัญหา The impossible trinitities

Fischer (2001) ยังเสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างคงที่หรือลอยตัว โดยชี้ว่า ระบบเศรษฐกิจที่ประสบปัญหาอัตราเงินเฟ้อเรื้อรัง ควรเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่เพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นเครื่องมือในการควบคุมภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่ Mundell (1961) เสนอ

⁶ งานศึกษาเชิงประจักษ์ของสมมติฐาน Fear of floating ในกรณีพฤติกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย โปรดดูพรายพล คุ่มทรัพย์ และสมัย ไกรสินธาคม (2546)

⁷ งานศึกษาของ Fischer (2001) ว่าด้วย Bipolar view hypothesis และการจัดกลุ่มประเทศเอเชียกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนของ IMF (2000) ถูกโต้แย้งโดยงานศึกษาหลายชิ้น อาทิ Frankel (1999) และ Rajan (2000) โดยบทโต้แย้งส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นปัญหาในการจัดกลุ่มประเทศกับระบบอัตราแลกเปลี่ยน

Optimal currency area ในฐานะเกณฑ์การพิจารณาทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินว่า ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในภูมิภาคต่างๆ เช่น ยุโรปหรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเป็นไปได้และเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

Bayoumi, Eichengreen and Mauro (1999) พัฒนาค้นหา Optimal Currency Area (OCA Index) เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอความร่วมมือทั้งด้านนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดย OCA Index ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 5 ประการ คือ

1. ขนาดและระดับการเปิดของระบบเศรษฐกิจ
2. ความยืดหยุ่นของระดับราคา
3. ความยืดหยุ่นของระดับค่าจ้างและการเคลื่อนย้ายแรงงาน
4. การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์เงินตราภายในประเทศจากต่างประเทศ
5. รูปแบบที่สมมาตรของปัจจัยกระทบภายนอก (Pattern of Symmetric Shock)

หากกลุ่มประเทศในภูมิภาคที่ร่วมมือกันด้านนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายการเงินมีขนาดและระดับการเปิดของระบบเศรษฐกิจที่สูง มีความยืดหยุ่นของระดับราคาและระดับค่าจ้าง มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ มีการเพิ่มของอุปสงค์เงินตราภายในประเทศจากต่างประเทศ และมีรูปแบบของปัจจัยภายนอกที่คล้ายคลึงกัน จะเกื้อกูลความร่วมมือด้านนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและประสิทธิภาพของนโยบายการเงินภายในภูมิภาค

Bayoumi, Eichengreen and Mauro (1999) วัด OCA Index เปรียบเทียบกรณีความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศเอเชีย โดยใช้ข้อมูลปี 2538 และกรณีความร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรป โดยใช้ข้อมูลปี 2530 ผลการศึกษาชี้ว่า OCA Index ทั้งสองกรณีมีความใกล้เคียงกัน ซึ่งมีนัยว่า เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การพิจารณาทางเศรษฐศาสตร์ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม *Bayoumi Eichengreen and Mauro (1999)* เห็นว่า การใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายการเงินร่วมกันในภูมิภาคเอเชีย จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขอื่นนอกจากเกณฑ์การพิจารณาทางเศรษฐศาสตร์ด้วย อาทิ การสร้างต้นทุนแก่ประเทศที่ต้องการออกจากกลุ่มความร่วมมือเพื่อป้องกันการไม่ร่วมมือ (Exit strategy) ระดับการพัฒนาของตลาดเงินตลาดทุน และการรักษาพันธะสัญญาทางการเมือง โดย *Bayoumi, Eichengreen and Mauro (1999)* ชี้ว่า เงื่อนไขเหล่านี้ในกรณีภูมิภาคเอเชียยังขาดการพัฒนาเมื่อเทียบกับภูมิภาคยุโรป

หลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ข้อเสนอจากงานวิชาการบางส่วนเช่น *Fischer (1999)*, *IMF (1998)* และ *Mussa (2000)* ชี้ว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกช่วงก่อน 2540 ที่อิงค่าเงินกับเงินดอลลาร์อเมริกันส่วนมากเป็นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอันนำไปสู่วิกฤติการณ์การเงิน 2540 เพราะทำให้มีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ผิดพลาด (Exchange rate misalignment) เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน

อย่างไรก็ตาม *McKinnon (2000)* และ *McKinnon and Schnabl (2003)* เป็นงานโต้แย้งหลักต่อข้อสรุปข้างต้น และเสนอ Asian Dollar Standard (ADS) เป็นข้อเสนอในการจัดระบบอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับเอเชีย *McKinnon (2003)* ชี้ว่า ข้อเสนอของ *Fischer (1999)* และ *IMF (1998)* ที่ว่านโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกที่อิงค่าเงินกับเงินดอลลาร์อเมริกันช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงิน 2540 เป็นสาเหตุหลักของวิกฤติเป็นข้อสรุปที่ผิด เพราะสาเหตุหลักของวิกฤติการณ์การเงิน 2540 เกิดจากการกักตุนเงินขนาดใหญ่ของกลุ่มประเทศเอเชีย โดยปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดการกักตุนเงินขนาดใหญ่เกิดจากปัจจัยอื่น อาทิ ปัญหาเรื่องการควบคุมกำกับ (Regulatory problem) โดยภาคการธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ ขาดการควบคุมกำกับอันนำไปสู่ปัญหา Moral hazard ลำดับขั้นตอนของการเปิดเสรีทางการเงินผิดพลาด โดยชี้ว่า การยกเลิกการควบคุมการไหลเข้าออกของเงินทุนควรทำเป็นลำดับสุดท้ายของการเปิดเสรีทางการเงิน โดยเสนอแบบจำลองนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของจีนเป็นแบบจำลองการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ที่ถูกต้อง

ยิ่งไปกว่านั้น *McKinnon and Schnabl (2003)* ชี้ว่า งานศึกษาของ *Fischer (1999)* และ *IMF (1998)* แสดงให้เห็นว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเอนเอียงที่จะเสนอข้อดีของระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวและข้อด้อยของอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่มากเกินไป โดยขาดการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มประเทศเอเชียส่วนใหญ่ขาดการพัฒนาตลาดเงิน ตลาดทุน และประสบปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือเมื่อประกาศนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว *McKinnon (2003)* เสนอว่า เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงข้างต้น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกช่วงหลัง 2540 ที่กลับไปอิงกับค่าเงินดอลลาร์อเมริกันเป็นพฤติกรรมที่ดีที่สุดภายใต้ข้อจำกัดของกลุ่มประเทศเอเชีย (Second-best solution)

สาระสำคัญของข้อเสนอ Asian dollar standard คือ การเสนอให้กลุ่มประเทศเอเชียร่วมกันผูกค่าเงินของประเทศอิงกับค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน โดยการอิงค่าเงินกับดอลลาร์อเมริกันต้องเป็นการประกาศอย่างเป็นทางการ ไม่ใช่การอิงโดยไม่ประกาศอย่างเป็นทางการดังเช่นช่วงก่อนปี 2540 ประโยชน์หลักของข้อเสนอคือ การรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน และระดับราคาในภูมิภาค การลดความเสี่ยงอันเกิดจากความ

ผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ยิ่งไปกว่านั้น ข้อเสนอที่มีความเป็นไปได้สูงที่จะสำเร็จในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันใหม่เพื่อกำกับดูแลการทำงาน ดังเช่นกรณีข้อเสนอว่าด้วย Currency board

McKinnon (2000) ชี้ว่า การอิงค่าเงินของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียกับเงินดอลลาร์อเมริกันทำให้ระดับอัตราแลกเปลี่ยนของเอเชียมีความผันผวนน้อยในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์ 2540 และการอิงกับค่าเงินดอลลาร์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Asian dollar standard) ในช่วงก่อนปี 2540 สามารถทำหน้าที่ในการรักษาระดับราคาได้ดี *McKinnon and Schnabl (2003)* ยังโต้แย้งข้อเสนอว่าด้วย Currency basket regime ดังที่นำเสนอโดย *Williamson, (2000)*, และ *Rajan (2000b)* ที่เสนอให้กลุ่มประเทศเอเชียเพิ่มน้ำหนักในการอิงค่าเงินกับเงินเยนญี่ปุ่น และลดน้ำหนักในการอิงกับเงินดอลลาร์อเมริกัน โดยชี้ให้เห็นว่าระดับราคาในสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมีเสถียรภาพ ขณะที่ระดับราคาในญี่ปุ่นถูกกดดันจากภาวะเงินฝืด (Deflationary pressure) ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการคำนวณน้ำหนักที่ดีที่สุด (Optimum weight) ในแบบจำลอง Currency basket regime ยังมีปัญหาในวิธีการศึกษา

Madhur (2002) เสนอให้จัดตั้ง Common Currency Area (CCA) โดยมีสาระสำคัญให้กลุ่มประเทศเอเชียใช้เงินตรา นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายการเงินร่วมกันผ่านการจัดตั้งสหภาพการเงินเอเชีย (Asian Monetary Union) ดังกรณีสหภาพยุโรปที่ประกาศใช้เงินยูโรในฐานะ Common Currency ในปี 2542

Madhur (2002) เสนอว่า ในการพิจารณาข้อเสนอการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนในภูมิภาคเอเชีย จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนของข้อเสนอต่างๆ เทียบกัน เพราะเมื่อกลุ่มประเทศเอเชียเลือกข้อเสนอใดข้อเสนอหนึ่งทำให้เกิดต้นทุนสูงที่จะเปลี่ยนมาเลือกข้อเสนออื่น แต่การวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนของข้อเสนอการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประสบปัญหาเรื่องการวัด (ยากที่วัดเชิงปริมาณ) อย่างไรก็ตาม *Madhur (2002)* เสนอแนวความคิดในการวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนของข้อเสนอ Common currency area โดยชี้ว่า ประโยชน์จากข้อเสนอคือ การเกื้อกูลการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคเอเชีย ลดต้นทุนการปฏิบัติการ (Transaction cost) และลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในภูมิภาค ขณะที่ต้นทุนของข้อเสนอคือ การสูญเสียอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน อย่างไรก็ตาม *Madhur (2002)* ชี้ว่า ในภาวะที่มีการเปิดเสรีและมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศในปริมาณสูงเช่นปัจจุบัน กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียก็พบข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการเงินอยู่แล้ว ทำให้ต้นทุนของข้อเสนออาจมีไม่มากนัก

Rajan (2001) ได้แย้งทั้งข้อสรุปเรื่อง Two conner solution ของ IMF (2000) และ Fischer (2001) และข้อเสนอ Asian dollar standard จาก *McKinnon (2000)*

ในกรณีข้อสรุปว่าด้วย Two conner solution *Rajan (2000)* ชี้ว่า การจัดกลุ่มประเทศเอเชียกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ดูตารางที่ 2) นำไปสู่การตีความข้อสรุปที่

ผิดพลาดเมื่อพิจารณาจากสมมติฐานว่าด้วย Fear of floating กล่าวคือ จากสมมติฐาน Fear of floating นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ประกาศกับนโยบายที่ปฏิบัติอาจเป็นนโยบายคนละชุดกัน

ตารางที่ 2

ประเทศในเอเชียกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเปรียบเทียบระหว่างปี 2534 และ 2542

ประเทศ	นโยบายช่วงปี 2534	นโยบายช่วงปี 2542
ไทย	Other Conventional Fixed pegs	Independently Floating
เกาหลีใต้	Managed float	Independently Floating
ฟิลิปปินส์	Managed float	Independently Floating
มาเลเซีย	Pegged rate in horizontal band	Other Independently Fixed iegs
อินโดนีเซีย	Crawling Peg	Independently Floating
ญี่ปุ่น	-	Independently Floating
ฮ่องกง	-	Currency Board

ที่มา: ประมวลจาก Fischer (2001)

ในข้อเสนอ Asian dollar standard McKinnon (2000) พยายามเสนอประโยชน์ของข้อเสนอที่ การควบคุมระดับราคาในภูมิภาค ขณะที่ Rajan (2001) แย้งว่า ช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 กลุ่มประเทศเอเชียไม่ได้ใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อควบคุมระดับราคา หากแต่มุ่งประโยชน์ในการควบคุมผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ยิ่งไปกว่านั้น ข้อเสนอว่าด้วย Asian dollar standard ยังประสบปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือในระยะยาว

Rajan (2000b) เสนอ Currency basket regime ในฐานะข้อเสนอสายกลางระหว่าง Flexible regime ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับ Fixed regime ดังเช่น Currency board, Dollarization, หรือ Currency union Rajan (2000b) ชี้ให้เห็นว่า ช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงิน 2540 อัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้า (Basket) ของกลุ่มประเทศเอเชียโดยเฉลี่ยมีแนวโน้มที่จะให้น้ำหนักแก่ค่าเงินดอลลาร์อเมริกันมากเกินไป และให้น้ำหนักแก่ค่าเงินเยนญี่ปุ่นน้อยเกินไป โดย Rajan (2000b) เสนอสถานการณ์จำลอง (Counterfactual) ในบริบทของช่วงก่อนปี 2540 ว่า หากกลุ่มประเทศเอเชียดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

แบบตะกร้าโดยให้น้ำหนักแก่เงินดอลลาร์น้อยลงและเงินเยนญี่ปุ่นมากขึ้น การกำหนดระดับอัตราแลกเปลี่ยนผิดพลาดจะไม่เกิดขึ้น

สาระสำคัญของข้อเสนอ Currency Basket Regime คือ การเสนอให้กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้า โดยอิงค่าเงินภายในประเทศเทียบกับดอลลาร์อเมริกัน เยนญี่ปุ่น และยูโร โดยเพิ่มน้ำหนักเงินเยนญี่ปุ่นและลดน้ำหนักเงินดอลลาร์อเมริกัน น้ำหนักของค่าเงินเยนญี่ปุ่นที่เหมาะสม ทั้งในกรณีอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย คำนวณและแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3

น้ำหนักของค่าเงินเยนญี่ปุ่นในกรณีประเทศอินโดนีเซีย
มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย

งานศึกษา	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
<i>Benassy-Quere (1999)</i>	0.30	0.21	0.23	0.29
<i>Ito (1998)</i>	0.56	ไม่ศึกษา	0.72	0.52
<i>Eiji (1999)</i>	0.45	0.40	0.40	0.40
<i>Kusukawa (1999)</i>	0.39	0.36	0.31	0.40
<i>Kusukawa (1999)*</i>	0.32	0.32	0.32	0.32
<i>Williamson (1999)*</i>	0.33	0.33	0.33	0.33
<i>Rajan (2000b)</i>	0.59	0.46	0.35	0.59
ค่าเฉลี่ย	0.42	0.35	0.38	0.41

ที่มา: *Rajan (2000b)*

หมายเหตุ *การคำนวณใช้ตะกร้ารวมของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกซึ่งได้สิงคโปร์ เกาหลีใต้ จีน ฮองกงและไต้หวัน

ข้อเสนอ Currency basket regime ต่างจาก Common currency basket ที่เสนอโดย *IMF (1998)* ในสาระสำคัญ คือ Common currency basket เสนอให้น้ำหนักของค่าเงินสกุลต่างๆในตะกร้า กำหนดโดยมูลค่าการค้าในภูมิภาค (Regional trade) โดยน้ำหนักในตะกร้าใช้กับทุกประเทศและมีแนวโน้มจะไม่เปลี่ยนแปลง ขณะที่ Currency basket regime เสนอให้น้ำหนักในตะกร้ากำหนดโดยจากมูลค่าการค้าของแต่ละประเทศ (Individual trade) โดยน้ำหนักในตะกร้าจะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศและมีความยืดหยุ่น

มากกว่า *Rajan (2000b)* ชี้ว่า ข้อเสนอ Common currency basket ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อคำนึงถึงประเด็นเรื่องการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงิน (*Drazen, 1998*)⁸

Rajan (2000b) เห็นว่า ความยืดหยุ่นที่มากขึ้นในข้อเสนอ Currency basket regime ช่วงหลัง 2540 เมื่อเทียบกับช่วงก่อนปี 2540 มีประโยชน์ในการจัดการความเสี่ยง ป้องกันการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์ และลดความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจ

4. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดระเบียบการเงินในเอเชีย

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในเอเชียเป็นกรอบการวิเคราะห์ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่น และพฤติกรรมการค้าค้านของสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

กรอบการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่น และการคัดค้านของสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีมิติทางอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ และข้อจำกัดทางการเมืองเกี่ยวข้อง หาได้เป็นประเด็นเรื่องความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียว

บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองตั้งข้อสังเกตนำเสนอและพิสูจน์ Proposition ที่น่าสนใจ อาทิ *Thaker (1999)* พิสูจน์ Proposition ที่ว่า ผลประโยชน์ทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาเมื่อเทียบกับพฤติกรรมกำหนดเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ขณะที่ *Bello (2000)* สำรวจข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่น และตั้งข้อสังเกตว่า ข้อเสนอในช่วงแรกหลีกเลี่ยงการใช้คำว่ากองทุน (Fund) แต่ใช้คำอื่นๆแทน เช่น องค์กร (Organization) โดย *Bello (2000)* อธิบายว่า การหลีกเลี่ยงใช้คำว่ากองทุน (Fund) เพื่อมิให้ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียแสดงความขัดแย้งกับบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการจัดการวิกฤติการณ์การเงิน 2540

แม้ว่าข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียจะถูกโต้แย้งและปฏิเสธ โดยสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการเสนอวิวาทะคัดค้านข้อเสนอดังกล่าว แต่คำถามพื้นฐานคือ

⁸ *Drazen (1998)* เสนอแบบจำลองการแพร่กระจายของวิกฤติการณ์การเงิน (Contagion model) โดยชี้ให้เห็นว่า Common Currency Basket (CCB) เกิดปัญหาเมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคประกาศลดค่าเงิน โดยการลดค่าเงินแม้เพียง 1 ประเทศ จะส่งสัญญาณแก่ตลาดในการคาดการณ์เรื่องเสถียรภาพของ Common currency basket ในระดับภูมิภาค

เหตุใดญี่ปุ่นจึงเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย และเหตุใดสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงเสนอวิวาทะคัดค้านข้อเสนอดังกล่าว

บทวิเคราะห์เสนออรรถาธิบายต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสามแนวทางคือ

แนวทางแรก เป็นอรรถาธิบายโดยพิจารณาความแตกต่างด้านอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic ideology) อันนำไปสู่สองวิวาทะหลักในบริบทของก่อนและหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 คือ บทวิวาทะว่าด้วย Developmental state versus Neo-classical explanation และวิวาทะว่าด้วยวิกฤติการณ์การเงินเชิงโครงสร้าง (Structural crisis) กับวิกฤติการณ์การเงินเชิงสภาพคล่อง (Liquidity crisis)

แนวทางที่สอง เป็นอรรถาธิบายว่าด้วยสภาพการเมืองภายในประเทศ

แนวทางสุดท้าย เป็นอรรถาธิบายว่าด้วยการได้อย่างเสียอย่างระหว่างการแก้ปัญหา Moral Hazard กับการแก้ปัญหาสภาพคล่อง (Liquidity provision) เมื่อพิจารณาบทบาทของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในการจัดการวิกฤติการณ์การเงิน 2540

อรรถาธิบายตามแนวทางแรกเห็นว่า การนำเสนอข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียของญี่ปุ่นและการคัดค้านของสหรัฐอเมริกาและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นประเด็นความขัดแย้งด้านอุดมการณ์เศรษฐกิจ และการแย่งชิงคำอธิบายต่อ 2 ปรากฏการณ์สำคัญในภูมิภาคเอเชีย กล่าวคือวิวาทะหลักในช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงินของเอเชีย 2540 คือ วิวาทะว่าด้วยคำอธิบายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียผ่าน Developmental state กับคำอธิบายของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Neo-classical explanation) โดยผู้เชี่ยวชาญในภูมิภาคเอเชียเสนอคำอธิบายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ผ่านความสัมพันธ์ระยะยาวและการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน การแทรกแซง ชี้นำภาคอุตสาหกรรมโดยรัฐ โดยแบบจำลองญี่ปุ่น (Japan model) และแบบจำลองเกาหลีใต้ (Korea model) เป็นแบบจำลองตัวอย่าง ขณะที่องค์กรการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เสนอคำอธิบายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียในทางตรงกันข้ามคือ การทำราคาให้ถูกต้อง (Get the price right) และการปราศจากการแทรกแซงโดยรัฐ

วิวาทะหลักในช่วงหลังวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 คือ วิวาทะว่าด้วยสาเหตุของวิกฤติการณ์การเงิน โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศอธิบายว่าวิกฤติการณ์เอเชีย 2540 เป็นวิกฤติการณ์การเงินเชิงโครงสร้าง (Structural crisis) กลุ่มประเทศเอเชียประสบปัญหาหลักคือ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอ่อนแอ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับธุรกิจเอกชนเป็นความสัมพันธ์เชิงพวกพ้อง (Cronyism) อันนำไปสู่ปัญหา Moral hazard และการจัดสรรทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น ข้อเสนอหลักในการจัดการวิกฤติคือ

การปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ยกเลิกโครงการของรัฐขนาดใหญ่ที่ไร้ประสิทธิภาพ ถ่ายโอนหน้าที่การผลิตจากภาครัฐสู่เอกชน (Privatization) ยกเลิกการให้เงินอุดหนุนแก่เอกชน เร่งรัดเปิดเสรี และลดการใช้จ่ายของภาครัฐบาล ขณะที่นักวิชาการในภูมิภาคเอเชียเสนอวิวาทะหลักว่า ในกรณีเอเชียวิกฤติการณ์การเงินไม่ใช่วิกฤติการณ์เงินเชิงโครงสร้าง หากแต่เป็นวิกฤติการณ์การเงินเนื่องจากปัญหาสภาพคล่อง (Liquidity crisis) ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับธุรกิจเอกชนได้นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพเสมอไป ดังนั้น ข้อเสนอหลักในการจัดการวิกฤติ คือ การเสริมสร้างสภาพคล่องแก่ระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย การเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับและการควบคุมดูแลเสถียรภาพการเงินในภูมิภาค ดังเช่น การควบคุมการไหลเข้าออกของเงินทุน เป็นต้น

การตีความสาเหตุของข้อเสนอในการจัดการวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 ที่ต่างกันระหว่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับญี่ปุ่น มีความชัดเจนทั้งในกรณีอินโดนีเซียและไทย (Sakakibara, 2001)

ในกรณีวิกฤติการณ์ในอินโดนีเซีย ข้อเสนอตอนต้นในการจัดการวิกฤติมี 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก มีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยยกเลิกโครงการขนาดใหญ่ของรัฐและการยกเลิกเงินอุดหนุน

แนวทางที่สอง มีจุดมุ่งหมายในการรักษาเสถียรภาพระดับอัตราแลกเปลี่ยนผ่านการแทรกแซงตลาดเงิน

ญี่ปุ่นสนับสนุนแนวทางที่สอง โดยเชื่อว่า การปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจภายใต้การดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีซูฮาโตมีความเป็นไปได้ยากที่จะประสบผลสำเร็จ และชี้ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่มีเหตุผลในการแทรกแซงภาคการเมืองและการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ขณะที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเพิกเฉยต่อข้อเสนอของญี่ปุ่น โดยเลือกจัดการวิกฤติการณ์การเงินในอินโดนีเซียตามแนวทางแรก

ในกรณีวิกฤติการณ์การเงินในประเทศไทย ญี่ปุ่นให้การสนับสนุนข้อเสนอเรื่องการควบคุมการไหลเข้าออกของเงินทุน ขณะที่ข้อเสนอของญี่ปุ่นไม่ได้รับความสนใจจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเช่นเคย

การจัดการวิกฤติการณ์การเงินทั้งในประเทศไทยและอินโดนีเซีย โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตั้งข้อสงสัยความสามารถในการขึ้นนำกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียโดยการระดมเงินทุนสำรองภายในภูมิภาคเอเชียจำนวนมากทำให้ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียเชื่อว่า เงินทุนในภูมิภาคเอเชียสามารถแก้ปัญหาสภาพคล่องภายในกลุ่มประเทศเอเชียที่ประสบวิกฤติโดยปราศจากความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้

อรรถาธิบายตามแนวทางที่สองเสนอว่า การที่ญี่ปุ่นนำเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย และสหรัฐอเมริกาเสนอวิวาทะโต้แย้งเป็นผลจากสภาพการเมืองภายในประเทศ (Domestic political circumstance) กล่าวคือ ในช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ญี่ปุ่นเป็นผู้ให้กู้รายใหญ่ในภูมิภาคเอเชีย ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาสูญเสียเงินจำนวนมากในการจัดตั้งกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange stabilization fund) ในการจัดการวิกฤติการณ์การเงินเม็กซิโก 2537 โดยรัฐสภาอเมริกันมีส่วนเพิ่มข้อจำกัดในการอนุมัติเงินช่วยเหลือแก่ประเทศที่ประสบวิกฤติการณ์การเงินเอเชีย 2540 ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของประเทศไทย ทั้งปริมาณเงินกู้และเทอมแห่งการค้า (Term of trade) เป็นปัจจัยที่มีผลให้การตัดสินใจให้ความช่วยเหลือที่ต่างกันจากทั้งญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ข้อเท็จจริงชี้ว่าก่อนวิกฤติการณ์ 2540 ญี่ปุ่นให้กู้แก่ประเทศไทยถึง 25 เพอร์เซ็นต์ของเงินกู้ทั้งหมดที่ญี่ปุ่นให้กู้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่สหรัฐอเมริกาให้กู้แก่ไทยเพียง 5 เพอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบจำนวนเงินให้กู้ยืมของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นแก่ประเทศไทย
ระหว่างปี 2533 ถึง 2543

หน่วย: เพอร์เซ็นต์เทียบกับจำนวนเงินกู้ทั้งหมดที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา

ปี พ.ศ.	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
2533	2.4	6
2534	2.5	7.5
2535	2.5	8
2536	2.6	10
2537	2.7	17
2538	2.9	25
2539	2.9	28
2540	2.7	25
2541	2.5	22.5
2542	2.3	20
2543	2.2	14

ที่มา: Lipsy (2003)

เมื่อพิจารณาเทอมแห่งการค้า ทั้งญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกามีสัดส่วนในเทอมแห่งการค้าพอกัน แต่สหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับไทยโดยเฉลี่ย ขณะที่ญี่ปุ่นมีดุลการค้าเกินดุลกับไทยโดยตลอด ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากทั้งปริมาณเงินกู้และเทอมแห่งการค้า ญี่ปุ่นจะได้รับผลกระทบมากกว่าสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินในประเทศไทย

อรรถาธิบายตามแนวทางสุดท้ายเสนอว่า การที่ญี่ปุ่นเสนอจัดตั้งกองทุนการเงินเอเซีย ขณะที่สหรัฐอเมริกาคัดค้านเป็นผลเนื่องจากการเผชิญภาวะได้อย่างเสียอย่างระหว่าง การแก้ปัญหาสภาพคล่องในภูมิภาค กับการแก้ปัญหา Moral Hazard

Lipsky (2003) ชี้ว่า ทั้งคำอธิบายผ่าน Economic ideology และ Domestic political circumstance ไม่สามารถอธิบายบทบาทชั่วคราวข้ามของญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาในการจัดการวิกฤติการณ์การเงินเม็กซิโก 2537 และวิกฤติการณ์การเงินเอเซีย 2540 กล่าวคือ ในกรณีวิกฤติการณ์การเงินเม็กซิโก 2537 สหรัฐอเมริกาแสดงความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือเม็กซิโกอย่างชัดเจน ขณะที่ญี่ปุ่นแสดงความลังเลในการให้ความช่วยเหลือ ขณะที่วิกฤติการณ์การเงินเอเซีย 2540 บทบาทของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม

Lipsky (2003) เสนออรรถาธิบายว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศญี่ปุ่นเผชิญภาวะได้อย่างเสียอย่าง ระหว่างการแก้ปัญหา Moral hazard กับการแก้ปัญหาสภาพคล่อง ในบทบาทการจัดการวิกฤติการณ์การเงินเอเซีย 2540 เนื่องจากในด้านหนึ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศญี่ปุ่นต้องการจัดการวิกฤติการณ์การเงินเอเซีย โดยคำนึงถึงปัญหา Moral hazard โดยมีมาตรการจำกัดจำนวนเงินช่วยเหลือ กำหนดเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ที่เข้มงวด และมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจระยะยาว แต่อีกด้านหนึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและประเทศญี่ปุ่นต้องการแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง ผ่านมาตรการเพิ่มจำนวนเงินช่วยเหลือ กำหนดเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ที่ผ่อนปรนหรือปราศจากเงื่อนไข และมุ่งจัดการปัญหาเศรษฐกิจระยะสั้น

แม้ว่าข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเซียของญี่ปุ่นจะถูกปฏิเสธในการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC) ครั้งที่ 5 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ แต่ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเซียของญี่ปุ่นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความร่วมมือการเงินในภูมิภาคเอเชียอาทิตย

ความร่วมมือมะนิลา (Manila framework) กองทุนการเงินระหว่างประเทศเพิ่มโควตาการกู้ยืมแก่กลุ่มประเทศเอเชียผ่าน New Arrangement to Borrow (NAB) ในปี 2541⁹

Lipsy (2003) ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ข้อสรุปของงานศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียที่ว่า กองทุนการเงินเอเชียจะสร้างเงื่อนไขการกู้ยืมที่ผ่อนคลายนำไปสู่ปัญหา Moral Hazard เป็นข้อสรุปเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศอาจสร้างเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ที่เข้มงวด และมุ่งจัดการปัญหาสภาพคล่องที่อยู่ในระดับต่ำกว่าระดับคุณภาพ ตามมุมมองของข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย ยิ่งไปกว่านั้นไม่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ใดที่สนับสนุนว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ดำเนินการภายใต้กลุ่มผลประโยชน์จำเป็นต้องมีเพียงหนึ่งเดียว

บทเรียนประการสำคัญของการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในเอเชียจากบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองคือ ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินในเอเชียนำไปสู่วิวัฒนาการที่มีมิติด้านอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ และข้อจำกัดทางการเมืองเกี่ยวข้อง หาได้เป็นประเด็นเรื่องความมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียว

5. บทสรุป

พัฒนาการของข้อเสนอการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศ (New International Financial Architecture: NIFA) ในช่วงทศวรรษ 2533 ทำให้วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ตื่นตัวกับข้อเสนอต่างๆ เพื่อควบคุมเสถียรภาพการเงินระหว่างประเทศในภาวะที่ระบบเศรษฐกิจโลกและระบบการเงินระหว่างประเทศเคลื่อนเข้าสู่การพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-liberalism regime) อย่างไรก็ตาม พัฒนาการและข้อถกเถียงว่าด้วยการออกแบบสถาปัตยกรรมการเงินระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเชื่องช้า และมีที่ท้าวหาข้อสรุปไม่ได้ในระยะเวลาอันใกล้ (*Bird and Rajan, 2002; Eichengreen and James, 2001*) ผนวกกับวิกฤติการณ์การเงินเอเชียที่เริ่มต้นในปี 2540 และข้อสรุปจากงานศึกษาเชิง

⁹ *Sakakibara (2001)* ตั้งข้อสงสัยว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศเพิ่มโควตาการกู้ยืมแก่กลุ่มประเทศเอเชียผ่าน New Arrangement to Borrow (NAB) ในปี 2541 เพื่อให้กลุ่มประเทศเอเชียยอมรับวิวัฒนาการของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และคัดค้านข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย ยิ่งไปกว่านั้น *Sakakibara (2001)* ชี้ว่า สหรัฐอเมริกาแทรกแซงเงินในการลงคะแนนรับรองข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชียโดยใช้ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าเอเชียของญี่ปุ่น

ประจักษ์ที่ว่า วิกฤติการณ์การเงินมีแนวโน้มที่จะเกิดการแพร่กระจายในระดับภูมิภาค มากกว่าระดับโลก ทำให้เกิดข้อเสนออันหลากหลายในการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศและข้อโต้แย้งสามารถอธิบายจากกรอบการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมือง กล่าวคือ วิวาทะว่าด้วยข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศระหว่างญี่ปุ่นกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและสหรัฐอเมริกาในการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเซียมีมิติด้านอุดมการณ์เศรษฐกิจ ผลประโยชน์ และข้อจำกัดด้านการเมือง เกี่ยวข้อง หารือวิวาทะในประเด็นว่าด้วยความมีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียว

ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินในภูมิภาคเอเชียพัฒนาจากข้อเสนอแรก อาทิ ข้อเสนอการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเซีย โดยญี่ปุ่น ข้อเสนอการจัดตั้งธนาคารเอเซียเพื่อเพิ่มการบูรณะและพัฒนา โดยฮ่องกง ข้อเสนออื่นที่สอง อาทิ ข้อเสนอในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก ข้อเสนอการจัดตั้งตลาดพันธบัตรเอเซีย (Asian bond market) กรอบความร่วมมือด้านการเงินระดับภูมิภาค อาทิ กรอบความร่วมมือมะนิลา (Manila framework) กรอบความร่วมมือภายใต้ปฏิญญาเซียงใหม่ (Chaing Mai initiative) เป็นต้น พัฒนาการของข้อเสนอความร่วมมือด้านการเงินภูมิภาคในเอเชียจะยังมีต่อไป อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ความตื่นตัวของวงวิชาการต่อข้อเสนอในการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียเริ่มลดน้อยถอยลงเรื่อยๆ อีกทั้งข้อเสนอหลายข้อเสนอยังมิได้นำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ประหนึ่งว่าวิกฤติการณ์การเงินในภูมิภาคเอเชียจะไม่มีเกิดขึ้นอีกในอนาคต

ข้อสรุปจากการมองโลกในแง่ดีในข้อสังเกตข้างต้นคือ กลุ่มประเทศเอเซียกำลังอยู่ในช่วงการพิจารณาเลือกข้อเสนอที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ ทำให้ข้อเสนอที่ดีที่สุดยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ ในทางตรงข้าม ข้อสรุปในแง่ร้ายคือ ข้อเสนอการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศในเอเซียมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค (เอเซีย-ยุโรป, เอเซีย-กองทุนการเงินระหว่างประเทศ) อันนำไปสู่วิวาทะที่มีมิติทางอุดมการณ์ทางการเมืองมากกว่าความมีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อเสนอยังมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเอเชีย อาทิ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจผ่านการใช้นโยบายการเงิน และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนในภูมิภาคเอเชียที่ระดับการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนมีความแตกต่างกัน ทำให้ผลกระทบภายนอกจากประเทศหนึ่งส่งผลโดยตรงต่อการคาดการณ์เสถียรภาพและความน่าเชื่อถือของนโยบายประเทศอื่นในกลุ่มความร่วมมือ แม้ว่าพัฒนาการของข้อเสนอจะมีต่อไป แต่เกิดการลดน้อยถอยลง และข้อเสนอไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในท้ายที่สุด

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

พรายพล คุ่มทรัพย์ และสมัย โกรทินธาคม. “เสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนและเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติ”,

วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 ปี 2546.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิง*

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, คณะอนุกรรมการฝ่ายสิ่งพิมพ์ สมาคม

สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532.

ข. ภาษาอังกฤษ

Asian Development Bank (ADB). “Strengthening the International Financial Architecture”

Briefing Note No. 12, Economics and Development Resource Centre, 1999.

Bayoumi, Timim., Eichengreen, Barry., and Mauro, Paolo. “On Regional Monetary Arrangement

for ASEAN”, *Paper Presented in the Exchange Rate Regimes in Emerging Market*

Economies, Tokyo, December 1999.

Bello W. “Regional Currency Swap Arrangement: A Step toward Asian Monetary Fund?”,

Transitional Institute Focus on Trade No. 50, 2000.

Benassy-Quere, A. “Optimal Pegs for East Asian Currencies”, *Journal of the Japanese and*

International Countries, 13, 1999: 44-60.

Bergsten, F. “Reviving the Asian Monetary Fund”, *Policy Briefs No. 98-8, Institute for*

International Economics, November 1998.

Bird, Graham. “Reconstructing the IMF's Lending Facilities” *Surrey Centre for International*

Economic Studies, University of Surrey, June 2001.

Bird, Graham and Rajan, Ramkishen, S. “Is There a Case for an Asian Monetary Fund”

(Forthcoming in *World Economics, 2000*).

Bird, Graham and Rajan, Ramkishen, S. “The Evolving Asian Financial Architecture”,

Essays in International Economics No. 226, February 2002.

- Calvo, Guillermo and Reinhart, Carmen. "Fear of Floating", *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002: 379-408.
- Chaipravat, Olan. *Toward a Regional Financing Arrangement in East Asia*, Blackwell Publisher Ltd., 2001.
- Ha-Joon, Chang. *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Anthem Press, 2002.
- Chang, L.L. and Rajan, R. "East Asian Cooperation in Light of the Regional Crisis: A Case of Self-help of No-help?", *Australian Journal of International Affairs* 53, 261-281.
- De Gregario, J. and Valdes, R. "Crisis Transmission: Evidence from the Debt, Tequila, and Asian Flu Crises" mimeo, October 1999.
- Dieter, Heribert, "Crisis in Asia of Crisis of Globalisation" *Centre for the Study of Globalization and Regionalization (CSGR) Working Paper* No. 15, 1998.
- Drazen, A. "Political Contagion in Currency Crisis", April 1998. Mimeo reference in Rajan, Ramkishan, S. "Examining the Case for an Asian Monetary Fund" *Visiting Researchers Series No. 3 Institute of Southeast Asian Studies*, February, 2000a.
- Eichengreen, Barry *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, February 1999.
- Eichengreen, Barry and James, Harold. "Monetary and Financial Reform in Two Eras of Globalization (and in between)" *Department of Economics, University of California at Berkley*, April 2001.
- Eiji, Y. "Tricurrency Basket-Based Fixed Exchange Rate Regime", *Osaka City University Review*, 35, 1999: 56-69.
- Fabella, Raul. "Monetary Cooperation in East Asia: A Survey", *Economics and Research Department Working Paper Series* No. 13, May 2002.
- Fischer, Stanley. "Reforming the World Finance: Lessons from a Crisis", *IMF Survey*, October 19, 1998.
- Fischer, Stanley. "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?" Paper presented in the Meeting of the American Economic Association, New Orleans, January 2001.

- Frankel, Jeffrey. "No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times", *NBER Working Paper 7338*, September 1999.
- Glick, R. and Rose, A. "Contagion and Trade: Why are Currency Crises Regional?" *Journal of International Money and Finance* 18, 1999: 603-617.
- International Monetary Fund. "International Capital Market: Development, Prospects and Key Policy Issues" *IMF*, September 1998.
- International Monetary Fund. *Annual Report 2000*, IMF, 2000.
- International Monetary Fund "How does IMF Lend: A Factsheet" www.imf.org/external 2002.
- Ito, T. *On the Possibility of a Yen Bloc Exchange Rate Policy and Interdependence: Perspective from Pacific Basin*, Cambridge, MIT press, 1998.
- Kaminisky, G. and Reinhart, C. "On Crises, Contagion, and Confusion" *Journal of International Economics*, (Forthcoming), 1999.
- Kusukawa, T. *Asian Currency Reform: the Options of a Common Basket Peg*, Tokyo, Fuji Research Institution Cooperation, 1999.
- Lamberte, Mario M., Milo Ma Melanie, and Pontines Victor. "No to Yes: Enhancing Economics Integration in East Asia through Closer Monetary Cooperation", Discussion Paper Series No. 2001-16, Philippine Institute for Development Studies, July 2001.
- Lin, Chang Li and Rajan, Ramkishan, S. "The Economics and Politics of Monetary Regionalism in Asia", *Centre for International Economic Studies Discussion Paper* No. 0107, March 2001.
- Lipsky, Phillip, Y. "Japan's Asian Monetary Fund Proposal", *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 3(1), Spring, 2003: 93-104.
- Madhur, Srinivasa. "Costs and Benefits of Common Currency for ASEAN", *Economics and Research Department Working Paper Series* No. 12, May 2002.
- Manupipatpong, Worapot. "The ASEAN Surveillance Process and the East Asian Monetary Fund", *ASEAN Economic Bulletin* 19 (1), April 2002:111-122.
- McKinnon, Ronald. "The East Asian Dollar Standard, Life after Death?" *Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA* 29 (1), 2000: 31-82

- McKinnon, Ronald and Schnabl, Gunther. "The East Asian Dollar Standard, Fear of Floating and Original Sin" <http://www.stanford.edu/~mckinnon/> 2003.
- Mundell, Robert. "A Theory of Optimum Currency Area" *International Economics*, New York: McMillan 1968: 177-186.
- Mundell, Robert. "Prospects for an Asian Currency Area", *Journal of Asian Economics* 14, 2003: 1-10.
- Mussa, Michael. "Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy", *IMF Occasional Paper*, Washington, 2000.
- Rajan G. Raghuram and Zingales, Luigi, "Which Capitalism? Lessons from the East Asian Crisis" *Journal of Applied Corporate Finance* (Forthcoming).
- Rajan, Ramkishan, S. "Examining the Case for an Asian Monetary Fund" *Visiting Researchers Series No. 3 Institute of Southeast Asian Studies*, February, 2000a.
- Rajan, Ramkishan, S. "Currency Basket Regimes for Southeast Asia: the Worst System with the Exception of All Others", *Centre for International Economic Studies Policy Discussion Paper No. 0028*, June 2000b.
- Sakakibara, Eisuke. "The Asian Monetary Fund: Where do we go from here" *Paper Presented in International Conference on Globalization*, February 2001.
- Soros, George. "Avoiding a Breakdown: Asia's Crisis Demand a Rethinking of International Regulation" *Financial Time*, December 31, 1998.
- Soros, George. *The Crisis of Global Capitalism*, New York, Public Affairs Press, 1998.
- Thaker, S. "The High Politics of IMF Lending", *World Politics* 52, 1999.
- Wade, R. and Veneroso, F. "The Resources Lies Within", *The Economist*, November 7, 1998: 19-21.
- Willett, Thomas D. "Exchange Rate Volatility, International Trade, and Resource Allocation: A Perspective on Recent Research", *Journal of International Money and Finance* 5, 2001: 101-112.

- Williamson, John. "Future Exchange Rate Regimes for Developing East Asia: Exploring the Policy Options", *Institute for international Economics Working Paper* presented to a Conference on "Asia in Economic Recovery: Policy Option for Growth and Stability" organized by the institute of Policy Studies, Singapore, June 21-22, 1999.
- Wolfson. H. Martin. "Neo-liberalism and International Financial Instability" *Review of Radical Political Economy* 32, 2000: 369-378.

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสถาบัน:
กรณีศึกษากฎหมายล้มละลายหลังปี 2540

อภิชาติ สถิตนิรามัย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอต่อที่ประชุมวิชาการนักเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 1
ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 28 ตุลาคม 2548

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสถาบัน : กรณีศึกษากฎหมายล้มละลายหลังปี 2540

บทนำ

ระหว่างเดือนมีนาคม-เมษายน พ.ศ.2546 บริษัท TPI (Thailand Petrochemical Industry) โฆษณาทางโทรทัศน์เชิญชวนให้คนไทยซื้อหุ้นของบริษัท ภาพยนตร์โฆษณาชิ้นนี้ใช้แนวคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจในการนำเสนอ โดยชี้ว่า คนไทยและเศรษฐกิจไทยต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของต่างชาติมาตั้งแต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 หนทางหนึ่งในการกู้เอกราชทางเศรษฐกิจนั้นสามารถทำได้โดยร่วมกันซื้อหุ้นของบริษัท TPI โดยคนไทย เพื่อเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมปิโตรเคมีให้อยู่ภายใต้ความเป็นเจ้าของของคนไทย ในขณะเดียวกันขบวนการเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมายปฏิรูปเศรษฐกิจ 11 ฉบับที่ประกาศใช้ระหว่างปี พ.ศ.2542-2543 ออกมาทวงสัญญารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แห่งพรรคไทยรักไทย ที่ได้สัญญาไว้ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งพ.ศ. 2543 ว่า เมื่อตนเป็นรัฐบาลแล้วจะทบทวนกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ เนื่องจากกฎหมายชุดนี้เป็นกฎหมายขายชาติ ในแง่ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทย ปรากฏการณ์ทั้งสองชี้ให้เห็นว่า กระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจของไทยมีอิทธิพลทางความคิดต่อผู้คนจำนวนมากไม่น้อยในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของงานชิ้นนี้ต้องการศึกษาว่า กระบวนการปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจ ซึ่งจะศึกษาเฉพาะกรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 มีความจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร งานศึกษาชิ้นนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วนคือ ส่วนแรกอภิปรายสาเหตุที่ทำให้หนี้ขององค์กรธุรกิจกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non Performing Loans: NPLs) ของสถาบันการเงินจำนวนมากภายหลังเดือนกรกฎาคม 2540 ส่วนที่สองจะชี้ถึงความจำเป็นของการปฏิรูปกฎหมายครั้งนี้ ส่วนที่สามชี้ประเด็นความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ก่อนที่กฎหมายชุดนี้จะมีผลบังคับใช้ รวมทั้งผลลัพธ์แห่งการต่อรอง ส่วนที่สี่เสนอการวิเคราะห์ในเชิงการเมืองของกระบวนการปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจชุดดังกล่าว ส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

1. บริษัทภิบาล (Corporate Governance) และโครงสร้างทางการเงิน

เป็นที่ทราบกันดีว่า หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยขึ้นสูงสุดสูงสุดที่เกือบ 50% ของเงินให้กู้ทั้งหมด (Ammar Siamwalla 2001: 32) ในปี 2541 ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของสินเชื่ออย่างรวดเร็วในช่วงก่อนหน้าวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 การขยายตัวของสินเชื่อทำให้โครงสร้างทางการเงินของภาคธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-Bank Corporate Sector) มีความเสี่ยงต่อความผันผวนทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น กล่าวคือ อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (Debt-to-Equity Ratio) ของบริษัทต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากปี 2537 ถึงไตรมาสที่สองของปี 2540 นั้น ค่าเฉลี่ยของอัตราส่วนนี้เพิ่มจาก 1.5 เป็น 2.1 เนื่องจากหนี้จำนวนมากขององค์กรธุรกิจอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศที่มีได้มีการป้องกันความเสี่ยง ดังนั้นเมื่อมีการลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อ 2 กรกฎาคม 2540 ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงนั้น ทำให้หนี้ที่อยู่ในรูปค่าเงินบาทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการซ้ำเติมให้อัตราส่วนหนี้ต่อทุนสูงยิ่งขึ้นไปอีก ตัวอย่างเช่น ค่าเฉลี่ยของอัตราส่วนหนี้ต่อทุนของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่มีใช้สถาบันการเงินเพิ่มขึ้นเป็น 3.6 ในครั้งแรกของปี 2541 ในขณะที่หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของภาคธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นเป็น 49% ของเงินที่ปล่อยกู้ทั้งหมด ณ สิ้นปี 2541 (Kawai and Takayasu 1999: 61)

คำถามที่น่าสนใจ ณ จุดนี้ก็คือ ทำไมโครงสร้างทางการเงินของธุรกิจไทยถึงมีการก่อหนี้ที่สูงและพฤติกรรมการปล่อยกู้ของสถาบันการเงินมีส่วนหรือไม่อย่างไรต่อโครงสร้างทางการเงินลักษณะนี้ การตอบคำถามดังกล่าวจะต้องทำความเข้าใจประเด็นต่อไปนี้เป็น

1. ความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจ (Corporate Sector) กับภาคการเงิน (Financial Sector) : ซึ่งมีลักษณะที่การขยายตัวของธุรกิจส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาทรัพยากรการเงินที่ถูกระดมผ่านสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ (Bank-Based Economy) มากกว่าที่จะระดมทรัพยากรทั้งในรูปหุ้นหรือตราสารหนี้ผ่านตลาดทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงก่อน พ.ศ.2533 ประเด็นปัญหาในที่นี้จึงมีอยู่ว่าธนาคารพาณิชย์มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการปล่อยกู้ให้เศรษฐกิจไทยก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร

นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา การปล่อยสินเชื่อระยะยาวทวีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากมีการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing Sector) อย่างรวดเร็ว ธนาคารพาณิชย์แทนที่จะพัฒนาคุณภาพการวิเคราะห์สินเชื่อให้ดีขึ้น เนื่องจากการปล่อยกู้ระยะยาวย่อมมีความเสี่ยงสูงกว่าการปล่อยกู้ระยะสั้น กลับแก้ปัญหานี้โดยเรียกร้องหลักประกันเงินกู้ ทั้งในรูปหลักทรัพย์ต่างๆ เช่นที่ดินและการค้ำประกันส่วนบุคคลของเจ้าของกิจการผู้ต้องการเงินกู้ แทนที่จะเพิ่มการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการอย่างเข้มข้นมากขึ้น จึงสรุปได้ว่า ทั้งที่ภาคการธนาคารเป็นแหล่งเงินทุนหลักแห่งการขยายตัวของภาคธุรกิจไทยในรูปของการให้สินเชื่อ แต่ธนาคารกลับไม่มีการพัฒนาความสามารถในการวิเคราะห์สินเชื่อที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นธนาคารไทยในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของระบบ

เศรษฐกิจ ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ 2 ประการ คือ หนึ่ง การจัดสรรทรัพยากรการเงินให้แก่ธุรกิจที่มีศักยภาพ และสอง ทำหน้าที่กำกับองค์กรธุรกิจเหล่านั้นในฐานะเจ้าหนี้ กลับไม่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากขาดความสามารถในการวิเคราะห์สินเชื่อ¹ (Ammar Siamwalla 2001: 4-6)

2. การกระจุกตัวของความเป็นเจ้าของ (Ownership Concentration) อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะเด่นขององค์กรธุรกิจไทยก็คือ การที่องค์กรธุรกิจมีระดับแห่งการกระจุกตัวของความเป็นเจ้าของสูงมาก ซึ่งยืนยันโดยการศึกษาหลายชิ้น เช่น *Piman Limpaphayom (2001: 241)* พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วผู้ถือหุ้น 5 อันดับแรกครอบครองหุ้นถึง 56% ของหุ้นบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET) ในระหว่างปี 2533 ถึง 2541 และพบด้วยว่า ระดับการกระจุกตัวความเป็นเจ้าของมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับระดับหนี้สินอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ (*Piman Limpaphayom 2001: 242, Alba; Classens and Djankov 2001: 18*) *Piman Limpaphayom 2001: 259*) เห็นว่า ข้อมูลนี้สอดคล้องกับสมมุติฐานที่ว่า กลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่มักจะขยายธุรกิจด้วยการระดมทุนจากการก่อหนี้มากกว่าที่จะใช้การเพิ่มทุน เนื่องจากต้องการรักษาระดับของการครอบงำของตนในองค์กรธุรกิจ

จากพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์และความโน้มเอียงที่องค์กรธุรกิจจะเลือกระดมทุนด้วยการก่อหนี้มากกว่าการเพิ่มทุนนั้น เมื่อประกอบกับการเปิดเสรีทางการเงินของทางการตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ทำให้ระดับการแข่งขันในการปล่อยกู้ในตลาดสินเชื่อเพิ่มความเข้มข้นขึ้นมาก จนกล่าวได้ว่าตลาดสินเชื่อในช่วงเวลาก่อนวิกฤตเศรษฐกิจเป็นตลาดของผู้กู้ (*Piman Limpaphayom 2001: 15-17*) ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่า ทำไมอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนของภาคธุรกิจไทยจึงเพิ่มขึ้นดังที่กล่าวในตอนต้น และพัฒนาต่อมาเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบธนาคารในเวลาต่อมา ระดับความรุนแรงของปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้นั้นพิจารณาได้จากข้อมูลดังต่อไปนี้ ณ เดือนสิงหาคม 2542 ระบบเศรษฐกิจมีหนี้ที่มีปัญหาอยู่เกือบ 400,000 ราย ซึ่งคิดเป็นมูลค่า 2.6 แสนล้านบาท ถ้าแบ่งหนี้นี้ออกตามขนาดเล็ก กลาง ใหญ่แล้ว จะพบว่า กลุ่มหนี้ขนาดใหญ่ (มูลหนี้ต่อรายมากกว่า 500 ล้านบาท) มี 700 ราย คิดเป็นมูลค่า 930 พันล้านบาทหรือคิดเป็น 36% ของหนี้ที่มีปัญหาทั้งหมด ส่วนหนี้ขนาดกลาง (มูลหนี้มีค่าระหว่าง 50 ถึง 500 ล้านบาทต่อราย) มี 5,600 ราย คิดเป็นมูลค่า 780 พันล้านบาท หรือ 30% ของหนี้ที่มีปัญหา ในขณะที่หนี้ขนาดเล็กมีจำนวนถึง 42,600 ราย (มูลหนี้มีน้อยกว่า 50 ล้านบาท) คิดเป็นมูลค่า 560 พันล้านบาท หรือ 21% ของหนี้ที่มีปัญหาทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีหนี้ที่ก่อโดยปัจเจกชนอีก 350,000 ราย คิดเป็นมูลค่า 350 พันล้านบาท หรือ 13% ของหนี้ที่มีปัญหาทั้งหมด (*Kawai and Takayasu 1999: 61*)

¹ดูรายละเอียดของแหล่งเงินประเภทต่างๆที่องค์กรธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยใช้ในช่วงปี 2533-2539 ใน *Piman Limpaphayom (2001: 257-258)*

จากตัวเลขข้างต้นจะเห็นได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญปัญหาการจัดการหนี้ที่มีปัญหาเหล่านี้ ทั้งในแง่จำนวนรายและมูลหนี้จำนวนมากมหาศาล ดังนั้น คำถามที่ตามมาคือ สังคมเศรษฐกิจไทยมีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีการปฏิรูปออกมามาเพื่อจัดการกับปัญหานี้ หากไม่จัดการแล้วหรือกระบวนการจัดการไม่มีประสิทธิภาพหรือล่าช้าเกินสมควรแล้วจะส่งผลอย่างไรต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

2. ความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจ

หลังจากที่วิกฤติการณ์การเงิน 2540 ล่วงแล้ว 6 ปี ระบบเศรษฐกิจไทยยังไม่สามารถฟื้นตัวได้อย่างเต็มที่ โดยมีสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ กระบวนการปรับเปลี่ยนงบดุลทางการเงิน (Balance Sheet Adjustment) ของภาคธุรกิจยังไม่เสร็จสิ้น เมื่องบดุลของลูกหนี้ยังมิได้มีการสะสาง องค์การธุรกิจเหล่านี้ก็จะมียอดที่แสดงถึงฐานะการล้มละลายทางการเงิน (Insolvency) ทั้งหมดทั้งในความเป็นจริงแล้ว บางองค์กรยังมีความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ เพียงแต่มีโครงสร้างทางการเงินที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงไม่สามารถทำการกู้ยืมหรือเพิ่มทุนเพื่อขยายกิจการได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทยจึงต้องช้าลงกว่าที่ควรจะเป็น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ความรวดเร็วของกระบวนการปรับเปลี่ยนงบดุลทางการเงินนั้นมีผลต่อความรวดเร็วของการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจไทย

กล่าวอย่างเจาะจงแล้ววิกฤตเศรษฐกิจได้ทำลาย ‘ทุน’ ในงบดุลของบริษัทไปมาก ดังนั้นการปรับเปลี่ยนงบดุลจึงหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มทุนให้แก่กิจการเหล่านั้น เช่น อาจจะมีการแปลงหนี้ให้เป็นทุน หรือมีการเพิ่มเม็ดเงินใหม่เข้าสู่กิจการ แต่การปรับเปลี่ยนงบดุลการเงินโดยการเพิ่มทุนให้แก่กิจการจำนวนมากที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวนั้นจะเป็นไปได้ยากหากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างแรงจูงใจ โดยเฉพาะจากภายนอกที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจ เช่น ความอ่อนแอของระบบกฎหมายล้มละลาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับหนี้อื่นๆ ที่มีปัญหาทั้งในแง่ข้อกฎหมายและการบังคับใช้ ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว ก็เป็นการยากที่สถาบันการเงินจะทำหน้าที่ในการอำนวยสินเชื่อได้อย่างปกติ เพราะปัญหานี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จะไม่ได้รับการสะสางออกจากบัญชีของสถาบันการเงิน หรือกล่าวได้ว่า การแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินจะเป็นไปได้ยากด้วยหากระบบกฎหมายล้มละลายไม่ได้รับการแก้ไข ในหัวข้อต่อไปจึงเป็นการอธิบายถึงการปฏิรูปกฎหมายล้มละลาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อโครงสร้างแรงจูงใจในการกำกับองค์กรธุรกิจโดยเจ้าหนี้

3. พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และการแก้ไข

ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 นั้น พ.ร.บ. ล้มละลาย พ.ศ. 2483 มีการแก้ไขเพียงสองครั้งในปี พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อย เช่น เรื่องจำนวนหนี้สินขั้นต่ำที่เจ้าหนี้สามารถฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ การแก้ไขครั้งสำคัญคือ พ.ร.บ.ล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นการเพิ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการล้มละลายของไทย โดยเพิ่มเติมเป็นหมวดที่ 3/1 มาตรา 90/1 ถึงมาตรา 90/90 ก่อนหน้านั้น พ.ร.บ.ล้มละลาย พ.ศ. 2483 มีแต่เพียงกระบวนการประนอมหนี้ (Composition) และกระบวนการล้มละลายเท่านั้น กฎหมายล้มละลายฉบับที่ 4 เป็นผลงานของคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2530 (*วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ* 2543: 8-9) และใช้เวลาในการพิจารณาเกือบ 7 ปี โดยมีประธานคณะกรรมการร่างถึง 3 ท่าน จนกระทั่งส่งร่างให้คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2537 หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีส่งร่างให้กฤษฎีกาพิจารณาซึ่งใช้เวลาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2537 ถึงวันที่ 2 พฤษภาคม 2540 และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาจนสามารถประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2541 ข้อสังเกตที่สำคัญจุดนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ *ประการที่หนึ่ง* ร่าง พ.ร.บ. ฉบับที่ 4 ผ่านการพิจารณาของฝ่ายบริหารก่อนที่ประเทศไทยจะทำสัญญาได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เราจึงกล่าวได้ว่า พ.ร.บ. ฉบับที่ 4 นี้ เป็นผลผลิตของสังคมไทยเองเป็นหลัก *ประการที่สอง* ในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาซึ่งเป็นขั้วเดียวกับวุฒิสภาที่มีบทบาทในการคัดค้าน พ.ร.บ. ฉบับที่ 5 ในช่วงเวลาต่อมานั้น มิได้มีการแก้ไขร่างฉบับที่ 4 ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด (*พิชัย นิลทองคำ* 2541: 44) โดยคณะกรรมการการของวุฒิสภามีข้อสังเกตที่สำคัญต่อร่างนี้ว่า จะมีผลกระทบต่อการค้าประกันส่วนบุคคลที่ผู้บริหาร-เจ้าของกิจการมักจะต้องทำสัญญานี้กับเจ้าหนี้ ดังนั้น จึงควรมีกฎที่จะคุ้มครองผู้ค้าประกันให้ได้รับความเป็นธรรม (*เดลินิวส์* ฉบับวันที่ 25 กุมภาพันธ์ และ 28 กุมภาพันธ์ 2541) ประเด็นนี้จะกลายเป็นข้อขัดแย้งหลักระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ล้มละลายฉบับที่ 5 ต่อไป

ข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจ กรณีการร่างกฎหมายล้มละลาย ฉบับที่ 5

กล่าวในทางการเมืองแล้ว ขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจกล่าวหาว่า กฎหมายปฏิรูปเศรษฐกิจทั้ง 11 ฉบับนั้นเป็น 'กฎหมายขายชาติ' หรือ 'กฎหมายทาส' เนื่องจากประเทศไทยต้องออกกฎหมายชุดดังกล่าวตาม 'คำสั่ง' ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent: LOIs) ฉบับต่างระหว่างรัฐบาลไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้หัวข้อการปฏิรูปโครงสร้าง (Structural Reform) แม้ว่าเงื่อนไขการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายเศรษฐกิจของไทยจะถูกกล่าวถึงในหนังสือแสดงเจตจำนงหลายฉบับ แต่ฉบับที่ได้กำหนด

รายละเอียดของเนื้อหากฎหมายล้มละลายที่ควรจะได้รับทราบแก้ไขนั้นคือ ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ซึ่งระบุให้ไทยต้องแก้ไขข้อบัญญัติของกฎหมายล้มละลายใน 6 ประเด็นสำคัญ ซึ่งรัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายอนุวัติตามทั้งหมดในพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ กระบวนการต่อรองระหว่างรัฐบาลกับขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจในสังคมไทยก่อนที่ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 จะมีผลบังคับใช้

ประเด็นแห่งความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภา

ในส่วนนี้จะอภิปรายประเด็นหลักของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลผู้ผลักดันให้มี พ.ร.บ.ล้มละลาย ฉบับที่ 5 กับวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอิทธิพลในการต่อรองกฎหมายฉบับนี้มากที่สุด กล่าวอย่างเจาะจงแล้ว การศึกษาชิ้นนี้จะใช้ร่าง พ.ร.บ.ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วเป็นตัวสะท้อนสาระทางนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่ถือเอาร่าง พ.ร.บ.ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายของวุฒิสภา เป็นตัวแทนความต้องการของขบวนการชาตินิยมที่ต่อต้านกฎหมายฉบับนี้ ประเด็นหลักของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายวุฒิสภามีทั้งสิ้น 8 ประเด็นหลัก ทั้งในกระบวนการล้มละลายและกระบวนการฟื้นฟูกิจการอย่างละ 4 ประเด็น แต่ในที่นี้จะอภิปรายในรายละเอียดเพียง 2 ประเด็นของส่วนคดีล้มละลายเท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นหลักของความขัดแย้งในภาพรวม ดังต่อไปนี้

1. ห้ามเจ้าหนี้ฟ้องล้มละลายต่อลูกหนี้ในกรณีที่มีมูลหนี้ที่เกิดจากการค้าประกันส่วนบุคคล และกรณีที่ลูกหนี้มีหลักทรัพย์ค้ำประกันให้แก่เจ้าหนี้และหลักทรัพย์นั้นมีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้ในวันที่ลูกหนี้ได้ก่อหนี้ขึ้น

กรรมการการเสียด่างมากพยายามบรรจุเงื่อนไขสองข้อข้างต้นลงเป็นส่วนหนึ่งของมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.ล้มละลาย พ.ศ.2483 แต่กรรมการเสียด่างน้อยฝ่ายรัฐบาลคัดค้าน ในท้ายที่สุดเงื่อนไขทั้งสองนี้ไม่สามารถผ่านออกเป็นกฎหมายได้

ประเด็นนี้เป็นความขัดแย้งสำคัญระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภา เนื่องจากเงื่อนไขทั้งสองหากกลายเป็นข้อกฎหมายแล้วจะมีผลกระทบต่อบรรณสินเชื่อย่างมหัพการ กล่าวคือ ในกรณีที่หนึ่งนั้นจะเป็นผลให้สถาบันการเงินไทยไม่สามารถฟ้องล้มละลายลูกหนี้บุคคลธรรมดาที่ได้ค้าประกันโดยส่วนตัว ต่อหนี้กิจการที่ตนเป็นเจ้าของและผู้บริหาร หลักปฏิบัติที่ให้เจ้าของ-ผู้บริหารค้าประกันเป็นการส่วนตัวต่อกิจการของตนนั้นสถาบันการเงินใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขู่ (Threat) ให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาเงินกู้มาเป็นเวลาช้านาน เนื่องจากความไม่สามารถหรือไม่พร้อมของสถาบันการเงินที่จะทำการวิเคราะห์สินเชื่อกำกับการค้าเงินธุรกิจของลูกหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ammar Siamwalla 2001: 4-6) การบรรจุเงื่อนไขข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายทำให้อำนาจต่อรองในการบังคับหนี้ของสถาบันการเงินลดลงอย่างมาก นอกจากนี้แล้ว การห้ามฟ้องผู้ค้ำประกันยังเป็นการทำลายหลักการของสัญญา

เงินกู้ที่มีหลักประกัน (ค้ำโดยบุคคลไม่ใช่สินทรัพย์ในกรณีนี้) โดยตรง กล่าวคือ สัญญาค้ำประกันนั้นเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจระหว่างผู้กู้กับผู้ให้กู้ โดยผู้ค้ำประกันให้สัญญาว่าจะค้ำประกันการชำระหนี้ให้แก่บุคคลที่ 3 ดังนั้น เจ้าหนี้จึงมีสิทธิตามสัญญาที่จะเรียกร้องการชำระหนี้ได้จากผู้ค้ำประกัน ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะฟ้องผู้ค้ำประกันให้เป็นบุคคลล้มละลายด้วย การห้ามฟ้องล้มละลายผู้ค้ำประกันจึงทำให้ความเสี่ยงในการปล่อยเงินกู้ของผู้ให้กู้สูงขึ้น เนื่องจากความมั่นคงของหลักประกันลดลง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่ปริมาณเงินให้กู้ในระบบจะลดน้อยลงหรือมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น หากข้อกำหนดนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย

ในกรณีที่สองการกำหนดให้เจ้าหนี้ไม่สามารถฟ้องลูกหนี้ในกรณีที่หลักทรัพย์ค้ำประกันของลูกหนี้มีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้ในวันที่ลูกหนี้ได้ก่อหนี้ขึ้นนั้น หากข้อกำหนดนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแล้ว จะเป็นการทำลายหลักการของกฎหมายล้มละลายลงอย่างถึงราก เนื่องจากในทางปฏิบัติ นั้นเจ้าหนี้มักจะให้กู้ในมูลค่าที่ต่ำกว่าหลักประกันอยู่แล้ว ทำให้การฟ้องล้มละลายของเจ้าหนี้แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย ดังนั้น เจ้าหนี้จึงหลีกเลี่ยงเพียงทางเดียวในการบังคับชำระหนี้คือ การดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับหลักประกัน เช่น กฎหมายจำนำ จำนอง เป็นต้น ในกรณีที่เจ้าหนี้มีประกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว หากเงื่อนไขการห้ามฟ้องล้มละลายในทั้งสองกรณีข้างต้นกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลายแล้ว จะทำให้อำนาจต่อรองของเจ้าหนี้ภายใต้กฎหมายล้มละลายลดลง แทนที่จะเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงก่อนหน้าการปฏิรูปกฎหมายอย่างมีนัยยะสำคัญ

2. การให้บุคคลธรรมดาพ้นจากสภาพการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อครบกำหนด 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายโดยอัตโนมัติ

กล่าวได้ว่า ข้อกำหนดนี้เป็นชัยชนะสำคัญที่สุดของฝ่ายวุฒิสภาที่เพิ่มความเชื่อมั่นเป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมาย² และกลายเป็นมาตรา 35 ของ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ในท้ายที่สุด กรรมการฝ่ายรัฐบาลขอสงวนความเห็นในการพิจารณาขึ้นกรรมาธิการ แต่ต้องยอมให้ข้อกำหนดนี้ผ่านเป็นกฎหมาย เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับฝ่ายวุฒิสภาที่ยอมยกเลิกข้อเรียกร้องในประเด็นการห้ามฟ้องลูกหนี้ที่มูลหนี้เกิดจากการค้ำประกัน (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 13 มีนาคม 2542)

สุธีร์ ศุภนิตย (2545: 220) เห็นว่า “เป็นที่น่าเป็นห่วงว่า มาตรการในเรื่องนี้ของประเทศเราจะสร้างปัญหาให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้” เนื่องจากการให้พ้นจากล้มละลายโดยอัตโนมัติ (Automatic Discharge) นี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีในกฎหมายล้มละลายของไทยมาก่อน ในขณะที่กฎหมายเก่ากำหนดให้บุคคลล้มละลายสามารถร้องขอให้ศาลสั่งปลดตนออกจากสภาพล้มละลายเมื่อใดก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วศาลจะต้องพิจารณาถึงความสุจริตหรือทุจริตของลูกหนี้ โดยมีข้อกำหนดในมาตรา 71

²ร่าง มาตรา 35 ทวิ ของวุฒิสภาที่สุดท้ายกลายเป็น มาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับ 5 นั้นกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 1 ปี ดังนั้นตัวเลข 3 ปีจึงเป็นผลของการประนีประนอมระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภา

ว่าห้ามมิให้ศาลมีคำสั่งปลดจากล้มละลาย หากลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต นอกจากจะมีเหตุผลพิเศษและลูกหนี้ได้ล้มละลายแล้วเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 5 ปี นอกจากนี้ศาลจะพิจารณาด้วยว่า ทรัพย์สินของลูกหนี้นำไปชำระหนี้แล้วไม่ต่ำกว่า 50% ของจำนวนหนี้ (สุธีร์ ศุภนิตย 2545: 207-208) ผลทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดเมื่อศาลมีคำสั่งปลดจากการล้มละลายแล้วคือ การที่ลูกหนี้จะหลุดพ้นจากการล้มละลายทันที ซึ่งมีผลทำให้ลูกหนี้กลับสู่สถานะเดิมของบุคคลธรรมดาและหลุดพ้นจากหนี้ที่ยังไม่ได้ชำระด้วย แต่บรรดาทรัพย์สินของลูกหนี้ยังคงอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต่อไป (ปลดแต่ตัว) ส่วนทรัพย์สินที่ได้มาหลังการปลดนั้นโดยปกติแล้วเจ้าพนักงานจะไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้อง³ (สุธีร์ ศุภนิตย 2545: 211, 218)

ดังนั้น ผลจากมาตรา 35 ของ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 จึงทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สินทั้งปวงโดยอัตโนมัติ ศาลไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจอีกต่อไปว่า จะสั่งปลด สั่งไม่ยอมปลด (ยกคำร้อง) งดการปลดภายในกำหนดเวลา ปลดโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะมีภายหน้า และไม่จำเป็นว่า ลูกหนี้ล้มละลายได้ทำการชำระหนี้ไปแล้วถึง 50% ของหนี้ทั้งหมด เมื่อครบกำหนด 3 ปี⁴ กล่าวได้ว่า มาตรา 35 นี้ทำให้อำนาจต่อรองของเจ้าหนี้ที่จะใช้กฎหมายล้มละลายเป็นการขู่ (Threat) ให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาเงินกู้ตั้งแต่วันที่สถาบันการเงินไทยในอดีตทำมาตลอดนั้นลดลงมาก⁵ ดังนั้น เราจึงเข้าใจได้ว่าเหตุใด รศ.สุธีร์ ศุภนิตย จึงได้แสดงออกถึงความห่วงใยข้างต้น⁶

ข้อสังเกตสำคัญในประเด็นความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลที่ได้อภิปรายมานั้นมีอย่างน้อย 3 ประการ

³ เนื่องจากมาตรา 35 นี้กำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้บุคคลล้มละลายพ้นสภาพฯ เมื่อครบกำหนดเวลา แต่ไม่ได้ระบุถึงสถานะภาพของทรัพย์สินของลูกหนี้ที่อยู่ระหว่างการรวบรวม หรืออยู่ในระหว่างการจัดการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ว่าจะหลุดพ้นไปด้วยหรือไม่ ทำให้กรมบังคับคดีต้องมีหนังสือ ที่ ยธ 0401/31160 ลงวันที่ 11 กันยายน 2544 ทราไว้ในประเด็นนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักฯ มีความเห็นโดยสรุปว่า ให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากสภาพล้มละลายแต่ตัวเท่านั้น เช่นเดียวกับความเห็นของร.ศ.สุธีร์ ศุภนิตย ข้างต้น อย่างไรก็ตามกระทรวงยุติธรรมยังมีประเด็นปัญหาสืบเนื่องเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานฯ ในการจัดการทรัพย์สินอื่นที่ลูกหนี้ปิดบังซ่อนเร้นไว้ว่าจะมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่ ในท้ายที่สุดแล้ว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการแก้ไขข้อบัญญัตินี้โดยพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7

⁴ เป็นที่น่าสงสัยว่า ถ้ามาตรา 35 นี้กำหนดระยะเวลาไว้เพียง 1 ปีตามร่างของวุฒิสภาแล้ว การรวบรวมสินทรัพย์ของเจ้าหนี้ที่พิทักษ์ทรัพย์เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ นั้นจะกระทำได้เป็นสัดส่วนเท่าใดต่อจำนวนหนี้ทั้งหมด ดังนั้น เราจึงไม่แปลกใจเมื่อนายสิงห์ ดังตดสวัสดิ์ ผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ 1 วันก่อนที่ร่าง พ.ร.บ.นี้จะผ่านวุฒิสภาว่า การกำหนดให้ปลดล้มละลายโดยอัตโนมัติในเวลาเพียง 1 ปีนั้นเท่ากับเป็นการ “ชักดาบ” ของลูกหนี้โดยตรง (แนวหน้า ฉบับวันที่ 12 มีนาคม 2542)

⁵ ไม่ว่าเราจะชอบการปฏิบัติในการนี้ของสถาบันการเงินหรือไม่ก็ตาม เราคงต้องยอมรับว่า ผลของมาตรา 35 ทำให้อำนาจต่อรองของเจ้าหนี้ในการบังคับสัญญาเงินกู้ที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้ พ.ร.บ.ล้มละลาย ฉบับที่ 5 จะมีผลบังคับใช้ลดลง ดังนั้น ข้อต่อรองหนี้ที่เจ้าหนี้จะนำไปขู่ให้ลูกหนี้ทำการประนอมหนี้นอกศาลล้มละลายอาจทำได้ยากขึ้น ซึ่งอาจจะมีผลทำให้การลดลงของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ลดต่ำออกไป

⁶ ประเด็นการพ้นจากสภาพบุคคลล้มละลายนั้นถูกแก้ไขให้มากยิ่งขึ้นจากพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 พ.ศ. 2547 ดูข้างล่าง

ประการที่หนึ่ง ความขัดแย้งส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งที่มีต่อกระบวนการล้มละลาย ในขณะที่ความขัดแย้งต่อกระบวนการฟื้นฟูเป็นเรื่องรอง สาเหตุหลักของความขัดแย้งคือ การที่วุฒิสภายายามสร้างข้อบัญญัติที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ลูกหนี้ในทุกประเด็น โดยเฉพาะลูกหนี้ที่มูลหนี้เกิดจากการค้าประกันส่วนบุคคล การที่ความขัดแย้งหลักเป็นเรื่องล้มละลายแทนที่จะเป็นกระบวนการฟื้นฟูนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจได้ เนื่องจากเป้าหมายหลักของกระบวนการฟื้นฟูนั้นเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้มากกว่ากระบวนการล้มละลาย

ประการที่สอง ชัยชนะสำคัญที่สุดของฝ่ายวุฒิสภาก็คือ การเพิ่มหลักการใหม่ลงในกระบวนการล้มละลาย ซึ่งก็คือ หลักการปลดบุคคลธรรมดาออกจากสภาพล้มละลายภายใน 3 ปี โดยอัตโนมัติ ประสพผลสำเร็จบางส่วนในการเพิ่มมูลหนี้ขั้นต่ำที่ลูกหนี้จะถูกฟ้องล้มละลายได้ และสำเร็จในการจำกัดนิยาม “บุคคลภายใน” ของลูกหนี้ให้แคบลง ขณะที่ประเด็นที่กำหนดให้แผนการฟื้นฟูต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ค้าประกัน และการลดความเข้มข้นของกฎการลงคะแนนผ่านแผนการฟื้นฟูรวมทั้งประสพความสำเร็จในการลดขอบเขตอำนาจของศาลในการสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายเมื่อแผนการฟื้นฟูไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหนี้ ไม่ประสบความสำเร็จเลยในเรื่องห้ามฟ้องล้มละลายจากมูลหนี้ที่เกิดจากการค้าประกันส่วนบุคคล และประเด็นที่ 3 เรื่องห้ามบังคับเอาที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ล้มละลายมาชำระหนี้

คำถามสำคัญ ณ จุดนี้คือ รัฐบาลประสพความสำเร็จหรือไม่เมื่อวัดจากเป้าหมายของตนที่ต้องการแก้ไขกฎหมายล้มละลายทั้งในส่วนของกระบวนการฟื้นฟูและกระบวนการล้มละลาย ในส่วนของกระบวนการฟื้นฟูนั้นรัฐบาลเสนอแก้ไขบทบัญญัติทั้งสิ้น 16 ประเด็น (วุฒิสภา 2542) ในขณะที่วุฒิสภาได้รับในสิ่งที่ตนเรียกร้องใน 3 ประเด็น ประเด็นสำคัญที่สุดคือ ประเด็นกฎการลงคะแนนเสียง แม้ว่าร่างวุฒิสภาได้ลดความเข้มข้นของกฎนี้ลง แต่ปรากฏว่า ในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ฝ่ายรัฐบาลเห็นว่า ข้อเสนอของวุฒิสภา “มีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุน และเป็นการแก้ไขที่น่าจะยอมรับได้” (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 10 มีนาคม 2542) ในขณะที่อีก 2 ประเด็นนั้น เป็นเรื่องปลีกย่อย เมื่อเทียบกับการแก้ไขทั้ง 16 ประเด็น กล่าวในแง่ี้แล้วคงจะไม่เป็นการประเมินที่ผิดพลาด หากจะสรุปว่า รัฐบาลประสพความสำเร็จในการผลักดันข้อบัญญัติที่มีต่อกระบวนการฟื้นฟูตามความต้องการของตน

เมื่อพิจารณาความสำเร็จของรัฐบาลในการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการล้มละลายแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐบาลประสพความสำเร็จน้อยกว่าในกรณีแรก กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลขอแก้ไขบทบัญญัติทั้งสิ้น 11 ประเด็น (วุฒิสภา 2542) ซึ่งเป็นประเด็นที่แก้ไขหลักการสำคัญๆ เพียง 3 ประเด็นเท่านั้น แต่ปรากฏว่า ฝ่ายวุฒิสภาสสามารถเพิ่มหลักการเรื่องการปลดบุคคลธรรมดาออกจากสภาพล้มละลายได้โดยอัตโนมัติลงเป็นหลักการใหม่ของกฎหมายได้ อันเป็นประเด็นที่ทำให้อำนาจในการบังคับหนี้ของเจ้าหนี้ลดลงมาก เนื่องจากเมื่อบุคคลพ้นจากสภาพล้มละลายแล้วก็หลุดพ้นจากภาวะหนี้สินทั้งหมดที่ยังไม่ได้ชำระไปด้วยโดยอัตโนมัติ ดังนั้น ไม่ว่าข้อบัญญัติอื่นของกระบวนการ

ล้มละลายจะให้อำนาจแก่เจ้าหนี้เพียงใดก็ตาม เจ้าหนี้และกระบวนการทางกฎหมายมีอำนาจในการบังคับหนี้ต่อบุคคลล้มละลายเพียง 3 ปีเท่านั้น ซึ่งอาจไม่เพียงพอเมื่อคำนึงถึงความล่าช้าของกระบวนการบังคับคดีที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน ข้อสังเกตสำคัญคือ วุฒิสมาชิก NPLs ผู้เป็นหัวหอกในการคัดค้านเรียกร้องบทบัญญัติเหล่านี้ที่เอื้อประโยชน์ลูกหนี้จะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นส่วนตัวหากบทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย กล่าวในแง่แล้วจึงอาจจะสรุปได้ว่า รัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จมากนักในการแก้ไขบทบัญญัติกระบวนการล้มละลาย

ประการที่สาม ขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจอาศัยความจริงที่ว่า หนังสือแสดงเจตจำนงระบุให้ไทยต้องแก้ไขข้อบัญญัติของกฎหมายล้มละลายใน 6 ประเด็นสำคัญ ซึ่งรัฐบาลไทยได้ทำตามดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่ปรากฏว่า ข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสมาชิกมิได้เป็นข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทั้ง 6 ประการแต่อย่างใดเลย ยกเว้นข้อขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อเป็นการให้เปรียบแก่เจ้าหนี้รายใดรายหนึ่ง แต่ข้อเรียกร้องในประเด็นนี้ของวุฒิสมาชิกมิได้เป็นการคัดค้านไม่เห็นด้วยในเชิงหลักการของข้อบัญญัตินี้ วุฒิสมาชิกเพียงแต่ต้องการที่จะเพิ่มเงื่อนไขยกเว้นเข้าไว้ในตัวบทกฎหมายที่ดีความได้ว่าเป็นข้อเรียกร้องที่ต้องการสร้างช่องโหว่ขึ้นในทางกฎหมายเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ในทางตรรกะแล้ว วุฒิสมาชิกยอมรับความถูกต้องในเชิงหลักการของข้อบัญญัตินี้ ประเด็นสำคัญในที่นี้คือ หากวุฒิสมาชิกเห็นว่าเงื่อนไขทั้ง 6 ประการเป็นเงื่อนไขที่ ‘ขายชาติ’ แล้ว ทำไมจึงไม่คัดค้าน กลับไปคัดค้านในประเด็นอื่น

4. การปฏิรูปกฎหมายล้มละลาย : การเมืองเรื่องการเปลี่ยนแปลงสถาบัน

จากการอภิปรายในหัวข้อที่แล้ว สรุปได้ว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ประสบความสำเร็จไม่มากนักในการผลักดันข้อบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการล้มละลาย ในทางกลับกัน วุฒิสมาชิก NPLs สามารถผลักดันข้อต่อรองหลักของตนเข้าเป็นข้อกฎหมายใน พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ได้สำเร็จในระดับหนึ่ง คำถามที่ตามมาคือ เหตุใดรัฐบาลนายชวนจึงต้องยอมประนีประนอมกับฝ่ายคัดค้านวัตถุประสงค์ในหัวข้อนี้ก็คือ การวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายล้มละลาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยทางสถาบันที่กำกับความสัมพันธ์ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำความเข้าใจปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน (กฎกติกาอย่างเป็นทางการ) ที่เกี่ยวกับกฎหมายล้มละลาย

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันนั้นมักจะมีผลต่อการกระจายผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ด้วย (Distributive Consequence) เมื่อรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ต้องการแก้ไขกฎหมายล้มละลาย รวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้ในการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ในทิศทางที่ทำให้อำนาจของเจ้าหนี้ในการบังคับหนี้เพิ่มขึ้นแล้ว ย่อมทำให้ลูกหนี้เสียประโยชน์ ดังนั้น การต่อรองในการ

เปลี่ยนแปลงสถาบันโดยพื้นฐานแล้วจึงเป็นกระบวนการต่อรองทางการเมืองเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆในสังคมเศรษฐกิจไทย

4.1 บริบททางการเมืองของการปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย

เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจอุบัติขึ้นในประเทศไทย จนทำให้รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ปราศจากทางเลือกและต้องยอมรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2540 ภายหลังจากที่ความพยายามดิ้นรนแสวงหาความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นประสบความล้มเหลว (Blustein 2001: 51-53, 74) การเข้ามาบีบบังคับของ IMF ในช่วงนั้นได้รับการตอบสนองในทางบวกจากหลายภาคส่วนของสังคมไทยโดยเฉพาะจากภาคธุรกิจ เนื่องจากเห็นว่า มีแต่เพียง IMF เท่านั้นที่จะสามารถกำกับและควบคุมรัฐบาลพลเอกชวลิตให้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ถูกต้องได้ เนื่องจากรัฐบาลนี้ถูกมองว่าเป็นแต่เพียงกลุ่มนักการเมืองที่ไร้ความสามารถ มีภาพลักษณ์ที่ไม่สุจริต และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดจนกระทั่งไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤต (Naruemon Thabchumpon 1999: 311)

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐบาลชวลิตหมดความชอบธรรมในสายตาของสาธารณชนในการจัดการปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น เลขานุการหอการค้าไทยและรองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวแทนภาคธุรกิจเรียกร้องให้รัฐบาลลาออก อันเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีไม่บ่อยครั้งนักในสังคมไทย รวมทั้งการชุมนุมของนักธุรกิจที่ถนนสีลม และที่ทำเนียบรัฐบาลระหว่างวันที่ 20-21 ตุลาคม 2540 จนกระทั่งพลเอกชวลิตคิดที่จะประกาศภาวะฉุกเฉินทางการเมือง แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายทหาร (Prudhisan Jumbala 1998: 284-285) ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เอง กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งสุดท้ายแล้วได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 ภายหลังจากที่พรรครัฐบาลถูกกดดันอย่างหนักจากกลุ่มต่างๆในประชาสังคม ภายใต้สภาพทางการเมืองเช่นนี้เองที่พลเอกชวลิตต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2540

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์นำโดยนายชวน หลีกภัย สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสม 7 พรรคได้สำเร็จเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 โดยมีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามลำดับ ในขณะที่นายพิสิฐ ลิขิตธรรม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง รัฐบาลนายชวนได้รับการยอมรับทั้งจาก IMF/WB กลุ่มทุนภายในประเทศ และสาธารณชน รัฐบาลเน้นแนวทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจว่า จะดำเนินไปในทิศทางที่เน้นการปฏิรูประบบเศรษฐกิจตามแนวทางที่เสนอโดย IMF เพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทยในสายตาของนักลงทุนระหว่างประเทศ (Prudhisan Jumbala 1998: 287; FEER 1999: 207; Naruemon Thabchumpon 1999: 311-312; Hewison 2003: 4)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลนายชวนได้รับการยอมรับและสนับสนุนทั้งจากสาธารณชนและองค์กรระหว่างประเทศในทางการเมืองมาตลอด แม้กระทั่งสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถทรงตรัสชมเชยรัฐบาลและเรียกร้องให้ประชาชนสนับสนุนความพยายามในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลเนื่องในวาระพระราชสมภพเมื่อเดือนสิงหาคม 2541 (FEER 1999: 207) แต่ความนิยมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลมาถึงจุดเปลี่ยนผันในเดือนกันยายน 2541 เนื่องจากเกิดข่าวทุจริตโดยนักการเมืองพรรคร่วมรัฐบาลต่อเนื่องกัน เริ่มจากกรณีการทุจริตยาในเดือนกันยายน 2541 โดยชมรมแพทย์ชนบทเปิดเผยว่า นักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงสั่งให้โรงพยาบาลทั่วประเทศจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองในราคาที่สูงเกินกว่าราคาตลาด และนำไปสู่การเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อย่างขนานใหญ่ จนกระทั่ง 3 เดือนต่อมา ผลการสอบสวนเบื้องต้นของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบสรุปว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะทำการสืบสวนต่อไป ซึ่งนำไปสู่การลาออกของรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขของพรรคกิจสังคม และการย้ายปลัดกระทรวงสาธารณสุขออกจากตำแหน่ง (Suchitra Punyaratabandhu 1999: 84; Suchit Bunbongkarn 2000: 290-291)

กรณีข้อกล่าวหาถัดมาคือ การทุจริตการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการ 'พืชสวนครัวรั้วกินได้' ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกิดขึ้นในเดือนกันยายน 2541 โดยพบว่า โครงการนี้มีการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ในราคาที่สูงกว่าท้องตลาดมาก เช่น เมล็ดพันธุ์มะเขือเทศ จัดซื้อในราคา 150,000 บาท ในขณะที่ราคาท้องตลาดอยู่ในระดับ 30,000 บาท กลุ่มต่างๆ ในประชาสังคมกดดันให้รัฐบาลจัดการปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งรัฐมนตรีช่วยว่าการในสังกัดพรรคชาติไทยต้องลาออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2541 (Amara Pongsapich 1999: 334; Suchitra Punyaratabandhu 1999: 84)

กรณีข้อกล่าวหาสุดท้ายแห่งปี 2541 เกิดขึ้นในเดือนธันวาคม คือ การสร้างบ้าน 3 หลังในพื้นที่ป่าสงวนจังหวัดกาญจนบุรี สื่อมวลชนเปิดเผยว่าบ้านหลังหนึ่งนั้นเป็นของภรรยาของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Amara Pongsapich 1999: 334)

กล่าวในทางการเมืองแล้ว กรณีข้อกล่าวหาทั้งสามสร้างความเสียหายแก่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์นับตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของปี 2541 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐบาลนายชวนมีจุดแข็งทางการเมืองสองประการ คือ การที่หัวหน้ารัฐบาลเป็นคนซื่อตรง ไม่มีข้อครหาด้านการทุจริต และมีทีมนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ กรณีข้อกล่าวหาทั้งสามจึงแสดงให้เห็นว่า การที่มีนายกรัฐมนตรีที่ซื่อตรงมิได้หมายความว่า จะมีคณะรัฐบาลที่ปราศจากการทุจริต

นอกจากจุดแข็งเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตจะได้รับการท้าทายแล้ว จุดแข็งของรัฐบาลในเรื่องความสามารถในการจัดการวิกฤตเศรษฐกิจก็เริ่มสั่นคลอนเช่นกัน เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยขึ้นสู่อำนาจตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2541 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลมุ่งเน้นแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจด้วยแนว

ทางการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาและอัตราแลกเปลี่ยนเป็นหลัก โดยการตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง ทั้งนี้เพื่อป้องกันเงินทุนไหลออกและเพื่อดึงดูดให้เงินทุนไหลเข้า ในขณะเดียวกัน ก็รักษาเสถียรภาพของราคาโดยการดำเนินนโยบายการคลังแบบเกินดุล รวมทั้งการลดค่าใช้จ่ายของเอกชนด้วยการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มและราคาน้ำมัน อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับเงื่อนไขการกู้เงินจาก IMF นอกจากนี้ รัฐบาลเน้นการแก้ไขปัญหาภาคการเงินเป็นหลัก ดังเช่นการดำเนินมาตรการ 14 สิงหาคม พ.ศ.2541 อีกด้วย

แนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวถูกวิจารณ์จาก 2 แง่มุมสำคัญคือ

แง่มุมที่หนึ่ง การยึดแนวนโยบายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลักนั้นละเลยการฟื้นตัวของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real Sector) ฝ่ายที่วิจารณ์แนวนโยบายนี้ เช่นทีมงานของนายอานันท์ ปันยารชุน อันมีนายวิรพงษ์ รามางกูร และนายอัมมาร สยามวาลา ซึ่งช่วยจัดทำแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลมีความเห็นว่า การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นควรเป็นเป้าหมายรอง รัฐบาลควรเน้นการฟื้นตัวของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงโดยการหันมาใช้นโยบายการเงินและการคลังแบบขยายตัว โดยสาระสำคัญแล้ววิวาทะว่าด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ 2 แนวทางนี้เป็นการวิจารณ์ว่า นโยบายรัฐบาลซึ่งตกอยู่ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีคลังนั้น ถูกวิจารณ์ว่าให้ความสนใจการแก้ไขปัญหาภาคการเงิน โดยละเลยภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง ในขณะที่นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งมีความขัดแย้งกับนายธารินทร์มาโดยตลอด และเห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายแบบผ่อนคลาย ก็ถูกลดบทบาทลงตั้งแต่ภายหลัง 3 เดือนแรกของการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น ภาพ “ดรีมทีม” (Dream Team) ที่มีนายศุภชัยและนายธารินทร์ เป็นผู้นำของรัฐบาลนายชวนจึงปรากฏขึ้นเป็นภาพแห่งความขัดแย้งภายในของรัฐบาลเอง นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2541 (*รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2545: 155-154, 194-200; Naruemon Thabchumpon 1999: 318*)

แง่มุมที่สอง แนวนโยบายรัฐบาลถูกวิจารณ์จากกลุ่มประชาสังคม และนักวิจารณ์สังคมดังเช่นนายธีรยุทธ์ บุญมี ในช่วงครึ่งแรกของปี 2541 ว่าเป็นแนวทางที่ “อุ้มคนรวย ไม่ช่วยคนจน” โดยใช้เงินจำนวนมากในการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน แต่ไม่มีมาตรการในการช่วยเหลือผู้ยากจนที่ถูกผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ (*Naruemon Thabchumpon 1999: 318*) ในขณะที่ยังคงพัฒนาเอกชน 30 แห่งและองค์กรประชาชน เช่น สมัชชาคนจน ค.ร.ป. สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ฯลฯ รวมตัวกันเป็นแนวร่วมประชาชนกู้ชาติเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2541 โดยมีข้อเรียกร้องสำคัญคือ ให้ระงับการร่างกฎหมายแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 จนกว่าจะผ่านกระบวนการพิจารณาพิจารณาจากประชาชน พักชำระหนี้ต่างประเทศ หยุดพักการชำระหนี้เกษตรกร ทบทวนการทำงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ฯลฯ รวมทั้งการเกิดขึ้นของกลุ่มต่างๆ เช่น ประชาคมกอบบ้านกู้เมือง ซึ่งนำโดยหมอประเวศ วะสี หรือกลุ่มที่ทำการเคลื่อนไหวในประเด็นเรื่องธรรมรัฐ (Good Governance) (*Naruemon Thabchumpon 1999: 314-317*)

ในแง่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจแล้ว ปี 2541 นับเป็นช่วงเวลาแห่งความตกต่ำทางเศรษฐกิจในขนาดที่เหนือความคาดหมายของทุกคน อัตราการเติบโตของ GDP ตดลงถึง 10% ในขณะที่มีผู้ว่างงานถึง 1.3 ล้านคนในปี 2541 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากผู้ว่างงานจำนวนเพียง 488,787 คน ในปี 2540 (วรรณ ชาญด้วยวิทย์ และอภิชาติ สถิตนิรามัย 2546: 4-35 ตารางที่ 2) นอกจากนี้แล้ว สัญญาณการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจยังไม่ปรากฏขึ้นเลยจนกระทั่งในช่วงไตรมาสที่สองของปี พ.ศ.2542 ที่ดัชนีทางเศรษฐกิจ เช่น ตัวเลขผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม และอัตราการใช้กำลังการผลิต (Capacity Utilisation) ที่เริ่มฟื้นตัวอย่างช้าๆ (Pichit Likitkijsomboon 2000: 296) หรือกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจได้เข้าสู่จุดตกต่ำที่สุดในช่วงปลายปี 2541 จนกระทั่งต้นปี 2542 จนนายศุภชัยได้แสดงความเห็นในช่วงปลายตุลาคม 2541 ว่า “เราได้มาถึงจุดต่ำสุดแล้ว” (FEER 1999: 209)

4.2 การเคลื่อนไหวทางการเมืองเรื่องกฎหมายล้มละลาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า กระแสความนิยมทางการเมืองของสาธารณชนที่มีต่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยขึ้นถึงจุดสูงสุดเมื่อประมาณกลางปี 2541 และลดลงเป็นลำดับในช่วงปลายปี เนื่องจากกรณีข้อหาของนักการเมืองพรรคร่วมรัฐบาลในหลายๆ กรณี เช่น กรณีทุจริตยาและกรณีพีชผักสวนครัวรั้วกินได้ ในขณะเดียวกัน ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจก็เข้าสู่จุดต่ำสุดในช่วงปลายปี 2541 ถึงต้นปี 2542 ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่กฎหมายปฏิรูปเศรษฐกิจฉบับต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขสัญญาเงินกู้ระหว่างไทยกับ IMF เริ่มทยอยเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจอาศัยจังหวะเวลาแห่งความเปราะบางทางการเมืองในช่วงนี้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านการปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจทั้ง 11 ฉบับ โดยเน้นการต่อต้านไปที่กฎหมาย 3 ฉบับคือ

(1) ร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5

(2) ร่าง พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ

(3) ร่าง พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 และรัฐบาลเตรียมที่จะยื่นร่างกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ การผ่อนคลายเป็นพิเศษให้คนต่างชาติสามารถเข้าประกอบการในสาขาต่างๆ ได้ง่ายขึ้น เมื่อเทียบกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (ป.ว.281) และจากความจริงที่ว่า การแก้ไข ป.ว.281 เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเงินกู้ระหว่างไทย-IMF ด้วยแล้ว จึงเป็นการง่ายที่ขบวนการชาตินิยมจะใช้เป็นตัวอย่างในการสนับสนุนข้อกล่าวหาของตนที่มีต่อรัฐบาลว่า ร่างกฎหมายทั้ง 11 ฉบับเป็นกฎหมายขายชาติ

ขบวนการชาตินิยมอาศัยจังหวะเวลานี้เองในการเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ ซึ่งเริ่มจากการที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์แสดงปาฐกถาให้ความเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายทั้ง 11 ฉบับจะต้องทำด้วยความรอบคอบ ไม่ต้องสนใจ IMF และเห็นด้วยว่า รัฐบาลกำลังจะออกกฎหมายที่ให้ประโยชน์แก่ต่างชาติ

มากเกินไป ในขณะที่นายแพทย์เหงง โตจิราการ จากสมาพันธ์ประชาธิปไตยออกแถลงการณ์เรียกร้องให้รัฐสภาไม่ผ่านกฎหมายเหล่านี้ เพราะเป็นกฎหมาย ‘ขายชาติ’ (แนวหน้า ฉบับวันที่ 22 พฤศจิกายน 2541)

การต่อต้านกฎหมาย 11 ฉบับปรากฏอย่างต่อเนื่องจนถึงปลายปี 2542 และกลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งในช่วงปลายปี 2543 พร้อมๆ กับการหาเสียงเพื่อการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 9 มกราคม 2544 ในระหว่างการหาเสียงนั้น พรรคไทยรักไทย ซึ่งชนะการเลือกตั้งครั้งนี้ให้สัญญาว่า ถ้าตนได้เป็นรัฐบาลก็จะแก้ไขกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ

กล่าวอย่างเจาะจงแล้ว ช่วงเวลาที่ขบวนการชาตินิยมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเข้มข้นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2541 ถึงเดือนเมษายน 2542 โดยเริ่มจากการนัดชุมนุมที่ท้องสนามหลวงเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2541 นำโดยสมาพันธ์ประชาธิปไตยและสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประมาณ 2,000 คน ข้อเรียกร้องหลักของการชุมนุมก็คือ ขอให้มีการทำประชามติแก้ไขกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ (เดลินิวส์ และไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 28 พฤศจิกายน 2541) ในวันที่ 30 พฤศจิกายน นายไพศาลย์ กุมาลยวิสัย ประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษของประเทศไทย ซึ่งเป็นคณะกรรมการของวุฒิสภาเริ่มตั้งข้อสังเกตว่า การที่รัฐบาลทำตามสัญญาที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงโดยมิได้นำหนังสือดังกล่าวมาขออนุมัติต่อรัฐสภาเสียก่อนนั้นเป็นการกระทำที่ผิดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นอาจถือได้ว่าเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยจะต้องออกกฎหมายอนุวัติตาม ต่อมาฝ่ายค้านซึ่งนำโดยพรรคความหวังใหม่ใช้ประเด็นนี้เป็นข้อกล่าวหานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่าทำผิดรัฐธรรมนูญ และยื่นเรื่องให้ทั้งสองถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 1 ธันวาคม และ 12 ธันวาคม 2542) ในขณะที่ร่างพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2541 รอที่จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป ในช่วงปลายเดือนธันวาคมนี้เองที่วุฒิสมาชิกบางส่วนเริ่มแสดงท่าทีว่าจะ ‘เตะถ่วง’ กฎหมาย ‘ทาส’ เพื่อชาติ เพื่อเลื่อนเวลาประกาศใช้กฎหมายล้มละลายออกไป 6 เดือนถึง 1 ปี

ในช่วงกลางเดือนถึงปลายเดือนมกราคม 2542 IMF และรัฐบาลไทยตกเป็นเป้าหมายการเมืองของกลุ่มต่อต้านกฎหมายและพรรคฝ่ายค้านอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจาก IMF ยอมรับว่า มีความผิดพลาดในการกำหนดแนวทางแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจบางประการ แต่ยังคงยืนยันความถูกต้องของหลักการใหญ่ (IMF, 1999a) ทำให้ฝ่ายต่อต้านกฎหมายใช้เป็นประเด็นในการสั่นคลอนความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อการดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลภายใต้แนวทาง IMF ในขณะเดียวกัน เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ 3 รัฐมนตรีในปลายเดือนมกราคม 2542 พรรคความหวังใหม่เปิดประเด็น ‘Side Letter’ ว่า รัฐบาลออกจดหมายลับให้สัญญาบางประการแก่ IMF ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปฏิเสธเรื่องนี้ในสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับยอมรับว่า ‘Side Letter’ มีอยู่จริงในเวลาไม่กี่วันต่อมา (วังสรวด์

คณะพพันท์ 2545: 123) ทำให้มีการเรียกร้องทั้งจากพรรคฝ่ายค้านและกลุ่มประชาสังคมให้เปิดเผยเนื้อหาของ 'Side Letter' โดยมุ่งประเด็นว่า เป็นการทำสัญญาเรื่องการออกกฎหมายกับ IMF โดยเฉพาะ พ.ร.บ.ล้มละลาย แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล (ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถข้ามพ้นการอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ได้ โดยฝ่ายค้านทำได้เพียงการลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในสายตาสาธารณชน แต่ไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

ในช่วงครึ่งแรกของเดือนมีนาคม 2542 นี้เองที่รัฐบาลประสบความสำเร็จ ในการผลักดันร่างกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ ร่างพ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจและร่างพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 จนผ่านวุฒิสภาได้ในวันที่ 6 และ 12 มีนาคม ตามลำดับ โดยรัฐบาลต้องยอมประนีประนอมกับวุฒิสภาในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องยอมรับข้อบัญญัติที่เป็นการเพิ่มหลักการใหม่ โดยให้มีการปลดบุคคลล้มละลายออกจากสภาพล้มละลายโดยอัตโนมัติเมื่อเวลาผ่านไป 3 ปี⁷

กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว การผลักดัน พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 นั้นก็คือการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่ฝ่ายรัฐและองค์กรโลกบาลต้องการผลักดันให้เจ้าหนี้มีอำนาจในการบังคับหนี้มากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของภาคการเงินและการปรับเปลี่ยนงบดุลทางการเงินของภาคธุรกิจ (Corporate Balance Sheet Adjustment) ดังนั้น กลุ่มที่ได้ประโยชน์อย่างชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือ สถาบันการเงินผู้เป็นเจ้าของหนี้ทั้งไทยและต่างชาติ ส่วนผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือ ภาคธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-bank Corporate Sector) หรือภาคธุรกิจที่แท้จริง (Real Sector) ซึ่งก็คือกลุ่มทุนภายในประเทศ (Domestic Capitalist Group) ดังนั้น คำถามสำคัญ ณ จุดนี้คือ นอกจากรัฐและองค์กรโลกบาลแล้ว กลุ่มต่างๆที่มีบทบาทในการต่อรองเชิงสถาบันในกรณี พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 คือใคร หรือถามอีกนัยหนึ่งได้ว่า ใครเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้านการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาเหล่านี้ด้วยเหตุผลใด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 ฝ่ายสนับสนุน

เป็นที่ชัดเจนว่า กลุ่มทุนการเงินทั้งไทยและต่างชาติให้การสนับสนุนรัฐและองค์กรโลกบาลในการผลักดันกฎหมายล้มละลาย บุคคลและองค์กรตัวแทนของกลุ่มทุนการเงินแสดงท่าทีอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนในการสนับสนุนร่างกฎหมายนี้ โดยเฉพาะในช่วงจังหวะสำคัญทางการเมืองเช่น เมื่อฝ่ายต่อต้านกฎหมายเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อคัดค้านกฎหมายเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2542 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลถูกพรรคฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่นั้น สมาคมธนาคารไทยและสมาคมธนาคารระหว่าง

⁷ ดูรายละเอียดประเด็นการต่อรองระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลในข้อที่ 4 ข้างต้น

ประเทศจัดตั้งสรรคระหว่างธนาคารขึ้น โดยหาข้อปัญหาที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การปรับโครงสร้างหนี้ และการออกกฎหมายปฏิรูปเศรษฐกิจ นายบัณฑิต ล่ำซำ ประธานสมาคมธนาคารไทยและนายจุลกร สิงห์โกวิท รองประธานฯ ให้ความเห็นต่อสื่อมวลชนว่า หากรัฐไม่สามารถผ่านกฎหมายเหล่านี้แล้ว การปรับโครงสร้างหนี้จะไม่สำเร็จ และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จะเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้การขยายสินเชื่อทำได้ ดังนั้น เศรษฐกิจก็จะไม่ฟื้นตัว รวมทั้งต่างชาติก็จะไม่เข้ามาลงทุน ทั้งที่ต่างชาติเตรียมเงินลงทุนไว้แล้ว (ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 30 มกราคม 2542) นอกจากนี้แล้ว ในช่วงวันสุดท้ายก่อนหน้าที่จะผ่านร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายนั้น คณะกรรมการร่วมสภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารไทยออกแถลงการณ์ร่วมเรียกร้องให้ผู้พิจารณากฎหมายคำนึงถึงประสิทธิภาพของระบบการอำนวยสินเชื่อ การปฏิบัติตามพันธสัญญา ฯลฯ ในขณะที่นายธวัชชัย ยงกิตติกุล เลขาธิการสมาคมธนาคารไทยเห็นว่า ร่างแก้ไขของวุฒิสภาแข็งกร้าวเกินไป ไม่มุ่งให้มีการประนีประนอมระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ (สยามรัฐ และไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 11 มีนาคม 2542) ในวันต่อมา บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด ตอบโต้เนื้อหาว่าร่างแก้ไขของวุฒิสภาเรียงประเด็น โดยเฉพาะเรื่องการปลดออกจากสภาพล้มละลายโดยอัตโนมัติ และการห้ามฟ้องล้มละลายผู้ค้าประกัน ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องหลักของวุฒิสภา (แนวหน้า ฉบับวันที่ 12 มีนาคม 2542)

4.2.2 ฝ่ายต่อต้านกฎหมายปฏิรูปเศรษฐกิจ

ฝ่ายนี้เกิดขึ้นจากการรวมตัวอย่างหลวมๆ ของคน/กลุ่มบุคคลอย่างน้อย 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ กลุ่มวุฒิสมาชิกโดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.ล้มละลาย ซึ่งสื่อมวลชนเรียกขานว่าเป็นกลุ่มวุฒิสมาชิก NPLs เช่น นายประชัย เลียวไพรัตน์ นายสวัสดิ์ หอรุ่งเรือง และผู้นำของวุฒิสภาเช่น นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา นายไพศาล กุมาลย์ วิสัย นายจิรายุทธ วสุรัตน์ เป็นต้น วุฒิสมาชิกกลุ่มนี้อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนภาคธุรกิจผู้เป็นลูกหนี้ หรือตัวแทนกลุ่มทุนภายในประเทศ ผู้ต้องการปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคลของตนจากการบังคับหนี้ของเจ้าหนี้ผ่านกระบวนการฟ้องล้มละลายที่เจ้าของกิจการมักต้องทำสัญญาค้ำประกันส่วนบุคคลให้แก่องค์กรธุรกิจของตน วุฒิสมาชิกกลุ่มนี้อาศัยตำแหน่งในวุฒิสภาต่อรองโดยตรงกับรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็สร้างกระแสต่อต้านกฎหมายผ่านการให้ความเห็นต่อสื่อมวลชน เช่น นายประชัยกล่าวหา พ.ร.บ.ล้มละลายว่าเป็นกฎหมายทาสที่เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามายึดกิจการและสินทรัพย์ของลูกหนี้ หรือนายสวัสดิ์ที่อ้างว่า ผู้ตกงานที่ไม่สามารถผ่อนบ้านผ่อนรถยนต์ต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายตามกฎหมายใหม่ (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 2 ธันวาคม 2541)

กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มองค์กรในประชาสังคม (Civil Society) เช่น สมาพันธ์ประชาธิปไตย ค.ร.ป. กลุ่มแนวร่วมประชาชนกู้ชาติ ชมรมคนรักบางจาก กลุ่มวิถีทัศน์ กลุ่มบัณฑิตไทย ชมรมรวมใจไทยกู้ชาติ กลุ่มประชาธิปไตยเพื่อประชาชน เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ไม่ได้คัดค้านร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายเป็นการ

เฉพาะเจาะจง แต่คัดค้านกฎหมายปฏิรูปเศรษฐกิจทั้ง 11 ฉบับโดยรวม และบทบาทของ IMF ซึ่งถูกมองว่าเป็นตัวแทนของระบบทุนนิยมโลกที่เข้ามาจัดระเบียบระบบทุนนิยมไทยให้เอื้ออำนวยต่อการเข้ามาของทุนต่างชาติ กลุ่มเหล่านี้มีบทบาทในการสร้างกระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจต่อสาธารณชนผ่านกิจกรรมทางการเมืองนอกรัฐสภา (Kasian Tejapira 2002: 333-334) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า นักกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้มีบทบาทหลักในการเคลื่อนไหวอุดมการณ์ชาตินิยมในหมู่สาธารณชน และกลายเป็นบริบททางสังคมการเมืองที่แวดล้อมการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุนการเงินกับกลุ่มทุนภายในประเทศ ซึ่งมีความสำคัญต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ดังเช่นที่ Bates and Krueger (1993: 456) อธิบายว่า ภายใต้ภาวะความไม่แน่นอนของการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจนั้นอุดมการณ์ที่ถูกสร้างโดยนักกิจกรรมทางการเมืองจะมีส่วนกำหนดให้ประชาชนเชื่อว่าอะไรคือผลประโยชน์ส่วนบุคคลของเขา และกำหนดการกระทำเพื่อปกป้องผลประโยชน์นี้ต่อไป เช่น ถ้าประชาชนเชื่อว่า กฎหมายทั้ง 11 ฉบับเป็นกฎหมาย “ทาส” แล้ว ประชาชนก็จะคัดค้านกฎหมายชุดนี้เป็นต้น อีก 2 องค์การที่ควรจะต้องกล่าวถึงก็คือ สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากต้องการคัดค้านร่าง พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก ในขณะที่ผู้นำสหภาพนายความแห่งประเทศไทย ทั้งนายกสภา อุปนายก และเลขาธิการได้ให้ความเห็นต่อสื่อมวลชนสนับสนุนฝ่ายวุฒิสมาชิกมาโดยตลอด

คำถามที่น่าสนใจ ณ จุดนี้ก็คือ เหตุใดรัฐบาลจึงต้องยอมประนีประนอมกับฝ่ายต่อต้านกฎหมายล้มละลาย

สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชนวน หลีกภัย ต้องยอมประนีประนอมกับกลุ่มทุนในภาคธุรกิจที่แท้จริง โดยยอมลดหย่อนข้อบัญญัติบางประการใน พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 นั้น เป็นเพราะในแง่บริบททางการเมืองแล้ว ขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจเลือกจังหวะเวลาการเคลื่อนไหวในช่วงที่สภาพเศรษฐกิจอยู่ในภาวะต่ำสุดและยังไม่มีแนวโน้มของการฟื้นตัวปรากฏขึ้น ในขณะเดียวกัน กระแสความนิยมของสาธารณชนที่มีต่อรัฐบาลในทางการเมืองก็ตกต่ำลงจากจุดสูงสุดเมื่อกลางปี 2541 เนื่องจากกรณีอื้อฉาวต่างๆ และความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในหมู่ทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การเคลื่อนไหวต่อต้านกฎหมายเศรษฐกิจเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐบาลมีความเปราะบางทางการเมือง ภายใต้บริบททางการเมืองเช่นนี้ การใช้อุดมการณ์ชาตินิยมเป็นแนวคิดนำในการเคลื่อนไหวมวลชน โดยใช้ IMF เป็นเป้าโจมตีในฐานะตัวแทนของต่างชาติและกล่าวหาว่ารัฐบาลเป็นรัฐบาลขายชาตินั้น ทำให้ฝ่ายต่อต้านประสบความสำเร็จในการลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาลได้ในระดับหนึ่ง หากรัฐบาลเลือกที่จะไม่ประนีประนอมกับวุฒิสภาแล้ว กระบวนการผ่านร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 จะยืดเยื้อออกไป ทำให้ฝ่ายคัดค้านมีเวลาและโอกาสในการเคลื่อนไหวมวลชนมากขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐบาลต้องคำนึงถึงเงื่อนไขเวลาในการออกกฎหมายตามที่ให้สัญญา กับ IMF ด้วยเช่นกัน

ฝ่ายวุฒิสภามีแรงจูงใจที่ต้องประนีประนอมด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ฝ่ายต่อต้านซึ่งประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในการก่อกระแสชาตินิยมเพื่อทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลนั้นไม่สามารถระดมการเคลื่อนไหวมวลชนขนาดใหญ่ได้ เช่น สามารถระดมคนมาชุมนุมที่ท้องสนามหลวงได้เพียง 2,000 คนในเดือนพฤศจิกายน 2541 สาเหตุหนึ่งเกิดจากการที่สาธารณชนไม่มีตัวเลือกทางการเมืองที่จะมาทดแทนรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นแกนนำพรรคฝ่ายค้านนั้นหมดความน่าเชื่อถือทางการเมืองไปแล้วจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ในขณะเดียวกันพรรคความหวังใหม่ก็ค่อยๆแตกสลายตัวลงด้วยความขัดแย้งภายในพรรคในการแย่งชิงตำแหน่งเลขาธิการพรรค ซึ่งสุดท้ายตกแก่นายจาตุรนต์ ฉายแสง แทนนายเสนาะ เทียนทองในปลายเดือนเมษายน 2542 ทำให้นายเสนาะย้ายพรรคในเวลาต่อมา ดังนั้นเมื่อบางส่วนของการขาดความนิยมทางการเมืองทำให้การยุบสภาในช่วงปลายเดือนมกราคม (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2542) จึงไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ เมื่อมีการสำรวจกระแสความนิยมทางการเมืองต่อรัฐบาลนายชวนช่วงปลายเดือนเมษายน ผลก็ยิ่งปรากฏว่าประชาชนให้ความไว้วางใจรัฐบาล (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 23 เมษายน 2542) หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการชาตินิยมยังไม่สามารถทำให้รัฐบาลหมดความชอบธรรมในทางการเมืองได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนทางการเงินในการผลักดันกฎหมายล้มละลายอันเป็นการคานอำนาจกับกลุ่มธุรกิจใญ่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงที่คัดค้านกฎหมายนี้ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มทุนการเงินไทยนั้นมิเคยเป็นสองรองใคร เมื่อเทียบกับกลุ่มทุนอื่นๆ⁸ นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลนายชวนยังกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไว้ที่การแก้ไขปัญหาคาการเงินเป็นหลัก จนกระทั่งถูกวิจารณ์ว่าละเลยภาคธุรกิจที่แท้จริง หากรัฐบาลไม่สามารถผลักดันกฎหมายล้มละลายให้ผ่านรัฐสภาแล้ว รัฐบาลย่อมประสบปัญหาในแง่ความน่าเชื่อถือ (Credibility) ที่มีต่อการรักษาพันธสัญญา (Commitment) ในการดำเนินนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจทั้งต่อสาธารณชนไทย ทุนต่างชาติ และ IMF ดังนั้น จึงคาดหวังได้ยากว่า รัฐบาลจะยอมเปลี่ยนทิศทางของนโยบายแบบหน้ามือเป็นหลังมือโดยยอมรับข้อเรียกร้องทุกประการจากฝ่ายวุฒิสภา เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ววุฒิสมาชิกจึงมีแรงจูงใจที่จะประนีประนอมกับรัฐบาล

⁸ กลุ่มทุนการเงินนั้นมีประสบการณ์ยาวนานในการต่อรองเชิงนโยบายกับรัฐบาลไทยนับตั้งแต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดเป็นต้นมา กลุ่มนี้ประสบความสำเร็จมาโดยตลอดในการผลักดันข้อเรียกร้องของตนให้กลายเป็นข้อบัญญัติใน พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ทุกฉบับ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึง พ.ศ. 2535 อิทธิพลทางนโยบายของกลุ่มทุนการเงินนั้นมีมาก ถึงระดับที่ว่า หากร่างข้อบัญญัติใดๆใดที่ร่างโดยขุนนางนักวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มทุนนี้แล้ว กลุ่มทุนกลุ่มนี้สามารถจะทำ 'แท้ง' ร่างดังกล่าวได้สำเร็จ ดังเช่นร่าง พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ ร่าง พ.ร.บ.สถาบันประกันเงินฝากในช่วง พ.ศ. 2522-2526 (ดูรายละเอียดใน Apichat Satitniramai 2002: Chapter 6-7)

4.3 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร 1 และการแก้ไข พ.ร.บ. ล้มละลาย

ถึงแม้ว่าขบวนการชาตินิยมจะเคลื่อนไหวคัดค้านการออกกฎหมายปฏิรูปทางเศรษฐกิจทั้ง 11 ฉบับอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สามารถผลักดันร่างกฎหมายทั้ง 11 ฉบับผ่านรัฐสภาได้ โดยฉบับสุดท้ายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 คือ พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543 (กรณีขาดนัด) แต่การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโดยยึดแนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจของ IMF ของรัฐบาลชวน และการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างเชื่องช้า ทำให้ความเป็นไปได้ทางการเมืองในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาเศรษฐกิจในแนวทางนี้ต่อไปหมดลงตั้งแต่ต้นปี 2543 และเสื่อมถอยลงอย่างรวดเร็ว พร้อมกับกระแสความนิยมของสาธารณชนที่มีต่อรัฐบาลชวนที่ลดลงอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งพรรคประชาธิปัตย์แพ้การเลือกตั้ง ในเดือนมกราคม 2544 ให้แก่พรรคไทยรักไทย (Kasian Tejapira 2002: 327)

กล่าวได้ว่า การหาเสียงของพรรคไทยรักไทยนั้นยืนอยู่บนจุดขาย (Platform) 2 ประการคือนโยบายชาตินิยมและนโยบายประชานิยม ในด้านแรก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แสดงความเห็นในเดือนพฤศจิกายน 2542 ซึ่งเป็นช่วงที่การเคลื่อนไหวต่อต้านกฎหมายล้มละลายอยู่ในกระแสสูงทางการเมืองว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้คนไทย เป็นการช่วยเจ้าหนี้ต่างชาติและเป็นการประหารชีวิตทางแพ่งต่อประชาชน (ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 27 พฤศจิกายน 2542) และตอกย้ำอีกครั้งหนึ่งในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งระยะสุดท้ายในเดือนธันวาคม 2543 โดยให้สัญญาว่า หากตนได้เป็นรัฐบาลแล้วจะเปลี่ยนแปลงกฎหมาย 11 ฉบับที่ออกโดยรัฐบาลนายชวน ซึ่งเท่ากับการให้สัญญาว่า หากพรรคไทยรักไทยได้เป็นรัฐบาลแล้วจะปกป้องผลประโยชน์กลุ่มทุนในประเทศจากการรุกรานของทุนต่างชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า พรรคไทยรักไทยใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการหาเสียงโดยมี IMF และแนวทางปฏิรูปตามแบบ IMF ของรัฐบาลชวนเป็นเป้าหมายการโจมตี (Ockey 2003: 673) นอกจากนี้แล้ว พรรคไทยรักไทยยังให้สัญญาเพิ่มเติมอีกว่า จะจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งประเทศไทย (TAMC) เพื่อซื้อหนี้สินที่มีปัญหาออกจากสถาบันการเงิน ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงสมดุลของสถาบันการเงินให้อยู่ในสถานะที่จะปล่อยสินเชื่อให้แก่ระบบเศรษฐกิจได้อีกครั้งหนึ่ง อันจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อกลุ่มทุนการเงิน ในขณะที่เดียวกันก็สัญญาว่า จะจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะทางขึ้นมาดูแลธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) เป็นพิเศษ (Funston 2002: 306) ด้วยจุดขายทางการเมืองเช่นนี้เองที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับการสนับสนุนทางการเมืองโดยเปิดเผยจากทั้งกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ (CP) และธนาคารกรุงเทพ (BBL) ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง (Case 2001: 538; Kasian Tejapira 2002: 329)

ในประการต่อมา พรรคไทยรักไทยใช้นโยบายประชานิยม ซึ่งได้แก่ โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรที่มีต่อกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นเวลา 3 ปี โครงการกองทุนหมุนเวียนประจำหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และโครงการ 30 บาทรักษาทุกคน เป็นเครื่องมือหาเสียงกับกลุ่มคนชนบทและคนยากจน กล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า ทุกกลุ่มคนในสังคม ทั้งกลุ่มทุนขนาดใหญ่

ไม่ว่าจะอยู่ในภาคการเงินหรือภาคธุรกิจที่แท้จริง กลุ่มทุนขนาดเล็ก (SMEs) และผู้ยากจนทั้งในเมืองและชนบทจะได้รับประโยชน์จากนโยบายชาตินิยมและนโยบายประชานิยม หากพรรคไทยรักไทยได้เป็นรัฐบาล

ด้วยนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมผสมประชานิยมเช่นนี้เองที่ทำให้ผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างมโหฬาร และเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่นโยบายเศรษฐกิจพรรคการเมืองมีส่วนในการกำหนดชัยชนะในการเลือกตั้ง จนกระทั่งพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2544

ภายหลังจากที่พรรคไทยรักไทยจัดตั้งรัฐบาลสำเร็จแล้ว ขบวนการชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่โดยสาระสำคัญแล้วประกอบไปด้วยบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เคยเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมาย 11 ฉบับ ในยุครัฐบาลนายชวน ออกมาทวงสัญญาให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมาย (ขายชาติ) ชุดนี้เป็นระยะๆ ตลอดมา จนกระทั่งมีการชุมนุมที่สนามหลวงเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2545 ซึ่งทำให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย 11 ฉบับ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2545 โดยมีนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ประธานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรียเป็นประธานกรรมการ และมีผู้นำขบวนการชาตินิยมบางท่านเป็นกรรมการ เช่น นายสันต์ หัตถิรัตน์ นายเหวง โตจิราการ และนายสมศักดิ์ โกศัยสุข อันเป็นยุทธวิธีการเมืองของรัฐบาลในการป้องกันไม่ให้นำมวลชนเหล่านี้ออกมาเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาลอีกต่อไป โดยดึงผู้นำเหล่านี้มาเป็นกรรมการโดยตรง (Co-opted) กรรมการชุดนี้ได้แถลงผลการพิจารณาแก้ไขกฎหมายชุดนี้ให้แก่มวลชนเป็นระยะๆ แต่ก็ไม่ปรากฏข้อสรุปสุดท้ายแต่ประการใด

จากข้อมูลสาธารณะเท่าที่ปรากฏในช่วงเดือนกันยายน 2546 นั้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลทักษิณมีแนวโน้มที่จะแก้ไขกฎหมายล้มละลายไปในทิศทางที่ลดอำนาจการต่อรองของเจ้าหนี้ที่มีต่อลูกหนี้ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีล้มละลาย สาเหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะก่อนหน้านี้ที่รัฐบาลจะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดข้างต้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2545 นั้น รัฐบาลได้แต่งตั้งให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นหนึ่งในผู้นำการคัดค้านร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 เป็นประธานคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ คณะกรรมการชุดนี้เห็นว่า กฎหมายทั้ง 11 ฉบับนั้นมีบางฉบับที่สมควรแก้ไข แต่คณะกรรมการชุดนี้แก้ไขเองเพียงหนึ่งฉบับคือ พ.ร.บ.ล้มละลาย (มติชน ฉบับวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545) และผ่านขั้นตอนการพิจารณาต่างๆ จนกระทั่งผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ 7 และรอที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 12 กันยายน 2546 และประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 15-17 กันยายน 2546) ในร่างแก้ไขพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับนี้โดยสาระสำคัญแล้วเน้นการเพิ่มอำนาจต่อรองของลูกหนี้อย่างชัดเจน 2 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง การแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการปลดออกจากสภาพล้มละลายของบุคคลธรรมดา ทั้งในส่วนที่เป็นการปลดโดยอำนาจของศาลก่อนครบกำหนดเวลา 3 ปี (ร่างมาตราที่ 7-9) และการปลดแบบอัตโนมัติเมื่อครบกำหนดเวลา (ร่างมาตรา 10) ซึ่งเป็นการแก้ไขไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ล้มละลายมาก

ยิ่งขึ้น สอง ให้สิทธิในการอุทธรณ์เพิ่มขึ้น ทั้งในกระบวนการล้มละลายและกระบวนการฟื้นฟู (ร่างมาตรา 11)

สาระหลักของการแก้ไขข้างต้นปรากฏต่อมาเป็นข้อบัญญัติในกฎหมาย 2 ฉบับคือ พ.ร.บ.ล้มละลาย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2547 และ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลล้มละลาย (ฉบับที่ 2) ซึ่งเป็นกฎหมายเมื่อ ตุลาคม 2547 อันมีรายละเอียดดังนี้

(1) การปลดออกจากสภาพบุคคลล้มละลาย⁹

หลักการของการพ้นจากสภาพล้มละลายนั้น เดิม (พ.ร.บ.ฯ พ.ศ. 2483 ส่วนที่ 10 มาตรา 68-81) ทำได้ทางเดียวคือ การร้องต่อศาลให้ปลดออกเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นบุคคลล้มละลายสุจริตหรือทุจริต พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 พ.ศ. 2542 (มาตรา 35) เพิ่มเติมช่องทางใหม่คือ ให้บุคคลล้มละลายสามารถพ้นจากสภาพล้มละลายได้โดยอัตโนมัติเมื่อครบ 3 ปี เว้นแต่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต แต่ในช่วงก่อน 3 ปี ผู้ล้มละลายสุจริตก็ยังคงสามารถร้องขอต่อศาลตามส่วนที่ 10 ของ พ.ร.บ.ล้มละลาย พ.ศ.2483 ได้ เช่นเดิม พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 แก้ไขให้การถูกปลดทำได้ง่ายขึ้นมากโดยลดการใช้ดุลยพินิจของศาลลง จากเดิม (มาตรา 71 พ.ศ. 2483) ที่ศาลอาจจะสั่งได้ 4 กรณีคือ ให้ปลด ไม่ให้ปลด สั่งให้งดการปลดไว้ภายในเวลาที่กำหนด หรือให้ปลดโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยศาลอาจพิจารณาพฤติกรรมของผู้ร้องประกอบด้วย ซึ่งกฎหมายได้วางหลักการพิจารณา “ข้อเท็จจริง” ประกอบพฤติกรรมไว้ในมาตรา 72-75¹⁰ ดังนั้น ผู้ที่ชำระหนี้ไปแล้วมากกว่า 50 % ก็อาจจะไม่ได้รับการปลดจากศาลก็ได้ ในขณะที่พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 (มาตรา 8) กำหนดให้ศาลต้องสั่งปลดเท่านั้น หากผู้ร้องขอได้ชำระหนี้ไปแล้วมากกว่า 50 %

พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 ทำให้การพ้นจากสภาพล้มละลายเป็นไปได้ง่ายขึ้นมาก แม้ในกรณีที่เป็นผู้ล้มละลายทุจริต¹¹ กล่าวคือ เดิมนั้นบุคคลล้มละลายทุจริตต้องรอให้เวลาผ่านไปอย่างน้อย 5 ปี และต้องมีเหตุผลพิเศษด้วย จึงจะทำคำร้องขอปลดต่อศาลได้ ศาลจะใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งได้ตามมาตรา 72-75 หากศาลสั่งไม่ปลดแล้ว บุคคลล้มละลายทุจริตก็ยังไม่สามารถถูกปลดโดยอัตโนมัติตามมาตรา 35 ของ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ได้อีกด้วย แต่ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 แบ่งประเภทบุคคลล้มละลายที่ “ไม่สุจริต”¹² ออกเป็น 3 แบบคือ หนึ่งเคยถูกพิพากษาให้ล้มละลายมาก่อนแล้ว สองบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน สามบุคคลล้มละลายทุจริตอื่นๆที่ไม่ใช่ประเภทสองข้างต้น กฎหมายใหม่นี้กำหนดให้บุคคลประเภทที่หนึ่งถูก

⁹ มาตราที่ 7 ถึง 10 ของพ.ร.บ.ฯ ฉบับที่ 7

¹⁰ เป็นไปได้ง่ายที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ปลดตาม “ข้อเท็จจริง” ในมาตราเหล่านี้เช่น มาตรา 73 วงเล็บ 3—“บุคคลล้มละลายได้ยื่นทำการค้าขายต่อไปอีก โดยรู้อยู่แล้วว่าไม่สามารถจะชำระหนี้ได้” โดยมาตรา 74 กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าพฤติกรรมใดถือได้ว่าเข้าข่ายข้างต้นเช่น วงเล็บ 2 กำหนดว่า “...ในวันหนึ่งวันใดก่อนล้มละลาย บุคคลล้มละลายมีทรัพย์สินไม่พอกับหนี้สินและ...”

¹¹ มาตรา 10—ให้เพิ่มมาตรา 81/1 81/2 81/3 81/4 ในพ.ร.บ.ล้มละลาย พ.ศ. 2483

¹² ดังนั้นจึงไม่ถูกปลดโดยอัตโนมัติหลังครบกำหนด 3 ปี

ปลดจากสภาพล้มละลายโดยอัตโนมัติเมื่อครบ 5 ปี ในขณะที่บุคคลประเภทที่สองและที่สามจะถูกปลดเมื่อครบ 10 ปี แต่สำหรับบุคคลประเภทที่สามจะทำคำร้องขอปลดต่อศาลเมื่อผ่านไป 5 ปีก็ได้ ดังนั้นแม้กระทั่งบุคคลล้มละลายทุจริตไม่ว่าประเภทใดก็ตามย่อมได้ประโยชน์โดยตรงจากการแก้กฎหมายครั้งนี้ ซึ่งก็คือหลักประกันว่า บุคคลประเภทใดๆก็ตามจะอยู่ในสภาพการล้มละลายสูงสุดเพียง 10 ปี อันเป็นการเพิ่มประโยชน์อย่างมากแก่บุคคลล้มละลายทุจริตโดยเฉพาะบุคคลในประเภท 2 และ 3 ซึ่งในทางปฏิบัติเดิมนั้น โอกาสในการถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายโดยการร้องขอต่อศาลนั้นเป็นไปได้ยากมากและมีความไม่แน่นอนสูง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่า อะไรคือเหตุผลพิเศษในการขอปลดของลูกหนี้ทุจริต

สมควรกล่าว ณ ที่นี้ด้วยว่า ในขั้นตอนการร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 นั้นมีความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์เป็นประธานกับกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม ฝ่ายหลังแย้งว่า ในกรณีบุคคลล้มละลายทุจริตนั้นไม่สมควรที่จะได้รับการปลดโดยอัตโนมัติ แต่ควรจะให้ปละยให้เป็นดุลยพินิจของศาลต่อไปเช่นเดิม แต่ฝ่ายแรกไม่รับความเห็นนี้ โดยอ้างเทียบเคียงกับโทษทางอาญาในกรณีที่บุคคลทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยเจตนาว่า เมื่อได้รับโทษครบกำหนดแล้วก็ควรให้โอกาสในการตั้งต้นใหม่ หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า ร่างของกระทรวงยุติธรรมโดยรวมๆ นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ล้มละลายน้อยกว่าร่างของชุดนายมีชัย¹³

เป็นที่น่าสังเกตว่า การผลักดันกฎหมายใหม่นี้มีขึ้นทั้งๆที่ผลกระทบจากการมีหลักการปลดออกจากสภาพล้มละลายโดยอัตโนมัตินั้นเริ่มเป็นที่ประจักษ์แก่สังคมมากขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีของนายสนธิ ลิ้มทองกุล เจ้าของกลุ่มหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ซึ่งถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายในเดือน พฤศจิกายน 2543 จากหนี้มูลค่า 11.07 พันล้านบาท แต่เจ้าหน้าที่ยึดทรัพย์สินของนายสนธิมาเพื่อใช้ชำระหนี้ได้เพียง 13.04 ล้านบาทเท่านั้น ในขณะที่เขาจะถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายตามกฎหมายในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถยึดทรัพย์สินเพิ่มเติมมาชำระหนี้ได้อีกต่อไป เพราะเมื่อถูกปลดจากสภาพล้มละลายแล้วสภาพความเป็นหนี้สินก็จะสิ้นสุดลงด้วย หรือในกรณีของนายสุเทพ บุญกุล จากกลุ่มสตาร์บัคส์ที่มีหนี้ 2.6 พันล้านบาท แต่เจ้าหน้าที่ยึดสินทรัพย์ของเขาได้เพียง 700 ล้านบาท และถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายใน พ.ศ. 2547 (*The Nation*, November 19, 2003) เป็นที่ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่จากสถาบันการเงินต่างๆเป็นผู้เสียหายจากข้อบัญญัติข้อนี้ เพราะช่วงเวลาเพียง 3 ปีนั้นไม่เพียงพอแก่การติดตามสินทรัพย์ลูกหนี้ สิ่งที่สำคัญกว่านี้ก็คือ ในท้ายที่สุดแล้วรัฐจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระความเสียหายของสถาบันการเงินตามมาตราการค้าประกันเงินฝากและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินซึ่งกำหนดขึ้นใน พ.ศ. 2540

¹³ เรื่องเสรีที่ 95-96/2546 “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.... หน้า 6

(2) การเพิ่มสิทธิการอุทธรณ์

พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 ในมาตรา 11 ให้ยกเลิกมาตรา 90/79 ที่บัญญัติขึ้นโดย พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ในขณะที่นำเอาข้อความบางส่วนในมาตราข้างต้นไประบุไว้ในพ.ร.บ.จัดตั้งศาลล้มละลายฉบับที่ 2 ในมาตรา 3 อันเป็นการแก้ไขมาตรา 24 ของ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลล้มละลายฉบับที่ 1 ซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในที่นี้ดังต่อไปนี้คือ การอุทธรณ์จะทำได้แต่เพียง 5 กรณีเท่านั้นคือ

- (1) คำพิพากษายกฟ้อง หรือคำสั่งยกคำร้องหรือคำร้องขอให้ล้มละลาย
- (2) มีคำสั่งยกคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ
- (3) มีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้
- (4) มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด
- (5) คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

ซึ่งมีผลต่อทั้งคดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการ ดังนี้

(ก) ต่อคดีล้มละลาย เมื่อเทียบกับสถานการณ์ก่อนการแก้ไขกฎหมายในปี 2547 แล้ว การอุทธรณ์ในคดีล้มละลายทำไม่ได้เลย เพราะมาตรา 90/79 นั้นระบุให้ใช้กับคดีฟื้นฟูกิจการเท่านั้น ดังนั้น มาตรา 24 จึงเป็นการเพิ่มสิทธิการอุทธรณ์ให้แก่คู่ความในคดีล้มละลายอีก 4 กรณี (ยกเว้น (2) ซึ่งใช้ในคดีฟื้นฟูกิจการเท่านั้น)

แม้ว่าการแก้ไขข้างต้นจะไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นการเพิ่มประโยชน์ให้แก่ลูกหนี้ข้างเดียว¹⁴ ดังเช่นประเด็นการฟื้นสภาพความล้มละลายก็ตาม แต่เป็นที่แน่นอนว่า กระบวนการพิจารณาคดีจะต้องยืดเยื้อขึ้นอีกเป็นอย่างมาก หากคู่ความใช้สิทธิการอุทธรณ์ โดยเฉพาะกรณี (5) ที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้อง ซึ่งครอบคลุมกรณีต่างๆ จำนวนมาก และเมื่อพิจารณาประกอบกับสถิติคดีล้มละลายในปัจจุบันที่ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อันทำให้คดีค้างการพิจารณาเพิ่มตามไปด้วยแล้ว กฎหมายใหม่ย่อมมีผลซ้ำเติมความสามารถของศาลล้มละลายในการพิจารณาคดี ดังนั้น สิทธิที่อาจถูกโยกย้ายเข้าสู่กระบวนการผลิตใหม่ย่อมทำได้ช้าลง และมีผลต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจในที่สุด

(ข) ต่อคดีฟื้นฟูกิจการ สิทธิในการอุทธรณ์ตามวงเล็บ 2, 3 และ 4 นั้นมีอยู่แล้วในพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ส่วนสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งตามวงเล็บ 5 นั้นเป็นสิทธิที่เพิ่มขึ้นใหม่ ซึ่งครอบคลุมกรณีต่างๆ จำนวนมากเช่นเดียวกับคดีล้มละลายและย่อมมีผลให้คดีถึงที่สุดช้าลง

โดยสรุปแล้วสาระสำคัญของการแก้ไข พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 นั้นมีเพียง 3 ประเด็นเท่านั้นคือ

¹⁴ วงเล็บ 1 เป็นการเพิ่มสิทธิการอุทธรณ์ให้แก่เจ้าหนี้ข้างเดียวเท่านั้น

(1) เปิดโอกาสให้ลูกหนี้ล้มละลายสุจริตถูกปลดออกจากสภาพล้มละลายง่ายขึ้นในช่วงเวลา ก่อนครบกำหนดปลดโดยอัตโนมัติ โดยลดการใช้ดุลยพินิจของศาล

(2) ลูกหนี้สุจริตไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตามจะถูกปลดโดยอัตโนมัติในเวลาไม่เกิน 10 ปี ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้เป็นการให้ประโยชน์โดยตรงแก่ลูกหนี้ฝ่ายเดียว

(3) เพิ่มสิทธิการอุทธรณ์แก้คู่ความ ทั้งในคดีล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ

กฎหมายล้มละลายฉบับที่ 7 นี้มีสาระสำคัญเป็นไปตามการแก้ไขกฎหมายที่ร่างโดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภาทุกประการ นายมีชัยนั้นเป็นหนึ่งในผู้นำการคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ล้มละลาย ฉบับที่ 5 และมีความเห็นมาโดยตลอดว่า กฎหมายล้มละลายฉบับที่ 5 ให้อำนาจการกำกับหนี้แก่เจ้าหนี้ มากเกินสมควร ในขณะที่ประเด็นอื่นๆของกฎหมายที่ดำรงอยู่ซึ่งได้รับการวิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าไม่มีความเหมาะสม เช่น เกณฑ์ที่ศาลควรจะใช้ในการวินิจฉัยว่า อะไรคือ “สภาพหนี้สินล้นพ้นตัว” นั้นกลับไม่มีการแก้ไข¹⁵ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดเมื่อในเกือบทันทีที่ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 มีผลบังคับใช้นั้น ทางราชการเริ่มต้นร่างแก้ไขกฎหมายล้มละลายอีกครั้งหนึ่ง และประเด็นแห่งความขัดแย้งเดิมๆ เช่น ความรับผิดชอบของผู้ค้ำประกันก็ถูกนำมาถกเถียงกันอีกครั้งหนึ่งในหน้าหนังสือพิมพ์เมื่อเดือนสิงหาคม 2547 เป็นต้น ดังนั้น ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของการผลักดันการกฎหมายล้มละลายฉบับที่ 7 จึงมีเพียงหนึ่งเดียวคือ การเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ลูกหนี้

คำถามที่น่าสนใจ ณ จุดนี้คือ ทำไมรัฐบาลทักษิณ 1 จึงแก้ไขกฎหมายสวนทางกับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยทำตามสัญญาหาเสียงตามนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่ให้ไว้แก่กลุ่มทุนภายในประเทศ

กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว รัฐบาลทักษิณก็คือ รัฐบาลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มทุนส่วนกลางขนาดใหญ่นั่นเอง นักวิชาการต่างๆ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า “รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลโดยธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อธุรกิจขนาดใหญ่” (Wingfield 2002: 286) เช่นเดียวกับ Kasian Tejapira (2002: 339) และ Hewison (2003: 5-9) ที่เห็นว่า พรรคไทยรักไทยเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนไทยขนาดใหญ่ที่ได้อุดหนุนวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และมีความจำเป็นที่ต้อง ‘ยึด’ อำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้ง เพื่อใช้อำนาจรัฐปกป้องธุรกิจของตนจากกระแสการปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ภายใต้แนวทางของ IMF และ World Bank นอกจากการปกป้องตนเองจากการแข่งขันตามแนวทางเสรีนิยมใหม่แล้ว อำนาจอธิปไตยยังอาจถูกใช้ไปในทิศทางที่ให้การสนับสนุน/ส่งเสริม หรือให้อภิสิทธิ์แก่กลุ่มตน และพวกพ้อง โดยเฉพาะในแง่การสร้าง/กำหนด กฎ กติกา (สถาบัน) และ/หรือ นโยบายที่เอื้อประโยชน์

¹⁵ สมควรกล่าวด้วยว่า ในขั้นตอนการร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 ร่างแรกๆของกระทรวงยุติธรรมนั้น มิได้มีประเด็นการแก้ไขเพียง 2 ประเด็นหลักเท่านั้น แต่กรรมการกฤษฎีกาชุดนายมีชัยเลือกที่จะแก้ไขเฉพาะประเด็นข้างต้นเท่านั้น โดยอ้างว่าเป็นประเด็นที่เร่งด่วนกว่าประเด็นอื่นๆ

แก้กันได้อีกด้วย (Baker 2005: 112-113) กล่าวในรายละเอียดแล้ว อาจสรุปได้ว่ากลุ่มทุนไทยขนาดใหญ่ที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทยนั้นประกอบด้วยกลุ่มดังต่อไปนี้คือ

1. กลุ่มธุรกิจโทรคมนาคม ประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจชินคอร์ปอเรชั่น (Shin Corporations) ของครอบครัวนายภักทักษิณ กลุ่มทรู (True หรือ Telecom Asia เดิมของตระกูลเจียรวนนท์ กลุ่มจัสมิน (Jasmine-TT&T) ของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก และกลุ่มเอ็มลิงค์เอเชีย (M-Link Asia) ของนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาวของนายกรัฐมนตรี

2. กลุ่มธุรกิจบันเทิง-สื่อบันเทิง ประกอบด้วยบริษัท ITV ของกลุ่มชินคอร์ป กลุ่มบีอีซี เวิลด์ (BEC World) ของตระกูลมาลีนนท์ กลุ่มแกรมมี่ (Grammy Entertainment) ของตระกูลดำรงชัยกุล และกลุ่มอาร์ เอส โปรโมชัน (RS Promotions)

3. กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มไทยน็อกซ์ (Thai Nox) ของนายประยุทธ์ มหากิจศิริ กลุ่มยานยนต์ไทยรุ่งเรืองของตระกูลจิ่งรุ่งเรืองกิจ และกลุ่มสุราของนาย เจริญ สิริวัฒนภักดี จากรายชื่อกลุ่มธุรกิจต่างๆ ข้างต้น¹⁶ จะเห็นได้ชัดเจนว่าทั้งหมดมีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ

(1) เป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ระดับต้นๆ หรือใหญ่ที่สุดของประเทศ

(2) ส่วนใหญ่ของกลุ่มธุรกิจข้างต้นต่างเป็นธุรกิจที่ต้องอาศัยใบอนุญาต/สัมปทานจากภาครัฐ และกฎกติกาการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นอุปสรรค ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการประกอบธุรกิจ

กล่าวในแง่องค์ประกอบของกลุ่มทุนข้างต้นที่อาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มทุน “วงใน” (Inner Circle) ของรัฐบาลทักษิณ นี่คือการปรากฏการณ์ใหม่ของเศรษฐศาสตร์การเมืองไทย ในแง่มุมที่ว่า นักธุรกิจชั้นนำระดับชาติผันตัวเองเข้าสู่การเป็นนักการเมืองเต็มรูปแบบ ซึ่งต่างจากในอดีตที่นักธุรกิจชั้นนำจะเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนหรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองอาชีพไม่ว่าจะเป็นนักเลือกตั้งหรือทหารอยู่หลังจาก

วิกฤตเศรษฐกิจและรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ต่างมีส่วนอย่างสำคัญที่เปิดโอกาสให้นายทุนชั้นนำไม่ต้องอยู่หลังฉากอีกต่อไป กล่าวอย่างรวบรัดแล้ว วิกฤตเศรษฐกิจทำลายนายทุนไทยไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนายธนาคารซึ่งเคยทรงอิทธิพลทางการเมืองมาช้านาน ในขณะที่กลุ่มชินคอร์ปไม่เพียงแต่รอดพ้นวิกฤติได้เท่านั้น หากกลับเข้มแข็งขึ้นมาก¹⁷ ดังนั้นจึงมีฐานทุนที่จะเข้าสู่สนามเลือกตั้ง หากเอื้อรายงานข่าวบางแห่งจะต้องใช้เงินถึง 6-7 พันล้านบาท (เกษียร เตชะพีระ 2547: 184) ในขณะที่นายทุนอื่นต้องจมปลักอยู่กับการแก้ปัญหาหนี้สิน

¹⁶ เรียบเรียงขึ้นจาก เกษียร เตชะพีระ (2547: 140) และ Ukrit Pathmanand (2005b: 218-225)

¹⁷ ดูข้อกล่าวหาที่มีต่อกลุ่มชินในแง่ที่ไม่ประสบความสำเร็จในการขาดทุนจากการลดค่าเงินบาท เพราะทราบข่าววงในล่วงหน้าได้ใน Ukrit Pathmanand (2005a: 42-43)

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และกฎหมายเลือกตั้งต่างมีกฎกติกาที่เข้าข้างพรรคขนาดใหญ่ (Size Bias)¹⁸ จากการคำนวณเบื้องต้นของอัมมารพบว่า หากใช้กฎการเลือกตั้งแบบในอดีตแทนที่จะใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 และคำนวณจากสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกในปี 2544 พรรคไทยรักไทยจะได้รับจำนวน ส.ส. ในปี 2544 น้อยลงถึง 42 ที่นั่ง¹⁹

จากทั้ง 2 เหตุการณ์ในปี 2540 ทำให้ เกษียร เตชะพีระ (2547:173) สรุปว่า อดีตว่าด้วยขนาดของพรรคแปรไปเป็นอดีตว่าด้วยขนาดของทุน ทำให้รัฐบาลทักษิณ 1 ถูกครอบงำด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ระดับชาติ แทนที่จะเป็นรัฐบาลผสมของนายทุนถูกรับเป็นหลักอย่างเช่นในอดีต และเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่า รัฐบาลนี้ไม่มีตัวแทนจากกลุ่มทุนการเงินอยู่ในคณะรัฐมนตรีเลย ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลประชาธิปไตยที่มี นายสุภชัย พานิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นตัวแทนจากกลุ่มทุนการเงิน หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real Sector) ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายล้มละลายไปในทิศทางที่เพิ่มประโยชน์ให้แก่ลูกหนี้จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นฐานทางการเมืองของรัฐบาลนั่นเอง

5. สรุป

เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยอุบัติขึ้นในปี 2540 วิกฤตการณ์นี้ได้ทำลาย “ทุน” ในงบดุลการเงินขององค์กรธุรกิจลงเป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) จำนวนมหาศาล แก่สถาบันการเงิน จนมีผลซ้ำเติมวิกฤตของระบบสถาบันการเงิน เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เลือกที่จะแก้ปัญหาทั้งสองด้วยการอิงกลไกตลาด (Market Approach) ตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ของ IMF รัฐบาลจึงจำเป็นต้องสร้างโครงสร้างแรงจูงใจให้องค์กรธุรกิจปรับเปลี่ยนงบดุลทางการเงินและภาคสถาบันการเงินทำการแก้ปัญหานี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น การประนอมหนี้ หรือการแปลงหนี้ให้เป็นทุนแก่กิจการที่ยังมีความเป็นไปได้ในทางธุรกิจ และบังคับให้กิจการที่หมดอนาคตออกจากตลาด โดยการขายทอดตลาดสินทรัพย์ของกิจการนั้นๆ มาชำระหนี้ที่มีอยู่ แต่อุปสรรคที่สำคัญในเวลานั้นก็คือ การที่กรอบกฎหมายล้มละลาย พ.ศ. 2483 รวมทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ใช้ในการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ยังไม่เหมาะสมอยู่มาก เช่น พ.ร.บ.ล้มละลาย พ.ศ. 2483 ไม่มีข้อบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการ หรือการที่กระบวนการบังคับหนี้ต้องใช้เวลานานนับ 10 ปี เป็นต้น กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบกฎหมายไทยก่อนที่จะมีการแก้ไขใน พ.ศ. 2541 นั้น ไม่เพียงพอในการเป็นเครื่องมือของเจ้าหนี้ที่จะใช้บังคับหนี้จากลูกหนี้ได้ ดังนั้น รัฐบาลนายชวน จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายชุดดังกล่าวเพื่อปรับโครงสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหนี้มี

¹⁸ ดูรายละเอียดใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (2546)

¹⁹ จากการวิเคราะห์ของ ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา

อำนาจในการบังคับนั้นมากขึ้น การทำเช่นนี้ย่อมทำให้ฝ่ายลูกหนี้เสียประโยชน์อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า ฝ่ายลูกหนี้ซึ่งมีตัวแทนอยู่ในวุฒิสภาเคลื่อนไหวต่อต้านการเปลี่ยนแปลงกฎหมายชุดดังกล่าว โดยร่วมเป็นพันธมิตรกับกลุ่มต่างๆจากประชาสังคม (Civil Society) กลุ่มประชาสังคมเหล่านี้โดยสละสำคัญแล้วประกอบด้วยคน 2 กลุ่มคือ

(1) พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ความมั่นคงในการทำงานถูกทำลายด้วยกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายที่รัฐจะใช้ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป

(2) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและเหล่าปัญญาชนของกลุ่มที่เห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ของ IMF นั้นเปิดโอกาสให้แก่ทุนต่างชาติเข้าครอบงำเศรษฐกิจไทย กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว ฐานทางการเมืองของคนกลุ่มนี้ก็คือสาธารณชนคนชั้นกลางในภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจถูกสั่นคลอนจากวิกฤตการณ์อย่างรุนแรง ดังนั้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพันธมิตรนี้ที่ใช้อุดมการณ์ชาตินิยมทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ จึงประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งต่อสาธารณชน

กลุ่มวุฒิสมาชิกที่เป็นตัวแทนของลูกหนี้ได้ฉกฉวยโอกาสทางการเมืองที่ในด้านหนึ่งกระแสชาตินิยมขึ้นสูงและความเชื่อถือ (Credibility) ของสาธารณชนที่มีต่อรัฐบาลนายชวนลดลง จากเรื่องข้อกล่าวหาในหลายกรณีของสมาชิกคณะรัฐมนตรี รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจที่ไม่ฟื้นตัวเข้าต่อรองกับรัฐบาล ให้ได้ข้อบัญญัติของร่าง พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 ที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้มากขึ้น ชัยชนะสำคัญที่สุดของวุฒิสมาชิกกลุ่มนี้คือ การเพิ่มข้อบัญญัติที่ว่า บุคคลธรรมดาที่ถูกศาลพิพากษาให้กลายเป็นบุคคลล้มละลายแล้วจะหลุดพ้นจากสภาพล้มละลายภายในเวลา 3 ปีโดยอัตโนมัติ ซึ่งหมายความว่าบุคคลดังกล่าวจะหลุดพ้นจากสภาพหนี้สินทั้งปวงไปด้วย ไม่ว่าในเวลา 3 ปีนั้น ตนจะได้ชำระหนี้ไปแล้วมากน้อยเพียงใด ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งก็คือ ในทางสาธารณะแล้ววุฒิสมาชิกเหล่านี้อ้างว่าข้อกำหนดในหนังสือแสดงเจตนาฉบับที่ 4 และ 5 ที่สุดท้ายกลายมาเป็นข้อบัญญัติต่างๆ ของ พ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 5 นั้นเป็นการ ‘ขายชาติ’ แต่ในสาระสำคัญของการต่อรองระหว่างวุฒิสมาชิกกลุ่มนี้กับรัฐบาลแล้วไม่ปรากฏเลยว่า วุฒิสมาชิกเหล่านี้ได้คัดค้านข้อกำหนดดังกล่าวในเชิงหลักการแต่อย่างใด

กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว การต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันในครั้งนี้นั้นเป็นการต่อสู้อยู่ระหว่างฝ่ายเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ซึ่งมี IMF กลุ่มทุนต่างประเทศเป็นผู้สนับสนุน กับฝ่ายลูกหนี้ซึ่งเป็นกลุ่มทุนภายในประเทศจากภาคธุรกิจที่แท้จริงเป็นหลัก รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ในประชาสังคมที่นำโดยองค์กรพัฒนาเอกชน

ณ ปัจจุบันคงกล่าวได้ว่า การต่อสู้เพื่อกำหนดกฎกติกาอย่างเป็นทางการที่ใช้ในการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ นั้น รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้แก้ไขกฎหมายล้มละลายไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้มากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการออกพ.ร.บ.ล้มละลายฉบับที่ 7 พ.ศ.

2547 ซึ่งเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ในทางการเมือง เนื่องจากฐานสนับสนุนทางการเมืองของรัฐบาลนั้นก็คือกลุ่มทุนขนาดใหญ่ภายในประเทศที่มาจากภาคธุรกิจที่แท้จริงนั่นเอง

จากที่อภิปรายมาทั้งหมดข้างต้น งานวิจัยนี้ขอเสนอข้อสังเกตที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศไทยอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก กรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่า ความเป็นอิสระโดยสัมพัทธ์ (Autonomy) ของรัฐไทย ในการกำหนดนโยบายนั้นอ่อนตัวลงไปอีกระดับหนึ่ง รัฐไทยไม่สามารถที่จะผูกขาดการกำหนดนโยบายไว้ในกำมือของตนแต่ฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป แม้กระทั่งในภาวะ ‘พิเศษ’ ที่รัฐไทยมีพันธะต้องทำตาม เงื่อนไขเงินกู้ที่ตนให้ไว้แก่ IMF ก็ตาม รัฐไทยกลับต้องยอมประนีประนอมกับกลุ่มพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ ดังเช่นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ภายในประเทศในยุครัฐบาลชวน หลีกภัย ทิศทางนี้ยิ่งชัดเจนมากขึ้นเมื่อพรรคไทยรักไทยขึ้นสู่อำนาจ รัฐบาลนี้ยังมีแนวโน้มที่จะทำตามความต้องการของกลุ่มทุนมากยิ่งขึ้น กล่าวในแง่แล้ว งานชิ้นนี้จึงเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สนับสนุนงานของ Anek Laothamatas (1992) ที่เห็นว่า ตัวแบบรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) นั้นหมดพลังในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยไปแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าตัวแบบรัฐพหุนิยม (Pluralist Polity) ที่เสนอว่า พลังนอกภาครัฐนั้นเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดเนื้อหาทางนโยบายของรัฐ น่าจะสอดคล้องกับสถานะของสังคมไทยในช่วงรอยต่อระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 20-21 มากกว่า

ประการที่สอง กรณีศึกษานี้สนับสนุนการตีความของ Wingfield (2002) ที่เห็นว่า ยิ่งสังคมการเมืองไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนับแต่ปี 2531 เป็นต้นมานั้น กลุ่มทุนก็ยิ่งมีบทบาทครอบงำและข้อถกเถียงกระบวนการทางการเมืองของไทยมากยิ่งขึ้น แปลว่าภายหลังกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ประเทศไทยยังไม่สามารถสร้างกระบวนการประชาธิปไตยที่กลุ่มพลังอื่นในสังคมที่ไม่ใช่กลุ่มทุนสามารถกลายเป็นพลังที่จะคานอำนาจการกำหนดนโยบายของกลุ่มทุนได้ กล่าวในแง่แล้ว ถ้าจะกล่าวว่า รัฐไทยเป็นรัฐพหุนิยมแล้ว รัฐไทยย่อมมิใช่รัฐพหุนิยมที่กลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมเป็นกลุ่มพลังที่มีความเท่าเทียม แต่เป็นรัฐพหุนิยมที่ถูกครอบงำด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ (Unequal Capitalist-Pluralist Polity) ที่พร้อมที่จะกำหนดกฎกติกาที่เป็นผลเสียแม้แต่ต่อการสะสมทุนของระบบทุนนิยมโดยรวม

ประการที่สาม ท่ามกลางความไม่เท่าเทียมของอิทธิพลในการกำหนดนโยบายนี้ อำนาจของกลุ่มทุนการเงินนั้นลดลงไปมาก ก่อนวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี 2540 นั้นกล่าวได้ว่า กลุ่มทุนการเงินเป็นผู้ชี้ชะตาความเป็นไปของทุนนิยมไทย จนกระทั่งอัมมาร สยามวาลาขนานนามช่วงเวลาตั้งแต่ 2500-2540 ว่าเป็นยุคทุนนิยมของนายธนาคาร ในขณะที่ Apichat Satitniramai (2002) ชี้ว่า อิทธิพลในเชิงเครื่องมือ (Instrumental Influence) ของการกำหนดนโยบายของทุนกลุ่มนี้นั้นไม่เคยเป็นสองรองใคร และมีอำนาจจนถึงระดับที่สามารถ ‘ทำแท้ง’ กฎหมายที่ออกโดยขุนนางนักวิชาการแห่งวังบางขุนพรหม เช่น ร่างพ.ร.บ. ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ได้ แต่เป็นที่ชัดเจนว่า อำนาจทั้งในเชิงโครงสร้าง (Structural Influence) และเชิงเครื่องมือในการต่อรองกฎหมายล้มละลายซึ่งกระทบผลประโยชน์ของทุนกลุ่มนี้โดยตรงในฐานะ

เจ้าหน้าที่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดอีกต่อไป ในแง่แล้วจึงกล่าวได้ว่า อิทธิพลของกลุ่มทุนการเงินจึงลดลง ทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับอดีตและกลุ่มทุนอื่นๆ ดังเช่นที่แสดงให้เห็นแล้วข้างต้น

บรรณานุกรม

ก. ภาษาอังกฤษ

- ADB. 2000. *Law and Policy Reform at Asian Development Bank*. Volume 1. April. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Alba, P., S. Claessens, and S. Djankov, 2003. "Thailand's Corporate Financing and Governance Structures". Policy Research Working Paper, The World Bank.
- Amara Pongsapich. 1999. "Politics of Civil Society". *Southeast Asian Affairs 1999*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 325-335.
- Ammar Siamwalla. 2001. "Picking Up the Pieces: Bank and Corporate Restructuring in Post-1997 Thailand". Paper presented at the Subregional Seminar on Financial and Corporate Sectors Restructuring in East and South-East Asia, Seoul, Korea, 30 May -1 June, 2001.
- Anek Laothamatas. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*. Boulder: Westview.
- Apichat Satitniramai. 2002. "The Rise and Fall of the Technocrats: The Unholy Trinity of Technocrats, Ruling Elites and Private Bankers and the Genesis of the 1997 Economic Crisis". Ph.D. Thesis, University of Wales, Swansea.
- Baker, C., 2005. "Pluto-populism : Thaksin and Popular Politics". In Peter Warr (ed.), *Thailand Beyond the Crisis* (RoutledgeCurzon : London), 107-137.
- Bates, R. and A. Krueger. 1993. "Generalization Arising from the Country Studies". In *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Edited by R. Bates and A. Krueger. Oxford: Blackwell, 444-472.
- Blustein, P. 2001. *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Hambled the IMF*. USA: Public Affairs.
- Case, W. 2001. "Thai Democracy, 2001: Out of Equilibrium". *Asian Survey*. XLI:3, 525-547.
- Christensen, S.R., Ammar Siamwalla, and Pakorn Vichyanond. 1997. "Institutional and Political Bases of Growth-Inducing Policies in Thailand". *Thailand's Boom and Bust: Collected Papers*. Bangkok : Thailand Development Research Institute, December 1997, 21-52.
- Far Eastern Economic Review (FEER). 1999. *Asian Yearbook 1999*. Hong Kong: FEER, 206-211.

- Funston, J. 2002. "Thailand: Thaksin Fever", *Southeast Asian Affairs 2002*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 305-325.
- Gamble, W. 1999. "Restructuring in Asia- A Brief Survey of Asia Bankruptcy Law".
www.darden.virginia.edu.
- Hewison, H. 2003. "The Politics of Neo-Liberalism: Class and Capitalism in Contemporary Thailand". Working Papers Series No. 45, May 2003, City University of Hong Kong.
- IMF. 1999a. "IMF-Supporting Programs in Indonesia, Korea and Thailand: A Preliminary Assessment". Washington DC, International Monetary Fund.
- IMF. 1999b. "Orderly and Effective Insolvency Procedures". Washington DC., International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/orderly/index.html>
- IMF. 1998. 5th *Letters of Intent*, 25 August 1998.
- IMF. 1998. 4th *Letters of Intent*, 26 May 1998.
- Kasian Tejapira. 2002. "Post-Crisis Economic Impasse and Political Recovery in Thailand: The Resurgence of Economic Nationalism", *Critical Asian Studies*. 34:3, 323-356.
- Kawai Masahiro and Takayasu Ken-ichi. 1999. "The Economic Crisis and Financial Sector Restructuring in Thailand", *Rising to the Challenge in Asia: A Study of Financial Markets: Volume 11 – Thailand*. Manila : Asian Development Bank, 37-104.
(http://www.adb.org/Documents/Books/Rising_to_the_Challenge/Thailand/default.asp#contents)
- Naruemon Thabchumpon. 1999. "Thailand: A Year of Diminishing Expectations", *Southeast Asian Affairs 1999*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 311-324.
- Ockey, J. 2003. "Change and Continuity in the Thai Political Party System", *Asian Survey*, XLIII: 4, 663-680.
- Pichit Likitkijssomboon. 2000. "The Thai Economy: Stabilization and Reforms", *Southeast Asian Affairs 2000*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 296-308.
- Piman Limpaphayom. 2001. "Thailand". In *Corporate Governance and Finance in East Asia: A Study of Indonesia, Republic of Korea, Malaysia, Philippines, and Thailand: Volume Two (Country Studies)*. Edited by Virginita Capulong, David Edwards and Juzhong Zhuang. Manila: Asian Development Bank, 229-277.
(http://www.adb.org/Documents/Books/Corporate_Governance/Vol2/default.asp#contents)
- Prudhisana Jumbala. 1998. "Thailand: Constitutional Reform Amidst Economic Crisis", *Southeast Asian Affairs 1998*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 265-291.

- Suchit Bunbongkarn. 2000. "Thailand: Farewell to Old-Style Politics?", *Southeast Asian Affairs* 2000. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 311-335.
- Suchitra Punyaratabandhu. 1999. "Thailand in 1988: A False Sense of Recovery", *Asian Survey*, XXXIX: 1, 80-88.
- Ukrist Pathmanand. 2005a. "Thaksin and Politics of Telecommunications". In Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press, 23-69.
- _____, 2005b. "Thaksin's New Political Economy Networks". In Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press, 209-247.
- World Bank. 2003. "Thailand Economic Monitor". February, Bangkok, Thailand, The World Bank.
- World Bank. 2001. "Thailand Economic Monitor". May, Bangkok, Thailand, The World Bank.
- World Bank. 2000. "Thailand Economic Monitor". July, Bangkok, Thailand, The World Bank.
- Wingfield, T. 2002. "Democratization and Economic Crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamics of Thai State". In *Political Business in East Asia*. Edited by E.T. Gomez. London: Routledge, 250-296.

ข. ภาษาไทย

- เกษียร เตชะพีระ. 2547. *บุชกับทักษิณ: ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ดุยลักษณ์ ตราฐธรรม. 2542. "รู้ซึ่ง...คดีโมโนเร่". *นิตยสารดอกเบี๋ย* ตุลาคม 2542, 149-151.
- ธานีศ เกศวพิทักษ์. 2542. "วิธีพิจารณาคดีโมโนเร่และคดีไม่มีข้อยุ่งยากที่แก้ไขใหม่ : บทบาทของศาลที่ต้องเปลี่ยนแปลง", *ดูตพาท* ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2542), 106-134.
- พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา. 2538. *หลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับการบังคับคดี*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- พิชัย นิลทองคำ. 2542. *คำพิพากษาศาลฎีกาวิธีพิจารณาความแพ่ง บังคับคดี ขอเฉลี่ยทรัพย์ การจ่ายเงิน และตารางท้ายวิแพ่ง เล่ม 15*. กรุงเทพฯ : อทตยา.
- พิชัย นิลทองคำ. 2542. *คำพิพากษาศาลฎีกาวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา บังคับคดี ยึดอายัด และร้องขอทรัพย์ เล่ม 14*. กรุงเทพฯ : อทตยา.
- พิชัย นิลทองคำ. 2541. *หลักเกณฑ์วิธีการร้องขอฟื้นฟูกิจการ*. กรุงเทพฯ : อทตยา.

- ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์. 2546. “เศรษฐศาสตร์การฟื้นฟูกิจการแบบไทย”. *มติชน*. วันที่ 20 สิงหาคม 2546.
- ไพโรจน์ วายูภาพ. 2542. *การปฏิบัติเกี่ยวกับคดีมโนสำเนาและคดีไม่มีข้อยุ่งยาก*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2546. *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่มที่ 1 – 3*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2545. *เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตการณ์ ปี 2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ.
- วรรณชัย บุญบำรุง. 2542. “การเร่งรัดการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542”, *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 29 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2542).
- วรรณธนา ชาญด้วยวิทย์ และอภิชาติ สถิตนิรามัย. 2546. “การประกันการว่างงาน”. บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ระบบประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของคนไทย: ภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 17 มิถุนายน 2546, กรุงเทพฯ.
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. 2543. *กฎหมายฟื้นฟูกิจการ*. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ, กองวิชาการ, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. 2539. “การฟื้นฟูกิจการในคดีล้มละลาย (Reorganization)”. *จุฬพาณ* ปีที่ 43, 49-53.
- สิริพันธ์ พลรบ และวรรณชัย บุญบำรุง. 2543. “การพิจารณาโดยขาดนัดกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”. *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2543), 414-415.
- สิริพันธ์ พลรบ และวรรณชัย บุญบำรุง. 2542. “การเร่งรัดวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาและคดีไม่มีข้อยุ่งยากกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”. *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 29 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2542), 426-461.
- สุธีร์ ศุภนิตย์. 2545. *หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 และ(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เอกสารจากรัฐสภา

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกรรมาธิการ. รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย(ฉบับที่...) พ.ศ. วุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย(ฉบับที่...) พ.ศ. [ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาพิจารณาด้วยเจตนาหมายนำที่ สผ 0008/324 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542].

หนังสือพิมพ์

Nation

เดลินิวส์

แนวหน้า

ไทยโพสต์

กรุงเทพธุรกิจ

ประชาชาติธุรกิจ

มติชน

สยามรัฐ

Rethinking Era : A Test of Relative structural Change after Crisis

Chawin Leenabanchong¹
 Chaityuth Panyasavatsut²

Introduction

The prime minister Thaksin Shinawatra, which took office in early of 2001, claimed on the platform during the election campaign that he has offered “Rethinking” policies to the public to win that election. He has stressed the point of departure from previous regimes, especially from Chuan’s regime through his urgent rethinking policies. Examples of these rethinking policies are the establishment of through Urban Revolving Fund for all villages; an immediately grant a grace period on interest and principle payments for 3 year for individual small farmers; the promotion of a “One village (Tambon) One product” project to enable each community to develop and market its own local products based on a traditional indigenous expertise and local know-how. Moreover, according to the government policy delivered at the National Assembly on 26 February 2001; the Prime minister Thanksin said.

*“The main priority of the government is to resolve economic problems and change the structure of production. Towards this end, the government would (1) stop the economic contraction which at present caused the social problems to the country, and (2) adjust and change country’s socio-economic structure in order to secure stability and sustainability”*³

In 2004, it has been almost 4 years under Thanksin’s regime, and nearly 7 years from 1997 economic crisis. These 2 events are rather different in nature, but may or may not posses shock to Thai economy. On one hand, the 1997 economic crisis crated a dramatic drop in the mean of most aggregate economic variable, i.e. a decline in level of GDP. However, on the other hand, the recovery in growth during the Thanksin’s regime may follow the “trend-stationary” that most macroeconomic variables are characterized. This is totally different in meaning from the change in structure which prime minister Thanksin always claimed as his successfully result.

The aim of this paper is to search for the structural change that Thanksin’s regime had made during his prime ministership. To make this point-the structural change-as unambiguous as possible, the authors use the data set of macroeconomic variables during Chuan’s regime (1997:11-2001:01) in order to compare the changes in structure which may or may not occur. Since

^{1,2} Associate professor and assistant professor, Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, Thailand. All comments should go to chawin@econ.tu.ac.th.

³ [www. Thaigov.go.th](http://www.thaigov.go.th)

Chuan's regime took office just after the 1997 economic crisis occurred in July 1997 and last before Thanksin came in, what a different in structure during Thanksin's regime (2001:02-2004:03) had made should be seen and easily to detect if both regime can be compared.

Methodology

To test for structural change, econometric procedure to test for unit roots in the presence of a structural break is usually used. Structural change can complicate the test for trends. In our context, a policy regime change can result in a structural break that makes an otherwise stationary series appear to be nonstationary. That means most of macroeconomic time series are not characterized by the presence of a unit root, and that fluctuations are indeed transitory, in contrast to what Nelson and Plosser (1982) argued.

However, unit root test with structural break that involves splitting the sample into two parts and using Dickey-Fuller test on each part faces the problem of the degree of freedom as Perron (1989) introduced a single test based on full sample which is more preferable. To summarize the idea of Perron, consider the reguession, consider the regression equation of

$$(1) \quad y_t = a_0 + \mu_1 D_p + \mu_2 D_L + a_2 t + a_1 y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta y_{t-i} + \epsilon_t$$

D_p represents a pulse dummy variable where

$$\begin{aligned} D_p &= 1 \text{ if } t = T_B + 1 \text{ (} T_B = \text{time break)} \\ &= 0 \text{ otherwise} \end{aligned}$$

D_L represents a level dummy variable where

$$\begin{aligned} D_L &= 1 \text{ if } t > T_B \\ &= 0 \text{ otherwise} \end{aligned}$$

Under null hypothesis, $\{y_t\}$ is a unit root process with one-time jump in the level of the sequence in period $t = T_B + 1$ or $a_1 = 1$ while a_2 and μ_1 equal 0. Under alternative hypothesis, a permanent one-time break in the trend ststationary model $a_1 < 1$ and $\mu_2 = 0$. Lag lengths or k values were determined using τ -test on the coefficient β_i . The value of k was selected if τ -statistic on $\beta_i > 1.60$ in absolute value. Therefore, if μ_2 is significantly different from zero at conventional levels⁴, there is a one-time change in mean level of $\{y_t\}$ at the considered time break starting from $t > T_B$. Whether $\{y_t\}$ will have an either increase or decrease in the intercept of above a_0 in (1) depends on the sign of μ_2 . Furthermore, if μ_1 is significant by different from zero, it means there is a signal for one-time change in level at that time break ($t=T_B+1$).

⁴ Critical Value 90-99% Confidence Intervals

Figure 1 shows the time series process of imports and exports. After the 1997 economic crisis exports do not show a clear drop, but imports show a sharp drop. By using model in equation (1) and set time break $T_B = 1997:07$, the structural change should be detected by considering the null hypothesis of a one-time jump in the level of both exports and imports. Since at the determined time break, the government of Thailand decided to leave fixed exchange rate regime which resulted in a devaluation in baht against major international currencies such as U.S. dollar. As a consequence, there was an extraordinary decrease in imports, a marked discontinuity in its mean around that time break. However, exports did not drop sharply as imports. Table 1 shows a result that supports the change in mean for imports is negative and significant by different from zero, for import series. That means the downward shift occurred in imports.

Table 1 : A Test of Structural Change between 1993:01-2004:03

$T_B=1997:07$	λ	T	k	a_0	μ_1	μ_2	a_2	a_1
IMPORTS	0.41	135	1	1075.34 (3.53 ^a)	48.68 (0.13)	-948.93 (-3.54 ^a)	12.91 (3.65 ^a)	0.73 (10.17 ^a)
EXPORTS	0.41	135	1	901.82 (3.49 ^a)	-74.83 (-0.29)	-237.95 (-1.84)	8.81 (3.21 ^a)	0.74 (9.65 ^a)

Notes : 1. T = number of observations

λ = proposition of observations occurred before the structural change or equal to t/T

k = lag length

2. Number in parentheses are appropriate t-statistic a, b, c are 1%, 5% and 10% significant respectively.

3. For a_0 , μ_1 , μ_2 and a_2 , the null hypothesis is equal to zero, except a_1 , the null hypothesis is equal to 1.

After the devaluation in exchange rate at 1997:07, the devaluation effect did not cause on upward shift in exports. The coefficient μ_2 in exports is not significant different from zero.

Both exports and imports exhibit trend stationary processes. Both a_2 and a_1 in both series are significantly different from zero.

At this stage, under Perron's test for structural imports and exports, both series appeared to have a trend with constant slope. Only imports exhibited a major change in level around 1997:07. Therefore, in period after devaluation, the improvement in external balance such as trade and/or current account might be a consequence from the reduction in foreign goods consumptions more than an increasing in exports

Figure 1 : Export-Import (1993-2003)

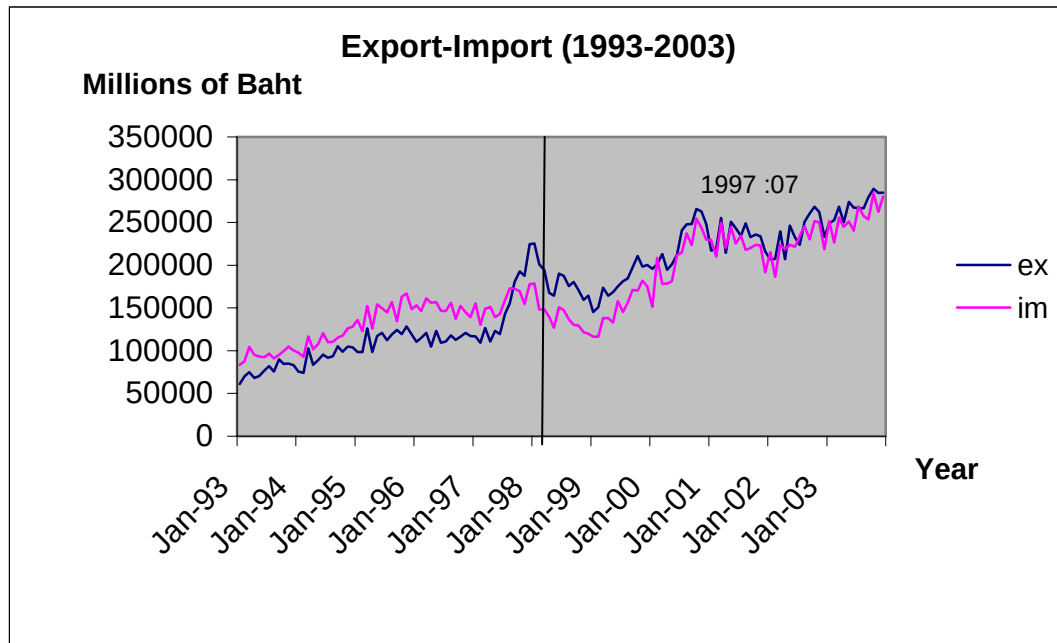
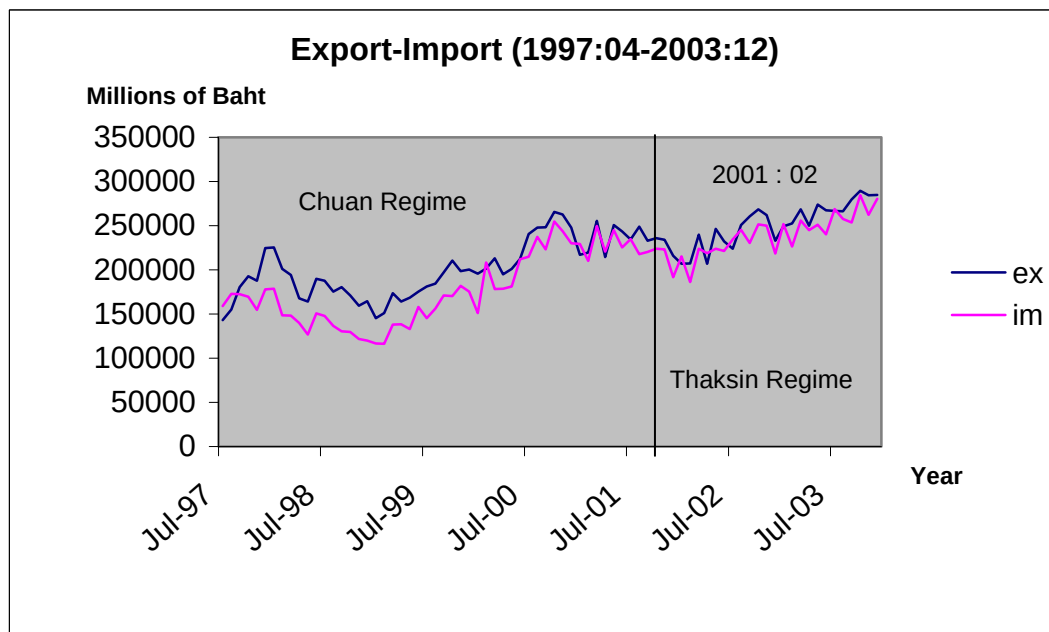


Figure 2 : Export-Import (1997:07-2003:12)



A test for Structural Change

In order to search for an empirical evidence of a structural change in Thaksin's regime, time break is set at 2001:02 which is the month that his regime officially took office. To compare for any structural changes that might occur, a formal procedure to test for unit roots in the presence of such a kind of that change as in (1) was applied. However, to be more general, it is possible to allow a change in the trend for $t \geq T_b$ and a drift in level. The authors extend (1) to include D_T to account for exchanges in the slope of the deterministic trend line as

$$(2) \quad y_t = a_0 + \mu_1 D_p + \mu_2 D_L + \mu_3 D_T + a_2 t + a_1 y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta y_{t-i} + \epsilon_t$$

where $D_T = t$ when $t \geq T_b$ and zero otherwise

The null hypothesis of no structural change in series at this time is as a_0, μ_1, μ_2, μ_3 and a_2 equal to zero, and $a_1 = 1$. structural change means there is a change in either level, drift and / or slope in the testing time series variables. Table 2 below summarizes the testing hypothesis and their critical values.

Table 2 : Summary of Perron tests for Structural Change

Model	Hypothesis	Test Statistic	Critical Value 90-99% Confidence Intervals
(1)	a_0, μ_1, μ_2, a_2 Equal to 0 $a_1 = 1$	τ τ	 3.44 – 4.34 $\lambda = 0.4$
(2)	$a_0, \mu_1, \mu_2, \mu_3, a_2$ Equal to 0 $a_1 = 1$	τ τ	 3.46 – 4.32 $\lambda = 0.5$

Data

There are 22 macroeconomic times series which can be divided into 4 groups, namely, real sector (1-6), external sector (7-12), government sector (13-19), and monetary sector (20-22) in consideration. All of series are monthly data. The period of study is ranged from the start of Chuan government (1977:11_ till present (2004:03) with time break at 2001:02 which the Thaksin government took his office. Therefore, both of regimes contain nearly the same length of time, 39 samples for the Chuan and 37 samples for Thaksin regime.

Since GDP data in Thailand is reported on yearly and quarterly basis, GDP series is not long enough for this test, thereby not including in this test. Table A1 in appendix shows the name and unit of measure for all time series in used.

Econometric Results

Table 3 reported the results of these time. With a testing model which allow for both changes in slope (rate of growth) and intercept (either a permanent change or one-time change in level) of the series to take place simultaneously, a change in level does not appear in government sector at all. However, most of the series in each sector contain a change in slope with positive sign. As null hypothesis for a_2 were rejected more than a_1 , all of the series seem to contain “trend” but less in stationary. Trend stationary series appear most in real and monetary sector as a_2 and a_1 simultaneously reject null hypothesis, but few in government sector. The series that have a change in level show a shift down in each level as all significance coefficients have negative sign. With a shift down in level and a plus sign in significance coefficients of the slope (μ_3), we may interpret that there is a recovery after a crash at the specific time break of that series. On the otherway, a minus sign of μ_3 may interpret for a slow down in recovery rate.

What’s new? : A Policy Evaluation

One of the major achievement ; which always claimed by Thaksin’s regime, is the revival in export which results in the early payment than the original schedule in the debt from IMF and it’s multinational debtors. Are there any structural changes in Thailand export and import in Thaksin’s era?

According to the result from table 2, both series faced a confirmed shift down in level, but did not follow by different growth path after time break in 2001:02. This may imply the decline in export and import in Thaksin’s era since dummy variables (D_T) is equal to 1 when $T_B \geq 2001:02$ and zero otherwise. Hence, mean level will decrease due to the minus sign of μ_3 coefficient will deduct a_0 value in both export and import series. However, strong trend stationary character in both series will make these series rise upward even there is a sudden change (crash) in the level followed by the same growth path.

This result might contradict to the common perception of both series. Further investigation in structure show that the diversity of export and import as ranking in top 6 export and import goods before and after crisis in 1997 did not have any different, as shown in Figure 3-6. When testing model as equation (2) was again applied to top 6 export and import good series in order to detect any a sudden change in the level followed by a different growth path, table 3-4 present empirical results. Most of the series did not confirm for any change in level or growth path in Thaksin period compared with preceded Chuan period. Export oriented policy still relies on primary product such as vehicles, integrated circuits or computer and parts are belong to foreign investors which used Thailand as a assemble plant. On the contrary, Thailand did not change much on the dependent on the same import items. Import substitute policy for inputs, or outputs used in production process are the same as a decade ago.

An effect of exchange rate devaluation on import in 1997, as figure 1 and 2 shown, is a main reason to explain the early than original schedule payment for IMF led secure package loan. A sharp reduction in import after 1997:07 was quite clearly improved Thailand's trade balance. An accumulation of reserves from trade surplus during Chuan period help Thaksin regime in repaying these external debt. Switching effect to used local goods rather than foreign good works well in Chuan period, but it is going to loose in Thaksin period as a gap in trade surplus narrowed down. Stimulating policies such as easy credit policies or quasi-fiscal stimulus programs support consumption as an engine of growth in recovery Thai economy in Thaksin period

Table 3 : $y_t = a_0 + \mu_1 D_P + \mu_2 D_L + \mu_3 D_T + a_2 t + a_1 y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta y_{t-i} + \epsilon_t$

T _B = 2001:02	a ₀	t-stat (a ₀)	μ ₁	t-stat (μ ₁)	μ ₂	t-stat (μ ₂)	μ ₃	t-stat (μ ₃)	a ₂	t-stat (a ₂)	a ₁	t-stat (a ₁)
1. CPI	23.88	4.69 ^a	0.49	1.49	0.09	0.67	0.01	2.38 ^b	0.01	1.99 ^b	0.76	14.74 ^a
2. Core-CPI	20.59	6.89 ^a	-0.12	-0.76	0.22	3.05 ^a	-0.01	-2.16 ^b	0.01	2.62 ^a	0.79	26.39 ^a
3. Manu.Index	37.87	3.87 ^a	3.09	1.04	-5.35	-3.05 ^a	0.22	2.91 ^a	0.27	3.57 ^a	0.59	5.65 ^a
4. Cap.Utilization	21.69	2.98 ^a	0.58	0.16	-3.76	-1.82 ^c	0.25	2.69 ^a	0.04	0.69	0.60	4.52 ^a
5. Retail sales	12826.67	3.09 ^a	-6216.24	-1.18	-236.96	-0.99	-86.69	-0.76	498.02	4.54 ^a	0.61	6.78 ^a
6. im.cap.Goods	753.57	3.66 ^a	315.67	1.41	-330.99	-3.29 ^a	-1.81	-0.41	17.43	4.27 ^a	0.47	3.89 ^a
7. Import	953.51	2.73 ^a	-26.11	0.95	-614.45	-3.04 ^a	-2.34	-0.29	32.75	3.29 ^a	0.62	5.19 ^a
8. Export	2109.03	3.81 ^a	91.17	0.23	-602.02	-2.81 ^a	4.88	0.64	28.17	3.32 ^a	0.47	3.52 ^a
9. Current A/C	1429.20	5.25 ^a	332.29	0.93	-194.34	-1.17	29.29	3.37 ^a	-20.05	-3.36 ^a	-0.02	-0.14
10. net.cap.Flow	-1000.13	-3.26 ^a	-766.84	-1.01	499.03	1.43	-21.66	-1.33	6.48	0.58	-0.09	-0.60
11. BOP	185.99	0.74	185.38	0.25	38.81	0.12	4.92	0.32	-2.25	-0.21	-0.14	-0.91
12. Foreign reserve	9392.05	4.09 ^a	1006.51	1.26	-1206.78	-2.66 ^a	50.49	2.75 ^a	64.48	3.13 ^a	0.65	7.44 ^a
13. G.Cash Bal	-7644.73	-1.36	-1756.05	-0.11	666.54	0.09	457.24	1.33	-98.53	-0.41	0.11	0.69
14. G. Rev.	79176.44	6.85 ^a	-12186.84	-0.91	2245.64	0.37	886.43	2.92 ^a	-2.45	-0.01	-0.31	-1.77 ^c
15. G.Tx.Rev.	65315.9	6.29 ^a	-11564.09	-0.92	1867.58	0.33	730.98	2.58 ^b	28.83	0.16	-0.24	-1.32
16. Corp.Tx.	8347.90	2.00 ^b	-8005.55	-0.67	867.32	0.16	5.15	0.02	145.88	0.83	-0.27	-1.53
17. Person	7050.52	3.91 ^a	399.72	0.21	488.22	0.57	130.78	2.80 ^a	-70.78	-2.21 ^b	0.35	2.26 ^b
18. VAT	11542.19	4.40 ^a	-2131.02	-0.52	-954.24	-0.52	150.86	1.71 ^c	-41.09	-0.68	0.08	0.54
19. Excise Tx	19297.36	7.46 ^a	-510.84	-0.39	-562.09	-0.97	335.11	6.37 ^a	44.19	2.34 ^b	-0.47	-2.46 ^b
20. M1	143893.8	3.51 ^a	10868.79	0.47	-14722.57	-1.39	1337.37	2.25 ^b	1513.43	3.17 ^a	0.62	5.85 ^a
21. M2	857431.2	2.60 ^a	4093.12	0.09	5487.19	0.27	923.47	0.99	2498.97	1.89 ^c	0.81	10.86 ^a
22. Private Credit	2110.56	4.00 ^a	71.25	0.94	-92.69	-2.17 ^b	15.21	3.99 ^a	-10.79	-3.71 ^a	0.64	7.41 ^a

Notes : 1. T = number of observations

λ = proportion of observations occurred before the structural change or equal to t/T

k = lag length

2. Number in parentheses are appropriate t-statistics a, b, c are 1%, 5% and 10% significant respectively.

3. For a₀, μ₁, μ₂ and a₂, the null hypothesis is equal to zero, except a₁, the null hypothesis is equal to 1.

Table 4 : $y_t = a_0 + \mu_1 D_P + \mu_2 D_L + \mu_3 D_T + a_2 t + a_1 y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta y_{t-i} + \epsilon_t$

T_B = 2001:02	a₀	t-stat (a₀)	μ₁	t-stat (μ₁)	μ₂	t-stat (μ₂)	μ₃	t-stat (μ₃)	a₂	t-stat (a₂)	a₁	t-stat (a₁)
Export												
1. Computer and parts	7667.44	3.46 ^a	-2705.76	-0.77	467.37	0.29	-138.61	-1.67 ^c	99.14	1.59	0.59	5.21 ^a
2. Integrated Circuits	1639.59	1.92 ^c	1033.29	0.47	-3597.70	-3.29 ^a	-45.15	-0.98	145.58	3.33 ^a	0.58	5.45 ^a
3. Vehicles and parts	1569.25	2.81 ^a	525.51	0.41	-611.24	-1.07	16.20	0.64	94.97	3.12 ^a	0.45	3.19 ^a
4. Garment	4852.59	3.92 ^a	121.17	0.09	268.09	0.44	-36.41	-1.31	12.91	0.66	0.48	4.12 ^a
5. Rubber	1528.31	2.63 ^a	1325.22	1.21	-801.83	-1.59	83.62	2.79 ^a	11.99	0.76	0.59	5.76 ^a
6. Rice	3138.41	3.47 ^a	-1421.46	-1.23	-366.55	-0.72	39.38	1.45	-12.11	-0.67	0.53	5.09 ^a

Notes : 1. T = number of observations

λ = proportion of observations occurred before the structural change or equal to t/T

k = lag length

2. Number in parentheses are appropriate t-statistics a, b, c are 1%, 5% and 10% significant respectively.

3. For a₀, μ₁, μ₂ and a₂, the null hypothesis is equal to zero, except a₁, the null hypothesis is equal to 1.

Table 5 : $y_t = a_0 + \mu_1 D_P + \mu_2 D_L + \mu_3 D_T + a_2 t + a_1 y_{t-1} + \sum_{i=1}^k \beta_i \Delta y_{t-i} + \epsilon_t$

T_B = 1997:07	a₀	t-stat (a₀)	μ₁	t-stat (μ₁)	μ₂	t-stat (μ₂)	μ₃	t-stat (μ₃)	a₂	t-stat (a₂)	a₁	t-stat (a₁)
Import												
1. electrical machinery and part	2973.22	1.39	-536.42	-0.21	-966.54	-0.77	-32.92	-0.62	87.69	2.20 ^b	0.78	7.46 ^a
2. Non-electrical machinery and part for industria use	1984.46	1.41	-800.25	-0.35	-557.59	-0.52	-24.82	-0.51	95.03	2.69 ^a	0.74	8.14 ^a
3. Crude Oil	2035.03	1.14	-6877.49	-1.51	-2401.73	-1.16	-216.63	-2.16 ^b	310.73	3.58 ^a	0.42	2.96 ^a
4. Chemicals	2801.83	2.24 ^b	3354.73	2.01 ^b	-1405.38	-1.80 ^c	5.01	0.13	60.55	1.77 ^c	0.75	7.31 ^a
5. Integrated Circuits	1582.93	1.76 ^c	2411.01	1.28	-3185.17	-3.68 ^a	-62.98	-1.35	130.46	3.26 ^a	0.76	9.36 ^a
6. Iron and Steel	3256.11	3.24 ^a	385.28	0.27	-1577.33	-2.23 ^b	80.25	2.43 ^b	63.25	2.52 ^b	0.41	2.57 ^b

Notes : 1. T = number of observations

λ = proposition of observations occurred before the structural change or equal to t/T

k = lag length

2. Number in parentheses are appropriate t-statistics a, b, c are 1%, 5% and 10% significant respectively.

3. For a₀, μ₁, μ₂ and a₂, the null hypothesis is equal to zero, except a₁, the null hypothesis is equal to

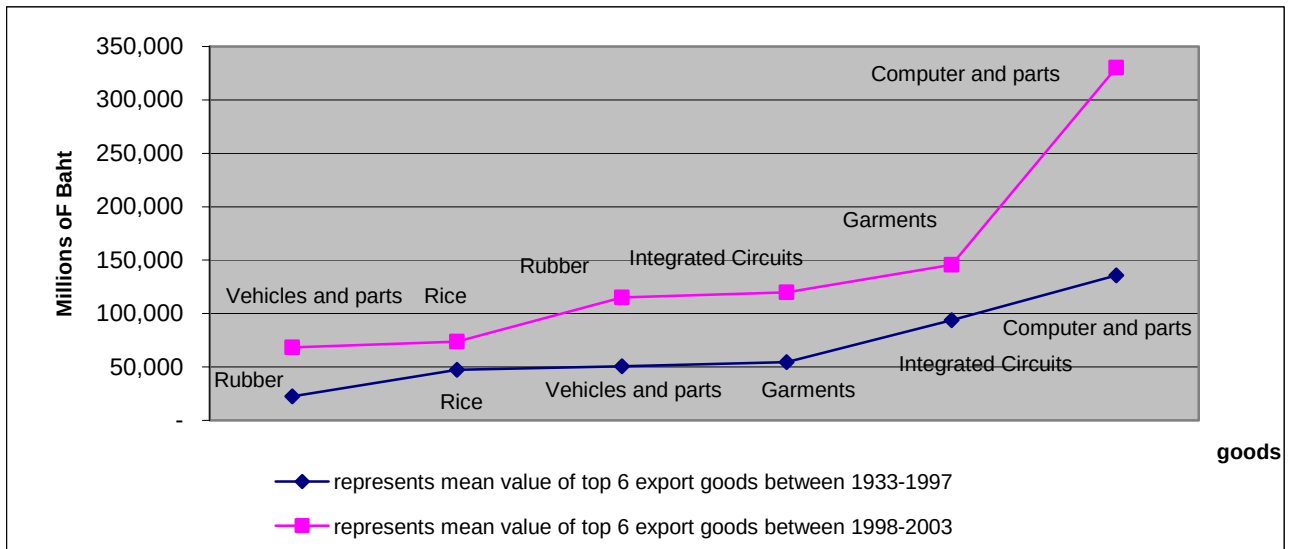
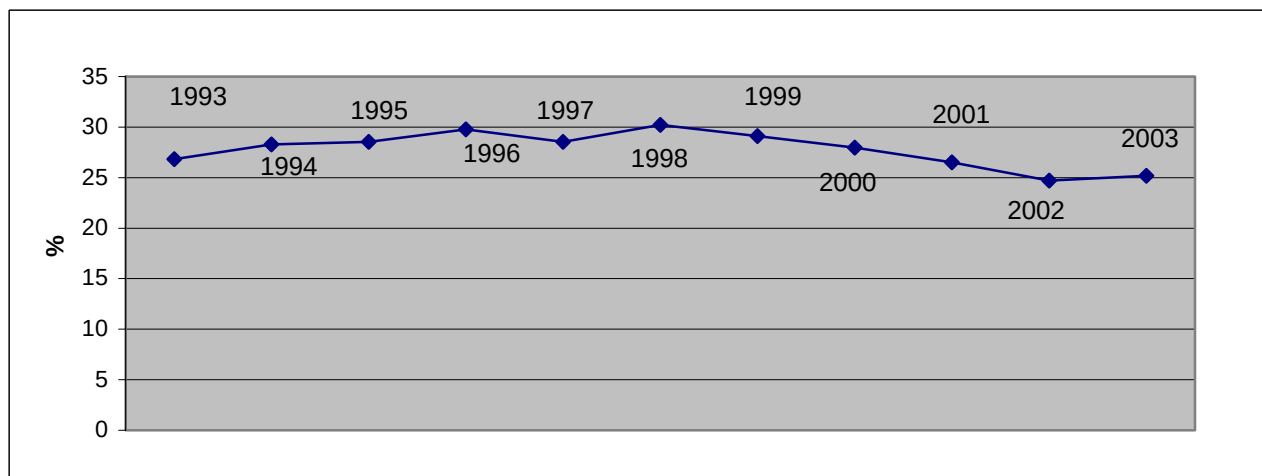
Figure 3 : Ranking of Top 6 export goods**Figure 4 : Top 6 export goods as a % total export**

Figure 5 : Ranking of Top 6 import goods

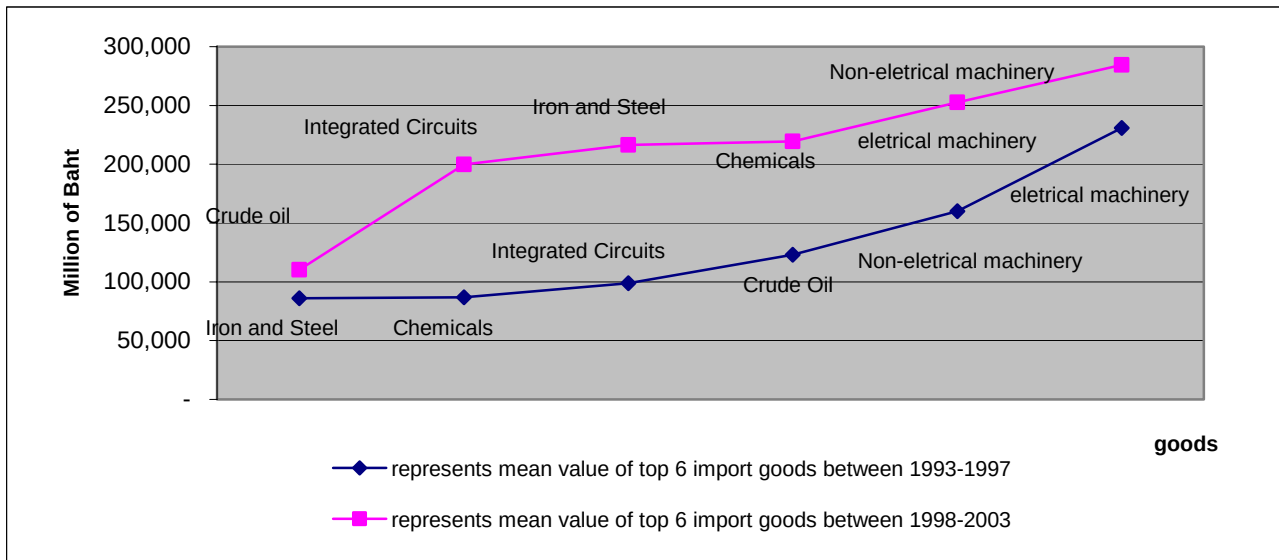
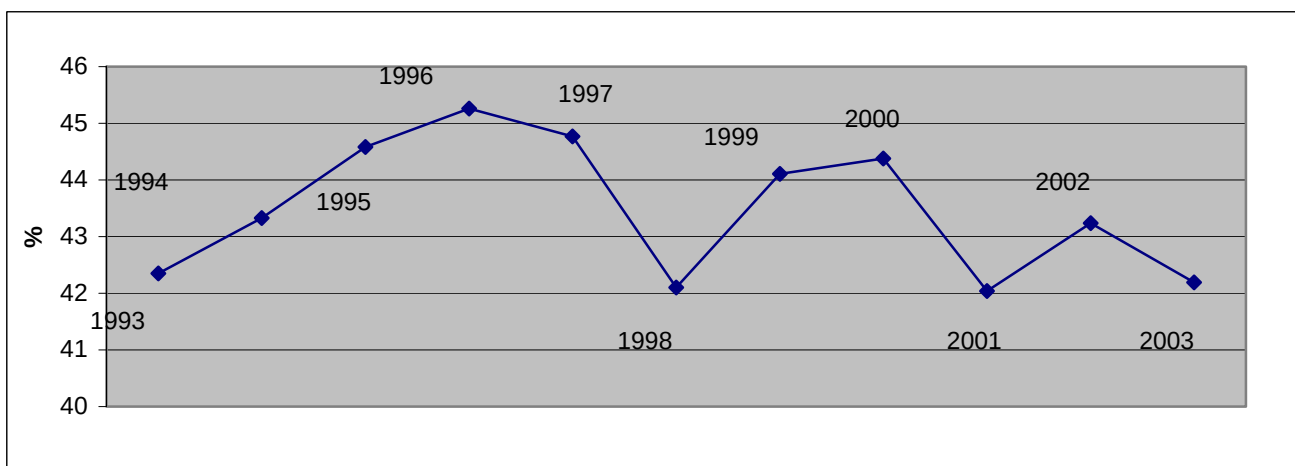


Figure 6 : Top 6 export goods as a % total import



Appendix

Table A1

Abbreviation	Name of Time Series	Unit
1. CPI	Consumer price index	% Δ
2. Core-CPI	Consumer price index	% Δ
3. Manu.Index	Manufacturing Product index	level
4. Cap.Utilization	Capital Utilization	%
5. Retail sales	Retail sales	% Δ
6. im.cap.Goods	Import Capital Goods	% Δ
7. Import	Import	m.USD
8. Export	Export	m.USD
9. Current A/C	Current Account	m.USD
10. net.cap.Flow	Net Capital Flow	m.USD
11. BOP	Balance of Payments	m.USD
12. Foreign reserve	Foreign reserve	b.USD
13. G.Cash Bal	Government Cash Balance	b.BHT
14. G.Rev.	Government Revenue	m.BHT
15. G.Tx.Rev	Government Tax Revenue	m.BHT
16. Corp.Tx.	Cooperation Tax	m.BHT
17. Person	Person	m.BHT
18. VAT	Value Added Tax	m.BHT
19. Excise Tx.	Excise Tax	m.BHT
20. M1	Money Supply : Narrow Definition	b.BHT
21. M2	Money Supply 2 : Broad Definition	b.BHT
22. Private Credit	Private Credit	b.BHT

source : www.bot.or.th

การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม

วิเคราะห์ระบบกำกับดูแล ช่องว่างข่าวสารข้อมูล และข้อบกพร่องการบังคับใช้กฎหมาย¹

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์²
มหาวิทยาลัยนเรศวร

I. คำนำ

การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นโดยทั่วไป เช่น มลพิษทางเสียง (จากมอเตอร์ไซด์) การปล่อยน้ำเสีย (จากโรงงานและสถานประกอบการ) การทำลายถนนหนทาง (จากรถบรรทุก) การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ (โรงแรมในเมืองชายทะเล) .. เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างเล็กน้อยของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ละเมิดต่อกฎหมาย จึงเกิดข้อสงสัยว่าทำไมจึงเกิดเหตุการณ์เหล่านี้ และน่าประหลาดว่า--หลายต่อหลายกรณีไม่มีการแจ้งความและการฟ้องร้อง ทั้ง ๆ ที่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อบุคคล ต่อทรัพย์สินสาธารณะ และต่อระบบนิเวศอย่างแน่นอน และไม่ใช่ว่าเรื่องเล็กน้อย หน่วยงานของภาครัฐที่ควรจะต้องเข้ามาดูแลก็ไม่ได้ดำเนินการอย่างที่ควรจะเป็น

บทความนี้มีได้มีจุดประสงค์จะกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายโรงงาน สถานประกอบการ ตำรวจและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพราะไม่มีผลเชิงสร้างสรรค์ อันหนึ่ง อาจจะเป็นไปได้ว่าเราไม่เข้าใจถึงสถานการณ์และความจำเป็นของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งแต่ละฝ่ายก็อาจจะมีเหตุผลของตนเองที่ตัดสินใจเช่นนั้น สะท้อนในตัวอย่างคำกล่าวดังนี้ “โรงงานอื่น ๆ ก็ปล่อยน้ำเสียเหมือนกัน” “ไม่เห็นมีใครมาแจ้งความร้องทุกข์” และ “แจ้งความไปก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น เสียเวลาและเปล่าประโยชน์”

ในบทความนี้ผู้เขียนต้องการเสนอบทวิเคราะห์เชิงวิชาการว่าด้วยพฤติกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว พยายามจะเข้าใจบุคคลและหน่วยงาน ศึกษาแรงจูงใจ-ทางเลือก-และวิธีการตัดสินใจของแต่ละฝ่าย เพราะนี่เป็นพฤติกรรมทางสังคมที่น่าสนใจยิ่ง ทั้งยังมีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ การที่ผู้เสียหายไม่แจ้งความหรือฟ้องร้องน่าจะมีเหตุผลเชิงลึก ๆ (ซึ่งบุคคลภายนอกไม่เข้าใจ) ตัวอย่างเช่น หนึ่ง ผู้เสียหายเห็นว่า การฟ้องร้องจะไม่เกิดผลอันใด ๆ เพราะเคยประจักษ์ว่าตำรวจหรือหน่วยราชการไม่ได้ดำเนินการอะไร อีกนัยหนึ่งการแจ้งความมีแต่ต้นทุน แต่ไม่เห็นว่าจะได้รับประโยชน์หรือจะมีโอกาสได้รับการชดเชย สอง การพิสูจน์ความเสียหายและความผิดเป็นเรื่องยุ่งยาก กินเวลา ต้องอาศัยกระบวนการศาลยุติธรรม ไม่รู้ว่าชนะหรือแพ้ – กล่าวคือมีความเสี่ยง สาม ไม่ต้องการจะ

¹ บทความเพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ไทย ครั้งที่ 1 ร่วมจัดโดย 6 สถาบัน ฌหอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 28 ตุลาคม 2548

² ศาสตราจารย์ คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร direkp@nu.ac.th ผู้เขียนขอขอบคุณ ศ.ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด ผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ให้ความไว้วางใจและเชิญชวนให้มาร่วมทำงานวิจัยหัวข้อ “บทบาทการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น” รายงานวิจัยเมื่อเดือนมิถุนายน 2548

เป็นศัตรูกับฝ่ายโรงงานหรือฝ่ายนายทุน ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่า มีลูกน้องจำนวนมากซึ่งอาศัยอยู่ในละแวกเดียวกัน การฟ้องร้องอาจจะนำมาซึ่งการ “ขัดใจ” และเป็นอันตรายต่อฝ่ายผู้ฟ้องร้องเอง สี่ ผู้ถูกละเมิดเล่นเกม “รอ” กล่าวคือรอคอยให้ผู้เสียหายคนอื่น ๆ เป็นฝ่ายฟ้องร้อง (ในแง่นี้คือต้องการเป็น free-rider) ผู้เขียนเสนอความเห็นที่ ความพยายามที่เข้าใจพฤติกรรมของทุกฝ่ายอย่างถี่ถ้วน เข้าใจอุปสรรค จุดอ่อน และช่องว่าง (เช่น ขาดสารข้อมูล การไม่มีผู้แจ้งความ) เป็นงานวิชาการที่สำคัญอย่างยิ่ง หากเรา “เข้าใจเรื่องราวมากพอเพียง” อาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบ-องค์กร-สถาบัน สร้างสถาบันถ่วงดุล สามารถจะลดพฤติกรรมการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมได้ อีกนัยหนึ่ง “ความรู้น่าก่อน” “ความรู้ช่วยทำให้เกิดข้อเสนอแนะนโยบายที่เป็นประโยชน์”

เป็นเวลากว่าสามสิบปีมาแล้วที่วิธีการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย บทความชิ้นครูของศาสตราจารย์แกรี เบ็คเกอร์ (Gary Becker แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก) ที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการในปี ค.ศ. 1968 เสนอบทวิเคราะห์พฤติกรรมอาชญากรรม โดยที่ตั้งข้อสันนิษฐานว่า บุคคลนั้นได้คำนวณค่าความเสี่ยง กล่าวคือคิดถึงโอกาสที่จะถูกจับกุม/ลงโทษ เปรียบเทียบกับโอกาสที่จะ “ลอยนวล” เปรียบเทียบผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่จะได้รับกับบทลงโทษ (ต้นทุน) ผลงานของเบ็คเกอร์ได้กระตุ้นให้เกิดพัฒนาการแบบจำลองเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมผิดกฎหมายอื่นๆ ตามมา เช่น การหลบเลี่ยงภาษี การเปิดบ่อนการพนัน เป็นต้น

การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมบางอย่างเป็นเรื่องเล็กน้อย เกิดผลชั่วครั้งชั่วคราว แต่ทว่าบางกิจกรรมเกิดมีผลเสียหายในระยะยาว เช่น การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ การปล่อยมลพิษทางน้ำของโรงงานขนาดใหญ่ที่อาจจะเกิดผลเสียต่อสุขภาพต่อผู้คนจำนวนมาก สัตว์น้ำตายหรือสูญพันธุ์ เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม (public bads) ทำให้ภาครัฐสูญเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม บำรุง และปรับปรุงฟื้นฟู กรณีที่มีความเสียหายต่อระบบนิเวศที่เปราะบางอาจจะหมายถึงโอกาสการสูญพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์อย่างถาวร บทความนี้ต้องเสนอการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ โดยใช้แบบจำลอง 2 แบบ ในแบบแรก มีฝ่ายละเมิดต่อสิ่งแวดล้อมและหน่วยราชการภาครัฐ ซึ่งเปรียบเทียบเหมือน third party ทำหน้าที่ป้องกัน ระงับและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย แต่ทว่าฝ่ายประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิโดยตรง “ไม่ดำเนินการอะไร” (victims are passive actor) รอให้ฝ่ายตำรวจหรือราชการดำเนินการ ส่วนแบบจำลองที่สอง คล้ายกับแบบแรก—แต่ต่างกันที่ฝ่ายผู้เสียหายเอาจริงเอาจังติดตาม แจ้งความ และฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย (victims are active)

บทความนี้มีองค์ประกอบ 5 ตอน ตอนที่สอง เสนอบทวิเคราะห์โดยสมมติสถานการณ์และตัวละครที่เกี่ยวข้อง อธิบายตัวแปรที่เกี่ยวข้องเช่น ต้นทุนค่าเสียหายของการแจ้งความ การฟ้องร้อง โอกาสที่จะชนะคดี โดยเสนอการวิเคราะห์ในลักษณะ sequential คำนึงถึงความน่าจะเป็นในแต่ละขั้นตอน การใช้แบบจำลองและสัญลักษณ์เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ อย่างละเอียด ตัวแปรเหล่านี้มีผลต่อการตัดสินใจ (เช่น แจ้งความหรือไม่แจ้งความ ฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องร้อง) ต่อจากนั้นเปรียบเทียบแบบจำลอง A กับแบบจำลอง B ตอนที่สาม อภิปรายผลในเชิงนโยบายและการพัฒนาสถาบัน กล่าวโดยสรุปคือ การปรับเปลี่ยนกลไกจากแบบจำลอง A (passive victim) ให้เป็น B (active victim) พร้อมกับเสนอแนะเงื่อนไข โดยการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งความ และกำหนดกติกาการแบ่งเงินค่าปรับให้แก่ผู้แจ้งความเมื่อชนะคดี ตอนที่สี่ อภิปรายการทำงานกำกับดูแลของหน่วยราชการด้านสิ่งแวดล้อม ระดับบนได้แก่ราชการส่วนกลาง (กรมควบคุมมลพิษ) ระดับล่างได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนอภิปรายข้อบกพร่องของการกระจายอำนาจและถ่ายโอน

ภารกิจ ในสภาพปัจจุบัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกันนี้ผู้เขียนเสนอแนวทางใหม่ กล่าวคือ การถ่ายโอนภารกิจด้านกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม (environmental regulation) เพื่อให้มีสถาบันองค์กรระดับท้องถิ่น ทำงานกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ตอนที่ห้า สรุป

II. สถานการณ์สมมติและการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง

ก่อนอื่นจำเป็นต้องสมมติสถานการณ์ และตัวละครที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย 3 ฝ่าย ตัวละครกลุ่มแรก สถานประกอบการหรือโรงงาน [ใช้สัญลักษณ์ P = polluter] เนื่องจากในกระบวนการผลิตเกิดของเสีย (น้ำเสีย) ที่จะต้องกำจัดหรือบำบัด ความจริงมีหลายทางเลือกของการจัดการ อาทิเช่น การบำบัดตามหลักวิชาการ แต่วิธีการนี้มีต้นทุนสูงกว่าการปล่อยของเสียลงแหล่งน้ำตามธรรมชาติ หรือว่าจ้างให้หน่วยบำบัดกลางทำหน้าที่บำบัดน้ำเสียแทน หมายเหตุ โรงงาน/สถานประกอบการในที่นี้อาจจะมีหลายราย หรือเป็นรายเดียวกันก็ได้

ตัวละครกลุ่มที่สอง คือ คริวเรือนหรือประชาชนที่อาศัยรอบข้างโรงงาน/สถานประกอบการนั้น ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบ (เหตุรำคาญหรือมากกว่านั้น) จากน้ำเสียที่ปล่อยลงในแม่น้ำลำธาร แต่ถ้าหากโรงงานบำบัดดูแลอย่างดี ผลกระทบนั้นก็จะมีน้อยมาก [ใช้สัญลักษณ์ V = victims]

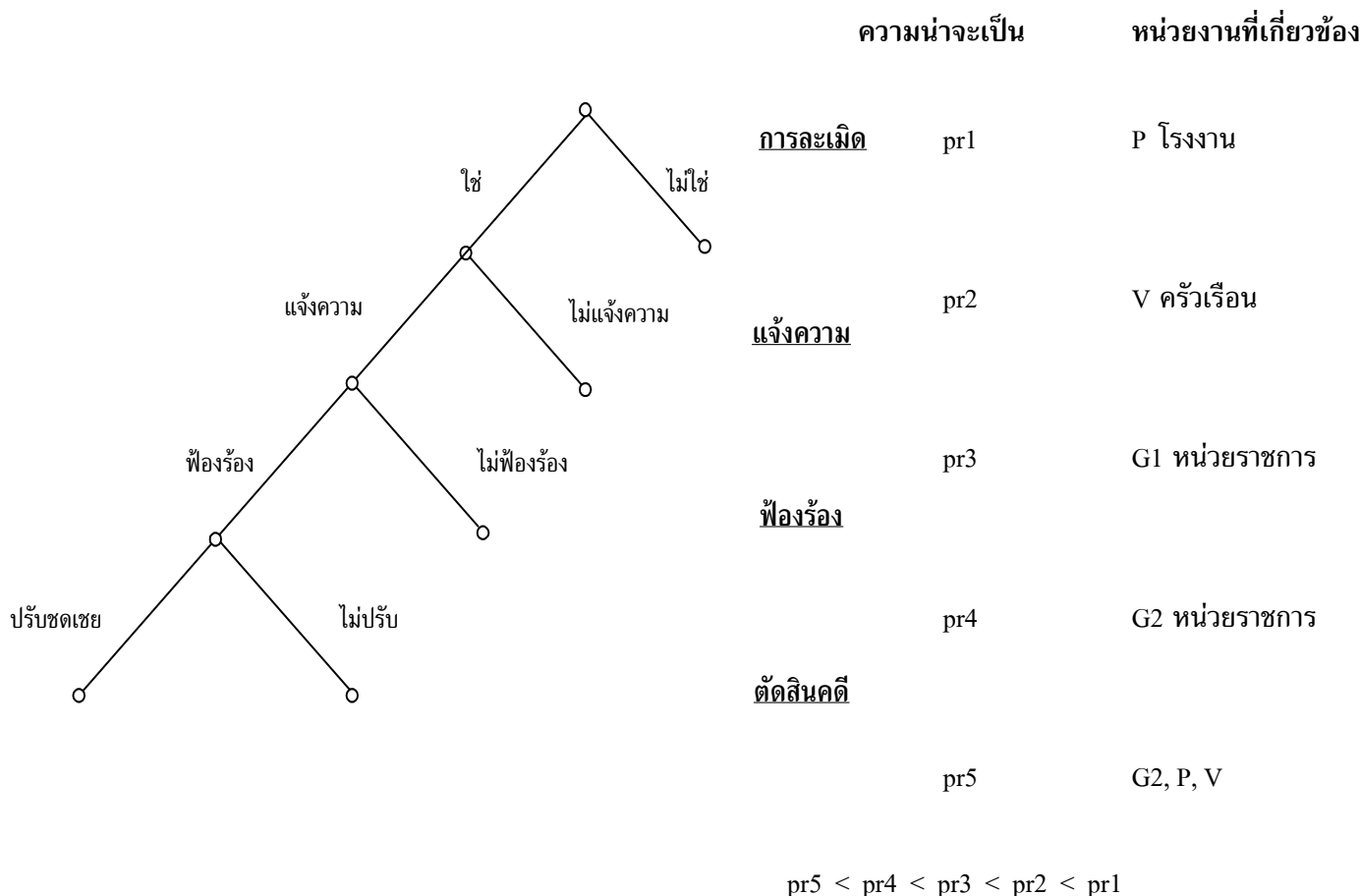
ตัวละครกลุ่มที่สาม [G = government agency] ประกอบด้วยฝ่ายราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมควบคุมมลพิษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำรวจ หน่วยงานยุติธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องในฐานะ third party กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นผู้เสียหายโดยตรง แต่ว่ามีหน้าที่เกี่ยวข้อง ดูแลตามกฎหมาย เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมอนามัย สิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการอื่นๆมีหน้าที่รับแจ้งความ ฟ้องร้อง ตัดสินคดี (ตำรวจ อัยการ ศาล เป็นต้น)

เราสันนิษฐานว่า การละเมิดต่อสิ่งแวดล้อมครั้งนี้ ไม่มีผลเสียหายถึงชีวิต (เช่น เหตุการณ์โรงงานระเบิด การปล่อยสารพิษที่ร้ายแรง) แต่ทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ เช่น เจ็บป่วย โรคทางเดินหายใจ สร้างเหตุรำคาญ ทำให้บุคคลสูญเสียทรัพย์สิน เช่น ค่าใช้จ่ายเครื่องกรองน้ำ เครื่องกรองอากาศ เครื่องป้องกันเสียงดัง หรือทำให้หน่วยงานภาครัฐสิ้นเปลืองงบประมาณ ฯลฯ

เมื่อเกิดกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างผู้ละเมิดกับผู้ถูกละเมิด จำเป็นต้องใช้กระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

1. การกระทำ (ละเมิด ไม่ละเมิด)	ความน่าจะเป็น pr1
2. การแจ้งความ (แจ้ง ไม่แจ้ง)	ความน่าจะเป็น pr2
3. การฟ้องร้อง (ฟ้องร้อง ไม่ฟ้องร้อง)	ความน่าจะเป็น pr3
4. การตัดสินคดี (แพ้ ชนะ)	ความน่าจะเป็น pr4
5. การลงโทษ (ชำระค่าปรับ และค่าชดเชย)	ความน่าจะเป็น pr5

รูปภาพที่ 1
ขั้นตอนกฎหมายเมื่อเกิดกรณีพิพาทสิ่งแวดล้อม และความน่าจะเป็น



ตัวแปรความน่าจะเป็น {pr1, pr2, pr3, pr4, pr5} มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ในบทความนี้เป็นตัวแปรเชิงพฤติกรรม (behavioral and endogenous variable) ไม่ใช่ค่าคงที่ หรือสิ่งที่กำหนดจากภายนอก ซึ่งจะนำมาอภิปรายเป็นรายละเอียดต่อไป

พฤติกรรม pr1 เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของฝ่ายโรงงาน คือสะท้อนสัดส่วนของการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม $pr1 = n / N$ โดยที่ n = การกระทำที่ก่อปัญหาต่อสภาพสิ่งแวดล้อม N = การกระทำทั้งหมด (พูดง่าย ๆ pr1 หมายถึงสัดส่วนการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม) อะไรเป็นมูลเหตุจูงใจ ในที่นี้สันนิษฐานว่า การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมสัมพันธ์กับผลประโยชน์ (benefit) ตัวอย่างเช่น การบุกรุกพื้นที่สาธารณะในที่ดินยังมีราคาแพง ก็เกิดแรงจูงใจที่จะบุกรุก ค่าใช้จ่ายการบำบัดของเสีย (cost differential เปรียบเทียบระหว่างการบำบัดกับการไม่ต้องบำบัด) และยิ่งขึ้นอยู่กับการ “พฤติกรรมของคนอื่นๆ” ด้วย เช่น ถ้าใครๆก็ละเมิด และหน่วยงานภาครัฐปล่อยปละละเลย ค่า pr1 ก็จะสูงขึ้น ขอใช้สัญลักษณ์ประกอบ

[1]---

$$n = \int g(b) db$$

b คือ หน่วยละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำ (เช่น การบุกรุกพื้นที่สาธารณะเป็นของส่วนบุคคล หรือไม่บำบัดเพื่อลดค่าใช้จ่ายการบำบัดของเสีย)

g(b) สะท้อน density function

พฤติกรรม pr2 เกี่ยวข้องกับอัตราการแจ้งความของประชาชน ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่กำหนดจากภายนอก แต่เป็นพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม คริวเรือนที่ได้รับผลกระทบหรือถูกรบกวนจากปัญหาของเสีย แต่อาจจะไม่แจ้งความเสมอไป เช่น ถ้าหากคาดคิด “แจ้งความไปก็แค่นั้น” คงจะไม่เป็นมรรคเป็นผลอะไร เพราะว่าตำรวจไม่ดำเนินการ หรือขั้นตอนพิสูจน์ในศาล (เป็นพยานสอบสวน) ยุ่งยาก ไม่ต้องการจะ “เป็นความ” หรือ “เป็นศัตรู” กับฝ่ายโรงงานหรือสถานประกอบการ อาจจะเกี่ยวกับความเคยชิน social norms หรือ อาจจะเพราะบุคคลนั้นเล่น “เกมรอ” รอให้เหตุการณ์เกิดกับคนอื่นแล้วเป็นฝ่ายแจ้ง--ส่วนตนเองอยู่เฉยๆ (เขียวย่างเงียบๆ)

พฤติกรรม pr3 เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการฟ้องร้องของตำรวจซึ่งเป็นหน่วยราชการยุติธรรมขั้นต้น ที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน หน้าที่ของหน่วยงานราชการ (ตำรวจ อัยการ) คือการรวบรวมพยานหลักฐาน สืบสวนเหตุการณ์ ใครเกี่ยวข้อง ใครได้รับผลเสีย พิจารณาว่าเรื่องราวร้องทุกข์นั้น “มีมูล” ประเมินว่าสำนวนฟ้องหนักแน่นพอหรือไม่ ทำรายงานฟ้องร้องตามกระบวนการศาล

พฤติกรรม pr4 เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินคดี (เป็นหน้าที่ของศาล) รับฟังหลักฐานข้อมูลของทั้งสองฝ่าย โจทก์และจำเลย ประเมินและพิจารณาคดีตามหลักกฎหมายหรือตามแบบแผนตัวอย่างในอดีต – ซึ่งต้องยอมรับว่า การพิสูจน์ความผิดไม่ใช่เรื่องง่ายตาย เช่น หาหลักฐานยืนยันว่ามีการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่? มีความรุนแรงเพียงใด? และเป็นต้นเหตุของความเสียหายต่อฝ่ายโจทก์จริงหรือไม่? สาเหตุที่เกิดจากจำเลยฝ่ายเดียวหรือว่าเป็นข้อบกพร่องของฝ่ายโจทก์ที่ไม่ระมัดระวังเท่าที่ควร หรือองค์ประกอบอื่นๆ

พฤติกรรม pr5 เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าปรับ และค่าชดเชยความเสียหายให้ฝ่ายโจทก์ (ในกรณีที่ฝ่ายโจทก์ชนะ) ค่าปรับและค่าชดเชยก็เป็นพฤติกรรมทางสังคมเช่นเดียวกัน ไม่ใช่ตายตัวหรือเป็นสิ่งที่กำหนดขอยุ่ความ มีความเป็นไปได้ว่า ก) ค่าปรับและค่าชดเชยอาจจะต่ำกว่าความเป็นจริง เช่น บทลงโทษในพรบ. นั้นๆ ล้าสมัย ไม่ทันเหตุการณ์ ค่าปรับสูงสุดยังต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับค่าเงินในปัจจุบัน การชดเชยความเสียหายอาจจะไม่ครบถ้วน เช่น จ่ายให้ผู้เสียหายเป็นค่ายารักษาโรค แต่ไม่ได้คำนึงถึงค่าเสียโอกาสอื่นๆ

ดังกล่าวข้างต้นว่า ตัวแปรความน่าจะเป็น {pr1, pr2, pr3, pr4, pr5} ยังมี feedback effect ต่อพฤติกรรมของฝ่ายละเมิดและฝ่ายถูกละเมิด สมมติว่า คดีฟ้องร้องฝ่ายโจทก์แพ้ หรือค่าปรับต่ำ (pr5 ต่ำ) ย่อมจะจูงใจต่อกิจกรรมก่อนหน้า คือ การแจ้งความและการฟ้องร้อง หรืออัตราการฟ้องร้องต่ำ (pr2 ต่ำ) มีผลจูงใจให้ฝ่ายละเมิด ยามใจ ไม่ต้องระมัดระวัง ไม่ใส่ใจดูแลและบำบัดของเสีย เห็นว่า “ใครๆ ก็ทั้งแบบนี้” นอกจากนี้ยังมีผลจูงใจต่อผู้ถูกละเมิด กล่าวคือ เห็นว่าการแจ้งความ-ฟ้องร้อง- คงจะไม่เกิดประโยชน์ “เสียเวลาเปล่า” ในความหมายเชิงวิชาการ ทั้งฝ่ายละเมิด (P) และฝ่ายถูกละเมิด (V) ต่างใช้ทฤษฎีเบย์ส (Bayesian theorem) ในการตัดสินใจ – ถ้าหากค่าความน่าจะเป็นในอดีต – ต่ำ ดังนั้นค่าความน่าจะเป็นในอนาคต ก็คงจะไม่มีโอกาสเพิ่มขึ้นกว่านี้นัก

ในแบบจำลองนี้ การเชื่อมโยงเป็นลำดับขั้นตอน (Sequential process) มีความสำคัญ กล่าวคือ การตัดสินใจขั้นตอนที่สาม ขึ้นอยู่กับขั้นตอนที่สอง และก่อนหน้า และถ้าหากไม่มีการแจ้งความ การฟ้องร้องและ

การตัดสินใจก็ไม่เกิดขึ้น หากมีความบกพร่องในขั้นตอนสอง ก็จะมีผลต่อถึงขั้นที่สามและขั้นตอนที่สี่ ขยายความคือสมมติว่าฝ่ายตำรวจและอัยการประเมินผิดพลาด เห็นว่า “หลักฐานอ่อน” (ทั้งๆที่ความจริงไม่ใช่) หมายถึง คดีนี้ก็ “ไปไม่ถึงศาล” (ทั้งๆที่ความจริงศาลควรจะได้พิจารณา)

ข้อสันนิษฐาน

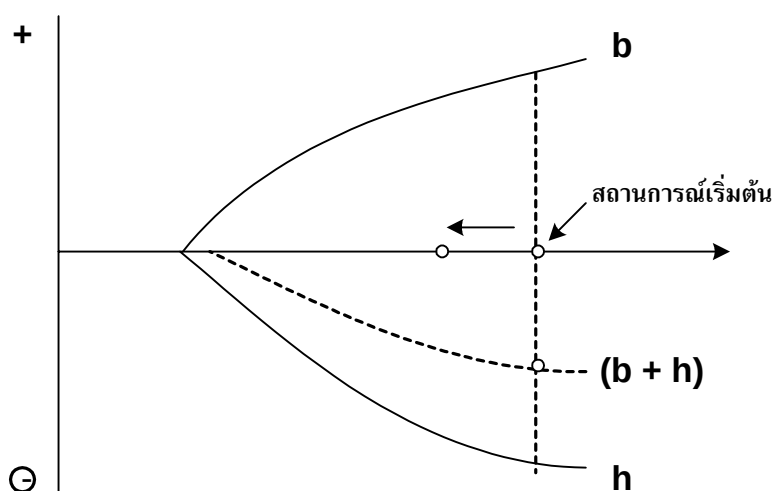
H1: การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม มีนัยต่อการจัดสรรทรัพยากรที่ด้อยประสิทธิภาพ (suboptimal resource allocation) ในความหมายที่ว่า ผลประโยชน์ต่อผู้ละเมิดฯ (แทนด้วยสัญลักษณ์ $b = \text{benefit}$) ต่ำกว่าความเสียหายต่อสังคม (แทนด้วยสัญลักษณ์ $h = \text{social damage}$)

โดยนัยกลับกัน หากปริมาณการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมลดลง จะทำให้ค่าความเสียหายต่อสังคมลดลงด้วย เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลดีต่อสังคมส่วนรวม (social gain)

หมายเหตุ ในบทความนี้ผู้เขียนใช้วิธีการ disequilibrium (อีกนัยหนึ่ง trial and error approach) ผู้เขียนเห็นว่าวิธีการนี้มีข้อได้เปรียบ กล่าวคือ นักวิจัยไม่ต้องพะวงว่าจะต้องคำนวณหาค่าดุลยภาพ ณ จุดใด (where is social optimum) แต่ยึดหลักการ marginal change ตามตัวอย่างข้างบนนี้สมมติว่าความเสียหายต่อสังคม (dh) ใหญ่กว่า ผลประโยชน์ส่วนบุคคล (db) [$b = b(x)$ ค่าบวก $h = h(x)$ ค่าลบ โดยที่ x หมายถึง สเกลการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม] นักวิจัยมีความเข้าใจแค่นี้ ก็พอเพียงแล้วที่จะสรุป “การเปลี่ยนแปลงสุทธิ” (net change) ได้ ซึ่งเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ถ้าหากเราเปลี่ยนค่าไปเรื่อยๆก็สามารถจะเข้าใกล้หรือถึงจุด social optimum -- คล้ายคลึงกับวิธีการคำนวณของนักเศรษฐมิติหรือนักสถิติ วิธีการ searching, iteration

รูปภาพที่ 2

เปรียบเทียบประโยชน์กับความเสียหายต่อสังคม ณ จุดเริ่มต้น และ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง



H2: ค่าความน่าจะเป็น {pr1, pr2, pr3, pr4, pr5} เป็นพฤติกรรมทางสังคมที่มีความสำคัญยิ่งต่อการวิเคราะห์ในบริบทนี้ ขอขยายความคำว่า ค่าความน่าจะเป็น (probability) มี 3 ความหมาย ความหมายแรก คือ mathematical probability เช่น การทอดลูกเต๋า มีโอกาสเท่ากับ 1/6 ความหมายที่สอง statistical probability หมายถึง สามารถอนุมานอุบัติการณ์ (chance of occurrence) ซึ่งได้จากหลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ เช่น มีโอกาสการเจ็บไข้อยู่ละ 15 โอกาสเกิดอุบัติเหตุจราจร ไร่ละ 0.1 ความหมายที่สาม เรียกว่า subjective probability เป็นค่าความน่าจะเป็นในอนาคต ตามทัศนะส่วนบุคคลนั้น เช่น คำถามว่า “คุณคิดว่ามีโอกาสเกิดสึนามิในปีหน้าหรือไม่?” โอกาสที่จะเกิดสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน? การคำนวณของแต่ละบุคคลแตกต่างกันได้ขึ้นอยู่กับเป็นคณมองโลกในแง่ดีหรือว่าในแง่ร้าย

H3: การเฝ้าระวัง และ การฟ้องร้อง เป็นกระบวนการทางสังคมและเชิงสถาบัน (institutional factors) กล่าวคือ การตัดสินใจเฝ้าระวัง (โดยภาคประชาชน) และการฟ้องร้อง (โดยหน่วยราชการตำรวจ อัยการ) ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมและข้อมูลสนเทศ ซึ่งมีสภาพ “ไม่สมบูรณ์” ขึ้นอยู่กับความเคยชิน และ social norms

ขยายความ การเฝ้าระวังและฟ้องร้อง ไม่ใช่เกิดขึ้นเสมอไป – การตัดสินใจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ (Garoupa, 2003, p.125)

- ต้นทุนค่าเสียหาย และความยุ่งยาก (transaction cost)
- โอกาสที่จะชนะคดี และได้รับการชดเชย (probability of compensation)
- ความรู้สึกพอใจเกิดมีบทลงโทษเกิดขึ้น (Utility of retribution by punishment of criminal)
- ความรู้สึกถึงหน้าที่ (moral duty, social norm)

H4: การขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐเพื่อปรับปรุงสวัสดิการสังคม มีความเป็นไปได้ ในบทความนี้ ผู้เขียนได้นำแนวคิดของทฤษฎี implementation มาประยุกต์ใช้

ขยายความ ทฤษฎี implementation เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบาย เนื้อหาหลักมีสามส่วน กล่าวคือ

- หนึ่ง นักวิจัยและนักวางแผน ศึกษาค้นคว้าว่า social state ตามสภาพเป็นจริงในขณะนั้น อยู่ ณ จุดใด (ดี ไม่ดี มีปัญหาอย่างไร) ขอใช้สัญลักษณ์ S1 นักวางแผนสังคมเห็นว่าสถานการณ์ที่ดีกว่านั้นเป็นไปได้ กล่าวคือวิเคราะห์ว่า “สถานะสังคมที่ดีกว่า” (S* - more desirable social state) นั้นเป็นอย่างไร? คล้ายกับคนขับรถยนต์ ต้องทราบทิศทางที่ต้องการขับเคลื่อนไปข้างหน้า “ขึ้นเหนือหรือว่าล่องใต้”? การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐเป็นผลดีกว่า หรือแย่กว่า?
- สอง นักวิจัยและนักวางแผนต้องพยายามเข้าใจ game form ของสมาชิกทุกคนในเกมนี้ (อย่างน้อยวิเคราะห์เป็นกลุ่ม) อีกนัยหนึ่งวิเคราะห์การตอบสนอง (game response) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเกมนี้

- สาม การปรับแก้กลไก (mechanism ซึ่งจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของทุกฝ่าย) ขยายความ ตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงกลไกบางอย่าง เช่น ก) ให้นิยามราชการกำกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มความเข้มงวด เร่งรัดให้ฟ้องร้อง เพิ่มค่าใช้จ่ายการทำงาน ข) การเพิ่มอัตราค่าปรับ (fine = f) เมื่อพิสูจน์ว่ามีการละเมิดเกิดขึ้นจริง ค) การเพิ่มอัตราค่าชดเชย (compensation = s) ภายหลังตัดสินคดีแล้วเสร็จ ซึ่งขึ้นอยู่กับวินัยของศาล เช่น ยอมรับ “ค่าเสียโอกาส”ของผู้เสียหาย ฯลฯ ง) การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายให้กับส่วนราชการในการตรวจตรา เพิ่มความเอาใจใส่ต่อเหตุการณ์การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม จ) การให้รางวัลหน่วยงานที่ทำดีต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ กิจกรรมตามตัวอย่างข้างต้นนี้มีผลต่อการส่งสัญญาณ (signaling) ให้สังคม คือทั้งฝ่ายละเมิดและฝ่ายประชาชน

ในแบบจำลองนี้ กำหนดนิยาม สวัสดิการสังคม (social welfare) ว่าหมายถึง ผลรวมของ ก. ผลประโยชน์ของฝ่ายละเมิด (b) ข. ผลเสียต่อสังคม (h) ค. ต้นทุนค่าเสียหายของฝ่ายละเมิด (transaction cost – violator) เช่น ค่าใช้จ่ายของฝ่ายจำเลยในการรวบรวมหลักฐานเพื่อข้อมูลหักล้างฝ่ายโจทก์ ง. ต้นทุนค่าเสียหายของฝ่ายถูกละเมิด (transaction cost – from viewpoint of victim) และหน่วยราชการ (cost of government agency in the conflict resolution process) ในขั้นตอนพิพาท เช่น ค่าใช้จ่ายฝ่ายโจทก์ในการรวบรวมข้อมูลหลักฐาน กล่าวหาฝ่ายจำเลย จ. ค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย (budget expenditure for environmental monitoring)

$$W = \sum [b - h - u - v] n_i - c$$

ตัวแปร ที่ใช้สื่อความหมายต่อไปนี้

h = ความเสียหายต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ต่อราย

b = ผลประโยชน์ของฝ่ายละเมิดสิ่งแวดล้อม ต่อราย

u = ต้นทุนค่าเสียหายฝ่ายโจทก์ ต่อราย

v = ต้นทุนค่าเสียหายฝ่ายจำเลย ต่อราย

c = ค่าใช้จ่ายของภาครัฐตามกฎหมาย ในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม

n = อุบัติเหตุการณ์ละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม

N = อุบัติเหตุการณ์ทั้งหมด (รวมละเมิดและไม่ละเมิด)

อนึ่ง การตัดสินใจของฝ่ายละเมิด (P) ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น social norms, ค่าปรับ (f = fine) และค่าชดเชย (s = compensation)

$$n = pr1 * N$$

ในบริบทนี้ - การเปลี่ยนแปลงสวัสดิการสังคมที่ดีขึ้น (welfare gain) เกิดขึ้นได้จากหลายทาง ตัวอย่างเช่น ภาคธุรกิจส่วนหนึ่ง (โรงงานชั้นนำ) ให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ลดการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม (ลดมลพิษ) มาตรการลดมลพิษโดยสมัครใจ (ริเริ่มโดยภาครัฐหรือองค์กรสาธารณะ) การเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจในการนำเทคโนโลยีสะอาด (clean technology) มาใช้ หรืออาจจะเกิดจากมาตรการทางสังคมไม่ยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่สกปรก การปรับ “social norms” จากการที่หน่วยผลิตชั้นนำเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ ย่อมจะมีผลจูงใจให้ผู้ผลิตรายอื่นๆทำตามไม่มากนัก

ในบทวิเคราะห์นี้ ผู้เขียนสมมติสถานการณ์สองแบบ เรียกว่าแบบจำลอง A (passive victim) กับแบบจำลอง B (active victim) ผลลัพธ์จะแตกต่างกัน กล่าวคือ แบบจำลอง B จะทำให้การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมลดลง (โดยเหตุผลของแรงจูงใจ) ไม่ใช่การบังคับ

แบบจำลองที่หนึ่ง (โมเดล A)

แบบจำลองนี้สันนิษฐานว่า ฝ่ายประชาชนที่ถูกละเมิดไม่ได้รับรู้หรือดำเนินการอะไร ปลอมให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายราชการ (ซึ่งเปรียบเสมือน third party เนื่องจากมิใช่ได้รับความเสียหายโดยตรง) ทำหน้าที่ดำเนินการแจ้งความ ฟ้องร้องจากฝ่ายละเมิดสิ่งแวดล้อม (โรงงานหรือสถานประกอบการซึ่งอาจจะรายเดียวหรือหลายคน)

ฝ่ายราชการกำกับ ความจริงประกอบด้วยหลายหน่วยงาน กล่าวคือ หน่วยแจ้งความ (เช่น กรมควบคุมมลพิษ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³) กับฝ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมอันได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล กระบวนการ

แบบจำลองนี้ยอมรับว่า อาจจะมีช่องว่างของข่าวสารข้อมูล (Information gap) กล่าวคือ ฝ่ายราชการกำกับด้านสิ่งแวดล้อม (ซึ่งกำกับโดยราชการส่วนกลาง) อาจจะไม่ทราบข้อมูลว่ามีการละเมิดเกิดขึ้น มีความเข้าใจว่าผลเสียหาย (เบื้องต้น) ต่อสภาพสิ่งแวดล้อมแต่ไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วน (เพราะบางเรื่องต้องมีการวิจัยและการศึกษาเฉพาะ) การประเมินค่าความเสียหายไม่มีความชัดเจน เป็นต้น

การแจ้งความและฟ้องร้อง มีค่าใช้จ่ายดำเนินการ (ต้นทุนค่าเสียหาย) กินเวลา (หลายปี) และมีความเสี่ยง (อาจจะชนะหรือแพ้คดี) ในกระบวนการยังมีการนำสืบหลักฐาน พิสูจน์สาเหตุหรือต้นตอของมลพิษ พิสูจน์ ประเมินค่าความเสียหาย การปรับค่าสินไหม และข้อบัญญัติตามกฎหมายค่าปรับสินไหม

ฝ่ายโรงงานซึ่งในบริบทนี้เป็นจำเลย (หนึ่งรายหรือหลายราย) มีภาระของการพิสูจน์ถูก ว่าไม่ได้เป็นต้นเหตุทำให้เกิดเหตุการณ์นั้น ไม่ได้กระทำการกิจกรรมเช่นนั้น หรือถึงแม้ว่ากระทำเกิดจริงแต่ไม่ได้ผลเสียหาย ฝ่ายโจทก์แจ้ง การพิสูจน์ว่าผลลัพธ์นั้น (ต่อสุขภาพหรือความเสียหาย) เกี่ยวกับสาเหตุหรือต้นตออื่นๆ ไม่ใช่เกิดจากโรงงาน/สถานประกอบการ

แบบจำลองที่สอง (โมเดล B)

สถานการณ์เหมือนในแบบจำลองแรก แต่ส่วนที่แตกต่างคือ ฝ่ายผู้เสียหาย (V=victims) “ไม่อยู่เฉย” กล่าวคือ เมื่อบุคคลหรือกลุ่มคนได้รับผลกระทบจากสภาพสิ่งแวดล้อมจากโรงงาน จะดำเนินการแจ้ง

³ ในสภาพปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม

ความต่อตำรวจ และพร้อมที่จะร่วมมือกับตำรวจ/อัยการในการสอบสวนและค้นหาหลักฐาน เช่น การปล่อยของเสียเกิดขึ้นเมื่อใด ใครเสียหาย อย่างไร รวมทั้งการประเมินค่าความเสียหายทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ความเสียหายต่อระบบนิเวศ เช่น ปลาในแม่น้ำตาย ผลผลิตการประมงที่ลดลง โดยนัยนี้ค่าความน่าจะเป็น (pr2) จะสูงขึ้น

พฤติกรรมของผู้ถูกละเมิดจะเกิด feedback effects อย่างน้อยสองส่วน ในส่วนแรก ค่าเสียหายของฝ่ายละเมิด และฝ่ายประชาชนตำรวจอัยการและศาลอาจจะเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าหากดูเพียงส่วนเดียว social welfare อาจจะติดลบเพิ่มขึ้น ผลกระทบส่วนที่สองเกี่ยวกับ feedback effect ต่อฝ่ายโรงงาน/สถานประกอบการ (ซึ่งได้อภิปรายในตอนต้นว่าเป็นตัวแปร endogenous) ฝ่ายโรงงาน/สถานประกอบการจะปรับค่าการประเมินผลประโยชน์ใหม่ (revised b) โดยคำนึงถึง {pr1, pr2, pr3, pr4, pr5} ชุดใหม่ แสดงด้วยรูปภาพ เส้น b จะขยับลง (โดยสมมติ) ยังผลทำให้การละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อมลดลงไป ซึ่งเป็นผลดีต่อส่วนรวม (h ลดลงตามไปด้วย) จึงเป็นไปได้สูงว่า social welfare จะเพิ่มขึ้นในระยะยาว

III. อภิปรายผล การแปลงสภาพ จาก Passive Victim เป็น Active Victim

การวิเคราะห์ในตอนต้นสะท้อนว่า สภาพสังคมที่ดีกว่า (better social state) เป็นไปได้ โดยผู้เขียนได้นำแนวคิดของทฤษฎี implementation มาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้เป็นบทบาทของภาครัฐ (ในฐานะผู้วางแผน และเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับแจ้งความ การฟ้องร้อง และการตัดสินคดีความ) ตามรูปภาพข้างต้น หากฝ่ายธุรกิจประเมินหรือคาดคะเนว่าผลประโยชน์จากการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม (b ลดลง) ย่อมส่งผลถึง social welfare ที่เพิ่มขึ้น – แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นการตัดสินใจฯ เป็นสิ่งที่ซับซ้อน ขึ้นอยู่กับอื่นๆ {pr2, pr3, pr4, pr5}

ในมุมมองของภาครัฐ (นักวางแผน) – การเปลี่ยนเงื่อนไขจาก passive victims ให้กลายเป็น active victims นั้นหมายถึง การปรับพฤติกรรมบางอย่าง อาทิเช่น ก) การจัดสรรงบประมาณเพื่อตรวจสอบการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ข) การแจ้งข่าวสารข้อมูลให้ประชาชน ค) การให้แรงจูงใจแก่ผู้ถูกละเมิดให้มาแจ้งความหรือร่วมมือกับตำรวจในการสอบสวน

ข้อเสนอแนะ

- O R1: การให้รางวัลแก่ผู้แจ้งความ
- O R2: การให้ส่วนแบ่งค่าปรับและค่าชดเชยแก่ผู้แจ้งความเมื่อคดีสิ้นสุด
- O R3: การเพิ่มอำนาจให้หน่วยราชการท้องถิ่น
- O R4: การพัฒนาฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่ และภูมิภาค

ขยายความ R1 การให้รางวัลแก่ผู้ละเมิดที่แจ้งความกรณีละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม – ดังกล่าวข้างต้นว่ามีปัญหา free-riding กล่าวคือประชาชนเล่น “เกมรอ” ถ้าหากสมาชิกทุกคนคิดเช่นเดียวกัน – ก็จะไม่มีการแจ้งความ และผลตามมาก็คือจะเกิดช่องว่างของข่าวสารข้อมูล (information gap, missing link) ดูเสมือนว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้น – ทั้งๆที่ความจริงมีการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม การให้รางวัลต่อผู้แจ้งความจึงมีผลต่อ pr2 ในทางบวก

R2 ข้อเสนอแนะนี้หมายถึงการแบ่งรายได้จากค่าปรับ และ ค่าชดเชยความเสียหายส่วนหนึ่งให้แก่ผู้แจ้งความภายหลังคดีสิ้นสุด เช่นเดียวกับข้างต้น ข้อเสนอแนะนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ถูกละเมิดและฝ่ายโรงงาน/สถานประกอบการ ให้ปรับค่าความน่าจะเป็นใหม่ {pr1, pr2, pr3, pr4, pr5} *เปลี่ยนแปลง*

R3 ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมเนื่องจากเหตุผลว่า อปท. มีข่าวสารข้อมูล (better informed) ดีกว่าหน่วยราชการส่วนกลางเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม อีกส่วนหนึ่งต้นทุนค่าเสียหายสำหรับการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม (transaction cost of environmental regulation) ในส่วนของ อปท. ต่ำกว่าหน่วยราชการส่วนกลาง นอกจากนี้เชื่อว่ามีการแข่งขันเชิงสังคมที่เกี่ยวข้อง – กล่าวคือ การทำงานกำกับดูแลและเรียกร้องค่าปรับค่าเสียหายจากผู้ละเมิดฯ จะมีผลส่งเสริม อปท. (อปท. ได้ทำกิจกรรมที่เป็นคุณต่อพลเมือง อีกนัยหนึ่งได้แสดงบทบาท “พระเอก” ในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม)

R4 ข้อเสนอการปรับปรุงฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมและเครื่องชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับพื้นที่) หมายถึง การจัดเก็บข้อมูลวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ (ตำบล อำเภอ จังหวัด ไม่ใช่การรายงานข้อมูลภาพรวมทั้งประเทศ) ย่อมจะมีผลส่งเสริมความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกิดความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมสูงขึ้น ข้อมูลในส่วนนี้อาจจะรวมถึงเหตุการณ์ละเมิด (ทั้งเหตุการณ์เล็กและใหญ่) เช่น การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ มีผลเชิงสังคม ในการยกระดับ social norms ของประชาชนและมีผลป้องปราม (ไม่มากนักน้อย)

ข้อเสนอแนะ การวิจัยเชิงประจักษ์ในอนาคต

- O หนึ่ง การจัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม (ระดับประเทศ ซึ่งจะต้องจัดทำเป็นประจำทุกปีตามนัยของกฎหมายสิ่งแวดล้อม) ควรจะรวบรวมเหตุการณ์ละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม (ทั้งเหตุการณ์เล็กและใหญ่) รวบรวมข้อมูลการแจ้งความ – และอัตราการฟ้องร้องของตำรวจ บันทึกเรื่องราว (เหตุการณ์ละเมิด การปล่อยของเสียหรือมลพิษ บริเวณพื้นที่หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ)
- O สอง รวบรวมข้อมูลผลการตัดสินใจคดีละเมิดฯ ค่าปรับและค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในอดีต (หมายเหตุ อาจจะต้องรวมถึงคดีความที่ยังไม่ถึงขั้นสุดท้าย เช่น กรณีน้ำเสียในลำน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น อันเป็นสาเหตุของปลาตายจำนวนมาก)
- O สาม ข้อมูลที่รวบรวมถือว่าเป็นข้อมูลสาธารณะ สามารถเผยแพร่ในเว็บไซต์ในหน่วยงาน/องค์กรที่เชื่อมโยงกันได้
- O สี่ ข้อมูลที่รวบรวมได้นำมาพัฒนาเป็นฐานข้อมูล (database) จัดทำเป็นข้อมูลรายจังหวัด/พื้นที่ ในปีต่างๆ ซึ่งหากรวบรวมต่อเนื่องกันจะได้ชุดข้อมูล panel data ที่เป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการ
- O ห้า จากฐานข้อมูลที่รวบรวม ผู้เขียนเชื่อว่า นักวิชาการสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อประโยชน์เชิงวิชาการ โดยใช้แบบจำลองเชิงสังคม ซึ่งสามารถจะให้ข้อเสนอแนะต่อไปเชิงนโยบายได้มากมาย

ปัญหา/อุปสรรค การจัดเก็บข้อมูลและพัฒนาเป็นฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่เรื่องง่ายตาย และไม่ใช่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ต้องเตรียมการหรือการริเริ่มโดยหน่วยงานภาครัฐ (หรือองค์กรสาธารณะ) ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเอง เพราะเหตุว่าหนึ่ง ผู้เสียหายจากการละเมิดสิ่งแวดล้อมอาจจะเล่นเกม “รอ” (เป็น free-riding

หมายถึง อยากรู้ให้มีคนจัดเก็บข้อมูล แต่ไม่ใช่ตัวเอง) สอง การจัดเก็บข้อมูลมีต้นทุนและจะต้องทำงานเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง จึงจะเห็นผลและมีประโยชน์ สาม การลงทุนด้านข่าวสารข้อมูล เป็นที่ทราบดีว่าควรจะเป็นบทบาทของภาครัฐหรือองค์กรสาธารณะ หนึ่งข้อมูลที่จัดเก็บนั้นควรจะถือว่าเป็น public information (public goods) ควรจะเผยแพร่ทั่วไป (ต้นทุนค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ เกิดในขั้นตอนรวบรวมข้อมูล แต่ค่าใช้จ่ายการเผยแพร่ต่ำมาก (high marginal cost of data collection -- low marginal cost of dissemination)

IV. อภิปราย บทบาทกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนกลาง และ ท้องถิ่น

การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม (environmental regulation) มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง และมีหน่วยงานราชการ (ส่วนกลาง) หลายองค์กรทำหน้าที่รับผิดชอบ แต่เป็นน่าสังเกตว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมยังมีน้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคและจุดอ่อน ดังอภิปรายต่อไปนี้

การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย ฝุ่นควัน มีผลรบกวนหรือสร้างความเสียหายต่อสุขอนามัยของประชาชน ที่กล่าวว่าละเอียดอ่อนนั้นเนื่องจากความหลากหลายของปัญหา บางพื้นที่มีปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรง แต่ยังไม่เป็นปัญหาในพื้นที่อื่นๆ ความไม่แน่นอน--วันนี้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศ (กลิ่น-ควัน) อย่างรุนแรงจนทำให้ผู้คนเจ็บป่วย แต่ในวันพรุ่งนี้อาจจะเป็นปกติ เพราะวาระการเปลี่ยนแปลงทิศ หรือปริมาณการผลิตในภาคอุตสาหกรรมลดลง นี่คือการไม่แน่นอนชนิด “วันต่อวัน” ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีอย่างน้อยสองระดับ ส่วนแรกคือ นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเหมาะกับวิธีการทำงานของราชการส่วนกลาง ระดับที่สอง คือระดับปฏิบัติการ หมายถึงการต้องรับรู้ปัญหาสิ่งแวดล้อมชนิด “วันต่อวัน” สามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันใจ ซึ่งเหมาะสมให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำงานเชิงรุกของท้องถิ่นไทยด้านสิ่งแวดล้อมในอนาคต น่าจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่อไปนี้ หนึ่ง การขับเคลื่อนมาตรการริชชีเคิลชยะและของเสีย สอง การเร่งรัดระบบบำบัดน้ำเสียรวม และบังคับตามกฎหมายให้สถานประกอบการติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสีย อย่างน้อยที่สุดในพื้นที่ประชากรหนาแน่น สาม การลงทุนร่วมกันของ อปท. โดยจัดทำโครงการลงทุนแบบสหการ เพื่อการประหยัดจากขนาด สี่ การจัดทำรายงานข้อมูลมลพิษตามนัยของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษรายงานข้อมูลต่อเจ้าพนักงานสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เพื่อทราบสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและป้องกันเหตุอันตรายหรืออุบัติเหตุสิ่งแวดล้อม ห้า การผลักดันเครื่องมือใหม่ด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภค ประหยัดการใช้ทรัพยากร หก การพัฒนาองค์ความรู้การจัดการสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ เจ็ด การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมด้านกำกับดูแลคุณภาพน้ำ อากาศ การวางแผนพัฒนาเมือง ดูแลการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามแผน ป้องกันบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ฯลฯ

บทวนบทบาทของ อปท. ด้านสิ่งแวดล้อมและมาตรการถ่ายโอนภารกิจ

กฎหมายไทย ระบุหน้าที่และภารกิจของ อปท. โดยแยกแยะระหว่าง หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และ หน้าที่ที่พึงปฏิบัติ ทั้งนี้หน้าที่การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมเช่นการจัดการขยะ น้ำเสีย อากาศเสีย การกำกับควบคุมการก่อสร้าง/อาคาร การดูแลเรื่องความปลอดภัยในพื้นที่รับผิดชอบ เป็น ภารกิจต้องปฏิบัติ หรือเป็นความรับผิดชอบโดยตรง ในแง่จึงไม่มีปัญหา “ความไม่ชัดเจน” ในเชิงกฎหมาย แต่เนื่องจากการทับซ้อนของ

ภารกิจ (overlapping of function and operational space) ตัวอย่างเช่น ถนนในเขตเทศบาล บางสายเป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่น แต่บางสายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลาง (กรมทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น) จึงเกิดความสับสนได้ ความสับสนบางอย่างก็สืบเนื่องจากหน่วยราชการเคยดำเนินการอยู่ก่อน แต่บัดนี้หน่วยราชการส่วนกลางอ้างว่า“ถ่ายโอนให้แล้ว” ในขณะที่หน่วยงานท้องถิ่นตอบว่า “ไม่ได้รับโอน” หรือ “ถ่ายโอนงานแต่ไม่มีเงินหรือคนตามมาด้วย” จึงปฏิบัติไม่ได้⁴

เป็นความจริงว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ. และ สกถ.) จึงจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ โดยระบุภารกิจที่ถ่ายโอน (245 ภารกิจ จำแนกเป็นด้านๆ) เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ราชการส่วนกลางจะต้องถ่ายโอนภารกิจและกรอบเวลาที่จะต้องดำเนินการ แม้ว่ามีแผนระบุเป็นลายลักษณ์อักษร แต่นั่นมิได้หมายความว่า การถ่ายโอนภารกิจจะเกิดขึ้นตามกำหนดอย่างแน่นอน สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากทัศนคติที่ว่า “ท้องถิ่นไม่พร้อม” (โดยไม่ได้วัดความพร้อม หรือกำหนดนิยามความพร้อมว่าคืออะไร) สาเหตุบางส่วนเนื่องจาก “ราชการส่วนกลางไม่พร้อมถ่ายโอน” หรือคิดว่า “ส่วนกลางทำงานได้ดีอยู่แล้ว” เมื่อถ่ายโอนให้ท้องถิ่นอาจจะทำไม่ได้หรือเกิดผลต่อประชาชน⁵ ดังมีหลักฐานว่า หน่วยราชการส่วนกลางทำเรื่องถึงคณะกรรมการกระจายอำนาจ ขอให้ทบทวน ในขณะที่ฝ่ายท้องถิ่นบอกว่า ส่วนกลางไม่ถ่ายโอนมาให้ หรือถ่ายโอนโดยเอกสาร—แต่ไม่ได้ให้เงินหรือเจ้าหน้าที่ หรือให้คำแนะนำและวิธีปฏิบัติเมื่อถ่ายโอนให้ท้องถิ่น จากผลสำรวจในฝ่ายราชการท้องถิ่น จากการสอบถามข้อมูลฝ่าย อปท. พบว่า หลายแห่งระบุอุปสรรคเช่น “ได้รับแต่หน้าที่—เงินและคนไม่ได้ตามมา” “ไม่ได้ให้รายละเอียดวิธีการปฏิบัติ” “เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ถ่ายโอนมาชำรุดใช้การไม่ได้”

จากการทบทวนการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า ได้มีการถ่ายโอนภารกิจออกจากราชการส่วนกลาง (มีเอกสารระบุชัดเจน) ในเรื่องต่อไปนี้

หน้าที่/ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
○ การจัดการขยะมูลฝอย	จาก กรมโยธาธิการและผังเมือง
○ การบำบัดน้ำเสีย	จาก กรมโยธาธิการและผังเมือง
○ การคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์	จาก กรมการปกครอง
○ การควบคุมไฟฟ้า	จาก กรมอุทยานแห่งชาติ
○ การรายงานติดตามคุณภาพสิ่งแวดล้อม	จาก กรมควบคุมมลพิษ
○ การรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จาก พรบ.แร่	จากกรมอุตสาหกรรม
○ การรายงานข้อมูลและสถานการณ์สิ่งแวดล้อม	จากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

หนึ่ง สำหรับการดูแลจัดการขยะและน้ำเสีย ซึ่งได้รับถ่ายโอนจากกรมโยธาธิการและผังเมืองนั้น ความจริงเป็นเรื่องที่ “รู้กันอยู่แล้ว” และเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของ อปท. ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นสิ่งที่คาดได้ล่วงหน้า แต่การประกาศถ่ายโอนภารกิจออกจากของหน่วยราชการส่วนกลางก็เป็นผลดี

⁴ วิธีการถ่ายโอนภารกิจ อาจอยู่ในรูปของการออกหนังสือราชการฉบับหนึ่งว่า ถ่ายโอนให้ อปท. ดำเนินการ

⁵ ในตัวอย่างการขอให้ทบทวนการถ่ายโอนภารกิจ ในวาระการประชุมของคณะกรรมการกระจายอำนาจ เช่น ขอให้ทบทวนภารกิจการออกบัตรประชาชน โดยอ้างว่า “อำเภอ” ทำงานได้ดีอยู่แล้ว กระจายอยู่ทั่วประเทศเกือบหนึ่งพันแห่ง ประชาชนได้รับความสะดวกดี

คือเป็นการย่ำและทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีนัยต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ สำนักงบประมาณจะไม่จัดสรรเงินในโครงการที่เกี่ยวข้องให้ราชการส่วนกลางอีกต่อไป (ในกรณีนี้คือกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งในอดีตเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย)⁶ แต่จะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ อบท. การดูแลและจัดการขยะและน้ำเสียเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น “ทั่วไป” เพียงแต่ว่าความหนัก/เบาของปัญหาแตกต่างกัน ในพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่นหรือมีโรงงาน/สถานประกอบการจำนวนมาก ปัญหา environmental stress มักจะสูง ส่วนในพื้นที่ชนบทที่ประชากรไม่หนาแน่น การจัดการสิ่งแวดล้อมทำได้ง่ายกว่า อุปสรรคและปัญหาการจัดการนี้ไม่ใช่เรื่องเทคนิค แต่เกี่ยวกับการคลังและการจัดการ กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายของการลงทุนประเดิมสูงมาก (high overhead เนื่องจากค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง ค่าเครื่องจักรอุปกรณ์ ฯลฯ) เกินกำลังการคลังของ อบท. ส่วนใหญ่ จึงเป็นข้ออ้างว่า “ทำไม่ได้ – ยกเว้นจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล” ผลลัพธ์เชิงประจักษ์ คือ มีพัฒนาการด้านการจัดการขยะและบำบัดน้ำเสียอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะรออุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และมักดำเนินการเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ -- ถึงกระนั้นก็ตาม เมืองใหญ่บางใหญ่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากหาพื้นที่ว่างเปล่าไม่ได้ (ที่ดินผืนใหญ่หลายร้อยไร่) เนื่องจากมิได้เตรียมการ หาพื้นที่ไว้ก่อนหน้า⁷

สอง ภารกิจที่มีผลเฉพาะในบางพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การควบคุมไฟฟ้า ที่ถ่ายโอนจากกรมอุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่สาธารณะที่ถ่ายโอนจากกรมการปกครอง เป็น “ปัญหาเฉพาะพื้นที่” (area specific) ตัวอย่างเช่น ในเขตเทศบาล--ซึ่งไม่มีพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นการประกาศถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้จึงไม่มีผลต่อการทำงานของท้องถิ่น สำหรับปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะนั้นเป็นปัญหาที่ “รุนแรง” เฉพาะในบางพื้นที่ ตัวอย่างเช่น พื้นที่ชายหาดเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ภูเก็ต ระยอง ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเมืองท่องเที่ยว เนื่องจากพื้นที่ชายหาดมีจำกัด มูลค่าสูง--จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้เกิดการบุกรุก อนึ่ง เมื่อเกิดกรณีบุกรุกพื้นที่สาธารณะในระยะแรก ๆ หน่วยงานราชการมักจะมองไม่เห็นหรือเห็นว่า “ไม่มีนัยสำคัญ”⁸ ต่อเมื่อปล่อยให้บุกรุกมีจำนวนมากเป็นเวลานาน (หลายปี) ก็สายเกินไป การขับไล่ทำได้ยาก เกิดกรณีพิพาทและการต่อต้านโดยคนกลุ่มใหญ่ (ซึ่งส่วนใหญ่ฐานะยากจน ซึ่งจะได้รับความเห็นใจจากประชาชน) ขอให้รัฐชดเชยค่าเสียหาย ดังนั้นกว่าจะดำเนินการย้ายบ้านหรืออาคารได้ใช้เวลานานหลายปี เป็นปัญหาภูมิทัศน์เมืองที่น่าดูรวมทั้งขยะที่ไม่ได้จัดเก็บ⁹ อนึ่ง ถึงแม้ว่าปัญหาบุกรุกอยู่ในขอบเขต (jurisdictional boundary) ของ อบท. แต่

⁶ สำนักงบประมาณให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grant) สำหรับโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เป็นวงเงินที่จัดสรรให้กระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้อง วงเงินที่จัดสรรอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ในทางปฏิบัติหน่วยงานท้องถิ่นที่จะขอรับการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทำโครงการผ่านกรม/กระทรวงที่เกี่ยวข้องถึงสำนักงบประมาณ

⁷ ที่กล่าวเช่นนี้ผู้เขียนมิได้ตีความว่า ผู้นำ/ผู้บริหารท้องถิ่นขาดวิสัยทัศน์ แต่เราต้องเข้าใจว่า ในอดีต (10-20 ปีก่อน) อบท. ทำงานภายใต้บรรยากาศอีกแบบหนึ่ง ซึ่งไม่มีอิสระหรือความคล่องตัวเช่นในปัจจุบัน ต่างจากภาวะแวดล้อมการทำงานในปัจจุบัน

⁸ เนื่องจากพื้นที่ที่ถูกบุกรุก อาจจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบของ เทศบาล หรือ อบต. เช่น พื้นที่ริมทางรถไฟเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่งไม่สามารถดูแลอย่างทั่วถึง ในความหมายเชิงวิชาการคือปัญหาความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบ (lack of responsibility identification)

⁹ เนื่องจากบ้านเรือนที่บุกรุกไม่มีเลขที่บ้าน และไม่ร่วมมือในจ่ายค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ ในขณะที่งานสิ่งแวดล้อมของเทศบาลไม่จัดเก็บ เพราะถือว่าไม่ให้ความร่วมมือจ่ายค่าเก็บขยะ นอกจากนี้ยังอ้างได้ว่าเป็นพื้นที่ของการรถไฟหรือราชพัสดุโดยตรง

อปท. อาจจะไม่ใช่ว่าเสียหายโดยตรง (เจ้าของพื้นที่เป็นการรถไฟแห่งประเทศไทย ราชพัสดุ ฯลฯ) จึงมีข้อจำกัดและอุปสรรคด้านกฎหมายว่าใครควรจะดำเนินการ

สาม การรายงานข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ความจริงเป็นภารกิจนี้มีลักษณะ “ร่วมกัน” (overlapping functions) กล่าวคือ เป็นภารกิจของหน่วยงานสิ่งแวดล้อมของส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็เป็นภารกิจของ อปท. ด้วย (เป็นมิติเชิงซ้อน ไม่ใช่มิติระนาบเดียว) ในมุมมองที่ควรจะเป็น--การจัดการข้อมูลระดับพื้นที่ที่เหมาะสมที่จะดำเนินการในระดับ อปท. โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศร่วมกัน สร้างโปรแกรมป้อนข้อมูลและประมวลเข้าหน่วยราชการส่วนกลางด้านสิ่งแวดล้อม สามารถนำไปพัฒนาข้อมูลและเครื่องชี้วัด (ที่สามารถแสดงผลในระดับพื้นที่ภูมิภาคและส่วนรวม) แต่เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นจริง--ก็เข้าใจได้ว่า แรงจูงใจ (motivation and incentive) ในส่วนของ อปท. มีน้อย ท้องถิ่นไม่ยากจัดเก็บข้อมูล (มองเห็นว่า “ไม่ใช่การให้บริการ” ทำงานแล้วไม่เห็นผลหรือได้คะแนนเสียง) หรือ “ยิ่งทำยิ่งเสีย” (เช่นยิ่งมีข้อมูลมาก-ยิ่งฟ้องว่าการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยประสิทธิภาพ “มีปัญหา” และผลจะเกิดผลผลึกใสการลงทุนเชิงเศรษฐกิจในเขตพื้นที่¹⁰) นอกเหนือจากนี้ อปท. มียังข้ออ้างอื่นๆ (เหตุผลเชิงสถาบัน) เช่น เจ้าหน้าที่งานท้องถิ่นมีจำนวนน้อย ไม่มีบุคลากรที่ชำนาญการหรือผ่านการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม ขาดเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำหรับตรวจวัด เป็นต้น

อุปสรรคของการถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมฯ

การถ่ายโอนภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ อปท. ที่ผ่านมา ได้ผลน้อย หรืออยู่ในขั้นเริ่มต้น ปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากผู้บริหารท้องถิ่น “ไม่รู้” หรือ “ไม่เข้าใจ” แต่อุปสรรคสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสถาบัน มูลเหตุจูงใจ และกฎกติกาที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของท้องถิ่น

หนึ่ง ภารกิจการดูแลและจัดการขยะและน้ำเสีย ใช้เงินลงทุนสูง (overhead capital) และต้นทุนการดำเนินการ (operational expense) ก็สูงด้วย ทั้งนี้เปรียบเทียบกับอัตราค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้¹¹ นอกจากนี้ยังต้องการพื้นที่ว่างเปล่าผืนใหญ่ (large open space) ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับเขตชุมชน เช่น เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ยกเว้นบางหน่วยงานที่มีแผนระยะยาว จัดหาที่ดินไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอื่นๆ อาทิเช่น ระยะทางไม่ควรจะไกลเกินไป หาไม่แล้วต้นทุนค่าขนส่งจะสูงมาก หรือต้นทุนปั้มน้ำ (ท่อน้ำเสียเข้าโรงบำบัด) สูง อาจจะกล่าวสรุปได้ว่า การลงทุนดำเนินการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เกินกำลังความสามารถทางการเงินและการคลังของ อปท. ทั่วไป ด้วยเหตุดังนี้ อปท. ต้องขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาล (รอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อม) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยาก เนื่องจากข้อเสนอโครงการที่จะขอรับการอุดหนุน

¹⁰ เกิดปัญหา “ได้อย่างเสียอย่าง” (trade-off) ระหว่าง การสร้างมูลค่าเพิ่ม (A) กับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ลดลง (B) ซึ่งฝ่ายบริหารท้องถิ่นมักจะให้ความสำคัญกับ A มากกว่า B

¹¹ ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ มีกฎระเบียบที่ อปท. อ้างอิงคือ พรบ.อนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบุเพดานสูงสุดของค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บจากบ้านเรือน ร้านค้า สถานประกอบการ ฯลฯ อัตราสูงสุดต่ำกว่าต้นทุนทรัพยากรรวม (full-cost resource pricing) กฎหมายเดิมนั้นยึดหลักการว่า การจัดเก็บขยะเป็นบริการสาธารณะ จึงเก็บในอัตราต่ำ ยอมรับว่าภาครัฐควรจะให้การอุดหนุน แต่หลักคิดเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (เชิงธุรกิจ) และขัดแย้งกับหลัก “ผู้สร้างมลพิษต้องจ่าย” (polluter pays principle) หมายความว่า สถานประกอบการที่ปล่อยของเสียมาก—จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐมาก

จากงบประมาณแผ่นดินมีจำนวนมาก—แต่ว่างประมาณมีจำนวนจำกัด เพื่อให้ได้รับการอนุมัตินักการเมืองท้องถิ่นมักจะใช้วิธีการลอบบี้ผู้บริหารหน่วยราชการระดับสูงหรือระดับรัฐมนตรี เพื่อให้ได้โครงการ หนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในกระบวนการตัดสินใจเช่นนี้ มักจะมีอคติการจัดสรรโครงการให้กับเมืองใหญ่ (urban bias) หรือเมืองท่องเที่ยวก่อน ซึ่งเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ เนื่องจากผลการคำนวณความคุ้มค่า benefit / cost ในเขตเมืองใหญ่จะสูงกว่าเมืองขนาดเล็กหรือพื้นที่กึ่งชนบท ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่ง คือ ต้นทุนค่าดำเนินการบำบัด (ค่ากระแสไฟฟ้าในกรณีโรงงานบำบัดน้ำเสีย ค่าขนส่งในกรณีจัดการขยะที่บ่อขยะอยู่ห่างไกล) สูง – คำว่า “สูง” มีความหมายเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือเปรียบเทียบกับค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะ (ซึ่งกำหนดไว้ต่ำ อัตราสูงสุดสำหรับบ้านเรือนคือ 40 บาทต่อเดือน ถึงกระนั้นก็ตามในหลายเทศบาลฯ ยังจัดเก็บในอัตรา 20-30 บาท และมีปัญหาไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน โดยที่ประชาชนอ้างว่าได้ชำระภาษีให้เทศบาลแล้ว ชำซ้อนบางคนอ้างว่าควรจะเป็นบริการฟรี) ความจริงในเรื่องนี้คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมฯ คิดเป็นส่วนน้อยของต้นทุนดำเนินการ (อีกนัยหนึ่ง เป็นบริการที่ท้องถิ่นขาดทุนอยู่แล้ว cost recovery < 100%) ในบางกรณี อปท. ยังต้องขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ (subsidy for operating expense) สำหรับกิจกรรมบำบัดน้ำเสีย/จัดการขยะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์¹²

สอง อปท. ไม่มีเครื่องมือที่จะจัดการกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เช่น การป้องกันการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ยุ่ยยากและซับซ้อน นอกจากนี้ก็ไม่มีแรงจูงใจ (financial motivation) สำหรับจะดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากผู้บริหาร อปท. มักเห็นว่า “รัฐไม่ใช่” อปท. “ไม่ใช่เป็นผู้เสียหายโดยตรง” “ไม่ใช่ผู้รับผิดชอบตัวจริง” ตัวอย่างเช่น การบุกรุกพื้นที่การทางรถไฟแห่งประเทศไทย พื้นที่ของราชพัสดุ พื้นที่ของกรมป่าไม้ ฯลฯ อปท. จึงไม่ดำเนินการ ไม่เป็น “ตัวหลัก” ในมุมมองการเมืองท้องถิ่น—หากผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติการควบคุมการบุกรุกพื้นที่อย่างเข้มงวด อาจจะกลับเป็น “ปัญหา” ต่อผู้บริหารของอปท. เอง ฝ่ายผู้บุกรุกอ้างว่า “ถูกรังแก” จากภาครัฐ เพราะว่าได้อยู่อาศัยมาเป็นเวลานานแล้ว (เกินกว่าชั่วอายุคนหรือมากกว่านั้น) เกิดกระแสการต่อต้าน (ที่สังคมเห็นใจเพราะว่าผู้บุกรุกมีสถานะยากจนหรือด้อยเศรษฐกิจฐานะ) ดังนั้นการแก้ปัญหาต้องดำเนินการอย่างละมุนละม่อม โดยที่ภาครัฐต้องพยายามทางเลือกอื่น (alternative options) เช่น การจัดหาสถานที่ใหม่ให้อยู่ ความจริงผู้บริหารเมืองหลายแห่ง ก็ตระหนักถึงปัญหาการบุกรุกที่ดินและเห็นด้วย (เมื่อแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะแล้ว จะเป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่น กล่าวคือ ทำให้ภูมิทัศน์เมืองสวยงาม จัดระเบียบสังคม ทำให้รายได้ค่าธรรมเนียมจากสถานประกอบการสูงขึ้น เป็นต้น) แต่ อปท. จะไม่เป็นฝ่ายรุกหรือเริ่มก่อน¹³ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งต่อปัญหานี้ คือ หน่วยงานภาครัฐมักไม่ได้ใช้ความพยายามแก้ปัญหาแต่ “ต้นลม” กล่าวคือ เมื่อเริ่มบุกรุกพื้นที่สาธารณะก็ตักเตือนและ

¹² หลักเศรษฐศาสตร์ สนับสนุนให้เก็บตามต้นทุนที่แท้จริง (full-cost resource pricing) ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันกับหลักการ “ผู้สร้างมลพิษต้องจ่าย” (polluter pays principle) การที่ท้องถิ่นให้เงินอุดหนุนในส่วนต้นทุนคงที่ (overhead capital) ยังมีเหตุผลที่รับฟังได้ แต่การอุดหนุนต้นทุนดำเนินการ (operating cost) นั้นไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ผู้สร้างมลพิษได้รับการอุดหนุน และทำให้เกิดปัญหาต่อแรงจูงใจ กล่าวคือ ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคจะไม่คำนึงถึงการสร้างมลพิษ เกิดอุปสงค์ส่วนเกินต่อการบำบัดมลพิษ (overdemand for pollution abatement)

¹³ ในแง่นี้ อปท. เล่นเกมในลักษณะ free-rider กล่าวคือ ให้งานบางส่วนกลางที่เป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นฝ่ายรุก – ความจริง อปท. ได้ผลดี/ผลประโยชน์ตามไปด้วยเมื่อแก้ปัญหาบุกรุก แต่จะไม่ “แสดงออก” แต่เล่นเกมในลักษณะ passive actor

ยับยั้ง แต่ในระยะแรกมีจำนวนผู้บุกรุกน้อย ยังไม่เห็นผลเสียหาย สภาพภูมิทัศน์ยังไม่เลวร้าย จึงมักจะทอดเวลายาวนาน ต่อเมื่อเกิดการบุกรุกที่ดินสาธารณะอย่างถาวร จนถึงขั้น “แออัด” แล้ว จึงเริ่มดำเนินการซึ่งเป็นเรื่องยาก

สาม การกินถิ่นเกินกำลัง หรือ อปท. ไม่มีความรู้เชิงเทคนิคสำหรับการจัดการนั้นๆ ตัวอย่างเช่น การควบคุมไฟฟ้า เป็นภารกิจขนาดใหญ่เกินขอบเขตอำนาจ ควรกระทำในลักษณะเครือข่าย เพราะเกินกำลังหน่วยงานท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง นอกจากนี้การควบคุมไฟฟ้าต้องอาศัยความรู้และเทคนิควิชาการ ประกอบกับการฝึกปฏิบัติ จึงจะดำเนินการได้ผลดี ดังนั้น การประกาศถ่ายโอนภารกิจป้องกันและควบคุมไฟฟ้าให้กับหน่วยงานท้องถิ่นจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากไฟฟ้าไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ มักจะเห็นว่าเป็น “อุบัติเหตุ” ยิ่งถูกละเลย ไม่มีการดำเนินการอะไร ไม่ใช้การบริการตามปกติ ความจริงการป้องกันอุบัติภัย นับว่าเป็นภารกิจสำคัญไม่น้อย และเมื่อปล่อยให้เกิดขึ้นสร้างความเสียหายขนาดใหญ่ (large loss) เชิงกายภาพและต่อระบบนิเวศ¹⁴

สี่ ช่องว่างหรือทัศนคติที่แตกต่างกันระหว่าง อปท. และหน่วยราชการส่วนกลาง จากมุมมองของอปท. ระบุว่า หน่วยราชการไม่ได้ชี้แจงว่าถ่ายโอนอะไร ไม่ได้ให้การฝึกอบรม ไม่รู้แนวปฏิบัติที่ถูกต้อง ฯลฯ เพียงแต่ได้รับรู้ (จากเอกสาร หนังสือราชการที่ระบุว่ามีการถ่ายโอนภารกิจ) ไม่มีโปรแกรมให้ความรู้-การอบรม-หรือชี้แจงเป็นรายละเอียด แต่ในมุมมองของราชการส่วนกลาง—ก็มีเหตุผลที่แตกต่างออกไป บอกว่า “ถ่ายโอนแล้ว” (ด้วยเอกสารแผ่นเดียวว่าบัดนี้ขอโอนงานในท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติต่อ อปท. เนื่องจากไม่รู้วิธีปฏิบัติ ระเบียบ และเป็นเรื่องที่ไม่เคยทำมาก่อน) ฝ่ายท้องถิ่นเห็นว่าหน่วยราชการส่วนกลางควรจัดสรรงบประมาณมาด้วย หรือจัดทำโครงการฝึกอบรมระยะสั้นให้เจ้าหน้าที่ของ อปท. เพื่อให้เข้าใจแนวทางการปฏิบัติ แต่ในมุมมองของราชการท้องถิ่นก็อาจจะเข้าใจว่า อปท. ไม่สนใจ ไม่ทราบ ว่า อปท. ได้อปท. ใด ต้องการส่งเจ้าหน้าที่มารับการอบรม หมายเหตุ เนื่องภารกิจการถ่ายโอนมีความหลากหลาย ดังนั้นภารกิจบางประเภทไม่สอดคล้องกับ อปท. บางกลุ่ม จึงไม่สนใจ ในขณะที่ อปท. จำนวนหนึ่งต้องการและสนใจรับการฝึกอบรม ฯลฯ ตัวอย่างเหล่านี้ สะท้อนถึงปัญหาขาดการสื่อสารที่ดีระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น

¹⁴ ปราบกฏการณ์ที่มีลักษณะ “ความเป็นไปได้ที่จะเกิดอุบัติการณ์ต่ำ-แต่ถ้าเกิดขึ้นแล้วเสียหายขนาดใหญ่ (low probability of damage, but big loss) เมื่อประเมินเป็นค่าความเสี่ยง (โดยใช้หลักการ relative risk aversion) จะถือว่าเป็นความเสี่ยงสูง

ความจำเป็นต้องยกเครื่องบทบาทการกำกับสิ่งแวดล้อมระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม โดยราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น สมควรจะสังคายนาหรือยกเครื่อง หมายถึง การกำหนดบทบาทที่เหมาะสมเป็นอย่างไร? ส่วนกลางควรทำหน้าที่และการกิจอย่างไร? และส่วนท้องถิ่นควรรับภารกิจและหน้าที่อย่างไร? (ทั้งนี้คำว่า “ราชการท้องถิ่น” ในที่นี้จำเป็นต้องแยกแยะประเภทของท้องถิ่น หรือ ขนาดของท้องถิ่น ไม่ใช่การคิดแบบได้หรือเสีย (binary, all-or-nothing) แต่ควรคำนึงถึงระดับความเกี่ยวข้องกัน (degree of relevancy) เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนเกือบแปดพันแห่งทำงานภายใต้สภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อภารกิจหนึ่ง ย่อมแตกต่างกัน

ความต้องการหรือความจำเป็นในการดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมของ อปท. ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาหรือ “บริบท” ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งหลากหลาย ในเขตชนบทที่มีประชากรไม่หนาแน่น มีพื้นที่ว่างเปล่าหรือพื้นที่ป่าไม้ และแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ ภารกิจของ อปท. ในการจัดการสิ่งแวดล้อมทำได้ง่าย ไม่เป็นปัญหามากนัก แต่ในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น มีการขยายตัวของโรงงานหรือสถานประกอบการ (ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นอย่างสะเปะสะปะ ขยายวงออกนอกศูนย์กลางของเมือง¹⁵ ทำให้ระยะทางของภารกิจการจัดเก็บขยะ/น้ำเสีย ซึ่งเป็นบทบาทของ อปท. ย่อมจะเพิ่มเป็นทวีคูณ)

ความยุ่งยากและซับซ้อนของการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกมิติเกี่ยวกับ “ความไม่ชัดเจน” ของภารกิจและการมี “หลายหน่วยงานเจ้าภาพ” ที่เกี่ยวข้อง ประจักษ์ได้จากตัวอย่างของความล้มเหลวการจัดการหลายกรณี เช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง การระเบิดของโรงงานผลิตปุ๋ยในจังหวัดเชียงใหม่ การปล่อยน้ำเสียในลำน้ำหลายแห่ง อุบัติการณ์น้ำมันรั่วลงในท้องทะเล (oil spill) มลพิษอากาศจากโรงงานที่รบกวนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น และนักเรียนในจังหวัดระยอง เป็นต้น สังเกตได้ว่าหน่วยงานมักปฏิเสธความรับผิดชอบ อ้างว่าในส่วนของตนได้ดำเนินการแล้ว แต่ว่ามีข้อบกพร่องในส่วนอื่นๆ อปท. อ้างว่ามีได้มีหน้าที่การควบคุมการปล่อยของเสียของโรงงาน เนื่องจากเป็น “พื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรม” “ไม่มีอำนาจกำกับดูแลโรงงาน” ขยะหรือของเสีย “เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น” แต่ว่าถูกมาทิ้งหรือไหลมาตามธรรมชาติมาลงในพื้นที่ของตน จะอย่างไรก็ตาม ประชาชนมักจะร้องเรียนไปยัง อปท. เป็นลำดับแรกๆ เพราะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ หนึ่ง ประชาชนย่อมจะเข้าใจหรือสนนิษฐานไว้ก่อนว่า เทศบาลหรือ อบต. น่าจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

การขาดแคลนหรือช่องว่างของข้อมูล (information gap) ก็เป็นปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมอีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหม่ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเรื่องยาก (บางอย่างต้องลงทุนด้วยอุปกรณ์ เครื่องมือ และใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้าน) ปัญหาช่องว่างด้านข่าวสารข้อมูลสิ่งแวดล้อม เกิดกับหน่วยงานในระดับจังหวัดและหน่วยงานท้องถิ่น คือ ไม่มีข้อมูล ไม่ได้รับรายงาน ทราบว่า “มีปัญหาแต่ไม่รู้สาเหตุหรือต้นตอ หรือระบุไม่ได้ชัดเจน” เป็นต้น เกี่ยวกับข้อมูลยังมีปัญหาอคติด้านข่าวสารข้อมูล กล่าวคือ การที่ส่วนราชการรับรายงานข้อมูลด้านเดียว (เช่น รับทราบว่ามูลค่าเพิ่มจาก

¹⁵ นักวิชาการบางท่านเรียกว่า ปัญหา urban spawl กล่าวคือ บ้านเรือนอาคารหรือสถานประกอบการย้ายออกจากศูนย์กลางของเมือง เพราะต้องการพื้นที่กว้างใหญ่ ราคาถูก เป็นการวิเคราะห์จากแง่มุม private cost-benefit แต่การขยายตัวดังกล่าวมีผลต่ออุปสงค์ต่อบริการสาธารณะท้องถิ่น เช่น ถนน ประปา บริการโทรศัพท์ ฯลฯ ค่าใช้จ่ายการลงทุนเป็นภาระของภาครัฐท้องถิ่น แต่ภาคเอกชนไม่ทราบข้อมูลนี้หรือไม่ใส่ใจเพราะไม่ต้องรับผิดชอบ แต่เมื่อวิเคราะห์เป็นภาพรวมของสังคม การขยายตัวของเมืองฯ อาจจะเกินกว่าจุดดุลยภาพหรือความพอเหมาะพอดี

สถานประกอบการและโรงงาน เป็นเงินเท่าใด แต่การรายงานข้อมูลด้านความเสียหายต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ไม่มีหรือไม่ชัดเจน) เป็นเหตุให้การประเมินผลได้-ผลเสีย (benefit / cost) และการประเมินใครได้-ใครเสีย (who gains and who loses) ความจริงเป็นหัวข้อสำคัญสำหรับผู้บริหาร (ทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่น) การขาดแคลนข้อมูลทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจผิดพลาดได้¹⁶

V. อภิปราย ระบบกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่สมบูรณ์ กับการพัฒนาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

ความซับซ้อนของปัญหากำกับดูแลสิ่งแวดล้อม ในแง่หนึ่งเป็น “ปัญหาสังคม” แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง สภาพการณ์เป็น “ของดี” สำหรับนักคิด กล่าวคือ ช่วยเป็นตัวแบบให้นักทฤษฎีได้ค้นคว้า เสนอแบบจำลองใหม่ๆ ที่ลึกซึ้งและสมจริงยิ่งขึ้น Jean-Jacques Laffont (2000) อภิปรายสนับสนุนว่า ควรจะมีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อวิเคราะห์การกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม พร้อมกับกล่าวเสริมว่า แบบจำลองที่เหมาะสมควรคำนึงถึงลักษณะต่อไปนี้ หนึ่ง ความไม่สมบูรณ์ของข่าวสารข้อมูล สอง ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมาย-การบังคับใช้-และอคติของหน่วยงาน¹⁷

ความไม่สมบูรณ์ของข่าวสารข้อมูล (imperfect information) ไม่ได้หมายความว่า ไม่มีข้อมูล อาจจะมีแต่ปิดบัง ซ่อนเร้น มีความไม่สมมาตรของข่าวสารข้อมูล เช่น ผู้ประกอบการเข้าใจ “ประโยชน์” (จากการละเมิดสิ่งแวดล้อม b) แต่ไม่เปิดเผยสำหรับบุคคลภายนอก ส่วนข้อมูลความเสียหายต่อสังคมจากการละเมิด a) b) ความจริงเป็นสิ่งที่วัดหรือตรวจสอบหรือประเมินค่าได้พอสมควร—แต่ไม่มีเจ้าภาพ หน่วยงานการยังไม่เห็นความสำคัญและไม่ลงทุนด้านข่าวสารข้อมูล อีกประการหนึ่งการไม่มีข้อมูล—อาจจะ “ดี” สำหรับหน่วยงานราชการกำกับ เพราะทำให้การตรวจสอบประสิทธิภาพของการทำงาน ทำได้ยาก แต่เป็นผลเสียต่อรัฐบาลหรือ

¹⁶ ปัญหาเช่นนี้ เศรษฐศาสตร์เรียกว่าความไม่สมพงษ์กันของแรงจูงใจ (incentive-incompatible) เป็นปัญหาด้านสังคมที่ซับซ้อน โดยทั่วไปภาคประชาชน (ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่นั้น ๆ) เป็นฝ่ายรับความเสียหาย แต่ภาคพาณิชย์กรรม (ซึ่งคนส่วนน้อย) ได้รับผลได้ (ผลบวก) ซึ่งเป็นเสมือน “ทางสองแพร่ง” ของสังคมว่าจะตัดสินใจอย่างไร ในสภาพปัญหาเช่นนี้ได้มีนักวิเคราะห์อธิบายว่า ฝ่ายหลัง (คนกลุ่มน้อย) มักจะเป็นฝ่ายชนะ เพราะว่ามีพลังทางการเมืองสูงกว่า สามารถรวมตัวกันโน้มน้าวฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารระดับสูง ให้ตัดสินใจตามข้อเสนอของตน แต่ว่าเป็นต้นทุนของ “ประชาชนส่วนรวม” ซึ่งขาดการรวมกลุ่ม เพราะการรวมตัวกันเป็นเรื่องยุ่งยาก ต้นทุนค่าเสียสูง ค่าอธิบายและการวิเคราะห์นี้อยู่ในตำราเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับการอ้างอิงถึงมากเล่มหนึ่ง Mancur Olson (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.

¹⁷ ในหนังสือ *Incentives and Political Economy* กล่าวว่า The purpose of this chapter is to use the methodology of the part of the book to construct a formal political economy theory of environmental regulation. Economists' general preferences for sophisticated incentive mechanisms are reconsidered in a political economy approach resting on two main features: private information of economic agents, which explains the rent accruing to them as functions of policy choices, and the incomplete contract nature of Constitutions, which explains the need for politicians as residual decision makers. P.155. คล้ายคลึงกับทัศนะข้างต้น T. Lewis (1997) เสนอแนวทางการศึกษาการกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมความว่า “I see the next progression in environmental regulation as being a positive analysis asking which kind of environmental policies will be implemented under information and distribution constraints when special interests try to intervene to affect policy.”

ภาคประชาชนโดยรวม อนึ่ง ต้องยอมรับว่าหน่วยงานราชการก็อาจจะมี “อคติ” เช่นจังหวัดเกรงว่าหากเปิดเผยว่ามีปัญหามลพิษจะทำให้เกิดกระแสการต่อต้านจากประชาชน การลงทุนจะหนีออกจากพื้นที่ไปอื่นๆ เป็นต้น

นักทฤษฎีใช้คำว่า incomplete contract สะท้อนถึงความไม่สมบูรณ์ของระบบปฏิบัติการ (หรือการแลกเปลี่ยน) – อธิบายตรงกันข้ามโดยยกตัวอย่าง เมื่อคนหนึ่งซื้อสบู่ ยาสีฟัน หรือซื้อบุหรี่ยจากผู้ขาย การแลกเปลี่ยนครั้งนี้ถือว่าสมบูรณ์ เพราะว่าทั้งสองฝ่ายพอใจ ผู้ซื้อได้รับสิ่งที่ต้องการ (ในราคา-คุณภาพที่ทราบดีอยู่แล้ว) แต่การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมบูรณ์หมายถึงผู้ซื้อหรือผู้ขายรู้ว่าแลกเปลี่ยนอะไร แต่ไม่มีความมั่นใจคุณภาพของสินค้าในระยะเวลา เช่น ผู้ซื้อรถยนต์มือสอง ไม่ทราบว่าคุณภาพของรถคันนั้นเป็นอย่างไร จะใช้การได้ดีหรือไม่ ระยะเวลาจะเป็นอย่างไร? ทำนองเดียวกัน นายจ้างรับพนักงานเข้าไปทำงานใหม่ ถึงแม้ได้ตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น จากภูมิบุตรและการสัมภาษณ์ แต่ไม่ใช่เครื่องประกันว่า พนักงานคนนั้นจะทำงานได้ดีและจะซื่อสัตย์ต่อองค์กรหรือไม่ ในแง่การแลกเปลี่ยนแบบ incomplete contract จึงสัมพันธ์กับความเสี่ยงอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ซึ่งในทางปฏิบัติอาจจะให้ขึ้น “ทดลองงาน” ไปก่อน การตั้งค่าจ้างแบบ two-part pricing เป็นต้น (ส่วนแรกเป็นค่าจ้างคงที่ ส่วนที่สองแปรผันตามผลงาน เป็นต้น)

การกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะ incomplete contract ในแง่รัฐบาล “ว่าจ้าง” หน่วยงานราชการส่วนกลาง ($A1 = \text{agent } 1$) ให้ทำงานกำกับดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสวัสดิการของประชาชน แต่รัฐบาลก็ไม่แน่ใจว่า หน่วยงานนั้นๆ ทำงานได้ดีตามเป้าหมาย หรือด้อยประสิทธิภาพ ในทางหนึ่งรัฐบาลอาจจะว่าจ้างอีกหน่วยหนึ่งขึ้นมาตรวจสอบ ($A2 = \text{agent } 2$) เพื่อลดช่องว่างของข่าวสารข้อมูล อีกทางเลือกหนึ่งคือกำหนดให้มีหลายหน่วยงานทำงานเหมือนกันแต่ต่างเขต ($A1, A2, \dots, A_k$ ซึ่งทำงานเหมือนกัน ระบายเดียวกัน แต่ให้แบ่งพื้นที่ สร้างบรรยากาศแบบประกวด (contestable market) โดยกำหนดเงื่อนไขในเวลาที่กำหนด—ถ้าหากทำงานหย่อนกว่าเป้า อาจจะถูกลงเลิกสัญญา หรือลดพื้นที่ ในขณะที่หน่วยงานที่ทำงานได้ดีได้ต่อสัญญาหรือขยายพื้นที่รับผิดชอบ นอกจากนี้การจ่ายผลตอบแทน อาจจะเป็นลักษณะ two-part pricing คือจะได้รับเงินโบนัสตามผลงาน

VI. สรุป

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์ปัญหาการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและพบเห็นโดยทั่วไปหลายรูปแบบ ในสถานที่ต่างๆ ข้อที่นำสังเกตคือแม้ว่าได้มีการละเมิดและความเสียหายเกิดขึ้นแต่อาจจะไม่มีการแจ้งความและการฟ้องร้อง อาจจะเป็นอุปสรรค ข้อจำกัด ต้นทุนค่าเสียหายในส่วนของผู้ถูกละเมิด ทั้งไม่มีความแน่นอนว่าการแจ้งความจะได้ผล ไม่มีผลเสียหายตาม นับว่าปัญหาล้างคมและปัญหาล้างแวดล้อมที่น่าศึกษา ผู้เขียนเสนอบทวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยฝ่ายโรงงาน/สถานประกอบการ ครัวเรือนและหน่วยงานราชการ โดยใช้สถานการณ์และตัวละครที่สมมติ พยายามเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อการตัดสินใจของทุกฝ่าย เช่น ต้นทุนค่าเสียหาย โอกาสของการชนะหรือแพ้คดีเมื่อเกิดการฟ้องร้อง และ social norms บทความอาศัยแนวคิดสวัสดิการสังคมเป็นกรอบ โดยตั้งข้อสันนิษฐานสถานการณ์เริ่มต้น ($S1$) ว่า ความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมจากสภาพสิ่งแวดล้อมที่ถูกละเมิด สูงกว่าผลประโยชน์ของภาคเอกชน/ส่วนบุคคล ดังนั้นเมื่อมีการปรับตัว (ลดการละเมิดต่อสภาพสิ่งแวดล้อม) จะเกิดผลเปลี่ยนแปลงที่ดีต่อสวัสดิการสังคม (ค่าติดลบ-จะลดน้อยลง) นอกจากนี้ได้นำทฤษฎี implementation มาประยุกต์ใช้ ส่วนแรกวิเคราะห์สวัสดิการสังคมในอนาคต (โดยที่ตั้งเป้าว่า การละเมิดสิ่งแวดล้อมควรจะลดลง) ส่วนที่สอง เสนอมาตรการ (ในลักษณะแรงจูงใจ) เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของทุกฝ่าย เช่น ค่าปรับ ค่าชดเชย การเพิ่มงบประมาณ

กำกับดูแลสิ่งแวดล้อม การลดช่องว่างด้านข่าวสารข้อมูล เป็นต้น ส่วนที่สาม ความพยายามเข้าใจ“เกม”ของ ผู้เกี่ยวข้อง หมายถึงวิเคราะห์ปฏิกริยาของทุกฝ่ายในเกม แบบจำลองอธิบายการละเมิด-การแจ้งความ-การ ฟ้องร้อง-และการตัดสินใจในลักษณะ sequential decision {ดูจากค่าความน่าจะเป็น $pr_1, pr_2, \dots, pr_5$ } ซึ่งเป็นตัวแปรภายใน (endogenous variables) และมีผลย้อนกลับ (feedback effect) ต่อกระบวนการตัดสินใจของ ทุกฝ่าย (ฝ่ายละเมิดและฝ่ายถูกละเมิด) โดยสันนิษฐานว่าคนเหล่านี้ใช้ทฤษฎีเบส์ (revised probability) ประกอบการตัดสินใจ สมมติสถานการณ์สองแบบ แบบแรกฝ่ายถูกละเมิดไม่กระตือรือร้น (passive victim) ปลอมให้ฝ่ายราชการทำงานในกระบวนการยุติธรรม แบบที่สอง ฝ่ายถูกละเมิดมีความกระตือรือร้น (active victim)

ต่อจากแบบจำลองผู้เขียนเสนอประเด็นอภิปรายซึ่งประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรก ข้อเสนอให้มีการ ปรับกติกาใหม่ (rule of the game) เพื่อเปลี่ยนสถานะจาก passive victims ให้กลายเป็น active victims กล่าวคือ ก) ข้อเสนอให้จ่ายเงินเป็นตอบแทนหรือค่าเสียหายโอกาสให้แก่ผู้แจ้งความ ข) ข้อเสนอให้แบ่งค่าปรับและ ค่าชดเชย – หลังสิ้นสุดคดี ส่วนหนึ่งให้แก่ผู้แจ้งความ เพื่อเป็นแรงจูงใจ ข้อเสนอเหล่านี้เกี่ยวกับแรงจูงใจ ซึ่ง จะเกิดผลย้อนกลับ (feedback effect) หมายถึงการเร่งรัดกระบวนการ (เพิ่มค่าความน่าจะเป็น $pr_1, pr_2, \dots, pr_5$) บทอภิปรายในส่วนที่สอง ทบทวนบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันน้อย เนื่องจากอำนาจการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม (environmental regulation) ยังขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลาง (กรม ควบคุมมลพิษ กรมโรงงาน การนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งอาศัยกฎหมายเดิมเป็นกรอบการทำงาน) แต่ปัญหาของ หน่วยราชการส่วนกลางคือ “ห่างไกล”จากสถานการณ์ ข้อมูลข่าวสารล่าช้าและ “แรงจูงใจ”ที่จะกำกับ สิ่งแวดล้อมน้อยกว่า อปท. ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียจากปัญหามลพิษ ในแง่นี้เองการถ่ายโอนภารกิจกำกับดูแล สิ่งแวดล้อม ณ แหล่งกำเนิด โดย อปท. จะเหมาะสมกว่า จึงมีเหตุผลสมควร ปรับโครงสร้างการกำกับดูแล สิ่งแวดล้อมให้ อปท. – ข้อเสนอนี้อาจจะไม่จำเป็นทุกหน่วยงาน อปท. แต่ทว่ามีความสำคัญสูงในพื้นที่ที่มีแรง กดดันด้านสิ่งแวดล้อมสูง (environmental stress) เช่น พื้นที่ชานเมือง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ระยอง ชลบุรี และเขตที่มีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่เช่นลำพูน เป็นต้น ในบทความนี้ยังไม่ได้อภิปรายหัวเรื่องการพัฒนา เชิงสถาบัน (เพิ่มความรู้การจัดการให้กับ อปท. ด้านสิ่งแวดล้อม) และการพัฒนาข่าวสารข้อมูล ซึ่งเป็นอีกมิติ หนึ่งซึ่งควรจะศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 “โครงการพัฒนาที่มีภัยร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมการป้องกันภัยและการมีส่วนร่วมของ ท้องถิ่น” ในหนังสือรวมบทความ *ความรู้รักเศรษฐกิจศาสตร์ไทย ปี 2543* สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2547 “เหลียวหลังแลหน้าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นความสำเร็จ-อุปสรรค-และก้าว ต่อไป” *บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2547 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย* ที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน จ.ชลบุรี
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2548 “บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์การ ขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจในอนาคต” รายงานการวิจัยเสนอต่อ สถาบันวิจัยสังคม

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- Becker, Gary S. 1968 "Crime and punishment: an economic analysis," *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Garoupa, Nuno 1997 "A theory of optimal law enforcement," *Journal of Economic Surveys* 11: 267-295.
- Garoupa, Nuno 2003 "Optimal law enforcement when victims are rational players," in Amihai Glazer and Kai A. Konrad, eds. *Conflict and Governance*, Springer, pp.123-134.
- Hurwitz, L. 1994 "Economic design, adjustment processes, mechanisms and institutions," *Economic Design*, 1: 1-14.
- Jackson, Matthew O. 1991 "Bayesian implementation," *Econometrica*, 59 (2): 461-477. Reprinted in Eric S. Maskin ed. *Recent Developments in Game Theory*, An Elgar Reference Collection, 1999.
- Khanna, Madhu 2002 "Non-mandatory approaches to environmental protection," in Nick Hanley and Colin Roberts eds. *Issues in Environmental Economics*, Oxford: Blackwell Publishers, pp.41-74.
- Laffont, Jean-Jacque 2000 *Incentives and Political Economy*, Oxford University Press.
- Lewis, T. 1997 "Protecting the environment when costs and benefits are privately known," *Rand Journal of Economics*, 27: 819-847.
- Polinsky, A.M. and Shavell, S. 2000 "The economic theory of public enforcement of law," *Journal of Economic Literature* 38:45-76.
- Thomson, W. 1999 "Concepts of implementation," *The Japanese Economic Review*, 47: 133-143.
- Tietenberg, T. and Wheeler, D. 2001 "Empowering the community: information strategies for pollution control," in H. Folmer, et.al. eds. *Frontiers of Environmental Economics*, Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, pp.85-120

ความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน

จิระ บุรีคำ¹

1. บทนำ

การกำหนดกรอบของความยากจนเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาอย่างต่อเนื่อง โดยงานทางด้านเศรษฐศาสตร์มักถูกโจมตีอยู่เสมอว่า มองประเด็นของปัญหาความยากจนเพียงผิวเผิน ด้วยการทำความเข้าใจความยากจนจากการสร้างเกณฑ์ชี้วัดความยากจนด้วยการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงรายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ย และต่อมาได้เพิ่มปัจจัยชี้วัดอื่นที่สะท้อนสถานภาพทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับระดับที่บุคคลสามารถยังชีพอยู่ได้ ซึ่งการนิยามความยากจนในลักษณะนี้ทำให้ถูกมองได้ว่าความยากจนที่เกิดขึ้นมาจากปัญหาโครงสร้างการผลิต การตลาด ตลอดจนการเข้าถึงตลาดสินค้าที่ด้อยประสิทธิภาพ และการแก้ไขสามารถทำได้โดยการจัดการปัญหาโครงสร้างดังกล่าวเพื่อให้ผลผลิตภาคเกษตรและรายได้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสามารถจัดปัญหาความยากจนได้ในที่สุด ในขณะที่งานศึกษาในด้านอื่นๆ อาทิทางด้านสังคมวิทยา มานุษยวิทยา กล่าวอ้างว่า การพิจารณาความยากจนควรมีมิติที่กว้างขวางกว่าประเด็นทางด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว โดยได้พิจารณาเงื่อนไขของความยากจนในมิติอื่น ๆ อาทิ วัฒนธรรมของชุมชนที่เป็นทุนทางสังคม นโยบายการพัฒนาที่ทำให้กระบวนการผลิตมุ่งสู่เชิงพาณิชย์ ความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุนภายในชุมชน ตลอดจนความต่างของวัฒนธรรมชุมชน ทรัพยากร และระบบนิเวศวิทยา เป็นต้น ดังนั้น การนิยามความยากจนโดยใช้มิติทางด้านรายได้ของงานทางด้านเศรษฐศาสตร์จึงเป็นการมองความยากจนที่แยก

ส่วนจากบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น และคำตอบในการแก้ไขปัญหาจึงถูกผลักเข้าสู่มุมอับ และมีแนวโน้มไปในเชิงที่ว่า การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นการแก้ปัญหาเชิงเทคนิค และความบกพร่องของปัจเจกบุคคล ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วการกลายเป็นคนยากจนเป็นกระบวนการที่ถูกทำให้เกิดขึ้น หาได้มาจากสภาพที่เป็นอยู่เดิมไม่ จากชุมชนที่มีการผลิตแบบพึ่งพาตนเองถูกกระทำภายใต้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลที่มุ่งเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการผลิตเป็นเชิงพาณิชย์ ทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตเป็นการตลาดที่พึ่งพาภายนอกมากขึ้น ระบบการแลกเปลี่ยนถูกทำให้เป็นการแลกเปลี่ยนที่ใช้เงินเป็นสื่อกลาง การพึ่งพาอาศัยที่ถูกทำลายโดยการแข่งขันของตลาด ความสัมพันธ์ภายในชุมชนที่มีลักษณะเกื้อหนุนกันถูกทำลาย ซึ่งในที่สุดแล้วกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจได้ทำให้เกิดกระบวนการสูญเสียความสามารถในการพึ่งพาตนเอง และนำไปสู่ความยากจนของชุมชน ดังนั้น ความยากจนตามแนวคิดทางด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาคือการเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมที่นำไปสู่การสูญเสียความสามารถในการพึ่งพาตนเองโดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนสู่ระบบเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์

จากความเห็นที่แตกต่างกันทำให้เกิดข้อสงสัยที่ว่า เพราะเหตุใดการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์จึงไม่ตระหนักถึงบริบทอื่น ๆ ของสังคมที่เป็นต้นเหตุของการเกิดความยากจน

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

นอกเหนือจากการพิจารณาเฉพาะปัญหาเชิงเทคนิค ในด้านการผลิต การตลาด และโอกาสการเข้าสู่แหล่ง
สินเชื่อ รวมถึงการพิจารณาบุคคลในเชิงปัจเจกที่แยกตัวเองออกจากบริบทของสังคม วัฒนธรรมต่าง ๆ
ดังนั้น การแก้ปัญหาจึงมุ่งไปที่การจัดการด้านเทคนิคและความบกพร่องของปัจเจกบุคคลซึ่งมีเพียงแต่ไม่
สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน แต่ยังเป็นประเด็นที่ถูกโจมตีเสมอเมื่อเกิดปัญหาใหม่ที่เชื่อมโยงกับ
ปัญหาเดิมเพิ่มขึ้น หรือเป็นไปได้ว่านักเศรษฐศาสตร์ไม่มีความเข้าใจในบริบทของสังคมมากเพียงพอที่จะ
ทำความเข้าใจกระบวนการการเกิดความยากจนซึ่งเป็นปัญหาเชิงซ้อน หรือเป็นไปได้ว่าแนวทางการศึกษา
ทางเศรษฐศาสตร์ยอมจำนนต่อระบบทุนนิยมและเชื่อในแนวทางการพัฒนาที่เป็นไปภายใต้การผลิตในเชิง
พาณิชย์ว่าเป็นคำตอบในการแก้ไขความยากจน ดังนั้น ตัวแปรที่กำหนดในการศึกษาความยากจนจึง
มุ่งเน้นปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง และท้ายสุดคือการพยายามที่จะไม่เข้าใจบริบทของสังคม ซึ่งก่อให้เกิด
อุปสรรคในการแสวงหาคำตอบของต้นตอความยากจนที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการศึกษาความยากจนในมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์นั้น การสรุป
ดังความเบื้องต้นเป็นการมองเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียว การกำหนดกรอบความยากจนโดยอาศัยเกณฑ์
รายได้เป็นมุมมองทางด้านนีโอคลาสสิก แต่งานศึกษาเศรษฐศาสตร์ในยุคหลัง อาทิ เศรษฐศาสตร์การเมือง
เศรษฐศาสตร์พัฒนา รวมถึงเศรษฐศาสตร์สถาบัน ไม่ได้ให้น้ำหนักความยากจนทั้งหมดที่รายได้ โดย
Amartya Sen นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ปี ค.ศ. 1998 (Sen : 59 – 85) ได้กล่าวถึงความยากจนรวมถึง
ความไม่เท่าเทียมกันนั้นมีมิติต่าง ๆ มากกว่าเรื่องรายได้ซึ่งควรต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย ดังนั้นเมื่อ
พิจารณาเหตุผลของการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ได้ใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัจจัยทางด้าน
รายได้เป็นตัววัดชี้ความยากจน ก็เพื่อที่สามารถทำความเข้าใจลักษณะทางกายภาพพื้นฐานของความ
ยากจนว่า กลุ่มใดคือคนจน มีที่อยู่หรือภูมิลาเนาที่ไหน และมีแหล่งที่มาของรายได้หรือสิ่งที่ใช้ในการ
ดำรงชีวิตอย่างไร เพื่อที่สามารถกำหนดนโยบายรัฐที่มีผลต่อการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ
ของรัฐในการขจัดความยากจนได้อย่างเหมาะสมภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ และนอกจากนั้นยัง
สามารถสร้างดัชนี เพื่อวัดประสิทธิผลของโครงการต่าง ๆ เพื่อติดตาม ตรวจสอบประเมินผลตลอดจนการ
หาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่อง ซึ่งการใช้รายได้เป็นตัวแทนชี้วัดความยากจนเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่ง
ที่สามารถนำไปสู่แนวทางในการจัดการปัญหาความยากจนของรัฐได้ ถึงแม้ว่าการใช้รายได้ซึ่งสะท้อนปัจจัย
ทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลักไม่สามารถอธิบายการจัดการความยากจนได้ทั้งหมด แต่ก็ใช่วิธีหนึ่งที่สะดวก
และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่มีต้นทุนทางด้านสารสนเทศต่ำ และการใช้ฐานของรายได้
เป็นมาตรฐาน เป็นวิธีที่จะนำไปสู่ ดัชนีวัดความยากจนที่ถูกนำไปผนวกกับฟังก์ชันสวัสดิการสังคม (social
welfare function) (Sen, 1976) ในการใช้แก้ไขปัญหความยากจนที่คำนึงถึงมิติต่าง ๆ ของสังคมในที่สุด

2. กรอบแนวคิดในการอธิบายความยากจนของนักเศรษฐศาสตร์

แนวคิดคลาสสิกยุคดั้งเดิม อาทิ Ricardo และ Malthus อธิบายความยากจนโดยผ่านแรงกดดัน
ของการเพิ่มขึ้นของประชากรที่มีต่อปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งการเพิ่มขึ้นของ

ประชากรที่เติบโตเร็วกว่าการเพิ่มผลผลิตมีส่วนทำให้เกิดความยากจนขึ้น ส่วนแนวคิดนีโอคลาสสิกในยุคต่อมาอธิบายความยากจน โดยผ่านมุมมองความไม่สมบูรณ์ของตลาดปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะตลาดแรงงานในชนบท ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาความยากจนโดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ห่างไกล (Adelman, 1961 : 43 – 59) ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอีกกลุ่มหนึ่งมองปัญหาความยากจนว่ามาจากลักษณะเฉพาะของครัวเรือน โดยครัวเรือนที่ยากจนเป็นผลมาจากปัจจัยการผลิตและสินทรัพย์ถือครอง โดยเฉพาะสินทรัพย์ที่มีจำกัด ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปสู่ความจำกัดของปริมาณการผลิตและผลผลิต ในขณะที่ผู้กำหนดราคาผลผลิตในตลาดมาจากความต้องการที่เกิดขึ้นในตลาด ส่งผลทำให้รายได้ของครัวเรือนลดต่ำลงก่อให้เกิดความยากจนขึ้นในที่สุด อนึ่งถึงแม้ว่าครัวเรือนจะทราบระดับของปริมาณการผลิตในจุดที่ได้รับผลตอบแทนสูงสุดจากการใช้ปัจจัยการผลิตนั้น แต่การที่จะหามาได้ซึ่งปัจจัยทุนในระดับดังกล่าว (การก่อหนี้เพื่อการลงทุน) จะเพิ่มความเสี่ยงเกินกว่าที่ครัวเรือนจะยอมรับได้ (อุคม เกิดพิบูลย์, 2530 , 261 – 263) ส่วนนักเศรษฐศาสตร์ในระยะหลัง อาทิ Lewis (1954) หรือ Fei and Ranis (1961) ได้พยายามอธิบายความยากจนจากลักษณะเฉพาะของระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาว่า มีส่วนก่อให้เกิดความยากจนโดยแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (dualistic market) ที่อธิบายว่าระบบเศรษฐกิจในประเทศเหล่านั้น ประกอบด้วย ภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมหรือภาคเกษตร (agricultural sector) ที่มีการใช้เทคโนโลยีต่ำหลัง ผลผลิตส่วนเพิ่ม (marginal product : MP) ของแรงงานภาคเกษตรที่มีค่าเข้าใกล้ศูนย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากมีแรงงานส่วนเกิน (labour surplus) ในภาคเศรษฐกิจดั้งเดิม ในขณะที่อีกภาคเศรษฐกิจหนึ่ง เป็นภาคทันสมัยหรือภาคอุตสาหกรรมรวมถึงพาณิชยกรรม (modern sector) ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใช้เทคโนโลยีทันสมัย มีผลผลิตส่วนเพิ่ม (MP) ของแรงงานสูงและไม่มีการว่างงานในภาคเศรษฐกิจนี้ กระบวนการในการเติบโตของรายได้ของแรงงานและการขยายตัวของผลผลิตสามารถเกิดขึ้นได้ เมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมไปสู่ภาคเศรษฐกิจทันสมัย แต่ถ้าแรงงานในภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อันเนื่องมาจากต้นทุนในการเคลื่อนย้ายสูง (ทั้งในส่วนของต้นทุนในการขนส่งเคลื่อนย้าย ต้นทุนการลงทุนมนุษย์ รวมไปถึงต้นทุนทางด้านจิตใจ (psychic cost) ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมอาศัย) จะทำให้แรงงานยังคงเหลืออยู่ในภาคเกษตรจำนวนมาก ซึ่งส่งผลให้รายรับเฉลี่ยต่อหัวต่ำ (average revenue) จนอยู่ในระดับที่ยากจนได้

ในขณะที่การอธิบายความยากจนตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์การเมืองภายใต้แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ในแนวคิดมาร์กซิส ได้อธิบายความยากจนในชนบทว่าเป็นผลมาจากกระบวนการบังคับโอนย้ายมูลค่าส่วนเกินของเกษตรกรไปสู่กลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย เจ้าของที่ดินเจ้าของเงินทุนและพ่อค้าในตลาด ซึ่งการโอนย้ายมูลค่าส่วนเกินไปสู่กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยถ้าเป็นการโอนย้ายมูลค่าส่วนเกินไปสู่เจ้าของที่ดินจะอยู่ในรูปของค่าเช่า ที่เกษตรกรต้องจ่ายค่าเช่าในอัตราสูง และค่าเช่านี้ได้รวมเอามูลค่าส่วนเกินที่ควรจะเป็นของเกษตรกรไปสู่ผู้ให้ค่าด้วย รวมถึงเกษตรกรยังต้องรับภาระความเสี่ยงจากความเสียหายของพืชผลอันเกิดจากภัยธรรมชาติด้วย ส่วนการโอนย้ายมูลค่าส่วนเกินไปสู่เจ้าของเงินทุนเกิดขึ้นเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของตลาดสินเชื่อ ทำให้

เกษตรกรต้องกู้ยืมจากนายทุนในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าธนาคาร และอัตราดอกเบี้ยจะยิ่งเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเกษตรกรขาดหลักทรัพย์สินค้ำประกันการกู้ยืม ซึ่งความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมที่เกษตรกรต้องจ่ายให้แก่รายทุนเทียบกับอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมจากธนาคารก็คือส่วนเกินของเกษตรกรที่ถูกโอนย้ายให้แก่เจ้าของเงินทุน สำหรับการโอนย้ายมูลค่าไปสู่พ่อค้าในตลาดเกิดจากการผลัดภาระภาษีของพ่อค้าคนกลางไปยังเกษตรกรรวมถึงการกดราคารับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร ซึ่งการที่พ่อค้าในตลาดสามารถขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากเกษตรกรได้นี้เป็นเพราะความไม่สมบูรณ์ของตลาดสินค้าตนเอง จากกระบวนการบังคับให้โอนย้ายมูลค่าส่วนเกินของเกษตรกรไปสู่กลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นผลทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในฐานะคนยากไร้ในที่สุด

สำหรับความยากจนตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์สถาบัน (institutional economics) ที่เน้นการอธิบายโดยให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจและสังคมบนพื้นฐานความเป็นจริงที่มากกว่าทฤษฎีที่มีลักษณะนามธรรมของนีโอคลาสสิก โดยเฉพาะในเรื่องของตลาดที่มีความแตกต่างจากตลาดสมบูรณ์ของนีโอคลาสสิก ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเชื่อว่า การดำรงอยู่ของตลาดเป็นไปในลักษณะที่เป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (imperfect competitive market) ดังนั้น บทบาทของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงตลาดโดยมีเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ย่อมส่งผลต่อการดำรงอยู่ของกระบวนการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ด้วย นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของสถาบันต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในระบบเศรษฐกิจและสังคมต่างมีส่วนกำหนดให้เกิดความยากจนด้วยเช่นกัน นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เห็นว่าปัญหาความยากจนเป็นผลมาจากโครงสร้างทางสังคมของชุมชน โดยโครงสร้างทางสังคมตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่การเกิดความยากจน อาทิ โครงสร้างของสถาบันองค์กรท้องถิ่นที่สร้างขึ้นเพื่อกระจายอำนาจและส่งเสริมกิจกรรมในระดับท้องถิ่นในการเอื้ออำนวยให้ชุมชนมีการแบ่งงานตามความถนัด รวมถึงการยกระดับของความเป็นเมือง (urbanization) ของชุมชนย่อมทำให้โอกาสในการเกิดความยากจนของชุมชนลดลง หรือ โครงสร้างของสังคมที่ใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจการปกครองส่วนกลางที่แสดงถึงขอบเขตและขนาดของผลประโยชน์ ตลอดจนความสะดวกที่ชุมชนนั้นได้รับจากรัฐบาลส่วนกลาง เช่น โครงการพัฒนาการคมนาคม สาธารณูปโภค การศึกษา การสาธารณสุข สถาบันการเงินที่เอื้อต่อการจัดการสินเชื่อ

3. การศึกษาความยากจนในชนบทของไทย

การศึกษาความยากจนในอดีตที่ผ่านมาได้พยายามจำแนกกลุ่มคนยากจนโดยอาศัยเครื่องมือที่เรียกว่า เส้นความยากจน (poverty line) โดยกำหนดรายได้เฉลี่ยของประชากรที่เป็นมาตรฐานพื้นฐานในการดำรงชีวิต และกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยนี้จัดเป็นกลุ่มที่ยากจน ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นการจำแนกความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) ซึ่งการประเมินความยากจนโดยใช้เส้นความยากจนนี้มีการจัดทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ หลายแห่ง อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ หรือ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (TDRI) รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) แล้วแต่ประเมินบนหลักการเดียวกันคือ คำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารในระดับครัวเรือน โดย

ประเมินจากความต้องการพลังงาน (แคลอรีต่อวัน) ของสมาชิกแต่ละคนในครัวเรือน ตามเพศ และอายุ ตามเกณฑ์มาตรฐานภาวะโภชนาการที่เหมาะสมของคนไทยของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ปี 2535 และในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงเส้นความยากจนใหม่ โดยให้น้ำหนักกับการใช้จ่ายในหมวดสินค้าอื่นที่ไม่ใช่หมวดอาหารเพิ่มมากขึ้น และให้ความสำคัญกับหมวดอาหารทางด้านโปรตีน รวมถึงการกำหนดเส้นความยากจนที่มีใช้อาหารเป็น 9 หมวดย่อย² ที่สอดคล้องกับแบบแผนการดำรงชีพมากขึ้น นอกจากนี้ ยังจำแนกการคำนวณเส้นความยากจนจำแนกตามเขตอาศัยของกลุ่มประชากรและการอนุญาตให้มีการประหยัดจากขนาด (economy of scale) ของครัวเรือน แต่ในปัจจุบันการพิจารณาความยากจนไม่ได้จำกัดเฉพาะรายได้ที่เป็นตัวเงินที่เป็นมาตรฐานการดำรงชีวิตเท่านั้น แต่ยังมีปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานจากรัฐ โอกาสในการเข้าถึงข่าวสารข้อมูล โอกาสในการออกเสียงตามแนวทางประชาธิปไตย รวมไปถึงความคาดหวังในการได้รับการยอมรับในความเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติจากสังคม ซึ่งถึงแม้ว่ากลุ่มครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานแต่การขาดโอกาสต่าง ๆ ในสังคมย่อมถือเป็นกลุ่มคนจนได้เช่นเดียวกัน การพิจารณาความยากจนในลักษณะนี้เป็นการศึกษาความยากจนในเชิงเปรียบเทียบ (relative poverty)

งานวิจัยที่ศึกษาความยากจนจากแนวคิดความยากจนในเชิงเปรียบเทียบนี้ ได้มีการศึกษาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความยากจน อาทิในงานของ อุดม เกิดพิบูลย์ (2530) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นต้นเหตุของความยากจนของครัวเรือนในชนบทของไทย พบว่า ปัจจัยหลักที่นำไปสู่ความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลักได้แก่ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรและวิธีการผลิต ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจการเมืองของชุมชน และปัจจัยทางด้านส่วนบุคคลของเกษตรกร โดยปัจจัยทางด้านทรัพยากรและวิธีการผลิต ได้แก่ การจัดระบบการผลิตเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ทั้งนี้เนื่องจากเกษตรกรมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร ทั้งที่ดิน คุณภาพของดิน และปัจจัยการผลิตที่ใช้ร่วมกับที่ดิน ซึ่งเกษตรกรจะเลือกการผลิตที่สนองความต้องการของครัวเรือนทางด้านอาหารที่จะบริโภคก่อน และส่วนที่เหลือถึงนำไปผลิตพืชอื่น ๆ เพื่อการค้า ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกัน การผลิตพืชอื่นอาจทำให้การจัดสรรทรัพยากรการผลิตเป็นไปในลักษณะเดิมที่มีการผลิตเพื่อสนองความต้องการของครัวเรือน ทำให้เกษตรกรมีรายได้ต่ำและอยู่ในสภาพที่รายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองของชุมชน พบว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่เกษตรกรอยู่อาศัยมีสภาพที่ทำให้เกษตรกรเหล่านี้ต้องสูญเสียมูลค่าส่วนเกินจากผลผลิตทางการเกษตรที่ตนเองผลิตขึ้นให้กับกลุ่มบุคคลอาชีพอื่นที่เกษตรกรต้องติดต่อ กล่าวคือ เป็นความไม่สมบูรณ์ของตลาดผลผลิตและตลาดปัจจัยการผลิตที่นำไปสู่การเช่าและสูญเสียที่ดิน การเป็นหนี้และการขาดแหล่งเงินกู้ และการขาดอำนาจในการต่อรองในตลาดผลผลิตสำหรับปัจจัยสุดท้ายได้แก่ ปัจจัยทางด้านส่วนบุคคลของเกษตรกร โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการศึกษา

² การคำนวณเส้นความยากจนที่มีใช้อาหารแบ่งเป็น 9 หมวด ได้แก่ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เชื้อเพลิงและแสงสว่าง เครื่องใช้ประจำวัน ยาและค่ารักษาโรค ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายสื่อสารคมนาคม และค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

น้อยหรือเกิดความขาดแคลนในทุนมนุษย์ (human capital) ประกอบกับการไม่มีประสบการณ์ในการประกอบอาชีพอื่น ๆ รวมไปถึงนิสัยส่วนตัวที่ไม่รู้จักประหยัด การชอบเสี่ยงโชคจากการพนัน เป็นต้น

ส่วนการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2544) ได้สรุปสาเหตุของความยากจนในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การลดปัญหาความยากจน : จากมุมมองและการคิดร่วมกันของชาวบ้าน ครั้งที่ 1” พบว่า ลักษณะของความยากจนในเมืองเกิดจากความล้มเหลวจากชนบท การไม่มีที่อยู่อาศัยหรือถูกไล่ที่ อาชีพไม่มั่นคง รายได้ไม่พอรายจ่าย ขาดเงินลงทุนต้องกู้เงินนอกระบบที่มีดอกเบี้ยแพง ค่าใช้จ่ายแพงกว่าคนทั่วไป ติดอบายมุข และเกิดจากผลของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนสาเหตุของความยากจนในชนบทได้แก่ สาเหตุจากตัวเองหรือครอบครัว ติดอบายมุข ขาดความรอบคอบในการใช้ชีวิต การเลียนแบบการบริโภคต่าง ๆ การเปลี่ยนจากการทำกินเพื่อกันส่วนที่เหลือไปขาย ไปสู่การผลิตเพื่อขาย การเปลี่ยนจากการปลูกพืชกินได้ไปปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ดันทุนการผลิตสูงในขณะที่ราคาขายตกต่ำ ขาดแคลนที่ทำกิน ภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร การขาดกระบวนการเรียนรู้ การรวมกลุ่มและการพัฒนาทุนทางสังคมและภูมิปัญญาเดิม ความผิดพลาดของนโยบายรัฐในการพัฒนากระแสการค้าเสรีและระบบการผูกขาดของกลไกตลาด

ในขณะที่การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) (2544) ได้ประเมินสาเหตุความยากจนแบบมีส่วนร่วม (participatory poverty assessment (PPA) โดยการเปิดโอกาสให้คนที่ต้องกินเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุความยากจนที่ตนในชุมชนประสบอยู่พบว่า สาเหตุของความยากจนมาจาก 3 ปัจจัยใหญ่ คือ ประการแรก ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย อาชีพที่ไม่มั่นคงหรือมีรายได้น้อย การขาดความรู้ความสามารถในการจัดการการผลิตและการลงทุน การขาดการศึกษาและหลักประกันในการกู้ยืม ทศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เช่น รักสบาย ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ครอบครัวยากจนใหญ่ ตลอดจนภาระตกทอดทางด้านหนี้สิน ประการต่อมาคือ ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมในชุมชน การขาดกระบวนการเรียนรู้และการบริหารจัดการองค์กรภายในชุมชน การขาดข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น และประการสุดท้ายคือ ผลกระทบภายนอก ได้แก่ ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ วิกฤติเศรษฐกิจ ความแปรปรวนของราคาผลผลิตในตลาดโลก ตลอดจนความเสื่อมโทรมของแหล่งทรัพยากร

4. กรอบการศึกษาความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา

4.1 วัตถุประสงค์ และสมมติฐานในการศึกษา

ปัญหาความยากจนของครัวเรือนชาวเขาส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาที่ไม่สมดุล กล่าวคือการเลือกนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือกให้คนกลุ่มน้อยได้รับประโยชน์ แต่ผลกระทบผลเสียจากการพัฒนาเศรษฐกิจให้คนส่วนใหญ่ คือคนที่อยู่ในฐานะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยทั้งหลายในระบบเศรษฐกิจการผลิตเพื่อยังชีพ ซึ่งไม่สามารถปรับตัวทางเศรษฐกิจที่มุ่งเข้าสู่เชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้นได้ และ

ท้ายที่สุดต้องกลายเป็นคนยากจนในกระแสนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจภายหลังจากการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา และในช่วงระยะเวลากว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมาความยากจนของครัวเรือนชาวเขายังคงอยู่และยังไม่ได้รับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านรายได้ ความมั่นคงด้านอาหาร การเข้าถึงบริการของรัฐ โดยเฉพาะบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข ตลอดจนการเข้าถึงข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งปัญหาความยากจนนี้มีผลต่อเนื่องไปยังความล้มเหลวของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในด้านการอนุรักษ์ป่าไม้และความสมบูรณ์ของแหล่งต้นน้ำ และการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งนี้เนื่องมาจากการผลิตทางการเกษตรของครัวเรือนชาวเขายังเป็นรูปแบบเดิม ไม่ว่าจะเป็นประเภทของพืชที่ปลูก วิธีการเพาะปลูกที่มีการเคลื่อนย้ายพื้นที่การเพาะปลูกในทุกฤดูกาล รวมถึงการกระจายผลผลิตออกสู่ตลาดที่ต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางเป็นหลัก และเพื่อให้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมจึงจำเป็นต้องทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนกำหนดความยากจนในพื้นที่ และปัจจัยต่างๆเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับความยากจนในลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับมูลเหตุของปัญหาที่แท้จริง

ประเด็นในการพิจารณาในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไม่ได้มุ่งศึกษาระดับรายได้ที่บ่งชี้ถึงระดับความยากจนแต่จะพิจารณาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา ทั้งนี้ เนื่องจากการแสวงหาคำตอบว่ากลุ่มใดเป็นกลุ่มที่ยากจน โดยพิจารณาจากเส้นความยากจนเป็นเพียงการมองเฉพาะมิติของการกำหนดขอบเขตว่ากลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการแก้ไขปัญหาคือกลุ่มใด แต่ไม่ได้บ่งชี้ถึงปัจจัยใดที่มีส่วนกำหนดความยากจนในพื้นที่เหล่านั้น ดังนั้นการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการศึกษาความยากจนเป็นการต่อยอดเพื่อค้นหาสาเหตุของความยากจนและสามารถกำหนดนโยบายในการจัดสรรทรัพยากรที่มุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุที่แท้จริงอันมีส่วนก่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

การศึกษาในครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาที่สำคัญคือ เพื่อศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุหรือเพิ่มความเสี่ยงที่ทำให้เกิดความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากชาวเขาในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบนจำนวนทั้งสิ้น 18 หมู่บ้าน ในท้องที่ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก โดยทำการสำรวจสภาพทั่วไปของหมู่บ้านและสัมภาษณ์ผู้นำครอบครัวในหมู่บ้านเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งสิ้น 203 ตัวอย่าง ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2546

กรอบในการศึกษาได้เน้นหนักไปในเชิงการวิเคราะห์กลุ่มปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนต่อการเกิดความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา ประกอบด้วย กลุ่มปัจจัยหลัก 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา กลุ่มปัจจัยทางด้านการผลิตและการตลาด และกลุ่มปัจจัยทางด้านโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐและสถาบันการเงิน โดยสมมติฐานในการศึกษาได้กำหนดให้ความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาเป็นผลมาจาก 1) สาเหตุทางด้านลักษณะเฉพาะของ

ครัวเรือนเอง ซึ่งได้แก่ ลักษณะเฉพาะของหัวหน้าครัวเรือน ทางด้านเพศ อายุ การนับถือศาสนาและ การศึกษาขั้นสูงสุด รวมถึงอัตราส่วนภาระพึ่งพิงที่ครัวเรือนต่างแบกรับ โดยสมมติฐานในด้าน ลักษณะเฉพาะของครัวเรือนนี้มุ่งจะตรวจสอบว่า อัตราส่วนภาระพึ่งพิง (ที่คำนวณจากสัดส่วนของสมาชิก ในครัวเรือนที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี เทียบกับจำนวนสมาชิกทั้งหมดของครัวเรือน) ที่สูงขึ้นจะนำไปสู่ความ ขาดแคลนและความยากจนของครัวเรือนในที่สุด 2) สาเหตุทางด้านข้อจำกัดในทรัพยากรการผลิตและ กลไกตลาดในการจำหน่ายผลผลิต โดยข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรการผลิต และกลไกตลาด ประกอบด้วย ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ พื้นที่ทำกินเฉลี่ยต่อหัว แหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตร พืชหลักและพืชรองที่เพาะปลูก การ ทำงานรับจ้างนอกภาคเกษตร กำลังแรงงานในภาคเกษตร ระยะเวลาการทำการเกษตรต่อปี การขนส่ง ผลผลิตจากแหล่งผลิตสู่ตลาด และ ระยะทางจากแหล่งผลิตถึงตลาด โดยสมมติฐานการศึกษาในด้านการ ผลิตและการตลาดจะมุ่งทดสอบปัจจัยกำหนดความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรรายรายว่าเป็นผลมาจาก อุปสรรคทางการผลิตและการตลาด 3) สาเหตุทางด้านโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐและสถาบัน การเงิน ประกอบด้วย ระยะทางระหว่างภูมิลำเนาถึงสถานพยาบาลของรัฐ การส่งเสริมอาชีพของ หน่วยงานภาครัฐ การออมเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือน หนี้สินเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือน โดยสมมติฐาน การศึกษาคือ ความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรรายรายเป็นผลมาจากความด้อยโอกาสในการเข้าถึง บริการของรัฐ และการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อหรือการออมในสถาบันการเงิน

การทดสอบสมมติฐานจะทำการประมาณแบบจำลองด้วยการวิเคราะห์การถดถอย (regression analysis) โดยวิธี Stepwise เพื่อชี้ให้เห็นว่าปัจจัยตัวใดที่สนับสนุนสมมติฐานการศึกษา โดยพิจารณา ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกำหนดในแบบจำลองกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของครัวเรือนเกษตรกร รายราย ซึ่งถูกใช้เป็นตัวแทน (proxy) ของความยากจน โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีที่ต่ำลง แสดงถึง แนวโน้มของครัวเรือนเกษตรกรที่ยากจนลง ซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางสอดคล้องกับสมมติฐาน หรือไม่ สามารถบ่งชี้ได้โดยค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระหรือปัจจัยกำหนดในแบบจำลอง และการ ทดสอบนัยสำคัญทางสถิติของความสัมพันธ์ระดับความเชื่อมั่น 95 เปอร์เซ็นต์

4.2 แบบจำลองปัจจัยกำหนดความยากจนของครัวเรือนรายราย

การศึกษาความยากจนของครัวเรือนรายรายได้กำหนดปัจจัยที่ทำให้เกิดความยากจนของ ครัวเรือนเกษตรกรรายราย ประกอบด้วย กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของครัวเรือนเกษตรกร รายราย กลุ่มปัจจัยทางการผลิตและการตลาด และกลุ่มปัจจัยทางด้านการเข้าถึงบริการของ รัฐและสถาบันการเงิน ซึ่งสามารถเขียนในรูปฟังก์ชัน ดังนี้

$$Y = f(H_i, P_i, G_i, Z)$$

โดยที่ Y เป็นตัวแปรตาม (dependent variable) คือ รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปี ของเกษตรกรรายราย (บาท) ซึ่ง การเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อหัวของเกษตรกรรายราย ขึ้นอยู่กับกลุ่มปัจจัยลักษณะเฉพาะของครัวเรือน

ชาวเขา (Hi) กลุ่มปัจจัยทางด้านการผลิตและการตลาดผลผลิต (Pi) และกลุ่มปัจจัยทางด้านการเข้าถึงบริการของรัฐและสถาบันการเงิน(Gi) โดยที่(Z) คือปัจจัยอื่นที่กำหนดให้คงที่ ซึ่งตัวแปรอิสระในกลุ่มปัจจัยต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

กลุ่มปัจจัยลักษณะเฉพาะ (Hi) ของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา ประกอบด้วย

- H₁ คือ เพศของหัวหน้าครัวเรือนเป็นตัวแปรหุ่น (dummy) มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อหัวหน้าครัวเรือนเป็นเพศหญิงและมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้
- H₂ คือ อายุของหัวหน้าครัวเรือน (ปี)
- H₃ คือ ศาสนาที่หัวหน้าครัวเรือนนับถือเป็นตัวแปรหุ่น โดยมีค่าเท่ากับ 1 เมื่อหัวหน้าครัวเรือนนับถือศาสนาคริสต์ และมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้
- H₄ คือ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน (ปี)
- H₅ คือ สัดส่วนของสมาชิกที่เป็นภาระพึ่งพิงของครัวเรือน โดยภาระพึ่งพิงคำนวณได้จากจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปีหารด้วยจำนวนสมาชิกทั้งหมดในครัวเรือน

กลุ่มปัจจัยทางด้านการผลิต และการตลาด(Pi) ของครัวเรือนชาวเขา ประกอบด้วย

- P₁ คือ การถือครองที่ดินทำกินเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา (ไร่)
- P₂ คือ แหล่งน้ำที่ใช้ในการเพาะปลูกเป็นตัวแปรหุ่น มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาอาศัยแหล่งน้ำหลายแหล่งในการเพาะปลูก อาทิ น้ำฝน น้ำจากแม่น้ำ / ลำธาร / ลำห้วย รวมไปถึงน้ำจากอ่างเก็บน้ำ และมีค่าเป็นศูนย์ เมื่อแหล่งน้ำที่ใช้ในพื้นที่การเพาะปลูกเป็นน้ำฝนเพียงอย่างเดียว
- P₃ คือ พืชหลักที่เพาะปลูกเป็นตัวแปรหุ่น มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อพืชหลักที่ปลูกได้แก่ข้าว และมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้
- P₄ คือ พืชรองที่เพาะปลูกเป็นตัวแปรหุ่น มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อมีการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ นอกจากปลูกพืชหลัก และมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้
- P₅ คือ การทำงานรับจ้างนอกภาคเกษตรเป็นตัวแปรหุ่น มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อสมาชิกในครัวเรือนมีการทำงานรับจ้างนอกภาคเกษตรและมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้
- P₆ คือ กำลังแรงงานในภาคเกษตรของครัวเรือน (คน)
- P₇ คือ ระยะเวลาที่ใช้ในการผลิตในภาคเกษตรต่อปี (เดือน)
- P₈ คือ การขนส่งผลผลิตจากแหล่งผลิตสู่ตลาดเป็นตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 เมื่อเกษตรกรชาวเขาขนส่งผลผลิตด้วยตนเองหรือรวมกลุ่มเพื่อขนส่งผลผลิตไปยังตลาด และมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้
- P₉ คือ ระยะทางจากแหล่งผลิตถึงตลาด (กิโลเมตร)

กลุ่มปัจจัยทางการเข้าถึงบริการของรัฐและสถาบันการเงิน (G_i) ประกอบด้วย

- G_1 คือ การเป็นสมาชิกบัตรสุขภาพเป็นตัวแปรหุ่น มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อสมาชิกครัวเรือนมีบัตรสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข และมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกจากนี้
- G_2 คือ ระยะทางจากภูมิลำเนาถึงสถานพยาบาลของรัฐ (กิโลเมตร)
- G_3 คือ การส่งเสริมอาชีพในพื้นที่ โดยหน่วยงานของภาครัฐเป็นตัวแปรหุ่น มีค่าเท่ากับ 1 เมื่อครัวเรือนได้รับการส่งเสริมอาชีพจากหน่วยงานภาครัฐและมีค่าเท่ากับ 0 ในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้
- G_4 คือ การออมของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัว (บาท)
- G_5 คือ หนี้สินของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัว (บาท)

5. ความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวภาคเหนือตอนบน : สถานการณ์ความยากจนและปัจจัยกำหนดความยากจน

5.1 สถานการณ์ความยากจนของครัวเรือนชาวเขา

การพิจารณาความยากจนของครัวเรือนชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน โดยการใช้เกณฑ์การวิเคราะห์เส้นความยากจน ซึ่งเป็นการจำแนกความยากจนสัมบูรณ์ในเชิงของรายรับโดยเปรียบเทียบในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค พบว่า เส้นความยากจนในเขตภาคเหนือในปี พ.ศ. 2545 เท่ากับ 830 บาทต่อคนต่อเดือน เมื่อจำแนกตามจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และตาก เท่ากับ 853 บาท 825 บาท 810 และ 829 บาทต่อคนต่อเดือน ตามลำดับ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เส้นความยากจนจำแนกตามพื้นที่

(หน่วย : บาทต่อคนต่อเดือน)

พื้นที่	ปี 2541	ปี 2543	ปี 2544	ปี 2545
ทั่วประเทศ	790	882	916	922
ภาคเหนือ	791	777	828	830
เชียงใหม่	803	797	856	853
เชียงราย	793	777	822	825
แม่ฮ่องสอน	790	765	805	810
ตาก	807	769	826	829

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(http://poverty.nesdb.go.th/poverty_new/province/default.htm)

ซึ่งจากระดับรายได้ที่บ่งชี้เกณฑ์กำหนดความยากจนเมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนเกษตร
 ชาวเขา จากการสำรวจ(ตารางที่ 2) พบว่า ครัวเรือนชาวเขาร้อยละ 75 เป็นกลุ่มที่ยากจนเมื่อเทียบกับเส้น
 ความยากจนในระดับจังหวัด และเมื่อเปรียบเทียบกับระดับภาค พบว่า สัดส่วนของครัวเรือนที่ยากจน
 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80 อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับการวิเคราะห์ความยากจนของชาวเผ่าลาหู่ (จาก
 การศึกษาของส่วนพัฒนาพื้นที่ชายแดน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,
 2544) ที่เส้นความยากจนมีค่าเท่ากับ 669 บาทต่อเดือนนั้น พบว่า ครัวเรือนชาวเขาร้อยละ 70 เป็นกลุ่มที่
 ยากจน จากการพิจารณาความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาไม่ว่าจะใช้เส้นความยากจนในระดับ
 ใดเป็นตัววัดต่างพบว่า ครัวเรือนชาวเขาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่อยู่ใต้เส้นความยากจนและต่ำกว่าความยากจน
 ในเชิงเปรียบเทียบ โดยพิจารณาจากโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานจากรัฐ สาธารณูปโภคพื้นฐาน การ
 เข้าถึงข่าวสารข้อมูล การยอมรับจากสังคมตามแนวทางประชาธิปไตย ตลอดจนโอกาสในการเข้าถึงตลาด
 และแหล่งสินเชื่อแล้ว พบว่าที่ตั้งของหมู่บ้านชาวเขาเกือบทั้งหมดอยู่ในเขตชนบทห่างไกลจากตัวเมือง
 มาก ซึ่งทำให้โอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานจากรัฐ สาธารณูปโภคพื้นฐาน การเข้าถึงข่าวสารข้อมูล
 ตลอดจนโอกาสในการเข้าถึงตลาดและแหล่งสินเชื่อต่ำ ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ของความยากจน
 โดยเปรียบเทียบแล้ว อาจกล่าวได้ว่าครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาเกือบทั้งหมดเป็นกลุ่มที่ยากจน

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนชาวเขาจำแนกตามชั้น

เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่	รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อเดือน (บาท)
10	65.63
20	119.05
30	197.92
40	258.33
50	346.67
60	479.17
70	652.78
80	912.50
90	1,513.19
100	18,000.00

ที่มา : จากการสำรวจ ปี พ.ศ 2546

5.2 ปัจจัยกำหนดความยากจนของครัวเรือนชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน

ผลการประเมินแบบจำลองปัจจัยกำหนดความยากจน โดยการวิเคราะห์การถดถอยด้วยเทคนิค Stepwise เพื่อหาแบบจำลองที่เหมาะสมในการอธิบายปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความยากจน พบว่า ตัวแปรอิสระที่กำหนดในแบบจำลองสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงรายได้เฉลี่ย ได้ร้อยละ 31.7 (coefficient of determination : $R^2 = 0.317$) (ตารางที่ 3) โดยตัวแปรในกลุ่มปัจจัยต่าง ๆ ที่มีนัยสำคัญทางสถิติและสอดคล้องกับสมมติฐานการศึกษาที่ตั้งไว้มีดังนี้

ตารางที่ 3 การประมาณแบบจำลองปัจจัยกำหนดความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน

ปัจจัย	ค่าสัมประสิทธิ์	ค่าสถิติ t
ค่าคงที่ (constant)	20,213.428	2.804
ปัจจัยลักษณะเฉพาะของครัวเรือน (H_i)		
เพศ (H_1)	6,552.635	2.036**
ศาสนา (H_3)	- 9,600.869	- 1.979**
ภาระพึ่งพิง (H_5)	- 14,676.97	- 2.102/**
ปัจจัยด้านการผลิต / การตลาด (P_i)		
แหล่งน้ำใช้ทางการเกษตร (P_2)	8,358.872	2.673***
พืชหลัก (P_3)	- 6,578.102	- 2.13**
การทำงานนอกภาคเกษตร (P_5)	- 6,483.693	- 2.158**
ระยะเวลาทำการเกษตรต่อปี (P_7)	897.254	2.030***
การขนส่งผลผลิตสู่ตลาด (P_8)	9,396.615	3.081***
ปัจจัยการเข้าถึงบริการของรัฐ (G_i)		
การประกันสุขภาพ (G_1)	- 11,082.430	- 3.395***
ระยะทางจากภูมิลำเนาถึงสถานพยาบาล (G_2)	- 666.121	- 2.077**
หนี้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัว (G_5)	0.219	1.703*

ตัวแปรตาม : รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปี(บาท)

$$R^2 = 0.317$$

$$F - \text{Statistic} = 8.071$$

$$\text{Adjusted } R^2 = 0.287$$

*** Significance at Level 0.01 ** Significance at Level 0.05 * Significance at Level 0.1

จำนวนตัวอย่าง 203 ตัวอย่าง

เทคนิค Stepwise method

กลุ่มปัจจัยลักษณะเฉพาะของครัวเรือน พบว่า ปัจจัยทางด้านการนับถือศาสนาของหัวหน้าครัวเรือน (H_3) ปัจจัยภาระพึ่งพิงที่พิจารณาสัดส่วนของจำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี เทียบกับจำนวนสมาชิกทั้งหมด (H_4) และปัจจัยทางด้านเพศของหัวหน้าครัวเรือน (H_1) มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรการนับถือศาสนาของหัวหน้าครัวเรือนมีค่าเป็นลบ สามารถอธิบายได้ว่าถ้าครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนนับถือศาสนาคริสต์จะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีลดต่ำลงในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอัตราภาระพึ่งพิงที่ประมาณได้จากจำนวนสมาชิกของครัวเรือนที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี เทียบกับจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีค่าเป็นลบ อธิบายได้ว่า อัตราภาระพึ่งพิงของครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้นจะทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีลดต่ำลง สำหรับตัวแปรเพศของหัวหน้าครัวเรือนมีค่าสัมประสิทธิ์เป็นบวก อธิบายได้ว่า ครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นเพศหญิงมีความโน้มเอียงที่จะทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของครัวเรือนชาวเขาเพิ่มสูงขึ้น

กลุ่มปัจจัยในการการผลิตและการตลาด พบว่า ปัจจัยทางด้านการผลิตที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ แหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตร (P_2) พืชหลักที่เกษตรกรเพาะปลูก (P_3) ระยะเวลาที่เกษตรกรทำงานในภาคเกษตร (P_7) และการทำงานรับจ้างนอกภาคเกษตรของสมาชิกในครัวเรือน (P_5) และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระในกลุ่มปัจจัยด้านการผลิตต่อรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปี พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรแหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตร และระยะเวลาที่เกษตรกรทำงานในฟาร์มภาคเกษตร มีค่าเป็นบวก แสดงถึง ถ้าเกษตรกรชาวเขามีการเพาะปลูกโดยใช้น้ำฝนร่วมกับแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ ตลอดจนน้ำจากระบบชลประทาน หรือระยะเวลาที่ใช้ในการทำงานในภาคเกษตรที่คิดเป็นจำนวนเดือนภายในระยะเวลาหนึ่งปีที่เพิ่มสูงขึ้นจะทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาเพิ่มสูงขึ้น ส่วนพืชหลักที่เกษตรกรเพาะปลูก และการออกไปทำงานรับจ้างนอกภาคเกษตรของสมาชิกในครัวเรือนมีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ อธิบายได้ว่า ถ้าครัวเรือนเกษตรกรชาวเขามีการปลูกข้าวเป็นพืชหลักหรือครัวเรือนที่มีสมาชิกออกไปทำงานรับจ้างนอกภาคเกษตรแล้ว จะมีความโน้มเอียงที่จะทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของครัวเรือนลดต่ำลง ส่วนกลุ่มปัจจัยทางด้านการตลาด พบว่า ปัจจัยที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การขนส่งผลผลิตจากแหล่งผลิตไปยังตลาด (P_6) โดยค่าสัมประสิทธิ์ของปัจจัยนี้มีค่าเป็นบวก อธิบายได้ว่า ครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาที่ขนส่งผลผลิตไปจำหน่ายยังตลาดด้วยตนเอง หรือเมื่อมีการรวบรวมกันแล้วขนส่งไปจำหน่ายยังตลาด จะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีเพิ่มสูงขึ้น

กลุ่มปัจจัยการเข้าถึงบริการของรัฐและสถาบันการเงิน พบว่า ตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การถือบัตรประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข(G_1) และระยะทางจากภูมิลำเนาถึงสถานบริการสุขภาพของรัฐ(G_2) โดยสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระทั้งสองมีค่าเป็นลบ แสดงถึงหัวหน้าครัวเรือนที่มีบัตรประกันสุขภาพอาทิ บัตรทอง 30 บาท บัตรผู้ป่วยอนาถา บัตรสงเคราะห์ผู้สูงอายุ จะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีลดลง ในขณะที่ระยะทางจากภูมิลำเนาถึงสถานบริการสุขภาพของรัฐที่เพิ่มสูงขึ้นจะทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาลดต่ำลง ส่วนปัจจัยการเข้าถึงสถาบัน

การเงินซึ่งใช้ตัวแปรหนี้สินต่อหัว(G_s)เป็นตัวแทน(proxy) พบว่าค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรมีค่าเป็นบวกอธิบายได้ว่า ครัวเรือนที่มีหนี้สินเพิ่มสูงขึ้นจะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าหนี้สินที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งถูกนำไปใช้ในการลงทุนในการผลิตจึงมีส่วนทำให้ผลผลิตและรายได้เพิ่มสูงขึ้น

ผลการศึกษาปัจจัยที่มีส่วนกำหนดความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา ในเขตภาคเหนือตอนบน โดยการประมาณแบบจำลองที่กำหนดขึ้นเพื่อทดสอบความสัมพันธ์ของกลุ่มปัจจัยกำหนดต่าง ๆ ที่มีต่อความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาว่ามีความสอดคล้องกับสมมติฐานการศึกษาที่กำหนดอย่างไร ซึ่งจากผลการประมาณแบบจำลอง พบว่า ปัจจัยในแต่ละกลุ่มที่สะท้อนถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ที่เป็นสาเหตุของความยากจน ดังนี้

โครงสร้างทางด้านสังคมของครัวเรือนชาวเขา จากการศึกษาพบว่า ลักษณะของผู้นำครัวเรือนและภาระพึ่งพิงของครัวเรือนต่างมีส่วนในการกำหนดความยากจนโดยครัวเรือนที่มีหัวหน้าครอบครัวเป็นเพศหญิงมีแนวโน้มที่จะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของครัวเรือนสูง หรือมีโอกาสเกิดความยากจนต่ำ ทั้งนี้เพราะเพศหญิงจะมีลักษณะนิสัยที่ประหยัด โดยใช้จ่ายในสินค้าเฉพาะที่จำเป็นต่อการดำรงชีพต่าง ๆ และมักหลีกเลี่ยงการบริโภคในลักษณะที่ฟุ่มเฟือย อาทิ การบริโภคสุรา บุหรี่ หรือการเสี่ยงโชคทางการพนัน ในขณะที่ภาระพึ่งพิงของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นมีส่วนทำให้เกิดความยากจนขึ้นในครัวเรือนชาวเขาโดยภาระพึ่งพิงซึ่งเกิดจากแรงกดดันของจำนวนสมาชิกที่เด็กเป็นที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปีในครัวเรือน ซึ่งยังไม่สามารถที่จะทำงานหารายได้เลี้ยงตนเองได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ย่อมทำให้เป็นภาระเลี้ยงดูแก่ครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของครัวเรือนจะอยู่ที่ค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนสำหรับสมาชิกที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี และถ้าครัวเรือนใดแบกรับภาระดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น ย่อมทำให้มีความเสี่ยงต่อความยากจนเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

ส่วนโครงสร้างทางการผลิตและการตลาดที่เป็นแรงกดดันให้เกิดความยากจนในพื้นที่นั้น จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยในด้านความจำกัดในทรัพยากรการผลิตไม่ได้เกิดจากความขาดแคลนที่ทำกิน โดยปัจจัยที่ดินทำกินหาได้มีผลต่อความยากจนอย่างเด่นชัดไม่ ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาสามารถที่จะหมุนเวียนพื้นที่การเพาะปลูกไปยังพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับหมู่บ้าน จึงไม่มีปัญหาในการขาดแคลนที่ทำกิน แต่สิ่งสำคัญที่มีส่วนกำหนดความจำกัดในทรัพยากรการผลิตกลับมาจากแหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตร โดยการใช้ที่ดินจะมีประสิทธิภาพในการผลิตก็ต่อเมื่อมีแหล่งน้ำในพื้นที่อย่างเพียงพอ ถ้าพื้นที่ทำกินใดมีแหล่งน้ำธรรมชาติหรือน้ำจากระบบชลประทานเข้าถึงการเพาะปลูกในพื้นที่นั้นย่อมสามารถทำได้ แม้นอกฤดูฝนอันมีส่วนต่อการเพิ่มรายได้ในภาคเกษตรหรือลดความยากจนของครัวเรือนนั่นเอง อย่างไรก็ตามความกดดันในด้านการผลิตไม่ได้มาจากปัจจัยการผลิตอย่างเดียวแต่มาจากประเภทของพืชที่ผลิต ซึ่งถ้าครัวเรือนใดปลูกข้าวเป็นพืชหลักแล้วจะมีความโน้มเอียงที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีลดลง ทั้งนี้เพราะข้าวที่ปลูกเป็นข้าวไร่ หรือข้าวที่ปลูกตามเชิงเขาใช้น้ำน้อย ขนาดของเมล็ดข้าวเล็กและมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ ซึ่งข้าวที่ปลูกมักจะเก็บไว้บริโภคมากกว่าจะนำไปขายเพราะไม่เป็นที่นิยมของคนพื้นราบ ทำให้ราคาขายต่ำ นำไปสู่ความยากจนในที่สุด และจากความกดดันทางด้านการผลิตทางการเกษตรที่มีรายได้ต่ำ

ทำให้แรงงานเกษตรกรชาวเขาบางส่วนต้องออกมาทำงานรับจ้างนอกภาคเกษตร เพื่อที่จะหารายได้มาเจือจุนครอบครัว นอกจากความกดดันในด้านการผลิตแล้ว การขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้นั้น นับเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความยากจน กล่าวคือ ครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาที่ขายผลผลิตโดยผ่านพ่อค้าคนกลางจะถูกขูดรีดมูลค่าส่วนเกินของผลผลิต โดยคนกลางจะอ้างว่ามูลค่าผลผลิตที่เก็บไปนั้นเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในกิจกรรมจากการเคลื่อนย้ายผลผลิตจากแหล่งผลิตไปสู่ตลาด ซึ่งเป็นไปได้ว่ามูลค่าผลผลิตที่เรียกเก็บสูงกว่าค่าใช้จ่ายทางการตลาดรวมถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้น จึงมีแนวโน้มสูงที่ครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาที่จำหน่ายผลผลิตให้แก่พ่อค้าคนกลางจะเป็นผู้ยากจน

สำหรับโครงสร้างทางด้านโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐและตลาดการเงิน พบว่า การเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการเข้าถึงสินเชื่อในตลาดเงินที่เป็นทางการล้วนแล้วแต่มีผลต่อการเกิดความยากจน ซึ่งความห่างไกลจากสถานพยาบาลของรัฐที่เพิ่มขึ้น และการที่ครัวเรือนมีรายได้น้อยจนต้องขอรับการช่วยเหลือทางการแพทย์ ในลักษณะของสวัสดิการสุขภาพ อาทิ บัตรผู้ป่วยอนาถา บัตรทองรักษาสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรค ตลอดจนบัตรสงเคราะห์ผู้สูงอายุต่าง ๆ เป็นลักษณะที่ปรากฏจัดเป็นครัวเรือนชาวเขาที่ยากจน “ประเด็นโครงสร้างทางด้านโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขนี้ สะท้อนถึงความยากจนโดยเปรียบเทียบ (relative poverty) ของครัวเรือนชาวเขาอย่างเด่นชัด นอกจากนี้ โอกาสในการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่เป็นทางการมีส่วนในการขยายผลผลิตและรายได้ในภาคเกษตร โดยครัวเรือนที่มีโอกาสในการกู้ยืมจากสถาบันการเงินที่เป็นทางการ ส่วนหนึ่งจะกู้ยืมจากนายทุนในหมู่บ้านซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง เนื่องมาจากความเสี่ยงที่สูงกว่าปกติ หรือเก็บเงินกู้และดอกเบี้ยจากในรูปของผลผลิต และจากอำนาจการต่อรองของผู้กู้มีน้อยกว่าผู้ให้กู้จึงปรากฏอยู่เสมอว่า นายทุนผู้ให้กู้ยืมขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากผู้กู้เสมอ ในขณะที่ครัวเรือนที่ไม่ประสงค์จะกู้ยืมย่อมไม่สามารถทำการผลิตในภาคเกษตรได้เนื่องจากขาดปัจจัยการผลิต ดังนั้น โอกาสในการเข้าถึงตลาดสินเชื่ออย่างเป็นทางการมีส่วนช่วยให้การถูกเบียดบังเอามูลค่าส่วนเกินของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาลดลง อันมีส่วนในการลดปัญหาความยากจนได้

6. บทสรุป

จากการวิเคราะห์ลักษณะของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขา พบว่า สาเหตุที่นำไปสู่ความยากจนของครัวเรือนเหล่านั้น ประกอบด้วย ปัจจัยที่เป็นแรงกดดันด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจของครัวเรือน ทางด้านการผลิตและการตลาด ตลอดจนทางด้านโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐและสถาบันการเงินที่เป็นทางการ โดยแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจของครัวเรือนคือ จำนวนสมาชิกที่เป็นภาระพึ่งพิงของครัวเรือนเพิ่มขึ้น ทั้งในรูปของการใช้จ่ายในการบริโภค การรักษาพยาบาล การศึกษา เป็นต้น แต่ไม่ได้มีส่วนในการเพิ่มผลผลิตในครัวเรือนแต่อย่างใด การเพิ่มขึ้นของสมาชิกที่เป็นเด็กของครัวเรือนเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการวางแผนครอบครัว ซึ่งสะท้อนถึงความไม่สามารถเข้าถึงข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต นอกจากนี้สาเหตุของความยากจนยังมาจากแรงกดดันทางด้านการผลิตและการตลาด โดยปัจจัยความขาดแคลนทางด้านทรัพยากรในการผลิตของครัวเรือนเป็นมูลเหตุสำคัญ

ทำให้เกิดความยากจน ข้อค้นพบที่น่าสนใจในความขาดแคลนทางด้านทรัพยากร ไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนที่ทำกิน แต่เกิดจากแหล่งน้ำที่ใช้ในการเพาะปลูก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ทำกินของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาเป็นที่ป่าเสื่อมโทรมและป่าที่แผ้วถาง ซึ่งการเพาะปลูกจะได้ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับแหล่งน้ำที่ใช้ โดยทั่วไปจะอาศัยน้ำฝนในการเพาะปลูก แต่พื้นที่ใดที่อยู่ในบริเวณแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ห้วย หนองธารน้ำ หรือมีระบบชลประทาน อาทิ เขื่อนฝาย ที่สามารถเก็บกักน้ำได้ จะทำให้ครัวเรือนเกษตรกรสามารถเพาะปลูกนอกฤดูกาลได้ นอกจากนี้ ยังมีความยืดหยุ่นในการปลูกพืชที่มีราคาและเป็นที่ต้องการของตลาด ทำให้รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรที่มีพื้นที่อยู่ในบริเวณแหล่งน้ำธรรมชาติ หรือแหล่งน้ำจากชลประทานมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น หรือลดโอกาสในความยากจนลง ในขณะที่ พืชหลักในการเพาะปลูกและระยะเวลาในการทำการเกษตรในฟาร์มเป็นตัวบ่งชี้ถึงแรงกดดันในการผลิตได้เช่นเดียวกัน ครัวเรือนที่ปลูกข้าวเป็นพืชหลักมุ่งที่จะเก็บผลผลิตไว้บริโภคเป็นหลัก ในขณะที่ ครัวเรือนที่ปลูกพืชอื่นเป็นหลักแทนข้าวมุ่งที่จะผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด แล้วถึงนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายผลผลิตมาซื้อสินค้าต่าง ๆ เพื่อนำมาบริโภค ถึงแม้ผลการศึกษาที่ได้ถ้าพิจารณาโดยผิวเผิน พบว่า ขัดแย้งกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ที่ว่า การผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความยากจน แต่จากการสำรวจในพื้นที่เพื่อตรวจสอบความขัดแย้งทางด้านแนวคิดทฤษฎี พบว่า ครัวเรือนที่ปลูกข้าวเป็นพืชหลักส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแคลนปัจจัยทุนในการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย หรือยาฆ่าแมลง แต่การปลูกข้าวส่วนใหญ่เป็นข้าวไร่ หรือข้าวพันธุ์พื้นเมืองที่ปลูกบริเวณเชิงเขาไม่จำเป็นต้องใช้ทุนในการเพาะปลูกสูงแต่อย่างใด อาศัยเพียงการนำข้าวเปลือกในยุ้งฉางมาเป็นเมล็ดพันธุ์แล้วขุดหลุมกลบอาศัยน้ำฝนในการเจริญเติบโต ดังนั้น ครัวเรือนที่ปลูกข้าวเป็นพืชหลักมิได้ปฏิเสธกลไกของตลาดแต่หากเกิดจากความขาดแคลนของปัจจัยในการเพาะปลูกพืชตามความต้องการของตลาด

สำหรับปัจจัยที่สนับสนุนการเกิดความยากจนของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ โอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐและสถาบันเงินที่เป็นทางการ เนื่องจากทำเลที่ตั้งของหมู่บ้านชาวเขามีเพียงแต่มีระยะทางห่างไกลจากตัวเมือง แต่ยังมีเส้นทางการคมนาคมที่ทุรกันดาร ซึ่งการเข้าถึงบริการของรัฐขั้นมูลฐานทางด้านที่จะทำให้ความยืนยาวของชีวิตเป็นไปอย่างยากลำบาก โดยมีต้นทุนในการเดินทางเข้าถึงการรับบริการสูงมากทั้งต้นทุนทางด้านค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเวลาที่ใช้ไปในการเดินทาง ประกอบกับความรู้ทางด้านสาธารณสุขมูลฐานในหมู่บ้านอยู่ในระดับต่ำ การรักษาเป็นแบบพื้นบ้านอาศัยผู้นำจิตวิญญาณในหมู่บ้านเป็นผู้นำในการรักษา ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะไม่ได้แสดงในรูปตัวเงินเพื่อแสดงความยากจนสัมบูรณ์แต่มีส่วนบ่งชี้ให้เห็นถึงความยากจนโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏชัดในครัวเรือนชาวเขา นอกจากนี้ ด้านโครงการเข้าถึงสถาบันการเงินที่เป็นทางการ ซึ่งในการศึกษครั้งนี้พบว่า สันเขือกับสถาบันการเงินที่เป็นทางการที่เพิ่มสูงขึ้น มีส่วนทำให้เกิดการขยายการผลิตและทำให้รายรับในภาคเกษตรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ แหล่งสินเชื่ออย่างเป็นทางการยังเป็นโอกาสที่สำคัญในการเพิ่มคุณภาพชีวิตในด้านอื่น ๆ เพราะการกู้ยืมนอกเหนือจะนำไปใช้ในการลงทุนแล้วยังมีการนำไปใช้ในการลงทุนทางการศึกษา การรักษาพยาบาลตลอดจนการสะสมทุนในรูปของเครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร เป็นต้น

7. บรรณานุกรม

- Adelman, I.M. (1961), “*Theories of Economic Growth and Development*”, Stanford University Press.
- Lewis , W.A. “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour” *Manchester School of Economics and Social Studies* , 22 , 1954 , 139 – 191.
- Ranis , G and Fei , J.CH. “A Theory of Economic Development” , *American Economic Review* , 51 , September 1961 , 533 – 565.
- Sen, Amartya (2000) . “*Social Justice and Distribution of Income*” in AB. Atkinson and F. Bourguignon (editors) , *Handbook of Income Distribution*, Elsevier Science B.U.
- Sen, Amartya (1976) . Poverty : an Ordinal Approach to Measurement , *Econometrica* , 44 : 219 – 31.
- จิระ บุรีคำ “การวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดความยั่งยืนของการสร้างกลุ่มออมทรัพย์ชาวเขา ในเขตภาคเหนือตอนบน” *วารสารเศรษฐศาสตร์ล้านนา* ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2546) หน้า 66 – 79.
- ปณิต สุภากุล และ จิระ บุรีคำ “การสำรวจสภาพเศรษฐกิจ สังคม และอุปสรรคในการพัฒนาการของกลุ่มออมทรัพย์ชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน” *วารสารเศรษฐศาสตร์ล้านนา* ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2545). หน้า 41 – 68.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI) (2544). “ยุทธศาสตร์การลดปัญหาความยากจน : จากมุมมองและการคิดร่วมกันของชาวบ้าน ครั้งที่ 1”. <http://www.info.tdri.or.th/poverty/wangree1>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544). “ความยากจน: ชุมชนบนพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงใหม่: ปัญหาและแนวทางแก้ไข ”
<http://povrty.nesdb.go.th/NESDB/hihgland.htm>
- อุดม เกิดพิบูลย์ (2530) “การศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นต้นเหตุของความยากจนในบางท้องที่ของประเทศไทย” *ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทย* ปี 2530 . ไกรยุทธ ธีรยาคินันท์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย , 259 – 306.

8. ภาคผนวก

ตารางภาคผนวกที่ 1 ที่ตั้งหมู่บ้านชาวเขาที่ศึกษา

หมู่บ้านชาวเขา	อำเภอ	จังหวัด
ก้อตป่าบง	เชียงดาว	เชียงใหม่
แม่ชา	แม่แจ่ม	เชียงใหม่
หนองเจ็ดหน่วย	แม่แจ่ม	เชียงใหม่
บ้านเด่น	แม่แจ่ม	เชียงใหม่
ห้วยบง	ไชยปราการ	เชียงใหม่
แม่กะเปียง	แม่ริม	เชียงใหม่
เล่าฟู	แม่จัน	เชียงราย
แม่ผักแหละ	แม่สรวย	เชียงราย
ห้วยขม	เมือง	เชียงราย
แม่ปูนล่าง	เวียงป่าเป้า	เชียงราย
บ้านห้วยตอง	เมือง	แม่ฮ่องสอน
ห้วยปูเลย	เมือง	แม่ฮ่องสอน
ละอูป	แม่ลาน้อย	แม่ฮ่องสอน
ห้วยห้อม	แม่ลาน้อย	แม่ฮ่องสอน
แม่แลบ	แม่ลาน้อย	แม่ฮ่องสอน
บ้านแพะ	แม่สะเรียง	แม่ฮ่องสอน
เจดีย์ไค้ะ	แม่สอ	ตาก

ตารางภาคผนวกที่ 2 พืชเศรษฐกิจของหมู่บ้านชาวเขา

หมู่บ้าน	พืชเศรษฐกิจหลัก									สัตว์เศรษฐกิจ		
	ข้าว	กระหล่ำ ปลี/ จิง	กาแฟ	ถั่ว เขียว/ ถั่ว เหลือง/ ถั่วแดง/ ถั่วลิสง	กระเทียม	ข้าวโพด	บวบ/ พลับ/ สาละ/ ลำไย/ มะม่วง/ ลิ้นจี่	ฟักทอง ญี่ปุ่น/ กระหล่ำปลี แดง/ ผักกาด แก้ว	พริก หยวก/ เผือก/ แค รอก/ มันฝรั่ง	สุกร	โค/ กระบือ	ไก่/ แพะ
1. ก๊อตป่าบง	@		@			@	@			@		
2. บ้านแม่ชา ¹	@						@			@	@	
3. นองเจ็ด หน่วย ³	@						@	@	@		@	
4. บ้านเด่น ³	@							@	@			
5. สันม่วง	@					@	@	@	@	@	@	@
6. ห้วยบง ³	@						@			@		
7. แม่กะเปียง ³	@						@			@	@	
8. เล่าฟู ¹	@					@				@	@	
9. แม่ฝักແລະ	@	@				@				@	@	
10. บ้านห้วย ชม ²	@					@				@		
11. บ้านแม่ปุ่น ล่าง		@		@		@				@		
12. ห้วยตอง	@						@	@	@	@		@
13. ห้วยปูลุย ³	@							@	@	@	@	
14. ละอูบ	@	@	@				@			@	@	
15. ห้วยห้อม ³	@		@				@			@	@	@
16. แม่แลบ	@			@	@							
17. บ้านแพะ	@			@								
18.เจดีย์ไค้ะ	@			@		@			@			

- หมายเหตุ
- 1 มีการไปรับจ้างนอกหมู่บ้าน
 - 2 มีการปลูกดอกดาวเรือง เพื่อส่งขายเป็นอาหารสัตว์
 - 3 มีการทำหัตถกรรมการทอผ้าในหมู่บ้าน

ตารางภาคผนวกที่ 3 แหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ และการจำหน่ายผลผลิตการเกษตรของ
หมู่บ้าน ชาวเขา

หมู่บ้าน	แหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตร			การส่งเสริมอาชีพ		การจำหน่ายผลผลิตการเกษตร				
	น้ำฝน	น้ำฝน/ แหล่งน้ำ ธรรมชาติ	น้ำฝน/ ชลประ ทาน	โครง การ หลวง	อื่น ๆ	นำไป ขายเอง	มีพ่อค้า มารับ ซื้อ	นายทุน หมู่บ้าน	รวมกัน นำไป ขาย	ขายกับ โครงการ หลวง/ หน่วยงาน ภาคเอกชน
1. ก้อตป่าบง	@						@			
2. บ้านแม่ขา		@			@		@			
3. นหนองเจ็ด หน่วย		@		@			@			@
4. บ้านเด่น		@		@		@	@			@
5. สันม่วง		@		@			@			@
6. ห้วยบง		@	@		@	@	@			
7. แม่กะเปียง		@	@				@			
8. เล่าฟู	@	@			@	@	@		@	
9. แม่ฝักแหละ	@	@				@	@			
10. บ้านห้วย ขม	@	@			@	@	@			@
11. บ้านแม่ปุ่น ล่าง		@				@	@			
12. ห้วยตอง		@				@	@			
13. ห้วยปูเลย		@					@			
14. ละอุป	@	@				@	@		@	
15. ห้วยห้อม		@					@			@
16. แม่แลบ		@					@			
17. บ้านแพะ	@					@				
18.เจดีย์ไค้ะ	@	@			@		@			

Public Signals and Risk Dominance

J.Boonprakaikawe and S.Ghosal¹

Department of Economics, University of Warwick

1 December 2002

¹We would like to thank Marcus Miller and Jonathan Thomas for their valuable comments. The first author would like to acknowledge the Thai Government and the CSGR, University of Warwick for financial support. Please address all correspondence to: S.Ghosal, Department of Economics, University of Warwick, Coventry CV4 7AL, e-mail S.Ghosal@warwick.ac.uk

Abstract

The presence of imperfect information, as shown by Carlsson and van Damme (1993a) and Morris and Shin (1998) can yield a unique equilibrium, via iterated elimination of dominated strategies, in a model where multiple equilibria exist when the state of nature is perfectly observed. We show, in a model of currency crises, that by introducing a public signal multiple equilibria re-emerge. Unlike in Hellwig (2002), with a bounded support for the distribution of public signals, multiple equilibria may persist regardless of the relative precision of the public signal to that of the private signals. Furthermore, we analyse a process of equilibrium selection using the idea of risk dominance and show that in general the risk dominance equilibrium differs from the iterated dominance equilibrium. Credit ratings by rating agencies provide an example of such a public signal.

1 Introduction

The presence of imperfect information, as shown by Carlsson and van Damme (1993) and Morris and Shin (1998) can yield a unique equilibrium in a model where multiple equilibria exist when the state of nature (economic fundamental) is perfectly observed. In such a model, with perfect information, multiple equilibria exist as a result of self-fulfilling beliefs, if it is believed by players that there will be no speculative attack, no one will attack and the outcome confirm their initial beliefs. On the other hand, if it is believed that an attack e.g. currency attacks, bank runs, is imminent it will occur and there will be a currency collapse. This represents a problem of coordination failures as speculators coordinate on the action which lead to an undesirable outcome.

The introduction of imperfect information means that individual players receive signals conditional on the state of nature with some small noise (error). When these signals are private information, it can never be possible to be sure of the beliefs of others concerning the beliefs of others and so on. With this lack of a common belief, players are unable to coordinate their actions. However, we will argue that it is not the lack of precise information per se but the lack of a coordination device which lead to the result of a unique equilibrium. When the fundamental is perfectly observed, it acts as a device that players can coordinate their actions on, and lead to multiple equilibria. Similarly, we argue that a public signal observed by all players will also serve the purpose. In the most basic case, a public signal can be taken as equal to the fundamental itself. Any other public signals which induce a bounded support for the posterior distribution of the fundamental can also reintroduce self-fulfilling multiple equilibrium. Further, such

a public signal needs not be more precise than the private signal, its role is simply to restore a common knowledge back into the beliefs of agents.

Other authors have stressed the importance of private versus public information. Atkeson (2000) suggests that a role of public signal can be taken up by asset prices. In equilibrium, these prices should aggregate the information of all agents with individual private signals reflecting whether a crisis will occur. Every individual observing such prices can infer whether there will be a currency collapse and thus should strictly prefer to attack or not to attack the currency, thereby coordinating on their actions. Morris and Shin (2002)¹ in their model of debt crises, study the effect of public versus private information. They pointed out that in a model with normally distributed signals, it is the ratio of the standard deviation of private signal to the variance of public information that is importance for the uniqueness result to exist. Hellwig (2002) assuming also normal distributions, provides a more generalised result of the condition under which there is a unique equilibrium without relying on payoff assumptions and concludes that ‘if the public signal is sufficiently precise relative to private signals, its coordinating effect becomes so large that it induces multiple equilibria’. He also provides a picture of how a signal structure with public and private signals translated into a belief structure.

Our model study the effect of public signal in a simpler and different process to that of Morris and Shin (2002) and Hellwig (2002). By assuming that signals are distributed over a bounded interval, we are able to capture an obvious effect on beliefs of such a public signal. This is because with such distribution function of signals, the posterior

¹See also Morris and Shin (2002b) ‘Social Value of Public Information’.

distribution of the fundamental having observed a signal value also has a bounded support, an important departure from the Morris and Shin and Hellwig models where the posterior distributions have support on the real line. It should be intuitive that if a public signal is distributed over a bounded support, a common knowledge about which region the fundamental belongs in is reintroduced. This represents a situation where although the signals about the fundamental are imperfect, they do not differ infinitely from the real value of the fundamental. Provided that the bounded support of the distribution function of noise is not too large relative to the support of the distribution of the fundamental, then multiple equilibria persist for a non-empty range of the fundamental. Section 3.3 provides this basic argument.

An importance issue with regard to multiple equilibria is how to determine which equilibrium is to be selected and thus make deterministic economic predictions and policy implications. Using the notion of risk dominance as pioneered by Harsanyi, J. and R. Selten (1988), we provide a basic picture of a process of equilibrium selection in this model of currency crisis. Faced with uncertainty of other players' beliefs, individuals form their preliminary expectations of the probability of other players' actions, which in turn determine their best response and thus the equilibrium selected. We find that attack (not attack) is a risk dominance equilibrium when the fundamental is low (high). Carlsson and van Damme (1993a, 1993b) themselves compared the unique equilibrium resulting from the presence of imperfect private information to that resulting from risk dominance equilibrium selection process and show that these differ. We also show, apart from a case with infinite number of agents, that the risk dominance equilibrium in our

model differs from the unique equilibrium as obtained by iterated elimination of dominated strategies due to noisy private signals. However, in the limit as the number of agents increases, the iterated dominance equilibrium converges to the risk dominance equilibrium but this result differs depending on the type of the game under consideration. This analysis is presented in section 3.4. In section 3.5, we compare the unique equilibrium in Morris and Shin (1998) to the risk dominance equilibrium. We find that the risk dominance equilibrium does not necessarily imply a higher or a lower likelihood of a crisis than the unique equilibrium of iterated dominance. Section 3.6 gives an example of credit ratings as a public signal. Section 3.7 concludes.

2 The Model

Without a complete setup, we present the simplest currency attack model similar to that of Morris and Shin (1998). The fundamental is denoted by θ where θ is drawn uniformly over the interval $[0, 1]$. This assumption will later be relaxed to allow for more general distribution functions. There are N identical individuals (agents), indexed by $i = 1, 2, 3, \dots, N$. We will later let $N \rightarrow \infty$ and agents indexed by i over the interval $[0, 1]$ of Lebesgue measure one. The return to an agent who carry out a speculative attack if it is successful is $q(\theta)$ strictly decreasing in θ^2 . The cost of an attack is $c < 0$. The return to an agent who do not attack is 0. When the state of nature is perfectly observed, every individual knows the true state of nature and knows that every other individuals

²Assuming that the peg is overvalued, the return of a speculative attack is the difference between the peg and the floating exchange rate less any transaction costs, this function is strictly decreasing in θ if the floating exchange rate is strictly increasing in θ .

also know the true state of nature. In addition, they know the proportion of individual needed for the attack on the currency to be successful, i.e. the government abandoning the peg. Let such a proportion be represented by $a(\theta)$ strictly increasing in θ . Successful attacks depend not only on the state of nature but also on $a(\theta)$. Further assumptions about the state of nature can be made such that when θ is observed perfectly, it can be partitioned into three non-empty subsets, and let $\underline{\theta}$ denote the points at which $a(\theta) = 0$ and $\bar{\theta}$ the point at which $q(\theta) + c = 0$, for simplicity assume also that $a(\bar{\theta}) = 1$.

The unstable region $\theta_{us} = \{\theta | q(\theta) + c > 0 \text{ and } a(\theta) \leq 0\} = \{\theta | \theta \leq \underline{\theta}\}$, the payoff of attacking is always greater than that of not attacking since a single speculative attack will force the government to abandon the fixed exchange rate. Here there is a unique equilibrium with the collapse of currency.

The middle region $\theta_m = \{\theta | q(\theta) + c > 0 \text{ and } 0 < a(\theta) \leq 1\} = \{\theta | \underline{\theta} < \theta < \bar{\theta}\}$, in this region, if an attack is imminent, that is the proportion of agents who choose not to attack will be lower than $a(\theta)$, the currency/bank will collapse and an agent's best response is to attack. In equilibrium, everyone attacks and the currency collapses. Conversely, if it is believed that no attack will occur or the size of attack is not sufficient enough to cause the collapse, in equilibrium, no one attacks, the peg is safe. In both equilibria, as a result of individuals' belief, their actions are perfectly coordinated which in turn give rise to multiple equilibria.

The stable region $\theta_s = \{\theta | q(\theta) + c \leq 0\} = \{\theta | \theta \geq \bar{\theta}\}$, the payoff of not attacking is greater than that of attacking and the fixed exchange rate system always survives.

Here we will make the following remark without presenting the proof. For the proof

see Morris and Shin (1998).

Remark 1 *With noisy private signal x_i , drawn uniformly from the interval $[\theta - \varepsilon, \theta + \varepsilon]$, for some small $\varepsilon > 0$. (Again, this will later be relaxed). There exists a unique equilibrium where agents choose to attack if $x_i \leq x^*$ and not attack otherwise.*

3 Multiple Equilibria as a Result of a Public Signal

Without any public signal agents choose their actions based on the signals observed which lead to a unique equilibrium with a critical value x^* that acts as a switching point from one equilibrium strategy to the other.

However, by introducing a public signal y , the most basic case is when the signal is the fundamental itself. It is clear that agents will no longer follow their private signals. When $\theta \in \theta_m$, with a public signal $y = \theta$, as in the case of perfect information, if it is believed that an attack is imminent, it will occur, the equilibrium is one in which currency collapses as a result of coordination failures. On the other hand, there will be no attack if it is not believed to happen.

More realistic assumptions of public signal yield a similar result. Assume that a public signal y is drawn uniformly from the interval $[\theta - \eta, \theta + \eta]$, for some small $\eta > 0$. The assumption on the distribution of y , essentially, does not affect our results and thus a uniform distribution will be assumed. When y is observed, agents know that the real value of the fundamental θ is in the interval $[y - \eta, y + \eta]$. There are four cases to consider for different values of η ,

$$\text{I) } \underline{\theta} + \eta > \bar{\theta} \text{ and } \bar{\theta} - \eta < \underline{\theta}$$

Here η is large such that the public signal y when observed cannot induce the common knowledge that $\theta \in \boldsymbol{\theta}_m$. When $\theta \in \boldsymbol{\theta}_m$, agents cannot be sure that everyone know that everyone know that everyone know that the fundamental is in the intermediate region. Unable to coordinate their actions perfectly, they will rely on their signals to determine the best strategy. In this case, as shown by Morris and Shin (1998), the equilibrium outcome will be unique and there exists a critical value θ^* below which there is a successful attack on the currency and the peg is abandoned and above which the peg is maintained³.

$$\text{II) } \underline{\theta} + \eta > \bar{\theta} \text{ and } \bar{\theta} - \eta > \underline{\theta}$$

This is a contradiction since $\underline{\theta} + \eta > \bar{\theta} \rightarrow \bar{\theta} - \eta < \underline{\theta}$.

$$\text{III) } \underline{\theta} + \eta < \bar{\theta} \text{ and } \bar{\theta} - \eta < \underline{\theta}$$

This is also a contradiction, $\underline{\theta} + \eta < \bar{\theta} \rightarrow \bar{\theta} - \eta > \underline{\theta}$.

$$\text{IV) } \underline{\theta} + \eta < \bar{\theta} \text{ and } \bar{\theta} - \eta > \underline{\theta}$$

In this case, if $y - \eta > \underline{\theta}$ and $y + \eta < \bar{\theta}$ everyone know that everyone know that everyone know that the fundamental is in the intermediate region, i.e. it is common knowledge that $\theta \in \boldsymbol{\theta}_m$. Therefore if it is believed that an attack of the size greater than $a(y + \eta)$ is imminent, an agent's best response is to attack leading to an equilibrium where everyone attacks and currency collapses. Conversely, if it is believed that any attack will be of the size smaller than $a(y - \eta)$, all agents will choose not to attack leading to an equilibrium where a crisis is avoided. Thus as long as it is common knowledge that $\theta \in \boldsymbol{\theta}_m$, the belief that a crisis is imminent and everyone else is going

³The proof for this is slightly different from Morris and Shin (1998) as there are two signals but is essentially the same.

to attack will lead to currency collapse regardless of the value of $a(\theta)$. Indeed, for all value of the fundamental θ in the interval $(\underline{\theta} + 2\eta, \bar{\theta} - 2\eta)$, multiple equilibria as a result of self-fulfilling beliefs exist, one is a good equilibrium where no one attacks and the peg is maintained, and another where everyone attacks which presents a problem of coordination failures and the currency collapses. In fact, as long as η is sufficiently small, i.e. $\underline{\theta} + 2\eta < \bar{\theta} - 2\eta$, multiple equilibria exist for a non-empty region of the fundamental. Next we will try to specify possible equilibrium outside the region of fundamentals with multiple equilibria, i.e. for $\theta \in [0, \underline{\theta} + 2\eta]$ and $\theta \in [\bar{\theta} - 2\eta, 1]$.

First, note that when signal y is observed, since this is a public signal, it will be common knowledge that the true fundamental $\theta \in [y - \eta, y + \eta]$, thus is common knowledge that any private signals received must satisfy $x_i \in [y - \eta - \varepsilon, y + \eta + \varepsilon]$. Consider the regions of y where it is not common knowledge that $\theta \in \theta_m$, these regions are $y \in [0, \underline{\theta} + \eta]$ and $y \in [\bar{\theta} - \eta, 1]$. When $y = \underline{\theta} + \eta$, we must have $x_i \in [\underline{\theta} - \varepsilon, \underline{\theta} + 2\eta + \varepsilon]$, this means that $\forall y, y \in [0, \underline{\theta} + \eta]$, there exists a positive proportion of possible x_i such that $x_i < \underline{\theta}$. Vice versa, $\forall y, y \in [\bar{\theta} - \eta, 1]$, there exists a positive proportion of possible x_i such that $x_i > \bar{\theta}$.

Next, by iterated deletion of dominated strategies adapted from Atkeson (2000) we will prove for unique equilibrium strategy for extreme, low and high values of the fundamental. In the first stage, consider an agent who observes signals x and y . Upon observing these signals, he forms his posterior distribution over θ , this is a uniform distribution over the interval $[0, 1] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]$, denote by I_θ . If the signals are sufficiently low such that the probability of $\theta \leq \underline{\theta}$ is high enough, he will

decide to attack regardless of other agents' action. Denote the posterior distribution of θ by $P(\theta|x_i, y)$. If I is a bounded interval of any kind with $\inf$ of $I = a$ and $\sup I = b$, define the length $l(I) = b - a$. Let

$$\begin{aligned}
p_{\underline{\theta}}(x_i, y) &= \int_{[0, \underline{\theta}] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} q(\theta) dP(\theta|x_i, y) + c \\
&= \frac{1}{l(I_{\theta})} \int_{[0, \underline{\theta}] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} q(\theta) d\theta + c \\
&= \frac{1}{\min\{1, x_i + \varepsilon, y + \eta\} - \max\{0, x_i - \varepsilon, y - \eta\}} \int_{\max\{0, x_i - \varepsilon, y - \eta\}}^{\min\{\underline{\theta}, x_i + \varepsilon, y + \eta\}} q(\theta) d\theta + c
\end{aligned} \tag{1}$$

$p_{\underline{\theta}}(x_i, y)$ is the payoff of attacking⁴ even if no one else attack, it is continuous and strictly decreasing in x_i . Let

$$x_0|_y = \max\{x_i | p_{\underline{\theta}}(x, y) \geq 0\} \tag{2}$$

therefore for a given y , an individual who observes $x|_y \leq x_0|_y$, will attack. Note that $x_0|_y \in [y - \eta - \varepsilon, y + \eta + \varepsilon]$.

Similarly, we can define $x^0|_y \in [y - \eta - \varepsilon, y + \eta + \varepsilon]$ as

$$x^0|_y = \min\{x | p^{\bar{\theta}}(x_i, y) \leq 0\} \tag{3}$$

⁴Let $A_x = \max\{0, x - \varepsilon, y - \eta\}$ and $B_x = \min\{1, x + \varepsilon, y + \eta\}$, $p_{\underline{\theta}}(x, y)$ can be rewrite as $\frac{1}{|[A_x, B_x]|} \int_{[A_x, B_x] \cap [0, \underline{\theta}]} q(\theta) d\theta + c$. Since A_x and B_x is increasing in x and $q(\theta)$ is strictly decreasing in θ , $p_{\underline{\theta}}(x, y)$ must be strictly decreasing in x . It is also continuous in x as $q(\theta)$ is continuous in θ and the limit of the integral is continuous in x .

where

$$\begin{aligned}
p^{\bar{\theta}}(x_i, y) &= \int_{[\bar{\theta}, 1] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} q(\theta) dP(\theta|x, y) + c \\
&= \frac{1}{l(I_{\theta})} \int_{[\bar{\theta}, 1] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} q(\theta) d\theta + c
\end{aligned} \tag{4}$$

An individual who observes $x|_y \geq x^0|_y$, would not find it worth while to attack.

In the second stage, we take as given the result obtained from the first stage, that is anyone with a signal $x|_y \leq x_0|_y$ will attack. With this restriction in mind, we want to find the proportion of individual who will attack given the fundamental θ . We know that any individual contemplating the actions of others must believe that any players who have signals $x|_y \leq x_0|_y$ will attack. By the law of large number, the proportion of players who attack approaches the probability that each player will attack when $N \rightarrow \infty$. Then given y , the proportion of individual who attack must be at least $Prob(x|_y \leq x_0|_y|\theta)$, denote

$$\theta_0|_y = \max\{\theta | Prob(x|_y \leq x_0|_y|\theta) \geq a(\theta)\} \tag{5}$$

note that $Prob(x|_y \leq x_0|_y|\theta) = \frac{l([\theta - \varepsilon, \theta + \varepsilon] \cap [\theta - \eta - \varepsilon, x_0|_y])}{2\varepsilon}$ which is continuous and strictly decreasing in θ .

Next we require that $\theta_0|_y > \underline{\theta}$. Since here we are concerned with the value of signal $y \in [0, \underline{\theta} + \eta]$, we need to show that for $y \leq \underline{\theta} + \eta$, $Prob(x|_y \leq x_0|_y|\theta)$ is positive for some $\theta > \underline{\theta}$. Recall that when $y = \underline{\theta} + \eta \rightarrow x|_y \in [\underline{\theta} - \varepsilon, \underline{\theta} + 2\eta + \varepsilon]$. When $y < \underline{\theta} + \eta$, it is possible that $x|_y < \underline{\theta} - \varepsilon$. Any individual who observes $x|_y \leq \underline{\theta} - \varepsilon$ know with certainty that

$\theta \in \theta_{us}$ and $p_{\underline{\theta}}(x_i, y) > 0$. We know that $p_{\underline{\theta}}(x_i, y)$ is continuous and strictly decreasing in x_i therefore there must exist $x_0|_y > \underline{\theta} - \varepsilon$. Thus $Prob(x|_y \leq x_0|_y|\theta)$ is positive for some $\theta > \underline{\theta}$ and as $a(\theta)$ is continuous and strictly increasing in θ and is equal to zero at $\underline{\theta}$, we must have $\theta_0|_y > \underline{\theta}$.

Up to here, when $\theta \leq \theta_0|_y$ we have eliminate all other equilibria except that one with the collapse of the currency. Next, we can repeat the two stages using $\theta_0|_y$ instead of $\underline{\theta}$. It is obvious that a rational individual must realise that when $\theta \leq \theta_0|_y$, the proportion of agents who attack will be sufficient enough to force the peg to be abandoned. Let

$$x_1|_y = \max\{x|p_{\theta_0|_y}(x_i, y) \geq 0\} \quad (6)$$

Since $p_{\underline{\theta}}(x_i, y)$ is continuous and strictly decreasing in x_i , it must be true that $x_1|_y > x_0|_y$. $x_1|_y$ is a new threshold signal such that everyone observing $x_i \leq x_1|_y$ will choose to attack. This in turn can be used to calculate the next round of threshold level $\theta_1|_y > \theta_0|_y$ such that when $\theta \leq \theta_1|_y$ sufficient proportion of agents will attack and bring the currency to a collapse. Thus there is an increasing sequence $\{x_n|_y, \theta_n\}_{n=0}^{\infty}$ which progressively eliminates any other response apart from one with a currency collapse when $x_i \leq \min\{(\underline{\theta} + 2\eta + \varepsilon), \lim\{x_n|_y\}_{n=0}^{\infty}\}$ (Recall that here we only try to define the equilibrium for the range of $\theta \in [0, \underline{\theta} + 2\eta]$).

Similarly letting $N \rightarrow \infty$, we denote

$$\theta^0|_y = \min\{\theta|Prob(x|_y \geq x^0|_y|\theta) \leq a(\theta)\} \quad (7)$$

note that $Prob(x|_y \leq x^0|_y|\theta) = \frac{\iota([\theta-\varepsilon, \theta+\varepsilon] \cap [x^0|_y, \theta+\eta+\varepsilon])}{2\varepsilon}$ is continuous and strictly increasing in θ . Conversely following the above reasoning, $\{x^n|_y, \theta^n|_y\}_{n=0}^\infty$ is a decreasing sequences which progressively eliminate any other equilibrium apart from one with the survival of the peg for the range of $\theta \in [\bar{\theta} - 2\eta, 1]$.

Lemma 1 *There exists a unique equilibrium strategy for a given y where everyone observing $x_i \leq x_*|_y$ will attack, where $x_*|_y$ is a unique value of x_i such that $x_i = \min\{(\underline{\theta} + 2\eta + \varepsilon), \lim\{x_n|_y\}_{n=0}^\infty\}$. Secondly, there exists a unique equilibrium for all $\theta \leq \theta_*|_y$ such that the currency will collapse where $\theta_*|_y$ is a unique value of θ such that $\theta = \min\{(\underline{\theta} + 2\eta), \lim\{\theta_n|_y\}_{n=0}^\infty\}$.*

Proof. See appendix A.

Lemma 2 *There exists a unique equilibrium strategy for a given y where everyone observing $x_i > x^*|_y$ will choose not to attack where $x^*|_y$ is a unique value of x_i such that $x_i = \max\{(\bar{\theta} - 2\eta - \varepsilon), \lim\{x^n|_y\}_{n=0}^\infty\}$. Secondly, there exists a unique equilibrium for all $\theta > \theta^*|_y$ such that the fixed exchange rate will be maintained where $\theta^*|_y$ is a unique value of θ such that $\theta = \max\{(\bar{\theta} - 2\eta), \lim\{\theta^n|_y\}_{n=0}^\infty\}$.*

Analogously, this lemma can be proved following the methods applied in lemma 1.

Proposition 1 *For a given y , there exists a unique equilibrium where the currency collapses with certainty for $\theta \in [0, \theta_*|_y]$, multiple equilibria where one is an equilibrium with everyone attacking and the currency collapses and another with no one attack and the peg is maintained for $\theta \in (\theta_*|_y, \theta^*|_y)$, and a unique equilibrium where the fixed exchange rate is maintained with certainty for $\theta \in [\theta^*|_y, 1]$.*

From the above analysis, we know that multiple equilibria exist when $\theta \in (\underline{\theta} + 2\eta, \bar{\theta} - 2\eta)$.

Consider the range of fundamental $\theta \in [0, \underline{\theta} + 2\eta]$, it is common knowledge that θ is not in the stable region, therefore the strategy where everyone attacks is always an equilibrium strategy which means that in equilibrium the currency collapses. In addition, if $\theta_*|_y < \underline{\theta} + 2\eta$ then when $\theta \in (\theta_*|_y, \underline{\theta} + 2\eta]$, another strategy where no one attacks is also an equilibrium strategy and leads to the sustaining of the peg. Conversely, we can show that there exist multiple equilibria when $\theta \in [\bar{\theta} - 2\eta, \theta^*|_y)$, if $\bar{\theta} - 2\eta < \theta^*|_y$. Therefore, there exists a unique equilibrium where the currency collapses with certainty for $\theta \in [0, \theta_*|_y]$, multiple equilibria where one is an equilibrium with everyone attacking and the currency collapses, and the other with no one attacks and the peg is maintained for $\theta \in (\theta_*|_y, \theta^*|_y)$, and a unique equilibrium where the fixed exchange rate is maintained with certainty for $\theta \in [\theta^*|_y, 1]$.

It is important to notice that the above proposition describes the equilibria after the public signal has been observed. In fact the equilibria for each θ depend very much on the observed y . Since $y \in [\theta - \eta, \theta + \eta]$ the equilibria can be described by the above where $\theta_*|_y \in \{\theta_*|_{\theta-\eta}, \dots, \theta_*|_{\theta+\eta}\}$ and $\theta^*|_y \in \{\theta^*|_{\theta-\eta}, \dots, \theta^*|_{\theta+\eta}\}$.

4 Risk Dominance as an Equilibrium Selection Process

In this section, we perform a process of equilibrium selection using the notion of risk dominance of Harsanyi, J. and R. Selten (1988), when there is perfect information ($\eta =$

0). Obviously when $\theta \in \theta_{us}$ ($\theta \in \theta_s$), players (speculators) will surely select attack (not attack) as an equilibrium strategy. Hence, we will only concerned ourselves with finding risk dominant equilibrium when $\theta \in \theta_m$.

Risk dominance comparison of two strict equilibria is concerned with the situation where each player believes that all other players will select the same equilibrium point, either the equilibrium where everyone attack, A or nobody attack, NA but he does not know which one. As each player select an outcome with the best risk, the risk dominant equilibrium does not necessary have to agree with the Pareto dominant equilibrium A . There are two main steps in our equilibrium selection. Using the theory of preliminary expectation we first form a bicentric prior which is the probability that other players assign to a specific player of playing either attack or not attack. Since at the initial state, players form their expectation independently, the initial subjective distribution of the probability of A , denote by z , should be independent of each other. It is assumed, as in Harsanyi and Selten (1988), that this distribution is uniform over $[0, 1]$ for all players, this is a natural assumption when there is uncertainty involved. The bicentric prior for each equilibrium point is then calculated by averaging over all positive probability of that equilibrium which is the best reply to the subjective probability distribution. Secondly, with this preliminary expectation, we trace the process of the equilibrium selection to the end stage which will give us the actual equilibrium selected.

The above process is justified; firstly because we are comparing two strict equilibria where neither of them conspicuously risk dominates the other i.e. neither is the only best reply to the bicentric prior. Thus it should not make a difference whether the risk

dominance is determined in an uniformly perturbed games or an unperturbed games; secondly, because the game under consideration is a nonbasic and irreducible game (see Harsanyi and Selten (1988) for more details). Also, we assume that payoff dominance does not take priority over risk dominance as players cannot fully trust all other players to always select the payoff dominance equilibrium A .

Here, we first consider a finite game in standard form and we will later extend its application to game with an infinite number of players.

4.1 Finite N

i) The bicentric prior.

Consider the standard form game of the above, this is in fact equal to its normal form game as the players (speculators) only has one agent each, i.e. the game ends when each player choose either to attack or not to attack. The bicentric prior which describes the subjective probability that other players have for each player $i = 1, 2, 3, \dots, N$ is defined as

$$\rho_i^{\phi_i} = \int_0^1 r_i^z(\phi_i) dz \quad \text{for every } \phi_i \in \Phi_i \quad (8)$$

where Φ_i is the set of pure strategy for each player i , i.e. $\Phi_i = \{A_i, NA_i\}$,

$r_i^z(\phi_i)$ denote the probability that r_i assign to pure strategy ϕ_i for a given z where r_i is player i 's central local best reply, BR for short⁵, to the i -incomplete joint mixture

⁵Here, the central local best reply is the local best reply assuming that when player i is indifferent between A_i and NA_i , he will choose A_i .

$zA_{-i} + (1 - z)NA_{-i}$, A_{-i} (NA_{-i}) describes the strategy of choosing attack A_j (not attack NA_j) of all player $j \neq i$.

In our model, player i 's BR to $zA_{-i} + (1 - z)NA_{-i}$ is to attack with probability of one if $z(q(\theta) + c) + (1 - z)c = zq(\theta) + c \geq 0$ and not attack with probability one if it is less than zero. However, at low value of θ such that $a(\theta) \leq \frac{1}{N}$ and $q(\theta) + c \geq 0$, player i will decide to attack regardless of other agents' action. By assumption, $q(\theta) + c > 0$ for any θ such that $a(\theta) < 1$. Let $\underline{\theta}$ denotes $\max\{\theta | a(\theta) < \frac{1}{N}\}$. Thus,

$$\rho_i^{A_i}(\theta) = 1 \quad \text{and} \quad \rho_i^{NA_i}(\theta) = 0 \quad \text{when } \theta \leq \underline{\theta} \quad (9)$$

$$\rho_i^{A_i}(\theta) = 1 - \bar{z}(\theta) \quad \text{and} \quad \rho_i^{NA_i}(\theta) = \bar{z}(\theta) \quad \text{when } \underline{\theta} < \theta \leq \bar{\theta}$$

$$\rho_i^{A_i}(\theta) = 0 \quad \text{and} \quad \rho_i^{NA_i}(\theta) = 1 \quad \text{when } \theta > \bar{\theta}$$

for every player $i \in N$ where $\bar{z}(\theta)$ is z such that $zq(\theta) + c = 0$, $\bar{z}(\theta) = -c/q(\theta)$, strictly increasing in θ . Note that if a single individual has an infinitesimal effect on the proportion of agents attacking, then $\underline{\theta}$ coincides with $\underline{\theta}$.

ii) The tracing procedure

Let q_i be an objective mixed strategy of player i freely chosen by i himself and contrast this to the subjective bicentric prior ρ_i that other players believe that i will choose. Define a mixed combination $q = (q_i)_N$ contains a mixed strategy q_i for every $i \in N$ and i -incomplete mixed combination $q_{-i} = (q_j)_N$ contains a mixed strategy q_j for every $j \in N$ except $q_i, i \neq j$. Similarly, as the bicentric prior has a nature of a mixed strategy, we define prior combination ρ and i -incomplete prior combination ρ_{-i} in the

same way as a normal mixed strategy.

Denote the payoff of player i with q_i to an i -incomplete mixed combination q_{-i} and an i -incomplete prior combination ρ_{-i} by $H_i(q_i q_{-i})$ and $H_i(q_i \rho_{-i})$ respectively. The linear tracing procedure describes a process in which an equilibrium of the game can be found by following a sequence of games whose payoff is a convex combination of $H_i(q_i q_{-i})$ and $H_i(q_i \rho_{-i})$. The payoff in these games is $tH_i(q_i q_{-i}) + (1-t)H_i(q_i \rho_{-i})$, $0 \leq t \leq 1$. The process starts with finding a solution to a game with $t = 0$, i.e. a game where each player's expectation is simply their preliminary expectation of other players' behavior. The equilibrium selected is the outcome of the game with $t = 1$, i.e. an equilibrium of the original game.

Consider a situation with a specific value of θ , the bicentric prior for every player $i \in N$ is the same, it assigns a probability of $1 - \bar{z}(\theta)$ to A_i and $\bar{z}(\theta)$ to NA_i . Recall that an attack will be successful if the proportion of players who attack is greater than $a(\theta)$ in which case the best reply for every player i is to attack. Therefore we need to calculate the probability that the number of people who attack is greater than $a(\theta)N - 1$ for each player, denote this by Psa ,

$$\begin{aligned}
Psa &= 1 && \text{when } \theta \leq \underline{\theta} \\
&= 1 - \sum_{k=1}^{a(\theta)N-1} \binom{N-1}{k-1} \rho_i^{A_i}(\theta)^{k-1} \rho_i^{NA_i}(\theta)^{N-k} && \text{when } \underline{\theta} < \theta \leq \bar{\theta} \\
&= 0 && \text{when } \theta > \bar{\theta}
\end{aligned} \tag{10}$$

Player i will choose A_i if $Psa q(\theta) + c \geq 0$ and NA_i if $Psa q(\theta) + c < 0$. Moreover, by

assumption, all players in our model are identical, therefore the bicentric priors for every player are the same. When player i chooses a particular strategy, it also means that all other players will choose that strategy. Indeed, we can either have a situation where all players attack or no one attacks. This corresponds to pure strategy combinations A and NA which are both an equilibrium of the original game, i.e. the game with $t = 1$ and thus they describe an outcome of the game (either A or NA will be selected).

For each $\theta \in \theta_m$, A risk dominates NA and will be the selected equilibrium if

$$F(\theta) = P_{saq}(\theta) + c \geq 0 \quad (11)$$

and vice versa.

Note that when $\theta \leq \underline{\underline{\theta}}$, $F(\theta) > 0$ and when $\theta > \bar{\theta}$, $F(\theta) < 0$. Further, the function $F(\theta)$ is strictly decreasing in θ when $\underline{\underline{\theta}} < \theta \leq \bar{\theta}$, thus there exists a unique θ such that $F(\theta) = 0$, denote this value of the fundamental by θ_R^* . The equilibrium of the game will be A , the fixed exchange rate collapses if $\theta \leq \theta_R^*$ and NA , the fixed is maintained if $\theta > \theta_R^*$.

4.2 Infinite N

Even though, the above procedure is done with a finite game in mind, it can be applied to the game in our model with infinite number of players. By the law of large number, the proportion of players who attack approaches the probability that each player will attack when $N \rightarrow \infty$. In this case, the currency collapses if $1 - \bar{z}(\theta) \geq a(\theta)$ and is

maintained if $1 - \bar{z}(\theta) < a(\theta)$ and θ_R^* is given by

$$q(\theta_R^*)(1 - a(\theta_R^*)) + c = 0 \quad (12)$$

When $\theta \in \boldsymbol{\theta}_m$, $\frac{d}{d\theta}(1 - (a(\theta))q(\theta) + c) = a'q(\theta) + q'a(\theta) - q' > 0$ as $0 \leq a(\theta) \leq 1$, and $q(\theta) > 0$. Thus θ_R^* is unique and it exists because when $\theta = \underline{\theta}$, $a(\theta) = 0 \rightarrow a(\theta)q(\theta) - q(\theta) - c = -(q(\theta) + c) < 0$ and when $\theta = \bar{\theta}$, $q(\theta) = -c \rightarrow a(\theta)q(\theta) - q(\theta) - c = a(\theta)q(\theta) > 0$.

The method above can also be applied to cases with a positive noise in the public signal. The return $q(\theta)$ the expectation value which is

$$E_q(\theta, y, x_i) = \frac{1}{[\underline{\theta}, \bar{\theta}] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} \int_{[\underline{\theta}, \bar{\theta}] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} q(\theta) d\theta \quad (13)$$

assuming θ is uniformly distributed and x_i is uniformly distributed and belong in the interval $[y - \eta - \varepsilon, y + \eta + \varepsilon]$

We have $\bar{z}_i(\theta, y, x_i) = -c/E_q(\theta, y, x_i) \rightarrow \rho_i(A_i) = 1 - \bar{z}_i(\theta, y, x_i)$ is strictly decreasing in x . Here we will average $\rho_i(A_i)$ over this interval and let the proportion of speculators who attack be $\lambda = \frac{1}{2[y + \eta + \varepsilon]} \int_{y - \eta - \varepsilon}^{y + \eta + \varepsilon} \rho_i(A_i) dx_i$ ⁶.

⁶We can divide the interval $[y + \eta + \varepsilon, y + \eta + \varepsilon]$ into many very small subintervals, such that we can assign a specific value of $p_i(A_i)$ to each interval. When $N \rightarrow \infty$, a proportion of that $p_i(A_i)$ will attack. Then letting the subinterval be very small, we average the overall proportion of people who attack by integrating $p_i(A_i)$ over $[y + \eta + \varepsilon, y + \eta + \varepsilon]$.

Let

$$E_a(\theta, y, x_i) = \frac{1}{[\underline{\theta}, \bar{\theta}] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} \int_{[\underline{\theta}, \bar{\theta}] \cap [x_i - \varepsilon, x_i + \varepsilon] \cap [y - \eta, y + \eta]} a(\theta) d\theta \quad (14)$$

θ_R^* is θ such that $\lambda = E_a(\theta, y, x_i)$.

The notion of risk dominance, applied to our model of multiple equilibria helps to determine which equilibrium may be selected when there is a common knowledge that $\theta \in \boldsymbol{\theta}_m$. It also give some insight into the behaviour of rational players when there is uncertainty about which equilibrium will be the outcome of the game. In the next section, we make a comparison between the risk dominant equilibrium and the unique equilibrium derived when there is only private signals.

5 Equilibrium Comparisons

Some may argue that within a certain time period, the availability of public signals may be limited or that the noise attached is large. In that period, the equilibrium will be unique as described in Morris and Shin (1998). However, such period should not persist in a world where good public information are regularly provided. Once such a signal is announced, it should yield multiple equilibria for some values of the fundamentals. In this section, for simplicity we will assume that the public signal reveals the true value of the fundamentals. First we provide the description of equilibrium in a model with only imperfect private signals, denote this unique equilibrium by θ_P^* , and then compare it with the risk dominant equilibrium θ_R^* .

For consistency with the above analysis, we consider the Morris and Shin model of currency attacks with finite numbers of speculators N . Taking the limit of the solution as N goes to infinity enable us to compare the two methods of equilibrium selection. In fact, as $N \rightarrow \infty$, the equilibrium of the model is that of the original model with infinite number of speculators. However, this result may not hold in other settings. We give an example of the stag hunt game in Carlsson and van Damme (1993b) where the critical values are different when $N \rightarrow \infty$.

5.1 Finite N

In this section, we will relax the assumption on the distribution function of θ and of the private signal x_i . We let θ be drawn from distribution function $G(\cdot)$ and density $g(\cdot)$ on the real line $\Re$ and $x_i = \theta + \varepsilon E_i$ where E_i is iid with distribution function $F(\cdot)$ and density $f(\cdot)$ with support on $\Re$. Assuming the strategy applied by players is in a form of a step function I_κ such that each individual will decide to attack if the signal he observes is less than κ . For a given θ , denote the probability that an individual observe x less than κ by $\Pr(\theta, I_\kappa)$, this is also the probability that an individual will attack given θ and strategy I_κ .

$$\Pr(\theta, I_\kappa) = F\left(\frac{\kappa - \theta}{\varepsilon}\right) \quad (15)$$

An attack will be successful if the number of speculators who attack is greater than or equal to $a(\theta)N - 1$. For a given θ , the probability of a successful attack when the

strategy is that of the unique equilibrium strategy I_{x^*} ,

$$Q(\theta, I_{x^*}) = 1 - \sum_{k=1}^{a(\theta)N-1} \binom{N-1}{k-1} \left(F\left(\frac{x^* - \theta}{\varepsilon}\right) \right)^{k-1} \left(1 - F\left(\frac{x^* - \theta}{\varepsilon}\right) \right)^{N-k} \quad (16)$$

In addition, for I_{x^*} to represent the equilibrium strategy, it must be true that any individual observing x^* is indifferent between attacking and not attacking.

$$u(x^*, I_{x^*}) = \int_{-\infty}^{\infty} q(\theta) \frac{g(\theta) f\left(\frac{x^* - \theta}{\varepsilon}\right)}{\int_{-\infty}^{\infty} g(\theta) f\left(\frac{x^* - \theta}{\varepsilon}\right) d\theta} Q(\theta, I_{x^*}) d\theta + c = 0 \quad (17)$$

In order to compare the strategy I_{x^*} to that determined by risk dominant selection, we will first consider the equilibrium strategy as $\varepsilon \rightarrow 0$. First, let $z = \frac{x^* - \theta}{\varepsilon}$, we can write

$$u(x^*, I_{x^*}) = \int_{-\infty}^{\infty} q(x^* - \varepsilon z) \frac{g(x^* - \varepsilon z) f(z)}{\int_{-\infty}^{\infty} g(x^* - \varepsilon z) f(z) dz} Q(z, I_{x^*}) dz + c = 0 \quad (18)$$

where $Q(z, I_{x^*}) = 1 - \sum_{k=1}^{a(x^* - \varepsilon z)N-1} \binom{N-1}{k-1} (F(z))^{k-1} (1 - F(z))^{N-k}$

When $\varepsilon \rightarrow 0$,

$$u(x^*, I_{x^*}) = q(x^*) \int_{-\infty}^{\infty} f(z) \left(1 - \sum_{k=1}^{a(x^*)N-1} \binom{N-1}{k-1} (F(z))^{k-1} (1 - F(z))^{N-k} \right) dz + c = 0 \quad (19)$$

In addition, as $\varepsilon \rightarrow 0$, any $\theta < x^*$ will originate signals $x < x^*$ with probability $\rightarrow 1$. Thus, θ_P^* should converge to x^* as ε converges to 0. θ_P^* represents the critical value of θ such that the attack is successful with probability $\rightarrow 1$ when $\theta < \theta_P^*$ and vice

versa. From the above equation, we can see that x^* will generally be different from the risk dominant equilibrium θ_R^* and maybe higher or lower depending on the assumed functions and distribution functions.

Next we will consider the case when $N \rightarrow \infty$.

5.2 Infinite N

By the law of large number, as $N \rightarrow \infty$, the realised proportion of speculators who attack

$$S(\theta, I_k) = F\left(\frac{\kappa - \theta}{\varepsilon}\right) \quad (20)$$

This bring us to the Morris and Shin (1998) model with infinite number of players. In their model the unique equilibrium θ_P^* is θ such that $S(\theta, I_{x^*}) = a(\theta)$, where $S(\theta, I_{x^*})$ is the realised proportion of speculators who attack given θ and strategy I_{x^*} . In fact, at θ_P^*

$$\begin{aligned} F\left(\frac{x^* - \theta_P^*}{\varepsilon}\right) &= a(\theta_P^*) \\ \rightarrow x^* &= \varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* \end{aligned} \quad (21)$$

where x^* describing a unique equilibrium strategy where every speculator attacks if he observes $x \leq x^*$ and does not attack if $x > x^*$. x^* is derived by the condition that a speculator observing $x = x^*$ must be indifferent between attacking and not attacking,

the expected payoff of attacking must equal zero.

$$\begin{aligned}
u(x^*, I_{x^*}) &= \int_{-\infty}^{\theta_P^*} q(\theta) \frac{g(\theta) f\left(\frac{x^* - \theta}{\varepsilon}\right)}{\int_{-\infty}^{\infty} g(\theta) f\left(\frac{x^* - \theta}{\varepsilon}\right) d\theta} d\theta + c = 0 \\
u(x^*, I_{x^*}) &= \int_{-\infty}^{\theta_P^*} q(\theta) \frac{g(\theta) f\left(\frac{\varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* - \theta}{\varepsilon}\right)}{\int_{-\infty}^{\infty} g(\theta) f\left(\frac{\varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* - \theta}{\varepsilon}\right) d\theta} d\theta + c = 0
\end{aligned} \tag{22}$$

Changing variable to $z = \frac{\varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* - \theta}{\varepsilon}$ we have

$$u(x^*, I_{x^*}) = \int_{F^{-1}(a(\theta_P^*))}^{\infty} q(\kappa) \frac{g(\kappa) f(z)}{\int_{-\infty}^{\infty} g(\kappa) f(z) dz} dz + c = 0 \tag{23}$$

where $\kappa = \varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* - \varepsilon z$

In the limit, letting $\varepsilon \rightarrow 0$,

$$\begin{aligned}
u(x^*, I_{x^*}) &= \int_{F^{-1}(a(\theta_P^*))}^{\infty} q(\theta_P^*) \frac{g(\theta_P^*) f(z)}{\int_{-\infty}^{\infty} g(\theta_P^*) f(z) dz} dz + c = 0 \\
&= \int_{F^{-1}(a(\theta_P^*))}^{\infty} q(\theta_P^*) f(z) dz + c = 0 \\
&= q(\theta_P^*) (1 - F(F^{-1}(a(\theta_P^*)))) + c = 0 \\
&= q(\theta_P^*) (1 - a(\theta_P^*)) + c = 0
\end{aligned} \tag{24}$$

Comparing this to that of the risk dominance equilibrium, we see that they are identical,

$$\theta_P^* = \theta_R^*.$$

Now consider a stag hunt game with a payoff of θ' , uniformly distributed on an interval strictly contains $[0, 1]$, to player i if α_i , hunt hares, is chosen and payoff of $w(\lambda) \in [0, 1]$ if β_i , hunt stag, is chosen. Player i observes a noisy signal $x'_i = \theta' + \varepsilon E_i$ where E_i is iid with uniform distribution function on $[-1, 1]$. When $N \rightarrow \infty$, the risk dominance equilibrium θ_P^* is given as a solution to $w(1 - \theta') = \theta'$ while the critical switching value of signal of the iterated dominance is given by $\int_0^1 w(\lambda) d\lambda = x'^*$ which will generally yield a different value of θ_R^* .

5.2.1 Examples for infinite N

Here we give two different examples, one, example A), where the existence of a public signal improves (widens) the region in which there will be no crisis if the equilibrium selection follows the notion of risk dominance. The other, example B), presents the opposite case.

Example A)

Let the fundamental be uniformly distributed over the real line. Although the distribution is improper, the conditional densities are well defined. Equation 23 becomes

$$u(x^*, I_{x^*}) = \int_{F^{-1}(a(\theta_P^*))}^{\infty} q(\varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* - \varepsilon z) f(z) dz + c = 0 \quad (25)$$

When $z \in [F^{-1}(a(\theta_P^*)), \infty]$, $F^{-1}(a(\theta_P^*)) - z < 0$, thus an increase in ε lead to an increase in $q(\varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* - \varepsilon z)$ for $\forall z \in [F^{-1}(a(\theta_P^*)), \infty]$. $u(x^*, I_{x^*})$ increases as $\varepsilon \uparrow$. In

addition, a fall in θ_P^* leads to lower $F^{-1}(a(\theta_P^*))$ and higher $q(\varepsilon F^{-1}(a(\theta_P^*)) + \theta_P^* - \varepsilon z)$ for $\forall z \rightarrow$ higher $u(x^*, I_{x^*})$. Thus θ_P^* cannot decrease, in fact, we need a higher value of θ_P^* to compensate for a rise in ε .

Example B)

Assuming the following; $\theta \in [0, 1]$, $E_i \in [-1, 1]$ $q(\theta) = -\theta + 1$, $a(\theta) = 1.2\theta - 0.1$, $c = -0.2$, $g(\theta) = 2\theta$, $f(E_i) = 0.5E_i + 0.5$, we give an example of the case where without the existence of public signal but only that of noisy private signal can actually reduce the critical level of the fundamental below which there is a crisis, i.e. $\theta_P^* < \theta_R^*$.

With the assumed functional values, $\theta_R^* = .66667$ and $\theta_P^* = .63878$ with $x^* = .67042$ when $\varepsilon = 0.05$.

6 Credit Rating as Public Signals

By introducing public signals in our model, we show that for a range of fundamental within the intermediate region, multiple equilibria exist. In our model, agents are still uncertain about the real value of the fundamental but as long as it is common knowledge that the fundamental is in the intermediate region, they can coordinate their action according to their belief which will give rise to self-fulfilling multiple equilibria similar to that of other crisis model with multiple equilibria. Furthermore, they may choose to select the risk dominant equilibrium maximising their expected payoff when faced with uncertainty of other players' action.

An obvious example of a public signal is the ratings of credit rating agencies. It is clear that rating agencies can provide a crucial role in information gathering useful for

both lenders and borrowers in a world where disintermediation has become the trend of international finance⁷. Thus, it is not surprising that their product has become almost a necessity in business financing. A rating issued reflect not only the fundamentals but also the subjective views of the rating analysts, it is typically an imperfect signal of the state of nature. More importantly, everyone knows that everyone else observes the same rating. If the rating reveals a common knowledge that the fundamental is in the intermediate region, it acts as a coordination device in providing an information that is crucial for the coordination of agents' action. It is important to point out that the rating itself need not be a very good signal of the fundamental, it certainly need not be better than any private signals.

Moreover, the subjective nature of credit ratings concerns a broad range of market environments including market perceptions. The rating by reflecting these perceptions may not only give rise to multiple equilibria but help investors to coordinate on a certain action. A downgrade of a rating may not in itself conveys the information about the fundamentals such that an attack is initiated but indirectly it may inform individual investors of others' intention to carry out a speculative attack because market perceptions (aggregate expectation of a crisis) is taken into the decision to downgrade. This can be taken into account in our analysis of risk dominance by allowing the initial subjective distribution z to be correlated with the public signal y . Specifically, let the probability

⁷Flows of funds between borrowers and lenders avoid the direct use of financial intermediaries.

of having a high z increases as public signal y becomes worse. We have

$$\rho_i(\phi_i) = \int_0^1 r_i(\phi_i) dZ(y) \quad \text{for every } \phi_i \in \Phi_i \quad (26)$$

where $Z(y)$ denotes a distribution function of z

Then, player i attacks with probability of one if $z(y)q(\theta) + c \geq 0$ and not attack with probability one if it is less than zero. Thus,

$$\rho_i(A_i) = 1 - \bar{z}(\theta, y) \quad (27)$$

$$\rho_i(NA_i) = \bar{z}(\theta, y)$$

for every player $i \in N$ where $\bar{z}(\theta, y)$ is z such that $z(y)q(\theta) + c = 0$, strictly increasing in θ and y^8 . Thus, the bicentric prior $\rho_i(A_i)$ increases with lower y which will result in a higher value of θ_R^* . In this case, the region of fundamentals with a crisis as a risk dominant equilibrium will widen when a bad rating is issued and decrease when a good rating is issued.

7 Conclusion

In this model, we show that the presence of public signals can radically change the set of equilibrium. With only private signals, as shown by Morris and Shin (1998), there exists a unique equilibrium for all state of nature. They show that multiple equilibria and

⁸Here, for simplicity, we assume that speculators will think of the value of the public signal as being that of the fundamentals.

the problem of coordination failure that feature in many models of financial crisis can be done away with by taking into account the uncertainty concerning the fundamental. This is a more realistic approach to the analysis of the information structure. However, it is not the lack of information about the fundamental value that is crucial to the nature of the equilibrium but the inability of agents to coordinate on a certain action which give rise to a unique equilibrium. In other word, it is not imperfect information per se but the lack of a signal that restores a common knowledge that the fundamental is in the intermediate region that is a sufficient condition for a unique equilibrium. We show that a public signal with a distribution function on a bounded support-and thus the posterior also has a bounded support-has a striking feature in restoring such a common knowledge without relying on the relative precision of public and private signals.

With the introduction of public signals, for example credit ratings, multiple equilibria and self-fulfilling speculative attacks arise as the ratings eliminate the uncertainty of the fundamentals being in either unstable or stable regions. Moreover, with the chosen equilibrium selection process above we determine the risk dominant equilibrium and help reduce the problem of indeterminacy of multiple equilibria model. However, we show that the risk dominant equilibrium does not necessarily do better than the unique equilibrium of iterated dominance. Furthermore, we study the link between public signals and the chosen equilibrium. An announcement of a bad public signal may widen or reduce the region in which a currency collapse is the outcome. An example of such a signal is the ratings by credit rating agencies. The characteristics of credit ratings make it a possible coordination device that dictates investors' actions.

References

- [1] Agenor, P-R., M. Miller., D. Vines and A. Weber (edited) (1999): “The Asian Financial Crisis”, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 1999.
- [2] Atkeson, A. (2001): Comment on Morris and Shin, mimeo, Federal Reserve Bank of Minneapolis and University of Minnesota.
- [3] Carlsson, H. & E. van Damme, 1993. “Global Games and Equilibrium Selection”, *Econometrica*, Vol. 61 (5) pp. 989-1018.
- [4] Chan, K. and S. Chui (2000): “The Role of (Non)transparency in a Currency Crisis”, mimeo, McMaster University.
- [5] Diamond, D. and P. Dybvig (1983): “Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity”, *Journal of Political Economy*, 91, pp. 401-19.
- [6] Ficht, A. “The Rating Game” John Wiley & Sons, LTD.
- [7] Griffith-Jones, S. and S. Spratt, “Will the proposed new Basel Capital Accord have a net negative effect on developing countries?”, mimeo, Institute of Development studies, University of Sussex.
- [8] Harsanyi, J. and R. Selten (1988) “A general Theory of Equilibrium Selection in Games”, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- [9] Hellwig, C. (2002), ‘Public Information, Private Information, and the Multiplicity of Equilibria in Coordination Games,’ *Journal of Economic Theory*, 107, 191-222.

- [10] Masson, P (1997): “Monsoonal Effects, Spillovers, and Contagion”, International Monetary Fund, mimeo.
- [11] Morris, S., R. Rob, and H. S. Shin, (1995). “Dominance and Belief Potential”, *Econometrica*, Vol. 63 (1) pp. 145-57.
- [12] Morris, S. and H. S. Shin (1998) “Unique Equilibrium in a Model of Self-Fulfilling Attacks”, *American Economic Review* 88 (1998), 587-597; reprinted in *New Research in Financial Markets*, edited by B. Biais and M. Pagano, Oxford University Press (2002); to be reprinted in *Credit, Intermediation and the Macroeconomy*, edited by S. Bhattacharya, A. Boot and A. Thakor, Oxford University Press (2002).
- [13] Morris, S. and H. S. Shin (1999) “A theory of the onset of currency attacks”, in Agenor et.al (edited) (1999), “The Asian Financial Crisis”, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 1999.
- [14] Morris, S. and H. S. Shin (2000) “Rethinking Multiple equilibria in Macroeconomic Modelling”, paper prepared for the NBER macroeconomics conference, April 2000, 139 - 161, MIT Press, 2001.
- [15] Rey, H. (2000) “Comments on “Rethinking Multiple Equilibria in Macroeconomic Modelling” by Morris and Shin” *NBER Macro Annuals (2000)*
- [16] Sinclair, T. J. (1994) “Passing Judgement: credit rating processes as regulatory mechanisms of governance in the emerging world order”, Richard Higgott and An-

thony Payne (eds.) “The New Political Economy of Globalization”. Cheltenham, Gloucester: Edward Elgar Publishing Limited, 2000. [First published in *Review of International Political Economy*, 1994.]

- [17] Thomas, J. P. (1999) “Discussion”, in Agenor et.al (edited) (1999), “The Asian Financial Crisis”, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 1999.

Appendix A

Firstly, we will show that the value of $x_m|_y = \lim\{x_n|_y\}_{n=0}^\infty$ and $\theta_m|_y = \lim\{\theta_n|_y\}_{n=0}^\infty$ are unique if they exist. Recall that $x_n|_y = \max\{x|p_{\theta_{n-1}}(x, y) \geq 0\}$ and $\theta_n|_y = \max\{\theta|Prob(x|_y \leq x_n|_y|\theta) \geq a(\theta)\}$. We can apply the previous proof replacing $\underline{\theta}$ with $\theta_{n-1}|_y$ and show that $p_{\theta_{n-1}|_y}$ is continuous and strictly decreasing in x_i thus any limit of $\{x_n|_y\}_{n=0}^\infty$ must have

$$p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y) = 0 \quad (28)$$

and also $Prob(x|_y \leq x_n|_y|\theta)$ is continuous and decreasing in θ thus any limit of $\{\theta_n|_y\}_{n=0}^\infty$ must have

$$Prob(x|_y \leq x_m|_y|\theta_m|_y) = a(\theta_m|_y) \quad (29)$$

I) If $\theta_m|_y + \varepsilon \leq x_m|_y$, equation 29 becomes

$$\frac{(\theta_m|_y + \varepsilon) - (\theta_m|_y - \varepsilon)}{2\varepsilon} = a(\theta_m|_y) \quad (30)$$

$$1 = a(\theta_m|_y) \rightarrow \theta_m|_y = \bar{\theta}$$

therefore $\theta_m|_y$ is unique and 28 becomes

$$p_{\bar{\theta}}(x_m|_y, y) = 0 \quad (31)$$

which is clearly continuous and strictly decreasing in $x_m|_y$, therefore $x_m|_y$ is unique if it exists.

II) If $\theta_m|_y + \varepsilon > x_m|_y$, equation 29 becomes

$$\begin{aligned}\frac{x_m|_y - (\theta_m|_y - \varepsilon)}{2\varepsilon} &= a(\theta_m|_y) \\ x_m|_y &= 2\varepsilon a(\theta_m|_y) + \theta_m|_y - \varepsilon\end{aligned}\tag{32}$$

substitutes this into $p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y)$ we get

$$p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y) = \frac{1}{|[C_{\theta_m|_y}, D_{\theta_m|_y}]|_{[C_{\theta_m|_y}, D_{\theta_m|_y}] \cap [0, \theta_m|_y]}} \int q(\theta) d\theta + c \tag{33}$$

where $C_{\theta_m|_y} = \max\{0, 2\varepsilon a(\theta_m|_y) + \theta_m|_y - 2\varepsilon, y - \eta\}$

and $D_{\theta_m|_y} = \min\{1, 2\varepsilon a(\theta_m|_y) + \theta_m|_y, y + \eta\}$

i) If $\theta_m|_y < \underline{\theta} \rightarrow a(\theta_m|_y) < 0 \rightarrow 2\varepsilon a(\theta_m|_y) + \theta_m|_y < \theta_m|_y$,

$$p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y) = \frac{1}{|[C_{\theta_m|_y}, D_{\theta_m|_y}]|_{C_{\theta_m|_y}}} \int_{C_{\theta_m|_y}}^{D_{\theta_m|_y}} q(\theta) d\theta + c \tag{34}$$

Let $\frac{da(\theta)}{d\theta} = \nu > 0$, both $C_{\theta_m|_y}$ and $D_{\theta_m|_y}$ are continuously increasing in $\theta_m|_y$ and as $q(\theta)$ is continuous and strictly decreasing in θ , $p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y)$ must be strictly decreasing in $\theta_m|_y$.

ii) If $\theta_m|_y \geq \underline{\theta} \rightarrow a(\theta_m|_y) \geq 0 \rightarrow 2\varepsilon a(\theta_m|_y) + \theta_m|_y \geq \theta_m|_y$,

$$p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y) = \frac{1}{|[C_{\theta_m|_y}, D_{\theta_m|_y}]|_{[C_{\theta_m|_y}, \min\{1, \theta_m|_y, y + \eta\}]}} \int q(\theta) d\theta + c \tag{35}$$

$\frac{d2\varepsilon a(\theta_m|_y) + \theta_m|_y}{d\theta_m|_y} = \nu + 1 > \frac{d\theta_m|_y}{d\theta_m|_y} = 1$. This together with the fact that $C_{\theta_m|_y}$ is continuous

and increasing in $\theta_m|_y$ and $q(\theta)$ is continuous and strictly decreasing in θ , $p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y)$ must be strictly decreasing in $\theta_m|_y$.

From i) and ii) $p_{\theta_m|_y}(x_m|_y, y)$ must be strictly decreasing in $\theta_m|_y$. Continuity follows as the limit of the integral and $q(\theta)$ are continuous.

From above, after substituting for $x_m|_y$, we show that the left hand side of equation 28 is strictly decreasing in $\theta_m|_y$, therefore there is a unique value of $\theta_m|_y$ if it exists. Also, since $a(\theta)$ is strictly increasing, $x_m|_y$ is unique if it exists.

From I) and II) we conclude that if they exist $x_m|_y$ and $\theta_m|_y$ are unique.

Secondly, when $y = \underline{\theta} + \eta \rightarrow x_i \in [\underline{\theta} - \varepsilon, \underline{\theta} + 2\eta + \varepsilon]$, any $x_i \in (\underline{\theta} + 2\eta + \varepsilon, \bar{\theta} - 2\eta - \varepsilon)$ means that $y \in (\underline{\theta} + \eta, \bar{\theta} - \eta) \rightarrow \theta \in \boldsymbol{\theta}_m$ and multiple equilibria exist, therefore an equilibrium with a currency collapse cannot be a unique equilibrium, contradiction. From above it is obvious that everyone who observes $x_i \leq x_*|_y$ will choose to attack and this value is unique. In addition, when $\theta \in (\underline{\theta} + 2\eta, \bar{\theta} - 2\eta)$, it is common knowledge that $\theta \in \boldsymbol{\theta}_m$ and multiple equilibria exist, thus an equilibrium with a currency collapse cannot be a unique equilibrium, contradiction. Therefore it is clear that for all $\theta \leq \theta_*|_y$, the equilibrium is one with a collapse of the currency and $\theta_*|_y$ is unique.

Optimal Monetary Response in an Estimated Dynamic New Keynesian Model for Thailand

Kittichai Lee¹

Thammasat University

This paper explores the plausible channel through which recent development on monetary policy analysis can be extended into the context of Thailand. In particular, we develop a simple monetary policy model, and address an example of the problem on optimal policy response within the Dynamic New Keynesian macroeconomic model whose structural equations are derived from optimizing-agent principle.

Several of common features such as habit formation, nominal price rigidity and price indexation, are assumed in our equilibrium model. The resulting equilibrium, as derivable from optimality condition imposed by rational agent, is then estimated with quarterly data of Thailand by iterative GMM. Parametric estimation under the case that ARIMA process is used as the definitional variable of potential output for the period during which estimated data is missing suggests an impressive finding as all estimates are statistically significant.

Computational experiment on welfare analysis suggests that the optimal monetary response under supply shock requires an aggressive increase in nominal interest rate by almost eight percent. This finding is rationalized by the low value of elasticity of output gap to real interest rate which lessens the ability for central bank to steer aggregate demand toward desirable direction.

¹ This paper is a revised version of my master Thesis at Thammasat University. The author wishes to thank Arjarn Pornthep Benyaaphikul, Dr. Donn Nakornthab and Dr. Vimut Vanicharearntham for their guidances and other constructive comments at the outset of my work. I would like to also thank Dr. Sittisak Leelahanol for his advice on basic numerical method.

Any opinions expressed in this paper are solely those of the authors, and should never be related to that of the institution at which all members of Thesis's committee have been working. Remaining errors should not be passed to them, but remains on my responsibility. All constructive comments are always welcomed.

1) Introduction

This paper explores the plausible channel through which recent development on monetary policy analysis can be extended into the context of Thailand. In particular, we develop a simple monetary policy model, and address an *example of the problem on optimal policy response* within the equilibrium-base business cycle model whose conceptual framework has hinged on the idea of *Dynamic New Keynesian* (hereafter, DNK) framework.

Nowadays, DNK model has become a standard workhorse for monetary policy analysis. Conceptually, such model has attempted to resuscitate the importance of incomplete adjustment within a full analytical tractability of Dynamic Stochastic General Equilibrium (hereafter, DSGE) model pioneered by Kydland and Prescott (1982). There are basically three reasons for its increasingly popularity. Firstly, the key structure of the model has summarized the key channel through which monetary policy affects economy. Secondly, with extending the DSGE model into an incomplete price/wage adjustment structure, some empirical regularities for which the first two generation of DSGE model have failed to account can be captured within this DNK model.²

Another important reason amplifying for its extensive use is due to an important contribution of Rotemberg and Woodford (1998 and 1999). In their paper, Rotemberg and Woodford have laid out a unified framework for which desirability of alternative policy rules can be systematically assessed within a welfare-based loss function, leaving aside the need to consult ad-hoc loss function as widely used in traditional analysis. In particular, both of them showed that, for example under sticky price assumption, the utility function can be approximated by second order Taylor's series expansion to have a similar function form as traditional loss function where linear combination of variability in inflation and output gap enters as the functional arguments.

² The first two generation of DSGE model are referred to incomplete information model, and real business cycle model.

Despite of a number of these advantages, no any single piece of ongoing researches on monetary policy issues has applied this framework as a foundation for better understanding Thai macroeconomy, and a characterization of normative monetary policy. Taking this fact as a motivation, this paper places a primary emphasis on bridging up the knowledge gap with a “*preliminary investigation*”, aim at re-examining the problem of optimal monetary policy in Thailand within a welfare-based DNK model. We develop a simple version of Dynamic New Keynesian model, which contains several features being standard in the literature, and estimate them with the actual data by the econometric procedure so called “iterative GMM”. Ultimately, the resulting estimated structural model is then used to evaluate for the optimal monetary response within a utility-based loss function, which can be obtained by following detailed procedure given in Woodford (2003).

The organization of this paper is as follows. In the next section, the author briefly discusses about prototype DNK model, specifically describes the economic environment, and then derives for structural equations. The third section begins with some detailed discussions on iterative GMM estimation. We also discuss about data, and clarify our procedure to overcome with the problem of missing data on potential output. In the second part of this section, we report the empirical results, both structural estimates and simulating impulse response function of the benchmark economy under various types of shock. The fourth section presents a numerical result on welfare analysis, and discusses about the solution technique for deriving optimal policy. The optimal monetary response is portrayed to show how optimal plan can be implemented under fluctuation in supply. In the fifth section, we discuss the limitation of this study and justify the implementability of our optimal plan from theoretical perspective. The final section is conclusion. We leave some questions for further research development.

2) The Model

The economy is populated with a continuum of household and manufacturer. Each household makes a decision under perfect capital market on how much final goods is consumed, and of their time spent on working. The preference relation defined on utility function is assumed to postulate the feature of *Catching up with the Jones's* or *external habit formation*. This specification is motivated by Furher (2000) who denotes the failure of CRRA-utility function to account for gradual adjustment of output to monetary policy shocks.

Domestic production takes place in two steps. The production of final goods makes use a continuum of intermediate goods with the technology defined by CES production function. Resulting products are distributed to household in perfect competition market. The second step of production goes lower to intermediate product, or input. We assume that each of Intermediate goods producer makes use a single factor of production supplied by specific type of household. This implicitly follows that household in our model acts as a yeoman farmer who produces a specific type of goods. Staggering environment is introduced along the framework of Calvo (1983). Nevertheless, we also assume that a portion of firm with ability to change its price simply choosing their new quotations with a rule-of-thumb, i.e. price indexation. This specification is proposed by Gali and Gertler (henceforth GG: 1999) to capture the persistence of inflation.

2.1 Household

Let $C_t(i)$ as is given by,

$$\int_0^1 C_t(i, f) df, \quad (1)$$

represents a consumption bundle for the i -th individual over a continuum of final goods indexed by f .

Assume that a *continuum* of household, each of whom is indexed by i defined over a unit interval, maximizes the following intertemporal utility function.

$$\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[u(C_t(i); \hat{x}_t, \xi_t) - v(h_t(i); \zeta_t) \right] \quad (2)$$

where $C_t(i)$ is defined as given above,

$\hat{x}_t$ denotes proxy representing habit formation,

$h_t(i)$ represents unit of labor contributed to intermediate goods,

β is the discount factor, and

(ξ, ζ) represents exogenous shock in consumption and labor decision,

respectively.

The utility function postulates similar characteristic to general utility function in that at given (ξ, ζ) , $u(\bullet)$ is an increasing, concave function while $v(\bullet)$ is increasing, convex function. Meanwhile, $h_t(i)$ is unit of labor supplied by i -th type household. This unit of supplied labor is used as the factor of production only for a intermediate goods correspondingly matched.

The representative household faces with budget constraint as can be summarized by the transition function,

$$\frac{B_t(i)}{P_t} = (1 + i_t) \left(\frac{B_{t-1}(i) + W_t(i)h_t(i) + \pi_t}{P_t} - C_t(i) \right) \quad (3)$$

where $B_t(i)$ is stock of asset held at the end of period t , measured in nominal term while π_t is profit.

Let now assume that the general representation as shown above has taken the following specific form,

$$U = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[\frac{\xi_t}{1-\sigma} \left(\frac{C_t(i)}{\bar{C}_{t-1}^\eta} \right)^{1-\sigma} - \zeta_t \frac{h_t(i)^{1+\phi}}{1+\phi} \right] \quad (4)$$

where $\bar{C}_{t-1}$ is per-capita consumption on previous period, and represents a proxy variable of $\hat{x}_t$. For simplicity, the preference disturbances, (ξ_t, ζ_t) , are assumed to be governed by random walk process.

The solution of the above-mentioned dynamic problem can be obtained by method of dynamic programming. Doing so, the Bellman's equation can be set up as below,

$$V\left(\frac{B_{t-1}(i)}{P_t}\right) = \frac{\xi_t}{1-\sigma} \left(\frac{C_t(i)}{\bar{C}_{t-1}^\eta}\right)^{1-\sigma} - \zeta_t \frac{h_t(i)^{1+\phi}}{1+\phi} + \beta E_t V\left(\frac{B_t(i)}{P_{t+1}}\right) \quad (5)$$

Under this recursive problem, agent simply maximizes (5) subject to the constraint imposed by (3). The problem's first order condition yields us the following optimality conditions.

$$\frac{W_t(i)}{P_t} = \frac{\zeta_t h_t(i)^\phi}{\xi_t \left(C_t(i)/\bar{C}_{t-1}^\eta\right)^{-\sigma}} \quad (6)$$

$$\beta E_t \left\{ \xi_{t+1} R_{t+1} \frac{C_{t+1}(i)^{-\sigma}}{\bar{C}_t^\eta} \right\} = \xi_t \left(\frac{C_t(i)}{\bar{C}_{t-1}^\eta}\right)^{-\sigma} \quad (7)$$

Equation (6) and (7), respectively, indicate the optimal condition for intratemporal and intertemporal trade under perfect capital market. In particular, the former one describes optimal trade-off between consumption and leisure; meanwhile, the latter indicates the condition for optimal bond holding.

2.2) Final Good Producers

Each of final goods indexed by f over unit interval is produced by a continuum of wholesale products indexed by z over unit interval. Let assume that the production technology exhibits constant return to scale and takes the form,

$$Y_t(f) = \left[\int_0^1 Y_t(z, f)^{\frac{\varepsilon-1}{\varepsilon}} dz \right]^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon-1}} \quad (8)$$

where $Y_t(f)$ is f-type final goods, .

$Y_t(z, f)$ is amount of z-th type intermediate goods used by f-th firm, and ε is a parameter, as will be defined later.

We assume that the product is distributed in a market with perfect competition. Hence, the problem faced by each of the producer is to minimize its cost, which is in turn equivalent to maximize profit. Problem can be mathematically written as a minimization of cost function by choices of various intermediate goods.

$$\begin{aligned}
& \min_{Y_t(z,f)>0} \int_0^1 P_t(z) Y_t(z, f) dz \\
& \text{s.t.} \quad Y_t^f = \left[\int_0^1 Y_t(z, f)^{\frac{\varepsilon-1}{\varepsilon}} dz \right]^{\frac{\varepsilon}{\varepsilon-1}}
\end{aligned} \tag{9}$$

Optimality condition as derived from the minimization problem above results in aggregate demand for intermediate goods

$$Y_t(z) = \left(\frac{P_t(z)}{P_t} \right)^{-\varepsilon} Y_t \tag{10}$$

where Y_t is $\int_0^1 Y_t(f) df$, $Y_t(z)$ is $\int_0^1 Y(z, f) df$ and P_t represents the consumption-based price index whose formulation is given by

$$P_t = \left[\int_0^1 P_t(z)^{1-\varepsilon} dz \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \tag{11}$$

Obviously, as shown by (10), the shape of aggregate demand for intermediate goods z . The coefficient ε indicates the degree to which intermediate goods can be substituted each other.

2.3) Intermediate Goods

The production function of intermediate goods is simply assumed to be linearity in specific factor of production supplied by i -th household. Its functional form is specifically given by,

$$Y_t(z) = A_t h_t(i) \tag{12}$$

where $Y_t(z)$ is the z -th intermediate goods,

$h_t(i)$ is labor unit of i -th household specifically supplied to z -th intermediate goods, and

A_t is common productivity level with log-normal distribution.

The production function as represented by Equation (12) implicitly assumes that i -th labor factor is not divisible across industries. One might think about (12) as the production structure representing yeoman farmer who puts its own effort to

earn a specific intermediate product.³ Given this assuming environment, the optimality condition, under profit-maximizing principle, results in optimal mark-up pricing,

$$\frac{P_t(z)}{P_t} = (1 + \eta) MC_t \quad (13)$$

where $1 + \eta = \frac{\varepsilon}{\varepsilon - 1}$ denotes constant mark-up, and $MC_t = W_t(i) / A_t$.

Obviously, the equation above indicates that flexible-price equilibrium output should be lower than that could have achieved under perfectly competitive equilibrium, where price and real marginal cost are equilibrated. Moreover, unless further assumption is given, monetary policy, in a weak sense, produces transitory effect to economy.

To generate *persistent real-effect of monetary policy*, we assume that each intermediate firm can infrequently change their price. In particular, we assume that, at a moment of time, each firm receives the signal to change its price. This signal is assumed to be randomly and independently arriving with probability of $0 \leq \theta \leq 1$ denoting an ability of a representative firm to keep its price constant, and that of $1 - \theta$ for changing price. By applying the law of large number, one can infer that the fraction of firms setting new price at t -th period is $(1 - \theta)$.

Motivated by GG (1999), we further assume that firms with ability to change price at time t can be categorized into two types. The first type, with portion of ω , changes its price on the basis of indexation, i.e. $P_t(z) = \pi_{t-1} P_{t-1}^*$ where P_{t-1}^* is optimal price noticeable in previous period. The rest of them, $1 - \omega$, chooses a new price by optimizing the following problem.

$$E_t \sum_{i=0}^{\infty} \left\{ \theta^i \left\langle \beta^i \Lambda_{t,t+i} \left(\frac{P_t(z)}{P_t} Y_{t,t+i}(z) - MC_{t,t+i} Y_{t,t+i}(z) \right) \right\rangle \right\} \quad (14)$$

³ This paper assumes no sticky wage. See Amato and Laubach (2003) for an example in which the model further assumes for sticky wage and divisible labors used across industries with the CES production.

Since price setting on periodic basis is ruled out, any firms receiving a signal to change its optimal price would behave as a forward-looking agent. Therefore, optimization problem for staggered firm would postulate dynamic structure in that it maximizes life-time profit function given the probability of θ^i which represents the likelihood that new price chosen at current period would last for the next i -period ahead. As we implicitly assume for Yeoman Farmer structure, β would represent discount factor while $\Lambda_{t,t+i}$ is marginal rate of substitution. Term in $\langle \rangle$ is present-value of firm's profit evaluated at time t . Multiply such term with θ^i would give you an *expected* NPV profit attributed to charging product by a constant price, $P_t(z)$, for the next i -periods ahead.

The problem of a firm with ability to change its price on optimizing principle is to maximize,

$$E_t \sum_{i=0}^{\infty} \left\{ \theta^i \left\langle \beta^i \Lambda_{t,t+i} \left(\left(\frac{P(z)}{P_{t+i}} \right)^{1-\varepsilon} Y_{t+i} - \frac{MC_{t,t+i}^n}{P_{t+i}} \left(\frac{P(z)}{P_{t+i}} \right)^{-\varepsilon} Y_{t+i} \right) \right\rangle \right\}, \quad (15)$$

by choosing $P_t(z) > 0$. The first-order condition of such problem can be written as follow

$$E_t \sum_{i=0}^{\infty} \left[(\theta\beta)^i \Lambda_{t,t+i} Y_{t+i} \left\{ \frac{1-\varepsilon}{P_{t+i}} \left(\frac{P_t^*(z)}{P_{t+i}} \right)^{-\varepsilon} + \frac{\varepsilon}{P_{t+i}} \frac{MC_{t,t+i}^n}{P_{t+i}} \left(\frac{P_t^*(z)}{P_{t+i}} \right)^{-\varepsilon-1} \right\} \right] = 0, \quad (16)$$

With some algebraic manipulations, one can easily show that the optimal price setting rule can be governed by,

$$P_t^*(z) = (1+\eta) \sum_{i=0}^{\infty} \mathfrak{Z}_{t,t+i} \times MC_{t,t+i}^n, \quad (17)$$

where $\mathfrak{Z}_{t,t+i} = \frac{(\theta\beta)^i \Lambda_{t,t+i} MC_{t,t+i}^n \left(\frac{1}{P_{t+i}} \right)^{1-\varepsilon} Y_{t+i}}{E_t \sum_{i=0}^{\infty} \left[(\theta\beta)^i \Lambda_{t,t+i} \left(\frac{1}{P_{t+i}} \right)^{1-\varepsilon} Y_{t+i} \right]}.$

Interpretably, the optimal price setting under staggered environment is a mark up over *weight average* of expected future marginal cost measured in nominal term.

We leave our basic result of optimality condition for both household and firm for a while, and turn to a characterization of equilibrium condition.

2.4) Symmetric Equilibrium and Log-Linearization Equilibrium

We restrict our attention on a set of symmetric equilibrium, which implies that each firm charges the same price, and thus produces the same amount of goods. Hence, flexible-equilibrium under symmetric assumption implies that,

$$mc_t = \log(MC_t) = (\phi + \sigma) \log Y_t - \sigma \eta \log(Y_{t-1}) - (1 + \phi) \log A_t + \log(\zeta_t) - \log(\xi_t), \quad (18)$$

$$y_t^n = \log Y_t^n = \frac{1}{(\phi + \sigma)} \left\langle (1 + \phi) \log A_t + \sigma \eta \log Y_{t-1}^n \right\rangle = c_t^n, \text{ and} \quad (19)$$

$$mc_t - (-\log(1 + \eta)) = (\phi + \sigma) [\log Y_t - \log Y_t^n] - \sigma \eta [\log Y_{t-1} - \log Y_{t-1}^n]. \quad (20)$$

Keeping these results aside, we derive for log-linearized equilibrium under staggering environment. We begin with log-linearizing (7) around the flexible price equilibrium. This yields us

$$\begin{aligned} x_t &= \left(\frac{(\sigma - 1)\eta}{(\sigma - 1)\eta + \sigma} \right) x_{t-1} + \left(\frac{\sigma}{(\sigma - 1)\eta + \sigma} \right) E_t x_{t+1} - \frac{1}{((\sigma - 1)\eta + \sigma)} (i_t - E_t \pi_{t+1} - \bar{rr}_t) \\ &= \varphi_b x_{t-1} + \varphi_f E_t x_{t+1} + \varphi_r (i_t - E_t \pi_{t+1} - \bar{rr}_t) \end{aligned} \quad (21)$$

where $x_t = y_t - y_t^n$ measures recurrent deviation of actual output from its flexible price level which, evidently, matches with the concept of output gap. The variable denoted by $\bar{rr}_t$ represents the flexible-price equilibrium real interest rate.

Next, we consider a log-linearized solution of inflation dynamic. This begins with the dynamics of the consumption-based price index under symmetric condition, which is governed by,

$$P_t = \left[\theta P_{t-1}^{1-\varepsilon} + (1 - \theta) \left((1 - \omega) P_t^* + \omega (\pi_{t-1} P_{t-1}^*) \right)^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \quad (22)$$

Log-linearizing (22) around its steady results in

$$\hat{p}_t = \theta \hat{p}_{t-1} + (1 - \theta) \left[(1 - \omega) \hat{p}_t^* + \omega \pi_{t-1} + \omega \hat{p}_{t-1}^* \right] \quad (23)$$

Leaving the result a while, we log-linearize the pricing rule as shown by equation (17). This results in

$$\begin{aligned}\hat{p}_t^* &= (1 - \theta\beta)E_t \left[\sum_{i=0}^{\infty} (\theta\beta)^i \widehat{mc}_{t+i}^n \right] \\ &= (1 - \theta\beta)\widehat{mc}_t^n + \theta\beta E_t \hat{p}_{t+1}^*\end{aligned}\quad (24)$$

Combing the equation above with (23) to obtain:

$$\pi_t = \lambda \widehat{mc}_t + \gamma_f E_t(\pi_{t+1}) + \gamma_b \pi_{t-1}, \quad (25)$$

where $\lambda = (1 - \omega)(1 - \theta)(1 - \theta\beta)\chi^{-1}$

$$\gamma_f = \beta\theta\chi^{-1},$$

and $\gamma_b = \omega\chi^{-1},$

$$\chi = \theta + \omega[1 - \theta(1 - \beta)]$$

Making use the equilibrium condition as given by (20), one can obtain Hybrid New Keynesian Phillips Curve (HNKPC) as,

$$\begin{aligned}\pi_t &= \lambda \left\{ (\phi + \sigma) [\log Y_t - \log Y_t^n] - \sigma\eta [\log Y_{t-1} - \log Y_{t-1}^n] \right\} + \gamma_f E_t(\pi_{t+1}) + \gamma_b \pi_{t-1} \\ &= \kappa_f x_t + \kappa_b x_{t-1} + \gamma_f E_t(\pi_{t+1}) + \gamma_b \pi_{t-1}\end{aligned}\quad (26)$$

where $\kappa_f = \lambda(\phi + \sigma)$ and $\kappa_b = -\lambda\sigma\eta$.

3) Empirical Procedure and Results

3.1 Econometric Representation

Assume that our equilibrium model as derived in the previous section can be demonstrated by the following econometric specification.

$$\pi_t = \kappa_f x_t + \kappa_b x_{t-1} + \gamma_f E_t(\pi_{t+1}) + \gamma_b \pi_{t-1} + \mu_{\pi,t} \quad (27)$$

$$x_t = \varphi_b x_{t-1} + \varphi_f E x_{t+1} + \varphi_r (i_t - E_t \pi_{t+1}) + \mu_{x,t} \quad (28)$$

Estimating the above two equations under joint estimation approach with iterative GMM requires the same number of disturbances and all endogenous variables in the system. Since inflation, output gap and nominal interest rate are determined within the model, our original system can not be estimated unless certain modification is carried out. To handle with this problem,

we assume that the driving force variable, i.e. nominal interest rate, is governed by the following representation.

$$\begin{aligned} i_t &= (1 - \rho)[\alpha_x x_t + \alpha_\pi \pi_t] + \rho i_{t-1} + \mu_{i,t} \\ &= \alpha'_x x_t + \alpha'_\pi \pi_t + \rho i_{t-1} + \mu_{i,t} \end{aligned} \quad (29)$$

In word, we assume that the central-bank reaction function can be represented by augmented partial adjustment model as used in Clarida et al. (2000). The coefficient ρ measures a degree of which the inertia adjustment in nominal interest rate made by the central bank has postulated.

Equation (27) – (29) is constituted to be the system of *hybrid macroeconometric model* in which joint estimation procedure is now readily applicable. To this extent, we follow the same line of procedure as suggested by GG (1999), Fuhrer and Rudebusch (henceforth, FR 2004) in selecting the valid set of instrumental variables, and constructing orthgonality conditions.⁴ Based on their original work, the forward-looking terms are formed on the basis of rational expectation and treated in the estimation by replacing them with their actual realizations. Making use such procedure to our model results in the following specification,

$$\begin{aligned} \pi_t - \kappa_f x_t - \kappa_b x_{t-1} - \gamma_f \pi_{t+1} - \gamma_b \pi_{t-1} &= \gamma_f \varepsilon_{\pi,t} + \mu_{\pi,t} = \Xi_{\pi,t} \\ x_t - \phi_b x_{t-1} - \phi_f x_{t+1} - \phi_r (i_t - \pi_{t+1}) &= -\phi_r \varepsilon_{x,t+1} + \mu_{x,t} = \Xi_{x,t} \\ i_t - \alpha'_x x_t + \alpha'_\pi \pi_t - \rho i_{t-1} &= \mu_{i,t} \end{aligned} \quad (30)$$

where the vector of $\varepsilon'_t = [\varepsilon_{\pi,t} \quad \varepsilon_{x,t}]$ is rational error forecasting.

3.2 Data and Measurement

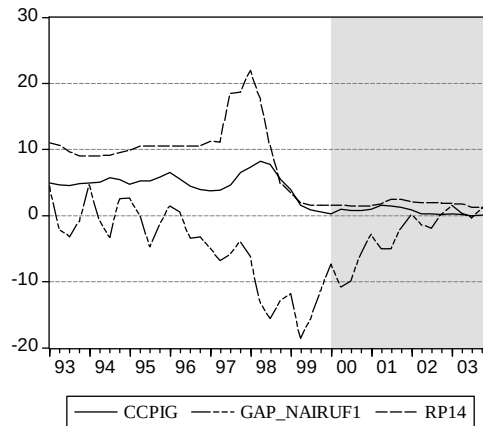
We estimate system (30) with quarterly data. Data is obtained from two sources, i.e. the Bank of Thailand, and the NESDB. The compilation and construction of national income on quarterly basis has been initiated by NESDB

⁴ Our system is instrumented with all lagged endogenous variables, and another constant term.

since 1993 until present. Data sample covers the period since its origination until the first quarter of 2004.

Constant price Gross Domestic Product (GDP) whose base year is 1988 is used as the proxy for real output. Output gap (x_t) is defined as the percentage deviation of real GDP from its potential level. Data on potential output is drawn from Chanthom (2000).⁵ Unfortunately, the estimated series are available until the end of 2000. Hence, we extrapolate his series by fitting the historical series, as measured in logarithm level, with ARIMA(1,1,0). These generated series are plotted in the shaded area of figure 1 shown below. Inflation rate (π_t) is measured by a percentage change in the core Consumer Price Index compared to the same period in the previous year. Meanwhile, 14 days repurchase rate is used as a proxy for nominal interest rate. Since data of these two variables are originally available on the monthly basis, we average the series within each quarter, and use it as the proxy of corresponding period.

Figure 1
Raw Data and Extrapolated Series on Potential Output



⁵ Chanthom (2000) reported various potential output series based on different procedures. We choose the one estimated by Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU) approach as the proxy in our study. This is motivated by the conclusion argued in his work that NAIRU based approach produces the most convincing estimate as it gives rise the least value of loss function.

3.3 Estimation Result

We estimate our system (30) by iterative GMM with the set of instrumental variables including five-periods lagged of endogenous variables and a constant term. The author uses Newey and West (1986)'s approach in constructing both asymptotic long-term moment restriction, and other statistical inferences. The automatic kernel density is chosen according to Newey West (1993) with automatic three-period lag of bandwidth selection. The below tables report the parameter value as obtained from reduced form estimation approach.

Table 4.1
Generalized Euler's Equation Estimate
 $(x_t = \phi_b x_{t-1} + \phi_f Ex_{t+1} + \phi_r (i_t - E_t \pi_{t+1}) + \mu_{x,t})$

Coefficient	Estimate	Std. Error	t-Statistic	Prob.
ϕ_b	0.376	0.011947	31.50777	0.0000
ϕ_r	-0.039	0.006815	-5.822069	0.0000
<i>R-squared</i> = 0.838		<i>Sum squared residual</i> = 177.553		

Note: We report only the coefficient of backward looking term as we restricted $\phi_b + \phi_f = 1$. As a result, the value of forward-looking component should be given by $\phi_f = 0.624$.

Table 4.2
Hybrid Phillips Curve Estimate

$$(\pi_t = \kappa_f x_t + \kappa_b x_{t-1} + \gamma_f E_t (\pi_{t+1}) + \gamma_b \pi_{t-1} + \mu_{\pi,t})$$

Coefficient	Estimate	Std. Error	t-Statistic	Prob.
γ_b	0.584	0.005983	97.67842	0.0000
κ_f	0.052	0.003441	15.21248	0.0000
κ_b	-0.038	0.002520	-15.21455	0.0000
<i>R-squared</i> = 0.973		<i>Sum squared residual</i> = 6.925		

Note: We report only the coefficient of backward looking term as we restricted $\gamma_b + \gamma_f = 1$. As a result, the value of forward-looking component should be given by $\gamma_f = 0.416$.

Table 4.3
Interest Rate Rule

$$(i_t = \alpha'_x x_t + \alpha'_\pi \pi_t + \rho i_{t-1} + \mu_{i,t})$$

Coefficient	Estimate	Std. Error	t-Statistic	Prob.
α'_x	0.153	0.007300	21.00318	0.0000
α'_π	0.191	0.027818	6.889566	0.0000
ρ	0.9	0.015428	58.48766	0.0000
<i>R-squared = 0.881 Sum squared residual = 158.37</i>				

Table 4.4

Inference of GMM Estimate to Deep Parameter

Preference	β^*	σ	η	ϕ
	0.99	16.33	0.67	1.19
Technology	ω	θ	λ	ε^{**}
	0.97	0.634	0.003	10.00
Interest Rate Rule	α_x	α_π	ρ	
	1.53	1.91	0.9	

Note: *Time impatience coefficient is fixed by 0.99, not inferred from structural estimate. For convenience, we report the result for only the first three decimal of estimate.

** This value is fixed and taken from Ahuja et al. (2004).

The estimation results demonstrate a considerably impressive outcome. All estimates are statically significant, with their signs consistent to that implied by theory. The forward-looking component (ϕ_f) seems to play a dominant role in the generalized Euler's Equation. Conversely, our model has indicated a highly inertia in inflation process since a backward-looking term in the Hybrid Phillips Curve (γ_b) displays dominant effect to the estimated hybrid Phillips Curve. This finding is inconsistent to many of the recent studies, which suggested a high value of forward-looking component when hybrid equation is estimated with GMM.

The elasticity of output gap with respect to real interest rate (ϕ_r) is rather lower. However, no supportive evidence one can officially argue around which range it should be. On the contrary, elasticity of inflation with respect to

contemporaneous output (κ_f) has lied within the range that normally found in U.S. study. κ_b is also negative as implied from restriction of deep parameter sign.

The interesting result that one should take a look is the estimate of interest-rate reaction function. In spite of having recently adopted inflation targeting policy, central bank tends to smooth the movement in its benchmark rate as of a high value for ρ ($=0.9$) is found from our estimation result. Highly inertia behavior in this regard serves a great advantage to the management of public expectation over the concern of a movement in the future benchmark short-term interest rate [See, e.g. Woodford (1999)]. With an explicit anchor that the central bank tends to raise the rate successively, an initial rise in inflation does not require a more than proportionate rise in the short-term interest rate as originally suggested by Taylor (1993).

In addition, the weight placed on output gap is surprisingly high once compared to many of studies in U.S which is typically found to be less than one. To this regard, we are meaning the targeted 14-days repurchase rate, $\alpha_x=1.53$, not the one (α'_x) that captures the actual movement of its actual dynamic. Taylor (1993) suggested this value by 0.5. Clarida et al. (2000), our baseline specification for interest rate rule, found the coefficient for output gap is 0.93. We believe that both results have emerged from the dominant effect of the period after which there was an abolishment in the fixed exchange rate regime.⁶ The coefficient placed on inflation (α_π) is found to be greater than one, and thus arguing that the central bank behaves accordingly to Taylor's Principle.

3.4) Simulated Impulse Response function

This section presents the results from computational experiment to understand how highly response macroeconomy would exhibit under the presence of various types of shock. To answer this question, the system of

⁶ Indeed, as shown in figure 1 above, output gap is considerably high on the negative area which representing a great economic recession. Consequently, output gap may be as much important as inflation under this *unusual* circumstance.

estimated structural equations is then solved for the rational expectation equilibrium. The procedure to obtain such solution has been widely discussed in Blanchard and Kahn (1981), Klien (1997), and Soderlind (1999). In principle, the resulting solution characterizes a system of vector autoregressive, which can be used to investigate the dynamic response of endogenous variables to attributed innovations.⁷ Three figures below show the impulse response function under various scenarios.

Figure 2
Dynamic Response under Supply Shock

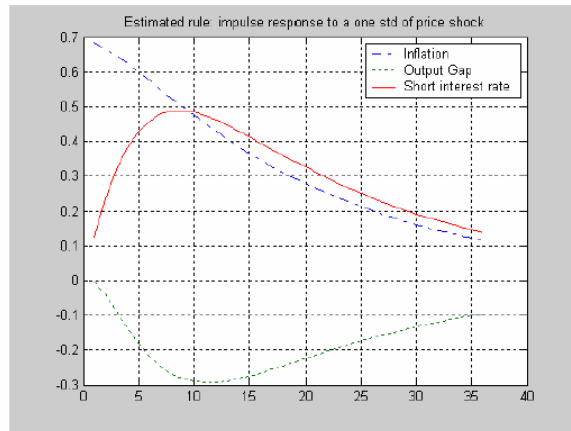
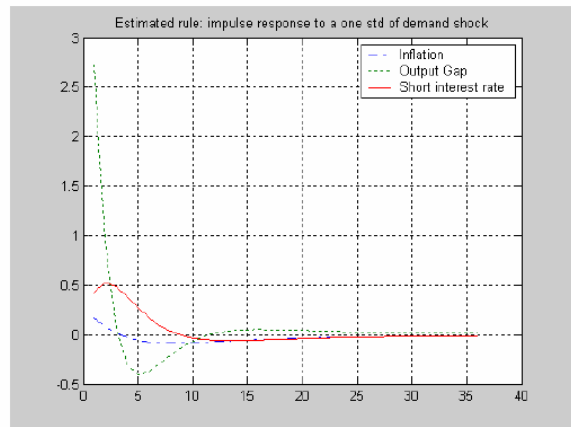
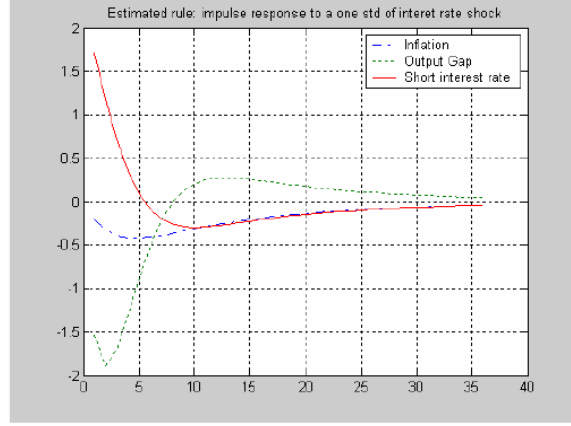


Figure 3
Dynamic Response under Supply Shock



⁷ See [Appendix A](#) for its state-space representation of our equilibrium model.

Figure 3
Dynamic Response under Supply Shock



4) Welfare Analysis and Optimal Monetary Response

As previously mentioned, one of the basic advantages of DSGE model is that one can evaluate alternative policy rules within a welfare-based utility function, and thus leaving aside the need to consult ad-hoc loss function as traditionally used. In particular, under the context of sticky price model and Constant Relative Risk Aversion (CRRA) preference relation, Rotemberg and Woodford (1998) has showed that the second degree Taylor's expansion of the utility function has shared a similar structure to the feature of loss function where output and inflation variability enters as their arguments.

Given our estimated equilibrium model, this section derives for the pattern characterizing the optimal monetary response under a presence of transitory supply shock. Our version of DNK model, by following detailed procedure in Woodford (2003), produces welfare-based utility function, which shares a similar to loss-criterion function. However, such welfare function is a bit of more complicated than that would be under CRRA preference and no indexation, and can be given by,

$$W = \Lambda E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[(\pi_t - \omega \pi_{t-1})^2 + \kappa_f x_t^2 - 2 \frac{\lambda}{\varepsilon} (\eta(1-\sigma)) x_t x_{t-1} + \frac{\lambda}{\varepsilon} (\eta^2(1-\sigma)) x_{t-1}^2 \right], \quad (31)$$

where $\Lambda = -0.5 u'_1(Y^{ss}) Y^{ss} (\varepsilon/\lambda)$.

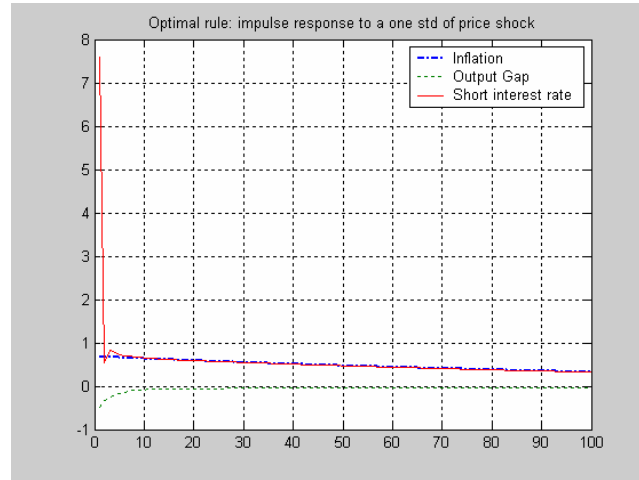
To derive optimal monetary response, the central bank search for optimal policy function that maximizes (31) given the constraint imposed by Optimized-base IS curve, (27), and New Keynesian Phillips curve, (28). Woodford (1999) provides the principle of solving such dynamic problem. The principle is that, at initial date, central bank choose *once-and-for all* path of endogenous variables, $\{\pi_t, x_t, i_t\}_{t=0}^{\infty}$, satisfied the maximization problem. Doing so, we reconsider our maximum problem by formulating the LaGrange equation, which is given by,

$$\arg \min_{\{\pi_t, x_t, i_t\}_{t=0}^{\infty}} E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[\begin{aligned} & (\pi_t - \omega \pi_{t-1})^2 + \kappa_f x_t^2 - 2 \frac{\lambda}{\varepsilon} (\eta(1-\sigma)) x_t x_{t-1} + \frac{\lambda}{\varepsilon} (\eta^2(1-\sigma)) x_{t-1}^2 \\ & + 2\Phi_{1,t} (\pi_t - \kappa_f x_t - \kappa_b x_{t-1} - \gamma_f \pi_{t+1} - \gamma_b \pi_{t-1} - \mu_{\pi,t}) \\ & + 2\Phi_{2,t} (x_t - \varphi_b x_{t-1} - \varphi_f x_{t+1} - \varphi_r (i_t - \pi_{t+1}) - \mu_{x,t}) \end{aligned} \right] \quad (32)$$

Because $\Lambda = -0.5u'_1(Y^{ss})Y^{ss}(\varepsilon/\lambda)$ is negative, the maximization problem can be rewritten in term of minimizing the so-called criterion-loss function.

The optimality condition of problem (32) is shown in the appendix A. The conditions comprise of a system of rational expectation model, which can be once again solved for the endogenous equilibrium by using the method suggested by Klien (1997). This solution represents the “*optimal state contingent of endogenous variables*”, which including nominal interest rate, as represented by the system of vector autoregressive. Hence, it allows us to understand how macroeconomic variables theoretically evolves when the central bank have implemented the policy by *adhering* to optimal rule. The figure below presents the optimal monetary response under transitory supply shock.

Figure 4
Optimal Monetary Response under Fluctuation in Supply



As shown in the figure 4 above, the optimal monetary response under adverse supply shock has exhibited a pattern of highly inertia, and time-consuming implementation. Responding to the one percentage rise in supply shock must be accompanied with such aggressive response for almost eight percent increase in nominal interest rate. With this aggressive action, actual inflation initially increases by less than one percent. Moreover, a sudden reduction in inflation is not optimal as the figure suggests that the period for a complete stabilization takes over one-hundred quarter.

The reason behind these doubtful findings should be related to our estimation results and the theoretical welfare function. The first aspect on aggressive response can be rationalized by a very low value of elasticity between output gap and real interest rate ($\phi_r = -0.039$). Consequently, the channel through which central bank can steer the aggregate demand is somewhat restrictive, and thus requires such aggressive action under optimal stabilization. Meanwhile, time-consuming stabilization plan emerges from the fact that our theoretical loss function has placed a relatively high weight on *variability of change in inflation*, not solely on that of its level. This resists the central bank to fully stabilize the existing level of inflation, but to gradually reduce it, since a large portion of firm with ability to change their price has followed a simple

indexation($\omega = 0.97$). An immediate action to bring down inflation would severely affect these firms.

5) Some cautions on findings: Is our optimal rule implementable?

How seriously that optimal plan should be practically followed surely becomes a central question for one having been recommended by such aggressive recommendations. This part gives some justifications toward such finding although, as previously mentioned, the primary emphasis on this paper is not aiming at providing a provision of suggestive comment for monetary policymakers, but to *re-examine* the same problem facing the central bank within another paradigm

To give some clarifications on this issue, one is asked to consider the following two aspects. The first aspect concerns with how reliable our model is; meanwhile, the other is, given the positive answer on the former one, whether the monetary policy problem as regarded in section (4) has placed similar environment faced by real-time policymaker to the hypothetical central bank.

Based on the process along making this DSGE model, the author finds that answering the first question highly demands discretion as the paper argues that there appears to be lack of a robust relationship between inflation, nominal interest rate, and output gap. The sensitivity analysis, using various definitional variables for the output gap while retaining GMM procedure, has shown that there were the cases that estimates do not conform to theoretical restrictions.⁸ Alternatively, we estimate our structural equation separately, while keeping held the same definitional variables, once again, leads to inconclusive results in the sense of diversive sign on parametric estimate. Hence, the impressive results as

⁸ The examples of alternative definition of potential output are linear-filtered trend, HP-trend, and ARIMA-based extrapolating series. The impressive result reported in this paper is the one using ARIMA series.

shown above might be interpreted as either co-incident findings, or the failure accounted by our selective estimation techniques.⁹

On the contrary, the answer toward the second aspect is much easier than the previous one. Indeed, though the model is refrained from any misspecification, the optimal plan as described above can not be practically implemented. This is because the procedure toward determining our optimal policy crucially hinges on the assumption that the central bank can directly observe the “*shock*” when making policy. However, assumption is at odds in the reality as no central bank should, in the real time environment, ever observe this. This argument generally motivates the use of “*optimal simple rule*”, which is more practical in the sense that it requires minimal set of information for a desirable rule. However, the author presents no any computational result following from this motivated aspect because the preceding discussion points out that further developing a more reliable welfare-based DSGE model is far more important.

6) Conclusion

This paper presents an example of study which aims at establishing a firm connection between welfare-based DSGE and the problem of monetary policy in the context of Thailand. In particular, the author develops an example of Dynamic New Keynesian monetary policy model and investigates the optimal monetary response under a fluctuation in supply shocks. Several of common features being standard in DNK literature, such as habit persistence, nominal price rigidity, and price indexation, are assumed. These assumptions have led us to the canonical hybrid macroeconomic model which postulates the feature of “*endogenous inertia*”.

The resulting equilibrium as derived from the model is taken to fit with quarterly data by “iterative GMM procedure”. The author circumvents the problem of missing data of potential output by extrapolating the series estimated

⁹ See Jondeau and Le Herv (2003), and Fuhrer and Olivei (2004) for the problem of GMM procedure in the estimation of hybrid macroeconomic model.

by Chanthom (2002) with ARIMA process. The estimation result suggests an impressive outcome as the model can fit with the actual dynamic of Thailand. Computational experiment on welfare analysis suggests that the optimal monetary response under supply shock requires an aggressive increase in nominal interest rate by almost eight percent. This finding is rationalized by the low value of elasticity of output gap to real interest rate which lessens the ability for central bank to steer aggregate demand.

Desirability of this optimal plan may be an issue of discussion. In fact, the optimal response shown in this paper is not desirable from operational basis. The computation overlooks the problem on information constraint faced by actual policymaker. While having one extended the policy problem into this regard by using optimal simple rule, the question over model reliability and robust relationship might downplay the contribution of so doing. These two important issues are what subsequent studies should try to fill up the knowledge gap. However, positively, this paper has shade light on the plausible channel through which recent developments can be extended into the context of our country although the conclusive finding is still to be reachable.

APPENDIX A

State-Space Representation and Optimal Policy Condition

A.1 Solving Rational Expectation Model

Rational expectation model can be solved by variety of methods. All the computational experiment as shown in the paper has been performed by using the efficient algorithm as outlined in Söderlind (1999). We arrange our estimated equilibrium model into the following state-space representation.

$$\begin{aligned}
 & A_0 \begin{bmatrix} y_{1,t+1} \\ E(y_{2,t+1} | \Omega_t) \end{bmatrix} = A_1 \begin{bmatrix} y_{1,t} \\ y_{2,t} \end{bmatrix} + B_0 u_t + C_0 \begin{bmatrix} \varepsilon_{1,t} \\ 0 \end{bmatrix} \\
 & \underbrace{\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & \gamma_f & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & \varphi_i & \varphi_f \end{bmatrix}}_{A_0} \begin{bmatrix} \mu_{\pi,t+1} \\ \mu_{x,t+1} \\ \mu_{i,t+1} \\ \pi_t \\ x_t \\ i_t \\ E_t \pi_{t+1} \\ E_t x_{t+1} \end{bmatrix} = \\
 & \underbrace{\begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ -1 & 0 & 0 & -\gamma_b & \kappa_b & 0 & 1 & \kappa_f \\ 0 & -1 & 0 & 0 & -\varphi_b & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix}}_{A_1} \begin{bmatrix} \mu_{\pi,t} \\ \mu_{x,t} \\ \mu_{i,t} \\ \pi_{t-1} \\ x_{t-1} \\ i_{t-1} \\ \pi_t \\ x_t \end{bmatrix} + \underbrace{\begin{bmatrix} 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 1 \\ 0 \\ \varphi_i \end{bmatrix}}_{B_0} i_t + \begin{bmatrix} \varepsilon_{\pi,t+1} \\ \varepsilon_{x,t+1} \\ \varepsilon_{i,t+1} \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}
 \end{aligned}$$

Note that the first-six variables shown in the above stacked vectors are pre-determined variables while the rest are forward-looking ones. Making use

the result that central-bank estimated reaction function can be attributed by the following function.

$$u_t = -FY_t$$

where $F = \begin{bmatrix} 0 & 0 & -1 & 0 & 0 & -\rho & \alpha_\pi & \alpha_x \end{bmatrix}$.

Replacing the above expression into our state-space representation. We shall obtain that

$$A_0 \begin{bmatrix} y_{1,t+1} \\ E(y_{2,t+1} | \Omega_t) \end{bmatrix} = (A_1 - BF) \begin{bmatrix} y_{1,t} \\ y_{2,t} \end{bmatrix} + C_0 \begin{bmatrix} \varepsilon_{1,t} \\ 0 \end{bmatrix}$$

A.2 Solving Rational Expectation with Optimal Policy

According to (31), our utility based welfare function as expressed in term of loss can be represented by

$$L_t = \Lambda \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[\pi_t^2 - 2\omega\pi_t\pi_{t-1} + \omega^2\pi_{t-1}^2 + \Omega_1 x_t^2 + \Omega_2 x_{t-1}^2 + 2\Omega_3 x_t x_{t-1} \right]$$

where $\Omega_1 = \kappa_t$, $\Omega_2 = -\frac{\lambda}{\varepsilon} \eta [\eta(1-\sigma)]$, and $\Omega_3 = -\frac{\lambda}{\varepsilon} (\eta(1-\sigma))$.

Our loss function can be mapped into the following compacted form by imposing that

$$\sum_{t=0}^{\infty} \begin{bmatrix} Y_t' & u_t' \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Q & P \\ P' & R \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_t \\ u_t \end{bmatrix}$$

$$Q = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & \omega^2 & 0 & 0 & -\omega & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & \Omega_2 & 0 & 0 & \Omega_3 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & -\omega & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & \Omega_3 & 0 & 0 & \Omega_1 \end{bmatrix} \quad P' = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \end{bmatrix}$$

$$R = 0$$

We minimize the above loss function given the constraint imposed by the state-space representation as shown in (32). Doing so, we form a LaGrange function as follow.

$$\ell_0 = E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [Y_t' Q Y_t + 2Y_t' P u_t + u_t' R u_t + 2Y_{t+1}' (A_1 Y_t + B_0 u_t + \Delta_{t+1} - A_0 Y_{t+1})]$$

where $\Delta'_{t+1} = [\varepsilon_{1,t+1}, y_{2,t+1} - E(y_{2,t+1})]$, and initial $y_{1,0}$ is given.

The first order conditions characterizing optimality for Y_{t+1} , Y_{t+1} and u_t are as follow.

$$\begin{bmatrix} A_0 & 0_{n \times k} & 0_{n \times n} \\ 0_{n \times n} & 0_{n \times k} & \beta A_1' \\ 0_{k \times n} & 0_{k \times k} & -B_0' \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_{t+1} \\ u_{t+1} \\ E_t Y_{t+1} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} A_1 & B_0 & 0_{n \times n} \\ -\beta Q & -\beta P & A_0 \\ P' & R & 0_{k \times n} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_t \\ u_t \\ Y_t \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \Delta_{t+1} \\ 0_{n \times 1} \\ 0_{k \times 1} \end{bmatrix}$$

Taking the expectation on the above system, and then rearrange them so that we yield the following representation.

$$GE_t \begin{bmatrix} \wp_{t+1} \\ \mathfrak{R}_{t+1} \end{bmatrix} = D \begin{bmatrix} \wp_t \\ \mathfrak{R}_t \end{bmatrix} \quad \text{where } \wp_t = (y_{1,t}, Y_{1,t}) \text{ and } \mathfrak{R}_t = (y_{2,t}, Y_{1,t}).$$

Then, we solve for the rational expectation of the above form by using the Generalized Eigenvalue decomposition as proposed by Klien (1997).

Reference

- [1] Abel, Andrew (1990) "Asset Prices under Habit Formation and Catching Up with the Joneses" American Economic Review, 80(2): 38-42.
- [2] Ahuja, Ashvin; Puengchanchaikul, Chanchai and Piyakarnchana, Natta (2004) "On monetary and fiscal policy mix over Thailand's business cycles", Seminal paper for the Bank of Thailand Symposium 2004.
- [3] Amato, Jeffrey D. and Laubach, Thomas (2003) "Estimation and Control of an Optimization-Based Model with Sticky Prices and Wages.", Journal of Economic Dynamics and Control, 27: 1181-1215.
- [4] Blanchard, Oliver J. and Kahn, Charles (1980) "The Solution to Linear Difference Model Under Rational Expectation" Econometrica 48:1305-1311.
- [5] Calvo Guillermo A. (1983) "Staggered Price in A utility-maximizing framework" Journal of Monetary Economics 12, 383-398.
- [6] Clarida, Richard, Gali, Jordi, and Gertler, Mark (2000) "Monetary Policy Rules and Macroeconomic Stability: Evidence and Some Theory" Quarterly Journal of Economics, 115 (1): 147-180.
- [7] Chanthom, Parison (2000) "Parametric Estimation of Thailand's Potential Output" Seminal paper for the Bank of Thailand Symposium 2000
- [8] Fuhrer, Jeffrey C. (2000) "Habit Formation in Consumption and Its Implications for Monetary Policy." American Economic Review 90(3): 367-390.
- [9] Fuhrer, Jeffrey C. and Olivei, Giovanni P. (2004) "Estimating Forward-looking Euler's Equation with GMM Estimators: An Optimal Instruments Approach" Federal Reserve Bank of Boston, Working Paper No: 04-2.
- [10] Fuhrer, Jeffrey C. and Rudebusch Glenn (2004) "Estimating Generalized Euler's Equation", Journal of Monetary Economics 51(6), 1133-1153
- [11] Gertler Mark, and Gali Jordi (1999) "Inflation Dynamics: A Structural Econometrics Analysis" Journal of Monetary Economics, 44 (2): 195-222.
- [12] Hamilton D. James (1994) "Time Series Analysis" Princeton: Princeton University Press

- [13] Jondeau, Eric and Le Herv, Bihan (2003) *"ML vs GMM Estimates of Hybrid Macroeconomic Models (With an Application to the New Phillips Curve)"*, Working Paper no: 103, Bank of France.
- [14] Klein, Paul (1997) *"Using the Generalized Schur form to solve a system of linear Expectation Difference Equations"* No. 33, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- [15] Kydland Finn and Prescott Edward, (1982) *"Time to Build an Aggregate Fluctuations"* Econometrica 50:1345-1370.
- [16] Linde, Jesper (2002) *"Estimating New Keynesian Phillips Curve: A Full Information Maximum Likelihood Approach"* Sveriges Riksbank, Working Paper No.129.
- [17] Newey, Whitney K., and West, Kenneth D. (1987) *"A Simple Positive Semi-Definite, Heteroskedasticity and Autocorrelation Covariance Matrix"* Econometrica 55(3):703-708.
- [18] _____ (1994) *"Automatic Lag Selection in Covariance Estimation"* Review of Economics Studies 61:631-653.
- [19] Rotemberg, Julio J. and Woodford Michael (1998) *"An Optimized-Based Econometric Framework for the Evaluation of Monetary Policy: Expanded Version"*. NBER Technical Working Paper 233.
- [20] _____ (1999) *"Interest rate Rules in an estimated Stick Price Model"*. In: Taylor, John B. (Ed.), *Monetary Policy Rule*, University of Chicago, Chicago: 57-119.
- [21] Söderlind, Paul (1999) *"Solution and Estimation of RE model with Optimal Policy"* European Economic Review 43:813-823.
- [22] Taylor, B. John (1993) *"Discretion versus Policy Rule in Practice."* Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 39: 195-214.
- [23] Woodford Michael, (1999) *"Optimal monetary policy with inertia"* Working Paper, Princeton University.
- [24] _____(2003) *"Interest and Prices: Foundation of Theory of Monetary Policy"*, Princeton University Press

การถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับวิศวกรรมผลิตภัณฑ์และการออกแบบ ในอุตสาหกรรมการผลิตยนต์ของไทย*

ผศ.ดร.เกรียงไกร เตชกานนท์

ผศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. บทนำ

พื้นที่ไทยจะเป็น “Detroit of Asia” คู่มือจะเป็นจริงเข้ามาทุกขณะ เมื่อผู้ผลิตรถยนต์ในประเทศไทยมั่นใจว่าในปี 2548 นี้ยอดการผลิตจะเกิน 1 ล้านคันเป็นครั้งแรก พร้อมกับการส่งออกที่คาดว่าจะสูงถึง 500,000 คัน และได้ตั้งเป้าหมายว่าจะเพิ่มยอดการผลิตให้ได้ถึง 1,800,000 คัน ภายในปี 2553 นี้ (กรุงเทพฯธุรกิจ, 20 กันยายน 2547)

เบื้องหลังความสำเร็จนี้มีหลายเหตุผลหลายปัจจัย ทั้งนี้ต้องพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองด้วย เพราะอุตสาหกรรมนี้เกิดขึ้นจากนโยบายให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมการผลิตในประเทศก่อนที่จะเปิดเสรีมากขึ้นในเวลาต่อมา¹ อุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์ของไทยเริ่มจากที่เป็นเพียงอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และค่อยๆ พัฒนาจนกระทั่งกลายมาเป็นอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมากในปัจจุบัน ทั้งในแง่การจ้างงาน การผลิต การส่งออก รวมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ เบื้องหลังที่สำคัญของพัฒนาการนี้เป็นผลจากการกำหนดชุดนโยบายต่างๆ ที่มีความชัดเจนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตยนต์ในประเทศทำให้ไม่เพียงแต่อุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์เท่านั้นที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่รวมถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนและอุตสาหกรรมสนับสนุนต่างๆ อย่างมากอีกด้วย (Techakanont

* งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของบริษัทผู้ผลิตรถยนต์ ผู้ผลิตชิ้นส่วนทุกท่าน และผู้เชี่ยวชาญอีกหลายท่านที่ไม่สามารถระบุชื่อได้ทั้งหมดในพื้นที่อันจำกัดนี้ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าเพื่อให้ความรู้และข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการเขียนบทความนี้ ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้เขียน ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

¹ เนื่องจากมีงานเขียนหลายชิ้นที่อธิบายถึงประเด็นเหล่านี้แล้ว ดังนั้นบทความนี้จะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดอีก แต่จะเน้นเฉพาะนโยบายสำคัญต่อการเป็นศูนย์กลางการผลิตเท่านั้น สำหรับผู้สนใจรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการของอุตสาหกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองโปรดดู Doner (1991) พัทธี สิโรต (2540) และ สำหรับการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ในประเด็นเรื่องบทบาทของรัฐบาลและการปรับตัวของผู้ผลิตรถยนต์โดยเฉพาะบริษัทญี่ปุ่นต่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วน กรุณาดู Buranathanang (1995), Busser (1999) และ Techakanont and Terdudomtham (2004a)

and Terdudomtham 2004a) ฝ่ายกำหนดนโยบายของไทยได้ตัดสินใจที่จะให้อุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยเปิดเสรีมากขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990s และพร้อมกันนั้นก็หวังที่จะให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตและส่งออกรถยนต์ที่สำคัญของภูมิภาคเอเชีย

เมื่อทบทวนการศึกษาในอดีต พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่ทำให้ประเทศไทยถูกเลือกเป็นฐานการส่งออก ประการแรก ประเทศไทยมีศักยภาพเพราะมีขนาดตลาดที่ใหญ่และมีแนวโน้มเติบโตดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดรถกระบะที่ใหญ่เป็นอันดับสองของโลกรองจากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น² ประการที่สอง การที่รัฐบาลไทยมีความชัดเจนในการเปิดเสรีอุตสาหกรรมรถยนต์จากการรับข้อตกลงของแกตต์ โดยได้ยกเลิกการห้ามนำเข้า และ อนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตรถยนต์เพิ่มได้ในปี พ.ศ. 2536 ทำให้อุตสาหกรรมเสรีมากขึ้น และ ที่สำคัญที่สุดคือการประกาศยกเลิกการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศตั้งแต่ 1 มกราคม 2543 เป็นต้นไป ประการที่สาม แผนนโยบายของรัฐบาลไทยที่ไม่มียุทธศาสตร์การสร้างรถแห่งชาติ ทำให้บริษัทต่างชาติเห็นว่าการแข่งขันจะเป็นไปอย่างเป็นธรรม ประการสุดท้าย เสถียรภาพทางการเมืองและบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทยก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หลายค่ายเลือกลงทุนตั้งฐานผลิตในไทยแทนที่จะเป็นประเทศอื่นๆ (Techakanont 2002, Auto-Asia, Feb/Mar 2005, p. 15)

ความสอดคล้องกันระหว่างปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้อุตสาหกรรมยานยนต์ไทยเติบโตอย่างมากดังสะท้อนได้จากจำนวนผู้ผลิตที่เพิ่มมากขึ้น (เช่น Auto Alliance (Thailand), General Motors, และ BMW เป็นต้น) และ ผู้ผลิตรายเดิมก็มีการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นด้วย เช่น โตโยต้า อีซูซุ มิตซูบิชิ การย้ายฐานการผลิตนี้ทำให้ปริมาณรถยนต์ที่ผลิตและปริมาณการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการผลิตและการส่งออกรถกระบะที่ผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นเลือกให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตที่สำคัญของโลก³ ผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศก็มีบทบาทสำคัญในการสนองความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นทั้งในแง่ปริมาณการผลิตและคุณภาพชิ้นส่วน

² ปัจจัยสนับสนุนต่อการเติบโตของรถกระบะคือรัฐบาลเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่ต่ำกว่ารถยนต์นั่งมาก ทำให้ราคารถกระบะถูกและเป็นที่ยอมรับของตลาดเมืองไทย (Economist, September 9, 2004) อีกเหตุผลก็คือรถกระบะเหมาะกับสภาพการใช้งานของคนไทยที่ต้องใช้ขนของเพื่อค้าขายและสภาพถนนในต่างจังหวัดไม่ค่อยดีนัก

³ แม้ว่าประเทศจีนจะมีการผลิตรถยนต์สูงถึง 5 ล้านคันในปี 2547 ซึ่งมีอัตราการเติบโตที่สูงมาก แต่การผลิตส่วนใหญ่จะเป็นรถยนต์นั่ง รถบัสและรถบรรทุก แต่เมื่อพิจารณาตามความต้องการรถกระบะและประสิทธิภาพการผลิตแล้ว ประเทศไทยยังมีความได้เปรียบเพราะผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศมีประสบการณ์ยาวนานและสามารถตอบสนองความต้องการได้ทั้งในแง่กำลังการผลิตและเทคนิคการผลิต ดังนั้นรถกระบะจึงเป็นผลิตภัณฑ์ที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบและเหมาะที่จะเป็นศูนย์กลางการผลิตและการส่งออกมากกว่าจีน (สัมภาษณ์ Mr. Toyoharu Fujimoto เมื่อ 5 พ.ค. 2548, 11.00 – 13.00 น.)

จากผู้ผลิตรายอื่น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมสนับสนุนของประเทศประเทศไทยโดยรวมมีการพัฒนาขึ้นอย่างมาก

แม้วิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมนี้อย่างมาก บริษัทต่างๆ ได้ปรับตัวโดยหลายรายเริ่มส่งออกโดยอาศัยกำลังการผลิตที่เหลืออยู่มาก เมื่ออุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยเริ่มฟื้นตัวตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา บริษัทต่างๆ ที่ลงทุนในประเทศไทยทั้งรายเก่าและรายใหม่ก็ได้ทำการสานต่อแผนการที่จะใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตและส่งออกในภูมิภาคเอเชีย เช่น โตโยต้า ลงทุนเพิ่มอีกกว่าสามหมื่นล้านบาทในโครงการ IMV (Innovative International Multi-purpose Vehicle) ซึ่งเป็นโครงการผลิตรถกระบะ และ รถอเนกประสงค์ ที่ได้เริ่มการผลิตในปี 2547 อิซูซุและเจนเนอรัลมอเตอร์ได้ร่วมลงทุนผลิตกระบะเพื่อส่งออกทั่วโลก มิตซูบิชิขยายการลงทุนอีกกว่าสองหมื่นล้านบาทในการขยายกำลังการผลิตกระบะในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2546 (Bangkok Post, January 1, 2003) และ นิสสันจะขยายการผลิตในไทยเพิ่มเติมภายในปีพ.ศ. 2550 (ประชาชาติธุรกิจ, 8 เมษายน 2547) ซึ่งผลของโครงการเหล่านี้จะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นฐานการผลิตกระบะที่ใหญ่ที่สุดในโลกและเป็นส่วนหนึ่งในโครงข่ายการผลิตระดับโลก (Global Production Network; GPN) ของผู้ผลิตหลายค่าย⁴

จากข้อมูลที่รวบรวมโดยสมาคมผู้ผลิตรายอื่นและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ปริมาณส่งออกรถยนต์ของไทยในปี 2547 สูงถึง 332,053 คัน เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ถึงร้อยละ 41 โดยมีบริษัทมิตซูบิชิเป็นผู้ส่งออกสูงสุด ตามมาด้วย โอโตอัลลายแอนซ์ โตโยต้า เจนเนอรัลมอเตอร์ และ อิซูซุ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1) อย่างไรก็ตาม จากแผนการส่งออกของปี 2548 ที่ผู้ผลิตคาดการณ์ไว้พบว่า บริษัทที่มีแผนการส่งออกเป็นอันดับหนึ่งคือโตโยต้าที่มีแผนการส่งออกสูงถึง 150,000 คัน ซึ่งผลิตภัณฑ์ที่โตโยต้าส่งออกมากคือรถกระบะ Hilux VIGO ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ IMV ในขณะที่มิตซูบิชิเป็นอันดับที่สอง⁵ ตามมาด้วย โอโตอัลลายแอนซ์ เจนเนอรัลมอเตอร์ และ อิซูซุ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2)

⁴ อย่างไรก็ตาม เหตุผลส่วนหนึ่งของการปรับกลยุทธ์การผลิตนี้มาจากการการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอุตสาหกรรมของโลกด้วย (Terduromtham et al 2002)

⁵ มิตซูบิชิได้เปิดตัวรถกระบะรุ่นใหม่เมื่อเดือนสิงหาคม 2548 ทำให้คาดได้ว่ายอดการส่งออกอาจจะสูงขึ้นในอนาคตอันใกล้

ตารางที่ 1 ปริมาณการส่งออกรถยนต์ปี 2540 – 2547

	2540	2541	2542	2543	2545	2547
Mitsubishi Motor	40,072	63,797	60,986	63,541	75,581	88,033
GM	-	-	-	6,283	33,276	45,248
AAT	-	1,213	42,785	49,977	47,333	73,842
Toyota	1,563	1,819	12,151	16,031	11,882	52,682
Honda	570	2,910	6,361	6,183	10,371	44,564
Isuzu	-	20	516	5,689	1,348	26,954
Nissan	-	-	1,912	4,590	555	301
Others	-	48	380	541	n.a.	n.a.
รวม	42,205	69,807	125,091	152,835	180,553	332,053

ที่มา: Mori (2002), ประชาชาติธุรกิจ 10-12 กุมภาพันธ์ 2546, และ สมาคมผู้ผลิตรถยนต์

ตารางที่ 2 กำลังการผลิตและแผนการส่งออกจากประเทศไทยในปี 2548

บริษัท	ปีที่ประกาศใช้ไทยเป็น ศูนย์กลางผลิตรถกระบะ	กำลังการผลิตรวม ปี 2548 (คันต่อปี)	ประมาณการส่งออก ปี 2548	ตลาดส่งออกสำคัญ
Toyota	2545	350,800	150,000	เอเชีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ โอเชเนีย
Mitsubishi	2546	170,200	100,000	สหภาพยุโรป แอฟริกา ตะวันออกกลาง
Auto Alliance (Ford & Mazda)	2539	135,000	65,000	สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ โอเชเนีย
Isuzu	2544	200,000	50,000	ตะวันออกกลาง สหภาพยุโรป
GM		115,000	50,000	ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ เอเชีย

ที่มา: สมาคมผู้ผลิตรถยนต์ และ รวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ

จากตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2 ปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงสี่ห้าปีที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ฐานผลิตในประเทศไทยและผู้ผลิตชิ้นส่วน เพราะผู้ผลิตรถยนต์เหล่านี้ต้องเพิ่มการจ้างงานและการใช้ชิ้นส่วนในประเทศ ดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งที่จะค้นคว้าว่าเมื่อไทยได้กลายเป็นศูนย์กลางการผลิตรถยนต์แล้วมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เช่น เทคโนโลยีการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ ถ้ามีบทบาทของผู้ผลิตรถยนต์เป็นอย่างไร และ ทิศทางการพัฒนานี้มีนัยอย่างไรต่ออุตสาหกรรมไทยและต่อผู้ผลิตชิ้นส่วนของไทย

เพื่อที่จะตอบคำถามนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิที่มีการเผยแพร่โดยสมาคมผู้ผลิตรถยนต์ สภาอุตสาหกรรม หรือ ตามเว็บไซต์และหนังสือพิมพ์ และ จากการเข้าเยี่ยมชมโรงงานตัวแทนจำหน่ายของโตโยต้าและจากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตชิ้นส่วนหลายแห่งผู้เขียนพบว่าโครงการของโตโยต้าเป็นโครงการที่ใหม่และมีขนาดการผลิตที่ใหญ่ที่สุด (ดังข้อมูลในตารางที่ 2)

นอกจากนี้ยังมีลักษณะการเป็นเครือข่ายการผลิตระดับโลกที่ชัดเจน⁶ เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือโครงการของโตโยต่านั้นได้เริ่มดำเนินการแล้วในปี 2547 แสดงว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีในโครงการนี้สำเร็จแล้ว⁷ ดังนั้นบทความนี้จึงจำกัดขอบเขตการศึกษาที่โครงการของโตโยต้าเป็นหลัก โดยผู้เขียนเชื่อว่าความเข้าใจต่อโครงการนี้จะช่วยให้่วงวิชาการเข้าใจบทบาทและความพยายามของบริษัทญี่ปุ่นในการพัฒนาฐานการผลิตในประเทศไทยเป็นฐานการผลิตและส่งออกรรถระบะที่ใหญ่ที่สุดในโลก ทั้งนี้การศึกษานี้จะอาศัยข้อมูลทุติยภูมิที่มีการเผยแพร่ เช่น เอกสารวิชาการเกี่ยวกับโตโยต้าและเอกสารที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของโตโยต้าเป็นหลัก

บทความนี้มีเค้าโครงดังนี้ ในส่วนแรกคือบทนำซึ่งอธิบายถึงความสำคัญของการศึกษานี้ ส่วนที่สองจะอธิบายถึงข้อมูลพื้นฐานของโครงการ IMV ซึ่งจะอธิบายถึงลักษณะของเครือข่ายการผลิตที่โตโยต้าวางแผนไว้ ส่วนที่สามจะนำเสนอกรอบการวิเคราะห์และแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางการผลิตกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่วนที่สี่จะนำเสนอผลการศึกษากับบทบาทของโตโยต้าในการถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับต่างๆ สู่ประเทศไทย ซึ่งจะเป็นการอธิบายกระบวนการแปลงความรู้จากผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นสู่คนไทยและนำเสนอแนวการบริหารจัดการความรู้ของโตโยต้าญี่ปุ่นเพื่อที่จะช่วยลดต้นทุนการสนับสนุนด้านฝึกอบรมแก่ฐานผลิตอื่นๆ และ ส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปผลการศึกษา

2. ความเป็นมาของโครงการ Innovative International Multi-purpose Vehicle (IMV)

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2545 บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ ญี่ปุ่น (Toyota Motor Corporation: TMC) ได้ประกาศว่าจะพัฒนาและสร้างระบบการผลิตและเครือข่ายอุปทานระดับโลกเพื่อผลิตและจำหน่ายรถกระบะและรถเอนกประสงค์รุ่นใหม่สู่ตลาดโลกในปีค.ศ. 2005 โดยมีสี่ประเทศที่อยู่ในแผนโครงการผลิตนี้คือ ไทย อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ และ อาเจนตินา ซึ่งจะผลิตเพื่อป้อนตลาดในประเทศและจะส่งออกไปกว่า 140 ประเทศทั่วโลก (ผู้จัดการ, 19 กันยายน 2545) โตโยต้าได้ระบุให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตซึ่งมีกำลังการผลิตสูงสุดที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 60 จากกำลังการผลิตที่วางไว้ 480,000 คันต่อปี (โดยเป็นกำลังการผลิตในปี 2005) ดังแสดงในตารางที่ 3 นอกจากนี้โตโยต้าได้กำหนดให้มีการแบ่งการผลิตชิ้นส่วนสำคัญในฐานการผลิตต่างๆ และ เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายด้วย โดยประเทศไทยทำหน้าที่ผลิตเครื่องยนต์ดีเซล อินโดนีเซียทำเครื่องยนต์เบนซิน

⁶ แม้บริษัทอื่นจะมีศูนย์กลางการผลิตที่ประเทศไทย แต่โครงการของโตโยต้ามีความโดดเด่นกว่าในลักษณะที่มีแผนการผลิตแบบเครือข่ายชัดเจน คือ ผลิตกันที่จะมีการผลิตในสี่ประเทศซึ่งครอบคลุมตลาดทั่วโลก (ยกเว้นตลาดสหรัฐอเมริกาที่โตโยต้ามีฐานการผลิตอยู่แล้ว) ซึ่งรายละเอียดของโครงการจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

⁷ ในขณะที่รายอื่นกำลังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการออกผลิตภัณฑ์ใหม่หรือเพิ่งเริ่มการผลิตทำให้ยังไม่มีข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์

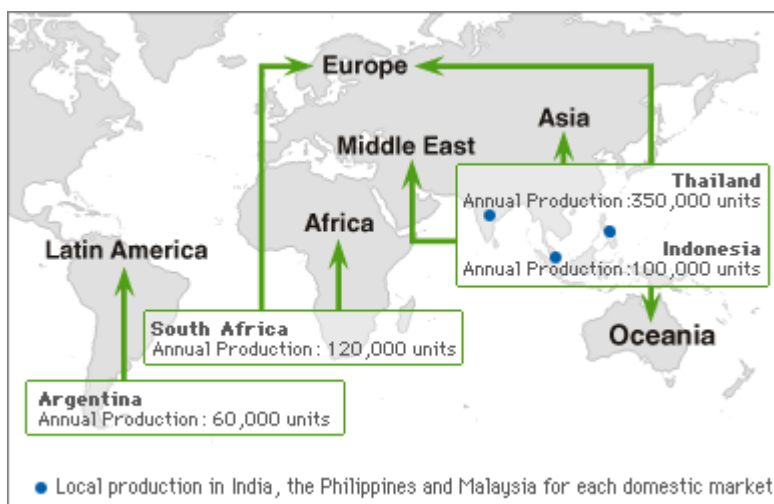
อินเดียและฟิลิปปินส์ผลิตระบบส่งกำลังแบบ manual พร้อมๆ กับการประกอบรถยนต์สำหรับตลาดในประเทศของตัว รูปที่ 1 และ ตารางที่ 4

ตารางที่ 3 แผนการผลิตโครงการ IMV

ประเทศ	ประเภทรถ	เริ่มผลิต	กำลังการผลิต (คันต่อปี)	ตลาดส่งออก
ไทย	Pickup	Aug 2004	280,000	สหภาพยุโรป เอเชีย โอเชียเนีย และอื่นๆ ประเทศตะวันออกกลาง
	SUV	Nov 2004	(140,000 ส่งออก)	
อินโดนีเซีย	SUV	Sep 2004	80,000 (10,000 ส่งออก)	เอเชีย ตะวันออกกลาง
แอฟริกาใต้	Pickup	ภายในปี 2005	60,000	สหภาพยุโรป แอฟริกา และอื่นๆ
	SUV		(30,000 ส่งออก)	
อาเจนตินา	Pickup	ภายในปี 2005	60,000	อเมริกาใต้
	SUV		(45,000 ส่งออก)	

ที่มา : สรุปจากข้อมูลเผยแพร่ใน www.toyota.co.jp

รูปที่ 1 เครือข่ายการผลิตและอุปทานของโตโยต้า (โครงการ IMV)



ที่มา: <http://www.toyota.co.jp/en/strategy/imv/>

ตารางที่ 4 ชิ้นส่วนหลักที่ผลิตในประเทศต่างๆ (สำหรับโครงการ IMV)

ประเทศ	ชิ้นส่วนหลักที่ผลิต
ไทย	Diesel Engine
อินโดนีเซีย	Gasoline Engine
ฟิลิปปินส์	Manual Transmission
อินเดีย	Manual Transmission

ที่มา: <http://www.toyota.co.jp/en/strategy/imv/>

โครงการนี้ถือเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของโตโยต้าและอาจกล่าวได้ว่าเป็นก้าวใหม่ของวงการรถยนต์โลกที่มีการสร้างโครงข่ายการผลิตและอุปทานจากฐานผลิตต่างๆ ในยุคแรก โตโยต้าจะผลิตและส่งออกจากญี่ปุ่น ยุคที่สองเป็นยุคที่โตโยต้าเข้าไปลงทุนผลิตและจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ ซึ่งอาจจะมีการส่งออกไปยังประเทศใกล้เคียงบ้าง แต่ปริมาณอาจจะไม่มากนัก) ยุคที่สามคือการย้ายฐานผลิตเพื่อส่งออกจากแหล่งผลิตสำคัญในต่างประเทศ รวมถึงการส่งกลับไปยังตลาดญี่ปุ่นด้วย⁸ อย่างไรก็ดี ในโครงการ IMV นี้ทางโตโยต้ามีเป้าหมายที่จะเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิตทั้งผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนสำคัญเข้าด้วยกันในระดับโลก (Global Production Network: GPN) และมุ่งพัฒนาสร้างเครือข่ายการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นโดยอาศัยปริมาณการผลิตขนาดใหญ่เป็นแรงผลัก ปริมาณการผลิตที่ตั้งไว้นี้จะช่วยให้แต่ละฐานการผลิตมีการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) โครงการนี้นับเป็นความพยายามที่โตโยต้าไม่เคยทำมาก่อน คือการอาศัยทรัพยากรและความสามารถในการผลิตทั้งรถยนต์และชิ้นส่วนเกือบทั้งหมดจากฐานการผลิตนอกประเทศญี่ปุ่นเพื่อผลิตและขายทั่วโลกภายใต้สัญลักษณ์ “Made by Toyota” ซึ่งนักวิเคราะห์มองว่าโตโยต้ามีความสามารถในการผลิตสูงและมีระบบการจัดการที่ดีมากจนทำให้สามารถมั่นใจได้ว่าสามารถส่งออกจากฐานผลิตในที่ต่างๆ ได้

3. การเป็นศูนย์กลางการผลิตรถยนต์กับการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ประเทศไทย

การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการผลิตระดับโลก (Global Production Network: GPN) ของประเทศไทยนั้น ต้องยอมรับว่าเป็นผลจากการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ของบริษัทต่างชาติ อย่างไรก็ดี ความพร้อมของไทยที่จะรองรับแผนดังกล่าว เช่น บรรยากาศการลงทุน ความพร้อมของอุตสาหกรรมสนับสนุนในด้านเทคโนโลยีและกำลังการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ไทยถูกบรรจุอยู่ในแผนของบริษัทผลิตรถยนต์ของญี่ปุ่นทั้งหมด

⁸ แบบแผนนี้คล้ายกับทฤษฎีวิวัฒนาการผลิตภัณฑ์ของ Akamatsu (1961) ที่ว่าเมื่อเทคนิคการผลิตเริ่มอยู่ตัวแล้วก็จะสามารถโอนการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนต่ำกว่าเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขัน

⁹ จาก <http://www.edmunds.com/insideline/do/News/articleId=105482> และ สำหรับผลการดำเนินงานหลังจากบริษัทเปิดตัวรถยนต์ในโครงการไอเอ็มวีจนครบหนึ่งปี ทั้งไฮลักซ์ วีโก้ และฟอร์จูนเนอร์ ได้รับความนิยมจากลูกค้าทั่วประเทศ โดยมียอดขายสูงถึง 175,416 คัน แบ่งเป็นไฮลักซ์ วีโก้ 154,526 คัน และฟอร์จูนเนอร์อีก 20,890 คัน และ ส่งออกรถยนต์ในโครงการนี้ไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 43,500 คัน โดยส่งไปยังอาเซียน โอเชียเนีย แอฟริกา อเมริกาใต้ ตะวันออกกลาง และยุโรป เมื่อรวมกับการส่งออกเครื่องยนต์ ชิ้นส่วนอะไหล่เพื่อการประกอบ ชิ้นส่วนอะไหล่ซ่อมบำรุงและอื่นๆ แล้ว โครงการนี้สามารถนำเงินตราเข้าประเทศได้ถึง 33,800 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายการส่งออกรถยนต์สำเร็จรูปในปี 100,000 คัน มูลค่ารวมเครื่องยนต์และชิ้นส่วนอะไหล่กว่า 52,000 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จอย่างมาก (ประชาชาติธุรกิจ, 8 กันยายน 2548)

ดังนั้นในส่วนนี้จึงต้องการทบทวนว่า GPN จะมีส่วนช่วยยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์อย่างไร

การผลิตในลักษณะเครือข่ายนั้นจะมีศูนย์ผลิตกระจายอยู่หลายแห่งทั่วโลก และ แต่ละฐานผลิตนั้นจะทำหน้าที่เชื่อมโยงบริษัทลูกและบริษัทสาขา (เช่นบริษัทในเครือที่ทำหน้าที่ผลิตชิ้นส่วนป้อนสายการผลิตของบริษัทแม่) กับผู้ผลิตชิ้นส่วนที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้นเข้าด้วยกัน (ซึ่งจะรวมถึงผู้ผลิตชิ้นส่วนที่เป็นต่างชาติ ร่วมทุน และ ผู้ผลิตชิ้นส่วนท้องถิ่นด้วย) ความเชื่อมโยงนี้จะเอื้อให้ GPN สามารถเข้าถึงทรัพยากรการผลิตที่สำคัญ เช่น วัตถุดิบ หรือ เพื่อใช้ความสามารถทางการผลิตที่ผู้ผลิตในประเทศ ได้อย่างรวดเร็วและต้นทุนต่ำ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็เพื่อประหยัดต้นทุนธุรกรรม (Ernst and Kim 2002, 1420) อย่างไรก็ดี การดำเนินงานในลักษณะ GPN นี้จะก่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ผลิตก็ต่อเมื่อมีการแบ่งปัน และ แลกเปลี่ยนความรู้และความสามารถในการผลิตที่เอื้อประโยชน์ให้การผลิตในประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยที่จะกำหนดว่าโครงการลงทุนในต่างประเทศจะสำเร็จหรือไม่คือความพยายามในการยกระดับความสามารถในการผลิตและการจัดการของบุคลากรท้องถิ่น บริษัทแม่ของบริษัทข้ามชาติที่ลงทุนในต่างประเทศจึงจำเป็นต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่พนักงานของบริษัทเพื่อให้สามารถดำเนินการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Sedgwick 1995) ดังนั้น การที่บริษัทผู้ผลิตรถยนต์ต่างชาติในประเทศไทยสามารถผลิตและส่งออกรถยนต์ที่มีคุณภาพและมาตรฐานระดับโลกได้ แสดงว่าบริษัทเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีของฐานผลิตในไทย เพราะสิ่งเหล่านี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากความพยายามถ่ายทอดเทคโนโลยีของบริษัทผู้ผลิตรถยนต์

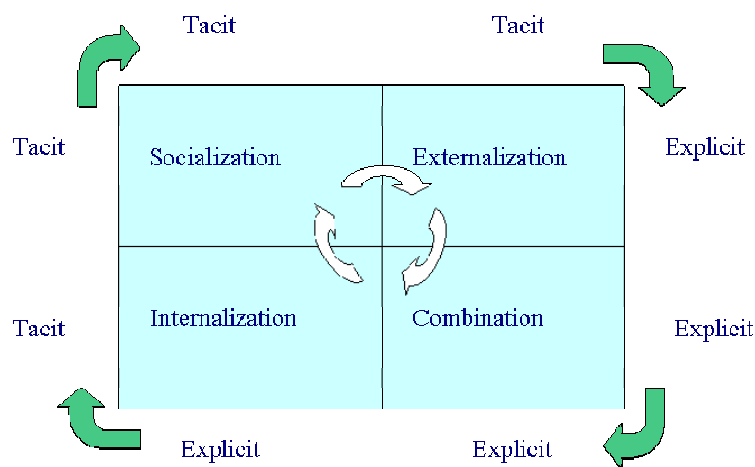
งานวิจัยในอดีตที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการประกอบของผู้ผลิตรถยนต์ที่ดำเนินการผลิตในประเทศไทย พบว่ามีการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง โดยรูปแบบการถ่ายทอดความรู้ที่ค้นพบคือการส่งพนักงานคนไทยไปฝึกงานที่บริษัทแม่ และ/หรือ การส่งผู้เชี่ยวชาญมาอบรมพนักงานในประเทศไทย (กนกวรรณ นุชนกแก้ว 2539 และ Athasopa 1998) การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกิดระหว่างบริษัทต่างชาติเจ้าของเทคโนโลยี (บริษัทแม่) กับบริษัทสาขาในประเทศไทยนี้มักจะไม่มีปัญหาเพราะผู้ให้กับผู้รับเทคโนโลยีเป็นบริษัทเดียวกัน ดังนั้นเจ้าของเทคโนโลยีจึงมีความเต็มใจในการถ่ายทอดอย่างแน่อนเนื่องจากเป็นผู้รับผลประโยชน์จากความพยายามของเขาเอง แม้ความสัมพันธ์ทางธุรกิจระหว่างสองฝ่ายที่ค่อนข้างชัดเจนนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี แต่ก็พบว่ามีแตกต่างของวิธีการและปริมาณทรัพยากรที่ใช้เพื่อการถ่ายทอดเช่นกัน (Ramachandran 1993)

กรอบแนวคิดที่งานวิจัยนี้ใช้ในการวิเคราะห์การถ่ายทอดเทคโนโลยีคือการมองว่าแก่นของการถ่ายทอดเทคโนโลยีคือการเรียนรู้ในฝ่ายผู้รับ (เช่นงานของ Lall 1996, Kim 1997, Ernst et al 1998, McKelvey 1998, Cyhn 2002, และ Ernst and Kim 2002) หรือความพยายามดูดซับความรู้จาก

เจ้าของเทคโนโลยีให้เป็นความรู้ของผู้เรียนรู้ โดยความพยายามและความเต็มใจในการถ่ายทอดของ ผู้ให้ (ผู้ผลิตหรือนัก) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ได้ ตามแนวคิดของ Polanyi (1962) ความรู้หรือเทคโนโลยีอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความรู้ที่ชัดเจน (Explicit knowledge) เช่นความรู้ที่อยู่ในรูปเอกสารหรือรูปแบบอื่นที่สามารถแลกเปลี่ยนได้ง่าย และ ความรู้ที่แฝงอยู่ในคน (Tacit knowledge) ซึ่งเป็นความรู้ที่ไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นคำพูดหรือ เอกสารได้ง่าย แต่ต้องถ่ายทอดโดยการแบ่งปันประสบการณ์หรือร่วมทำงานด้วยกัน ดังนั้น กระบวนการเรียนรู้จึงไม่ใช่การถ่ายทอดครั้งเดียวแล้วจบไป แต่เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นพลวัต และต้องมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะแปลงเอาความรู้ให้อยู่ในตัวของผู้รับได้

การศึกษานี้จึงประยุกต์แนวคิดการสร้างความรู้ในองค์กรของ Nonaka and Takeuchi (1995) เข้ากับการถ่ายทอดเทคโนโลยี Nonaka and Takeuchi (1995) มองว่ากระบวนการสร้าง ความรู้ในองค์กรหนึ่งๆ ประกอบด้วยสี่ขั้นตอน โดยเริ่มจาก Socialization คือ การที่บุคลากรมี ปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ในคน (tacit knowledge) หรือ ประสบการณ์ จากนั้นก็จะเป็นกระบวนการ Externalization ซึ่งเป็นการแปลงความรู้จาก ประสบการณ์ในการทำงานออกมาเป็นภาษาพูดหรือภาษาเขียน เป็นการเปลี่ยนความรู้ในคนออกมา เป็นความรู้ในกระดาษ (explicit knowledge) หรือความรู้ที่ผ่านการประมวลแล้ว (codified knowledge) จึงเป็นความรู้ที่สามารถแลกเปลี่ยนกันได้ง่าย ขั้นตอนมาเป็นกระบวนการผนวกรวมหรือ สังเคราะห์ความรู้ชัดเจนที่มีอยู่เข้าด้วยกันเรียกว่า Combination สิ่งที่ได้คือความรู้ที่ชัดเจนชุดใหม่ที่ สามารถสื่อสารได้กว้างขวางขึ้น และ กระบวนการสุดท้าย คือ Internalization ซึ่งเป็นการแปลงให้ ความรู้ชัดเจนที่สร้างขึ้นมามีกลายเป็นความรู้ที่ฝังลึกในตัวคนหรือกระบวนการทำงาน วงจรนี้ เรียกว่า SECI และ วงจรนี้ไม่ได้เป็นเพียงการหมุนวนรอบเดียวจาก S E C I แล้วจบไป แต่มี ลักษณะเป็นพลวัต โดยระดับความรู้ขององค์กรจะยิ่งสูงขึ้น

รูปที่ 2 กระบวนการสร้างความรู้ขององค์กร

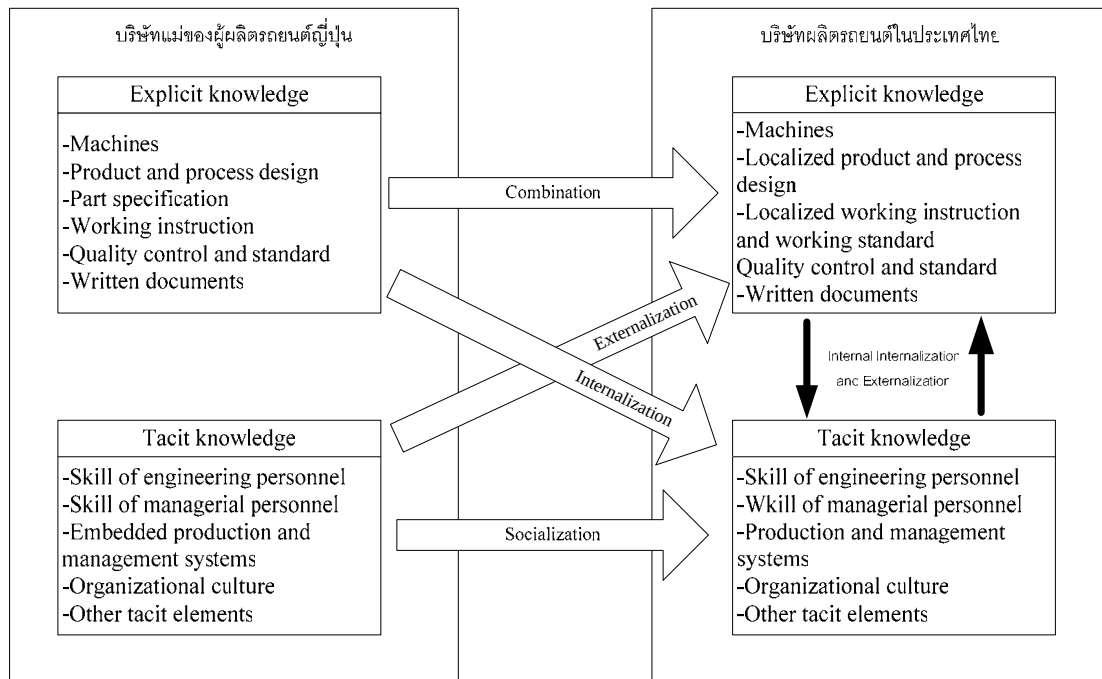


ที่มา: สร้างขึ้น โดยอาศัยแนวคิดของ Nonaka and Takeuchi (1995)

อย่างไรก็ดี สำหรับการวิเคราะห์การถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทลูกในประเทศไทยนั้นจะมีความซับซ้อนกว่าการสร้างความรู้ในองค์กร (ที่อยู่ในประเทศเดียวกัน) เพราะเป็นการถ่ายโอนความรู้ที่แฝงในตัวบุคลากรของบริษัทแม่ซึ่งเป็นชาวต่างชาติมาสู่บุคลากรผู้รับซึ่งเป็นคนไทย ความแตกต่างทางภาษาและช่องว่างในระดับเทคโนโลยีจะเป็นอุปสรรคในการถ่ายทอด อันอาจทำให้ต้องมีการทุ่มเทพยายามมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นโครงการที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ หรือ เป็นการผลิตสินค้าที่เพิ่งพัฒนาใหม่ (เช่นรถยนต์รุ่นใหม่) (Techakanont 2002) ผู้ผลิตรยนต์ต่างชาตินั้นไม่เพียงแต่จะต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตแก่พนักงานของตนเอง แต่ยังต้องมีการประสานกับผู้ผลิตชิ้นส่วนอย่างใกล้ชิดในช่วงการเตรียมการผลิตด้วยอันนำมาซึ่งการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ผู้ผลิตชิ้นส่วนด้วย ซึ่งจะทำให้กรอบการวิเคราะห์ซับซ้อนขึ้น¹⁰ กรอบแนวคิดสำหรับกระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่บทความนี้ศึกษาสามารถเขียนได้ดังรูปที่ 3

¹⁰ ผู้สนใจสามารถดูงานของ Techakanont and Terdudomtham (2004b) ที่ได้รายงานไว้ในอดีตที่ผ่านมาว่าผู้ผลิตชิ้นส่วนของไทยได้รับความช่วยเหลือจากผู้ผลิตรยนต์และทำให้เกิดการพัฒนาความสามารถทางเทคโนโลยีได้ แต่ทั้งนี้ความพยายามพัฒนาความรู้และการบริหารความรู้ในองค์กรก็มีความสำคัญต่อการพัฒนาเช่นกัน เพราะความรู้มีโอกาสเสื่อมไปหรือล้าสมัย แต่องค์กรที่ทุ่มเทพยายามเพื่อยกระดับขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเติบโตในระยะยาว

รูปที่ 3 การถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทลูกในประเทศไทย



ที่มา: สร้างขึ้น โดยอาศัยแนวคิดของ Nonaka and Takeuchi (1995), Kim (1997) และ Ernst and Kim (2002)

จากรูปที่ 3 จะเห็นได้ว่ากระบวนการสร้างความรู้เกิดขึ้นสองระดับ คือ SECI ในการเรียนรู้ในประเทศญี่ปุ่นที่ทางบริษัทแม่จะส่งคนไทยไปรับการฝึกอบรมจากผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในช่วงก่อนที่จะเริ่มมีการผลิตจริง และ SECI ภายในฐานผลิตในประเทศไทยช่วงที่เริ่มการผลิตเชิงพาณิชย์แล้ว สาเหตุสำคัญมาจากลักษณะของผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาขึ้นใหม่ และ ไม่เคยผลิตที่ใดมาก่อนแม้แต่ในประเทศญี่ปุ่น การแบ่งแยกเชิงภูมิศาสตร์ของกิจกรรมในขั้นตอนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่กับขั้นตอนการผลิตที่ดำเนินไปต่างสถานที่กันเป็นเหตุผลทำให้ทางบริษัทญี่ปุ่นต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่บุคลากรคนไทยที่เป็นผู้ทำหน้าที่ผลิต ดังนั้นเพื่อที่จะเข้าใจบทบาทการถ่ายทอดเทคโนโลยีของบริษัทผู้ผลิตรถยนต์สู่ประเทศไทย เราจำเป็นต้องเข้าใจถึงกิจกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นด้วย เพราะผู้ผลิตจะต้องมีความสัมพันธ์กับผู้ผลิตชิ้นส่วนด้วย ซึ่งจะทำให้ทราบถึงแรงกดดันที่อาจจะเกิดขึ้นกับผู้ผลิตชิ้นส่วนที่อยู่ในประเทศไทย ในส่วนถัดไปจะอธิบายถึงกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะของแผนการผลิตของโครงการที่จะผลิตรุ่นใหม่ในประเทศไทย จากนั้นจึงนำเสนอบทบาทการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับต่างๆ ภายใต้โครงการ IMV

4. บทบาทการถ่ายทอดเทคโนโลยีของผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่น : กรณีโครงการ IMV ของโตโยต้า

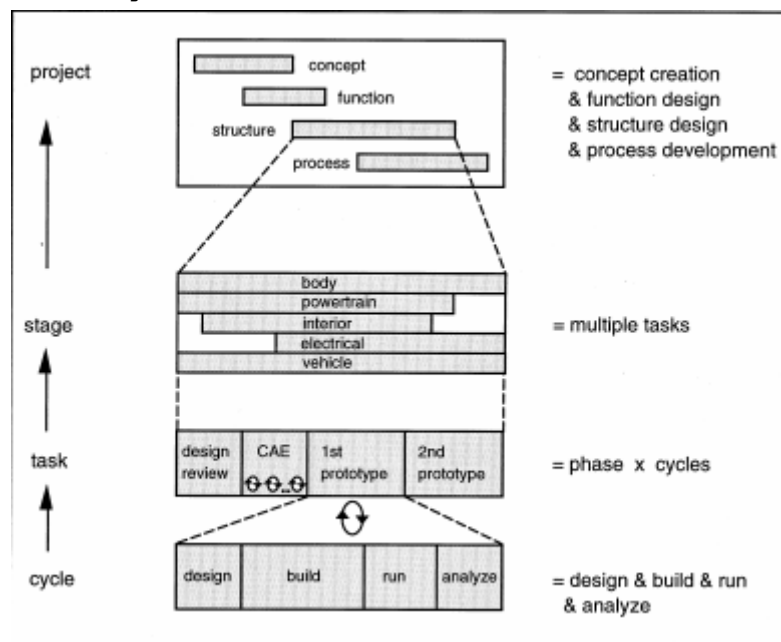
4.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่จนกระทั่งเริ่มผลิตเชิงพาณิชย์

การพัฒนารถยนต์รุ่นใหม่สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอนสำคัญ คือ การวางแผนแนวคิด (Concept generation) การออกแบบฟังก์ชันการทำงานและรูปลักษณะของรถ (Function and structure design)¹¹ และ การพัฒนากระบวนการผลิต (Process development) หรือ การทำวิศวกรรมกระบวนการผลิต (Process engineering) ดังแสดงในรูปที่ 4 และเมื่อทุกอย่างพร้อมแล้วก็จะเข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ (ซึ่งไม่ได้ระบุไว้ในรูป) การผลิตเชิงพาณิชย์นี้จะไม่มีความยากนักหากการผลิตเกิดขึ้นในประเทศที่กิจกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ดำเนินเพราะความใกล้ชิดเชิงภูมิศาสตร์และการผลิตอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมองค์กร การแก้ปัญหาและการเตรียมผลิตจึงทำได้ง่าย แต่หากผู้ผลิตมีแผนที่จะผลิตสินค้าที่พัฒนาใหม่ในประเทศอื่นจะมีปัญหาหรือมีความยุ่งยากมากกว่า บริษัทอาจต้องทุ่มทรัพยากรเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีมากขึ้นเพราะความแตกต่างทางภาษาและวัฒนธรรม และหากมีความแตกต่างทางด้านความสามารถในการผลิตก็อาจทำให้ผู้ผลิตรถยนต์ต้องทุ่มเทพยายามและใช้ทรัพยากรมากขึ้นอย่างมากก็ได้

โดยทั่วไปแล้วก่อนที่จะบริษัทผู้ประกอบรถยนต์จะตัดสินใจดำเนินการผลิตรถยนต์รุ่นใหม่ในฐานการผลิตในประเทศหรือต่างประเทศ จะต้องเตรียมตัวหลายขั้นตอน เริ่มจากการพัฒนาผลิตภัณฑ์โดยหน่วยงานวิจัยและพัฒนาที่อยู่ในประเทศของบริษัทแม่ซึ่งใช้เวลาเฉลี่ยสองถึงสามปี (Clark and Fujimoto 1991) และต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดจากผู้ผลิตชิ้นส่วนจำนวนมากทั้งในประเทศของตนและ/หรือประเทศอื่นๆ จนกระทั่งทดสอบจนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงเริ่มที่จะวางแผนการผลิตในประเทศนั้นๆ ในกระบวนการนี้ผู้ผลิตชิ้นส่วนที่มีความสามารถในการพัฒนาและออกแบบจะถูกคัดเลือกเพื่อร่วมพัฒนาชิ้นส่วนควบคู่กันไปกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างทั้งสองฝ่ายจะเป็นไปอย่างเข้มข้นตลอดการพัฒนาในช่วงนี้ เพราะต้องมีการแก้ไขปัญหาทางวิศวกรรมและการออกแบบเพื่อให้ได้ชิ้นส่วนที่มีคุณสมบัติตามที่ผู้ผลิตรถยนต์กำหนดไว้ ดังนั้นทางผู้ผลิตชิ้นส่วนจะต้องสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางรูปร่างและทางเทคนิคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹¹ ตามแนวคิดของ Clark and Fujimoto (1991) สองขั้นตอนนี้อาจเรียกว่าเป็นการวางแผนผลิตภัณฑ์ (Product planning) และวิศวกรรมผลิตภัณฑ์ (Product engineering) ซึ่งในงานเขียนของ Thomke and Fujimoto (2000) เขาไม่ได้เน้นการอธิบายแยกส่วนแต่จะอธิบายรวมกัน อาจเป็นเพราะการทำงานสองขั้นตอนนี้ทำไปในเวลาเดียวกัน บางครั้งจึงเรียกว่า “simultaneous engineering” และ มีการประมาณว่าสองขั้นตอนนี้ใช้ทรัพยากรถึงกว่าครึ่งหนึ่งของต้นทุนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทั้งหมด (Miller 1994)

รูปที่ 4 ขั้นตอนและกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์



ที่มา: Thomke and Fujimoto (2000), Figure 2, p. 131

เมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของโครงการ IMV พบว่าเป็นการออกแบบใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะผลิตรถรุ่นใหม่ทั้งหมด 5 รุ่น ใช้ชิ้นส่วนที่พัฒนาใหม่ โดยใช้เวลาเพียงสองปีเศษ นับจากวันที่มีการประกาศโครงการจนกระทั่งเริ่มผลิตเชิงพาณิชย์ได้ครบทั้ง 5 รุ่นในปี 2547 ในประเทศไทยและอินโดนีเซีย หากพิจารณาเปรียบเทียบกับโครงการในอดีตแล้ว ระยะเวลาที่ใช้ในการนำผลิตภัณฑ์ใหม่สู่ตลาด (จากเริ่มต้นการพัฒนาจนกระทั่งผลิตเชิงพาณิชย์) ถือว่าเป็นเวลาที่สั้นกว่าในอดีตมาก สาเหตุสำคัญมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศที่ช่วยให้เทคโนโลยีการออกแบบที่ดีขึ้น เช่น การออกแบบโดยใช้คอมพิวเตอร์ (Computer-aided design) และการทำวิศวกรรมดิจิทัล (Digital engineering) ทำให้เวลาที่ใช้สั้นลง แต่ก็ยังใช้เวลานานกว่าการออกผลิตภัณฑ์ใหม่ในญี่ปุ่น¹² อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นพบว่า ระยะเวลาที่เกิดการโอนย้ายการผลิตมักจะอยู่ในช่วงที่เงื่อนไขปัญหาทางวิศวกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (Product engineering) ได้ข้อสรุปแล้ว จากนั้นสิ่งที่ต้องทำเพิ่มเติมคือการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ทั้ง

¹² จากการศึกษาของ Liker (2004) พบว่า โตโยต้าสามารถระยะเวลาที่ใช้ตั้งแต่เริ่มพัฒนาผลิตภัณฑ์จนออกสู่ตลาดเหลือเพียง 12 เดือนเท่านั้น อย่างไรก็ดี รายงานนั้นก็ไม่ได้กล่าวถึงลักษณะของผลิตภัณฑ์ว่ารถขนาดใดและความซับซ้อนเท่าใด อย่างไรก็ดี ในการนำผลิตภัณฑ์ใหม่มาผลิตในต่างประเทศเช่น โครงการ IMV นี้ จำเป็นต้องใช้เวลาที่ใช้นานกว่าเพราะนอกจากจะมีรุ่นที่ต่างกันถึง 5 รุ่นแล้ว ทางโตโยต้ายังต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่บุคลากรและผู้ผลิตชิ้นส่วนในฐานผลิตต่างประเทศอีกด้วย

ในบริษัทสาขาของตน และ คอยติดตามความก้าวหน้าของผู้ผลิตชิ้นส่วนอื่นๆ ที่ร่วมพัฒนาผลิตภัณฑ์ด้วยกันหรือผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศที่ไปลงทุน¹³

สำหรับเนื้อหาของเทคโนโลยีที่มีการถ่ายทอดสู่ฐานการผลิตในประเทศไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็นสามส่วนด้วยกัน คือ ขั้นตอนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ขั้นตอนการเตรียมกระบวนการผลิต (การทำวิศวกรรมกระบวนการผลิต) และ ขั้นตอนการผลิตเชิงพาณิชย์ เพื่อให้เข้าใจง่าย ขั้นตอนหลักตั้งแต่เริ่มต้นพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่จนกระทั่งผลิตเชิงพาณิชย์ได้จริงจึงเรียงลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 5 ในส่วนนี้จะอธิบายและวิเคราะห์ถึงความพยายามของโตโยต้าและบทบาทการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับต่างๆ ที่ละชั้นจากการทำวิศวกรรมผลิตภัณฑ์เพื่อพัฒนา “แบบ” หรือ “drawing” (ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่) การเตรียมและพัฒนากระบวนการผลิต และการพัฒนาทักษะในการผลิตเชิงพาณิชย์ ตามลำดับ

4.2 การถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับวิศวกรรมผลิตภัณฑ์และการออกแบบ

ในบทความวิจัยเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของผู้ผลิตรายหนึ่งในประเทศไทย Mori (2002) ได้รายงานว่าผู้ผลิตรายนี้ผู้หนึ่งมีแผนที่จะถ่ายโอนเทคโนโลยีใหม่ๆ สู่อุตสาหกรรมไทย โดยเฉพาะเทคโนโลยีเกี่ยวกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ เทคโนโลยีวิศวกรรมผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยีการออกแบบ และการวิจัยและพัฒนา (ตารางที่ 5) ซึ่งต่อมาในปี 2546 (ค.ศ. 2003) ก็มีรายงานข่าวสนับสนุนสิ่งที่ Mori รายงานไว้ คือโตโยต้าได้ประกาศจะลงทุนสร้างศูนย์วิจัยพัฒนาขึ้นในไทย (กรุงเทพมหานคร, 16 มิถุนายน 2546) มิตรชัยนั้นจะมีการจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะการออกแบบรถกระบะในประเทศไทยด้วย (สำหรับโครงการ 21,000 ล้านบาทของ Business Day, January 16, 2003) อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นยังไม่เป็นที่ชัดเจนนักว่าคลื่นลูกใหม่ของการถ่ายทอดเทคโนโลยีจะสูงขึ้นหรือไม่และจะครอบคลุมเทคโนโลยีใดบ้าง

¹³ในโครงการลักษณะคล้ายกันนี้ Techakanont (2002) พบว่าบริษัทผู้ผลิตรายนี้จำเป็นต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศไทยด้วย เพราะผู้ผลิตชิ้นส่วนคนไทย เหล่านี้ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ด้วย ทำให้ไม่เข้าใจเทคนิคสำคัญบางด้าน การที่จะผลิตชิ้นส่วนทุกประเภทเองก็ไม่คุ้ม เพราะต้นทุนจะสูงมาก อันจะทำให้ไม่สามารถแข่งขันได้ ในปัจจุบันนี้ ผู้ผลิตรายนี้ส่วนใหญ่จึงหันมาพึ่งพาผู้ผลิตชิ้นส่วนในการพัฒนาชิ้นส่วนและผลิตชิ้นส่วนมากขึ้น ดังนั้นการบริหารห่วงโซ่อุปทานจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการรักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตรายนี้ ในรายงานของ Vaghefi (2001) ระบุว่า การอาศัยผู้ผลิตชิ้นส่วนในด้านงานวิศวกรรมผลิตภัณฑ์และงานด้านการผลิตมีความสำคัญต่อผู้ผลิตรายนี้มากขึ้น เพราะคิดเป็นต้นทุนกว่าร้อยละ 85 ของต้นทุนทางตรงทั้งหมดในการผลิตรถ การกระจายงานออกไปจะช่วยทำให้ผู้ผลิตรายนี้ไม่ต้องลงทุนเอง ช่วยลดความเสี่ยง และ ในขณะเดียวกันก็มีโอกาสได้ประโยชน์ในระยะยาวเมื่อผู้ผลิตชิ้นส่วนมีความชำนาญมากขึ้น (ปรากฏในเว็บไซต์ของโตโยต้า

ตารางที่ 5 ประเภทเทคโนโลยีที่จะมีการถ่ายทอดสู่ฐานผลิตในประเทศไทย

ขั้นตอนหลักในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่จนกระทั่งเริ่มผลิตจริง		ก่อนปี 2545	ปัจจุบันและในอนาคต
การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่	การวางแผนผลิตภัณฑ์ (Concept generation)	J	J
	การวางแผนผลิตภัณฑ์และการออกแบบ (Product planning and product design)	J	J
	การทำวิศวกรรมผลิตภัณฑ์ (Product engineering) และการพัฒนา “แบบ” (Drawing)	J	J/T
	การปรับเปลี่ยนทางวิศวกรรมเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาด (Engineering change for local specification)	J	T
วิศวกรรมกระบวนการผลิต (Process engineering)	การพัฒนาและเตรียมกระบวนการผลิต	J/T	J/T
การผลิตเชิงพาณิชย์	การบริหารการผลิต (production management)	T	T
	การบริหารผู้ผลิตชิ้นส่วน (Supplier management)	T	T

ที่มา: ปรับจาก Mori (2002) และ จากการสัมภาษณ์

หมายเหตุ : J หมายถึงกิจกรรมนั้นทำในประเทศญี่ปุ่น และ T หมายถึงกิจกรรมนั้นทำในประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์และวิจัยภาคสนาม ผู้เขียนพบว่าตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ผู้ผลิตรถยนต์ได้ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตในระดับที่สูงขึ้น โดยครอบคลุมบางขั้นตอนในกระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น การพัฒนาทักษะของวิศวกรไทยให้สามารถทำการปรับเปลี่ยนเชิงวิศวกรรมในชิ้นส่วนบางชิ้นที่ไม่ใช่ชิ้นงานเป็น Safety parts ได้ เช่น ชิ้นส่วนตัวถังและส่วนประกอบอื่นๆ¹⁴ อย่างไรก็ดี โครงการ IMV ของโตโยต้ามีความพยายามที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการยกระดับ

¹⁴ จากการสัมภาษณ์วิศวกรคนไทยของผู้ผลิตรถยนต์รายหนึ่ง ในขณะที่ถูกส่งไปอบรมที่ญี่ปุ่นพบว่าวิศวกรไทยเริ่มสามารถวิเคราะห์และปรับเปลี่ยนทางวิศวกรรม (engineering change) ได้ โดยสามารถทำบันทึกการเปลี่ยนแปลง (engineering change notice) อย่างเป็นระบบเพื่อขออนุมัติจากฝ่ายวิศวกรรมของบริษัทแม่ ก่อนที่จะนำไปปรับปรุงต่อไป (สัมภาษณ์เมื่อ 16 มีนาคม 2547 ที่ประเทศญี่ปุ่น)

ความสามารถของพนักงานคนไทย คือได้จัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาในเอเชีย-แปซิฟิก¹⁵ ใช้ชื่อว่า บริษัท โตโยต้า เทคโนโลยี เซ็นเตอร์ เอเชีย-แปซิฟิก ประเทศไทย (TTCAP-TH) ตั้งอยู่ที่ อ.บางบ่อ จ.สมุทรปราการ มีมูลค่าลงทุนกว่า 2,700 ล้านบาท และ เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2548 มีการจ้างงานระยะแรก 290 คน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นวิศวกร นายโอมูระประธานบริษัท TTCAP-TH กล่าวถึงแผนการฝึกอบรมว่ามีการจัดให้ฝึกอบรมวิศวกรไทยในประเทศประมาณ 3-6 เดือน ก่อนที่จะส่งไปฝึกพร้อมกับทีมงานพัฒนาในประเทศญี่ปุ่นประมาณ 1-2 ปี ซึ่งได้มีการส่งคนไปตั้งแต่นั้นปี 2546 เป็นต้นมา และมีเป้าหมายที่จะให้วิศวกรไทยร่วมออกแบบรถยนต์รุ่นต่อไปด้วย (ประชาชาติธุรกิจ 16 มิถุนายน 2546, <http://www.toyota.co.jp/en/news/05/0511.html>)

เนื่องจากผู้ผลิตรถยนต์แต่ละรายมีแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์เป็นแบบเฉพาะตัว ดังนั้นแนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่จึงมีลักษณะที่เป็นความรู้ที่แฝงอยู่ในคน (วิศวกรชาวญี่ปุ่น) และแฝงอยู่ในแนวการบริหารขององค์กร (Organization routine) สำหรับโตโยต้าก็มี “ระบบการพัฒนา” ของโตโยต้าเช่นกันซึ่งเรียกว่า Toyota Development System¹⁶ ด้วยเหตุที่แนวทางการพัฒนาและความรู้เหล่านี้มีลักษณะที่ยากต่อการถ่ายทอดออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นวิธีการถ่ายทอดทักษะเหล่านี้จึงจำเป็นต้องส่งวิศวกรคนไทยไปร่วมปฏิบัติงานในศูนย์การออกแบบและพัฒนาที่บริษัทแม่ในประเทศญี่ปุ่น อันจะก่อให้เกิดการแบ่งปันความรู้ผ่านกระบวนการ Socialization ระหว่างคนไทยและคนญี่ปุ่นในการทำงานร่วมกัน จากนั้นคนไทยเหล่านั้นก็ต้องพยายามแปลงความรู้เหล่านั้นออกมาให้อยู่ในรูปที่ชัดเจนขึ้น เช่นการทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบตามที่ได้เรียนรู้มา (Externalization) และอาจนำไปสู่การพัฒนาเอกสาร (หรือมาตรฐานการออกแบบ) ขึ้นใหม่ให้ดีขึ้น (Combination) จากนั้นความรู้ที่ชัดเจนเหล่านั้นก็สามารถนำมาใช้เพื่อให้คนอื่นๆ สามารถเรียนรู้และนำไปปฏิบัติได้ (Internalization)¹⁷

สำหรับตัวอย่างของเทคนิคที่ต้องมีการถ่ายทอดแก่วิศวกรคนไทยคือการใช้โปรแกรม CATIA (Computer-Aided Three-Dimensional Interactive Application) และโปรแกรมออกแบบที่โตโยต้าพัฒนาขึ้นมาเองที่ใช้ในการออกแบบรถยนต์และชิ้นส่วนต่างๆ โปรแกรมเกี่ยวกับวิศวกรรมดิจิทัล (Digital engineering) เช่น โปรแกรมการออกแบบและจำลองการผลิตแบบสามมิติ (Digital

¹⁵ โดยมีการตั้งสองแห่งคือในเมืองไทยและออสเตรเลียเพื่อพัฒนาขานยนต์ที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

¹⁶ รายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของโตโยต้า ดู Fujimoto (1999), Amasaka (2002) และ Liker (2004) เป็นต้น

¹⁷ เนื่องจากศูนย์นี้เพิ่งเปิดดำเนินการไม่นานนัก และ ผู้เขียนยังไม่มีโอกาสสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคลากรคนไทยที่ได้ไปอบรมที่ญี่ปุ่น กระบวนการที่อธิบายนี้เป็นกรอนุมานมาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คนไทยในบริษัทญี่ปุ่นรายอื่นที่ได้รับการอบรมในเทคโนโลยีระดับใกล้เคียงกัน คือ การออกแบบและการทำข้อเสนอเปลี่ยนแปลงทางวิศวกรรมสำหรับชิ้นส่วนตัวถังรถยนต์ (ดูรายละเอียดในเชิงอรรถที่ 14)

Mock-Ups) ซึ่งเป็นโปรแกรมที่ทางโตโยต้าได้ให้บริษัทของฝรั่งเศสชื่อ Delmia (Digital Enterprise Lean Manufacturing Interactive Application) พัฒนาให้ภายใต้โครงการ V-Comm (Virtual & Visual Communication) ซึ่งจากการศึกษาของ Thomke and Fujimoto (2000) ระบุว่าโปรแกรมเหล่านี้มีส่วนช่วยให้การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ของโตโยต้าลดลงมาก เพราะสามารถทำการออกแบบ ทดลอง และ วิเคราะห์ได้รวดเร็ว¹⁸ นอกจากนี้โตโยต้ายังมีการเก็บรักษาความรู้เกี่ยวกับปัญหาในการออกแบบในอดีตไว้อย่างเป็นระบบอีกด้วย ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาใช้ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ทำให้โตโยต้าสามารถระบุปัญหาเชิงวิศวกรรมที่อาจเกิดขึ้นจากการออกแบบผิดพลาดได้ตั้งร้อยละ 80 ก่อนที่จะเริ่มทำรถต้นแบบคันแรกออกมา ทำให้โตโยต้าสามารถลดระยะเวลาการนำผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาดได้ร้อยละ 33 ลดการเปลี่ยนแปลงทางวิศวกรรมหลังจากได้ “แบบ” หรือ “Drawing” ของชิ้นส่วนต่างๆ ของรถลงได้ร้อยละ 33 และ ลดต้นทุนการพัฒนาถึงร้อยละ 50¹⁹ ด้วยเหตุนี้ คนไทยที่จะทำหน้าที่ออกแบบจำเป็นต้องเข้าใจกระบวนการและเครื่องมือต่างๆ อย่างลึกซึ้ง ดังนั้นการส่งพนักงานคนไทยไปอบรมที่ญี่ปุ่น และการส่งผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นมาอยู่ที่เมืองไทยจึงมีส่วนส่งเสริมให้การเรียนรู้ของคนไทยมีประสิทธิภาพขึ้น²⁰

4.3 การถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับวิศวกรรมกระบวนการผลิต (หรือการเตรียมการผลิต)

สำหรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับวิศวกรรมกระบวนการผลิตนี้ มีแบบแผน เช่นเดียวกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ แต่แตกต่างกันที่เนื้อหาและสถานที่ของการถ่ายทอด ขั้นตอนการเตรียมกระบวนการผลิตนั้นทำทั้งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย โดยในช่วงต้น การเตรียมกระบวนการผลิตนั้นสามารถทำได้โดยใช้โปรแกรม Digital Mock-Ups ดังที่กล่าวข้างต้น เพราะโปรแกรมนี้ไม่เพียงแต่ทดลองผลิตแบบเสมือน (Virtual assembly) แล้วยังสามารถจำลอง สภาพแวดล้อมในการผลิตในลักษณะ 3 มิติด้วย การวิเคราะห์เชิงการยศาสตร์ (Ergonomics) และ การทำงานระหว่างคนกับเครื่องจักรทำให้สามารถออกแบบสายการผลิตที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดอันตรายจากการปฏิบัติงานซ้ำๆ (Repetitive injury) ได้ก่อนที่จะสร้างสายการผลิตจริง

¹⁸ ซึ่งก็คือวงจร Design-Build-Run-Test ที่แสดงในรูปที่ 4 นั่นเอง

¹⁹ DELMIA Press release (2004) download จาก <http://catiaeworld.com/cwnews/view.asp?msgid=67>

²⁰ อย่างไรก็ดี หน้าที่ของหน่วยงานวิจัยและพัฒนาของโตโยต้าในประเทศไทยยังคงจำกัด และ หน่วยงานวิจัยและพัฒนาในญี่ปุ่นจะยังคงมีบทบาทสำคัญในการทำกิจกรรมนี้ต่อไป ดังรายละเอียดที่ปรากฏในเอกสารแนะนำ โรงงานประกอบรถยนต์โตโยต้าที่ระบุถึงหน้าที่ของศูนย์วิจัยและพัฒนาของโตโยต้า คือ “เพื่อทำหน้าที่สำรวจและ วิจัยถึงความต้องการของลูกค้า ทั้งในด้านรูปแบบ เทคโนโลยี สี และวัสดุต่างๆ ที่ใช้เป็นส่วนประกอบในรถยนต์ เพื่อกำหนดเป็นทิศทางและแนวโน้มความต้องการของลูกค้าที่มีต่อรถยนต์โตโยต้า จากนั้นจึงส่งผลวิจัยไปให้กับ หน่วยงานพัฒนาผลิตภัณฑ์ เพื่อนำไปออกแบบและพัฒนารถยนต์โตโยต้าให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าให้มากที่สุด”

ขึ้นมา โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ V-Comm และ วิศวกรของโตโยต้าสามารถติดต่อกันทางอินเทอร์เน็ตเพื่อที่จะจำลองการผลิตหรือทดลองผลิตแบบเสมือนจริงพร้อมกันจากห้อง V-Comm ในฐานการผลิตในประเทศและต่างประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ในการเตรียมการผลิตจริงในประเทศไทยนั้น ทางโตโยต้าจำเป็นต้องส่งผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นมาช่วยอบรมพนักงานคนไทยเพราะต้องทำการติดตั้งสายการผลิตและเครื่องมือต่างๆ ในโรงงาน ในขณะที่เดียวกันพนักงานคนไทยบางส่วนก็ยังจำเป็นต้องส่งคนไปเรียนรู้ที่ญี่ปุ่น ดังนั้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนไทยกับคนญี่ปุ่นจึงมีความสำคัญในการถ่ายทอดความรู้ การร่วมทำงานด้วยกันทำให้คนไทยมีโอกาสเรียนรู้ทักษะการทำงานที่จำเป็นที่แฝงอยู่ในตัวผู้เชี่ยวชาญ (skill หรือ tacit knowledge) จากนั้นคนไทยก็จะต้องทำการแปลงความรู้จากประสบการณ์ในการทำงานออกมาเป็นภาษาพูดหรือภาษาเขียน เป็นการเปลี่ยนความรู้ในคนออกมาเป็นความรู้ในรูปชัดเจน (explicit knowledge) หรือเป็นความรู้ที่ผ่านการประมวลแล้ว (codified knowledge) จึงเป็นความรู้ที่สามารถแลกเปลี่ยนกันได้ง่าย (Externalization) เช่น มาตรฐานการทำงาน ขึ้นต่อมาเป็นกระบวนการผนวกกรรมหรือสังเคราะห์ความรู้ที่ชัดเจนที่มีอยู่เข้าด้วยกันเรียกว่า Combination สิ่งที่ได้คือความรู้ที่ชัดเจนชุดใหม่ที่สามารถสื่อสารได้กว้างขวางขึ้น เช่น การปรับปรุงมาตรฐานการผลิตเดิมให้เข้ากับสภาพการทำงานในประเทศไทย และ กระบวนการสุดท้าย คือ Internalization ซึ่งเป็นการแปลงให้ความรู้ชัดเจนที่สร้างขึ้นมามีกลายเป็นความรู้ที่ฝังลึกในตัวคนหรือกระบวนการทำงาน เช่น การนำเอามาตรฐานการทำงานที่ดีที่สุดไปใช้ในการอบรมพนักงานใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการ SECI ข้างต้นเป็นสิ่งที่โตโยต้าต้องทำ และ มีความคล้ายกับสิ่งที่เคยมีการศึกษาในอดีต (Techakanont 2002) ที่รายงานว่าบริษัทผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นจะต้องเน้นการสร้าง “ผู้สอน” หรือ trainer ที่จะเป็นผู้ถ่ายทอดทักษะแก่พนักงานใหม่ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาและปรับปรุงมาตรฐานการผลิตอยู่ตลอดเวลา (Kaizen หรือ Continuous improvement) แต่สิ่งหนึ่งที่โตโยต้าพยายามทำเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการฝึกอบรมคือการตั้งศูนย์กลางการผลิตระดับโลกขึ้นในปี 2546 ศูนย์นี้ชื่อ Toyota Global Production Center (โดยจะเรียกสั้นๆ ว่า GPC)²¹

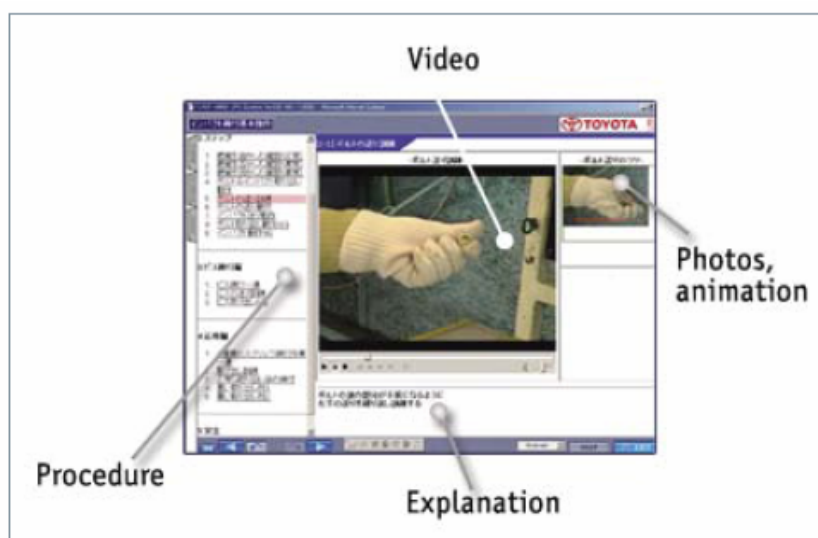
การจัดตั้ง GPC มีจุดประสงค์เพื่อลดต้นทุนและทรัพยากรที่บริษัทแม่ต้องใช้ในการอบรมพนักงาน ในขณะที่เดียวกัน GPC มีเป้าหมายที่จะอบรมวิธีการผลิตที่ดีที่สุด (Best practice) แก่ผู้จัดการโรงงานระดับกลางขึ้นไป ทั้งที่ทำงานในญี่ปุ่นและฐานการผลิตอื่นๆ ทั่วโลกโดยผ่านสาขาของ GPC ในอเมริกาเหนือและยุโรปที่จะเป็นตัวเชื่อมโยงกับฐานการผลิตอื่นๆ²² ทางโตโยต้ามองว่า

²¹ ข้อมูลเกี่ยวกับ GPC นี้มาจาก <http://www.toyota.co.jp/en/special/gpc/gpc.html>

²² ในส่วนหนึ่งของ GPC มีสถานที่สำหรับการเตรียมโครงการผลิตหรือโครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ด้วยโดยมีพื้นที่สำหรับห้อง V-Comm ด้วย เพื่อเชื่อมโยงพนักงานของโตโยต้าและผู้ผลิตชิ้นส่วนหลักที่ V-Comm ในการ

เนื่องจากปรัชญาการทำงานของบริษัทเน้นให้บุคลากรคิดและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Kaizen) ดังนั้นความรู้ของพนักงานจึงอยู่ในรูปความรู้ที่แฝงอยู่ในคน (Tacit knowledge) เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นกลยุทธ์ของโตโยต้าคือการสร้าง “คู่มือการทำงานที่มองเห็นได้” (Visual manual) ที่ใช้รูปภาพและภาพเคลื่อนไหวประกอบคำอธิบาย ดังนั้น visual manual จึงเปรียบเสมือนการ “ถอดรหัส” ความรู้ทั้งในประเภทที่เป็นแบบ “Tacit” และ “Explicit” เข้าด้วยกัน เพราะผู้ที่เข้าอบรมจะสามารถอ่านวิธีการปฏิบัติงานพร้อมกับศึกษาวิธีการทำงานที่เห็นได้ด้วยภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว สามารถเล่นภาพซ้ำหรือเล่นภาพซ้ำได้ ดังนั้น Visual manual จึงสามารถลดต้นทุนการแพร่กระจายหรือแบ่งปันความรู้ภายในองค์กรได้อย่างมาก

รูปที่ 5 ตัวอย่าง Visual Manual



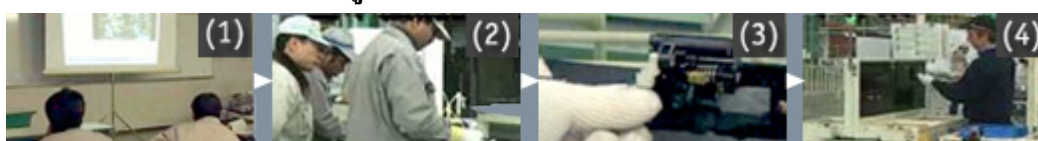
ที่มา: <http://www.toyota.co.jp/en/special/gpc/gpc.html>

แนวคิดการพัฒนาคู่มือนี้เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรมและการใช้ภาษาในการเขียนคู่มือการปฏิบัติงาน ดังนั้น ทางโตโยต้าจึงให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละแขนงการผลิตร่วมกันค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดของเทคนิคการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ และ เน้นการสื่อสารโดยใช้ภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว และ ใช้คำอธิบายเท่าที่จำเป็น ในปี 2547 GPC มี Visual manual ประมาณ 2,000 รายการ ครอบคลุมกระบวนการประกอบรถยนต์ที่สำคัญเกือบครบถ้วน ดังนั้นเมื่อโตโยต้ามีฐานการผลิตทั่วโลก ฐานผลิตจึงมีโอกาสนี้ใช้ Visual manual เหล่านี้เพื่ออบรมพนักงาน และ ในขณะเดียวกัน หากฐานผลิตเหล่านั้นสามารถปรับปรุงหรือหาวิธีการผลิตใหม่ที่ดียิ่งขึ้น ความรู้เหล่านั้นก็สามารถนำมาปรับปรุง manual ในฐานข้อมูลของ GPC และใช้อบรมต่อไป ดังนั้น GPC จึงเป็นหนทางในการเผยแพร่ทักษะที่ดีที่สุดเหล่านั้นสู่ฐานผลิตอื่นด้วยต้นทุนที่ต่ำ

ผู้ที่เข้ามาอบรมที่ GPC จะต้องผ่านการอบรมสี่ขั้นตอนด้วยกัน คือ

- (1) ผู้อบรมศึกษาความรู้พื้นฐานจาก Visual manual
- (2) ฝึกทักษะสำคัญ (Fundamental skills) ด้วยตัวเอง เช่นการขันน็อตอย่างไรให้พอดี ไม่แน่นเกินไป ไม่หลวมเกินไป
- (3) ฝึกทักษะพื้นฐาน (Element skills) ในขั้นตอนอื่นๆ ที่กระบวนการผลิตนั้นต้องทำ
- (4) ฝึกทำงานจริงตามมาตรฐาน ตั้งแต่การเริ่มงานและการจบการทำงาน ฝึกให้เข้าใจระบบ Kanban หรือ Just-in-time และ ความรู้ในการหยุดสายการผลิต (andon) หากพบสิ่งผิดปกติขึ้น²³

รูปที่ 6 ภาพขั้นตอนการอบรมที่ GPC



ที่มา: <http://www.toyota.co.jp/en/special/gpc/gpc.html>

เมื่อพิจารณาการอบรมของ GPC จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิด SECI ของ Nonaka and Takeuchi (1995) คือเริ่มต้นจากการรวมผู้เชี่ยวชาญเข้าด้วยกัน (Socialization) เพื่อผลิตคู่มือการทำงานที่ดีที่สุด (Externalization) การพัฒนาคู่มือการทำงานมองเห็นได้ (Combination) และคู่มือนี้สอนแก่พนักงานของโตโยต้า ซึ่งเมื่อพนักงานเข้ามาอบรมก็สามารถเรียนรู้ได้จาก Visual manuals และ การสอนโดยผู้สอนโดยตรงเพื่อให้ซึมซับความรู้เป็นทักษะการทำงานของตน (Internalization) แต่จะเห็นได้ว่า Visual manuals สามารถลดต้นทุนในการส่งคนญี่ปุ่นมาสอน หรือ ส่งคนไทยไปรับการอบรมที่ญี่ปุ่น (Socialization) ได้มาก และ พนักงานของโตโยต้าสามารถเข้ามาศึกษาทบทวนเองได้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า และจากการประเมินผลการฝึกอบรมผ่านวิธีการนี้ โตโยต้าระบุว่าสามารถลดต้นทุนการอบรมลงได้ครึ่งหนึ่ง ในขณะที่ประสิทธิภาพการอบรมดีขึ้นกว่าเดิมถึง 6-7 เท่า

การอบรมด้วยวิธีนี้ช่วยลดจำนวนการส่งผู้เชี่ยวชาญไปร่วมเตรียมตัวในสายการผลิตต่างประเทศลงได้มาก เพราะเทคนิคที่จำเป็นส่วนใหญ่ได้ถูกแปลงเป็นความรู้ที่ถ่ายทอดได้ง่ายแล้ว แต่ก็เชื่อได้ว่าพนักงานในระดับหัวหน้าสายการผลิตหรือผู้จัดการในโรงงานยังต้องถูกส่งไปที่ญี่ปุ่นอยู่ เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการเป็น “ผู้สอน” ให้แก่พนักงานในประเทศไทย เป้าหมายที่โตโยต้าต้องการบรรลุคือการสนับสนุนจากบริษัทแม่ในช่วงการเตรียมการผลิต จนกระทั่งเริ่มผลิตเชิงพาณิชย์ได้จริงลดคนลงครึ่งหนึ่ง²⁴ (ดูรูปที่ 7)

²³ Kanban, Just-in-time, andon คือทักษะในการผลิตแบบโตโยต้า (Toyota Production System: TPS)

²⁴ อย่างไรก็ดียังไม่เป็นที่ชัดเจนนักว่าในโครงการ IMV นั้น มีการใช้ทรัพยากรเพื่อสนับสนุนในประเทศไทยกี่คน-ชั่วโมง (man-hour) เพราะ GPC เพิ่งตั้งขึ้นในช่วงที่โครงการ IMV กำลังเตรียมการผลิตอยู่

รูปที่ 7 เป้าหมายการลดการใช้ทรัพยากรสนับสนุนจากบริษัทแม่ในช่วงการเตรียมการผลิต



ที่มา: <http://www.toyota.co.jp/en/special/gpc/gpc.html>

4.4 การถ่ายทอดเทคโนโลยีการบริหารการผลิตแบบโตโยต้า (Toyota Production System)

หลังจากที่โครงการ IMV เริ่มต้นขึ้น กำลังการผลิตของโตโยต้าขยายเพิ่มถึงระดับ 350,000 คันต่อปี ดังนั้นการบริหารการผลิตให้มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก ทางโตโยต้าได้นำแนวทางการผลิตแบบโตโยต้า หรือ “Toyota Production System (TPS)” เข้ามาใช้กับฐานการผลิตในไทยอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา สำหรับแนวคิดเรื่อง TPS นั้น เป็นแนวทางการผลิตที่คิดและพัฒนาขึ้นโดย Taiichi Ohno เป็นแนวทางการบริหารเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ดีที่สุด ต้นทุนต่ำที่สุด ใช้เวลาในการผลิต (lead time) น้อยที่สุด ความปลอดภัยในการทำงานมากที่สุด และ ขวัญกำลังใจพนักงานดีที่สุด (Liker 2004, pp. 32-33) TPS ประกอบด้วย 3 กิจกรรมหลัก²⁵ คือ

1. Just-in-Time คือ กระบวนการผลิตสินค้าให้ได้ตรงตามเวลาและปริมาณที่ลูกค้าต้องการ
 2. Jidoka คือ ระบบควบคุมคุณภาพการผลิตในแต่ละขั้นตอนโดยไม่ส่งมอบชิ้นงานที่มีข้อบกพร่องไปยังขั้นตอนต่อไป
 3. Kaizen คือ การปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด และสนับสนุนให้พนักงานเสนอแนวคิดใหม่ๆ ในการปรับปรุงคุณภาพการผลิตให้ดียิ่งขึ้น
- อย่างไรก็ดี “วิถีแห่งโตโยต้า” นั้นไม่ใช่เพียงแค่ชุดเครื่องมือที่ใครนำไปประยุกต์ใช้ทันทีแต่มีสาระอื่นๆ อีกมากที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งก็คือวิถีทัศน์ขององค์กร ของบุคลากรตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงจนถึงพนักงานในระดับปฏิบัติงาน แก่นสำคัญของการผลิตแบบนี้

²⁵ จริงๆ แล้ว การผลิตแบบโตโยต้านี้มีองค์ประกอบอื่นอีกมาก แต่สามสิ่งนี้เป็นกิจกรรมหลัก ในแต่ละกิจกรรมหลักจะมีกิจกรรมย่อยๆ อยู่อีกมาก สำคัญสำหรับผู้สนใจเรื่อง Toyota Production System สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก Ohno (1988), Fujimoto (1999), Liker (2004) เป็นต้น

จึงอยู่ที่จิตสำนึกในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็คือ “บุคลากร” ของบริษัทนั่นเอง บุคลากรที่มีคุณภาพและมีจิตสำนึกจึงเป็นปัจจัยที่จะกำหนดว่า TPS จะดำเนินไปได้หรือไม่ JIT และ Jidoka จะไร้ความหมายหากบุคลากรไม่เข้าใจหน้าที่ความรับผิดชอบของตน (เช่น ไม่หยุดสายการผลิตเมื่อพบความบกพร่องขึ้นในงานที่ตนทำ) ดังนั้นทางฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ของโตโยต้าจึงมีบทบาทสำคัญในการออกแบบการอบรมและการประเมินขีดความสามารถหลักของพนักงานให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ขององค์กรและสามารถประเมินได้จริง

สำหรับโตโยต้าแล้ว การประยุกต์ใช้ “วิถีแห่งโตโยต้า” จำเป็นต้องครอบคลุมกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นทาง (การผลิตชิ้นส่วน) กลางทาง (การผลิตของโตโยต้าและบริษัทในเครือ) และ ปลายทาง (ตัวแทนจำหน่าย) ดังนั้นโตโยต้าไม่เพียงแต่พยายามส่งเสริมให้พนักงานของโตโยต้าเข้าใจถึงหลักการสำคัญของ TPS แต่ยังส่งเสริมให้ผู้บริหารและพนักงานของบริษัทในเครือ ผู้ผลิตชิ้นส่วน และ ตัวแทนจำหน่ายด้วย เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ โตโยต้าได้ทุ่มเททรัพยากรในการส่งเสริมกิจกรรมนี้ในเทคนิคสำคัญสองระดับ คือ 1) การใช้ TPS ในสายการผลิตของผู้ผลิตชิ้นส่วนโดยเฉพาะ และ 2) ในระดับบริหารจัดการของผู้ผลิตชิ้นส่วนและตัวแทนจำหน่ายในระดับแรก ฝ่ายทรัพยากรบุคคลของโตโยต้าอาศัยกิจกรรมใน Toyota Cooperation Club ในการช่วยเหลือให้ผู้ผลิตชิ้นส่วนที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการให้สามารถนำหลักการไปประยุกต์ใช้ได้จริง ในโรงงานของตนซึ่งโตโยต้ามุ่งหวังให้ผู้ผลิตชิ้นส่วนที่อยู่ใน Club จะเข้าร่วมกิจกรรม TPS ทั้งหมดภายในสามถึงสี่ปีจากนี้²⁶ และ ในระดับที่สองนั้น โตโยต้าก็ได้มีการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมขึ้นชื่อ Toyota Academy Thailand ซึ่งเปิดเมื่อ 1 กรกฎาคม 2547 มีพันธกิจหลักคือเป็นศูนย์กลางการพัฒนาบุคลากรตามวิถีแห่งโตโยต้า (Toyota Way) และเสริมสร้างความสามารถทางธุรกิจ สถาบันนี้มีหลักสูตรอบรมแบบมาตรฐานและหลักสูตรเฉพาะสำหรับอบรมพนักงานของโตโยต้า ประเทศไทย พนักงานของบริษัทในเครือ ผู้ผลิตชิ้นส่วน และ ตัวแทนจำหน่าย โดยในปี 2547 ได้เปิดหลักสูตรนำร่อง 6 หลักสูตร มีผู้เข้าอบรมทั้งสิ้น 164 คน และ ในปี 2548 ได้เปิดหลักสูตรเพิ่มเป็น 15 หลักสูตร โดยแบ่งเป็นหลักสูตรสำหรับผู้บริหารระดับสูง 5 หลักสูตร และ หลักสูตรสำหรับผู้บริหาร 10 หลักสูตร เป้าหมายผู้รับการอบรม 840 คน และ จำนวนผู้อบรมและหลักสูตรน่าจะมีความโน้มเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต

5. สรุป

บทความนี้ทำการศึกษาบทบาทของผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นในการถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับวิศวกรรมผลิตภัณฑ์และการออกแบบ ซึ่งเป็นระดับเทคโนโลยีที่สูงกว่าที่เคยมีการถ่ายทอดมาในอดีต โครงการที่ถูกเลือกขึ้นมาศึกษาคือโครงการของโตโยต้าที่ใช้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตและ

²⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของโตโยต้าเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2548

ส่งออกที่เชื่อมโยงกับฐานการผลิตในประเทศอื่น การศึกษานี้มองการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ต้องมีการแปลงความรู้จากฝ่ายผู้ให้มาสู่ผู้รับซึ่งเป็นการประยุกต์แนวคิดของ Nonaka and Takeuchi (1995) ข้อค้นพบที่สำคัญของการศึกษานี้คือการเป็นศูนย์กลางการผลิตระดับโลกที่สำคัญของโลกทำให้ประเทศไทยได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตในหลายระดับ ตั้งแต่เทคโนโลยีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (การทำวิศวกรรมผลิตภัณฑ์และการออกแบบ) การทำวิศวกรรมกระบวนการผลิต และ การบริหารจัดการแบบโตโยต้า และ ในแต่ละเทคโนโลยีนั้น แบบแผนการถ่ายทอดจะเน้นการสื่อสารระหว่างคนไทยและคนญี่ปุ่น โดยการส่งเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมที่ญี่ปุ่นเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างบุคลากรให้กลับมาเป็นผู้สอน (Trainer) เพื่อเผยแพร่ความรู้ในองค์กรต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบอินเทอร์เน็ต มีผลทำให้กระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่และการฝึกอบรมสามารถทำได้ด้วยต้นทุนที่ถูกลงและเวลาสั้นลง ในขณะที่ประสิทธิผลของการอบรมและการทำงานดีขึ้น เช่นศูนย์อบรม GPC หรือ การทำวิศวกรรมดิจิทัลในห้อง V-Comm ที่สามารถเชื่อมโยงกับฐานผลิตอื่นของโตโยต้า ทำให้เชื่อได้ว่ากิจกรรมวิจัยและพัฒนาจะยังคงอยู่ในประเทศญี่ปุ่นต่อไป แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจะไม่สามารถเข้าร่วมได้ ศูนย์การวิจัยของโตโยต้าในไทยสามารถมีบทบาทมากขึ้นได้โดยอาศัยพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อประสานงานกับศูนย์วิจัยในญี่ปุ่นผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบริษัทแม่เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การเข้าไปร่วมงานที่ญี่ปุ่นก็ยังคงมีความสำคัญอยู่เพราะการแบ่งปันประสบการณ์ทำให้มีประสิทธิภาพดีกว่า เพราะเทคโนโลยีเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมีลักษณะเฉพาะตัวที่ไม่อาจถ่ายทอดออกมาเป็นเอกสารไม่ได้ (คือมีลักษณะเป็น Tacit knowledge สูง) การเข้าไปเรียนรู้กระบวนการพัฒนาด้วยตนเองจะทำให้คนไทยเข้าใจวัฒนธรรมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในแง่การบริหารความรู้ภายในองค์กร สิ่งหนึ่งที่โตโยต้าประสบความสำเร็จคือการทำ Visual manual เพราะเป็นการทำให้ฐานความรู้ขององค์กรอยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อการเข้าใจเพราะได้มีการทำให้อยู่ในรูปที่เข้าใจง่ายโดยใช้ภาพเคลื่อนไหวประกอบกับคำอธิบาย ที่สำคัญคือต้นทุนการแจกจ่ายแบ่งปันภายในองค์กรต่ำลงมาก ทำให้โตโยต้าสามารถอบรมพนักงานทั่วโลกได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำ ในขณะที่ประสิทธิผลของการอบรมสูงขึ้น การจัดเก็บความรู้ในลักษณะนี้จึงเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการไทยอาจพิจารณาปรับใช้ได้

ประเด็นที่น่าสนใจและน่าจะมีนัยสำคัญต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ไทยคือแรงกดดันที่มีต่อผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศ เนื่องจากการที่ฐานการผลิตในประเทศไทยได้รับการยกระดับขึ้นเป็นศูนย์กลางการผลิตในช่วงไม่กี่ปีมานี้ ทำให้ปริมาณความต้องการชิ้นส่วนในประเทศไทยจะต้องสูงขึ้นมาก ในขณะเดียวกัน ทิศทางการพัฒนาทางเทคโนโลยีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ผู้ผลิตรถยนต์ต้องการใช้เวลาสั้นลง หากผู้ผลิตชิ้นส่วนไทยจะได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ที่จะต้องสามารถ

ตอบสนองความต้องการทางวิศวกรรมผลิตภัณฑ์ได้ กล่าวคือต้องมีสามารถในการออกแบบและเสนอแนะในเชิงวิศวกรรมแก่ผู้ผลิตรถยนต์ได้ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงนี้เพิ่งเริ่มต้นชัดเจนเมื่อประมาณสิบปีที่แล้ว ซึ่งคาดว่าผู้ผลิตชิ้นส่วนของไทยจำนวนมากยังไม่ได้ปรับตัวเพื่อเตรียมการในเรื่องนี้ อุปสรรคของผู้ผลิตชิ้นส่วนมีสองประเด็นหลัก คือ ประเด็นแรก ประสิทธิภาพในอดีตที่ทำการผลิตให้แก่ผู้ผลิตรถยนต์นั้น ไม่ได้มีโอกาสร่วมออกแบบด้วย แต่เป็นการรับ “แบบ” มาจากผู้ผลิตรถยนต์และตนก็ทำกระบวนการผลิตให้ และ ประเด็นที่สอง คือ เทคโนโลยีเหล่านี้ต้องการการลงทุนสูง และ ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้เทคโนโลยี ดังนั้นเมื่อผู้ผลิตไทยส่วนใหญ่ไม่เคยมีโอกาสร่วมออกแบบมาก่อน จึงมีความลำบากในการไล่ตามผู้ผลิตต่างชาติหรือบริษัทร่วมทุนที่มีประสิทธิภาพในการทำกระบวนการนี้มาก่อนและมีบริษัทแม่ให้การสนับสนุนทางเทคโนโลยี

ในขณะที่กระแสความต้องการเปลี่ยนมาในทิศทางนี้ กล่าวคือ ผู้ผลิตรถยนต์ไม่เพียงต้องการสินค้า “คุณภาพดี ราคาถูก ส่งมอบตรงเวลา” หรือ (Quality Cost Deliver: QCD) แต่ต้องการให้ผู้ผลิตชิ้นส่วนสามารถตอบสนองด้านวิศวกรรม (Engineering: E) และ การบริหารสายการผลิตให้สอดคล้องกับแผนการผลิตของผู้ผลิตรถยนต์ด้วย (Management: M) ผู้ผลิตชิ้นส่วนไทยมีประสบการณ์ยาวนานในการผลิต ดังนั้นจึงน่าจะสามารถบรรลุถึงความต้องการด้าน QCD ได้ แต่อาจจะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางเทคนิคหรือวิศวกรรม (E) ที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ได้ทันที ผู้ผลิตชิ้นส่วนไทยจึงมีแนวโน้มที่จะถูกลดระดับลงจาก First-tier supplier เป็น Second- หรือ Third-tier supplier แทน หรืออาจจะได้รับคำสั่งซื้อที่มีมูลค่าเพิ่มลดลง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในอดีตก็ชี้ให้เห็นว่าผู้ผลิตชิ้นส่วนที่ยังรักษาความสัมพันธ์ทางธุรกิจไว้ได้ ก็ยังคงมีโอกาสนในการเรียนรู้และพัฒนาความสามารถทางเทคโนโลยีของตัวเอง แต่ทั้งนี้ความพยายามในการลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ (เช่น การออกแบบและวิเคราะห์ด้วยคอมพิวเตอร์) และ การพัฒนาบุคลากรและบริหารจัดการความรู้ของบริษัทอย่างต่อเนื่องด้วย (Techakanont and Terdudomtham 2004b)

ดังนั้นทางภาครัฐควรที่จะให้ความสนใจในการส่งเสริมให้มีการยกระดับความสามารถของบุคลากรไทย ในบริษัทผู้ผลิตชิ้นส่วนหรือในอุตสาหกรรมสนับสนุนเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการด้าน QCDEM จากผู้ผลิตรถยนต์ได้ ซึ่งในขณะที่เขียนบทความนี้ ได้มีการริเริ่มและเตรียมการสำหรับโครงการพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมยานยนต์ไทยซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลญี่ปุ่น โครงการนี้มีชื่อทางการว่า Automotive Human Resources Development Project (AHRDP)²⁷ และมีจุดประสงค์เพื่อที่จะสนับสนุนผู้ผลิตชิ้นส่วนไทยให้สามารถอยู่รอดและเติบโตต่อไปได้ เพราะจากการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญพบว่าผู้ผลิตชิ้นส่วนไทย

²⁷ สำหรับเนื้อหาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะทำงานเรื่องนี้ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ที่

<http://www.thaiautoparts.or.th/enewsandevent.html> และ

http://www.oeciparts.com/styles/news_01/thread.asp?CID=25&FID=46&TID=380

ที่เป็นผู้ผลิตขนาดกลางและเล็กจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในเทคนิคการผลิตด้าน QCD ที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะในผู้ผลิตชิ้นส่วนระดับที่สองและสาม แต่เป้าหมายของโครงการนี้คือการยกระดับความสามารถ QCDEM ของอุตสาหกรรมโดยรวม และ เน้นความสามารถเชิงวิศวกรรมที่จำเป็นซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของอุตสาหกรรมตามที่ได้รายงานไว้ในบทความนี้ ความช่วยเหลือในโครงการ AHRDP นี้จะเกิดจากความร่วมมือของผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นและผู้ผลิตชิ้นส่วนในระดับ First-tier ของญี่ปุ่น โดยแต่ละบริษัทจะถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จำเป็นแก่ผู้ผลิตชิ้นส่วนของไทย ในขณะที่โครงการกำลังจะเริ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าติดตามต่อไปว่า จะมีส่วนช่วยยกระดับความสามารถของผู้ผลิตชิ้นส่วนไทยได้ถึงระดับใด และ มีอุปสรรคในการดำเนินงานใดบ้าง แต่สิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จในระยะยาวคือผู้ผลิตชิ้นส่วนจะต้องมีระบบการบริหารความรู้และถ่ายทอดความรู้ที่ได้รับต่อให้พนักงานในองค์กรของตนเพื่อให้สามารถพัฒนาด้วยตัวเองได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

- Akamatsu, K. (1961) "A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy." *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 86, no. 2, pp. 196-217.
- Amasaka, Kakuro. (2002) "New JIT: A new management technology principle at Toyota" *Journal of Production Economics* Vol. 80, no. 2, pp. 135-144.
- Athasopa, Ankana (1998) "Industrial Technological Development Model in a Developing Country: A case of the Thai automobile industry", Master thesis, Sophia University, Japan.
- Auto-Asia Magazine, various issues
- Buranathanang, Noppadol. (1995), "Multinational Enterprises, Global Division of Labor and Intra-firm Trade: A Case Study of the Thai Automobile Industry". Ph.D. Dissertation, Faculty of Economics, Kyoto University.
- Clark, Kim B. and Takahiro Fujimoto. (1991), *Product Development Performance USA*: HBS Press.
- Cyhn, Jin W. (2002), *Technology Transfer and International Production* UK: Edward Elgar
- Doner, Richard F. (1991), *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia* Berkeley: University of California Press.
- Economist (2004). "Motown in Thailand" September 9.
- Ernst, Dieter and Linsu Kim (2002), "Global Production Network, Knowledge Diffusion, and Local Capability Formation." *Research Policy* 31, pp. 1417-1429.
- Ernst, Dieter, L. Mytelka and T. Ganiatsos. (1998), "Export Performance and Technological Capabilities – A Conceptual Framework", Chapter 1 in: Ernst, D., T. Ganiatsos and L. Mytelka (eds.) *Technological Capabilities and Export Success – Lessons from East Asia* London: Routledge.
- Fujimoto, Takahiro (1999) *The Evolution of a Manufacturing at Toyota* New York: Oxford University Press.
- Capannelli, Giovanni. (1997), "Industry-wide relocation and technology transfer by Japanese electronic firms: A study on buyer-supplier relations in Malaysia." Unpublished Ph.D. Dissertation. Tokyo: Hitotsubashi University.
- Kim, Linsu. 1997. *Imitation to Innovation: the Dynamics of Korea's Technological Learning*. USA: Harvard.
- Lall, Sanjaya. (1980), "Vertical Inter-firm Linkages in LDCs: An Empirical Study." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 42, no. 3: 203-226.

- Lall, Sanjaya. (1996) *Learning from the Asian Tigers*. London: MacMillan Press
- Liker, Jeffrey K. (2004) *The Toyota Way USA*: McGraw-Hill.
- McKelvey, M. (1998) “Evolutionary Innovations: Learning, Entrepreneurship and the Dynamics of the Firm”, *Journal of Evolutionary Economics*. 8: 157-175.
- Miller, Roger. (1994). “Global R&D Networks and Large-scale Innovations: The case of the automobile industry.” *Research Policy* Vol. 23, pp. 27-46.
- Mori, Minako (2002). “The New Strategies of Vehicle Assemblers in Thailand and the Response of Parts Manufacturers”, *Pacific Business and Industries RIM (Japan Research Institute)*, 2(4): 27-33.
- Nonaka, Ikujiro, and Hirotaka Takeuchi. (1995), *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press.
- Ohno, Taiichi. (1988) *Toyota Production System: Beyond Large-Scale Production* New York: Productivity Press.
- Polanyi, M. (1962), *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ramachandran, Vijaya. (1993) “Technology Transfer, Firm Ownership, and Investment in Human Capital”, *Review of Economics and Statistics* 75, no. 4: 664-670.
- Sedgwick, M. W. (1995), “Does Japanese Management Travel in Asia?: Managerial Technology Transfer at Japanese Multinationals in Thailand” (Draft) Paper for the Conference Volume: Does Ownership Matter?: Japanese Multinationals in Asia. Print from <http://www.ap.harvard.edu/papers/RECOOP/Sedgwick/Sedgwick.html> (January 2002)
- Techakanont, K. and T. Terdudomtham. (2004b) “Evolution of Inter-firm Technology Transfer and Technological Capability Formation of Local Parts Firms in the Thai Automobile Industry”, *Journal of Technology Innovation* Vol. 12, No. 2, pp. 151-183.
- Techakanont, Kriengkrai (2002), *A Study on Inter-firm Technology Transfer in the Thai Automobile Industry*, Unpublished Ph.D. Dissertation, Graduate School for International Development and Cooperation, Hiroshima University: Japan
- Techakanont, Kriengkrai and Thamavit Terdudomtham (2004a), “Historical Development of Supporting Industries: A Perspective from Thailand”. Annual Bulletin of the Institute for Industrial Research of Obirin University No. 22, pp. 27-73.
- Terdudomtham, Thamavit, K. Techakanont, P. Charoenporn. (2002), “The Changes in the Automobile Industry in Thailand”. p. 203-224, in *Japanese Foreign Direct Investment and the East Asian Industrial System*. Edited by H. Horaguchi and K. Shimokawa. Japan: Springer-Verlag Tokyo.
- Thomke, Stefan and Takahiro Fujimoto (2000). “The Effect of ‘Front-Loading’ Problem-Solving on Product Development Performance.” *Journal of Innovation and Management* Vol. 17, pp. 128-142.
- Toyota Annual Report (2003)

เอกสารภาษาไทย

- กนกวรรณ บุษบกแก้ว (2539) “การถ่ายทอดเทคโนโลยีในการประกอบรถยนต์ : กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับบริษัทจากประเทศญี่ปุ่นและบริษัทจากเยอรมนี” วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- กรุงเทพธุรกิจ, หนังสือพิมพ์
- ฐานเศรษฐกิจ, หนังสือพิมพ์
- ประชาชาติธุรกิจ, หนังสือพิมพ์
- ผู้จัดการรายวัน, หนังสือพิมพ์
- พัชรี สิโรต (2540) *รัฐไทยกับธุรกิจในยุคอุตสาหกรรมรถยนต์* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การท่องเที่ยว : อานิสงส์ถ้วนหน้า ?

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด

สถาบันวิจัยสังคม
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

การท่องเที่ยว : อานิสงส์ถ้วนหน้า ?¹

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นบทความที่เน้นการทบทวนผลได้ผลเสียจากการท่องเที่ยวในกลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะประเทศไทย โดยจะเสนอผลการศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไปสู่กลุ่มแรงงาน เจ้าของทุน และภาครัฐ รวมถึงการกระจายผลประโยชน์ระหว่างชาวต่างชาติและคนไทยอื่น อีกทั้งได้สำรวจผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อการกระจายรายได้ในระดับชุมชน นอกจากนี้ยังได้วิเคราะห์ว่าการท่องเที่ยวได้ใช้และมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุนทางธรรมชาติและทุนทางสังคมอย่างไรบ้าง โดยผลการศึกษาพบว่าการท่องเที่ยวมีลักษณะพิเศษที่ต้องพึ่งพาสินค้าสาธารณะและสินค้าทางสังคมค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงไม่ควรปล่อยให้กลไกตลาดมาทำหน้าที่ควบคุมกิจกรรมการท่องเที่ยวแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาครัฐในการวางนโยบายสาธารณะสำหรับการจัดการการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

เกริ่นนำ

การเดินทางที่รวมการท่องเที่ยวนั้นมีมานานกว่าหนึ่งพันปีในรูปแบบของการจาริกแสวงบุญ การสำรวจดินแดนใหม่ การล่าอาณานิคมและการค้า แต่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในศตวรรษที่ 18 หลังจากการกำเนิดขึ้นของเทคโนโลยีการขนส่งที่ไม่อาศัยแรงงานสัตว์ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่หนึ่ง จวบจนก่อนสิ้นสุดศตวรรษที่ 19 การเดินทางท่องเที่ยวไปทั่วทวีปยุโรปของผู้คนในสังคมชั้นสูงได้ก่อให้เกิดอุปสงค์และอุตสาหกรรมท่องเที่ยวขึ้น (Mastny, 2001) อย่างไรก็ตาม สถิติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เมื่อจำนวนของนักท่องเที่ยวในขณะนั้นมีประมาณ 25 ล้านคนและรายได้จากการท่องเที่ยวรวมกันแล้วมีมูลค่าประมาณ 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹ (Held, McGrew, Goldblatt and Perraton, 2000) ในปัจจุบัน จำนวนนักท่องเที่ยวทั่วโลกได้เพิ่มเป็น 700 ล้านคน และรายได้จากการท่องเที่ยวรวมกันแล้วเป็นมูลค่าประมาณ 5 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ¹ (WTO, 2004) องค์การการท่องเที่ยวโลกได้ประกาศว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดในโลกและมีการ

¹ เสนอครั้งแรกเป็นบทความภาษาอังกฤษชื่อ “Tourism : Blessings for All?” ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “Mekong Tourism : Learning Across Borders” วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ณ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เติบโตที่เร็วที่สุดด้วยอัตราการเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยวประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา รายได้จากการท่องเที่ยวคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้นของโลก และเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 35 ต่อปีซึ่งสูงกว่าอัตราการเติบโตของจำนวนนักท่องเที่ยว และมีส่วนช่วยสร้างงานกว่า 200 ล้านตำแหน่งทั่วโลก สำหรับประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็กพบว่าสัดส่วนของรายได้จากการท่องเที่ยวเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้น (ในปี พ.ศ. 2542) มีค่าถึงร้อยละ 88 สำหรับมัลดีฟ ร้อยละ 40 สำหรับมาเก๊า และร้อยละ 21 สำหรับซีเชลล์ (Mastny, 2001) การท่องเที่ยวเป็นภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาลให้ความสำคัญไม่เพียงแต่ในประเทศกำลังพัฒนาแต่รวมไปถึงประเทศที่พัฒนาแล้วด้วย เช่น ญี่ปุ่น ซึ่งประกาศในปี พ.ศ. 2546 เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวประเทศญี่ปุ่น

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาจำนวนหนึ่ง การท่องเที่ยวในปัจจุบันเป็นเสมือนยาวิเศษและทางลัดสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ คำประกาศมอนเตลิมาที่สองของประเทศต่าง ๆ ในอเมริกากลางได้ให้ความสำคัญของการท่องเที่ยวเป็นอันดับแรก ๆ ของการดำเนินกลยุทธ์สำหรับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และประกาศให้ภูมิภาคดังกล่าวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านการท่องเที่ยว (Stonich, 1998) ส่วนในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้นก็มีการร่วมกันประกาศให้การท่องเที่ยวเป็นกลยุทธ์ที่ได้รับความสำคัญเป็นอันดับแรก ๆ เช่นกัน สำหรับประเทศกัมพูชา สปป.ลาว และประเทศไทย

แต่กระนั้น การท่องเที่ยวก็ก่อให้เกิดผลกระทบมากมายทั้งในด้านที่นำวิกฤตกังวลและด้านที่ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจและความสำเร็จ ในด้านผลกระทบที่เป็นบวกที่มักจะได้รับการกล่าวถึงได้แก่ การสร้างรายได้ การจ้างงาน และการเป็นแหล่งดึงดูดเงินตราต่างประเทศ โอกาสสำหรับการพัฒนาภูมิภาค ชนบท และชุมชน เช่นเดียวกันกับโอกาสที่จะใช้การท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษาประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการอนุรักษ์ แต่เรื่องที่น่าวิตกของการท่องเที่ยวก็มักกล่าวกันถึงความไม่ยั่งยืนของการท่องเที่ยว ความเป็นไปได้ที่จะมีการกระจายรายได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน และผลกระทบทางลบที่มีต่อสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

การท่องเที่ยวเป็นเรื่องที่มีความพิเศษและมีความเป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากภาคเศรษฐกิจอื่น กล่าวคือผลิตภัณฑ์ของการท่องเที่ยวเป็นผลิตภัณฑ์ที่ประกอบขึ้นด้วยสินค้าและบริการที่มีความหลากหลายเป็นจำนวนมาก ประการแรก การท่องเที่ยวพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ชายหาด ภูเขา และอื่น ๆ ซึ่งในส่วนนี้อยู่ในความดูแลของภาครัฐ ประการที่สอง ประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นจากการจัดการของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเท่านั้น หากแต่ยังพึ่งพิงการจัดการด้านสาธารณูปโภค เช่น การจราจรทางอากาศ ภาคพื้นดินและทางน้ำ รวมไปถึงการควบคุมมลภาวะ ประการที่สาม การท่องเที่ยวเจริญเติบโตได้ด้วยทุนทางวัฒนธรรม โดยนักท่องเที่ยวมีแนวโน้มที่จะชื่นชอบสถานที่ท่องเที่ยวที่เปี่ยมด้วย

วัฒนธรรมท้องถิ่นและมีความเป็นเอกลักษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่ซึ่งองค์การยูเนสโกได้ประกาศให้เป็นมรดกโลก และประการสุดท้าย การท่องเที่ยวได้รับประโยชน์จากทุนทางสังคม โดยนักท่องเที่ยวมักจะสนใจเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประเพณีของท้องถิ่น ได้ชื่นชมกิจกรรมที่เกิดจากความร่วมแรงร่วมใจกัน เช่น การเก็บเกี่ยว หรือได้รับการต้อนรับในฐานะแขกของชุมชนผ่านกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ดังนั้นเมื่อการท่องเที่ยวประกอบด้วยลักษณะเช่นนี้แล้ว นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจึงไม่ควรที่จะปล่อยให้การท่องเที่ยวตกอยู่ในการจัดการโดยกลไกตลาดเพียงลำพัง ดังนั้น บทความนี้จะมุ่งที่จะพิจารณาถึงทุนต่าง ๆ ที่ประกอบเข้าเป็นการท่องเที่ยวว่าสมควรจะได้รับการจัดการอย่างไรที่จะทำให้เกิดคุณค่าขึ้นสำหรับการท่องเที่ยว และจะอย่างไรที่จะกระจายคุณค่าที่สร้างขึ้นได้นั้น ไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

บทความนี้จะเริ่มต้นด้วยการสำรวจผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวและการกระจายผลประโยชน์เหล่านั้น ต่อมาจะได้พิจารณาถึงการรับรู้ถึงประโยชน์และต้นทุนจากการท่องเที่ยว อีกทั้งจะได้สำรวจว่าการท่องเที่ยวได้ใช้และนำเอาประโยชน์จากการใช้ทุนทางกายภาพ ทุนทางสังคม และทุนทางวัฒนธรรมอย่างไร หลังจากนั้นจึงจะได้ชี้ให้เห็นว่าจากการที่การท่องเที่ยวได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะค่อนข้างมากทำให้ไม่ควรปล่อยให้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรแต่เพียงฝ่ายเดียว ข้อมูลส่วนใหญ่ในบทความนี้ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่นและชุมชน

รายได้จากการท่องเที่ยวและรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ

ผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดและเป็นรูปธรรมคือรายได้ เงินตราต่างประเทศ รายรับจากภาษี และการจ้างงาน การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมชั้นนำที่สร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้กับประเทศกำลังพัฒนาจำนวนกว่า 69 ประเทศ (Benevides, 2001) รายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศด้อยพัฒนาเมื่อรวมกันแล้วยังมากกว่ารายได้อื่น ๆ ที่มิใช่การส่งออกที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองถึงร้อยละ 39 ในปี พ.ศ. 2541

การท่องเที่ยวเป็นภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รายได้จากการท่องเที่ยวเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้จากการส่งออกและผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้นสำหรับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 สำหรับบางประเทศแล้วเมื่อคำนวณรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นสัดส่วนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้นแล้วพบว่ามีความสำคัญมากกว่าบางประเทศที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นอันดับหนึ่งของภูมิภาคดังกล่าว โดยประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่เห็นได้ชัดว่าพึ่งพิงรายได้จากการท่องเที่ยวมากที่สุดโดยมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้น

ตารางที่ 1 ขนาดของเศรษฐกิจการท่องเที่ยว (บางประเทศ)

แหล่งท่องเที่ยว	จำนวน นักท่องเที่ยว ปี พ.ศ. 2546 (ล้านคน)	รายได้จาก การ ท่องเที่ยว ปี พ.ศ. 2546 (ล้าน ดอลลาร์ สหรัฐ ^๑)	สัดส่วน ของรายได้ จากการ ท่องเที่ยว ต่อ GDP (ร้อยละ)	รายได้จาก การส่งออก ปี พ.ศ. 2546 (พันล้าน ดอลลาร์ สหรัฐ ^๑)	สัดส่วน รายได้ จากการ ท่องเที่ยว ต่อ GDP (ร้อยละ)	สัดส่วน ของ รายได้ จากการ ท่องเที่ยว ต่อรายได้ จากการ ส่งออก (ร้อยละ)
แหล่งท่องเที่ยวระดับโลก						
ฝรั่งเศส	75.00	36,600	2.08	361.87	20.57	10.11
สเปน	52.50	41,700	4.97	159.55	19.03	26.14
สหรัฐอเมริกา	40.40	65,100	0.59	716.41	6.51	9.09
อิตาลี	39.60	31,300	2.13	293.26	19.97	10.67
แหล่งท่องเที่ยวในอาเซียน						
มาเลเซีย	10.58	9,715	9.37	105.00	101.22	9.25
สิงคโปร์	6.13	9,211	10.08	157.85	172.79	5.84
อินโดนีเซีย	4.47	8,169	3.92	63.45	30.41	12.87
ฟิลิปปินส์	1.91	1,523	1.92	34.99	44.13	4.35
แหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง						
ไทย	10.08	7,454	5.20	78.42	54.72	9.51
เวียดนาม ²	2.63	1,560	4.45	16.71	47.64	9.34
กัมพูชา	0.70	346	8.21	1.39	33.07	24.82
สปป. ลาว	0.64	87	4.26	0.36	17.57	24.23
พม่า ²	0.22	99	1.08	2.40	26.32	4.12
แหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ						
เม็กซิโก	18.67	9,457	1.51	164.92	26.34	5.73
ฮ่องกง	15.54	7,384	4.71	224.66	143.39	3.29
อียิปต์	5.75	3,766 ²	5.58	8.98	13.31	41.95
ญี่ปุ่น	5.21	8,812	0.21	449.12	10.46	1.96
อินเดีย	2.73	2,923 ²	0.48	62.95	10.43	4.64

- ที่มา: 1) WTO World Tourism Barometer. Volume 2, No.2, June 2004. [Online] Available http://www.world-tourism.org/facts/barometer/june04/WTOBarom04_2_en.pdf (26 November 2004) (Data as corrected by WTO June 2004)
- 2) PATA Annual Statistical Report 2003.
- 3) http://www.aseansec.org/tour_stat/ (11 October 2004) for Vietnam and Myanmar's tourist arrivals and tourism earning statistics
- 4) **Tourism statistical report year book 2003**, Ministry of Tourism of Cambodia (for tourist arrivals and tourism earning)
- 5) **2003 Statistical Report on Tourism in Laos**, National Tourism Authority of Lao PDR (tourist arrivals and tourism earnings)
- 6) <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>. (24 May 2004)
- 7) <http://ifs.apdi.net/imf/> (17-18 November 2004)
- 8) <http://www.aseansec.org> (26 November 2004) for ASEAN's GDP and export value statistics
- หมายเหตุ ¹ การส่งออกสินค้ารวม (F.O.B.)
- ² สถิติปี พ.ศ. 2545

เรื่องที่น่าสนใจอย่างหนึ่งเรื่องหนึ่งคือการที่รายได้จากการท่องเที่ยวรั่วไหลออกจากประเทศในรูปของค่าตัวเครื่องบินระหว่างประเทศ ค่าลิขสิทธิ์หรือสิทธิในการดำเนินธุรกิจ และค่าจ้างผู้จัดการชาวต่างประเทศรวมไปถึงการใช้ชื่อทางการค้าของต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายที่จ่ายให้กับบริษัทท่องเที่ยว สายการบิน โรงแรม และจากการนำเข้าสินค้าประเภทอาหารและเครื่องดื่ม การรั่วไหลสำหรับการท่องเที่ยวเข้าปรากฏได้ในสามรูปแบบ ดังนี้ รูปแบบแรก การรั่วไหลก่อนการเยี่ยมชม เช่น ค่าตัวโดยสารเครื่องบิน และค่าไรท์ภาคธุรกิจต้องส่งกลับประเทศแม่ เป็นต้น รูปแบบที่สอง การรั่วไหลจากการนำเข้าสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ที่นำมาสนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยว การรั่วไหลส่วนนี้จะวัดได้เมื่อนักท่องเที่ยวได้เดินทางมาถึงยังประเทศเป้าหมายแล้ว และประการที่สาม การรั่วไหลที่มองไม่เห็นจากต้นทุนการการใช้ทรัพยากรและการเสื่อมลงของทรัพยากรเมื่อคิดเสมือนเป็นเงินตราต่างประเทศที่ต้องเสียไป ทั้งนี้การรั่วไหลทางการเงินมักจะมีมูลค่าค่อนข้างมากในประเทศที่มีความสามารถต่ำในการผลิตสินค้าและบริการ

ว่ากันว่าการรั่วไหลที่เป็นตัวเงินในประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 40 ในประเทศอินเดียและร้อยละ 80 ในแถบคาริบเบียน (Sustainable Living อ้างใน http://www.uncpie.org/pc/tourism/sust_tourism/home.htm) ซึ่งตัวเลขนี้อาจจะรวมเอาการรั่วไหลทั้งก่อนการเดินทาง (คือรวมค่าเดินทางระหว่างประเทศ) และระหว่างการเยี่ยมชมไว้แล้ว การศึกษาเดียวกันได้กล่าวว่าการรั่วไหลในประเทศไทยมีมากถึงประมาณร้อยละ 70

การรู้ไหลภายในประเทศสามารถประมาณค่าได้จากบัญชีรายได้ประชาชาติของการ
ท่องเที่ยวซึ่งพบว่าค่าเฉลี่ยในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 40 – 50 (Benevides,
2001) และประมาณร้อยละ 10 – 20 สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาที่
ก้าวหน้า บัญชีรายได้ประชาชาติทางการท่องเที่ยวซึ่งได้จัดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยด้วยความร่วมมือกับการท่องเที่ยวแห่ง
ประเทศไทย ซึ่งแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2547 ได้รายงานว่าสัดส่วนการนำเข้าสินค้าและบริการจาก
ต่างประเทศมายังอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยในปี พ.ศ. 2546 มีค่าประมาณร้อยละ 22 ของ
รายได้จากการท่องเที่ยว ดังนั้น ตัวเลखร้อยละ 70 ที่ได้กล่าวข้างต้นดูเหมือนว่าจะสูงเกินไปแม้ว่าจะ
นำค่าตัวโดยสารเครื่องบินระหว่างประเทศมาคำนวณร่วมด้วยแล้วก็ตาม แต่กระนั้นก็เป็นที่น่า
เสียดายว่าไม่สามารถหาต้นฉบับดั้งเดิมของการคำนวณดังกล่าวได้

การศึกษาของผู้เขียนในเรื่องอุตสาหกรรมโรงแรมและที่พักของประเทศไทยได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการรื้อใหญ่ภายในประเทศโดยการสัมภาษณ์จากผู้ประกอบการพบว่า เมื่อ 50 ปีที่แล้วในยุคที่อุตสาหกรรมโรงแรมและที่พักได้เริ่มต้นขึ้นนั้น ของใช้เกือบทุกรายการในโรงแรมต้องนำเข้าจากต่างประเทศทั้งสิ้น รวมไปถึงเก้าอี้ในภัตตาคาร แต่ในปัจจุบันการนำเข้าของโรงแรมและที่พักจำกัดลงมาเหลือเพียงอาหารที่หุรหราบางประเภท เครื่องดื่ม และรถลิมุซีน (มิ่งสรรพ, นกุล และ อัครพงศ์, 2547) ผู้เขียนได้ทำการประมาณตัวเลขว่าสัดส่วนของอาหารและเครื่องดื่มจากต่างประเทศในโรงแรมระดับสี่และห้าดาวไม่น่าจะเกินกว่าร้อยละ 15 ของยอดขายทั้งหมดหรือคิดเป็นประมาณ 1,500 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2545 โดยค่าสิทธิในการดำเนินธุรกิจและค่าการใช้ซื้อการค้าของต่างประเทศรวมไปถึงค่าการจัดการของโรงแรมชั้นนำจำนวน 42 แห่งในปีเดียวกันมีมูลค่ารวมกันแล้วเพียง 932 ล้านบาทเท่านั้น

ค่าจ้างชาวต่างชาติในอุตสาหกรรมโรงแรมและที่พักรวมกันแล้วมีมูลค่าประมาณ 2,000 ล้านบาท และเมื่อนำเอาค่าจ้างชาวต่างชาติ กำไร ค่าเสื่อมราคา และ ค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหาร และเครื่องดืมจากต่างประเทศมารวมกันแล้วและนำมาเปรียบเทียบกับกำไรประมาณค่ารายได้ของ อุตสาหกรรมที่ต่ำที่สุดจากตัวเลขของกรมสรรพากรซึ่งรายงานว่ามีมูลค่าประมาณ 44,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2545 จะพบว่าสัดส่วนการรั่วไหลของอุตสาหกรรมดังกล่าวมีค่าประมาณร้อยละ 8.6 ซึ่งนับว่าต่ำมาก

การรั่วไหลไปยังต่างประเทศส่วนใหญ่กลับจะพบในการเดินทางท่องเที่ยวขาออก(Outbound) ในปี พ.ศ. 2545 รายจ่ายของคนไทยที่เดินทางไปเที่ยวยังต่างประเทศมีมูลค่าถึง 3,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (WTO Barometer, 2004) ตัวเลขนี้คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 42 ของรายได้จากเงินตราต่างประเทศของไทย ซึ่งทำให้ประเทศไทยเหลือยอดรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศสุทธิเพียง

4,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เท่านั้น ประเทศจีนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการท่องเที่ยวออกที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2545 ประเทศจีนมีรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณ 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่จ่ายออกไปถึง 15,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดังนั้นประเทศจีนจะเหลืออดรายรับสุทธิจากการท่องเที่ยวประมาณ 5,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เท่านั้น

การท่องเที่ยวและมูลค่าเพิ่มในประเทศ

รายได้รวมหรือรายรับรวมไม่ได้เป็นเครื่องวัดมูลค่าที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสร้างขึ้นได้อย่างแท้จริง วิธีการวัดเช่นนี้อาจจะกลับทำให้เกิดการประมาณค่าที่เกินกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะรายได้ที่เกิดขึ้นนั้นรวมเอามูลค่าที่สร้างขึ้นจากอุตสาหกรรมอื่นๆ เข้าไปด้วย วิธีการที่ดีกว่าในการวัดความสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคือการวัดสิ่งที่สร้างขึ้นได้ในรูปของมูลค่าเพิ่ม เพราะรายได้จากการท่องเที่ยวส่วนใหญ่มาจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมเองค่อนข้างมาก กล่าวคือ บริษัทนำเที่ยวได้จ่ายค่าที่พักให้กับโรงแรม และอีกด้านหนึ่งโรงแรมก็จ่ายค่าบริการนำเที่ยวให้กับบริษัทนำเที่ยว ดังนั้น การรวมเอารายได้ทั้งหมดทั้งสองกิจการเข้าไว้ด้วยกันจะทำให้เกิดการนับซ้ำ ซึ่งวิธีการที่จะป้องกันการนับซ้ำคือการวัดด้วยมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศซึ่งใช้วัดขนาดของเศรษฐกิจและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็มีพื้นฐานการคำนวณมาจากมูลค่าเพิ่มเช่นกัน

ความพยายามในการวัดขนาดของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในหลาย ๆ ประเทศได้ใช้บัญชีรายได้ประชาชาติทางการท่องเที่ยว แต่กระนั้นประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่มีข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจากการคำนวณพบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวมีส่วนเป็นร้อยละ 7.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้น แต่หากคำนวณจากมูลค่าเพิ่มแล้วสัดส่วนจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5

อย่างไรก็ตาม มูลค่าเพิ่มที่สร้างขึ้นจากการท่องเที่ยวไม่สามารถเก็บไว้ในประเทศได้ทั้งหมด เพราะดังที่กล่าวมาแล้วในเรื่องของการรั่วไหล ภาคธุรกิจการท่องเที่ยวอาจจะจ้างพนักงานชาวต่างประเทศจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน การบันเทิง หัวหน้าพ่อครัว และอื่น ๆ นอกจากนั้นสถานประกอบการจำนวนหนึ่งอาจจะมีการถือหุ้นโดยชาวต่างชาติซึ่งกำไรอาจถูกส่งกลับไปยังต่างประเทศ อีกทั้งยังมีการนำเข้าเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์การขนส่ง และการซ่อมบำรุง ดังนั้นมูลค่าเพิ่มที่เก็บไว้ในประเทศสำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอาจจะเหลือเพียงเล็กน้อย ดังนั้น เพื่อการตอบคำถามนี้จึงได้ศึกษาในภาคธุรกิจจำนวน 9 สาขาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ (ยกเว้นอุตสาหกรรมการบิน) ซึ่งพบว่ามูลค่าเพิ่มที่เก็บไว้ในประเทศ

ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่มีค่ามากกว่าร้อยละ 90 และบางอุตสาหกรรมมีค่าสูงถึงร้อยละ 99 (ตารางที่ 2) สำหรับรายละเอียดของผลกระทบทางเศรษฐกิจของการท่องเที่ยวที่มีต่อจังหวัดเชียงใหม่สามารถอ่านได้ในกรอบที่ 1

ตารางที่ 2 มูลค่าเพิ่มในประเทศของการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545

อุตสาหกรรมรายสาขา	มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)	สัดส่วนของ มูลค่าเพิ่ม ในประเทศ (ร้อยละ)
โรงแรมและที่พัก (ไม่รวมภัตตาคารและร้านอาหารในโรงแรม)	3,641	93.14
เกสต์เฮาส์ (ไม่รวมภัตตาคารและร้านอาหารในเกสต์เฮาส์)	405	97.00
ภัตตาคารและร้านอาหาร		
ภัตตาคารและร้านอาหาร	3,621	90.57
- บาร์ ไนต์คลับ และร้านอาหารเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์	556	98.36
การท่องเที่ยวทางบก		
- การขนส่งผู้โดยสารระหว่างจังหวัด	10.21	99.40
- การขนส่งผู้โดยสารภายในจังหวัด	196	89.87
- บริการรถเช่าเหมาคัน	71	66.33
บริการสนับสนุนการขนส่ง		
- ปิมน้ำมัน	661	76.85
บริการให้เช่ายานพาหนะ		
- บริการรถเช่าโดยไม่มีคนขับ	71	57.47
- มอเตอร์ไซค์ให้เช่าโดยไม่มีคนขับ	7	88.81
บริการนำเที่ยว	1,615	98.86
บันเทิง กีฬา และบริการสันทนาการ		
- สปา	41	91.34
- สนามกอล์ฟ	110	96.08
รวม	11,005.21	91.64

ที่มา : มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2547.

หมายเหตุ : บางอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องที่ไม่ได้นำมารวมไว้ด้วยเพราะความขาดแคลนข้อมูลหรือเพราะภาคธุรกิจนั้นมีการประกอบการด้วยการจ้างงานตนเองเป็นส่วนใหญ่ และรายได้ของแรงงานของภาคธุรกิจใด ๆ ที่มีการทำสัญญาว่าจ้างเกิดขึ้นนอกจังหวัดเชียงใหม่จะไม่นำมาคำนวณด้วย

กรอบที่ 1 ผลกระทบทางเศรษฐกิจของการท่องเที่ยวต่อจังหวัดเชียงใหม่

เชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีชื่อเสียงที่สุดด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย เชียงใหม่เป็นที่รู้จักดีในเรื่องของธรรมชาติไมตรีและความสงบเยือกเย็นของผู้คนและงานประเพณีทางวัฒนธรรม เช่น ประเพณีสงกรานต์ซึ่งถือว่าเป็นวันขึ้นปีใหม่ของคนไทย ในแต่ละปีจังหวัดเชียงใหม่ได้ให้การต้อนรับนักท่องเที่ยวประมาณ 3 ล้านคนโดยเป็นนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศประมาณครึ่งหนึ่ง ทำให้เชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวอันดับสามรองจากกรุงเทพฯ และภูเก็ตเมื่อวัดด้วยจำนวนนักท่องเที่ยว

จังหวัดเชียงใหม่เป็นเพียงจังหวัดเดียวที่มีการศึกษาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวรายสาขาจำนวน 9 สาขา คือ โรงแรมและที่พัก เกสต์เฮาส์และรีสอร์ท ภัตตาคารและร้านอาหาร สนามกอล์ฟ สปา บริการท่องเที่ยว บริการขนส่งนักท่องเที่ยว บริการรถเช่าและมอเตอร์ไซด์เช่า และปั๊มน้ำมัน ผลการศึกษาพบว่าในปี พ.ศ. 2545 ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่สร้างรายได้ถึง 38,000 ล้านบาท (ประมาณ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และเป็นมูลค่าเพิ่มประมาณ 12,000 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 14 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเบื้องต้น อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของเชียงใหม่ประกอบไปด้วยสถานประกอบการจำนวนประมาณ 8,000 แห่ง และมีการจ้างงานประมาณ 52,000 ตำแหน่ง

ที่มา : มิ่งสรรพและคณะ, 2547

การท่องเที่ยวและการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในอุตสาหกรรม

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าการวัดผลประโยชน์ที่เกิดจากอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ สามารถวัดได้จากมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นการกระจายผลประโยชน์ภายในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงแสดงได้ในรูปของสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มทั้งหมดที่กระจายไปยังแรงงาน เจ้าของทุน และภาครัฐ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3 ซึ่งข้อมูลที่ใช้ได้มาจากงบกำไรขาดทุนของสถานประกอบการกว่า 450 แห่งในจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 และจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ ผู้จัดการ และพนักงานกว่า 500 ราย

รายได้ของภาครัฐมักจะถูกมองข้ามไปว่าเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญที่ประเทศจะได้รับจากการท่องเที่ยว ซึ่งรายได้จากการเก็บภาษีนี้เองที่จะสามารถนำไปช่วยพัฒนาการท่องเที่ยว โดยส่วนใหญ่แล้วรายได้จากภาษีที่ภาครัฐได้รับที่แสดงไว้ในตารางที่ 3 จะเป็นภาษีทางอ้อมซึ่งทำให้เห็นว่า

ภาครัฐได้รับภาษีส่วนใหญ่มาจากอุตสาหกรรมโรงแรมและที่พักในขณะที่ได้รับภาษีเพียงสัดส่วนน้อยจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอื่น ๆ

ตารางที่ 3 การกระจายผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545

อุตสาหกรรมรายสาขา	แรงงาน (%)	เจ้าของทุน (%)	ภาครัฐ (%)	รวมมูลค่าเพิ่ม (%)
โรงแรมและที่พัก	48.60	40.06	11.34	100.00
เกสต์เฮาส์	45.39	52.25	2.36	100.00
โรงแรมและที่พัก (ไม่รวมภัตตาคารและร้านอาหารในโรงแรม)	54.54	34.92	10.54	100.00
เกสต์เฮาส์ (ไม่รวมภัตตาคารและร้านอาหารในเกสต์เฮาส์)	48.28	49.59	2.12	100.00
ภัตตาคารและร้านจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม				
ภัตตาคารและร้านอาหาร	67.76	26.23	6.02	100.00
- บาร์ ไนต์คลับ และร้านจำหน่ายเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์	86.19	13.59	0.22	100.00
การท่องเที่ยวทางบก				
- การขนส่งผู้โดยสารระหว่างจังหวัด	89.77	9.93	0.30	100.00
- การขนส่งผู้โดยสารภายในจังหวัด	8.79	91.17	0.04	100.00
- บริการรถเช่าเหมาคัน	14.81	84.90	0.29	100.00
บริการสนับสนุนการขนส่ง				
- ปิมน้ำมัน	28.94	69.14	1.92	100.00
บริการให้เช่ายานพาหนะ				
- บริการรถเช่าโดยไม่มีคนขับ	1.86	96.99	1.16	100.00
- มอเตอร์ไซด์ให้เช่าโดยไม่มีคนขับ	20.15	79.84	0.01	100.00
บริการนำเที่ยว	39.00	56.77	4.24	100.00
บันเทิง กีฬา และบริการสันทนาการ				
- สปา	41.73	57.71	0.56	100.00
- สนามกอล์ฟ	71.99	27.09	0.92	100.00
รวม	54.67	39.07	6.26	100.00

ที่มา: (1) มิ่งสรรพ และคณะ, 2547.

(2) งบการเงิน ปี พ.ศ. 2545

ข้อสังเกตที่พบในปี พ.ศ. 2545 คือ รายได้ของอุตสาหกรรมโรงแรมและที่พักซึ่งคำนวณโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีขนาดใหญ่กว่าที่ประมาณไว้โดยกรมสรรพากรถึง 8.68 เท่า

และในระดับประเทศยังพบว่ารายได้ของโรงแรมและที่พักที่รายงานโดยกรมสรรพากรยังมีมูลค่าน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของรายได้ที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้รายงานไว้ แต่ลักษณะเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเฉพาะกับประเทศไทยเท่านั้น โดยสาเหตุอาจจะเกิดขึ้นได้จาก ก) การที่ผู้ประกอบการรายงานตัวเลขรายรับที่ต่ำเกินไป ข) การรายงานตัวเลขจำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยที่มากเกินไป เพราะตัวเลขนี้ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนเหมือนกับจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีการเก็บข้อมูลที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง แต่จำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยได้มาจากการประมาณจากกลุ่มตัวอย่าง และ ค) ผลรวมของทั้งข้อสองประการแรก การที่มีการรายงานจำนวนนักท่องเที่ยวท้องถิ่นเกินกว่าความเป็นจริงนั้นอาจจะมีแรงจูงใจมาจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องการได้รับงบประมาณที่มากขึ้นจากภาครัฐและแรงสนับสนุนจากประชาชนเพิ่มขึ้น

จากตารางที่ 3 เมื่อพิจารณาการกระจายผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวภายในอุตสาหกรรมพบว่าในอุตสาหกรรมบริการรถเช่ามีส่วนของผลประโยชน์ที่ตกเป็นของแรงงานที่น้อยที่สุด แต่มีส่วนที่ตกเป็นของเจ้าของทุนที่มากที่สุด เพราะในอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น ในอุตสาหกรรมบันเทิงยามราตรีพบว่ามีส่วนของผลตอบแทนไปยังแรงงานมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะว่าจำนวนเครื่องมือที่จำหน่ายได้นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของพนักงานหญิง อย่างไรก็ตามในตารางดังกล่าวมีข้อที่น่าสังเกตว่าผลตอบแทนที่กล่าวถึงไม่ได้รวมเอาค่าทิปซึ่งเป็นมูลค่าค่อนข้างมากในอุตสาหกรรมโรงแรมและที่พักและอุตสาหกรรมบันเทิงไว้ด้วย ผลตอบแทนสำหรับพนักงานหญิงแม้ว่าจะค่อนข้างสูงแต่อาายุการทำงานของพนักงานเหล่านี้ค่อนข้างสั้น (อ่านได้ที่กรอบที่ 2)

กรอบที่ 2 สวากลางคืน...เมื่อถูกลาภโรย

หญิงผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมบันเทิงยามราตรีในจังหวัดเชียงใหม่ละทิ้งบ้านเกิดมาตั้งแต่เยาว์วัย บางคนลงมาจากพื้นที่สูงจากภาคเหนือ บางคนเดินทางรอนแรมข้ามพรมแดนเข้ามายังประเทศไทย โดยมีแสงสีในเมืองใหญ่และรายได้ที่คาดว่าจะส่งกลับไปให้พ่อแม่เป็นสิ่งจูงใจ เด็กสาวเหล่านี้จะได้ทำงานในหน้าที่ที่แตกต่างกันไปตามลักษณะรูปร่างหน้าตาและความพร้อมของแต่ละคน ซึ่งผู้กำหนดโชคชะตาคือเครือข่ายเอเย่นต์ที่เป็นผู้ชักพาเข้ามา

เด็กหญิงที่ยังอายุน้อยจะถูกฉีดยาฮอร์โมนเพื่อเร่งความเป็นสาวและเริ่มต้นการทำงานเป็นคนใช้ในบ้าน เป็นเด็กล้างจาน หรือเป็นลูกมือในครัว งานกลางคืนครั้งแรกมักจะเริ่มต้นขึ้นที่ร้านอาหารที่มีตู้เพลงคาราโอเกะ เมื่อเด็กสาวเริ่มคุ้นเคยกับงานบริการบ้างแล้ว ก็จะถูกย้ายไปทำงานในสถานบริการนวดแผนโบราณ ในขั้นนี้จะสามารถทำรายได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นประมาณ 12,000 – 18,000 บาทต่อเดือน โดยค่าใช้บริการนวดแผนโบราณครั้งหนึ่งประมาณ 300

บาทต่อสองชั่วโมง เด็กสาวจะได้รับ 100 บาทจากเงินจำนวนนี้ เด็กหน้าใหม่จะได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากลูกค้าและอาจจะมีผู้มาใช้บริการ 4 – 5 ครั้งต่อวัน และจะได้รับเงินพิเศษอีกจำนวนหนึ่งจากการทิป

เมื่อเวลาผ่านไปและเมื่อเด็กสาวไม่ใช่เด็กหน้าใหม่แล้ว รายได้จากการนวดแผนโบราณโดยที่ไม่มีกิจกรรมทางเพศก็เริ่มจะลดลง เอเจนต์จะนำตัวไปยังสถานบริการอาบอบนวด การทำงานนี้จะมีกิจกรรมทางเพศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และสำหรับการให้บริการทางเพศครั้งแรกอาจจะได้รับค่าตอบแทนประมาณ 5,000 – 30,000 บาท หลังจากนั้นก็จะได้รับค่าบริการครั้งละ 1,500 – 3,000 บาท ในขั้นแรกนี้การทำงานจะเรียกว่าสาวไซค์ไลน์ซึ่งจะมีรายได้ดีกว่าสาวนั่งตู้ทั่วไป การทิปอาจจะได้รับมากถึงครั้งละ 500 บาท และสำหรับเด็กสาวที่มีรูปร่างหน้าตาดี อาจจะทำรายได้มากถึง 100,000 บาทต่อเดือน แต่รายได้นี้เป็นเพียงตัวเลขเท่านั้นเพราะหญิงผู้ให้บริการไม่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ เพราะรายได้จะถูกเก็บไว้โดยเอเจนต์ หญิงบริการจะได้รับอนุญาตให้ใช้เงินจำนวนหนึ่งเท่านั้นเพื่อส่งกลับบ้านหรือใช้จ่ายตามความจำเป็น ผลก็คือเด็กเป็นพนักงานและเอเจนต์เป็นคนเก็บเงิน

เรื่องที่น่าเศร้าใจคือช่วงเวลาที่สามารถทำเงินได้มากกลับสั้นนัก เพียงสองเดือนหลังจากขายบริการทางเพศครั้งแรก เด็กสาวจะถูกส่งต่อไปยังสถานบริการอาบอบนวดแห่งใหม่เพื่อการยอมให้กลายเป็นสาวหน้าใหม่ของที่นั่น กระบวนการนี้เรียกว่าการข้อมแมว

ในอีกสองหรือสามปีถัดไปเป็นช่วงเวลาสำคัญของชีวิตของหญิงบริการเหล่านี้ บางคนโชคดีที่ได้สามีหรือมีครอบครัว แต่คนที่ไม่มีโชคเช่นนั้นจะต้องพบกับชีวิตที่ตกต่ำลง หญิงบริการที่มีอายุมากขึ้นจะได้รับค่าบริการเพียง 300 บาทจากค่าใช้บริการครั้งละ 900 บาท และรายได้ต่อเดือนลดลงอย่างรวดเร็วเหลือเพียง 9,000 บาทหรืออาจจะลดลงกว่านั้นอีกจนเหลือระหว่าง 3,000 - 5,000 บาท

หลังจากนั้นไม่นาน ผู้ที่มีอายุมากขึ้นก็จะหายไปทีละราย ๆ ตามเส้นทางของความหายนะ เพราะความกดดันในการหารายได้ทำให้ไม่สามารถต่อรองกับแขกให้มีกิจกรรมทางเพศอย่างปลอดภัยได้ ซึ่งในปัจจุบันเชื้อไวรัสเอชไอวี/เอดส์ เป็นความเสี่ยงสูงสุดอย่างหนึ่งสำหรับงานบริการกลางคืน แต่ก็จะมีเด็กสาวหน้าใหม่ ๆ ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามา มันจึงเป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจว่าธุรกิจที่ใช้ชีวิตมนุษย์เป็นเครื่องหาเงินเช่นนี้ยังได้รับการอนุญาตให้เปิดอย่างรุ่งเรืองอยู่ได้อย่างไรและผู้ประกอบการบางรายก็ถึงกับได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้มีหน้ามีตาอยู่ในสังคม

ที่มา : การสัมภาษณ์โดยคมสัน สุริยะ และมิ่งสรรพ ขาวสอาด

ในอุตสาหกรรมสนามกอล์ฟพบว่าการทำงานที่มากที่สุดคือแคดดี้ ในจังหวัดเชียงใหม่มีสนามกอล์ฟจำนวน 6 แห่งแต่มีการจ้างงานแคดดี้ถึง 600 คน ในการออกรอบครั้งหนึ่งนักท่งเที่ยวที่มีฐานะดีคนหนึ่งอาจจะจ้างแคดดี้ถึง 4 คนในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ คนหนึ่งสำหรับการถือถุงกอล์ฟ อีกคนสำหรับยกเก้าอี้ อีกคนสำหรับการถือเครื่องดื่ม และคนสุดท้ายถือร่มคันใหญ่ แคดดี้ทั้งหมดเป็นผู้หญิง เมื่อหญิงเหล่านี้มีอายุที่มากขึ้น น้ำหนักของถุงกอล์ฟกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่คนในอาชีพนี้ต้องเผชิญ (อ่านได้ในกรอบที่ 3)

กรอบที่ 3 แคดดี้ สาวกลางแดด

ผู้หญิงไทยโดยปกติไม่ค่อยชอบแสงแดดเพราะรักที่จะมีผิวหน้าที่ขาวใสมากกว่า แต่กับสาวแคดดี้แล้ววันที่มีแสงแดดหมายถึงวันที่ทำเงิน

แคดดี้ในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะมีอายุอยู่ในช่วงวัยกลางคน บางคนอายุ 60 ปีแล้ว สำหรับสาวอายุน้อยที่พยายามมาเป็นแคดดี้มักจะอยู่ได้ไม่นานเพราะงานแคดดี้เป็นงานหนัก แม้ว่าแคดดี้จะเป็นแรงงานจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งของพนักงานของสนามกอล์ฟแต่กลับก็ไม่ได้รับ

ค่าตอบแทนในรูปของเงินเดือน โดยค่าตอบแทนที่จะได้คิดเป็นรอบ รอบละประมาณ 150 บาท ต่อการเล่น 18 หลุม รวมกับค่าทิปอีกประมาณ 100 บาท ต่อ 9 หลุม ในเดือนที่มีแสงแดดดีแคดดี้จะได้รับค่าตอบแทนประมาณ 9,000 – 10,000 บาท แคดดี้มักจะป่วยเพราะสภาพอากาศที่แปรปรวนแต่ก็ต้องฝืนทนมาทำงานเพราะชีวิตยังต้องดำเนินต่อไป

แคดดี้จะเรียกลูกค้าว่า “นาย” ชะตากรรมในแต่ละวันของแคดดี้ขึ้นอยู่กับนาย ถ้านายชนะการแข่งขันในวันนั้น แคดดี้ก็จะได้รับค่าทิปเป็นจำนวนมาก แต่ถ้านายเสียท่า แคดดี้จะถูกค่าทอและเป็นที่รองรับอารมณ์เกรี้ยวกราดของนาย

ดังนั้น สำหรับหญิงเหล่านี้แล้ว ชีวิตจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ไม่ว่าฝนจะตกหรือแดดจะออกก็ตาม

ที่มา : คมสัน สุริยะ และ กุสุมาลย์ วรงค์สุริตติ, 2547

การรับรู้ (Perception) ถึงผลประโยชน์และต้นทุนของการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ที่มีใช้เงินตรา เช่น เกียรติภูมิ การศึกษา และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การท่องเที่ยวชุมชนเป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับชุมชนที่จะพัฒนาเครือข่ายและติดต่อสัมพันธ์กับโลกภายนอก

สำหรับการตัดสินใจทางการเมืองแล้ว ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ประชาชนรับรู้และเข้าใจ มักจะมีความสำคัญมากกว่าต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริง แต่กระนั้นตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ข้อมูลเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริงยังคงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องเปิดเผย ถ้าหากว่าต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดจากการรับรู้กับที่เกิดขึ้นจริงมีความแตกต่างกันมากก็ควรต้องมีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่สังคม อย่างไรก็ตามสำหรับเรื่องที่ไม่สามารถวัดออกมาได้ เช่น ต้นทุนทางสังคม และผลกระทบทางวัฒนธรรมนั้นมักจะพบว่าผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดจากการรับรู้ น่าจะใกล้เคียงกับที่เกิดขึ้นจริง

ในประเทศไทย ก่อนที่จะมีการวางแผนแม่บทการท่องเที่ยวแห่งชาติได้มีการศึกษาที่พยายามจะประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการท่องเที่ยวที่ประชาชนรับรู้ โดยได้สัมภาษณ์ชาวไทยจำนวน 3,319 คน (มิ่งสรรพ และคณะ, 2544) ผู้ตอบส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 80) เชื่อว่าการท่องเที่ยวมีประโยชน์สุทธิเป็นบวก หลังจากที่ได้พิจารณาทั้งประโยชน์และต้นทุนของการท่องเที่ยวแล้ว (ตารางที่ 4 และ 5) และรัฐบาลควรที่จะให้การสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวต่อไป (รูปที่ 1) สิ่งที่น่าสนใจมากที่สุดที่พบจากการศึกษาคือผลประโยชน์อันดับหนึ่งจากการท่องเที่ยวคือความภาคภูมิใจไม่ใช่เรื่องเงินตรา จากคำถามที่ว่าอะไรน่าจะเป็นผลประโยชน์หลักจากการส่งเสริมการท่องเที่ยว ร้อยละ 98 ตอบว่าการได้เผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศไทยออกไปให้ทั่วโลกได้รู้จัก ลำดับต่อมาร้อยละ 96 รู้สึกภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทยและความเป็นไทย และรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นผลประโยชน์ที่ตามมาเป็นอันดับที่สาม ผลการศึกษานี้ค่อนข้างขัดแย้งกับความเชื่อของนักการเมืองและข้าราชการที่มักจะอ้างการสร้างรายได้และเงินตราต่างประเทศว่าเป็นผลประโยชน์อันดับหนึ่งจากการท่องเที่ยว ส่วนผลประโยชน์ที่มาเป็นอันดับสุดท้ายจากการศึกษา ได้แก่ การเกิดรายได้และการจ้างงานของคนไทยเพิ่มขึ้น การกระจายรายได้ไปยังหัวเมืองต่างจังหวัด และการกระจายรายได้ไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อยของชุมชน

ในด้านต้นทุนของการท่องเที่ยว ผลการศึกษาพบว่าการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวไปยังคนรวยเป็นเรื่องที่ผู้ตอบจำนวนร้อยละ 77 เชื่อว่าเป็นผลกระทบที่สำคัญที่สุด การท่องเที่ยวยังถูกมองว่าเป็นการสร้างค่านิยมให้คนเห็นแก่เงิน และมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ตอบรู้สึกว่าการท่องเที่ยวส่งผลกระทบทางลบในเรื่องการค้าบริการทางเพศและการชักพาอาชญากรข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทย นอกจากนั้นยังมีความห่วงใยในความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมรวมถึงการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นที่น่าแปลกใจว่าผู้ตอบเพียงหนึ่งในสี่ที่รู้สึว่าการท่องเที่ยวทำลายวัฒนธรรมท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้ว่าต้นทุนของการท่องเที่ยวจะเป็นนามธรรม และเพิ่มพูนสะสมขึ้นได้เรื่อย ๆ อีกทั้งอาจจะมีการกระจายอย่างไม่เท่าเทียมกัน แต่ต้นทุนของการท่องเที่ยวก็สามารถประมาณค่าออกมาได้โดยการรับรู้ของสังคม

ตารางที่ 4 การรับรู้ประโยชน์จากการท่องเที่ยว

(ร้อยละของผู้ตอบ)

ประโยชน์จากการท่องเที่ยว	ระดับผลกระทบ			
	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มีผล
1. เผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศ	77.3	21.2	1.4	0.1
2. เกิดความภูมิใจในวัฒนธรรมและความเป็นไทย	71.4	24.9	3.1	0.6
3. เกิดรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ	57.1	39.7	2.5	0.6
4. มีการปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้ดีขึ้น	50.4	41.7	7.1	0.8
5. มีการพัฒนารูปแบบของการท่องเที่ยวให้หลากหลายขึ้น	47.5	41.6	9.5	1.3
6. เกิดการกระจายรายได้ไปยังหัวเมืองต่างจังหวัด	38.8	47.7	12.3	1.1
7. เกิดรายได้และการจ้างงานของคนไทยเพิ่มขึ้น	32.5	52.6	12.6	2.3
8. เกิดการกระจายรายได้ไปยังผู้มีรายได้น้อย	18.9	47.0	28.7	5.4

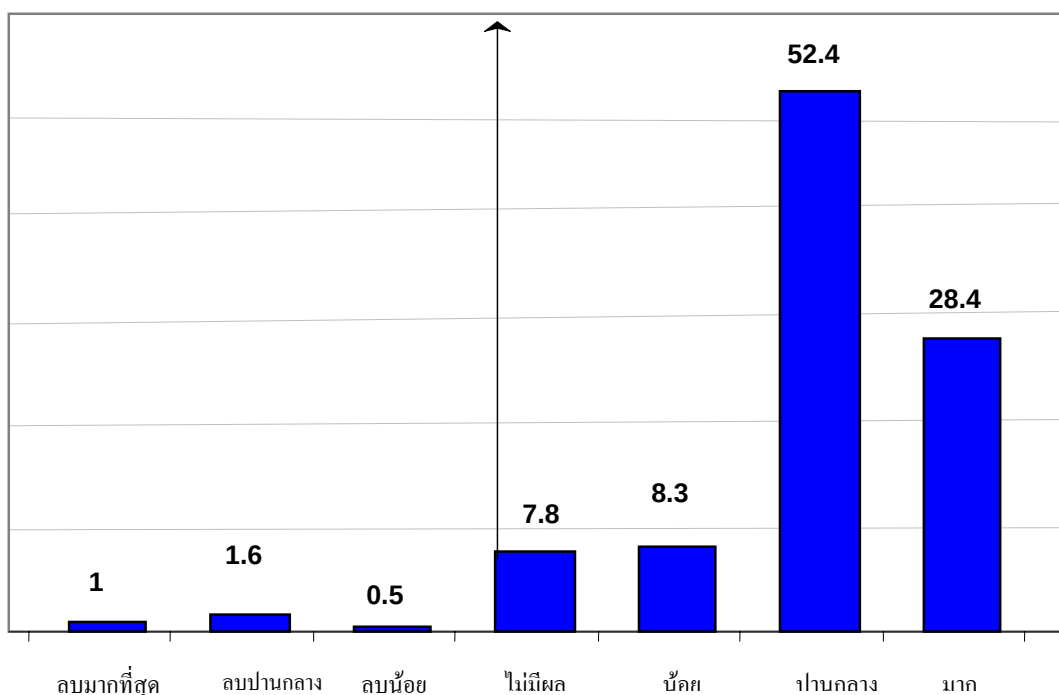
ที่มา : มิ่งสรรพ และคณะ 2543. (จำนวนผู้ตอบ 3,319 ราย)

ตารางที่ 5 การรับรู้ต้นทุนของการท่องเที่ยว

(ร้อยละของผู้ตอบ)

ต้นทุนของการท่องเที่ยว	ผลกระทบ			
	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มีผล
1. เป็นการกระจายรายได้ให้คนรวยมากขึ้น	33.3	44.5	15.5	6.7
2. สร้างค่านิยมให้คนเห็นแก่เงิน	29.9	35.3	23.6	11.2
3. เกิดภาพลักษณ์ในทางลบหากไม่มีความพร้อมในการรองรับนักท่องเที่ยว	29.0	37.6	24.7	8.7
4. ส่งเสริมกิจกรรมการค้าประเวณี	25.8	32.2	26.9	15.2
5. ชักจูงให้เกิดปัญหาสุขภาพจิตมากขึ้น	23.6	30.8	31.4	14.2
6. นำพาอาชญากรข้ามชาติมาประเทศไทย	20.7	35.6	33.9	9.7
7. ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17.2	40.2	30.5	12.2
8. เกิดการแย่งชิงการใช้ถนน น้ำ และไฟฟ้ามากขึ้น	17.2	28.8	29.8	24.2
9. สูญเสียค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์เกินความจำเป็น	10.3	37.8	33.7	18.2
10. ทำลายวัฒนธรรมท้องถิ่น	6.5	26.3	39.7	27.4

ที่มา : มิ่งสรรพ และคณะ 2543. (จำนวนผู้ตอบ 3,319 ราย)



รูปที่ 1 การรับรู้ประโยชน์สุทธิจากการท่องเที่ยวในประเทศไทย (ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง)

หลังจากที่พิจารณาทั้งผลประโยชน์และต้นทุนจากการท่องเที่ยวแล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามได้ชี้แจงน้ำหนักทั้งด้านผลประโยชน์และต้นทุน จากนั้นจึงประเมินผลประโยชน์สุทธิของการท่องเที่ยว คำตอบที่ได้รับนั้นเป็นไปในทางบวกอย่างท่วมท้น (รูปที่ 1) โดยมีถึงร้อยละ 28 ที่คิดว่าการท่องเที่ยวให้ผลประโยชน์สุทธิในเชิงบวกเป็นอย่างมาก ร้อยละ 52 คิดว่าผลประโยชน์สุทธิเป็นบวกระดับปานกลาง แต่มีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้นที่คิดว่าผลประโยชน์สุทธิจากการท่องเที่ยวเป็นลบ

การกระจายรายได้จากการท่องเที่ยว

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รู้สึว่าการท่องเที่ยวทำให้คนรวยยิ่งรวยขึ้น ซึ่งถ้าเป็นความจริงเช่นนั้นแล้วก็จะทำให้การกระจายรายได้จะยิ่งเลวลง สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ทำการสำรวจสถานการณ์โดยการวิเคราะห์การกระจายรายได้ในระดับชุมชน โดยใช้กรณีศึกษาในหมู่บ้านที่มีการท่องเที่ยวชุมชนจำนวนสามกรณีศึกษา

กรณีศึกษาแรกประกอบด้วยหมู่บ้านของชาวเขาเผ่าม้งสองแห่งซึ่งมีขนาดเท่ากันและตั้งอยู่ใกล้เคียงกันในจังหวัดเชียงใหม่ (มิ่งสรรพ และคณะ, 2547) โดยหมู่บ้านหนึ่งเปิดให้บริการ

พิพิธภัณฑสถานเล็ก และให้บริการเกสต์เฮาส์ด้วย ในขณะที่อีกหมู่บ้านหนึ่งไม่ได้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวแต่อย่างใด ทั้งสองหมู่บ้านทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก วิธีการศึกษาการกระจายรายได้ได้ใช้สัมประสิทธิ์จินีและดัชนีเชอร์ล็อก ซึ่งทั้งสองวิธีได้ให้ผลที่สอดคล้องกันว่าการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวมีความไม่เท่าเทียมกันมากกว่าการกระจายรายได้ในภาคเกษตร หากไม่มีการท่องเที่ยวแล้วการกระจายรายได้ของหมู่บ้านที่เปิดพิพิธภัณฑสถานจะดีกว่าอีกหมู่บ้านหนึ่งที่ไม่มีการท่องเที่ยว แต่เมื่อรวมรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าไปในรายได้ทั้งหมดแล้ว รูปแบบของการกระจายรายได้ของหมู่บ้านนี้ที่มีการท่องเที่ยวกลับเลวลง เหตุผลก็คือสัดส่วนของรายได้ส่วนหนึ่งมาจากการขายของที่ระลึก ผู้ที่มีทุนมากกว่าจึงสามารถลงทุนได้มากกว่าในการผลิต ซึ่งรวมไปถึงการซื้อผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปมาจากตลาดแล้วนำมาจำหน่ายต่อให้กับนักท่องเที่ยว

กรณีศึกษาที่สองได้ทำการศึกษาในหมู่บ้านในภาคเหนือ คือ บ้านแม่กำปอง ซึ่งได้รับรางวัลชนะเลิศประเภทการท่องเที่ยวชุมชนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หมู่บ้านนี้ทำรายได้จากการท่องเที่ยวได้เป็นจำนวนมาก ผลการศึกษาก็ยังยืนยันว่ารายได้จากการท่องเที่ยวยังคงมีการกระจายอย่างไม่เท่าเทียมกันมากกว่ารายได้จากภาคเกษตร แต่มีการกระจายที่เท่าเทียมกันมากกว่ารายได้จากนอกภาคเกษตรอื่น ๆ

กรณีศึกษาที่สามได้ทำการศึกษาในกลุ่มอนุรักษ์บ้านทรงไทยที่จังหวัดสมุทรปราการ หมู่บ้านแห่งนี้ประสบความสำเร็จมากที่สุดและมีชื่อเสียงมากที่สุดในเรื่องการจัดการท่องเที่ยวชุมชนเมื่อตัดสินด้วยจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2546 ทางหมู่บ้านมีรายได้มากกว่า 1.6 ล้านบาทจากการท่องเที่ยว ในกรณีศึกษานี้ได้ทำการสำรวจเฉพาะชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเท่านั้น และผลการศึกษาก็ยืนยันออกมาเช่นเดิมว่าการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวมีความไม่เท่าเทียมกัน จากนั้นเมื่อแบ่งชาวบ้านออกเป็น 5 กลุ่มตามชั้นรายได้ปรากฏว่าชาวบ้านที่อยู่ในชั้นที่มีรายได้มากที่สุด (กล่าวคือ ร้อยละ 25 แรก) ได้รับรายได้ถึงร้อยละ 76 จากรายได้ของการท่องเที่ยวทั้งหมด

โดยสรุปแล้วจากกรณีศึกษาต่าง ๆ พบว่าการท่องเที่ยวสามารถสร้างโอกาสที่ทำให้เกิดรายได้ที่มากขึ้นและสามารถกระจายรายได้จากเมืองไปสู่ชนบทได้ แต่ภายในชุมชนเองแล้วการท่องเที่ยวจะทำให้การกระจายรายได้กลับไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นเมื่อเทียบกับรูปแบบการดำรงชีพด้วยการเกษตร เหตุผลก็คือการท่องเที่ยวต้องใช้เวลาลงทุนสำหรับการผลิตสินค้าหัตถกรรม การตกแต่งบ้านเพื่อให้เป็นบ้านพักสำหรับนักท่องเที่ยว สำหรับการซื้อเตียงและการจัดหาที่นอนหมอนมุ้ง รวมทั้งการหาเรือหางมาให้บริการแก่นักท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้นสมาชิกของชุมชนที่มีฐานะยากจนกว่าจึงได้ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางและมัคคุเทศก์ซึ่งช่วยทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นจากที่เป็นอยู่เดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

การท่องเที่ยวและทุนทางสังคม

ทุนทางสังคมมีความหมายอย่างแคบว่าเป็นระบบความสัมพันธ์ บรรทัดฐาน และ เครือข่าย ซึ่งก่อให้เกิดกิจกรรมร่วมกันที่จะสร้างคุณค่า โดยคุณค่าที่สร้างขึ้นนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราแต่อาจเป็นความมั่นคง สันติภาพ และความสุข ทุนทางสังคมเป็นนามธรรมแต่สามารถสะท้อนให้เห็นในรูปพิธีกรรมทางศาสนา และพิธีต่าง ๆ รวมไปถึงสิ่งที่เป็นรูปธรรม เช่น วัด ระบบชลประทาน และการจัดการชลประทาน ในขณะที่วัดโดยตัวเองแล้วเป็นเพียงสาธารณูปโภคทางสังคม แต่การจรดโลงพระพุทธรูปศาสนาโดยการทำนุบำรุงวัดถือเป็นทุนสังคม ทุนทางสังคมในความหมายอย่างกว้างจะรวมไปถึงความรู้ของสังคมและภูมิปัญญาของบรรพบุรุษที่สืบทอดกันมา แต่ในบทความนี้ขอจำกัดความหมายของคำว่าทุนทางสังคมไว้เฉพาะเรื่องของการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม ส่วนคำว่าทุนทางวัฒนธรรมไม่จำเป็นต้องมีกิจกรรมร่วมกันในสังคม เช่น ชุดแต่งกายของชาวเขาเผ่าม้งเป็นทุนทางวัฒนธรรม ซึ่งบุคคลหนึ่ง ๆ สามารถใช้ประโยชน์จากเครื่องแต่งกายนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล แต่ประเพณีบุญบั้งไฟเป็นตัวอย่างของทุนทางสังคมเพราะคน ๆ เดียวไม่สามารถก่อให้เกิดงานประเพณีดังกล่าวขึ้นได้ นอกจากนั้น วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในปัจจุบันก็ยังสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นทุนทางวัฒนธรรมที่ผ่านการสะสมมานับพัน ๆ ปี

ประเด็นเรื่องทุนทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวก็คือ การท่องเที่ยวดูเหมือนจะใช้ทุนทางสังคมอย่างเสรีและทำกำไรจากทุนทางสังคมได้โดยตอบแทนคืนให้ค่อนข้างน้อย ในจังหวัดเชียงใหม่ งานประเพณีไม้ดอกไม้ประดับจัดขึ้นทุก ๆ เดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี งานดังกล่าวแต่เดิมไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมเลย แต่เป็นการจัดประกวดดอกไม้และการตกแต่งพืชพันธุ์ไม้ โดยมีขบวนรถบุปผชาติประมาณ 20 คันที่ตกแต่งประดับประดาดอกไม้อย่างงดงามเป็นจุดเด่นของงาน ผู้ให้การสนับสนุนรถบุปผชาติแต่ละคันก็คือหน่วยงานภาครัฐจากอำเภอต่าง ๆ และสถานประกอบการธุรกิจต่าง ๆ นอกจากขบวนรถบุปผชาติแล้ว ในงานยังมีนักเรียนนักศึกษาชาวบ้าน และกลุ่มเยาวชนร่วมเป็นอาสาสมัครเดินพาเหรดในขบวนอีกด้วย งานดังกล่าวได้กลายมาเป็นงานที่ได้รับความนิยมอย่างมากในด้านการท่องเที่ยวของเชียงใหม่ โรงแรมและเกสต์เฮาส์หรือแม้แต่ที่พักในวัดก็ถูกจองเต็มทั้งหมดในช่วงเวลาดังกล่าวของทุกปี การศึกษาในปี พ.ศ. 2535 พบว่าจังหวัดเชียงใหม่มีรายได้มากขึ้นถึงร้อยละ 40 (เพียงจันทร์, 2535) และยังพบว่าสมาคมโรงแรมได้ให้การสนับสนุนรถบุปผชาติด้วยหนึ่งคัน การสำรวจถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการจัดงานดังกล่าวพบว่ากิจการธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น โรงแรม และธุรกิจการขนส่ง ได้รับประโยชน์มากถึงร้อยละ 40 จากรายได้ทั้งหมด อุตสาหกรรมโรงแรมได้รับรายได้ 75 บาทจากการ

ลงทุนทุก ๆ 1 บาทสำหรับการสนับสนุนรณูปโภคชาติ และเมื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้นำเสนอผลการศึกษาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์รายใหญ่มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการจัดงานปีต่อไป แต่ก็ปรากฏว่าไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร

การท่องเที่ยวระดับชุมชนประสบความสำเร็จได้เพราะพึ่งพิงทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง การท่องเที่ยวระดับชุมชนไม่สามารถจัดขึ้นได้โดยปราศจากความร่วมมือของสมาชิกชุมชนเพราะการท่องเที่ยวประเภทนี้ต้องอาศัยการขยววิถีชีวิตและวัฒนธรรมประเพณี ความขัดแย้งทางสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อทรัพยากรที่โดยปกติจะรักษาไว้เป็นของส่วนรวมถูกปันไปใช้สำหรับการท่องเที่ยวซึ่งมีผู้ได้รับผลประโยชน์เพียงกลุ่มหนึ่ง เช่น ลานวัดที่เคยเป็นสนามเด็กเล่นถูกปรับให้เป็นลานจอดรถ เป็นต้น แม้ว่าผู้นำชุมชนเป็นกุญแจสำคัญสำหรับความสำเร็จของการท่องเที่ยวระดับชุมชน แต่ความยั่งยืนของการท่องเที่ยวระดับชุมชนขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการให้ผลตอบแทนจากการท่องเที่ยวที่ย้อนกลับคืนมาสู่สมาชิกของชุมชน แต่ก็พบว่าโดยมากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของชุมชนมักจะเป็นญาติพี่น้องหรือเพื่อนสนิทของผู้นำชุมชน (Kanang, 2004)

เนื่องจากการท่องเที่ยวพึ่งพาทุนทางสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทำไมส่วนหนึ่งจากการท่องเที่ยวควรที่จะนำไปใช้บำรุงรักษาทุนทางสังคม จากการศึกษาต่าง ๆ ของผู้เขียนดูเหมือนว่าจะยังไม่พบสิ่งเหล่านี้มากนัก เหตุผลหนึ่งคือชุมชนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวไม่ได้มีกำไรมากนัก ชุมชนท่องเที่ยวบางแห่งก็กำลังอยู่ระหว่างการชำระหนี้ บางหมู่บ้านได้ใช้กำไรในส่วนนี้ทำการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ และการบำรุงรักษาถนนในท้องถิ่น แต่ก็ยังมีเงินไม่มากพอที่จะใช้จ่ายสำหรับพัฒนาทุนทางสังคมให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

การท่องเที่ยวอาจกระตุ้นให้เกิดทุนทางสังคมได้เช่นกัน กรณีศึกษาหนึ่งในด้านการพัฒนาของชุมชนชาวไตในสิบสองปันนา มณฑลยูนนาน ประเทศจีน ได้ชี้ว่าการท่องเที่ยวได้กระตุ้นให้ชาวไตตระหนักถึงความสำคัญของวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนและได้ก่อให้เกิดเอกลักษณ์ของสังคม การอยู่ร่วมกันอย่างเชื่อมั่นในสภาพแวดล้อมที่ประกอบด้วยวัฒนธรรมที่หลากหลาย (Luo and Ma, 2004)

การท่องเที่ยวและทุนทางวัฒนธรรม

งานวิจัยด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมส่วนใหญ่มักจะเน้นหนักถึงผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของคุณค่าทางวัฒนธรรมดั้งเดิมและบรรทัดฐานของสังคม ผ่าน

กระบวนการปรุงแต่งให้เกิดความหลงใหลไปตามลัทธิบริโภคนิยม (Pleumarom, 2004) การศึกษาหนึ่งในหมู่บ้านของชาวม้งในเมืองซาปา ประเทศเวียดนาม พบว่าการมีส่วนร่วมของสตรีในกิจกรรมการท่องเที่ยวช่วยให้ครอบครัวมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำมาซึ่งความเท่าเทียมกันของหญิงและชายมากยิ่งขึ้น (Huu, 2004) การตัดสินใจสำคัญ ๆ ในครอบครัวจะมีส่วนร่วมมาจากทั้งฝ่ายหญิงและชาย เนื่องจากฝ่ายหญิงก็สามารถหาเงินให้ครอบครัวได้ด้วย แต่การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทำให้ฝ่ายหญิงต้องปลีกเวลาออกจากกิจกรรมการเลี้ยงดูบุตรซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของสิ่งที่มีถือเป็นคุณค่าทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคม ยังมีงานวิจัยอื่น ๆ ที่เสนอผลการศึกษาทั้งทางบวกและลบของการท่องเที่ยวที่มีต่อสังคมและวัฒนธรรมในลักษณะเช่นนี้

วัฒนธรรมเป็นแม่เหล็กดึงดูดการท่องเที่ยว ประเทศส่วนใหญ่จึงใช้วัฒนธรรมเป็นจุดขาย ยกตัวอย่างเช่นประเทศมาเลเซียใช้จุดแข็งที่เป็นประเทศซึ่งประกอบด้วยหลายชนชาติในการโฆษณาว่าเป็น“เอเชียที่แท้จริง” ประเด็นถกเถียงหลักเกี่ยวกับการใช้การท่องเที่ยวเป็นจุดขายมีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก การท่องเที่ยวนำพฤติกรรมและรูปแบบการบริโภคต่างถิ่นต่างชนเผ่าที่ไม่เหมาะสมเข้ามาในชุมชน หญิงสาวหรือแม้แต่เด็กอาจจะถูกล่อลวงโดยความสวยงามของสินค้าอุปโภคและยาเสพติดให้เข้าไปสู่การท่องเที่ยวทางเพศ งานฟูลมูนปาร์ตี้ที่มีการนุ่งน้อยห่มน้อยท่ามกลางแสงจันทร์และการจัดงานปาร์ตี้ที่เข้ายวนทางเพศบนชายหาดทำให้เกิดความวิตกและความสับสนในเรื่องบรรทัดฐานเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชายและหญิง อย่างไรก็ตามในยุคของเทคโนโลยีการสื่อสาร และภายใต้กระแสของโลกาภิวัตน์ การที่จะแยกเอาผลกระทบทางวัฒนธรรมจากการท่องเที่ยวออกจากผลกระทบจากการค้าและสื่อหรือแม้แต่จากการศึกษาของชาติตะวันตกเป็นเรื่องยาก การสื่อสารมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโทรทัศน์ และเครื่องมือสื่อสารที่ไร้พรมแดนและทันต่อเหตุการณ์อย่างเช่น อินเทอร์เน็ต อาจจะมีอิทธิพลมากกว่าการท่องเที่ยวเสียอีก และสำหรับเรื่องของการจัดปาร์ตี้ที่ส่อไปในเรื่องทางเพศท่ามกลางแสงจันทร์นั้น ผู้ที่ควรจะถูกตำหนิคือภาครัฐที่ดูแลท้องถิ่นนั้นและชุมชนท้องถิ่นที่ปล่อยให้มีการจัดกิจกรรมเช่นนั้นมากกว่าที่จะกล่าวโทษการท่องเที่ยวแต่เพียงฝ่ายเดียว

ข้อโต้แย้งประการที่สองคือการใช้ประโยชน์วัฒนธรรมโดยก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนหรือการบิดเบือนหรือการลบหลู่วัฒนธรรมนั้น ทูทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นอาจจะถูกใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดจนทำให้ได้ไม่คุ้มเสีย ผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จำกัดเฉพาะเรื่องทางเศรษฐกิจแต่หากยังกระทบไปถึงจิตใจอีกด้วย การประท้วงในปี พ.ศ. 2547 ของสังฆสมาคมและกลุ่มประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ที่ต่อต้านการใช้สถาปัตยกรรมของวัดและศิลปะเชิงพุทธศาสนาสำหรับการตกแต่งโรงแรมระดับห้าดาวแห่งหนึ่งเป็นตัวอย่างหนึ่งของเรื่องนี้ เครื่องใช้ที่ได้รับความนิยมซึ่งจะใช้ในพิธีพุทธาภิเษกถูกนำมาตกแต่งสถานที่ของโรงแรมหรือใช้ตกแต่งอย่างไม่เหมาะสมกับสถานะ

ของการเป็นสิ่งที่ควรต้องได้รับการบูชา สถาปัตยกรรมของวัดซึ่งโดยปกติจะไม่ให้ใช้ในส่วนที่อยู่อาศัยก็สามารถพบเห็นได้ที่ล็อบบี้ของโรงแรม ดุจซึ่งเป็นธงที่ใช้ในการถวายเป็นพระพุทธรูปาก็ถูกนำมาตกแต่งหน้าร้านอาหาร นอกจากนั้นทางโรงแรมยังได้มุ่งจำลอง(เท่าของจริง) ชุมประตู่และวิหารที่วิจิตรพิสดาร เช่น วัดที่มีความวิจิตรงดงาม แม้แต่รายละเอียดต่าง ๆ เช่น ต้นไม้ที่เป็นฉากหลังและร่องรอยความเสียหายของสิ่งปลูกสร้างก็ยังถูกเลียนแบบมาได้อย่างคล้ายคลึง ชาวบ้านจากท้องถิ่นที่สิ่งปลูกสร้างอยู่ดั้งเดิมคงกล่าวถึงอยู่ต่างเสียใจที่การลอกเลียนได้ทำลายโอกาสที่สิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมจะได้รับการคัดเลือกให้เป็นมรดกโลกโดยองค์การยูเนสโก เพราะสิ่งก่อสร้างเดิมมิได้เป็นหนึ่งเดียว (unique) ของโลกอีกต่อไป ชุมชนดังกล่าวยังวิตกว่าสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ที่อาจจะไม่เหมาะสมเพราะจะใช้สำหรับการจัดกิจกรรมรื่นเริงและกิจกรรมนันทนาการนานาชาติ เช่น การดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือการเดินร่ำต่อหน้าพระพุทธรูป นอกจากนั้นการที่มัสตูปัตถกรรมอันงดงามจำนวนมากรวมกันอยู่ในที่แห่งเดียวอาจจะทำให้สถานที่ดั้งเดิมไม่ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเพราะเมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางมาที่โรงแรมและได้เห็นสถาปัตยกรรมทั้งหมดแล้วก็จะเดินทางกลับโดยไม่ได้อะไรไปแวะชมสถานที่จริง ผลก็คือการสูญเสียรายได้ทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นเหล่านั้น

หากบางคนอาจจะยังไม่เข้าใจว่าเพราะเหตุใดชาวบ้านจากชุมชนที่วัดตั้งอยู่เดิมถึงได้เศร้าโศกเมื่อเห็นการเลียนแบบซึ่งสถาปัตยกรรมดั้งเดิมของพวกเขา และเพราะเหตุใดที่พวกเขาจึงไม่รู้สึกละอายใจที่สถาปัตยกรรมท้องถิ่นของพวกเขาจะเป็นที่รู้จักไปทั่วโลก วิธีการที่อาจจะรับรู้ถึงความรู้สึกนี้ก็คือการลองจินตนาการว่าลูกสาวถูกโคลน (clone) ขึ้นมาเลียนแบบ แล้วถูกใช้ให้ไปทำงานในบาร์หรือเป็นนักเดินร่ำในสถานบันเทิงประเภทอะโกโก้แบบรูดเสา เมื่อพ่อแม่ไปเห็นเข้าก็คงอดรู้สึกเสียดใจไม่ได้

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าทุนทางวัฒนธรรมเป็นสมบัติส่วนรวมของชุมชนโดยมีบรรทัดฐานทางสังคมเป็นเครื่องมือควบคุมการใช้ประโยชน์ ในอดีตบรรทัดฐานทางสังคมเป็นเครื่องมือควบคุมการใช้ศิลปะและสถาปัตยกรรมเชิงพุทธศาสนาไม่ให้มีการนำของดังกล่าวไปใช้ในครัวเรือนที่อยู่อาศัย โดยธรรมเนียมประเพณีแล้วคนไทยเชื่อกันว่าการใช้สิ่งของที่เป็นของวัดหรือการทำเลียนแบบสถาปัตยกรรมของวัดเป็นเรื่องอัปมงคล แต่นักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมโดยบรรทัดฐานทางสังคมเดียวกันกลับเห็นว่าสถาปัตยกรรมของวัดเป็นเรื่องน่าดึงดูดใจ ดังนั้น โอกาสทางการตลาดใหม่ ๆ จึงเกิดขึ้นมาทำให้สถาปัตยกรรมและศิลปะของวัดกลายมาเป็นจุดขายเชิงพาณิชย์ คำถามซึ่งยังไม่มีคำตอบในขณะนี้ก็คือจะยอมให้มีการใช้พุทธศิลป์เชิงพาณิชย์แค่ไหนและอย่างไร

ผู้เขียนใคร่ขอสรุปเนื้อหาส่วนนี้โดยการหยิบยกคำกล่าวของ ดร. อकिन นักมานุษยวิทยาชั้นแนวหน้าของไทย ซึ่งท่านได้กล่าวไว้ในการศึกษาวิจัยเรื่องประเพณีบุญบั้งไฟกับการท่องเที่ยว ดังนี้

“...วัฒนธรรมจะเปลี่ยนไปเมื่อสังคมและความเชื่อของผู้คนเปลี่ยนไป การท่องเที่ยวอาจจะเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น การท่องเที่ยวโดยตัวเองแล้วไม่ได้ทั้งทำลายหรือช่วยรักษาวัฒนธรรม แต่สิ่งที่เราจัดการกับการท่องเที่ยวเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าเราต้องการที่จะทำทุกอย่างกับวัฒนธรรมของเรา ปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนใหม่โดยสิ้นเชิงก็ตาม หรือทำให้เกิดความน่าตื่นเต้นอย่างผิด ๆ เพียงเพื่อจะดึงดูดนักท่องเที่ยว นั้นแหละที่จะเป็นการทำลายวัฒนธรรมของเราเอง เราก็เสมือนกำลังจะขายตัวเองและขายวัฒนธรรมเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินจากกระเป๋าของนักท่องเที่ยวเท่านั้น” (ถอดความจากภาษาต่างประเทศ: Akin, 1992)

ทุนทางธรรมชาติ

ทุนทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบหลักที่ได้รับการนำมาใช้ประโยชน์ในการท่องเที่ยวมากกว่าวัฒนธรรม ตลาดสำหรับการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติมีขนาดใหญ่กว่าตลาดเชิงวัฒนธรรมมาก เพราะนักท่องเที่ยวสองในสามจะเลือกการท่องเที่ยวแบบ “ทะเล หาดทราย และแสงแดด” ในขณะที่ตลาดสำหรับนักท่องเที่ยวที่ชื่นชอบด้านวัฒนธรรมจะเล็กกว่าและเป็นตลาดเฉพาะกลุ่ม นอกจากนั้นยังพบอีกว่านักท่องเที่ยวที่มาพักผ่อนกับธรรมชาติจะมีจำนวนวันพักผ่อนมากกว่านักท่องเที่ยวที่มาพักผ่อนแบบแวะชมสถานที่ท่องเที่ยว

ในด้านการจัดการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติสามารถใช้เป็นหนทางสำหรับการพัฒนาภูมิภาคหรือชนบทได้ การเล่นสกีและการท่องเที่ยวแบบทะเลหาดทรายและแสงแดดได้รับการยอมรับว่าเป็นกิจกรรมที่ช่วยสนับสนุนให้มีผู้รู้จักจังหวัดที่ห่างไกลของทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา (Peace 1995, Weaver and Fennell, 1997 cited in Ennew, 2003.)

ธรรมชาติที่ถูกใช้ประโยชน์เพื่อสนองต่อการท่องเที่ยวมากเกินไปโดยไม่มีการควบคุมอย่างเหมาะสมอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยั่งยืนของการท่องเที่ยวตามมา ยกตัวอย่างเช่น การใช้น้ำบาดาลมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาขึ้นเป็นประจำสำหรับการท่องเที่ยวของเกาะต่าง ๆ การสูบน้ำบาดาลขึ้นมามากเกินไปที่เกาะเบย์ ประเทศออสเตรเลีย ทำให้ปริมาณน้ำจืดในโพรงใต้ดินลดลงแล้วทำให้น้ำเค็มไหลเข้ามาแทนที่เป็นผลให้น้ำบาดาลกลายเป็นน้ำกร่อยและไม่สามารถนำมาใช้ดื่มกินได้ ผู้คนในชุมชนจึงต้องเปลี่ยนไปบริโภคน้ำดื่มบรรจุขวดแทน (Stonich, 1998)

บ่อน้ำและน้ำพุที่เกิดการปนเปื้อนเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสุขภาพและทำให้กลุ่มคนยากจนของชุมชนต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมากขึ้น ในประเทศไทยการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำจะเป็นกุญแจสำคัญสำหรับความยั่งยืนของการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวประเภททะเลหาดทรายและแสงแดดที่มีชื่อเสียงที่สุดของประเทศไทย (มิ่งสรรพ และคณะ, 2540)

ในขณะที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้สร้างสินค้าและบริการจำนวนหนึ่งขึ้นมาก็มีการสร้างของเสียขึ้นมาด้วย สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งทำลายธรรมชาติและในที่สุดก็จะเข้าทำนองทุบหม้อข้าวตัวเอง ความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมมักจะตามมาช้าเกินไปเสมอ และมักจะเกิดขึ้นหลังจากที่พบว่ารายรับจากการท่องเที่ยวลดลง นอกจากนั้นจะพบว่าต้นทุนในการบำบัดและทำให้ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิมก็มักจะสูงเกินไปเสียแล้ว ไม่เพียงเท่านั้นต้นทุนเหล่านี้ยังจะกระจายไปยังผู้จ่ายภาษีในระบบเศรษฐกิจอย่างไม่ยุติธรรม ผลภาวะหรือการเสื่อมลงของสภาพแวดล้อมจากกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น ก๊าซเรือนกระจก การทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศและอื่น ๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดเป็นทั้งต้นทุนระยะสั้นและระยะยาว การควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างอ่อนแอในประเทศกำลังพัฒนาทำให้มักพบว่าสิ่งแวดล้อมถูกใช้เป็นที่รองรับของเสีย ของเสียจะถูกปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อลดต้นทุนของเอกชน การปล่อยของเสียจากร่างกายมนุษย์ลงสู่ทะเลและแหล่งน้ำไม่เพียงแต่ทำลายการท่องเที่ยวเท่านั้นยังก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสุขภาพอนามัยต่อนักท่องเที่ยวและผู้คนที่อาศัยในท้องถิ่นด้วย

พทยาซึ่งเป็นชายหาดที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ทราบกันดีในเรื่องของความไม่เอาใจใส่ในเรื่องสิ่งแวดล้อมจนกระทั่งเกิดเป็นต้นทุนที่สูงลิ่วไม่เพียงแต่ที่ตกกับสังคมแต่ยังรวมไปถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หลังจากพทยาได้ก้าวขึ้นถึงจุดสูงสุดประมาณปี พ.ศ. 2533 โดยมีรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณ 17,000 ล้านบาท รายได้ก็เริ่มลดลงเพราะคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่เลวลง (Supachit, 1992) การลดลงของรายได้มีมาจากการสูญเสียนักท่องเที่ยวที่มีฐานะดี พทยาใช้เวลากว่าทศวรรษกว่าที่สิ่งแวดล้อมจะค่อย ๆ กลับฟื้นขึ้น แต่ชื่อเสียงของพทยาก็ไม่เหมือนเดิมและไม่สามารถกลับมาดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีฐานะดีได้อีกต่อไป

สิ่งที่น่าแปลกใจสำหรับการท่องเที่ยวของประเทศไทยคือว่าเหมือนกับว่าเราไม่เคยเรียนรู้จากความผิดพลาดเลย ชายหาดใหม่ ๆ ต่างก็เดินซ้ำรอยเดิมของพทยา ซึ่งจากการสำรวจชายหาดแห่งใหม่ ๆ จำนวน 14 แห่งโดยกรมควบคุมมลพิษเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งรวมไปถึงชายหาดที่ภูเก็ต เกาะสมุย และเกาะพีพี พบว่าไม่มีชายหาดไหนเลยที่ได้รับห้าดาว (Nantiya, 2004) หลักเกณฑ์ในการให้ดาวสำหรับชายหาดประกอบด้วยจำนวนโกลิฟอรัมแบคทีเรีย ปริมาณขยะบนชายหาดและ

ในชุมชนใกล้เคียง คุณภาพของทรายและเนินทราย การพังทลายของชายหาดและปัญหาการใช้ที่ดินแถบชายฝั่งอันเนื่องมาจากการก่อสร้าง

เรือสำราญเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการจัดการท่องเที่ยวเพื่อที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีรายได้สูงแต่ก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมาก การบริโภคของนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นบนเรือและมีการใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยสำหรับการลงไปเที่ยวและรับประทานอาหารบนฝั่ง นักท่องเที่ยวบนเรือสำราญที่หรูหราโดยทั่วไปมักจะก่อให้เกิดของเสียประมาณ 3.5 กิโลกรัมต่อคน เมื่อเทียบกับเป้าหมายที่รัฐบาลไทยได้กำหนดไว้ที่ 1 กิโลกรัมต่อคนสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในครัวเรือน โรงแรมลอยน้ำเหล่านี้มักจะปล่อยของเสียออกมาทิ้งไว้ให้เป็นภาระในการบำบัดโดยประเทศที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ดังตัวอย่างของเรือรอยัล คาริบเบียน ครุยส์ ที่ถูกปรับเป็นเงินถึง 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐ^๔ สำหรับความผิด 21 ข้อหา จากการปล่อยสิ่งสกปรกที่ก่อให้เกิดมลภาวะลงไปในน่านน้ำของสหรัฐอเมริกา

ขยะเป็นปัญหาหลักสำหรับอุทยานแห่งชาติหลาย ๆ แห่งในประเทศไทย อุทยานแห่งชาติบางแห่ง เช่น ภูกระดึง ได้ออกเกณฑ์ค่าปรับสำหรับการทิ้งของเสียต่าง ๆ (โดยกำหนดจากระดับของการก่อให้เกิดความเสื่อมโทรม) ส่วนที่อุทยานแห่งชาติแอนเดสที่เปรูและเนปาล ทางเดินป่าได้รับการตั้งชื่อว่าทางโคคา-โคลาบ้าง และทางกระดาศาหาระบ้าง ตามประเภทของเศษขยะที่พบมากระหว่างเส้นทางนั้น ([http:// www.minumemmati.net/eng/ publi/tourism-leakages.htm](http://www.minumemmati.net/eng/publi/tourism-leakages.htm))

ทุนทางธรรมชาติที่ถูกทำลายไปยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ในหมู่บ้านทรงไทยตำบลปลายโพรงซึ่งมีกิจกรรมการชมหิ่งห้อยเป็นกิจกรรมหลักของการท่องเที่ยว เสี่ยงรับกวนจากเรือหางยาวที่พานักท่องเที่ยวมาชมหิ่งห้อยได้สร้างความรำคาญแก่ผู้คนที่พักอาศัยในละแวกนั้น และการเดินทางผ่านไปมาบ่อยครั้งยังทำให้เกิดการพังทลายของตลิ่ง ดังนั้นชาวบ้านบางคนจึงตัดสินใจตัดต้นไม้ซึ่งเป็นที่พักของหิ่งห้อยทิ้งไป โชคดีที่ได้มีการปรับความเข้าใจกันก่อนที่ปัญหาจะบานปลายยิ่งขึ้น

การท่องเที่ยวได้ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและสภาพการดำรงชีวิตตามธรรมชาติของสัตว์ ถนนที่สร้างในอุทยานแห่งชาติในประเทศไทยเป็นอุปสรรคกีดขวางเส้นทางการเดินทางตามธรรมชาติของช้างป่า ช้างซึ่งต้องหลบหลีกยานพาหนะด้วยการเปลี่ยนเส้นทางเดินทำให้ต้องเลี้ยวไปเดินทางที่มีความเสี่ยงมากยิ่งขึ้น จึงมักจะปรากฏว่าเกิดอุบัติเหตุกับช้างที่ยังอายุน้อยหลาย ๆ รายที่ยังไม่มีความชำนาญเส้นทาง

ผลดีที่การท่องเที่ยวได้ตอบแทนคืนให้กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องยากที่จะตรวจวัดได้ หากต้องการที่จะทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวมีความยั่งยืน จังหวัดต่าง ๆ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเองควรต้องเพิ่มความสนใจในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยนำ

รายได้ส่วนหนึ่งจากการท่องเที่ยวมาใช้จ่ายเพื่อการป้องกันภัยทางธรรมชาติและการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ให้บริการนำเที่ยวรายหนึ่งได้เริ่มต้นกิจกรรมเช่นนี้ขึ้นและบริจาคเงินประมาณ 45,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปีให้กับมูลนิธิ Orangutan ซึ่งมาจากรายรับส่วนหนึ่งที่ได้จากการพากลุ่มทัวร์จำนวน 5 กลุ่มเดินทางมาเยี่ยมชมเยือกเย็นกาลิมันตัน รายได้จากการออกใบอนุญาตให้ทำธุรกิจเดินป่าเพื่อชมลิงกอริลาในประเทศอุกันดาที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นการท่องเที่ยวจึงสามารถช่วยเพิ่มความตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและสามารถช่วยในด้านการศึกษาของเยาวชนได้เป็นอย่างดี

บทสรุป

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าการท่องเที่ยวมีความสำคัญเพิ่มขึ้นมากสำหรับประเทศในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งไม่เพียงแต่นำผลประโยชน์มาในรูปของรายได้ เงินตราต่างประเทศ และการจ้างงานเท่านั้น หากยังรวมไปถึงการเดินทางที่เพิ่มมากขึ้นของผู้คนอีกด้วย การท่องเที่ยวจะยิ่งทวีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเมื่อระเบียบการควบคุมการเดินทางออกนอกประเทศของชาวจีนจะได้รับการผ่อนคลายในอนาคต และด้วยจำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่จะเดินทางออกนอกประเทศจะทำให้จีนเป็นประเทศที่ส่งออกนักท่องเที่ยวมากที่สุดในโลกได้ในทศวรรษหน้า แนวโน้มเช่นนี้จะส่งผลดีกับประเทศในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเพราะต่างก็เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของนักท่องเที่ยวจีน นอกจากนี้ยังจะทำให้มณฑลยูนนานกลายเป็นประตูสำคัญที่จะเปิดสู่ภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนักท่องเที่ยวและผู้เดินทางมาจากแผ่นดินจีนส่วนใหญ่

ในด้านการจัดการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวในปัจจุบันแพร่ไปถึงระดับชุมชนและรากหญ้า การท่องเที่ยวชุมชนกลายเป็นแนวโน้มสำคัญและมีชาวบ้านจำนวนมากที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในผลประโยชน์นี้ การท่องเที่ยวแบบเดินป่าพาให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสกับวิถีชีวิตที่แท้จริงของชาวบ้าน แต่ความกระหายที่จะสัมผัสกับสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของชาวบ้านนั้นบางทีก็ทำให้นักท่องเที่ยวเข้าไปรบกวนวิถีชีวิตของชาวบ้านที่ไม่ได้มีส่วนกับกิจกรรมการท่องเที่ยวด้วย

การสำรวจศักยภาพของการท่องเที่ยวในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงพบว่าประเทศเหล่านี้มีความได้เปรียบทางการท่องเที่ยวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดนักท่องเที่ยวจากกลุ่มอาเซียนและจากภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงด้วยกัน เมื่อการเดินทางท่องเที่ยวเป็นการเดินทางภายในภูมิภาคเช่นนี้แล้ว การท่องเที่ยวจึงเป็นช่องทางสำคัญสำหรับการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในรูปแบบของการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค แต่กระนั้นการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างกันผ่านทางการท่องเที่ยวก็อาจจะนำมาทั้งสันติภาพและความขัดแย้งได้ด้วยเช่นกัน

งานวิจัยที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการท่องเที่ยวยังมีค่อนข้างน้อยในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง การวิจัยเชิงประจักษ์จึงมีความจำเป็นสำหรับการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการท่องเที่ยวของภาครัฐ ประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเดียวที่มีการศึกษาวิจัยค่อนข้างมาก จากผลการศึกษาในประเทศไทยพบว่ารายได้ที่เป็นภาษีที่รัฐบาลจะได้รับจากการท่องเที่ยวยังไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และเงินภาษีที่เก็บได้จริงก็น้อยกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อทำการเปรียบเทียบสัดส่วนของรายได้จากการท่องเที่ยวที่กระจายไปยังกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แล้วพบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวส่วนใหญ่ตกเป็นของผู้ที่มีฐานะดี นอกจากนั้นยังพบว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ในกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับ การท่องเที่ยว และพบว่าการกระจายรายได้ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวกลับไม่เท่าเทียมกันกว่าใน ภาคเกษตรอีกด้วย ผลการศึกษาได้ยืนยันความเชื่อของหลาย ๆ ฝ่ายว่าการท่องเที่ยวนำมาซึ่งรายได้ และการจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้น แต่กลับทำให้การกระจายรายได้แย่ลง หรือเพียงจะก่อประโยชน์ ให้กับกลุ่มคนที่มีฐานะคืออยู่แล้วในสังคม ส่วนการเปรียบเทียบสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มที่กระจายไป ยังผู้คนในท้องถิ่นและชาวต่างชาตินั้นพบว่า นอกจากอุตสาหกรรมขนส่งและน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว มูลค่าเพิ่มที่สามารถเก็บไว้ได้ในประเทศไทยมีสัดส่วนค่อนข้างสูง

แม้ว่าการท่องเที่ยวจะมีศักยภาพในการก่อให้เกิดรายได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีต้นทุนในด้าน สิ่งแวดล้อมและสังคมมากพอสมควร ซึ่งต้นทุนส่วนนี้ยากที่จะวัดได้ การล่มสลายของการ ท่องเที่ยวในภาคใต้ของประเทศไทยจากเหตุการณ์ภัยพิบัติคลื่นสึนามิในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการท่องเที่ยวต้องพึ่งพาทุนทางสังคมมากเพียงใดสำหรับการ ปกป้องนักท่องเที่ยวและช่วยเหลือค่าจุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นอกจากนั้นบทความนี้ยังแสดงให้เห็นว่าในขณะที่รายได้จากการท่องเที่ยวช่วยเพิ่มทุนความมั่งคั่งของคนบางกลุ่ม แต่ต้นทุนถูก กระจายไปยังสาธารณชนและผู้จ่ายภาษีซึ่งไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการท่องเที่ยว ประสบการณ์จากประเทศที่มีการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมเด่น เช่น สเปน โปรตุเกส และกรีซ แสดงให้เห็นว่าประชาชน องค์การเคลื่อนไหวอิสระ และพรรคการเมืองท้องถิ่น จำเป็นต้องยื่น เสนอและประท้วงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลท้องถิ่นและระดับชาติออกมาตรการเพื่อการปกป้อง ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต้องการให้การท่องเที่ยวอยู่ภายใต้การควบคุมที่เหมาะสมเพื่อลด ผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อระบบนิเวศและชุมชน (Kousis, 2000) โดยสรุปแล้ว บทความนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าการท่องเที่ยวไม่ก่อให้เกิดแต่ผลดีในทุกด้านและการท่องเที่ยวก็ไม่ได้รับประกัน ว่าจะเกิดอานิสงส์ขึ้นถ้วนหน้า

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศกำลังมุ่งเน้นไปที่การใช้การ ท่องเที่ยวเพื่อการสร้างรายได้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่สังคมและนักวิชาการในประเทศที่เป็น แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ควรพยายามกระตุ้นตนเองให้ศึกษาถึงผลกระทบจากการท่องเที่ยวให้มาก

ยิ่งขึ้น รวมทั้งควรมีส่วนอย่างแข็งขันในกระบวนการวางแผนและการตรวจสอบการท่องเที่ยว นอกจากนั้น ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงสามารถระดมประสบการณ์ร่วมกันและเรียนรู้จากกันและกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากประเทศกัมพูชาในเรื่องของการเปิดคาสิโนและเรียนรู้จาก สปป.ลาวในเรื่องการท่องเที่ยวชุมชนและการจัดการทุนทางธรรมชาติ ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะได้รับประโยชน์อย่างไรจากการท่องเที่ยวขึ้นอยู่กับ การแลกเปลี่ยนและต่อยอด ความรู้ระหว่างกัน รวมไปถึงระดับของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนและการตรวจสอบ การท่องเที่ยวให้ดำเนินไปด้วยความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยทั่วกัน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เพียงจันทร์ ลิขิตเอกราช. 2535. การกระจายรายได้จากการท่องเที่ยว : กรณีศึกษางานไม้ดอกไม้ประดับในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. 2540. โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- _____. 2544. โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- _____. 2547. มูลค่าเพิ่มในประเทศของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ไทย. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด, นุกูล เครือฟู และอักรพงศ์ อ้นทอง. 2547. อุตสาหกรรมโรงแรมในประเทศไทย. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- รุ่งทิพ ว่องปฏิการ และสุกิจ วงษ์นภดลเดชา. 2547. “ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว.” *E-TAT Tourism Journal*, 1. กรุงเทพฯ : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- สกุณา ประยูรศักดิ์ และ อติชัย ดันกายา. 2547. ข้อขัดแย้งเรื่องการใช้สัญลักษณ์ทางพุทธศาสนา และอุตสาหกรรมโรงแรมเชิงพาณิชย์. มติชนรายวัน, 7 ธันวาคม.

ภาษาต่างประเทศ

- Akin Rabibhadana. 1992. "Tourism and Culture: Bang-Fai Festival in Esan". *Thailand Development Research Institute Year-End Conference on Thailand's Economic Structure: Towards Balanced Development?*, Chonburi, 12-13 December 1992.
- Benavides, D. 2001. *The Sustainability of International Tourism in Developing Countries*. Paper presented at the seminar on Tourism Policy and Economic Growth, Berlin, 6-7 March 2001.
- Daniel, J. 1999. *Economic Impacts of Tourism*. Michigan Tourism Economic Impact Calculator, Economic Impact Approaches.
- Ennew, Christine. 2003. *Understanding the Economic Impact of Tourism*. [Online] Available <http://www.nottingham.ac.uk/ttri/pdf/2003-5.pdf>.
- Held, David, McGrew, A., Goldblatt, D. and Perraton, J. 2000. *Global Transformations*. Cambridge: Polity Press.
- Hemmati, M. & Koehler, N. 2000. *Financial Leakages in Tourism*. *Sustainable Travel & Tourism*. 25-29. [Online] Available <http://www.minumemmati.net/eng/publi/tourism-leakages.htm>
- Huu, Son Tran. *Influence of Tourism on Social Institutions of H'mong People in Sapa*. Paper presented at the International Conference on Impact of Globalization, Regionalism and Nationalism on Ethnic Peoples in Southeast Asia, Chiang Mai, 15-17 November 2004.
- Kanang Kantamatuapoj. 2004. *Impacts of Community-based Tourism in Thailand: A case Study of Plai Pong Pang Village, Samutsongkram Province*. A draft research paper under the Mekong Tourism: Learning across Borders Project. Social Research Institute, Chiang Mai University
- Kousis, Maria. 2000. "Tourism and the Environment: A Social Movement Perspective." *Annals of Tourism Research* 27, 2: 468-489.
- Luo Halin and Ma Li. 2004. *The Strengthened Concept of Dai People's Identity in the Traditional Cultures Co-existence and Conflict: The Research of Dai Theme Parks*. Paper presented at the International Conference on Impact of Globalization, Regionalism and Nationalism on Ethnic Peoples in Southeast Asia, Chiang Mai, 15-17 November 2004.
- Mastny, Lisa. 2001. "Traveling Light: New Paths for International Tourism." cited in Jane A. Peterson, editor. *World Watch Paper* 159.
- Nantiya Tangwisutijit. 2004. Battered Beaches. *The Nation*. 7 November 2004.
- Pearce, D. 1995. *Tourism Today: A Geographical Analysis*. Longman Cheshire: Harlow.
- Pleumarom, A. 2004. *The Rise and Fall of South-East Asian Tourism*. [Online]. Available <http://www.twinside.org.sg/title/ap-cn.htm> (7 December 2004).
- Stonich, Susan C. 1998. "Political Ecology of Tourism." *Annals of Tourism Research* 25, 1: 25-54
- Supachit Manopimoke. 1992. The Environment in a Tourist Economy: A case Study of Pattaya. *Thailand Development Research Institute 1992 Year-End Conference on Thailand's Economic Structure: Towards Balanced Development?*, Chonburi, 12-13 December 1992.

- United Nations Environment Programme. 2004. *Environmental Impacts of Tourism*. [Online]. Available <http://www.uneptie.org/pc/tourism/sust-tourism/environment.htm> (13 August 2004).
- United Nations Conference on Trade and Development. 2001. *Tourism and Development in the Least Developed Countries*. Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Las Palmas, Canary Islands, Spain, 26-29 March 2001 [Online] Available <http://www.unctad.org/en/docs/poldcm64.en.pdf>.
- Weaver, D B and Fennel, D A. 1997. "The Vacation Farm Sector in Saskatchewan: A Profile of Operators." *Tourism Management* 18: 357-365.
- Varma, H. 2004. *Tourism Trends and Forecasts: Asia and the Pacific*. Paper presented at the Thailand Tourism International Conference, Bangkok, 2 July 2004.
- World Tourism Organization. 2004. *WTO World Tourism Barometer* 2, 2: 1-22. [Online] Available http://www.world-tourism.org/facts/barometer/june04/WTOBarom04_2_en.pdf.

การกวดวิชากับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(Private Tutoring and Economic Growth)

มนชยา อรุณศ และ ศิวพงศ์ ธีรอำพน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กันยายน 2548

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ทำการพัฒนาแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปเชิงพลวัตแบบรุ่นอายุเหลื่อมกัน (Overlapping Generations) ที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกวดวิชาและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในแบบจำลองนี้บุคคลมีความแตกต่างกันในความสามารถเริ่มต้นแต่กำเนิด แต่สามารถเลือกเรียนกวดวิชาเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความสามารถของตนได้ซึ่งมีผลต่อการได้รับคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยแรงผลักดันให้บุคคลต้องการเรียนกวดวิชาเกิดจากการแข่งขันเพื่อให้ได้เข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาทำให้บุคคลนั้นเลื่อนสถานะจากแรงงานระดับมัธยมศึกษาเป็นแรงงานระดับบัณฑิตที่ได้ค่าจ้างสูงกว่า จากกระบวนการแข่งขันในแบบจำลองพบว่าคนที่กวดวิชาคือคนที่มีความสามารถเริ่มต้นค่อนข้างสูงและเป็นผู้ที่น่าจะได้เข้าศึกษาต่ออยู่แล้ว ส่วนคนที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำและไม่น่าจะได้เข้าศึกษาต่อจะไม่เลือกเรียนกวดวิชา เนื่องจากการได้เข้าศึกษาไม่คุ้มค่าในเชิงอรรถประโยชน์ตลอดชีวิตสำหรับคนกลุ่มที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำ นอกจากนั้นการกวดวิชาสามารถเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้โดยผ่านการยกระดับความสามารถขั้นต่ำของผู้ที่ได้รับคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการสะสมทุนมนุษย์

1 บทนำ

การศึกษาได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นช่องทางหนึ่งในการสะสมทุนมนุษย์ ซึ่งทุนมนุษย์นั้นหมายถึงความรู้หรือทักษะที่ติดตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง ความรู้หรือทักษะนี้จะส่งผลต่อผลิตภาพของเขาเหล่านั้นด้วย โดยคนที่มีทุนมนุษย์มากจะมีผลิตภาพที่สูงกว่าคนที่มีทุนมนุษย์ต่ำ กระบวนการสะสมทุนมนุษย์สามารถกระทำได้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) จากหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้จากการเรียนการสอนในระบบโรงเรียน (Formal Education) ซึ่งเป็นระบบที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของทุกประเทศ ดังเห็นได้จากรายจ่ายเพื่อการศึกษาโดยเอกชนในปี พ.ศ. 2545 ที่สูงถึง 32,742 ล้านบาท และรายจ่ายเพื่อการศึกษาโดยรัฐบาลที่สูงถึง 202,573 ล้านบาท และช่องทางอื่นๆ อาทิ การเรียนรู้จากการทำงาน (Learning-by-Doing) การเรียนรู้จากการเรียนการสอนนอกระบบโรงเรียน (Non-Formal Education) การเรียนรู้ตามอัธยาศัย (Informal Education) ซึ่งมุ่งให้ผู้เรียนเกิดแรงจูงใจที่จะเรียนรู้ด้วยตัวเอง (Self-Directed Learning) โดยทฤษฎีทุนมนุษย์นั้นให้ความสนใจกับการจัดสรรเวลาของบุคคลไปยังกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะส่งผลต่อผลิตภาพหรือทุนมนุษย์ของเขาเหล่านั้นในช่วงเวลาต่อไป โดยบุคคลจะเปรียบเทียบต้นทุนและผลได้ในกิจกรรมต่างๆ ข้างต้น ซึ่งต้นทุนนั้นได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่จ่ายออกไปจริง รายได้ที่จะต้องสูญเสียไป และผลที่มีต่อสภาพจิตใจ ส่วนผลได้นั้นคือ รายได้ในอนาคตที่สูงขึ้น

หากพิจารณาโดยใช้ระดับการศึกษา สามารถจำแนกได้สองระดับคร่าวๆ คือ ระดับก่อนอุดมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ปัจจุบันการที่บุคคลจะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือระดับก่อนอุดมศึกษาไม่ได้เป็นปัญหานัก เนื่องจากเป็นระดับการศึกษาที่รัฐสนับสนุนอยู่แล้ว ส่วนที่น่าสนใจคือระดับอุดมศึกษา เนื่องจากการศึกษาในระดับสูงมีจำนวนที่น้อยค่อนข้างจำกัดโดยเปรียบเทียบกับระดับก่อนอุดมศึกษา จึงจำเป็นต้องมีการคัดเลือกด้วยการสอบวัดความรู้ ตารางที่ 1 แสดงถึงจำนวนผู้สมัครสอบวัดความรู้เพื่อเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา และจำนวนผู้ผ่านการคัดเลือกทั้งหมด

ในมุมมองของนักเรียนหรือบุคคลทั่วไป การได้เข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องผ่านกระบวนการสอบวัดความรู้ ถือเป็นความภาคภูมิใจและความสำเร็จในชีวิตขั้นหนึ่ง ด้วยความเชื่อมั่นว่าภายหลังสำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว จะสามารถมีหน้าที่การงานที่ดี และได้รับผลตอบแทนที่ดีได้ เป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจนอกเหนือจากความภาคภูมิใจทำให้ทุกคนมีความพยายามสะสมความรู้ความสามารถ เพื่อให้ผ่านการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาให้ได้

หนทางหนึ่งที่นักเรียนส่วนใหญ่เลือกปฏิบัติเพื่อเพิ่มโอกาสในการสอบเข้า คือการเรียน กวดวิชาเพิ่มเติมนอกเหนือจากการเรียนปกติในชั้นเรียน โดยเหตุผลที่ผู้เรียนกวดวิชาให้กับ สอน ดุสิตโพล (2547) คือ เพื่อเพิ่มเติมความรู้นอกเหนือจากการเรียนในโรงเรียน เป็นการช่วยทบทวน ความรู้ ช่วยสรุปเนื้อหาให้เข้าใจมากขึ้นจากที่เรียนในชั้นเรียน เพื่อสร้างความมั่นใจในการสอบเพื่อ เพิ่มคะแนนในโรงเรียน และได้เทคนิควิธีการคิดการช่วยจำหลายแบบที่ช่วยในการทำข้อสอบ ซึ่ง สอดคล้องกับเหตุผลที่ปรากฏในงานของ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2545) เรื่องการกวดวิชาระดับ มัธยมศึกษาตอนปลายในประเทศไทยว่า การกวดวิชาช่วยให้การเรียนดีขึ้น ช่วยในการสอบเข้า ศึกษาต่อ ด้วยการแก้ไขข้อบกพร่องหรือเพิ่มเติมเนื้อหา อีกทั้งเพื่อเตรียมตัวล่วงหน้าก่อนการเรียน ในชั้นเรียน

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว ทำให้นักเรียนจำนวนมากเลือกที่จะเรียนกวดวิชา ซึ่งจำนวน ผู้สมัครสอบวัดความรู้ ที่เรียนกวดวิชาได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องดังเห็นได้จากรูปที่ 1 อันแสดงถึง จำนวนและร้อยละของจำนวนผู้สมัครสอบวัดความรู้ ที่เรียนกวดวิชา โดยตัวเลขทั้งสองแสดง แนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลา จำนวนผู้สมัครสอบที่เรียนกวดวิชาเพิ่มขึ้นจากประมาณ 2 หมื่นคน หรือประมาณร้อยละ 25 ในช่วง พ.ศ. 2517 เป็นประมาณ 3 หมื่นคนหรือประมาณร้อยละ 35 ในอีก สิบปีถัดมา เช่นเดียวกับจำนวนนักเรียนที่เรียนกวดวิชาในสถาบันหรือโรงเรียนกวดวิชา และจำนวน โรงเรียนกวดวิชาที่เพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาเช่นกัน ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบตัวเลขระหว่างปี พ.ศ. 2547 และปี พ.ศ. 2528 จำนวนโรงเรียนกวดวิชาทั้งหมด เพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัวจาก 171 แห่งเป็น 728 แห่ง จำนวนนักเรียนที่เรียนกวดวิชาในโรงเรียนกวด วิชาที่เพิ่มจาก 31,748 คนในปี พ.ศ. 2528 เป็น 147,093 คนในปี พ.ศ. 2542 หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าตัวในช่วงเพียงสิบกว่าปี จากข้อมูลเหล่านี้ในการชี้ให้เห็นถึงการเติบโตอย่างต่อเนื่องของการ กวดวิชา

ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2545) พบว่านักเรียนหนึ่งคนกวดวิชาโดยเฉลี่ย 2 วิชาต่อภาคเรียน ค่าใช้จ่ายวิชาละประมาณ 1,600 บาท และแต่ละปีมีนักเรียนเรียนกวดวิชาประมาณ 3.3 แสนคน หรือประมาณร้อยละ 30 ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมด รวมมีเงินหมุนเวียนใน ธุรกิจกวดวิชาประมาณ 1,000 ล้านบาทต่อภาคเรียน เมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเดินทาง คิดได้เป็นประมาณ 3,200 ล้านบาทต่อปี เท่ากับว่าประชาชนใช้จ่ายไปกับการกวดวิชาถึงกว่าหนึ่งในสิบของรายจ่ายเพื่อการศึกษาโดยภาคเอกชน

ในงานของ Bray (1999) ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการกวดวิชาในประเทศต่างๆ ไว้ โดย ประเทศที่มีการกวดวิชาสูงมากได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นที่นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายเรียนกวดวิชา

สูงถึงร้อยละ 70 ของนักเรียนทั้งหมด ตัวเลขในประเทศเกาหลีใต้สูงถึงร้อยละ 59 และสูงอย่างมากในประเทศมาเลเซีย คือ ร้อยละ 83 ดังแสดงในตารางที่ 3 ด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการกวดวิชาพบว่าในญี่ปุ่นมีการใช้จ่ายสูงถึงประมาณ 14 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 5.6 แสนล้านบาท ส่วนในเกาหลีใต้ตัวเลขก็สูงถึงประมาณ 25 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 1 ล้านล้านบาท คิดเป็น 1.5 เท่าของการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาโดยรัฐ ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่สูงมาก โดยรายละเอียดข้อมูลค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการกวดวิชาในประเทศต่างๆ แสดงไว้ในตารางที่ 4

จากรายชื่อประเทศที่มีการกวดวิชาสูงในตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาที่ผ่านมา และจากข้อมูลทั้งหมดเห็นได้ว่าการเรียนกวดวิชามีขนาดค่อนข้างใหญ่ในระบบเศรษฐกิจเหล่านี้ ทั้งที่รัฐได้ใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่แล้ว จึงเกิดเป็นคำถามว่า การกวดวิชานั้นมีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่ Russel (1997) พบว่าการกวดวิชาส่งผลต่อความสำเร็จด้วยการเพิ่มความสามารถของคนให้สูงขึ้น Bray (1999) กล่าวไว้ว่าการกวดวิชานั้นมีส่วนสำคัญในความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น และเนื่องจากยังไม่มีการสร้างแบบจำลองความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีประเด็นการกวดวิชาเป็นองค์ประกอบ จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะทำการพัฒนาแบบจำลองเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกวดวิชา และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้น

ในแง่ทฤษฎีความเจริญเติบโตจากภายใน (Endogenous Growth Theory) มีลักษณะที่สำคัญคือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีถูกกำหนดจากกระบวนการภายในแบบจำลองเอง ด้วยการตัดสินใจวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชน หรือการตัดสินใจลงทุนในทุนมนุษย์โดยบุคคลในแบบจำลอง ซึ่งองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทั้งสองเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในแง่ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นที่แน่นอนว่าจำนวนแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ อย่างไรก็ตามคุณภาพของแรงงานก็มีส่วนสำคัญมากในการกำหนดผลิตภาพของผลผลิต การบรรจุทุนมนุษย์ซึ่งแสดงถึงคุณภาพของแรงงานเข้าไปในแบบจำลองกระทำได้ตามแนวทางของ Lucas (1988) โดยกำหนดให้ระดับของทุนมนุษย์สามารถส่งผลต่อการผลิต และกำหนดให้การจัดสรรเวลาของบุคคลสามารถส่งผลต่อการสะสมทุนมนุษย์ โดยระดับของทุนมนุษย์สามารถเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปเนื่องจาก กำหนดให้ทุนมนุษย์สามารถถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่งได้ ซึ่งเมื่อรวมกับเทคโนโลยีเส้นตรงในการสะสมทุนมนุษย์ จะเป็นส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังกล่าวถึงใน Stokey (1991) โดยในบทความนี้กำหนดให้เฉพาะ

ผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่านั้นที่มีส่วนช่วยในการสะสมทุนมนุษย์หรือสร้างองค์ความรู้ใหม่ ดังนั้นระดับความสามารถของผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในแต่ละช่วงเวลาจึงเป็นตัวกำหนดระดับความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจต่อไป

ด้านต้นทุนสำหรับการศึกษานั้น สามารถแบ่งได้เป็นต้นทุนที่จับต้องได้และที่จับต้องไม่ได้ ส่วนที่จับต้องไม่ได้ก็คือการลดลงของอรรถประโยชน์ ส่วนที่จับต้องได้และชัดเจนคือค่าธรรมเนียมการศึกษาที่จะต้องจ่าย ในงานของ Galor and Ziera (1993), Fender and Wang (2003) และ Uruyos and Wang (2004) ที่คนที่เข้ารับการศึกษจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมคงที่ที่ค่อนข้างก่อน ซึ่งอาจได้มาจากการจากการกู้ยืมหรือทรัพย์สินเริ่มต้น แต่ในงานเช่น Glomm and Ravikumar (1992) และ Lochner and Monge-Naranjo (2000) ให้ค่าใช้จ่ายแตกต่างกันได้ตามแต่บุคคลจะเลือก โดยคนที่จ่ายให้กับการศึกษามาก ก็จะได้รับประโยชน์จากการศึกษามาก ซึ่งค่าใช้จ่ายนั้นจ่ายด้วยค่าจ้างจากการทำงานในวัยเรียน นอกจากนี้ต้นทุนทางตรงยังมีต้นทุนทางอ้อมจากการศึกษาซึ่งปรากฏชัดในงานของ De Gregorio and Kim (2000) ที่กล่าวถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในค่าจ้างที่จะได้จากการทำงานล่วงเวลาในช่วงวัยเรียน

ประเด็นที่จะพัฒนาในแบบจำลองนี้คือ ช่วงของการเตรียมสอบวัดความรู้เพื่อเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งนักเรียนเหล่านี้ได้รับการศึกษาภาคปกติจากสถาบันการศึกษาของตนอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามพวกเขาก็ยังเลือกที่จะเรียนกวดวิชาเพิ่มเติม เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ประเด็นข้างต้น แบบจำลองจะประกอบด้วยสองช่วงเวลา คือช่วงก่อนการสอบวัดความรู้ และช่วงหลังการสอบวัดความรู้ ซึ่งในช่วงก่อนการสอบวัดความรู้ ทุกคนคือนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ได้รับการศึกษาภาคปกติที่จัดให้โดยรัฐอยู่แล้ว แต่จะเลือกเรียนกวดวิชาเพิ่มเติมหรือไม่ก็ได้ โดยแต่ละคนมีความสามารถเริ่มต้นต่างกัน¹ เมื่อถึงจุดแบ่งเวลาหรือจุดที่มีการสอบวัดความรู้ ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเท่านั้นที่จะได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ต่อมาในช่วงหลังการสอบวัดความรู้ ผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ก็จะทำงานและได้รับผลตอบแทนในการทำงานมากกว่าผู้ที่ไม่ได้ศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งความแตกต่างในผลตอบแทนนี้เองเป็นแรงจูงใจให้เกิดความต้องการในการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา²

อย่างไรก็ดี ในการจะได้เข้าเรียนระดับอุดมศึกษานั้นจำเป็นต้องผ่านการคัดเลือกด้วยการสอบ ซึ่งการที่จะสอบได้หรือไม่ก็ขึ้นกับความรู้ความสามารถที่ตนมี ความรู้ที่มากกว่าก็ย่อมหมายถึงโอกาสที่จะสอบได้มากขึ้น แต่การที่จะมีความรู้ความสามารถมากขึ้นนั้นต้องมาจาก

การเรียนรู้ซึ่งต้องใช้เวลา และกลายเป็นต้นทุนของนักเรียน การที่นักเรียนเลือกที่จะเรียนรู้มากขึ้น ย่อมนำมาซึ่ง โอกาสในการสอบได้ที่มากขึ้น ขณะเดียวกันก็มาพร้อมกับต้นทุนที่มากขึ้นด้วย

งานที่มีความใกล้เคียงกับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คืองานของ Dessey, St-Amour and Vencatachellum (1998) ซึ่งเป็นแบบจำลองที่มีประเด็นการสอบเข้าศึกษาต่อและการกวดวิชา ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อหาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการกวดวิชา แต่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นความเจริญเติบโต เริ่มต้นคนในแบบจำลองมีความแตกต่างในทุนมนุษย์เริ่มต้น ซึ่งสามารถเพิ่มด้วยการเรียนกวดวิชา และคนที่มีความรู้สูงสุดจำนวนหนึ่งจะได้สิทธิ์เป็นครูสอนกวดวิชา ซึ่งรายได้จากการสอนกวดวิชาทำให้มีรายได้สูงกว่าผู้อื่นได้ เนื่องจากจำนวนคนที่ได้รับสิทธิ์นั้นมีจำกัดและน้อยกว่าคนทั้งหมดจึงทำให้เกิดเป็นการแข่งขันขึ้น ซึ่งการแข่งขันทำการเรียนกวดวิชาเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มทุนมนุษย์ของตนเอง โดยในงานนั้นระบุว่าระดับของทุนมนุษย์ที่ผู้แข่งขันจะต้องไปให้ถึงเพื่อจะได้สิทธิ์เป็นครูเท่ากับระดับขอบเขตบน โดยให้เหตุผลว่าทุกคนพยายามจะให้ตนได้มาซึ่งสิทธิ์นั้น แต่ไม่มีการกล่าวถึงอรรถประโยชน์ของบุคคลจากการไปให้ถึงขอบเขตบนในการสรุปพฤติกรรมในการแข่งขัน การกล่าวว่าทุกคนที่จะได้รับสิทธิ์จะต้องไปให้ถึงขอบเขตบนโดยไม่อ้างว่าบุคคลเหล่านั้นได้คำนึงถึงอรรถประโยชน์เป็นสำคัญ อาจทำให้ไม่สมเหตุสมผลพอ แบบจำลองที่พัฒนาในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะต่างออกไป

ในแบบจำลองนักเรียนจะต้องตัดสินใจว่า จะใช้เวลาไปกับการเรียนมากน้อยเพียงใด เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์แก่ตนสูงที่สุด ซึ่งในที่นี้อรรถประโยชน์ที่คาดหวังไว้ั้นประกอบด้วยอรรถประโยชน์จากการบริโภคหักด้วยการเสียอรรถประโยชน์จากการศึกษาเพิ่มเติม แต่ละคนจะเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ตลอดชีวิตระหว่างการได้เข้าศึกษาต่อและจบมาเป็นบัณฑิต กับการไม่ได้เข้าศึกษาต่อและเป็นแรงงานระดับมัธยมศึกษา ซึ่งโอกาสในการที่จะได้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษานั้นก็ขึ้นกับว่าบุคคลนั้นมีความสามารถมากน้อยเพียงใด

ในที่นี้กำหนดให้ การเรียนกวดวิชาเพิ่มเติมส่งผลต่อความสามารถของบุคคลได้ โดยอ้างอิงจากผลการวิจัยของ ชมนา จักรอารี (2544) ที่ว่าค่าความตรงเชิงพยากรณ์ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสำหรับนักศึกษาที่ผ่านการกวดวิชาสูงกว่านักศึกษาที่ไม่ผ่านการกวดวิชา ซึ่งค่าความตรงเชิงพยากรณ์ผลสัมฤทธิ์ หมายถึง คุณสมบัติของแบบวัดความรู้พื้นฐานทางวิชาการที่สามารถพยากรณ์พฤติกรรมในปัจจุบันว่าสอดคล้องกับพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่ ซึ่งผลข้างต้นดีกว่าที่คาดไว้ คือค่าความตรงเชิงพยากรณ์ไม่แตกต่างระหว่างนักศึกษาที่เรียนและไม่เรียนกวดวิชา โดยผลเช่นนี้ตีความได้ว่าการกวดวิชาสามารถส่งผลต่อความสามารถของบุคคลได้จริง มิใช่เป็นเพียงการปิดเปิดคะแนนให้มากขึ้นโดยปราศจากการเพิ่มขึ้นของความสามารถ และยัง

พบว่าคะแนนเฉลี่ยสะสมของนักศึกษาที่เรียนกวดวิชาสูงกว่านักศึกษาที่ไม่ผ่านการกวดวิชา เท่ากับว่านักศึกษาที่ผ่านการกวดวิชามีความสามารถมากกว่านักศึกษาที่ไม่ผ่านการกวดวิชา

โดยภาพรวมสิ่งที่การศึกษาค้นคว้านี้แตกต่างออกไปคือให้ความสามารถนั้นสามารถเพิ่มสูงขึ้นได้จากการเรียนกวดวิชา มีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเรียนกวดวิชาเพิ่มขึ้น และรายได้มันไม่ได้ขึ้นกับทุนมนุษย์ที่เขาผลิตได้หรือความสามารถของเขา แต่เป็นสถานะทางการศึกษา นอกจากนั้น การสะสมทุนมนุษย์จะถูกกำหนดโดยจำนวนและระดับความสามารถของผู้ผ่านการคัดเลือก

ส่วนที่เหลือของบทความมีโครงสร้างดังนี้ ส่วนที่ 2 อธิบายถึงวิธีการสร้างแบบจำลอง ส่วนที่ 3 วิเคราะห์ดุลยภาพในระยะยาวของแบบจำลอง และส่วนสุดท้าย สรุปผลการศึกษา พร้อมนโยบาย ข้อจำกัดของการศึกษา และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป

2 แบบจำลอง

การศึกษานี้ใช้ทฤษฎีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในการวิเคราะห์ โดยอาศัยแบบจำลองรุ่นอายุเหลื่อมกันสองช่วงเวลา (Two-Period Overlapping Generations) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ระบบเศรษฐกิจในแบบจำลอง ประกอบด้วยประชากรจำนวนมาก ที่มีชีวิตอยู่สองช่วงเวลา ซึ่งประกอบด้วยช่วงแรกของชีวิตหรือวัยเรียน และช่วงหลังของชีวิตหรือวัยทำงาน โดยต่อไปจะเรียกว่าช่วงแรกและช่วงหลัง โดยเศรษฐกิจ ณ เวลานั้นๆ จะมีคนสองรุ่นอายุใช้ชีวิตพร้อมกันคือคนวัยเรียนและวัยทำงาน ในช่วงเวลาถัดไป คนวัยเรียนในช่วงแรกก็จะกลายเป็นวัยทำงาน และตายไป ณ จุดสิ้นสุดของช่วงเวลาที่สอง ขณะเดียวกันก็มีคนจำนวนหนึ่งเกิดขึ้นมาใหม่เป็นคนที่อยู่ในช่วงแรกของชีวิต ณ ช่วงเวลานี้ ดังนั้นในแต่ละช่วงเวลาจึงมีคนสองรุ่นอายุเหลื่อมล้ำกันอยู่ อันเป็นที่มาของชื่อแบบจำลอง เพื่อลดความซับซ้อนกำหนดให้จำนวนประชากรที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละเวลามีจำนวนคงที่ กล่าวคือจำนวนประชากรคงที่ตลอดเวลา ประชากรทุกคนมีทรัพยากรเวลาและความมั่งคั่งเริ่มต้นเท่ากันซึ่งถูกทำให้เป็นมาตรฐานที่ศูนย์ ยกเว้นแต่ละคนจะมีความสามารถเริ่มต้นที่แตกต่างกัน โดยสมมติให้ค่าความสามารถนั้นกระจายอย่างสม่ำเสมอ (Uniformly Distributed) ในประชากรทั้งหมดในรุ่นอายุเดียวกันที่ถูกทำให้เป็นมาตรฐานเท่ากับหนึ่ง และถูกจัดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย $j \in [0,1]$ โดยนักเรียนคนที่ $j=1$ จะมีสติปัญญาสูงสุด และนักเรียนคนที่ $j=0$ จะมีสติปัญญาต่ำที่สุด อย่างไรก็ตามบทความนี้ยังไม่เห็นว่าสติปัญญาแต่กำเนิดไม่ได้เป็นตัวกำหนดสถานภาพในชีวิตการทำงานแต่เพียงอย่างเดียว

ในช่วงแรกของชีวิตนักเรียนทุกคนจะได้รับการศึกษาภาคบังคับไม่แตกต่างกันจากรัฐบาล (Public Education) โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากเวลาที่ทุกคนใช้ในการเรียนภาคบังคับเท่ากัน ทำให้ละเลยเวลาส่วนนี้ได้ สิ่งที่น่าสนใจคือเวลาที่เหลือนอกเหนือจากเวลาเรียนข้างต้นและเวลาที่ใช้ในการประกอบกิจวัตรประจำวัน ซึ่งถูกทำให้เป็นมาตรฐานเท่ากับ 1 แต่แต่ละคนสามารถใช้เวลาที่เหลือนี้ได้สองทางคือ ใช้ไปกับการเรียนกวดวิชาเท่ากับ v^{j-1} , $0 \leq v^{j-1} \leq 1$ เวลาที่เหลือ $(1-v^{j-1})$ ถูกจัดสรรไปยังการทำงานล่วงเวลาเป็นแรงงานระดับมัธยมศึกษา หรือแรงงานไร้ทักษะ ได้ค่าจ้างแรงงานระดับมัธยมศึกษา (Non-graduated Wage, $(1-v^{j-1})W_{t-1}^N$) สังเกตว่า v^{j-1} อาจมีค่าเท่ากับ 0 หรือเท่ากับ 1 ก็ได้ $v^{j-1} = 0$ หมายความว่านักเรียนคนที่ j เลือกไม่เรียนกวดวิชา และใช้เวลาที่เหลือทั้งหมดทำงานเป็นแรงงานไร้ทักษะ เหตุผลคือนักเรียนคนที่ j นี้อาจจะมีความสามารถเริ่มต้นสูงมาก และมั่นใจว่าตนจะผ่านการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยอย่างแน่นอนโดยไม่ต้องพึ่งพาการเรียนกวดวิชา หรืออาจจะเป็นนักเรียนคนที่ j ที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำมากและตระหนักว่าการเรียนกวดวิชา แม้จะทำให้ความสามารถเริ่มต้นของตนเองเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังไม่สูงพอที่จะทำให้ผ่านการสอบคัดเลือกได้ จึงไม่คุ้มที่จะเสียเวลาและเสียเงินไปกับการเรียนกวดวิชา ถ้า $v^{j-1} = 1$ นักเรียนคนที่ j จะใช้เวลาที่เหลือทั้งหมดเรียนกวดวิชา เนื่องจากเราสมมติว่าทุกคนไม่มีความมั่งคั่งเริ่มต้นจึงต้องกู้ยืมจากตลาดสินเชื่อ ในที่นี้สมมติให้เป็นตลาดสินเชื่อแบบแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Credit Market) เพื่อนำมาใช้ในการบริโภค $C_{t-1,t-1}^j$ และจ่ายค่าเรียนกวดวิชาเท่ากับ T_{t-1} นอกเหนือจากสองกรณีสุดขั้ว นักเรียนส่วนใหญ่จะเลือกเรียนกวดวิชาบางส่วนของเวลาที่เหลือ $0 < v^{j-1} < 1$ และจ่ายค่ากวดวิชาเป็นสัดส่วนกับเวลาที่ใช้เรียนเท่ากับ $v^{j-1}T_{t-1}$ การที่นักเรียนคนที่ j ตัดสินใจว่า จะใช้เวลาไปกับการเรียนมากน้อยเพียงใด ขึ้นกับการพิจารณาเปรียบเทียบสถานะที่ให้อรรถประโยชน์แก่ตัวเองสูงสุด ในที่นี้ อรรถประโยชน์ที่คาดหวังไว้ประกอบด้วยอรรถประโยชน์จากการบริโภคตลอดชีวิตหักด้วยการเสียอรรถประโยชน์จากการศึกษาเพิ่มเติม แต่ละคนจะเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ตลอดชีวิตระหว่างการได้เข้าศึกษาต่อและจบมาเป็นบัณฑิตได้ค่าจ้างแรงงานที่สูงกับการไม่ได้เข้าศึกษาต่อ และเป็นแรงงานไร้ทักษะได้ค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า

แน่นอนว่าทุกคนย่อมอยากจะเป็นบัณฑิตมากกว่าแรงงานไร้ทักษะ แต่ด้วยข้อจำกัดของจำนวนที่นั่งในระดับอุดมศึกษาซึ่งสามารถรองรับได้เพียงนักเรียนจำนวนหนึ่งที่มีความสามารถสูงถึงระดับหนึ่งเท่านั้น ทำให้ต้องมีการสอบคัดเลือก โดยกำหนดเกณฑ์ความรู้ความสามารถขั้นต่ำไว้ ผู้ที่มีความสามารถปานกลางค่อนข้างสูง ที่แม้ความสามารถเริ่มแรกจะไม่ทำให้เขาสอบผ่านการคัดเลือกได้ แต่เมื่อมีการขวนขวายความรู้เพิ่มเติมก็สามารถเพิ่มคะแนนของตนให้ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำได้ และแม้ว่าเขาจะต้องกู้เงินในช่วงแรกของชีวิตมาเพื่อจ่ายค่าเรียนกวดวิชา แต่ก็คุ้มค่าในการจบ

มาเป็นบัณฑิตที่มีเงินเดือนสูง และเงินที่เหลือจากการชำระเงินกู้นำมาใช้เพื่อการบริโภคยังสูงกว่ากรณีไม่กู้และทำงานเป็นแรงงานไร้ทักษะทั้งสองช่วงเวลา

หลังจุดปลายของช่วงแรกที่ทุกคนผ่านการสอบวัดความรู้³ เข้าสู่ช่วงหลังของชีวิต ทุกคนจะทำงานเต็มเวลา ขึ้นกับระดับการศึกษาที่ได้รับในช่วงที่ผ่านมา ผู้ที่สอบไม่ผ่านจะทำงานเป็นแรงงานไร้ทักษะได้รับค่าจ้างระดับเดียวกับช่วงแรกคือค่าจ้างระดับมัธยมศึกษา ส่วนผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นจะทำงานเป็นแรงงานมีทักษะได้รับค่าจ้างระดับบัณฑิต (Graduated Wage) หรือ W^G รายได้จากค่าจ้างแรงงาน และเงินออมรวมกับดอกเบี้ยจะถูกนำไปชำระคืนเงินกู้ (ถ้ามี) ส่วนที่เหลือถูกใช้ไปในการบริโภค โดยลำดับของเหตุการณ์ที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ถูกสรุปอยู่ในรูปที่ 2

นอกเหนือจากความสามารถเริ่มต้นที่เป็นปัจจัยกำหนดความสามารถของบุคคลแล้ว ความสามารถที่เกิดขึ้นเพิ่มเติมขึ้นจากการเรียนกวดวิชาเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ดังแสดงในสมการระดับความสามารถของบุคคล:

$$\alpha_{\frac{j}{2}}^{j_{t-1}} = \left(\underbrace{\mu}_{\text{Effective}} - \underbrace{\frac{\sigma}{2}}_{\text{Ability}} \right) + \underbrace{\sigma}_{\text{Initial Ability}} \underbrace{j_{t-1}}_{\text{Augmented Ability}} + \underbrace{v^{j_{t-1}}}_{\text{Augmented Ability}} \underbrace{\sigma}_{\text{Augmented Ability}} (1 - j_{t-1}).$$

$\alpha^{j_{t-1}}$ คือความสามารถของบุคคลที่เกิดขึ้นจริงหลังการเรียนกวดวิชา, μ คือระดับเฉลี่ยของความสามารถเริ่มต้นของประชากรทั้งหมด, σ คือความสามารถเริ่มต้นระหว่างกลุ่มประชากร โดยสรุปกลุ่มพจน์แรกหมายถึงความสามารถเริ่มต้น (Initial Ability) $(\mu - \sigma/2)$ คือความสามารถเริ่มต้นที่ต่ำที่สุดซึ่งจะเป็นความสามารถเริ่มต้นของคนที่ $j=0$, $(\mu + \sigma/2)$ คือค่าความสามารถเริ่มต้นสูงสุดซึ่งเป็นความสามารถเริ่มต้นของคนที่ $j=1$ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าขอบเขตบน หรือสรุปได้ว่าค่าความสามารถเริ่มต้นนั้นกระจายอย่างสม่ำเสมอในช่วง $[\mu - \sigma/2, \mu + \sigma/2]$ และมีความแปรปรวนเท่ากับ $\sigma^2/12$ พจน์ถัดมา σj_{t-1} แสดงถึงความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างค่า j และค่าความสามารถเริ่มต้น โดยขนาดของความสัมพันธ์ถูกกำหนดด้วยค่าความแตกต่าง σ

พจน์สุดท้าย $(v^{j_{t-1}} \sigma (1 - j_{t-1}))$ แสดงถึงความสามารถที่ได้รับเพิ่มเติมจากการเรียนกวดวิชา การกำหนดความสัมพันธ์ลักษณะนี้นับสนุนแนวคิด Diminishing Marginal Benefit กล่าวคือ เมื่อใช้เวลาในการเรียนกวดวิชาที่เท่ากัน ผู้ที่มีสติปัญญาด้อยกว่า $((1 - j_{t-1})$ สูง) จะได้ประโยชน์จากการเรียนกวดวิชาสูงกว่าผู้ที่มีสติปัญญาเหนือกว่า $((1 - j_{t-1})$ ต่ำ) กรณีที่นักเรียนเลือกเรียนกวดวิชาด้วยเวลาที่เหลือทั้งหมด ($v^{j_{t-1}} = 1$) เขาก็จะมีความสามารถเพิ่มขึ้นจนถึง

$(\mu + \sigma/2)$ แต่ถ้าเรียนด้วยเวลาที่เหลือเพียงบางส่วนความสามารถของเขาก็จะเพิ่มสูงขึ้นเป็นสัดส่วนไปตามตำแหน่งความสามารถเริ่มต้นและเวลาที่เรียนกวดวิชา เนื่องจากการกวดวิชาจะเพิ่มความสามารถได้แค่ไม่เกินขอบเขตบน ดังนั้นการกวดวิชาจึงไม่สามารถทำให้คนที่มีความสามารถต่ำตั้งแต่ต้นมีความสามารถสูงกว่าคนที่มีความสามารถสูงที่สุดตั้งแต่ต้นแต่ไม่เรียนกวดวิชาได้ เหตุผลสนับสนุนข้อสมมติในที่นี้คือ ความรู้ที่ไขว่คว้าในข้อสอบเข้ามหาวิทยาลัยนั้นครอบคลุมเฉพาะเนื้อหาที่กำหนดในหลักสูตรระดับมัธยมศึกษา เท่านั้น เมื่อเรียนรู้เนื้อหาได้ชัดเจนครบทุกส่วนแล้วก็สามารถได้คะแนนเต็มในการสอบวัดความรู้ วิชาอื่นๆ ได้ อีกประการหนึ่ง การให้น้ำหนักกับเกรดเฉลี่ยสะสม (GPAX) ในการพิจารณารับนักเรียนเข้าศึกษาต่อก็มีขอบเขตบนคือเกรดเฉลี่ยสะสมที่ 4.00 ไม่ว่าความสามารถของนักเรียนแต่ละคนจะเพิ่มขึ้นเท่าไรก็ตาม เกรดเฉลี่ยที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้คือ 4.00 นั่นคือเหตุผลว่าทำไมนักเรียนที่มีความสามารถสูงมาตั้งแต่เริ่มแรกไม่เลือกเรียนกวดวิชาเพิ่มขึ้น เนื่องจากความสามารถเริ่มต้นที่สูงมากทำให้เขาได้เกรดเฉลี่ยที่สูงมากอยู่แล้ว

ในการสอบวัดความรู้ชั้น จะคัดเลือกเฉพาะผู้ที่มีความสามารถสูงกว่าเกณฑ์ความสามารถขั้นต่ำ (α^*) เพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา เกณฑ์ในการรับเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา อาทิ เกรดเฉลี่ยสะสม (GPAX), คะแนนจากการสอบเข้า, ถ้าเป็นหลักสูตรนานาชาติก็จะมีกำหนดคะแนนสอบภาษาอังกฤษขั้นต่ำ เช่น TOEFL, CU-TEP เป็นต้น กล่าวคือ α^* จะอยู่ในช่วง $[\mu - \sigma/2, \mu + \sigma/2]$ นักเรียนจำนวนหนึ่งที่มีความสามารถเริ่มต้นสูงกว่าความสามารถขั้นต่ำอยู่แล้ว โดยนักเรียนกลุ่มนี้เริ่มตั้งแต่นักเรียนคนที่ $j = \bar{j}$ ถึง $j = 1$ ซึ่งค่าของ $\bar{j} = \frac{\alpha^* - \mu + \sigma/2}{\sigma}$.

สำหรับบุคคลที่ความสามารถเริ่มต้นต่ำกว่าเกณฑ์ ก็สามารถเรียนกวดวิชาเพื่อเพิ่มความสามารถของตนให้ถึงเกณฑ์ได้⁴ ด้วยการเรียนกวดวิชาเป็นเวลาเท่ากับ

$$v^{j_{t-1}} = \frac{\alpha^* - \mu + \sigma/2 - \sigma j_{t-1}}{\sigma(1 - j_{t-1})}. \quad (1)$$

เมื่อนำสมการข้างต้นมาหาอนุพันธ์เทียบกับ j ได้ $\frac{-(\mu + \sigma/2 - \alpha^*)}{\sigma(1 - j_{t-1})^2} < 0$ กล่าวคือปริมาณเรียนกวดวิชาจะแปรผกผันกับระดับสติปัญญาเริ่มต้น

2.1 การตัดสินใจของบุคคล

กำหนดให้สมการอรรถประโยชน์อยู่ในรูปของ Logarithmic ซึ่งประกอบด้วย การบริโภค ในสองช่วงเวลา⁵ $C_{t-1,t-1}^j$ และ $C_{t-1,t}^j$ แสดงได้ดังนี้

$$U^j = \ln(C_{t-1,t-1}^j(v^{j_{t-1}})) + \beta \ln(C_{t-1,t}^j(v^{j_{t-1}})),$$

U^j คืออรรถประโยชน์ตลอดชีวิตของคนที่ j และ β คือ Subjective Discount Factor

การเลือกเรียนกวดวิชามีผลต่อสถานภาพและการบริโภคของบุคคลโดยเฉพาะบุคคลที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำกว่าเกณฑ์ $[0, \bar{j})$ เพื่อเพิ่มความสามารถให้สูงกว่าเกณฑ์ นักเรียนที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำก็ต้องเรียนกวดวิชามากกว่านักเรียนที่มีความสามารถเริ่มต้นสูง ผลคือจะมีนักเรียนที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำจำนวนหนึ่งไม่เลือกเรียนกวดวิชาและไม่เลือกที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ของการเป็นบัณฑิตกับเป็นแรงงานไร้ทักษะแล้วไม่คุ้ม แต่จะมีนักเรียนอีกกลุ่มที่มีความสามารถเริ่มต้นสูงพอและเลือกเรียนกวดวิชาเพื่อที่จะได้ศึกษาต่อ จุดแบ่งระหว่างนักเรียนสองกลุ่มนี้คือนักเรียนคนที่ $\underline{j}_{t-1}$ ซึ่งเป็นคนที่รู้สึกไม่แตกต่างระหว่างการได้เข้าศึกษาต่อและไม่ได้เข้าศึกษาต่อ

ดังนั้นเราสามารถแบ่งคนออกได้เป็นสามกลุ่ม กลุ่มบนหมายถึงบุคคลตั้งแต่ $\bar{j}$ ถึง 1 ที่ไม่ต้องเรียนกวดวิชาแต่ได้ศึกษาต่อ กลุ่มกลางหมายถึงบุคคลตั้งแต่ $\underline{j}_{t-1}$ ถึง $\bar{j}$ ที่เรียนกวดวิชาและได้ศึกษาต่อ และกลุ่มล่างหมายถึงบุคคลตั้งแต่ 0 ถึง $\underline{j}_{t-1}$ ที่ไม่เรียนกวดวิชาและไม่ศึกษาต่อ ซึ่งต่อไปจะเรียกกลุ่มเหล่านี้ด้วยอักษร H , M , และ L ตามลำดับ ได้สมการอรรถประโยชน์ใหม่จำแนกตามกลุ่ม i , $i \in \{H, M, L\}$ ดังนี้

$$U^i = \ln(C_{t-1,t-1}^i) + \beta \ln(C_{t-1,t}^i). \quad (2)$$

คนกลุ่มบนจะบริโภคบางส่วนของรายได้ช่วงแรก และออมส่วนที่เหลือ (B_{t-1}^H) ไว้สำหรับใช้ใน ช่วงหลัง คนกลุ่มล่างก็เช่นกันจะบริโภคบางส่วนของรายได้ช่วงแรก และออมส่วนที่เหลือ (B_{t-1}^L) ไว้สำหรับใช้ใน ช่วงหลัง ส่วนคนกลุ่มกลางนั้นก็จะบริโภคในช่วงแรกเช่นกัน แต่มีค่าใช้จ่ายจากการเรียนกวดวิชาเพิ่มเติม สมมติให้ค่าใช้จ่ายจากการกวดวิชาเป็นสัดส่วนของค่าจ้างระดับบัณฑิต $T_{t-1} = \eta W_t^G$ โดย $0 < \eta < 1$ ตามแบบของ Uruyos and Wang (2004) เนื่องจากรายได้จากการทำงานเป็นแรงงานไร้ทักษะในช่วงแรกนั้นอาจเพียงพอหรือไม่เพียงพอจากรายจ่ายในช่วงแรก แต่ละคนจึงเป็นได้ทั้งผู้ออมและผู้กู้ยืม ซึ่งปริมาณเงินออมหรือเงินกู้ยืมแทนด้วย (B_{t-1}) เมื่อตัวแปรนี้มีค่าเป็นบวกหมายถึงเงินออม มีค่าเป็นลบหมายถึงเงินกู้ กำหนดให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงสำหรับการออมและการกู้ยืมที่กำหนดภายในแบบจำลองเท่ากับ r_t ได้เงื่อนไขข้อจำกัดในการใช้จ่าย (Budget Constraint) ของบุคคลสำหรับช่วงแรกและช่วงหลังของชีวิตเป็นดังต่อไปนี้

$$C_{t-1,t-1}^H = W_{t-1}^N - B_{t-1}^H, \quad C_{t-1,t}^H = (1+r_t)B_{t-1}^H + W_t^G; \quad (3)$$

$$C_{t-1,t-1}^M = (1-v^{j_{t-1}})W_{t-1}^N - B_{t-1}^M, \quad C_{t-1,t}^M = (1+r_t)B_{t-1}^M + W_t^N; \quad (4)$$

$$C_{t-1,t-1}^L = W_{t-1}^N - B_{t-1}^L, \quad C_{t-1,t}^L = (1+r_t)B_{t-1}^L + W_t^N. \quad (5)$$

เมื่อทำการหาค่าสูงสุดของสมการอรรถประโยชน์ (2) (Utility Maximization) โดยแทนสมการ (1) ลงไปและมีสมการ (3), (4), และ (5) เป็นเงื่อนไข จะได้รูปแบบการบริโภคและการออมหรือกู้ยืมที่เหมาะสม ซึ่งแสดงอยู่ในรูปอุปสงค์และอุปทานของเงินออมต่อบุคคลดังนี้

$$B_{t-1}^H = \frac{\beta(1+r_t)W_{t-1}^N - W_t^G}{(1+\beta)(1+r_t)}, \quad B_{t-1}^L = \frac{\beta(1+r_t)W_{t-1}^N - W_t^N}{(1+\beta)(1+r_t)}; \quad (6)$$

$$B_{t-1}^M = \frac{\beta(1+r_t)\{(1-v^{j_{t-1}})W_{t-1}^N - v^{j_{t-1}}\eta W_t^G\} - W_t^G}{(1+\beta)(1+r_t)}. \quad (7)$$

การที่บุคคลจะเลือกที่จะเรียนกวดวิชาเพื่อให้ได้ศึกษาต่อ หรือไม่เรียนกวดวิชาแล้วไม่ศึกษาต่อ นั้นเกิดจากการเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ระหว่างสองสถานะ เนื่องจากนักเรียนทุกคนที่ตัดสินใจเรียนกวดวิชา (คิดแล้วว่าคุ้มค่าในอรรถประโยชน์) จะผ่านเกณฑ์การสอบเข้าทุกคน การเลือกเรียนกวดวิชาจึงเป็นเสมือนสิ่งจำเป็นในการกำหนดสถานะของเขาว่าจะเป็นบัณฑิตหรือแรงงานไร้ทักษะ โดยเขาจะเลือกเรียนกวดวิชาตราบเท่าที่ $U^M(C_{t-1,t-1}^M, C_{t-1,t}^M) \geq U^L(C_{t-1,t-1}^L, C_{t-1,t}^L)$ ดังนั้นนักเรียนคนสุดท้ายที่จะเลือกเรียนกวดวิชาจะถูกกำหนดโดยสมการที่ (8)

$$U^{j_{t-1}}(C_{t-1,t-1}^M, C_{t-1,t}^M) = U^{j_{t-1}}(C_{t-1,t-1}^L, C_{t-1,t}^L), \quad (8)$$

สมการที่ (8) กำหนดจุดแบ่ง j_{t-1} หลังจากนั้นแทนสมการ (2), (4) และ (5) ลงในสมการ (8) ได้

$$\ln((1-v^{j_{t-1}})W_{t-1}^N - B_{t-1}^M) + \beta \ln((1+r_t)B_{t-1}^M + W_t^N) = \ln(W_{t-1}^N - B_{t-1}^L) + \beta \ln((1+r_t)B_{t-1}^L + W_t^N),$$

จัดรูปสมการข้างต้นใหม่พร้อมกับใช้สมการ (1) ได้เงื่อนไขการตัดสินใจเรียนกวดวิชา

$$\frac{\alpha^* - \mu + \sigma/2 - \sigma j_{t-1}}{\sigma(1-j_{t-1})} = \frac{(W_t^G - W_t^N)}{(1+r_t)(W_{t-1}^N + \eta W_t^G)}. \quad (9)$$

2.2 การผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายและอุปสงค์ต่อปัจจัยการผลิต

เศรษฐกิจในแบบจำลองสมมติให้มีสินค้าเพียงชนิดเดียว (Y_t) ซึ่งใช้ปัจจัยในการผลิต 3 ชนิดคือ ทุนกายภาพ (K_t) , ทุนมนุษย์ (H_t) และแรงงาน โดยแยกประเภทเป็นแรงงานระดับมัธยมศึกษา (l_t^N) และแรงงานระดับบัณฑิต (l_t^G) ทำให้ได้สมการการผลิตทั่วไปเป็น $Y_t = F(K_t, H_t, l_t^N, l_t^G)$ กำหนดให้ทุนกายภาพนั้นเสื่อมที่อัตรา δ ซึ่งอยู่ในช่วง (0,1) และเพื่อความไม่ซับซ้อนสมมติให้สินค้าชนิดเดียวสามารถผลิตได้จากสองภาคการผลิตคือ $Y_t = Y_t^N + Y_t^G$ เช่นเดียวกับใน Fender and Wang (2004) โดย Y_t^N คือผลผลิตจากภาคที่ใช้เฉพาะแรงงานระดับมัธยมศึกษา เท่านั้น ส่วน Y_t^G คือผลผลิตจากภาคที่ใช้แรงงานระดับบัณฑิตร่วมกับทุนกายภาพ ภายใต้รูปแบบ Cobb-Douglas ทำให้ได้รูปแบบสมการการผลิตที่มีลักษณะดังนี้

$$Y_t = \lambda H_t l_t^N + (H_t l_t^G)^\theta K_t^{1-\theta},$$

สมการการผลิตข้างต้นมีคุณสมบัติผลตอบแทนต่อขนาดคงที่ (Constant Returns to Scale) สังเกตว่าแรงงานระดับมัธยมศึกษา ได้รับประโยชน์จากทุนมนุษย์บางส่วน ($0 < \lambda < 1$) เช่นเดียวกับในงานของ Uruyos and Wang (2004) และไม่ได้ผลิตร่วมกับทุนกายภาพ ขณะที่แรงงานระดับบัณฑิตได้รับประโยชน์จากทุนมนุษย์เต็มที่ ซึ่งสมการข้างต้นสามารถแปลงให้อยู่ในรูปที่สะดวกขึ้นโดยทำให้้อยู่ในรูปต่อหน่วยประสิทธิภาพ (per efficiency unit) หรือหารตลอดด้วย H_t ดังสมการที่ (10) นี้⁶

$$y_t \equiv \frac{Y_t}{H_t} = \lambda l_t^N + k_t^{1-\theta} l_t^G. \quad (10)$$

โดย $k_t \equiv K_t / H_t l_t^G$ คืออัตราส่วนทุนกายภาพต่อแรงงานระดับบัณฑิตประสิทธิภาพ (effective capital-graduated labor ratio) ภายใต้ข้อสมมติตลาดปัจจัยการผลิตแบบแข่งขันสมบูรณ์ ราคาของปัจจัยการผลิตจะเท่ากับผลผลิตหน่วยสุดท้ายของปัจจัยนั้นๆ

$$r_t = (1-\theta)k_t^{-\theta} - \delta, \quad (11)$$

$$w_t^N \equiv \frac{W_t^N}{H_t} = \lambda, \quad (12)$$

$$w_t^G \equiv \frac{W_t^G}{H_t} = \theta k_t^{1-\theta}. \quad (13)$$

2.3 การสะสมทุนมนุษย์

อีกส่วนสำคัญของแบบจำลองนี้คือ กระบวนการสะสมทุนมนุษย์ (H_t) หรือเรียกได้อีก อย่างเป็นทางการว่าความรู้สาธารณะ (Public Knowledge) ซึ่งในที่นี้กำหนดให้เฉพาะบัณฑิตเท่านั้นที่มีส่วน ช่วยผลิตทุนมนุษย์ใหม่ ทุนมนุษย์ทั้งหมดจากคนรุ่นก่อนถูกถ่ายทอดโดยรวมไปยังคนรุ่นหลัง⁷ และ กำหนดให้ทุนมนุษย์นั้นไม่มีการเสื่อม ดังสมการ (14)

$$H_{t+1} = H_t + \underline{j}_{t-1}^\phi H_t \int_{\underline{j}_{t-1}}^1 \alpha^{j_{t-1}} dj_{t-1}, \quad (14)$$

ทุนมนุษย์ในช่วงเวลาถัดไปจะขึ้นอยู่กับทุนมนุษย์ปัจจุบันและการสะสมทุนมนุษย์ของบัณฑิตใน ปัจจุบัน ซึ่ง $\int_{\underline{j}_{t-1}}^1 \alpha^{j_{t-1}} dj_{t-1}$ คือผลรวมความสามารถของบัณฑิตที่มีในเวลา t ซึ่งเป็นคนรุ่นอายุ $t-1$ ตั้งแต่คนที่ $\underline{j}_{t-1}$ ถึง 1 อย่างไรก็ตามการมีบัณฑิตจำนวนมากเกินไปอาจจะไม่ส่งผลดีต่อระบบ เศรษฐกิจ หากจำนวนบัณฑิต $(1 - \underline{j}_{t-1})$ ที่เพิ่มขึ้นทำให้ค่าเฉลี่ยของความสามารถโดยรวมลดลง เนื่องจากนักเรียนที่มีความสามารถต่ำกว่าเกณฑ์จะเลือกเรียนกวดวิชาเป็นจำนวนแค่พอเพียงให้ ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำเท่านั้น การสะสมทุนมนุษย์ของบุคคลช่วง $(\underline{j}_{t-1}, \bar{j})$ จึงเท่ากันหมดที่ α^*_{t-1} สรุปคือจำนวนบัณฑิตที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อการสะสมทุนมนุษย์ 2 ประการ ประการแรก จำนวนบัณฑิตที่เพิ่มขึ้นทำให้ผลรวมของความสามารถบัณฑิตเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันจำนวน บัณฑิตที่เพิ่มขึ้นทำให้พจน์ $\underline{j}_{t-1}^\phi$ มีค่าลดลง $\phi \in [0,1]$ คือดัชนีชี้ระดับความคับคั่ง (Congestion) โดย ณ ค่า ϕ หนึ่งๆ $\underline{j}_{t-1}$ ที่ลดลง (จำนวนคนเข้าศึกษาต่อเพิ่มขึ้น) ทำให้พจน์ $\underline{j}_{t-1}^\phi$ มีค่าลดลง ใน กรณีสุดขั้ว (Extreme Case) ที่ $\phi = 0$ ความคับคั่งไม่มีผลต่อการสะสมทุนมนุษย์ และจากสมการ ที่ (14) ทำให้ได้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นดังนี้

$$\gamma_t = \frac{H_{t+1} - H_t}{H_t} = \underline{j}_{t-1}^\phi \int_{\underline{j}_{t-1}}^1 \alpha^{j_{t-1}} dj_{t-1}.$$

จากสมการความเจริญเติบโตข้างต้น เขียนแตกกลุ่มระหว่างคนที่ได้เข้าศึกษาต่อที่ต้องเรียนกวด วิชา ($\underline{j}_{t-1}$ ถึง $\bar{j}$) และคนที่ไม่ต้องเรียนกวดวิชา ($\bar{j}$ ถึง 1) ได้เป็น

$$\gamma_t = \underline{j}_{t-1}^\phi \left\{ \int_{\underline{j}_{t-1}}^{\bar{j}} \alpha^* dj_{t-1} + \int_{\bar{j}}^1 \left(\mu - \frac{\sigma}{2} \right) + \sigma j_{t-1} dj_{t-1} \right\}, \quad (15)$$

สมการ (15) จัดรูปใหม่ได้เป็น

$$\gamma_t = \underline{j}_{t-1}^\phi \left\{ -\alpha^* \underline{j}_{t-1} + \frac{(\alpha^* - \mu)^2}{2\sigma} + \frac{\alpha^* + \mu}{2} + \frac{\sigma}{8} \right\}. \quad (16)$$

จะเห็นได้ว่าอัตราความเจริญเติบโตของทุนมนุษย์อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้เมื่อค่า $\underline{j}_{t-1}$ หรือจำนวนบัณฑิตเปลี่ยนแปลง จากผลกระทบของความคับคั่งดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากสมการการผลิตมีคุณสมบัติผลตอบแทนต่อขนาดคงที่ จึงให้อัตราความเจริญเติบโตของทุนมนุษย์และอัตราความเจริญเติบโตของผลผลิตมีค่าเท่ากัน (Common Growth Rate)

2.4 ตลาดแรงงาน

นักเรียนในช่วงเวลา $t-1$ ที่ได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาจะกลายเป็นบัณฑิตในช่วงเวลา t ซึ่งมีจำนวนเท่ากับ $1-\underline{j}_{t-1}$ เป็นอุปทานของแรงงานระดับบัณฑิต ณ เวลา t ส่วนอุปทานของแรงงานระดับมัธยมศึกษา ณ เวลา t มาจากคนที่ไม่ได้เข้าศึกษาต่อจากช่วงเวลาที่แล้วจำนวน $\underline{j}_{t-1}$ รวมกับประชากรวัยเรียน ณ เวลา t ซึ่งทำงานด้วยเวลาที่เหลือทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน โดยคนที่ 0 ถึง $\underline{j}_t$ ซึ่งมีจำนวนเท่ากับ $\underline{j}_t$ จะทำงานด้วยเวลาที่เหลือทั้งหมด เนื่องจากไม่เรียนกวดวิชา และคนตั้งแต่ $\underline{j}_t$ ถึง $\bar{j}$ จะทำงานด้วยเวลาที่เหลือจากการเรียนกวดวิชา ดังแสดงด้วยพจน์ที่สามด้านขวามือของสมการ (17) ส่วนคนที่เหลือตั้งแต่ $\bar{j}$ ถึง 1 ซึ่งมีจำนวนเท่ากับ $1-\bar{j}$ จะทำงานด้วยเวลาที่เหลือทั้งหมด เนื่องจากไม่ต้องเรียนกวดวิชา ที่ดุลยภาพ อุปสงค์เท่ากับอุปทาน ได้เงื่อนไขดุลยภาพตลาดแรงงานระดับมัธยมศึกษาในสมการที่ (17) และแรงงานระดับบัณฑิตในสมการที่ (18) ดังนี้

$$l_t^H = \underbrace{\underline{j}_{t-1}}_{\text{Old}} + \underbrace{\underline{j}_t}_{\text{Young}} + \underbrace{\int_{\underline{j}_t}^{\bar{j}} (1-v^j) dj_t}_{\substack{\text{Young} \\ 4 \quad 2 \quad 4 \quad 3}} + \underbrace{(1-\bar{j})}_{\text{Young}}, \quad (17)$$

$$l_t^G = 1 - \underline{j}_{t-1}. \quad (18)$$

2.5 ตลาดสินค้าขั้นสุดท้าย

ผลผลิตที่ผลิตขึ้นถูกกระจายไปยังการบริโภค การลงทุนรวม และการใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ดังนี้⁸

$$Y_t = \bar{C}_t + I_t + \bar{T}_t. \quad (19)$$

โดย $\bar{C}_t$ หมายถึงการบริโภครวมของกลุ่มคน 6 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วยบริโภคของคนวัยเรียนและวัยทำงานทั้งสามกลุ่ม คือคนที่ไม่เรียนกวดวิชาและไม่เรียนต่อ (0 ถึง $\underline{j}$) ทั้งสองวัย คนที่เรียนกวดวิชาและได้เรียนต่อ ($\underline{j}$ ถึง $\bar{j}$) ทั้งสองวัย และคนที่ไม่เรียนกวดวิชาและได้เรียนต่อ ($\bar{j}$ ถึง 1)

ทั้งสองวัย สำหรับ I_t หมายถึงการลงทุนรวมในทุนกายภาพ ส่วน $\bar{T}_t$ หมายถึงการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมด ณ ช่วงเวลา t ซึ่งเป็นการใช้จ่ายของกลุ่มนักเรียน $(\underline{j}_t, \bar{j})$ ที่ตัดสินใจเรียนกวดวิชา

Clearance ในตลาดสินค้าจะเกิดขึ้นเมื่ออุปสงค์และอุปทานของสินค้าในแต่ละช่วงเวลาเท่ากัน หรือสามารถเขียนเป็นสมการแสดงการเปลี่ยนแปลงของทุนกายภาพ (Physical Capital Evolution) ได้ว่า

$$K_{t+1} - (1 - \delta)K_t = Y_t - \bar{C}_t^H - \bar{C}_t^M - \bar{C}_t^L - \bar{T}_t. \quad (20)$$

ทางซ้ายมือแสดงการลงทุนรวมขั้นต้น ทางขวามือคือการออมรวม

โดย $\bar{C}_t^H = (1 - \bar{j})\{(1 + r_t)B_{t-1}^H + W_t^G\} + (1 - \bar{j})\{W_t^N - B_t^H\},$

คือการบริโภคช่วงหลังของชีวิตของคนวัยทำงานกลุ่มบนคนที่ $\bar{j}$ ถึง 1 ซึ่งมีจำนวนเท่ากับ $1 - \bar{j}$ รวมกับการบริโภคช่วงแรกของชีวิตของคนวัยเรียนกลุ่มบนคนที่ $\bar{j}$ ถึง 1 จำนวนเท่ากับ $1 - \bar{j}$

$\bar{C}_t^M = \int_{\underline{j}_{t-1}}^{\bar{j}} (1 + r_t)B_{t-1}^M + W_t^G dj_{t-1} + \int_{\underline{j}_t}^{\bar{j}} (1 - v^{j_t})W_t^N - v^{j_t}T_t - B_t^M dj_t,$

คือการบริโภคช่วงหลังของชีวิตของคนวัยทำงานกลุ่มกลางคนที่ $\underline{j}_{t-1}$ ถึง $\bar{j}$ รวมกับการบริโภคช่วงแรกของชีวิตของคนวัยเรียนกลุ่มกลางคนที่ $\underline{j}_t$ ถึง $\bar{j}$

$\bar{C}_t^L = \underline{j}_{t-1}\{(1 + r_t)B_{t-1}^L + W_t^N\} + \underline{j}_t\{W_t^N - B_t^L\}.$

คือการบริโภคช่วงหลังของชีวิตของคนวัยทำงานกลุ่มล่างคนที่ 0 ถึง $\underline{j}_{t-1}$ ซึ่งมีจำนวนเท่ากับ $\underline{j}_{t-1}$ รวมกับการบริโภคช่วงแรกของชีวิตของคนวัยเรียนกลุ่มล่างคนที่ 0 ถึง $\underline{j}_t$ ที่มีจำนวนเท่ากับ $\underline{j}_t$

$\bar{T}_t = \int_{\underline{j}_t}^{\bar{j}} v^{j_t}T_t dj_t.$

(21)

(22)

การใช้จ่ายรวมเพื่อการศึกษา คำนวณจากผลรวมของค่าใช้จ่ายของนักเรียนแต่ละคนที่เลือกเรียนกวดวิชาเท่ากับ $v^{j_t}T_t$

จากสมการ (11) - (13) สมการ (17) และ (18) นำมาใช้ในการคำนวณ Y_t จากด้านรายได้ดังนี้

$$Y_t = \left\{ \underline{j}_{t-1} + \underline{j}_t + \int_{\underline{j}_{t-1}}^{\bar{j}} (1-v^j) dj + (1-\bar{j}) \right\} W_t^N + (1-\underline{j}_{t-1}) W_t^G + (r_t + \delta) K_t. \quad (23)$$

พจน์แรกด้านขวามือของสมการคือรายได้ของแรงงานระดับมัธยมศึกษาทั้งหมด พจน์ที่สองคือรายได้ของแรงงานระดับบัณฑิตทั้งหมด และพจน์ที่สามคือรายได้ของทุนกายภาพทั้งหมด ณ เวลา t

แทนค่า $\bar{C}_t^H, \bar{C}_t^M, \bar{C}_t^L, \bar{T}_t$, และ Y_t ลงในสมการ (20) และจัดรูปได้เป็น

$$K_{t+1} - (1+r_t)K_t = (1-\bar{j})B_t^H + \underline{j}_t B_t^N + \int_{\underline{j}_t}^{\bar{j}} B_t^M dj_t - (1-\bar{j})(1+r_t)B_{t-1}^H - \underline{j}_{t-1}(1+r_t)B_{t-1}^N - (1+r_t) \int_{\underline{j}_{t-1}}^{\bar{j}} B_{t-1}^M dj_{t-1},$$

เขียนสมการข้างต้นในรูปต่อหน่วยประสิทธิภาพ (หารตลอดด้วย H_t) ได้เงื่อนไขดุลยภาพตลาดสินค้านี้ดังสมการ (23)

$$(1+\gamma_t)(1-\underline{j}_t)k_{t+1} - (1+r_t)(1-\underline{j}_{t-1})k_t = (1-\bar{j})b_t^H + \underline{j}_t b_t^N + \int_{\underline{j}_t}^{\bar{j}} b_t^M dj_t - (1-\bar{j}) \frac{(1+r_t)}{(1+\gamma_{t-1})} b_{t-1}^H - \underline{j}_{t-1} \frac{(1+r_t)}{(1+\gamma_{t-1})} b_{t-1}^N - \frac{(1+r_t)}{(1+\gamma_{t-1})} \int_{\underline{j}_{t-1}}^{\bar{j}} b_{t-1}^M dj_{t-1}. \quad (24)$$

$$\text{โดย} \quad b_t^H = \frac{\beta(1+r_{t+1})w_t^N - (1+\gamma_t)w_{t+1}^G}{(1+\beta)(1+r_{t+1})}, \quad B_t^L = \frac{\beta(1+r_{t+1})w_t^N - (1+\gamma_t)w_{t+1}^N}{(1+\beta)(1+r_{t+1})};$$

$$b_t^M = \frac{\beta(1+r_{t+1})\{(1-v^j)w_t^N - (1+\gamma_t)v^j \eta w_{t+1}^G\} - (1+\gamma_t)w_{t+1}^G}{(1+\beta)(1+r_{t+1})}.$$

3 การวิเคราะห์ดุลยภาพในระยะยาว

ดุลยภาพในระยะยาว (Steady State) ประกอบด้วย กลุ่มของปริมาณที่มีค่าเป็นบวก $\{v^j, \bar{c}^H, \bar{c}^M, \bar{c}^L, \bar{t}, y, l^N, l^G, k, \gamma\}$ กลุ่มของราคาที่มีค่าเป็นบวก $\{r, w^N, w^G\}$ และจุดแบ่งระหว่างคนที่ศึกษาต่อและไม่ศึกษาต่อ $\{\underline{j}\}$ โดย

- 1) จุดแบ่งระหว่างคนที่ศึกษาต่อและไม่ศึกษาต่อ $\{\underline{j}\}$ ขึ้นกับสมการ (8)

- 2) เวลาในการเรียนกวดวิชาของคนลำดับก่อน $\underline{j}$ ทั้งหมดเท่ากับศูนย์ เวลาในการเรียนกวดวิชาของคนลำดับหลัง $\underline{j}$ จนถึง $\bar{j}$ สอดคล้องกับสมการ (1) ส่วนเวลาในการเรียนกวดวิชาของคนลำดับตั้งแต่ $\bar{j}$ ถึง 1 ทั้งหมดเท่ากับศูนย์
- 3) การบริโภครวมขึ้นกับสมการ (21) ส่วนการใช้จ่ายเพื่อการกวดวิชารวมขึ้นกับสมการ (22)
- 4) ผลผลิตได้จากสมการ (10)
- 6) อุปสงค์ต่อปัจจัยการผลิตได้จากสมการ (11) ถึง (13)
- 7) ดุลยภาพในตลาดแรงงานกำหนดจากสมการ (17) และ (18)
- 8) ดุลยภาพในตลาดสินค้าขั้นสุดท้ายกำหนดจากสมการ (20)
- 9) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกำหนดจากสมการ (15)

เพื่อให้การวิเคราะห์แบบจำลองมีความสะดวกขึ้น จึงทำการลดรูประบบสมการให้เหลือเพียงสองสมการ สองตัวแปรคือ $\underline{j}$ หรือจุดแบ่งระหว่างกลุ่มคนที่เลือกเรียนกวดวิชาและได้ศึกษาต่อกับกลุ่มที่ไม่ศึกษาต่อ และอัตราส่วนทุนกายภาพต่อแรงงานระดับบัณฑิตประสิทธิภาพหรือ k ซึ่งต่อไปจะเรียกอย่างสั้นว่าอัตราส่วนทุนต่อแรงงานประสิทธิภาพ (effective capital-labor ratio)

3.1 เงื่อนไขการตัดสินใจเรียนกวดวิชาของบุคคล

แทนสมการ (11) ถึง (13) และ (16) ลงในสมการ (9) และด้วยนิยามของ Steady State จะได้ความสัมพันธ์ระหว่าง $\underline{j}$ และ k แสดงการตัดสินใจของบุคคลในการเลือกเรียนกวดวิชา

$$\frac{\alpha^* - \mu + \sigma/2 - \sigma \underline{j}}{\sigma(1 - \underline{j})} = \frac{\left[1 + \underline{j}^\phi \left\{ -\alpha^* \underline{j} + \frac{(\alpha^* - \mu)^2}{2\sigma} + \frac{\alpha^* + \mu}{2} + \frac{\sigma}{8} \right\} \right] (\theta k^{1-\theta} - \lambda)}{(1 + (1 - \theta)k^{-\theta} - \delta) \left[\lambda + \left[1 + \underline{j}^\phi \left\{ -\alpha^* \underline{j} + \frac{(\alpha^* - \mu)^2}{2\sigma} + \frac{\alpha^* + \mu}{2} + \frac{\sigma}{8} \right\} \right] \eta \theta k^{1-\theta} \right]}. \quad (25)$$

สมการ (24) กำหนดลักษณะของเส้นการตัดสินใจเรียนกวดวิชาของบุคคล (Endogenous Tutoring Locus: TT) อย่างไรก็ตามการผนวกของตัวแปรและค่าพารามิเตอร์ต่างๆ ซับซ้อนเกินกว่าจะวิเคราะห์ได้ในที่นี้ จำเป็นต้องอาศัยวิธีปรับข้อมูลจริงมาใช้ในแบบจำลอง (Calibration) เพื่อให้ได้ลักษณะของเส้นออกมา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ได้ศึกษามา ค่อนข้างสนับสนุนสมมติฐานที่ว่าเส้น TT น่าจะมีความชันเป็นลบ เนื่องจากเมื่อ k หรืออัตราส่วนทุนต่อแรงงานประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ค่าจ้างแรงงานระดับบัณฑิตก็จะเพิ่มขึ้น และอัตราดอกเบี้ยจะลดต่ำลง ค่าจ้างแรงงานระดับบัณฑิตที่สูงขึ้นจะก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะเข้าศึกษาต่อมากขึ้น ส่วนอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลงทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากรายได้ในช่วงแรกของชีวิตลดลง ส่งผลให้ความต้องการในการเรียนกวดวิชาเพิ่มสูงขึ้น $(1-j)$ มีค่ามากขึ้น ดังนั้น k และ j จะแปรผกผันกัน และได้เส้น TT มีลักษณะลาดลงจากซ้ายไปขวา

3.2 เงื่อนไขดุลยภาพตลาดสินค้า

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร j และ k ในสมการที่สองได้มาจากเงื่อนไขดุลยภาพในตลาดสินค้าขั้นสุดท้าย (23) และด้วยนิยามของ Steady State สมการ (16) และจากการกระจายรูป $\int_{\underline{j}}^{\bar{j}} v^j dj = \frac{\alpha^* - \mu + \sigma/2}{\sigma} - \underline{j} + \frac{\mu + \sigma/2 - \alpha^*}{\sigma} \ln \left[\frac{\mu + \sigma/2 - \alpha^*}{\sigma(1-j)} \right]$ ทำให้ได้เงื่อนไขดุลยภาพในตลาดสินค้าขั้นสุดท้ายดังสมการ (25)

$$(1-j) \left[1 + \underline{j}^\phi \left\{ -\alpha^* \underline{j} + \frac{(\alpha^* - \mu)^2}{2\sigma} + \frac{\alpha^* + \mu}{2} + \frac{\sigma}{8} \right\} \right] k_i =$$

$$\frac{\beta\lambda}{1+\beta} + \frac{\left[1 + \underline{j}^\phi \left\{ -\alpha^* \underline{j} + \frac{(\alpha^* - \mu)^2}{2\sigma} + \frac{\alpha^* + \mu}{2} + \frac{\sigma}{8} \right\} \right]}{(1+\beta)(1+(1-\theta)k^{1-\theta} - \delta)} \{ \underline{j}\lambda + (1-j)\theta k^{1-\theta} \} \quad (26)$$

$$- \left[\frac{\beta\lambda}{1+\beta} + \frac{\beta \left[1 + \underline{j}^\phi \left\{ -\alpha^* \underline{j} + \frac{(\alpha^* - \mu)^2}{2\sigma} + \frac{\alpha^* + \mu}{2} + \frac{\sigma}{8} \right\} \right]}{(1+\beta)} \eta \theta k^{1-\theta} \right]$$

$$\cdot \left[\frac{\alpha^* - \mu + \sigma/2}{\sigma} - \underline{j} + \frac{\mu + \sigma/2 - \alpha^*}{\sigma} \ln \left[\frac{\mu + \sigma/2 - \alpha^*}{\sigma(1-j)} \right] \right].$$

โดยต่อไปจะเรียกสมการ (25) นี้ว่าเส้นดุลยภาพตลาดสินค้า (Goods Market Equilibrium Locus: GG) อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับกรณีของเส้น TT สมการมีความซับซ้อนเกินกว่าจะวิเคราะห์ในที่นี้ได้ ต้องใช้การปรับข้อมูลจริงมาใส่ในแบบจำลอง เพื่อให้ได้ลักษณะของเส้นออกมา

ในเบื้องต้นเราคาดว่าเส้น GG น่าจะมีความชันเป็นบวกเนื่องจาก เมื่อการเรียนกวดวิชาเพิ่มสูงขึ้น หรือค่า j ลดลง จะทำให้ทรัพยากรถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อการกวดวิชามากขึ้น และเหลือ

สำหรับกระบวนการสะสมทุนกายภาพน้อยลง ทำให้อัตราส่วนทุนต่อแรงงานประสิทธิภาพลดลง ความสัมพันธ์ระหว่าง k และ j จึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และได้เส้น GG มีลักษณะลาดขึ้น จากซ้ายไปขวา

3.3 การปรับข้อมูลจริงมาใช้ในแบบจำลอง

ในการหาค่าสำหรับพารามิเตอร์ที่ปรากฏในแบบจำลองข้างต้นนั้น เริ่มด้วยการอ้างอิงจากที่ปรากฏใช้ในงานอื่น โดยให้ Subjective Discount Factor หรือ $\beta = 0.96$ สอดคล้องกับที่ปรากฏใน Jeong and Townsend (2003) อัตราเสื่อมสภาพของทุนกายภาพหรือ $\delta = 0.1$ ตาม King and Rebelo (1990) ส่วนค่า α^* กำหนดให้เป็นร้อยละ 80 ของเพดานคะแนนสอบเข้า $(\mu + \sigma / 2)$ โดยประยุกต์จากเกณฑ์ขั้นต่ำในการรับบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี โดยทั่วไปจะกำหนดเกรดเฉลี่ยสะสม (GPAX) ประมาณ 3.00-3.25 ถ้าเป็นหลักสูตรนานาชาติก็จะกำหนดคะแนนสอบภาษาอังกฤษ (TOEFL) ที่ 550 ซึ่งทั้งสองเกณฑ์นี้วัดความสามารถขั้นต่ำของนักเรียนที่จะเข้าศึกษาต่อประมาณร้อยละ 80 ซึ่งเรานำมาใช้เป็นค่าประมาณการ α^* ในที่นี้สำหรับค่า η นั้นคำนวณจากค่าใช้จ่ายในการเรียนกวดวิชาของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่สำรวจไว้ใน ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2545) ซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ 1 หมื่นบาทต่อคนต่อปีหรือ 3 หมื่นบาทต่อคนสำหรับการเรียนตลอดช่วงมัธยมศึกษาตอนปลาย และประมาณว่าผู้ที่เรียนกวดวิชาโดยเฉลี่ยเรียนกวดวิชาเท่ากับร้อยละ 30 ของเวลาว่างดังจะอธิบายในภายหลัง เมื่อนำค่าใช้จ่ายจากการเรียนกวดวิชาเทียบกับรายได้จากค่าจ้างตลอดชีวิตของผู้สำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย⁹ ได้ว่า $\eta = 0.019$

สำหรับค่าพารามิเตอร์ที่ไม่สามารถอ้างอิงได้อีก 5 ตัว คือ ค่าเฉลี่ยความสามารถเริ่มต้น μ , ค่าความแตกต่างในความสามารถเริ่มต้นระหว่างประชากร σ , สัดส่วนการได้รับประโยชน์จากทุนมนุษย์ของแรงงานไร้ทักษะ λ , สัดส่วนของรายได้ของแรงงานประสิทธิภาพในผลผลิตจากภาคการผลิตที่ใช้แรงงานระดับบัณฑิตร่วมกับทุนกายภาพ θ , และดัชนีชี้ระดับความคับคั่ง ϕ จะทำการ Calibrate หาภายใต้เกณฑ์อ้างอิง (Benchmark) ต่างๆดังนี้ เกณฑ์อ้างอิงแรกคือ อัตราความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ซึ่งเป็นอัตราความเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2513-2546 ที่ใช้ใน อัศวิน อาสุยา, ชาญชัย พิงชาญชัยกุล และ ณัฐา ปิยะกาญจน์ (2547) เกณฑ์อ้างอิงที่สองคือ สัดส่วนของรายได้ของแรงงานต่อผลผลิตที่ประมาณ 0.6-0.7 ที่ใช้ใน Ahuja and Muenjak (2002) Benchmark ที่สามได้จากข้อมูลสถิติการศึกษาในปีการศึกษา 2547 รายงานถึงสัดส่วนของผู้เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาเท่ากับร้อยละ 56 ของคนในรุ่นอายุเดียวกัน เกณฑ์อ้างอิงที่สี่คือ อัตราส่วนระหว่างค่าจ้างระดับ

บัณฑิตต่อค่าจ้างระดับมัธยมศึกษา หรือ W^G/W^N เท่ากับ 2.95 โดยคำนวณจากค่าจ้างของแรงงานที่จบการศึกษาขั้นต้นระดับมหาวิทยาลัย เทียบกับค่าจ้างของแรงงานที่ไม่จบระดับอุดมศึกษา¹⁰ เกณฑ์อ้างอิงที่ห้าคือ เวลาเรียนกวดวิชาโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 0.31 ซึ่งคำนวณจากผลสำรวจของ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2545) ที่พบว่าโดยทั่วไปนักเรียนกวดวิชาสัปดาห์ละ 6-10 ชั่วโมง หรือเฉลี่ยประมาณ 8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เมื่อนำไปหารด้วยการประมาณการเวลาที่เหลือทั้งหมดจากการเรียนในโรงเรียนและการทำกิจกรรมประจำวันต่างๆ คำนวณคร่าวๆ ได้เป็นเวลาทั้งหมดที่สามารถนำมาใช้เรียนกวดวิชาได้เท่ากับ 27 ชั่วโมง¹¹

จากการทำ Calibration ได้ $\mu = 0.09$, $\sigma = 0.12$, $\lambda = 0.0024$, $\theta = 0.43$ และ $\phi = 0.4$ ได้ค่าอัตราความเจริญเติบโตเท่ากับร้อยละ 5.1 สัดส่วนรายได้ของแรงงานต่อผลผลิตเท่ากับ 0.56 สัดส่วนผู้เข้าศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเท่ากับร้อยละ 55.3 อัตราส่วนค่าจ้างเท่ากับ 2.956 เวลาเรียนกวดวิชาโดยเฉลี่ย 0.345 และ โดยค่าพารามิเตอร์ทั้งหมดสรุปอยู่ในตารางที่ 5 และลักษณะของเส้น TT และ GG แสดงในรูปที่ 3

3.4 การเปรียบเทียบเชิงสถิต

เราได้วิเคราะห์การเปรียบเทียบเชิงสถิต (Comparative Static) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของแบบจำลอง โดยทำการเปลี่ยนแปลงค่าพารามิเตอร์ที่สนใจ ได้แก่ λ , η , และ α^* รอบๆ ค่าพารามิเตอร์เดิม ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นแสดงอยู่ในตารางที่ 6 และสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) การเพิ่มขึ้นของการได้รับประโยชน์จากทุนมนุษย์ของแรงงานระดับมัธยมศึกษา (λ) ทำให้ค่า $\underline{j}$ ลดลง หรือจำนวนคนเรียนกวดวิชาเพิ่มขึ้น และทำให้อัตราส่วนทุนต่อแรงงาน (k) เพิ่มขึ้น เนื่องจาก λ ที่สูงขึ้นหมายถึงค่าจ้างของแรงงานไร้ทักษะที่เพิ่มขึ้น ย่อมลดแรงจูงใจให้คนต้องเรียนกวดวิชาเพื่อจบไปเป็นบัณฑิต อย่างไรก็ตาม เมื่อ λ มีค่ามากขึ้นผลผลิตที่ได้จากแรงงานไร้ทักษะก็เพิ่มขึ้นด้วย ส่งผลให้อุปทานเงินกู้เพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยซึ่งคิดเป็นค่าเสียโอกาสของเงินออมในช่วงแรกของชีวิตลดลง เพิ่มแรงจูงใจในการเรียนกวดวิชาเพื่อจบเป็นบัณฑิตขึ้นได้ จากแบบจำลองพบว่าเมื่อ λ มีค่ามากขึ้น ผลประการหลังส่งผลกระทบแรงกว่าผลประการแรก ดังนั้น จึงมีจำนวนผู้เรียนกวดวิชาเพิ่มขึ้น
- 2) การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในการเรียนกวดวิชา (η) ทำให้ค่า $\underline{j}$ เพิ่มขึ้น หรือจำนวนคนเรียนกวดวิชาลดลง และทำให้อัตราส่วนทุนต่อแรงงาน (k) เพิ่มขึ้น เนื่องจาก

นักเรียนเลือกเรียนกวดวิชาลดลงและทำงานนอกเวลามากขึ้น ทำให้เงินออมของระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามการที่ค่าใช้จ่ายในการเรียนกวดวิชาสูงขึ้นก็ทำให้คนที่ยังเลือกเรียนกวดวิชาอยู่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นและมีเงินออมลดลง จากแบบจำลองพบว่าเมื่อ η มีค่ามากขึ้น ผลประการแรกส่งผลกระทบต่อแรงกว่าผลประการหลัง และทำให้ค่า k เพิ่มขึ้น

- 3) การเพิ่มขึ้นของเกณฑ์ความสามารถขั้นต่ำสำหรับการเข้าศึกษาต่อ (α^*) ทำให้ค่า j เพิ่มขึ้น หรือจำนวนคนกวดวิชาลดลง เนื่องจากนักเรียนที่ตัดสินใจเรียนกวดวิชาตอนแรกเมื่อเกณฑ์ขั้นต่ำยังไม่ถูกยกขึ้นเปลี่ยนใจไม่เรียนต่อระดับมหาวิทยาลัยและเลิกเรียนกวดวิชา เนื่องจากการที่ α^* ขยับขึ้นทำให้ช่องว่างระหว่างความสามารถเริ่มต้นและเกณฑ์ขั้นต่ำห่างออกมากขึ้น ต้องใช้เวลาจำนวนมากขึ้นในการเรียนกวดวิชาและมีเวลาน้อยลงในการทำงานนอกเวลา ทำให้ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการเปลี่ยนสถานะจากแรงงานไร้ทักษะเป็นบัณฑิตสูงมากขึ้น ขณะเดียวกันเงินออมของระบบเศรษฐกิจก็เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเงินถูกนำไปใช้จ่ายค่ากวดวิชาลดลง และทำให้อัตราส่วนทุนต่อแรงงาน (k) เพิ่มขึ้น

4 สรุปผล ข้อจำกัด ข้อเสนอแนะ และนโยบาย

การศึกษานี้ทำการพัฒนาแบบจำลองรุ่นอายุเหลื่อมกัน (Overlapping Generations) ที่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกวดวิชา โดยบุคคลที่กำเนิดขึ้นมาพร้อมกับความแตกต่างในความสามารถเริ่มต้น จะเป็นผู้เลือกเรียนกวดวิชาเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความสามารถของตน เพื่อปรับสถานะของอาชีพในอนาคต ซึ่งหากการกวดวิชาสามารถทำให้บุคคลนั้นเลื่อนสถานะจากแรงงานระดับมัธยมศึกษา เป็นแรงงานระดับบัณฑิต การกวดวิชาจะเพิ่มรายได้และอรรถประโยชน์ตลอดชีวิตของบุคคลนั้น จากแบบจำลองพบว่าคนที่กวดวิชาคือคนที่มีความสามารถเริ่มต้นค่อนข้างสูงและเป็นผู้ที่น่าจะได้เข้าศึกษาต่ออยู่แล้ว ส่วนคนที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำและไม่น่าจะได้เข้าศึกษาต่อไม่มีคนใดเรียนกวดวิชา เนื่องจากการได้เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาไม่คุ้มค่าในเชิงอรรถประโยชน์ตลอดชีวิตสำหรับกลุ่มคนที่มีความสามารถเริ่มต้นต่ำมาก

การศึกษานี้มีข้อจำกัด คือ ข้อสมมติบางประการอาจไม่เข้ากับบริบทของประเทศไทยหรือประเทศในแถบเอเชีย อย่างเช่นข้อสมมติให้ประชากรวัยเรียนสามารถทำงานได้ ในขณะที่นักเรียนในประเทศไทยนั้นไม่นิยมทำงานล่วงเวลา อย่างไรก็ตามข้อสมมติดังกล่าวมีความจำเป็นใน

แบบจำลองนี้เนื่องจากรายได้จากการทำงานนอกเวลาในช่วงแรกของชีวิตจะเป็นแหล่งอุปทานของเงินกู้ การไม่สมมติให้ประชากรวัยเรียนสามารถทำงานได้จำเป็นต้องกำหนดให้ประชากรมีทรัพย์สินเริ่มต้นหรือทรัพย์สินมรดกซึ่งจะทำให้แบบจำลองมีความซับซ้อนขึ้น อีกข้อสมมติหนึ่งคือการที่ค่าจ้างแรงงานมีเพียงสองระดับคือค่าจ้างระดับบัณฑิตและค่าจ้างแรงงานไร้ทักษะ โดยแรงงานที่อยู่ในระดับเดียวกันได้รับค่าจ้างเท่ากันหมด ไม่ว่าจะมีความสามารถแตกต่างกันหรือไม่อย่างไรก็ดีข้อสมมตินี้ไม่ได้มีผลต่อการวิเคราะห์ในแบบจำลอง อีกข้อสมมติหนึ่งที่อาจไม่เข้ากับบริบทของประเทศไทย คือ ตลาดสินเชื่อที่มีความสมบูรณ์ ซึ่งตลาดสินเชื่อในประเทศไทยนั้นยังถือว่ามีความไม่สมบูรณ์ในตลาดอยู่มาก หากมีการผ่อนคลายข้อสมมตินี้ โดยมีข้อจำกัดในการกู้ยืมเพิ่มเข้ามา น่าจะส่งผลต่อดุลยภาพในแบบจำลองอย่างมีนัยสำคัญ และทำให้การใช้นโยบายทางการเงินและการคลังเพื่อลดข้อจำกัดในการกู้ยืมเข้ามามีบทบาทในการยกระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้

นอกจากนี้การศึกษาในอนาคตอาจจะมีการเปลี่ยนรูปแบบของสมการการผลิตให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้นโดยผ่อนปรนเทคโนโลยีการผลิตแบบเส้นตรงในแบบจำลอง ที่เทคโนโลยีระดับต่ำและสูงใช้ทดแทนกันได้โดยสมบูรณ์ เป็นเทคโนโลยีที่แต่ละสายการผลิตมีความยืดหยุ่นในการเลือกใช้ปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่อาจทดแทนกันได้ (Substitute) หรือต้องใช้ประกอบกัน (Complementary) การใช้สมการการผลิตที่ซับซ้อนขึ้น ย่อมให้ผลการวิเคราะห์ที่น่าเชื่อถือขึ้น

จากแบบจำลองสามารถนำมาสู่นโยบายเชิงนโยบายด้านการศึกษางานประการดังนี้

(1) จากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มจำนวนบัณฑิตให้มากขึ้นด้วยการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกไปโดยเปิดสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้นเพื่อเพิ่มจำนวนที่นั่ง จำเป็นต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เหตุผลคือมีการทะลักของนักเรียนที่เข้ามาศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัยมากเกินไป เนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่มีผลทางอ้อมต่อการลดเกณฑ์ความสามารถขั้นต่ำ (α^*) ในแบบจำลอง ทำให้นักเรียนที่เดิมไม่มีความสามารถพอที่จะเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาและเป็นบัณฑิตได้รับประกาศนียบัตร และนับในทางสถิติว่าเรามีจำนวนแรงงานระดับอุดมศึกษามากขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงบุคคลเหล่านี้อาจไม่มีประสิทธิภาพในการสะสมทุนมนุษย์เพื่อสร้างการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจได้ดังที่หวังไว้ การขยายขนาดการศึกษาระดับอุดมศึกษาลักษณะนี้จึงเป็นการสร้างปริมาณ (Quantity) เป็นส่วนใหญ่ แต่คุณภาพโดยเฉลี่ย (Average Quality) ของกลุ่มบัณฑิตกลับลดลง เนื่องจากความคับคั่งของแรงงานบัณฑิตที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าเดิม จากเหตุผลดังกล่าว การขยายการศึกษาที่เน้นทางด้านปริมาณอาจนำมาสู่อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลงได้

(2) หากไม่สามารถเพิ่มคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับในระบบโรงเรียนให้ดีขึ้นได้ การกวดวิชาเพื่อเพิ่มความรู้นอกชั้นเรียนปกติก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาต่อไป ดังนั้นการเข้ามาดูแลอัตราการเก็บค่าเล่าเรียนกวดวิชาอาจเป็นสิ่งที่ดีต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากอย่างน้อยที่สุดผลที่ได้จากแบบจำลองนี้ชี้ให้เห็นว่าการกวดวิชาสามารถเพิ่มอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(3) จากการวิเคราะห์ในแบบจำลองจะเห็นว่ากรำให้น้ำหนักกับเกรดเฉลี่ยสะสมมากขึ้นในการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ไม่สามารถทำให้การกวดวิชาลดลงได้ ตราบใดที่ระบบการศึกษาในโรงเรียนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของนักเรียนได้อย่างเต็มที่ นั่นคือการศึกษาในระบบไม่สามารถให้ความมั่นใจอย่างเต็มที่ว่าได้ให้ความรู้แก่นักเรียนได้ครบและเพียงพอในการแข่งขันกับเพื่อนร่วมชั้นหรือคู่แข่งทั่วประเทศ โดยโรงเรียนกวดวิชาก็ยังจะเป็นแหล่งศึกษาที่สำคัญ และกลายเป็นสิ่งจำเป็นหรือวัฒนธรรมของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาจำนวนมากต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชนนา จักรอารี. 2544. ผลของการกวดวิชาที่มีต่อความตรงเชิงพยากรณ์ของแบบวัดความรู้พื้นฐานทางวิชาการในการคัดเลือกนักศึกษาเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ประยูร ศรีประสาธน์ และ วิไล ชุมแสง. 2526. การกวดวิชากับการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อ. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 17: 60-64.
- ประยูร ศรีประสาธน์. 2530. องค์ประกอบที่ก่อให้เกิดการกวดวิชา. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 21: 58-68.
- ไพฑูรย์ สินลารัตน์. 2530. กวดวิชา: ภาพสะท้อนตัวใครตัวมันในระบบการศึกษาไทย. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 21: 69-77.
- ไพฑูรย์ สินลารัตน์. 2545. การกวดวิชาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา.
- สวนดุสิตโพล. 2547. ร.ร.กวดวิชาในสายต่านักเรียน. กรุงเทพมหานคร: สวนดุสิตโพล.
- สุพัฒน์ สุขมณลสันต์. 2530. กวดวิชา: เหตุและผลที่จะเกิดขึ้น. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 21: 34-51.
- วัลลภา เทพหัสดิน ณ อยุธยา. 2530. อุดมศึกษา. กรุงเทพมหานคร. ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัศวิน อาสุยา, ชาญชัย พิงชาญชัยกุล และ ญัฐา ปิยะกาญจน์. 2547. นโยบายการเงิน การคลัง และวัฏจักรธุรกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย. (อัดสำเนา)

ภาษาอังกฤษ

- Ahuja, A., and Muenjak, T. 2002. Economic arrangement and long-term growth in Thailand. *Discussion Paper* 06/2002, Bangkok, Thailand: Bank of Thailand.
- Banerjee, A.V., and Newman, F.N. 1993. Occupational Choice and the Process of Development. *The Journal of Political Economy* 101: 274-298.
- Bray, M. 1999. *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- De Gregorio, J., and Kim, S. 2000. Credit Markets with Differences in Abilities: Education, Distribution, and Growth. *International Economic Review* 21: 579-607.
- Dessey S., St-Amour P., and Vencatachellum D. 1998. *The Economics of Private Tutoring*. (Mimeographed)
- Fender, J., and Wang, P. 2003. Educational Policy in a Credit Constrained Economy with Skill Heterogeneity. *International Economic Review* 44: 939-964.
- Galor, O., and Ziera, J. 1993. Income Distribution and Macroeconomics. *The Review of Economic Studies* 60: 35-52.
- Glomm, G., and Ravikumar, B. 1992. Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality. *Journal of Political Economy* 100: 818-834.
- Iyigun, M.F. 1999. When would educational standards help improve scholastic achievement?. *International Finance Discussion Papers* 648, Washington, DC: Board of Governors of the Federal Reserve System.

- Jeong, H., and Townsend, R.M. 2003. *Growth and Inequality: Model Evaluation Based on an Estimation-Calibration Strategy*. IEPR Working Paper Series 05.10, Los Angeles, CA: Institute of Economic Policy Research.
- King, R., and Rebelo, S. 1990. Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implication. *Journal of Political Economy* 98: S126-S150.
- Lochner, L., and Monge-Naranjo, A. 2002. Human Capital Formation with Endogenous Credit Constraints. *NBER Working Paper Series* 8815, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Lucas, Robert E., Jr. 1988. On the Mechanics of Economics Development. *Journal of Monetary Economics* 22: 3-42.
- Russel, N.U. 1997. Lessons from Japanese cram schools. In *The challenges of Eastern-Asian education: lessons from America*, pp.153-170. Albany, NY: University of New York Press.
- Stokey, N.L. 1991. Human Capital, Product Quality, and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 106: 587-616.
- Uruiyos, M. and Wang, P. 2004. *Tax Policy and Educational Choice in the Presence of Human Capital Spillovers*. Nashville, TN: Vanderbilt University. (Mimeographed)

ตารางที่ 1 จำนวนผู้สมัครสอบวัดความรู้ และจำนวนผู้ผ่านการคัดเลือกทั้งหมด

ปี	จำนวนผู้สมัครสอบวัดความรู้ (คน)	จำนวนผู้ผ่านการคัดเลือก (คน)
2540	171,064	39,339
2541	190,460	47,910
2542	124,578	44,437
2543	129,368	47,407
2544	124,735	51,438
2545	123,526	62,220
2546	117,511	66,997
2547	111,766	69,029

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 2 จำนวนโรงเรียนกวดวิชา และจำนวนนักเรียนที่เรียนกวดวิชาในโรงเรียนกวดวิชา ในเขตกรุงเทพฯ และรวมทั้งประเทศ

ปี		จำนวนโรงเรียน (แห่ง)	จำนวนนักเรียน (คน)
2528	กรุงเทพฯ	131	28,562
	รวม	171	31,748
2542	กรุงเทพฯ	246	88,963
	รวม	572	147,093
2543	กรุงเทพฯ	298	-
	รวม	604	-
2547	กรุงเทพฯ	298	-
	รวม	728	-

ที่มา: สำนักงานบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 3 ขนาดของการเรียนกวดวิชาในประเทศต่างๆ

ประเทศ	ขนาดของการเรียนกวดวิชา	ที่มา
ฮ่องกง	การสำรวจในปี 1996 พบว่าร้อยละ 41 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเรียนกวดวิชา	Lee (1996)
ญี่ปุ่น	การสำรวจในปี 1993 พบว่าร้อยละ 60 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาเรียนกวดวิชาในโรงเรียนกวดวิชา อีกร้อยละ 4 เรียนกวดวิชาที่บ้าน และร้อยละ 70 ของนักเรียนทั้งหมดเรียนกวดวิชาหลังจากจบระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	Japan, Ministry of Education (1995); Russel (1997)
เกาหลีใต้	การสำรวจในปี 1997 ในกรุงโซล พบว่าร้อยละ 66 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และร้อยละ 59 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเรียนกวดวิชา ในเขตชนบทตัวเลขจะเป็นร้อยละ 46 และร้อยละ 12 ตามลำดับ	Paik (1998); Yoon et al. (1997)
มาเลเซีย	การสำรวจในปี 1990 พบว่าร้อยละ 83 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเรียนกวดวิชา	Marimuthu et al. (1991)
สิงคโปร์	การสำรวจในปี 1992 พบว่าร้อยละ 30 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาเรียนกวดวิชา	George (1992); Wong (1998)
ไต้หวัน	การสำรวจในปี 1998 พบว่าร้อยละ 81 ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเรียนกวดวิชา	Tseng (1998)

ที่มา: Bray (1999)

ตารางที่ 4 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการกวดวิชาในประเทศต่างๆ

ประเทศ	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการกวดวิชา	ที่มา
ญี่ปุ่น	รายรับของธุรกิจกวดวิชาในช่วงกลางทศวรรษที่ 90 สูงถึงประมาณ 14,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี	Russel (1997)
เกาหลีใต้	ผู้ประกอบการใช้จ่ายไปกับการกวดวิชาสูงถึงประมาณ 25,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1996	Asiaweek (1997)
สิงคโปร์	ครัวเรือนใช้จ่ายไปกับการกวดวิชาสูงถึงประมาณ 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1992	George (1992)

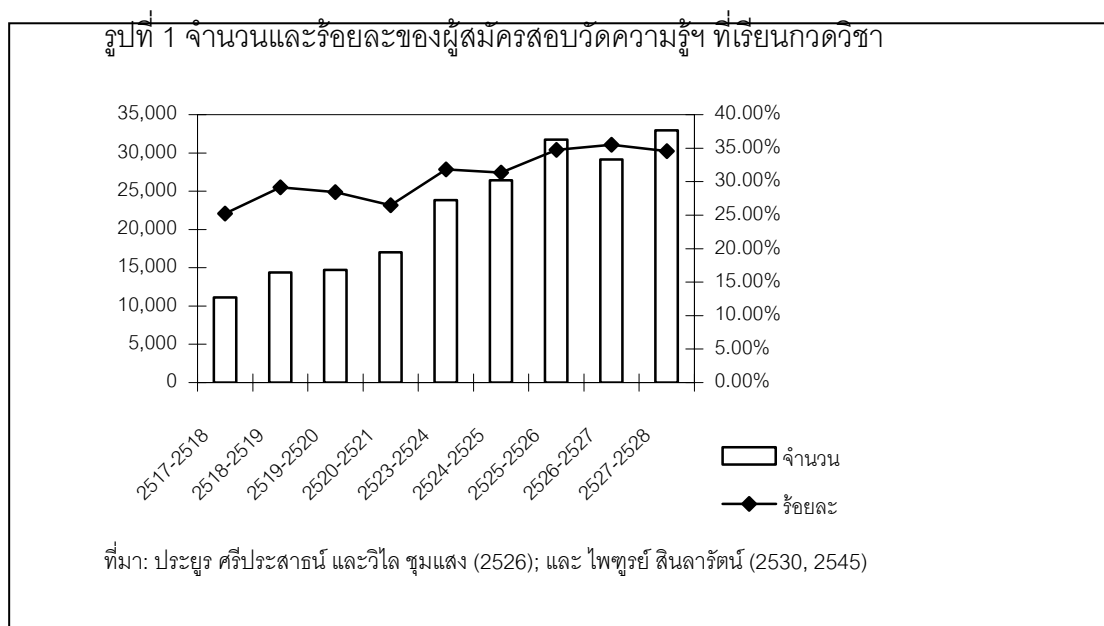
ที่มา: Bray (1999)

ตารางที่ 5 ค่าพารามิเตอร์

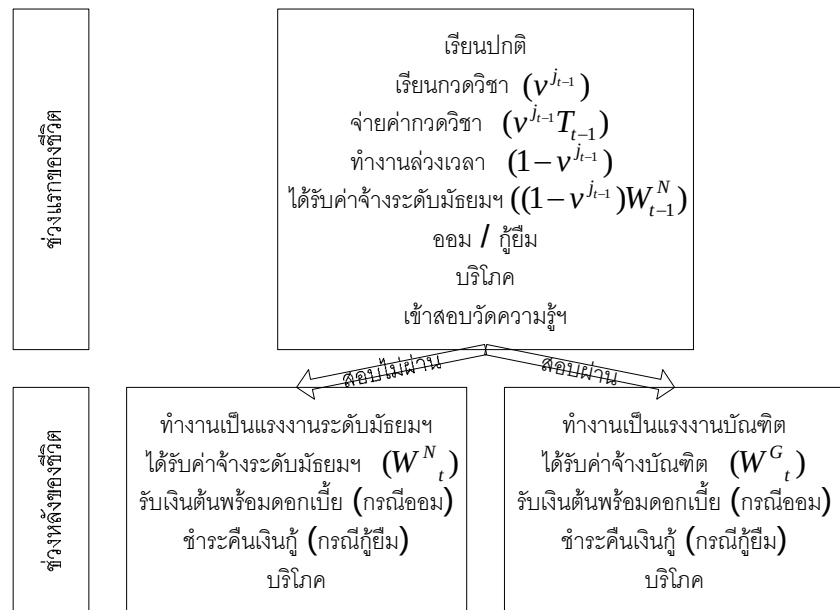
ส่วนประกอบแบบจำลอง	ค่าพารามิเตอร์	
	ที่ได้จากการอ้างอิง	ที่ได้จากการทำ Calibration
อรรถประโยชน์ $U^i = \ln(C_{t-1,t-1}^i) + \beta \ln(C_{t-1,t}^i)$	$\beta = 0.96$	
สมการการผลิต $Y_t = \lambda H_t l_t^N + (H_t l_t^C)^\theta K^{1-\theta}$		$\lambda = 0.0024,$ $\theta = 0.43$
การสะสมทุนกายภาพ $K_{t+1} - (1-\delta)K_t = Y_t - \bar{C}_t - \bar{E}_t$	$\delta = 0.1,$ $\eta = 0.019$	
การสะสมทุนมนุษย์ $\gamma_t = \underline{j}_{t-1}^\phi \left\{ \int_{\underline{j}_{t-1}}^{\bar{j}} \alpha^*_{t-1} dj + \int_{\bar{j}}^1 \left(\mu - \frac{\sigma}{2} \right) + \sigma j dj \right\}$	$\alpha^* = 0.12$	$\mu = 0.09,$ $\sigma = 0.12,$ $\phi = 0.4$
เกณฑ์อ้างอิง (Benchmark)	ค่าของเกณฑ์อ้างอิง	
	ที่ต้องการ	ที่ได้
อัตราความเจริญเติบโต	5%	5.1%
สัดส่วนรายได้ของแรงงานต่อผลผลิต	0.6-0.7	0.56
สัดส่วนของผู้เข้าศึกษาระดับอุดมศึกษา	56%	55.3%
อัตราส่วนค่าจ้างแรงงาน	2.95	2.956
เวลาเรียนกวดวิชาโดยเฉลี่ย	0.31	0.345

ตารางที่ 6 การเปรียบเทียบเชิงสถิติ

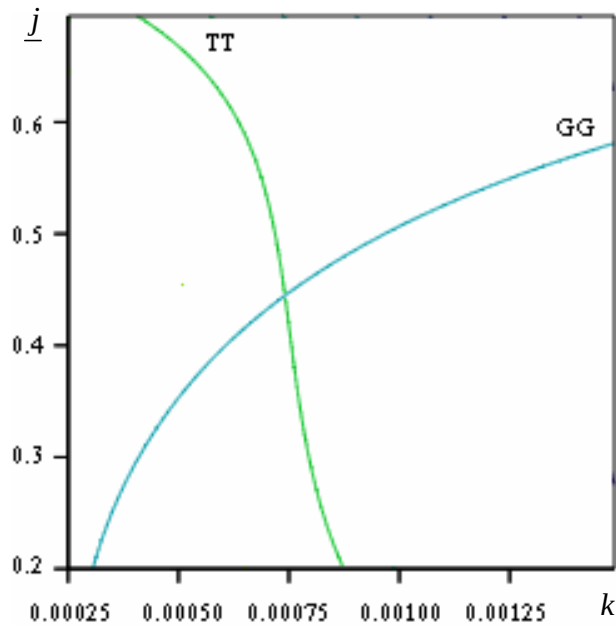
พารามิเตอร์	-5%			+5%		
	γ	$\underline{j}$	k	γ	$\underline{j}$	k
λ	-0.07%	+0.19%	-5.59%	+0.06%	-0.18%	+5.64%
η	+0.15%	-0.42%	-0.76%	-0.15%	+0.42%	+0.76%
α^*	+0.09%	-8.17%	-8.87%	-0.71%	+8.21%	+10.87%



รูปที่ 2 เส้นทางชีวิตของคนในแบบจำลอง



รูปที่ 3 ดุลยภาพในระยะยาว



รายการเชิงอรรถ

¹ ในประเด็นของความแตกต่างระหว่างบุคคลที่ใช้ในแบบจำลองนั้น ที่ใช้กันมากในปัจจุบันคือ ความแตกต่างในความสามารถที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ซึ่งในแต่ละงานก็จะมีการออกแบบในรายละเอียดแตกต่างกัน อย่างเช่นในงานของ Fender and Wang (2003) และ Uruyos and Wang (2004) สมมติว่าคนเกิดมาพร้อมกับความแตกต่างกันในความสามารถในการเรียนเริ่มต้น คนที่มีความสามารถน้อยจะเสียอรรถประโยชน์จากการเข้าเรียนมากกว่าคนที่มีความสามารถมาก ณ ระดับความสามารถหนึ่งจะเป็นตัวแบ่งว่าใครที่จะเลือกเรียนหรือไม่เรียน ส่วนงานของ De Gregorio and Kim (2000) และ Lochner and Monge-Naranjo (2000) สมมติโดยตรงคือคนมีความสามารถในการเรียนรู้แตกต่างกัน หรือทุนมนุษย์ที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากการเรียนแตกต่างกัน ทำให้ผลตอบแทนจากการเสียเวลาเรียนของแต่ละคนแตกต่างกัน แต่ละบุคคลจึงมีการเลือกเรียนด้วยเวลามากน้อยแตกต่างกัน อีกหนึ่งรูปแบบความแตกต่างที่มีการใช้กันคือ ความแตกต่างในทุนมนุษย์เริ่มแรก ดังเช่นในงานของ Glomm and Ravikumar (1992) และ Dessey et al. (1998) ซึ่งความแตกต่างในทุนมนุษย์เริ่มแรกนั้นอาจหมายถึงทุนมนุษย์ของพ่อแม่ นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างในทรัพยากรเริ่มต้น ดังในงานของ Banerjee and Newman (1993) และ Galor and Ziera (1993) โดยทรัพยากรนั้นคือทรัพยากรที่ได้รับเป็นมรดกจากพ่อแม่ อย่างไรก็ตามความแตกต่างที่กำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็นลักษณะใดก็ตาม ต่างส่งผลให้แต่ละบุคคลมีพฤติกรรมที่ต่างกันไป เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นรับรู้ถึงการมีอยู่ของความแตกต่างอย่างแน่ชัด อีกงานหนึ่งคือ Iyigun (1999) มุ่งเน้นถึงผลของการกำหนดมาตรฐานการศึกษาต่อความสำเร็จทางการศึกษา โดยกำหนดให้คนในแบบจำลองแตกต่างในความสามารถ มีการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับวิทยาลัยโดยใช้คะแนนเป็นตัวตัดสิน แต่คะแนนสอบนั้นมีความไม่เที่ยงตรงในการวัดความสามารถ ซึ่งอาจทำให้คนที่มีความสามารถสูงกลับได้คะแนนต่ำและไม่ได้รับคัดเลือก เขาจึงจำเป็นต้องเรียนให้หนักขึ้นเพื่อเพิ่มความสามารถของตน อย่างไรก็ตามของ Iyigun (1999) ไม่ระบุว่าสุดท้ายบุคคลใดบ้างที่สอบได้ และไม่มีประเด็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

² เป็นที่แน่นอนว่าบุคคลย่อมคำนึงถึงผลตอบแทนในรูปตัวเงิน (Pecuniary Benefit) ที่สูงขึ้นจากการเรียนจบปริญญาบัณฑิต อย่างไรก็ตามยังมีผลประโยชน์ที่ไม่อยู่ในรูปตัวเงิน (Non-Pecuniary Benefit) อาทิ ความภูมิใจ และการยอมรับจากสังคม ซึ่งไม่ได้นำมาพิจารณาในแบบจำลองนี้

³ ส่วนเวลาที่จะต้องใช้ในการเรียนระดับอุดมศึกษาไม่ต้องถูกสนใจในที่นี้ เนื่องจากไม่ส่งผลต่อผลลัพธ์ในแบบจำลอง

⁴ ในที่นี้ไม่มีคนใดเรียนกวดวิชาให้ความสามารถเกินกว่าขั้นต่ำ แม้ว่าจะทำให้ทุนมนุษย์เพิ่มและส่งผลให้ค่าจ้างเพิ่มได้ เนื่องจากเขาเป็นเพียงส่วนเล็กจากคนทั้งหมด ทำให้ผลที่ส่งกลับมหาเขามีน้อยมาก เขาจึงไม่คำนึงถึงส่วนนี้

⁵ ในกรณีที่มียุติพลสองตัว ยุติพลแรกหมายถึงรุ่นอายุหรือเวลาที่บุคคลนั้นเกิด ส่วนตัวยุติพลที่สองหมายถึงเวลาที่กิจกรรมนั้นเกิดขึ้น

⁶ กำหนดให้การใช้อักษรตัวเล็กหมายถึงตัวแปรที่แปลงให้อยู่ในรูปต่อหน่วยประสิทธิภาพหรือถูกหารด้วย H_t แล้ว

⁷ ลักษณะการถ่ายทอดความรู้เช่นนี้ปรากฏในงานของ Stokey (1991) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น global intergenerational externality

⁸ กำหนดให้การใช้อักษรตัวใหญ่มีขีดบน ($\bar{C}_t, \bar{T}_t$) หมายถึงตัวแปรรวมของทั้งระบบเศรษฐกิจ (Aggregate Variable)

⁹ คำนวณจาก รายงานผลการวิเคราะห์ค่าจ้าง รายได้ และชั่วโมงทำงาน พ.ศ. 2543 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยคิดเฉพาะเงินเดือนเฉลี่ยช่วงแรกของชีวิตการทำงานคูณกับเวลาตลอดชีวิตที่เหลือในการทำงาน (30 ปีโดยประมาณ) เนื่องจากเงินเดือนที่สูงขึ้นในช่วงก่อนเกษียณอายุ รวมถึงการเรียนรู้จากการทำงาน (Learning by Doing) การเรียนรู้ตามอรรถาธิบาย (Informal Learning) ฯลฯ ที่ไม่ได้ถูกพิจารณาในแบบจำลองนี้

¹⁰ แรงงานที่ไม่จบระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วยแรงงานที่จบประถมศึกษา มัธยมศึกษา สายวิชาชีพ และศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยแต่ไม่จบ

¹¹ ซึ่งคิดมาจากการเรียนในวันธรรมดาวันละ 2 ชั่วโมงยกเว้นวันศุกร์เท่ากับ 3 ชั่วโมง และวันหยุดวันละ 8 ชั่วโมง

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับมลพิษทางอากาศ

รศ. นิรมล สุธรรมกิจ¹

1. ความนำ

การพิจารณาความสัมพันธ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับปัญหามลพิษนั้น จะต้องเริ่มที่การทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม (environment) กับระบบเศรษฐกิจ (economy) ก่อน กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของระบบเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ประการแรก สิ่งแวดล้อมเป็นแหล่งผลิตทรัพยากรที่สำคัญที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิต เช่น แหล่งน้ำมันที่ใช้เป็นพลังงาน ป่าไม้ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมกระดาษ แร่ธาตุในดินใช้ในการเพาะปลูก เป็นต้น ประการที่สอง สิ่งแวดล้อมเป็นที่รองรับของเสียหรือของเหลือทิ้งที่เกิดจากกระบวนการผลิตและการบริโภค เช่น น้ำทิ้งจากโรงงาน ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการเผาไหม้เชื้อเพลิง ขยะพลาสติกและขยะจากการบริโภค เป็นต้น ดังนั้นเมื่อมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติจะถูกดึงมาใช้ในการผลิตมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ของเสียจากการผลิตและการบริโภคก็จะสูงมากขึ้นเช่นกัน และเนื่องจากความสามารถของธรรมชาติในการรองรับของเสียหรือของเหลือทิ้งให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตนั้นมีจำกัด ถ้าเศรษฐกิจเติบโตจนทำให้มีการปล่อยของเสียเกินความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ ของเสียส่วนเกินเหล่านั้นก็จะนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างที่เรากำลังเผชิญอยู่

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ฯลฯ) ยังคงไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนในทางสถิติว่ามีความสัมพันธ์เป็นอย่างไร และยังไม่พบข้อสรุปว่า ความสัมพันธ์นั้นมีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวกัน หรือเหมือนกันในทุกกรณีเสมอไป (unique relationship) จึงทำให้มีการศึกษาถึงประเด็นนี้กันเป็นอันมาก ลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นที่กล่าวถึงกันมากคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับรายได้ ที่เรียกว่า Environmental Kuznets Curves (EKC)²

การทดสอบความสัมพันธ์แบบ EKC นั้นมีปรากฏให้ประจักษ์ในงานวิจัยหลายชิ้น โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาจากตัวอย่างในต่างประเทศทั้งที่เป็นข้อมูลแบบ Time-series data และ แบบ Cross-

¹ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และต้องขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัย นางสาวกุลธิดา คุณวิเศษพงษ์ ที่ได้ช่วยจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลให้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

² เป็นเส้นที่แสดงความสัมพันธ์ของระดับรายได้ต่อหัว (แกนนอน) กับระดับมลพิษที่เกิดขึ้น (แกนตั้ง) เส้น EKC ที่พบมักแสดงความสัมพันธ์ในลักษณะตัว U คว่ำ หรือระฆังคว่ำ นั่นคือ ในช่วงรายได้ต่อหัวระดับต่ำ ระดับมลพิษจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับระดับรายได้ และในช่วงรายได้ต่อหัวระดับสูง ระดับมลพิษจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับรายได้

country data การศึกษาในอดีตนั้นได้พยายามทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างระดับสารมลพิษชนิดต่างๆ (pollutants) กับระดับรายได้ต่อหัว ว่ามีความสัมพันธ์แบบ EKC หรือไม่ และถ้ามีความสัมพันธ์แบบ EKC จริงแล้ว ระดับรายได้ที่จะทำให้ระดับสารมลพิษวกกลับลดลง (turning point) จะเป็นระดับเท่าใด เพื่อจักได้นำไปสู่การเสนอแนะด้านนโยบายต่อไป จากการสำรวจงานวิจัยเหล่านี้ พบว่า ผลการศึกษาที่ได้นั้นสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกันคือ (ก) ระดับสารมลพิษอากาศบางชนิด และระดับสารมลพิษทางน้ำบางชนิดมักมีความสัมพันธ์แบบ EKC กับระดับรายได้ต่อหัว ทั้งนี้ระดับรายได้ที่เป็นจุดวกกลับอาจแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณีของสารมลพิษหรือแต่ละประเทศที่ทำการศึกษา (ข) ระดับมลพิษประเภทขยะ มักมีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ต่อหัวแบบเชิงบวก (ค) ระดับสารมลพิษประเภทโลหะตกค้างบางชนิด มักมีความสัมพันธ์เชิงลบกับระดับรายได้ต่อหัว และ (ง) ระดับสารมลพิษบางชนิดและการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ไม่แสดงความสัมพันธ์ใดๆให้เห็นชัดเจนกับระดับรายได้ต่อหัว³

นอกจากการศึกษาความสัมพันธ์แบบ EKC แล้ว ยังมีการศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องการทราบว่า ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของระดับมลพิษที่เกิดขึ้นในสังคม อนึ่ง สารมลพิษ (pollutant) จัดเป็นสินค้าประเภทของเหลือใช้หรือผลพลอยได้จากการผลิตและบริโภคสินค้าที่มีกระบวนการผลิต และการกำจัดของเหลือใช้แบบไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (unfriendly environmental products) ปัจจัยที่มีอิทธิพลดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 6 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) ปัจจัยทางการค้าระหว่างประเทศที่ส่งเสริมการผลิตสินค้าและการบริโภคสินค้าที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น เช่น สัดส่วนการส่งออกหรือสัดส่วนการนำเข้าสินค้าประเภททำลายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (2) ปัจจัยด้านโครงสร้างทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ (resource endowment) ที่เอื้ออำนวยให้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทางการค้าระหว่างประเทศ โดยการใช้ทรัพยากรนั้นนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น สัดส่วนการใช้พลังงานจากถ่านหิน สัดส่วนการตัดไม้ในป่า เป็นต้น (3) ปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการบริโภคสินค้าประเภทเชื้อเพลิง (energy product) หรือสินค้าที่ใช้เชื้อเพลิงเป็นวัตถุดิบ (energy intensive products) เป็นต้น (4) ปัจจัยทางด้านการกระจายรายได้ เช่น ความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ รายได้เปรียบเทียบระหว่างประเทศ ความยากจน เป็นต้น (5) ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ เช่น ความหนาแน่นของประชากร ขนาดของเมือง เป็นต้น และ (6) ปัจจัยทางด้านการเมือง ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมผ่านระบบภาษีสิ่งแวดล้อม หรือระบบการเลือกตั้ง⁴

³ โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Selden and Song (1994 and 1995) Grossman and Krueger (1995) Roberts and Grimes (1997) Koop and Tole (1999) Bradford et al. (2000) Magnani (2000) Stern (2002) Cole (2003) Birgit and Getzner (2003) เป็นต้น

⁴ โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน World Bank (1992) Copeland and Taylor (1994 and 1995) Han and Chatterjee (1997) Antweiler et al. (1998) Duraiappah (1998) Fredriksson (1999) Alpay (2000) Blyde (2000) Stern (2002) เป็นต้น

2. ความสำคัญของปัญหา

สำหรับประเทศไทย จากการพยายามสืบเสาะหางานวิจัยหรือการศึกษาในอดีตที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง EKC นั้นแทบจะมีน้อยมาก นอกจากการศึกษาของ Panayotou (1993) ที่พบความสัมพันธ์แบบ EKC ของการลดลงของพื้นที่ป่า ปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ปริมาณก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ และปริมาณฝุ่นรวม และได้พยายามพยากรณ์ระดับรายได้ประชาชาติต่อหัว ณ จุดวกกลับของระดับสารมลพิษ ของความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ได้มีการคำนวณใหม่โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2547: 82-84) และพบว่าในปี 2547 ระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวของไทยยังไม่ถึงจุดวกกลับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของมลพิษทางอากาศทั้ง 3 ประเภท นั้นหมายความว่า ในภาพรวม ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศต่อไปในอนาคต และอาจมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น จนกระทั่งปี 2558-2568 ที่ประเทศไทยจะมีรายได้ประชาชาติต่อหัวสูงเพียงพอจนอาจก่อให้เกิดการวกกลับของระดับสารมลพิษดังกล่าว⁵ อนึ่ง การศึกษาดังกล่าวนี้นี้ได้ใช้ข้อมูลปริมาณสารมลพิษที่มีการประมาณการจากการผลิตของระบบเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น (มิได้มีการจัดเก็บข้อมูล ณ สถานที่จริง)

ในปัจจุบันนี้ การจัดเก็บข้อมูลด้านมลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆของประเทศไทยมีความทันสมัยมากขึ้นและสถานีจัดเก็บข้อมูลกระจายไปยังจังหวัดต่างๆในทุกภูมิภาคของไทย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของระดับจังหวัดมีความสัมพันธ์กับระดับมลพิษในระดับจังหวัดนั้นๆอย่างไร และมีปัจจัยทางเศรษฐกิจใดบ้างที่อาจจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของระดับมลพิษในระดับจังหวัดของประเทศไทย ในการศึกษาเชิงประจักษ์ครั้งนี้จะเน้นเรื่องมลพิษทางอากาศเท่านั้น เนื่องด้วยข้อมูลด้านมลพิษทางอากาศครอบคลุมหลายจังหวัดและหลายปี (กว่าข้อมูลมลพิษด้านอื่น) โดยเก็บข้อมูลจากสถานีเก็บข้อมูลระดับมลพิษ ตามจังหวัดต่างๆที่กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ดูแล อีกทั้งมีข้อจำกัดด้านเวลาการศึกษานี้จึงพิจารณาตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคในระดับจังหวัดบางตัวแปรเท่านั้น

3. วัตถุประสงค์

3.1 เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและระดับมลพิษทางอากาศในระดับจังหวัดว่าเป็นไปตามสมมุติฐานของ EKC หรือไม่

⁵ ส่วนกรณีของการลดลงของพื้นที่ป่า แม้ว่ารายได้ประชาชาติของไทยในปี 2547 จะข้ามพ้นจุด turning point ไปแล้ว แต่สภาพพื้นที่ป่าของประเทศไทยก็ยังคงอยู่ในภาพเสื่อมโทรม เนื่องจากยังมีปัจจัยอื่นๆ (เช่น ถนน) ที่มีอิทธิพลต่อการลดลงของพื้นที่ป่า ดังนั้นแนวโน้มระยะหัวเรื่อง EKC จึงไม่เหมาะสมสำหรับกรณีการลดลงของพื้นที่ป่าในประเทศไทย

- 3.2 เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยทางเศรษฐกิจใดบ้างที่อาจส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงระดับของสารมลพิษทางอากาศ และคุณภาพอากาศของประเทศไทย

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 4.1 ผลการศึกษาที่ได้สามารถชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างตัวแปรทางเศรษฐกิจกับตัวแปรทางสิ่งแวดล้อม
- 4.2 ผลการศึกษาที่ได้สามารถเป็นแนวทางในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

5. ขอบเขตการศึกษา

- 5.1 ในการศึกษากรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านอากาศ มลพิษที่ใช้จะพิจารณาเพียง 5 ชนิดเท่านั้น คือ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ก๊าซโอโซนในชั้นบรรยากาศผิวดิน (O₃) และ ฝุ่นละอองในอากาศที่มีขนาด 10 ไมโครกรัม (PM₁₀) เนื่องจากเป็นข้อมูลมลพิษที่หาง่ายและเป็นสารมลพิษที่เป็นอันตรายที่ผลกระทบต่อสุขภาพและการดำเนินชีวิตของมนุษย์
- 5.2 ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจในระดับจังหวัด จะเลือกเฉพาะจังหวัดที่มีสถานีเก็บข้อมูลมลพิษทางอากาศรวมทั้งสิ้น 19 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี เชียงใหม่ ลำปาง นครสวรรค์ อุทัยธานี สระบุรี ราชบุรี ชลบุรี ระยอง ขอนแก่น นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต และ สงขลา

6. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางเศรษฐศาสตร์ กับ ตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 กระบวนการใหญ่ๆ คือ (1) การกำหนดแบบจำลองเพื่อทดสอบความสัมพันธ์ดังกล่าว และ (2) การพิจารณาเลือกและกำหนดตัวแปร ที่เหมาะสมในการศึกษา โดยเฉพาะการกำหนดตัวแปรคุณภาพอากาศโดยรวม เช่น การคำนวณ “ดัชนีคุณภาพอากาศรวม” เพื่อให้สอดคล้องกับตัวแปรทางเศรษฐกิจระดับมหภาค ทั้งนี้จะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

6.1 แบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางเศรษฐศาสตร์ กับ ตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศ

จากการสำรวจวิธีการศึกษาของงานวิจัยในอดีต สามารถแบ่งประเด็นพิจารณาออกเป็น 2 เรื่อง คือ ข้อมูล และ วิธีการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ในเรื่องข้อมูลนั้น พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เผชิญกับปัญหาจำนวนข้อมูลที่จำกัด ดังนั้น จึงได้ใช้ข้อมูลแบบ Cross-Country data ซึ่งประกอบด้วยประเทศรวย ประเทศรายได้ปานกลาง และ ประเทศยากจน งานวิจัยบางชิ้นก็ศึกษาเฉพาะกลุ่มประเทศที่มีลักษณะหรือระดับรายได้ประชาชาติใกล้เคียงกัน เช่น การศึกษาในกลุ่ม OECD ของ Magnani (2000) หรือ การศึกษาในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาของ Koop and Tole (1999) มีงานวิจัยน้อยชิ้นเท่านั้นที่สามารถใช้ข้อมูลแบบ Time-series data ได้ซึ่งสามารถครอบคลุมเหตุการณ์ในอดีตที่อาจมีอิทธิพลต่อการปล่อยมลพิษก็ได้ เช่น การศึกษาในประเทศออสเตรเลียของ Friedl and Getzner (2003) เป็นต้น สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ข้อมูลด้านรายได้ของ 19 จังหวัด ค่อนข้างที่จะครอบคลุมกลุ่มจังหวัดที่มีระดับรายได้ต่อหัวแตกต่างกัน มิได้กระจุกอยู่แต่จังหวัดรวย หรือจังหวัดยากจนแต่ประการใด

ในเรื่องวิธีทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรนั้น พบว่า มักใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติ ในการทดสอบแบบจำลองต่างๆ ที่คาดว่าน่าจะสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัวกับระดับมลพิษ (เพื่อทดสอบสมมติฐานของ EKC) และ ระหว่างระดับมลพิษกับตัวแปรด้านเศรษฐกิจอื่นๆ (เพื่อทดสอบปัจจัยกำหนดระดับมลพิษ) ซึ่งสามารถสรุปแบบจำลองได้ออกเป็น 4 สมการดังนี้

$$\ln E_{i,t} = a + b \cdot \ln Y_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad \dots\dots\dots (1)$$

$$\ln E_{i,t} = a + b \cdot \ln Y_{i,t} + c \cdot \ln Y_{i,t}^2 + \varepsilon_{i,t} \quad \dots\dots\dots (2)$$

$$\ln E_{i,t} = a + b \cdot \ln Y_{i,t} + c \cdot \ln Y_{i,t}^2 + d \cdot \ln Y_{i,t}^3 + \varepsilon_{i,t} \quad \dots\dots\dots (3)$$

$$\ln E_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln A_{i,t} + \alpha_2 \ln Q_{i,t} + \alpha_3 \ln X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad \dots\dots\dots (4)$$

โดยที่ $E_{i,t}$ หมายถึง ระดับมลพิษของท้องที่ i ณ เวลา t ส่วน $Y_{i,t}$ หมายถึง ระดับรายได้ต่อหัว a และเป็นค่าคงที่ $b > 0$, $c < 0$ และ $d > 0$ สำหรับ $\varepsilon_{i,t}$ หมายถึง ค่าคลาดเคลื่อนที่เกิดจากปัจจัยอื่นๆที่ไม่ได้ปรากฏในแบบจำลอง (error term) สำหรับตัวแปรและค่าสัมประสิทธิ์ของสมการที่ (4) จะกล่าวถึงภายหลัง

ในการทดสอบความสัมพันธ์ตามสมมติฐาน EKC นั้น งานวิจัยส่วนมากมักไม่ทดสอบความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงตามสมการที่ (1) เท่าใดนัก แต่มักใช้แบบจำลองประเภท Quadratic model ตามสมการที่ (2) มากกว่า และ ถ้าพบว่าพารามิเตอร์ b และ c มีเครื่องหมายเป็นไปตามที่คาดไว้ และ มีนัยสำคัญ ย่อมแสดงว่าเกิดความสัมพันธ์แบบ EKC อนึ่ง ระดับมลพิษบางชนิดมิได้มีความสัมพันธ์แบบ EKC กับระดับรายได้ต่อหัว ดังนั้น แบบจำลองประเภท Cubic model จึงถูกนำมาใช้ทดสอบด้วย ดัง

สมการที่ (3) ซึ่งจะสะท้อนความสัมพันธ์ในลักษณะ N-shape [ตัวอย่างงานวิจัยในเรื่องนี้ได้กล่าวถึงบ้างแล้วในเชิงอรรถเรื่อง EKC ข้างต้น]

ส่วนสมการที่ (4) เป็นแบบจำลองประเภท Decomposition model ซึ่งในขณะนี้เป็นที่นิยมนำมาใช้ในการทดสอบ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการละเว้นตัวแปรบางชนิดที่อาจมีอิทธิพลต่อปริมาณสารมลพิษ [ตัวอย่างเช่นงานวิจัยของ Copeland and Taylor (1994 and 1995) Antweiler et al. (1998) และ Stern (2002) เป็นต้น] นอกจากนี้ Decomposition model ยังเป็นแบบจำลองที่มีลักษณะเป็นพลวัต (dynamics) อีกด้วย ทั้งนี้ α_0 เป็นค่าคงที่ และ α_1 , α_2 และ α_3 อาจมีค่ามากกว่าหรือน้อยกว่าศูนย์ก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสังคมและเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาของข้อมูลที่ศึกษา และความหมายของตัวแปรในสมการที่ (4) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง A หมายถึง ตัวแปรแสดงการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี หรืออาจเรียกว่า ผลกระทบด้านเทคนิค (technique effect) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี อาจเกิดขึ้นได้ 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง เกิดการเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพการผลิต (ผลิตผลเพิ่มขึ้น 1 หน่วยสามารถใช้ปัจจัยได้น้อยลง) ด้านที่สอง การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตมีประสิทธิภาพทำให้มีการปล่อยสารมลพิษลดลง (เช่น การผลิตเปลี่ยนไปใช้พลังงานจากแสงอาทิตย์หรือพลังงานลมหรือพลังงานน้ำ การปล่อยก๊าซมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงจากน้ำมันซากดึกดำบรรพ์จะมีปริมาณลดลง) ดังนั้น ถ้าให้ปัจจัยอื่นๆคงที่ เมื่อมีการปรับเทคโนโลยีเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นจะทำให้การปล่อยสารมลพิษทางอากาศลดลง ด้วยเหตุนี้จึงคาดว่า $\alpha_1 < 0$ ในการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีนี้ อาจใช้ตัวแปรด้านเวลา หรือ ค่า Stochastic trend เป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ก็ได้

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีนี้ อาจเกิดจากแรงผลักดันของประชาชนที่ต้องการให้คุณภาพอากาศดีขึ้น ด้วยเหตุที่ คุณภาพอากาศดี เปรียบเสมือนสินค้าปกติ (normal goods) ดังนั้น หากประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ประชาชนย่อมต้องการให้ภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาจัดการเรื่องมลพิษอากาศหรือยกระดับคุณภาพอากาศให้ดีขึ้น ซึ่งประชาชนอาจแสดงออกด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ ผลักดันมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมให้เข้มงวดมากขึ้น หรือยินดีจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อให้ภาครัฐนำเงินไปบำบัดอากาศเสีย หรือ ยินดีเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในบางกรณี การใช้ระดับรายได้ต่อหัวของประชาชน ก็อาจเป็นเครื่องมือชี้วัดทางอ้อมของการเปลี่ยนจากเทคโนโลยีที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไปเป็นเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือ เทคโนโลยีสะอาด (clean technology) ก็ได้

ส่วนที่สอง Q หมายถึง ตัวแปรแสดงสัดส่วนการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดสารมลพิษทางอากาศ หรือ อาจเรียกว่า ผลกระทบด้านขนาดการผลิต (scale effect) หากขนาดของการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษมีมากขึ้น (เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยน้ำมันปิโตรเลียมมากขึ้น) ปริมาณการปล่อยสารมลพิษย่อมเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงคาดว่า $\alpha_2 > 0$ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมการผลิตที่แตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดปริมาณสารมลพิษที่แตกต่างกันด้วย ขึ้นอยู่กับระดับความเข้มข้นของการปล่อยสารมลพิษของ

อุตสาหกรรมนั้น (pollution intensity) ด้วยเหตุนี้ แต่ละช่วงการพัฒนานี้เน้นการผลิตอุตสาหกรรมที่แตกต่างหรือมีองค์ประกอบของผลิตภัณฑ์แตกต่างกันหรือเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีผลต่อระดับการปล่อยสารมลพิษที่ต่างกันด้วย เช่นในช่วงแรกของการพัฒนาจะมีการเปลี่ยนจากการผลิตเกษตรไปเป็นอุตสาหกรรมหนักซึ่งจะทำให้การปล่อยมลพิษทางอากาศมากขึ้น และเมื่อมีการพัฒนาเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมหนักไปเป็นอุตสาหกรรมเบาและภาคบริการ ก็จะทำให้การปล่อยสารมลพิษทางอากาศลดลงได้ เป็นต้น

และส่วนที่สาม X_i หมายถึง ตัวแปรแสดงสัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิต หรืออาจเรียกว่า ผลกระทบจากองค์ประกอบของปัจจัยการผลิต (composition effect) เนื่องจากปัจจัยการผลิตแต่ละประเภทมีอิทธิพลต่อการปล่อยสารมลพิษทางอากาศแตกต่างกัน เช่น การใช้แรงงานในการผลิตมีแนวโน้มที่จะปล่อยสารมลพิษทางอากาศน้อยกว่าการใช้เครื่องจักรในการผลิต กล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้เชื้อเพลิงในการผลิตมาก จะมีการเผาไหม้และก่อให้เกิดสารมลพิษทางอากาศมากนั่นเอง ดังนั้น หากสัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้น (เช่น การใช้เครื่องจักรที่ต้องอาศัยเชื้อเพลิงจากน้ำมันเพิ่มขึ้น) ปริมาณการปล่อยสารมลพิษทางอากาศย่อมสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในการทดสอบความสัมพันธ์ จึงคาดว่าค่า $\alpha_3 > 0$

ดังนั้น หากเงื่อนไขดังกล่าวเปลี่ยนไปในทิศทางตรงกันข้าม ความสัมพันธ์ของตัวแปรข้างต้นก็ย่อมเปลี่ยนไปในทิศทางตรงกันข้ามเช่นกัน เช่น หากกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆคงที่ การใช้ก๊าซธรรมชาติ (natural gas) แทนถ่านหิน (coal) ก็จะทำให้สารมลพิษทางอากาศลดลง เป็นต้น งานวิจัยที่ใช้แบบจำลองดังกล่าว อาทิ Copeland and Taylor (1994 และ 1995) Elbasha and Roe (1996) Antweiler et al. (1998) และ Stern (2002) เป็นต้น

6.2 ตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศและตัวแปรทางเศรษฐกิจ

ในการศึกษาเชิงประจักษ์นี้ จะทำการทดสอบความสัมพันธ์ตามแบบจำลองทั้ง 4 สมการข้างต้น ในการทดสอบความสัมพันธ์ครั้งนี้ จะนำเสนอการจัดทำ “ดัชนีสารมลพิษทางอากาศรวม” เพื่อช่วยในการวิเคราะห์สถานภาพของคุณภาพอากาศโดยรวมของจังหวัด ในช่วงปีที่จัดเก็บข้อมูลระดับสารมลพิษของสถานีจัดเก็บข้อมูลในแต่ละจังหวัด กล่าวคือ เป็นที่ทราบกันดีว่า สารมลพิษทางอากาศประกอบด้วยหลายชนิด สารมลพิษบางชนิดก็ลดลงตามกาลเวลา (ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี และกฎหมายควบคุมแหล่งกำเนิดสารมลพิษ) แต่บางชนิดก็เพิ่มขึ้นตามกาลเวลา (ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการขยายตัวทางการผลิตและการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ) ดังจะเห็นได้จากภาคผนวกที่ 1 ที่แสดงปริมาณก๊าซบางชนิด (ที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศในประเทศ

ไทย)⁶ ที่มีทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงในช่วงปี 2536-2545 ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ในภาพรวมนั้น ประเทศไทยมีก๊าซพิษรวมมากหรือน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ข้อดีอีกประการหนึ่งในการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจกับตัวแปรทางสิ่งแวดล้อมผ่าน “ดัชนีรวมของสารมลพิษ” คือ สารมลพิษทางอากาศแต่ละชนิดก็มีแหล่งกำเนิดหลัก (main source) คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แหล่งกำเนิดที่สำคัญของสารมลพิษทางอากาศ คือ การคมนาคมขนส่ง กิจกรรมในภาคอุตสาหกรรม และกิจกรรมการผลิตกระแสไฟฟ้า (ดังแสดงในภาคผนวกที่ 2-5) ดังนั้น การใช้ “ดัชนีรวมของสารมลพิษ” กับการใช้ “ดัชนีสารมลพิษแต่ละชนิด” อาจให้ผลลัพธ์ไม่แตกต่างกันมากนัก

“ดัชนีสารมลพิษทางอากาศรวม” ในที่นี้ จัดเป็นดัชนีเดียวที่สามารถบ่งบอกคุณภาพอากาศได้ในระดับหนึ่ง หรือ เรียกว่าเป็น single air pollution index ซึ่งควรประกอบด้วย ระดับสารมลพิษทางอากาศทุกชนิด การคำนวณค่าดัชนีสารมลพิษทางอากาศรวมสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

(ก) การคำนวณเป็นระดับสารมลพิษที่วัดได้จากสถานีเก็บข้อมูล ซึ่งจะมีหน่วยวัดเป็นความเข้มข้นต่อปริมาตร หรือต่อพื้นที่ หรือต่อชั่วโมง สมมติให้ E เป็น **ดัชนีมลพิษรวม** และ E_i เป็นระดับมลพิษทางอากาศแต่ละชนิดที่ปล่อยออกมา โดยที่สารมลพิษแต่ละชนิดมีอิทธิพลต่อคุณภาพอากาศเท่ากัน กล่าวคือ เมื่อกำหนดให้ความสามารถในการบำบัดหรือกำจัดสารมลพิษทางอากาศตามธรรมชาติคงที่ และปัจจัยอื่นๆคงที่ หากสมมติให้มีสารมลพิษทั้งหมด n ชนิด แต่ละชนิดมีอิทธิพลต่อระดับคุณภาพอากาศหรือดัชนีสารมลพิษรวมเป็นดังนี้ $w_1 = w_2 = \dots = w_n$ โดยที่ $\sum w = 1$ ดังนั้น หากมีการปล่อย CO ออกมาเพิ่มขึ้น 1% ย่อมส่งผลให้คุณภาพอากาศแย่ลง w_1 % และหากมีการปล่อย SO₂ ออกมา 1% ย่อมส่งผลให้คุณภาพอากาศแย่ลง w_2 % เช่นกัน ดังนั้น การปล่อยก๊าซพิษทั้งสองชนิดพร้อมกันชนิดละ 1% ย่อมส่งผลให้คุณภาพอากาศแย่ลงรวม $(w_1 + w_2)$ % เป็นต้น ดังนั้น ค่า E จึงสามารถคำนวณได้เป็นดังนี้

$$E = w_1 E_1 + w_2 E_2 + w_3 E_3 + w_4 E_4 + \dots + w_n E_n$$

ถ้าค่า E ยิ่งมาก แสดงว่า ระบบเศรษฐกิจมีการปล่อยสารมลพิษทางอากาศออกมามาก

(ข) การคำนวณเป็นค่าร้อยละ หรือค่าดัชนีระดับคุณภาพอากาศโดยมีการอิงเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ยอมรับได้ สำหรับประเทศไทย ค่ามาตรฐานระดับสารมลพิษที่ยอมรับได้ในแต่ละพื้นที่และแต่ละช่วงเวลา แสดงไว้ในภาคผนวกที่ 6 ดังนั้น ค่าดัชนีในกรณีนี้จึงคิดเทียบเคียงกับระดับมาตรฐาน สมมติให้ Q คือ ค่าดัชนีอิงมาตรฐานนี้ เพราะฉะนั้น

$$Q_i = [\text{ระดับสารมลพิษที่วัดได้} (= E_i * 100 / S_i) - \text{ระดับมาตรฐาน} (S_i = 100)]$$

ตัวอย่างเช่น CO ที่วัดได้เท่ากับ 35 ppm ในขณะที่ระดับมาตรฐานของก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ที่ยอมรับได้คือ 30 ppm ดังนั้น $Q_{CO} = 116$ เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า คุณภาพอากาศแย่กว่าระดับ

⁶ ก๊าซบางชนิดมิได้มีคุณสมบัติเป็นก๊าซพิษ เช่น มีเทน คาร์บอนไดออกไซด์ แต่การสะสมของก๊าซเหล่านี้ (เช่น CO₂ concentration) อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายได้

มาตรฐาน จากหลักการนี้เองที่ กรมควบคุมมลพิษ ของไทย ได้จัดทำดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index: AQI) ของแต่ละสารมลพิษไว้ ดังแสดงในภาคผนวกที่ 7 และ 8 โดยอิงกับหลักเกณฑ์ของประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา แต่ค่าดัชนีเหล่านี้ของกรมควบคุมมลพิษ ก็มีได้คำนวณเป็น “ดัชนีสารมลพิษทางอากาศรวม” ดังนั้น การคำนวณ “ดัชนีสารมลพิษทางอากาศรวมที่อิงมาตรฐาน” ใน การศึกษานี้ จึงใช้หลักเกณฑ์ดังนี้ สมมติให้ Z เป็น “ดัชนีสารมลพิษทางอากาศรวมที่อิงมาตรฐาน” และ S คือ ระดับมาตรฐานสารมลพิษที่ยอมรับได้ทุกชนิดรวมกัน ดังนั้น

$$Z = [\text{ดัชนีมลพิษรวมที่วัดได้} (= E \cdot 100 / S) - \text{ระดับมาตรฐานรวม} (S=100)]$$

ถ้าค่า Z ยิ่งมาก แสดงว่า คุณภาพอากาศยิ่งแย่ หรือมีการปล่อยสารมลพิษทางอากาศรวมมากกว่าระดับ มาตรฐานรวมที่ยอมรับได้

สำหรับตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจที่จะนำมาทดสอบความสัมพันธ์ ตามสมการที่ (4) ในระดับ จังหวัดนั้น จะใช้ข้อมูลระดับมหภาคของแต่ละจังหวัดที่มีการจัดเก็บโดยหน่วยราชการ กล่าวคือ

ตัวแปรแสดงการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี หรือผลกระทบด้านเทคนิค (technique effect) ใน ระดับจังหวัดนั้น จะใช้สมมติฐานที่ว่า การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี เกิดจากแรงผลักดันของ ประชาชนที่ต้องการให้คุณภาพอากาศดีขึ้น เมื่อประชาชนมีระดับรายได้สูงขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาจะใช้ ระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัดต่อหัวของประชาชน (GPP per capita) ณ ราคาปี พ.ศ. 2531 เป็นเครื่องมือชี้วัดทางอ้อม ของการเปลี่ยนจากเทคโนโลยีที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ไปเป็น เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือเทคโนโลยีสะอาด (clean technology)

ส่วนตัวแปรแสดงผลกระทบด้านขนาดการผลิตและการบริโภค (scale effect) ในระดับจังหวัด จะวัดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ปล่อยสารมลพิษทางอากาศ อันได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาค หัตถอุตสาหกรรม และ ปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงของรถยนต์ เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีจำนวน โรงงานและจำนวนรถยนต์ไม่เท่ากัน ดังนั้น การศึกษานี้จึงดัดแปลงตัวแปรทั้งสอง เป็น ผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมต่อโรงงาน (manufactured product per factory)⁷ และ การบริโภคน้ำมันต่อรถยนต์ 1 คัน (oil consumption per car)⁸ โดยมีข้อสมมติฐานว่า จังหวัดใดที่มีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่อโรงงานสูง กว่าจังหวัดหนึ่ง ย่อมมีผลส่งให้ปริมาณสารมลพิษทางอากาศสูงกว่าจังหวัดนั้น (สมมติให้ตัวแปรอื่นๆ คงที่) และจังหวัดใดมีการบริโภคน้ำมันต่อรถยนต์ 1 คัน มากกว่าอีกจังหวัดหนึ่ง ก็ย่อมส่งผลให้ปริมาณ สารมลพิษทางอากาศสูงกว่าจังหวัดนั้น (สมมติให้ตัวแปรอื่นๆ คงที่)

⁷ ข้อมูลจำนวน โรงงานที่จดทะเบียนกับกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม

⁸ ข้อมูลจำนวนรถยนต์ทุกประเภทที่จดทะเบียนกับ กรมขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ณ วันที่ 31 ธันวาคม ส่วนข้อมูลปริมาณการบริโภคเชื้อเพลิงนั้น เป็นการคำนวณจากปริมาณการจำหน่ายเชื้อเพลิงทุกประเภทรวมกัน (น้ำมันดีเซล น้ำมันเบนซิน และ ก๊าซแอลพีจี) โดยจัดเก็บข้อมูลจากกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพาณิชย์

สำหรับตัวแปรแสดงผลกระทบจากองค์ประกอบของปัจจัยการผลิต (composition effect) ในระดับจังหวัด วัดจาก สัดส่วนการใช้สินค้านำเข้าและแรงงาน (capital-labor ratio) โดยคำนวณจาก เงินลงทุนรวมของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดในจังหวัดนั้นหารด้วยจำนวนแรงงานในโรงงานทั้งหมดของภาคอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม

7. การจัดทำตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศของ 19 จังหวัด

ข้อมูลการปล่อยมลพิษทางอากาศที่ใช้ในการศึกษานี้ ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ที่เป็นค่าเฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ที่เป็นค่าเฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO_2) ที่เป็นค่าเฉลี่ย 1 ชั่วโมง ก๊าซโอโซน (O_3) ที่เป็นค่าเฉลี่ย 1 ชั่วโมง และฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM_{10}) ที่เป็นค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง⁹ โดยค่าระดับมาตรฐานของก๊าซเหล่านี้ได้แสดงไว้ในภาคผนวกที่ 6¹⁰

ตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศที่ใช้ในการศึกษานี้ประกอบด้วย 2 ประเภท คือ ระดับสารมลพิษทั้งหมด (E) และ ดัชนีสารมลพิษทางอากาศ (Z) ซึ่งใช้ค่ามาตรฐานจากภาคผนวกที่ 6 เป็นตัวเปรียบเทียบ นอกจากนี้ การศึกษานี้แบ่งแยกตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

- 1) ผลรวมก๊าซมลพิษ และดัชนีผลรวมก๊าซมลพิษ 4 ประเภท ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า $E4$ และ $Z4$ ตามลำดับ โดยก๊าซที่นำมารวม ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซโอโซน และ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ หน่วยที่ใช้เป็น ppm ในกรณีนี้มีค่ามาตรฐานรวม (ในที่นี้เรียก $S4$) เท่ากับ 30.57 ppm ต่อชั่วโมง¹¹ โดยที่ $Z4 = E4 * 100 / S4$
- 2) ผลรวมก๊าซมลพิษและ ดัชนีผลรวมก๊าซมลพิษ 3 ประเภท ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า $E3$ และ $Z3$ ตามลำดับ โดยก๊าซที่นำมารวม ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์

⁹ หมายเหตุ: มาตรฐานค่าเฉลี่ยระยะสั้น (ไม่เกิน 24 ชม) กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอย่างเฉียบพลัน (acute effect) มาตรฐานค่าเฉลี่ยระยะยาว (1 เดือน และ 1 ปี) กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันผลกระทบยาวหรือผลกระทบเรื้อรังที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัย (chronic effect)

¹⁰ ข้อมูลการปล่อยมลพิษทางอากาศทั้งหมดมาจากการควบคุมมลพิษ กระทรวงเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลการปล่อยมลพิษนี้ได้จากสถานีที่ตั้งในจังหวัดต่างๆ ซึ่งสถานีตรวจวัดมลพิษมีด้วยกัน 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นสถานีตรวจวัดมลพิษในอากาศทั่วไป (Ambient pollution) และประเภทที่ 2 เป็นสถานีตรวจวัดมลพิษริมถนน (Road site) ซึ่งในการศึกษานี้จะเลือกใช้ข้อมูลการปล่อยมลพิษจากสถานีตรวจวัดมลพิษทั่วไป เพราะ จะได้ปริมาณการปล่อยมลพิษที่เป็นตัวแทนการปล่อยมลพิษโดยรวมของจังหวัด ถ้าใช้ข้อมูลที่ตรวจวัดจากสถานีริมถนน อาจจะทำให้ได้ปริมาณการปล่อยมลพิษที่สูงกว่าปกติได้

¹¹ ในการทดสอบความสัมพันธ์ทางสถิติจะตัดข้อมูลของจังหวัดสมุทรปราการออกเนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลก๊าซโอโซนของจังหวัดสมุทรปราการ

และ ก๊าซโอโซน ในกรณีมีค่ามาตรฐานรวม (ในที่นี้เรียก $S3$) เท่ากับ 0.57 ppm ต่อ ชั่วโมง¹²

โดยที่ $Z3 = E3 \cdot 100 / S3$

- 3) ก๊าซมลพิษคาร์บอนมอนอกไซด์ และ ดัชนีมลพิษก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า Eco และ Zco เหตุผลที่แยกดัชนีมลพิษนี้ออกมา เนื่องจากมีค่ามาตรฐานสูงกว่ามลพิษอื่นๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทดสอบความสัมพันธ์ได้ สำหรับค่ามาตรฐานของก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์(ในที่นี้เรียก Sco) เท่ากับ 30 ppm ต่อชั่วโมง¹³ โดยที่ $Zco = Eco \cdot 100 / Sco$
- 4) มลพิษฝุ่นละออง และดัชนีมลพิษฝุ่นละอองที่มีขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า Epm และ Zpm เหตุผลที่แยกดัชนีมลพิษนี้ออกมา เนื่องจากหน่วยมลพิษที่ใช้วัดแตกต่างกันไม่สามารถนำมารวมกันได้ สำหรับค่ามาตรฐานของฝุ่นละออง (ในที่นี้เรียก Spm) เท่ากับ 0.12 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรต่อ 24 ชั่วโมง โดยที่ $Zpm = Epm \cdot 100 / Spm$

8. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกจะทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศกับตัวแปรด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ GPP ต่อหัว ว่ามีความสัมพันธ์แบบ EKC หรือไม่ โดยยึดแบบจำลองตามสมการที่ (1)-(3) ส่วนที่สองจะทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศกับตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่นๆเพิ่มเติม โดยยึดแบบจำลองตามสมการที่ (4)

8.1 การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศกับ GPP ต่อหัว: EKC?

เมื่อนำตัวแปรมลพิษทางอากาศกับตัวแปรด้านรายได้ (GPP ต่อหัว) ของแต่ละจังหวัด (19 จังหวัด) มาทดสอบความสัมพันธ์ตามสมการที่ (1) – (3) โดยแบ่งออกเป็น 2 วิธีคือ (ก) scatter with regression โดยให้ GPP per capita เป็น Polynomial degree 2 และ (ข) scatter with nearest neighbor fit และ แบ่งการทดสอบความสัมพันธ์ดังกล่าวออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ใช้ข้อมูลการปล่อยมลพิษทั้งหมดที่ปล่อยออกมาจริง (E) มีหน่วยเป็น ppm และกรณีที่ใช้ข้อมูลดัชนีมลพิษ(Z) มีหน่วยเป็นร้อยละ

สำหรับกรณีการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร $E4$ กับ GPP ต่อหัว พบว่า GPP ต่อหัว น่าจะมีความสัมพันธ์ในรูป U คว่ำ กับ ระดับการปล่อยก๊าซมลพิษทั้งหมด (ดูภาพที่ 1 ประกอบ) ดังจะเห็นได้ทั้งในกรณีที่ (ก) และ (ข) เพราะเส้นกราฟที่ได้จากทั้ง 2 กรณีมีลักษณะคล้ายกัน คือ ในช่วงแรกระดับสารมลพิษเพิ่มขึ้นตาม GPP ต่อหัว เพียงเล็กน้อย และระดับสารมลพิษมีแนวโน้มลดลงอย่าง

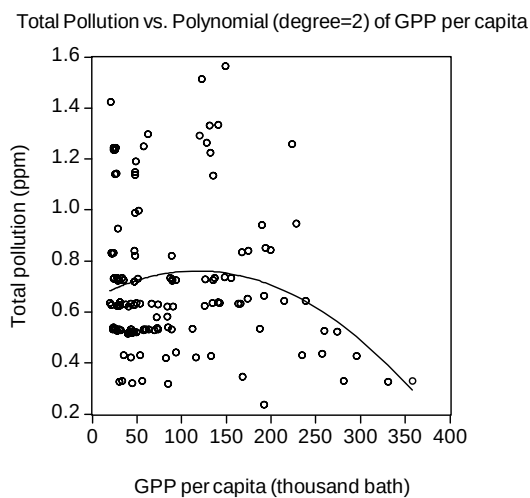
¹² เหมือนเชิงอรรถ 11

¹³ ในกรณีนี้จะใช้ข้อมูลมลพิษจากทุกจังหวัดในการทดสอบความสัมพันธ์ทางสถิติ

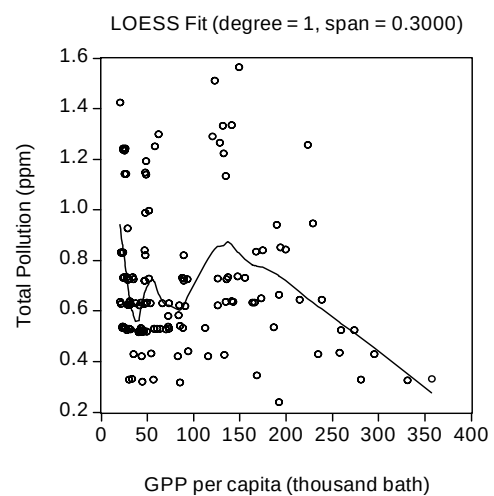
ชัดเจนเมื่อระดับ GPP ต่อหัวเพิ่มขึ้น (แม้ว่าการทดสอบด้วยวิธี scatter with nearest neighbor fit อาจไม่ให้ผลของความสัมพันธ์ในลักษณะ U อย่างชัดเจน) และเมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร **Z4** กับ GPP ต่อหัว ก็พบความสัมพันธ์เช่นเดียวกับกรณี **E4** (ดูภาพที่ 2 ประกอบ)

ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่าง ระดับก๊าซมลพิษทั้งหมด กับ GPP ต่อหัว

(ก) Scatter with regression GPP polynomial degree 2

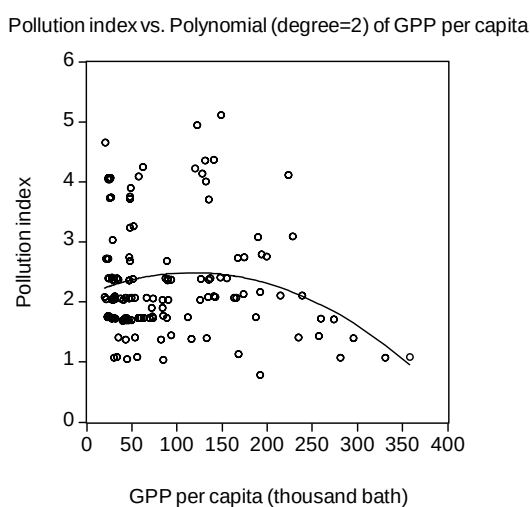


(ข) Scatter with nearest neighbor fit

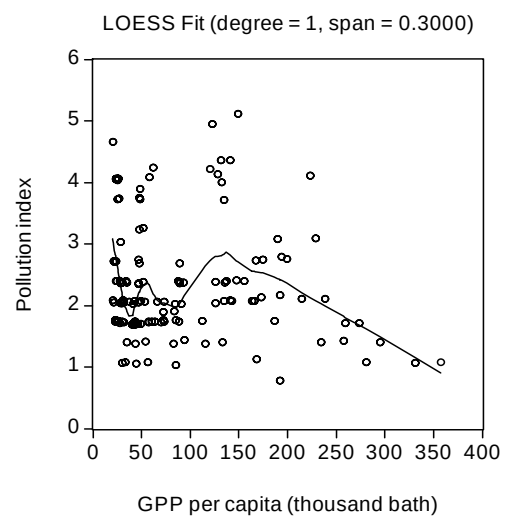


ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่าง ดัชนีก๊าซมลพิษทั้งหมด กับ GPP ต่อหัว

(ก) Scatter with regression GPP polynomial degree 2



(ข) scatter with nearest neighbor fit



ในการทดสอบความสัมพันธ์ตามสมมติฐาน EKC ทางสถิติระหว่าง $Z4$ กับ GPP ต่อหัวของจังหวัดต่างๆ ในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2539-2546 ตามแบบจำลองของสมการที่ (1)-(3) ซึ่งอยู่ในรูปของ log form พบว่า กรณิของแบบจำลอง Quadratic model ตามสมการที่ (2) และ Cubic model ตามสมการที่ (3) ไม่สามารถพยากรณ์ความสัมพันธ์ได้เพราะมีปัญหา near singular matrix ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2546 นั้น ความสัมพันธ์แบบ EKC ระหว่าง $Z4$ กับ GPP ต่อหัว ไม่ปรากฏ (การทดสอบความสัมพันธ์ตามสมมติฐาน EKC ระหว่าง E กับ GPP ต่อหัว จะไม่กล่าวถึง เพราะให้ผลลัพธ์ด้านทิศทางความสัมพันธ์เหมือนกัน) และจากการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่าง $Z4$ กับ GPP ต่อหัวเชิงเส้นตรงตามสมการที่ (1) พบว่า ความสัมพันธ์ของทั้งสองตัวแปรมีปัญหา Auto-correlation และเมื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว พบว่า ตัวแปรทั้งสองมีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ (ระดับนัยสำคัญ 1%) โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร $Z3$ กับ GPP ต่อหัว และ Zpm กับ GPP ต่อหัว ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร Zco กับ GPP ต่อหัว มีความสัมพันธ์เชิงลบอย่างมีนัยสำคัญ (ระดับนัยสำคัญ 10 %) (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) กล่าวคือ เมื่อ GPP ต่อหัวเพิ่มขึ้น ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท ($Z3$) และดัชนีมลพิษฝุ่นละออง (Zpm) เพิ่มขึ้น ในขณะที่ ดัชนีระดับก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ลดลง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบอีกว่า ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 4 ประเภท ($Z4$) ไม่มีความสัมพันธ์กับ GPP ต่อหัวอย่างมีนัยสำคัญ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งในทางสถิติ เมื่อระดับรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้น เราไม่สามารถสรุปได้ว่าคุณภาพอากาศจะดีขึ้น

ตารางที่ 1 ผลการทดสอบความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่างดัชนีมลพิษทางอากาศกับ GPP ต่อหัว

ตัวแปรตาม	ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 4 ประเภท (ln $Z4$)		ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท (ln $Z3$)		ดัชนีคาร์บอน มอนอกไซด์ (ln Zco)		ดัชนีฝุ่นละออง (ln Zpm)	
ตัวแปรอิสระ	Coefficient (Std. Error)	Prob.	Coefficient (Std. Error)	Prob.	Coefficient (Std. Error)	Prob.	Coefficient (Std. Error)	Prob.
ค่าคงที่	0.985134 (0.234194)	0.0001	0.548375 (0.195436)	0.0059	1.033986 (0.245155)	0.0000	3.184712 (0.114656)	0.0000
ln GPP ต่อหัว	-0.067615 (0.048054)	0.1620	0.278952 (0.047149)	0.0000	-0.088681 (0.052090)	0.0911	0.124134 (0.026787)	0.0000
AR(1)	0.803183 (0.031859)	0.0000	0.918160 (0.025039)	0.0000	0.794249 (0.033904)	0.0000	0.684089 (0.018415)	0.0000
R-squared	0.908502		0.994929		0.891507		0.998958	
Adjusted R ²	0.906977		0.994845		0.889798		0.998941	
Prob.(F-stat.)	0.000000		0.000000		0.000000		0.000000	
DW stat.	2.248599		2.454861		2.214086		2.296846	

8.2 การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศกับตัวแปรด้านเศรษฐกิจ

ในการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศกับตัวแปรทางเศรษฐกิจตามแบบจำลอง Decomposition Model ตามสมการที่ (4) ในที่นี้จะอภิปรายผลการศึกษาจากตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศประเภท Z เท่านั้น (เพราะตัวแปรประเภท E ให้ผลลัพธ์เหมือนกัน) ผลการศึกษาพบว่าตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศแปรเปลี่ยนตามตัวแปรทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ (ดูตารางที่ 2 ประกอบ) โดยตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศในปัจจุบันจะได้รับอิทธิพลมาจากประมาณสามมลพิษในอดีตอีกด้วย หากพิจารณาเฉพาะอิทธิพลของตัวแปรด้านเศรษฐกิจ โดยรวมแล้ว จะพบว่า

(1) การเพิ่มขึ้นของ GPP ต่อหัว มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท ($Z3$) และ ดัชนีมลพิษฝุ่นละออง (Zpm) อย่างมีนัยสำคัญ แต่มีอิทธิพลต่อการลดลงของดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (Zco) อย่างมีนัยสำคัญ¹⁴ ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์เชิงลบระหว่าง ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 4 ประเภท ($Z4$) กับ GPP ต่อหัวอย่างมีนัยสำคัญด้วย

(2) การเพิ่มขึ้นของการบริโภคน้ำมันต่อรถยนต์ 1 คัน (oil/vehicle) มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของดัชนีมลพิษทางอากาศ (ทุกประเภท) อย่างมีนัยสำคัญ

(3) การเพิ่มขึ้นของระดับการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมต่อโรงงาน (manu/factory) มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของดัชนีก๊าซมลพิษทุกประเภทอย่างมีนัยสำคัญ แต่มีอิทธิพลต่อการลดลงของดัชนีฝุ่น (Zpm) อย่างมีนัยสำคัญ

(4) การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนสินค้าทุนต่อแรงงาน (K/L) มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท ($Z3$) อย่างมีนัยสำคัญ แต่มีอิทธิพลต่อการลดลงของดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (Zco) อย่างมีนัยสำคัญซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์เชิงลบระหว่าง ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 4 ประเภท ($Z4$) กับสัดส่วนสินค้าทุนต่อแรงงานอย่างมีนัยสำคัญด้วย การลดลงของดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์นี้อาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตที่ปล่อยก๊าซมลพิษออกมาน้อยลงก็ได้ อย่างไรก็ตาม ดัชนีฝุ่นละออง (Zpm) ไม่ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนสินค้าทุนต่อแรงงานอย่างมีนัยสำคัญ

¹⁴ ความสัมพันธ์เชิงลบนี้ อาจเป็นผลมาจากพฤติกรรมการใช้ น้ำมันและรถยนต์ของแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน อาทิ จังหวัดที่มีระดับ GPP ต่อหัวสูง อาจมีการใช้รถยนต์ประเภทที่ปล่อยก๊าซ CO น้อยกว่า (เช่น รถเก๋ง) มากกว่าจังหวัดที่มี GPP ต่อหัวต่ำกว่า (เช่น มีการใช้รถกระบะ รถบรรทุก)

ตารางที่ 2 ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีมลพิษทางอากาศกับตัวแปรทางเศรษฐกิจ

ตัวแปรตาม (log form)	ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 4 ประเภท (Z4)		ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท (Z3)		ดัชนีคาร์บอน มอนอกไซด์ (Zco)		ดัชนีฝุ่นละออง (Zpm)	
ตัวแปรอิสระ (log forms)	Coefficient (Std. Error)	Prob.	Coefficient (Std. Error)	Prob.	Coefficient (Std. Error)	Prob.	Coefficient (Std. Error)	Prob.
ค่าคงที่	1.541650 (0.336457)	0.0000	0.015666 (0.246045)	0.9493	1.642790 (0.353097)	0.0000	3.464714 (0.397669)	0.0000
GPP per capita	-0.140557 (0.050353)	0.0061	0.204496 (0.047938)	0.0000	-0.147629 (0.060224)	0.0156	0.078127 (0.039255)	0.0488
Oil consump. per Vehicle	0.079808 (0.004466)	0.0000	0.062687 (0.019545)	0.0017	0.072118 (0.006210)	0.0000	0.063087 (0.028049)	0.0263
Manu. Product per Factory	0.086328 (0.027081)	0.0018	0.006906 (0.002675)	0.0111	0.077433 (0.028565)	0.0077	-0.060026 (0.019930)	0.0032
Capital per Labor	-0.224826 (0.036274)	0.0000	0.052156 (0.020427)	0.0120	-0.227656 (0.037266)	0.0000	0.002177 (0.035256)	0.9509
AR(1)	0.811848 (0.031010)	0.0000	0.906326 (0.024167)	0.0000	0.797892 (0.035008)	0.0000	0.660850 (0.023144)	0.0000
R-squared	0.988215		0.994398		0.949838		0.998381	
Adjusted R ²	0.987707		0.994157		0.947799		0.998314	
Prob.(F-stat.)	0.000000		0.000000		0.000000		0.000000	
DW stat.	2.432840		2.360436		2.376992		2.273200	

9. การอภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

หากพิจารณาตามหลักความสัมพันธ์ของ EKC การศึกษานี้ พบว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นกับสารมลพิษทางอากาศ แต่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นที่มีความแปรผันไปในทางเดียวกันระหว่างระดับ GPP ต่อหัวกับระดับดัชนีมลพิษทางอากาศ (ยกเว้น ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ที่มีความสัมพันธ์ผกผัน) นั่นหมายความว่า แม้ในปัจจุบันนี้ ระดับสารมลพิษทางอากาศแต่ละชนิดจะอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอยู่มากก็ตาม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดเหล่านี้ มีแนวโน้มที่จะกระตุ้นให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศมากขึ้น และผลการศึกษานี้ยังสามารถบ่งชี้ได้ว่า จังหวัดใดที่มี GPP ต่อหัวสูงอาจมีระดับสารมลพิษทางอากาศสูงกว่าจังหวัดที่มี GPP ต่อหัวต่ำ

หากพิจารณาจาก Decomposition Model ที่คาดว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง GPP ต่อหัว กับ ระดับดัชนีสารมลพิษ (หรือ technique effect) จะเป็นเชิงลบ ความสัมพันธ์ระหว่าง ระดับการผลิตและการบริโภคกับระดับดัชนีสารมลพิษ (หรือ scale effect) จะเป็นเชิงบวก และ ความสัมพันธ์ระหว่าง สัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตที่จะทำให้มีการปล่อยสารมลพิษทางอากาศ กับระดับดัชนีสารมลพิษ (หรือ composition effect) จะเป็นเชิงบวก (ในที่นี้ กำหนดให้ การใช้สินค้าทุนหรือการลงทุนที่มีมูลค่าสูง น่าจะปล่อยสารมลพิษทางอากาศมากกว่า การใช้สินค้าทุนหรือการลงทุนที่มีมูลค่าต่ำ) นั้น การศึกษานี้พบว่า

(ก) **Technique effect** มีความสัมพันธ์เชิงลบตามที่คาดไว้ โดยเฉพาะกรณีดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ นั้นหมายความว่า เมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นๆ คงที่ ถ้าระดับ GPP ต่อหัวเพิ่มขึ้น จะกระตุ้นให้มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ลดลง แต่สำหรับกรณีดัชนีก๊าซมลพิษอื่นและดัชนีฝุ่นละออง technique effect กลับมีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ นั้นหมายความว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดตัวอย่างเหล่านี้ อาจกระตุ้นให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศมากขึ้น

(ข) **Scale effect** ทั้งด้านการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงและการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมมีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญตามที่คาดไว้ ยกเว้น กรณีความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีฝุ่นละอองกับ ระดับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมต่อโรงงาน ทั้งนี้เป็นเพราะการผลิตด้านหัตถอุตสาหกรรมมิใช่แหล่งกำเนิดฝุ่นละอองที่สำคัญเมื่อเทียบกับแหล่งกำเนิดจากด้านคมนาคมขนส่งและด้านอื่นๆ ที่มีได้นำข้อมูลมาศึกษาในที่นี้ และ

(ค) ผลกระทบของ **Composition effect** มีความหลากหลาย แตกต่างกันไปตามประเภทของสารมลพิษทางอากาศ กล่าวคือ ในกรณีของดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ composition effect มีความสัมพันธ์เชิงลบอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ เครื่องจักรที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมมิได้ก่อให้เกิดก๊าซชนิดนี้โดยตรง ส่วนในกรณีของดัชนีก๊าซมลพิษอื่นๆ composition effect มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ composition effect ไม่มีนัยสำคัญในกรณีดัชนีฝุ่นละออง

โดยสรุป ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านมลพิษทางอากาศกับตัวแปรทางเศรษฐกิจ ที่ได้จากการศึกษานี้ ให้ผลลัพธ์เช่นเดียวกับการศึกษาอื่นๆ ในอดีตที่ปรากฏในต่างประเทศ (ตามที่ได้กล่าวถึงไว้ข้างแล้วในหัวข้อ 1 และ 6.1)

สำหรับค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากการทดสอบความสัมพันธ์แบบ Decomposition Model ตามตารางที่ 2 นั้น สามารถบ่งบอกสัญญาณการเตรียมตัวเพื่อเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ในที่นี้จะยกตัวอย่างการอภิปรายผลจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร GPP ตัวหัวเท่านั้น และขอกล่าวเฉพาะกับความสัมพันธ์ระหว่าง GPP ต่อหัวกับดัชนีฝุ่นละออง (Z_{pm}) ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท (Z_3) และ ดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (Z_{co})

หากพิจารณาจากสมการที่มีตัวแปรตามคือดัชนีฝุ่นละออง (Zpm) ค่าสัมประสิทธิ์ของ GPP ต่อหัว จะเท่ากับ 0.078 หมายความว่า เมื่อ GPP ต่อหัวเพิ่มขึ้น 1 % ระดับดัชนีฝุ่นละอองจะเพิ่มขึ้น 0.078 % หรือ Epm จะเพิ่มขึ้น 0.078 %¹⁵ เราสามารถนำค่านี้ไปพยากรณ์มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากมลพิษฝุ่นละอองนี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น หากสมมติให้ การเพิ่มขึ้นของดัชนีฝุ่นละออง 0.078% เทียบเท่ากับการเพิ่มขึ้นของฝุ่นละออง 0.01 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นประกอบด้วยอะไรบ้างนั้น ต้องอาศัยการวิจัยจากแหล่งอื่น อาทิ จากเอกสารเผยแพร่เรื่องมลพิษทางอากาศของธนาคารโลกในประเทศไทย บ่งบอกว่า มีการประมาณการว่า “การเพิ่มขึ้นของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน 1 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร จะเพิ่มอัตราการเสียชีวิตถึงร้อยละ 0.084 เพิ่มจำนวนผู้ป่วยโรคหลอดเลือดสมองเรื้อรังถึง 3.06 รายต่อประชากร 1 แสนคน และเพิ่มผู้มีอาการโรคระบบทางเดินหายใจ 18,300 รายต่อประชากรผู้ใหญ่ 1 แสนคน” [ธนาคารโลก, 2545: 22] ด้วยเหตุนี้เราสามารถคำนวณมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเหล่านี้ได้ ซึ่งการศึกษานี้จะไม่กล่าวถึงการประเมินมูลค่าความเสียหาย¹⁶

ในทำนองเดียวกัน หากพิจารณาจากสมการที่มีตัวแปรตามคือ ดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท ($Z3$) ค่าสัมประสิทธิ์ของ GPP ต่อหัว จะเท่ากับ 0.204 หมายความว่า เมื่อ GPP ต่อหัวเพิ่มขึ้น 1 % ระดับดัชนีก๊าซมลพิษรวม 3 ประเภท ($Z3$) หรือ $E3$ จะเพิ่มขึ้น 0.204 % หากเราทราบว่า การเพิ่มขึ้นของก๊าซมลพิษทั้ง 3 ประเภท (ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ และ ก๊าซโอโซน) ส่งผลเสียต่อสังคมมากน้อยเพียงใด เราจะสามารถพยากรณ์มูลค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งสภาพแวดล้อมได้

ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาจากสมการที่มีตัวแปรตามคือ ดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (Zco) ค่าสัมประสิทธิ์ของ GPP ต่อหัว จะเท่ากับ -0.148 หมายความว่า เมื่อ GPP ต่อหัวเพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์ ระดับดัชนีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (Zco) จะลดลง 0.0148 % หากเราทราบว่า การลดลงของก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ จะทำให้ผลเสียต่อสังคมลดลงมากน้อยเพียงใด เราจะสามารถพยากรณ์มูลค่าความเสียหายที่ลดลงได้ (ซึ่งเปรียบเสมือนว่าสังคมจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการลดลงของก๊าซ CO)

อนึ่ง ตัวแปรค่าคงที่ มีค่ามากกว่าศูนย์ และมีค่าค่อนข้างสูงอีกทั้งมีนัยสำคัญทางสถิติ (ยกเว้นกรณี $Z3$) เพราะ อาจมีปัจจัยอื่นเป็นตัวกำหนดระดับสารมลพิษทางอากาศ ซึ่งการศึกษานี้มิได้นำมาศึกษา เพราะข้อจำกัดด้านข้อมูลและความซับซ้อนของความสัมพันธ์ของตัวแปรในระบบนิเวศ ตัวอย่างเช่น (ก) การเพิ่มขึ้นของผลผลิตทางการเกษตร ที่กระบวนการผลิตก่อให้เกิดสารมลพิษทาง

¹⁵ $Zpm = Epm * 100 / Spm$ โดยที่ค่า Spm เป็นค่าคงที่ ดังนั้น $\% \Delta Zpm = \% \Delta Epm$

¹⁶ การวัดมูลค่าชีวิตของประชาชนในเขตจังหวัดกรุงเทพฯ และนครสวรรค์ เท่ากับ 260,000 เหรียญสหรัฐ และ 43,000 เหรียญสหรัฐ ตามลำดับ [ธนาคารโลก, 2545: 22]

อากาศ อาทิ การเผาไหม้ที่ปล่อยฝุ่นละอองและก๊าซในโตรเจนไดออกไซด์ และเนื่องด้วยสารมลพิษทางอากาศมีคุณลักษณะที่เคลื่อนที่ข้ามพรมแดนได้ ดังนั้น กิจกรรมทางการเกษตรที่อยู่พื้นที่หรืออยู่คนละจังหวัดที่สถานีเก็บข้อมูลมลพิษทางอากาศตั้งอยู่ ก็สามารถตรวจจับวัดสารมลพิษที่ลอยมาในบริเวณนั้นได้ (ข) อัตราความหนาแน่นของประชากรในแต่ละท้องถิ่นที่สถานีจัดเก็บข้อมูลตั้งอยู่ เพราะสารมลพิษเหล่านี้มักมีแหล่งกำเนิดมาจากการขนส่งและแหล่งโรงงาน และ (ค) ปัจจัยด้านความสามารถในการรองรับและกำจัดสารมลพิษทางอากาศที่เป็นไปตามธรรมชาติ หรือที่เรียกว่า carrying capacity หรือ assimilative capacity ของจังหวัดนั้นๆ และของจังหวัดในบริเวณใกล้เคียง ความสามารถนี้อาจวัดได้จาก ขนาดพื้นที่ป่าไม้หรือสวนสาธารณะที่มีคุณลักษณะเป็นแหล่งรองรับสารมลพิษทางอากาศ (sink)

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมิเพียงเป็นปัจจัยกำหนดการเปลี่ยนแปลงของระดับสารมลพิษทางอากาศเท่านั้น พฤติกรรมการบริโภคและการใช้เทคนิคการผลิตหรือวัตถุดิบในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ นั้น ก็มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับสารมลพิษด้วย ถึงแม้ว่า ระดับสารมลพิษทางอากาศในทั้ง 19 จังหวัดจะมีค่าต่ำกว่ามาตรฐานอย่างมากก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถเพิกเฉยต่อการควบคุมมลพิษทางอากาศเหล่านี้อย่างเข้มงวด

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การเพิ่มขึ้นของสารมลพิษทางอากาศ ได้รับอิทธิพลมาจาก การอุปโภคใช้น้ำมันและการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรม (ซึ่งต่างก็มีอิทธิพลที่เท่ากัน โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรทั้งสองที่มีค่าใกล้เคียงกันมาก) แม้ว่าอิทธิพลของรายได้จะยังคงมีสูงกว่าปัจจัยกำหนดทั้งสองดังกล่าวก็ตาม ส่วนปัจจัยด้านปัจจัยการผลิต (ทุนต่อแรงงาน) มีอิทธิพลน้อยที่สุด (ยกเว้นกรณีก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์)

ดังนั้น การรณรงค์ลดการใช้พลังงานจากน้ำมันจากซากดึกดำบรรพ์ (fossil fuel) ย่อมส่งผลให้ระดับสารมลพิษทางอากาศลดลงได้อย่างมาก สำหรับการลดการใช้น้ำมันดังกล่าวนี้มีอยู่ด้วยกันหลากหลายวิธี เช่น การหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชน การหันมาใช้พลังงานทางเลือกอื่นทดแทน (พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานนิวเคลียร์ พลังงานชีวมวล) และ การประหยัดการใช้ไฟฟ้า ทั้งนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลให้ผู้บริโภคเข้าใจถึง ผลพวง (consequences) ของการอุปโภคใช้น้ำมันอย่างถ่องแท้ และภาครัฐจำเป็นต้องเป็นผู้นำในการประหยัดพลังงานและส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนอย่างจริงจัง

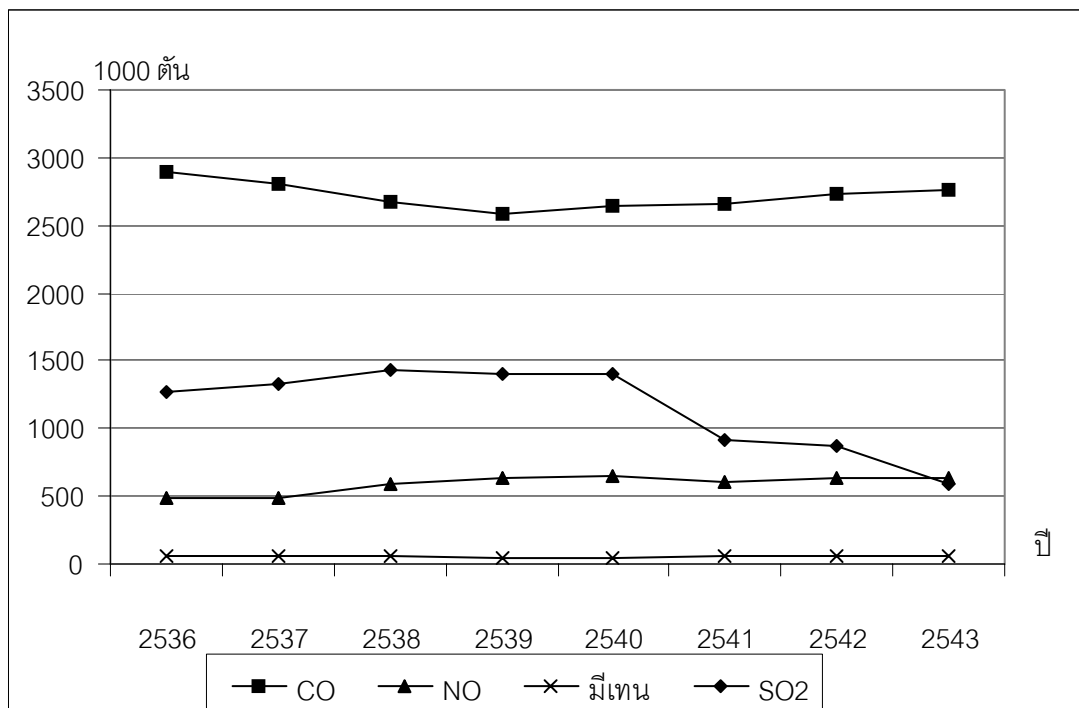
ดังจะเห็นได้ว่า ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้มีได้เป็นของใหม่ แต่ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นการยืนยันและสนับสนุนหลักการลดการใช้น้ำมันของประชาชนชาวไทย เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่จะเป็นโทษต่อประชาชนในท้องถิ่น และยังอาจเป็นโทษต่อประชาชนในต่างท้องถิ่น รวมทั้งยังมีส่วนช่วยให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก (เช่น ปัญหาสภาพโลกร้อนขึ้น หรือปัญหาสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง) ตลอดจน ยังเป็นการประหยัดการใช้พลังงานน้ำมันเพื่อใช้ในอนาคตกอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- ธนาคารโลก (2545) **สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย: คุณภาพอากาศปี ค.ศ. 2002** (Thailand Environment Monitor 2002: Air Quality). กรุงเทพฯ: ธนาคารโลก (ประเทศไทย) ร่วมกับ กรมควบคุมมลพิษ และ The United States-Asia Environmental Partnership
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2547). “สองทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง: ทรัพยากร-ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Thai Natural Resources and Environment: Two Decades of Changes)” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เรื่อง เหลียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย ร่วมจัดโดย มูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เมื่อวันที่ 27-28 พฤศจิกายน 2547 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ. ชลบุรี
- Alpay, Savas (2000). “Does trade always harm the global environment? A case for positive interaction.” *Oxford Economic Paper*. Vol. 52 (2) (April): 272-288.
- Antweiler, Werner; Brian R. Copeland; and M. Scott Taylor (1998). “Is free trade good for the environment?” NBER Working Paper No. W6707 (August). Cambridge, M.A.: National Bureau of Economic Research.
- Blyde, Juan S. (2000). “ Does international trade hurt the environment? Old theory, new development.” *The International Trade Journal*. Vol. XIV (4) (Winter): 343-353.
- Bradford, David F.; Rebecca Schlieckert; and Stephen H. Shore (2000). “The environmental Kuznets curve: exploring a fresh specification.” NBER Working Paper No. W8001 (November). Cambridge, M.A.: National Bureau of Economic Research.
- Cole, Matthew A. (2003) “Trade, the pollution haven hypothesis and the environmental Kuznets curve: examining the linkages.” **Ecological Economics**. Vol. 48: 71-81.
- Copeland, Brian R.; and M. Scott Taylor (1994) “North-South trade and the environment.” *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 109 (3) (August): 755-787.
- Copeland, Brian R.; and M. Scott Taylor (1995) “Trade and the environment: a partial synthesis.” *American Journal of Agriculture Economics*. Vol. 77 (3) (August): 765-771.
- Duraiappah, Anantha K. (1998). “Poverty and environmental degradation: a review and analysis of the nexus.” *World Development*. Vol. 26 (12) (December): 2169-2179.
- Elbasha, Elamin H.; and Terry L. Roe (1996). “On endogenous growth: the implications of environmental externalities.” **Journal of Environmental Economics and Management**. Vol.31 (2) (September): 240-268.

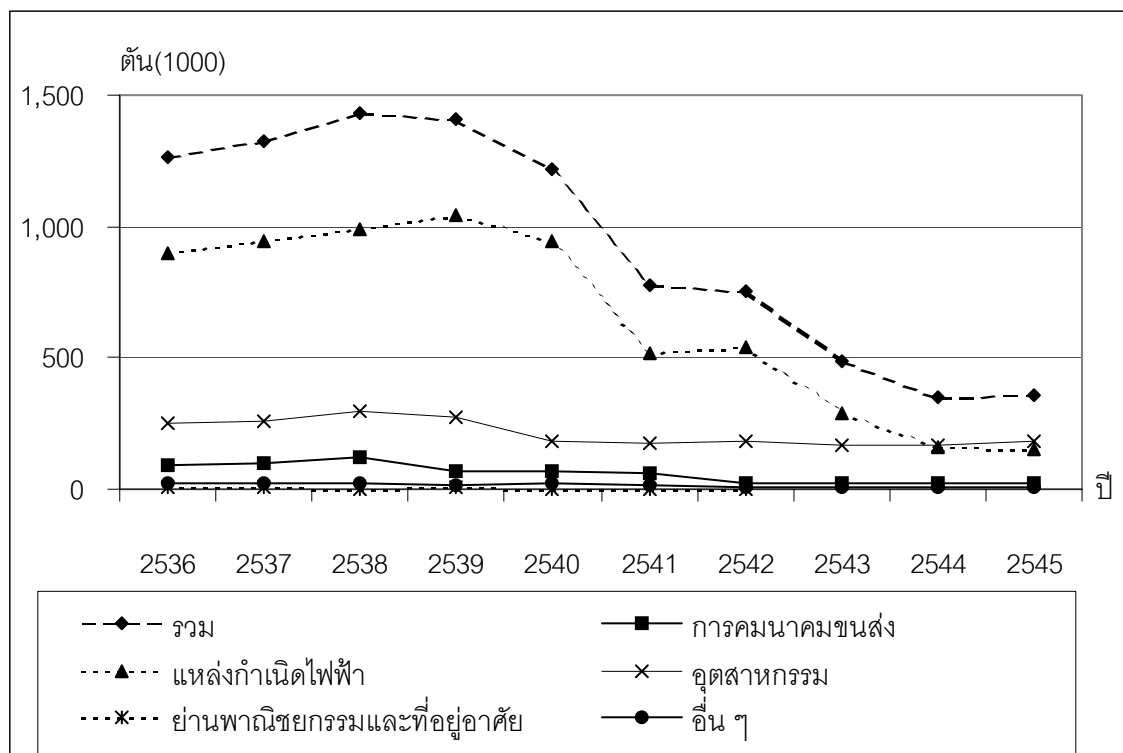
- Fredriksson, Per G. (1999). World Bank Discussion Paper No.402: Trade, Global Policy and the Environment. Washington, D.C.: World Bank.
- Friedl, Birgit; and Michael Getzner (2003). "Determinants of CO₂ emissions in a small open economy." **Ecological Economics**. Vol. 45: 133-148.
- Grossman, Gene M.; and Alan B. Krueger (1995). "Economic growth and the environment." *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110 (2) (March): 353-377.
- Koop, Gary; and Lise Tole (1999). "Is there an environmental Kuznets curve for deforestation?" *Journal of Development Economics*. Vol. 58 (1) (February): 231-244.
- Magnani, Elisabetta (2000). "The environmental Kuznets curve, environmental protection policy and income distribution." *Ecological Economics*. Vol. 32 (3) (March): 431-443.
- Panayotou, Theodore (1993). Empirical Tests and Policy Analysis of Environmental Degradation at Different Stages of Economic Development. Working Paper WP238 Technology and Employment Programme. Geneva: International Labour Office.
- Roberts, J. Timmons; and Peter E. Grimes (1997). "Carbon intensity and economic development 1962-91: a brief exploration of the environmental Kuznets curve." *World Development*. Vol. 25 (2) (February): 191-198.
- Seldon, Thomas M.; and Daqing Song (1994). "Environmental quality and development: is there a Kuznets curve for air pollution emission?" *Journal of Environmental Economics and Management*. Vol. 27 (2) (September): 147-162.
- Seldon, Thomas M.; and Daqing Song (1995). "Neoclassical growth, the J curve for abatement, and the inverted U curve for pollution." *Journal of Environmental Economics and Management*. Vol. 29 (2) (September): 162-168.
- Stern, David I. (2002) "Explaining changes in global sulfur emissions: an econometric decomposition approach." *Ecological Economics*. Vol.42: 201-220.
- Stern, David I. (2003) "The rise and fall of the environmental Kuznets curve." Rensselaer Working Papers in Economics Number 0302. New York: Department of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute. Download from www.rpi.edu/dept/economics/www/workingpapers/
- World Bank (1992). World Development Report 1992: Development and the Environment. Washington, D.C.: Oxford University Press (published for the World Bank).

ภาคผนวกที่ 1 มลพิษทางอากาศของประเทศไทย



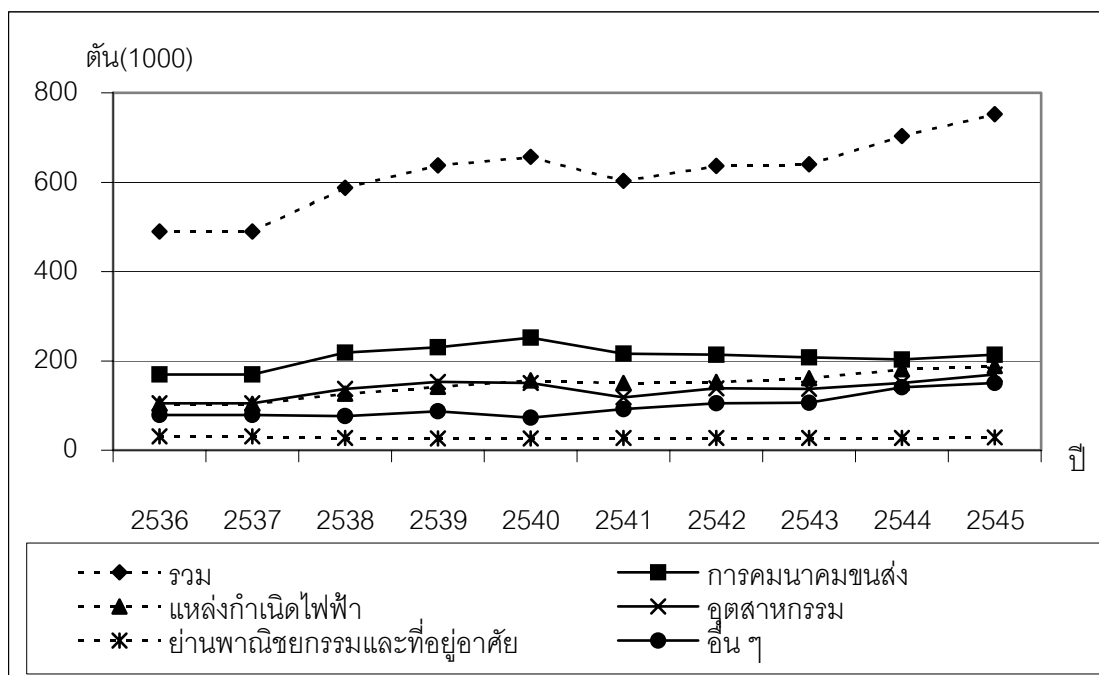
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 2 การคาดการณ์ปริมาณการปล่อยซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จำแนกตามแหล่งกำเนิดมลพิษ



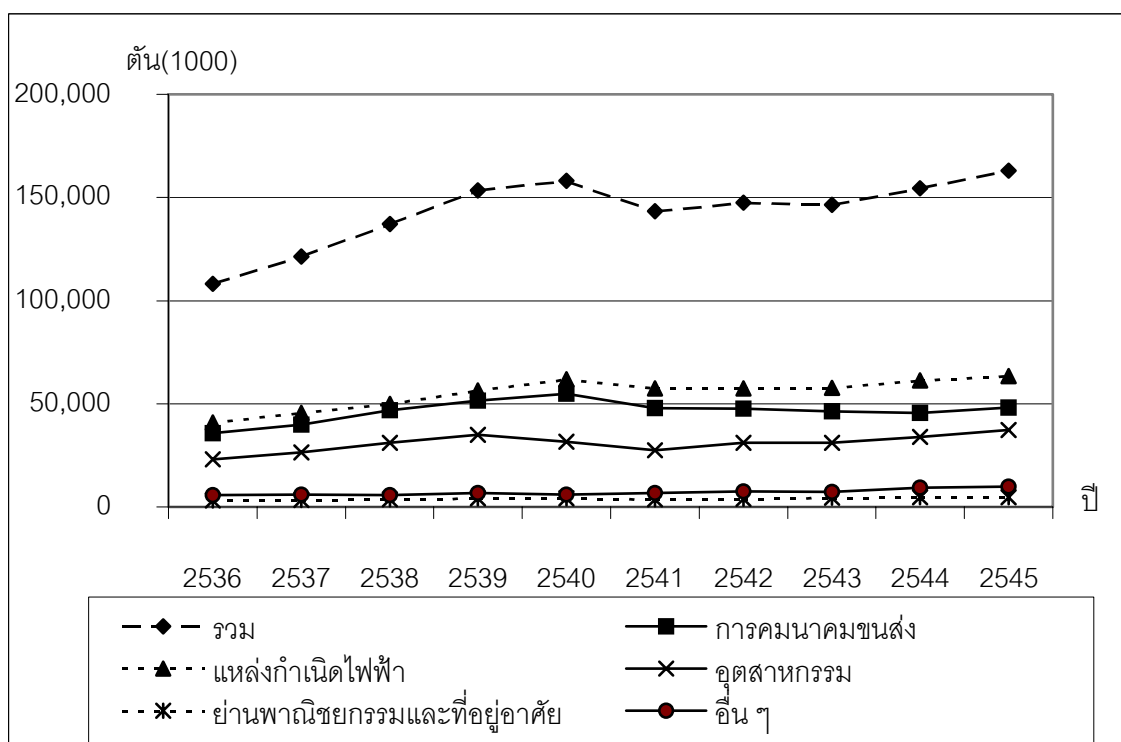
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 3 การคาดการณ์ปริมาณการปล่อยไนโตรเจนไดออกไซด์ จำแนกตามแหล่งกำเนิดมลพิษ



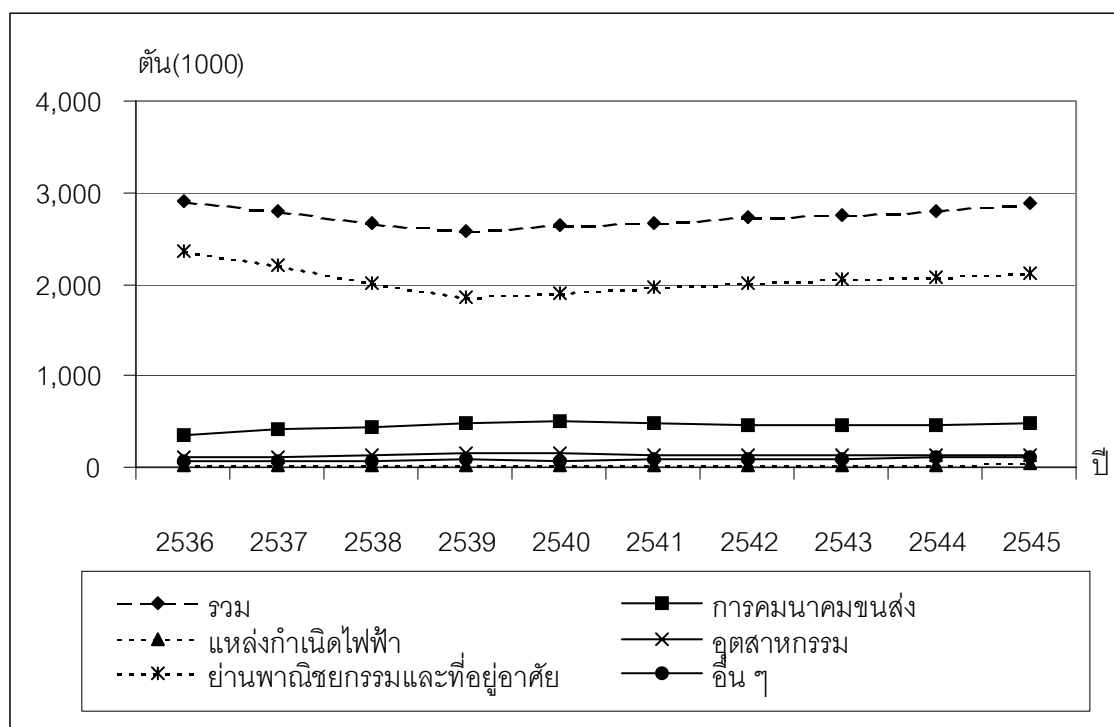
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 4 การคาดการณ์ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จำแนกตามแหล่งกำเนิดมลพิษ



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 5 การคาดการณ์ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ จำแนกตามแหล่งกำเนิด



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 6 ค่ามาตรฐานสารมลพิษในอากาศ

สารมลพิษ	ค่าเฉลี่ยความเข้มข้นในเวลา	ค่ามาตรฐาน
ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO)	1 ชม.	ไม่เกิน 30 ppm. (34.2 มก./ลบ.ม.)
	8 ชม.	ไม่เกิน 9 ppm. (10.26 มก./ลบ.ม.)
ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO ₂)	1 ชม.	ไม่เกิน 0.17 ppm. (0.32 มก./ลบ.ม.)
ก๊าซโอโซน (O ₃)	1 ชม.	0.10 ppm. (0.20 มก./ลบ.ม.)
ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO ₂)	1 ปี	ไม่เกิน 0.04 ppm. (0.10 มก./ลบ.ม.)
	24 ชม.	ไม่เกิน 0.12 ppm.(0.30 มก./ลบ.ม.)
	1 ชม.	ไม่เกิน 0.3 ppm.(780 มก./ลบ.ม.)
ตะกั่ว (Pb)	1 เดือน	ไม่เกิน 1.5 มก./ลบ.ม.
ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน	24 ชม.	ไม่เกิน 0.12 มก./ลบ.ม.
	1 ปี	ไม่เกิน 0.05 มก./ลบ.ม.
ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 100 ไมครอน	24 ชม.	ไม่เกิน 0.33 มก./ลบ.ม.
	1 ปี	ไม่เกิน 0.10 มก./ลบ.ม.

ที่มา : ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2547) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ประกาศในกิจจานุเบกษา ตอนพิเศษ 104 ง. วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2547

ภาคผนวกที่ 7 เกณฑ์ของดัชนีคุณภาพอากาศสำหรับประเทศไทย

AQI	ความหมาย	สีที่ให้	แนวทางการป้องกันผลกระทบ
0-50	คุณภาพดี	ฟ้า	ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพ
51-100	คุณภาพปานกลาง	เขียว	ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพ
101-200	มีผลกระทบต่อสุขภาพ	เหลือง	ผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ ควรหลีกเลี่ยงการออกกำลังกายภายนอกอาคาร สำหรับบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะเด็กและผู้สูงอายุ ไม่ควรทำกิจกรรมภายนอกอาคารเป็นเวลานาน
201-300	มีผลกระทบต่อสุขภาพมาก	ส้ม	ผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ ควรหลีกเลี่ยงการออกกำลังกายภายนอกอาคาร สำหรับบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะเด็กและผู้สูงอายุ ควรจำกัดการออกกำลังกายภายนอกอาคาร
มากกว่า 300	อันตราย	แดง	บุคคลทั่วไป ควรหลีกเลี่ยงการออกกำลังกายภายนอกอาคาร สำหรับผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ ควรอยู่ในอาคาร

ที่มา: สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ

หมายเหตุ: ดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index) คำนวณจากข้อมูลและสูตรการคำนวณดังแสดงในภาคผนวกที่ 8

ภาคผนวกที่ 8 ค่าความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศที่เทียบเท่าค่าดัชนีคุณภาพอากาศ

AQI	PM ₁₀ (24 ชม.)	O ₃ (1 ชม.)		SO ₂ (24 ชม.)		NO ₂ (1 ชม.)		CO (8 ชม.)	
	มก./ลบม.	มก./ลบม.	ppb	มก./ลบม.	ppb	มก./ลบม.	ppb	มก./ลบม.	ppm
50	40	100	51	65	25	160	85	5.13	4.48
100	120	200	100	300	120	320	170	10.26	9.00
200	350	400	203	800	305	1130	600	17.00	14.84
300	420	800	405	1600	610	2260	1202	34.00	29.69
400	500	1000	509	2100	802	300	1594	46.00	40.17
500	600	1200	611	2620	1000	3750	1993	57.50	50.12

ที่มา: สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ

หมายเหตุ: การคำนวณดัชนีคุณภาพอากาศ (AQI) มีสูตรดังนี้

$$I_i = \frac{I_{ij+1} - I_{ij}}{X_{ij+1} - X_{ij}} (X_i - X_{ij}) + I_{ij}$$

โดยที่ X_i คือ ความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศจากผลการตรวจวัด

X_{ij} คือ ความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศที่เป็นค่าต่ำสุดของช่วงพิสัยที่มีค่า X_i นั้น

X_{ij+1} คือ ความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศที่เป็นค่าสูงสุดของช่วงพิสัยที่มีค่า X_i นั้น

I_i คือ ค่าดัชนีย่อยคุณภาพอากาศ

I_{ij} คือ ค่าดัชนีย่อยคุณภาพอากาศที่เป็นค่าต่ำสุดของช่วงพิสัยที่มีค่า I_i นั้น

I_{ij+1} คือ ค่าดัชนีย่อยคุณภาพอากาศที่เป็นค่าสูงสุดของช่วงพิสัยที่มีค่า I_i นั้น

The Delayed Overshooting Puzzle: An Explanation based on the Dornbusch Model^{*}

(Preliminary, comments welcome)

Phornchanok Cumperayot[†]

Faculty of Economics, Chulalongkorn University

Anusorn Minphimai[‡]

Faculty of Economics, Chulalongkorn University

August 2005

^{*} Do not quote without permission.

[†] Corresponding author's address: Faculty of Economics, Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand. Email: Phornchanok.C@chula.ac.th

[‡] Email: paoent@hotmail.com

The Delayed Overshooting Puzzle: An Explanation based on the Dornbusch Model

Abstract

In this paper, we present theoretical results and empirical evidence on how the persistent movement of the real exchange rate influences the effects on an economy of the monetary policy shocks. Based on the famous Dornbusch (1976) overshooting model, the delayed overshooting puzzle can be explained by the non-existence of the purchasing power parity in the long run. Theoretically, when the purchasing power parity does not hold, the expected inflation is a function of the deviation between the real exchange rate and its long-run equilibrium level. The Fisher effect consequently slows down the overshooting mechanism, compared to the benchmark Dornbusch case. A structural VAR model is applied to test our hypothesis on the Thai economy.

JEL Codes: C32; E52; F31; F42

Keywords: delayed overshooting, purchasing power parity, monetary policy shocks.

I. Introduction

The Dornbusch (1976) model is one of the most elegant and influential pieces of work in international finance, see, e.g., Rogoff (2002). Under its simple setup, the model provides the insightful understanding of international monetary policy and the explanation of potential exchange rate overshoots. However, Eichenbaum and Evans (1995) have later on documented the delayed overshooting phenomenon that has become one of the major puzzles in the field.

According to the Dornbusch (1976) overshooting model, unanticipated monetary contraction is followed by an immediate exchange rate appreciation and then, a gradual depreciation to its new equilibrium level. Nevertheless, Eichenbaum and Evans (1995) are among the first to find evidence of market inefficiency, as a persistent increase in interest rates is accompanied by a gradual appreciation and then, a gradual depreciation of the exchange rate.

In this paper, we propose an alternative explanation for the delayed overshooting puzzle conditional on the non-existence of the purchasing power parity in the long run. Based on Dornbusch (1976), when the purchasing power parity does not hold, i.e., the real exchange rate tends to be persistent, the degree of overshoot tends to be magnified and the expected inflation is a function of the deviation between the real exchange rate and its long-run equilibrium level.

A systematic distortion in economic agents' beliefs about the price process¹ results in contradiction with Dornbusch's (1976) overshooting result. During the price adjustment process, the movement of the real exchange rate influences the expected change in price. This introduces an additional Fisher effect that may work against the liquidity effect, expected from money market. As a consequence, it prolongs the overshooting mechanism in both directions.

To test our theoretical hypothesis, at this preliminary stage we consider two currencies, namely the Singaporean dollar and the US dollar. According to the Engle and Granger (1987) test, when expressed in terms of Thai baht the purchasing power parity holds in the case of the Singaporean dollar, while it does not hold for the US dollar. From a structural VAR model adapted from Kim and Roubini (2000), we find the overshooting real exchange rate in the case of the Singaporean dollar, whereas the delayed overshoot occurs for the US dollar.²

This may lead to a policy implication, namely that monetary policy shocks are not necessarily a main source of real exchange rate volatility. Yet, it depends upon the behaviour of the real exchange rate that is the responsibility of two counter-parties. The paper is organized as follows; The next section gives the theoretical motivation of our work. In Section 3, we discuss the econometric tools and report empirical results. Last but not least, Section 4 contains conclusions.

II. Theoretical Analysis

A. The Dornbusch (1976) Model

The Dornbusch (1976) model relies on two main relationships, namely the uncovered interest parity condition and the money demand equation.

According to the uncovered interest parity condition, by assuming perfect substitution between domestic and foreign assets and perfect capital mobility across countries the interest rate differential between domestic and foreign assets is supposed to be equal to the expected rate of depreciation of the domestic currency, i.e.,

$$i = i^* + x, \quad (1)$$

where i and i^* are the domestic interest rate and the foreign interest rate, respectively.

Dornbusch (1976) defines the expected rate of depreciation of the spot exchange rate, x ,

¹ Gourinchas and Tornell (2004) address the forward-premium and delayed-overshooting puzzles through distortions in interest rate process.

² Noteworthy, the results are robust regardless of the applications of the consumption price indices or the wholesale price indices.

as a function of the discrepancy between the long-run rate and the current spot rate. The expected change in the exchange rate that satisfies equilibrium in the capital markets can be written as

$$x = \theta(\bar{e} - e), \quad (2)$$

where e and $\bar{e}$ denote the logarithms of the nominal exchange rate, i.e., the price of a unit of foreign currency, and the long-run exchange rate.

The demand for real money balance is assumed to depend on the domestic interest rate and real income. Conditional on equilibrium in the domestic money market, the real money demand is equal to the real money supply. Thus, one gets

$$m - p = -\lambda i + \phi y, \quad (3)$$

where m , p and y are the logarithms of the money supply, the price level and the real income, respectively.

Given the nominal quantity of money and a long-run equilibrium in the global capital markets, i.e., $i = i^*$, the long-run equilibrium price level is equal to

$$\bar{p} = m + \lambda i^* - \phi \bar{y}, \quad (4)$$

where $\bar{p}$ and $\bar{y}$ are the logarithms of the long-run price level and the long-run level of real income, respectively. Subtract equation (4) from equation (3) and rearrange it, one gets

$$p - \bar{p} = \lambda(i - i^*) - \phi(y - \bar{y}) \quad (5)$$

Then, substituting equations (1) and (2) in (5) gives us a relationship between the current exchange rate, the price level and the real income.

$$e = \bar{e} - \frac{\phi}{\lambda\theta}(y - \bar{y}) - \frac{1}{\lambda\theta}(p - \bar{p}) \quad (6)$$

Equation (6) resembles equation (A6) in Dornbusch (1976). The equation indicates that the deviation of e from its long-run equilibrium $\bar{e}$ can be explained by the fluctuations of real output and the price level around their long-run levels. *Ceteris paribus*, an increase in y

above its long-run equilibrium level will appreciate the domestic currency by raising the demand for real money balance and thus, the domestic interest rate. An increase in p above its long-run equilibrium level will also appreciate the domestic currency, as it reduces the supply of real money balance and increases the domestic interest rate.

Dornbusch (1976) concludes that a monetary expansion will temporarily increase the level of real output, while permanently have positive impact on the price level. On the other hand, the effects of monetary innovation on the exchange rate and interest rate movements are ambiguous. This is due to the fact that an expansion of the real output in the short run will increase the demand for real balance and therefore, raise the domestic interest rate. To restore capital market equilibrium, a rise in the interest rate, if sufficient, has to be accompanied with an expected depreciation of the domestic currency, or equivalently the undershooting exchange rate.

B. Variation in Output

Following Dornbusch (1976), we introduce short-run adjustments in output in response to changes in aggregate demand. In the goods market, the demand for domestic output depends on the relative price $(e - p)$, namely the real exchange rate q , and the real domestic interest rate r .

$$y = \mu[u + \delta q - \sigma r] \quad (7)$$

From the Fisher hypothesis $r = i - E[\Delta p]$, we can rewrite equation (7) as

$$y = \mu[u + \delta q - \sigma i + \sigma E[\Delta p]], \quad (8)$$

where $E[\bullet]$ is the conditional expectation operator. As in the long-run equilibrium $E[\Delta p] = 0$, the full-employment level of output $\bar{y}$ can then be expressed as

$$\bar{y} = \mu[u + \delta \bar{q} - \sigma i^*]. \quad (9)$$

Assume the long-run monetary neutrality, the full-employment level of output is determined

by a fixed long-run real exchange rate and a given world interest rate.

The deviation of y from its long-run equilibrium $\bar{y}$ can be explained by three factors.

$$y - \bar{y} = \mu[\delta(q - \bar{q}) - \sigma\theta(\bar{e} - e) + \sigma E[\Delta p]]. \quad (10)$$

An increase in the real exchange rate (the more expensive foreign goods), a depreciation of the domestic currency and an expected increase in the domestic price tend to increase the domestic real output. Alternatively, by substituting $(\bar{e} - e)$ from equation (6) into equation (10), one gets

$$y - \bar{y} = \frac{\mu}{\alpha} \left[\delta(q - \bar{q}) - \frac{\sigma}{\lambda} (p - \bar{p}) + \sigma E(\Delta p) \right], \quad (11)$$

where $\alpha = 1 + \frac{\sigma\phi\mu}{\lambda}$. An increase in p will reduce the aggregate demand for domestic output.

C. Real Exchange Rate

The real exchange rate q is defined as the price of foreign goods in terms of domestic goods, or in the logarithmic form $q = e - p$. From (6), one can rewrite the real exchange rate as

$$\begin{aligned} q &= \bar{e} - \frac{\phi}{\lambda\theta} (y - \bar{y}) - \frac{1}{\lambda\theta} (p - \bar{p}) - p, \\ &= \bar{q} - \frac{\phi}{\lambda\theta} (y - \bar{y}) - \left(\frac{1}{\lambda\theta} + 1\right) (p - \bar{p}). \end{aligned} \quad (12)$$

According to equation (12), an increase in the aggregate demand for the domestic output and an increase in the price of the domestic output lead to a decrease in the real exchange rate, i.e., the more expensive domestic goods relative to foreign goods. When compared to equation (6), changes in real output affect the nominal exchange rate to the same extent as its effect on the real exchange rate.

However, changes in the domestic price level have stronger impact on the real exchange rate than on the nominal exchange rate by a factor of $(1 + \lambda\theta)$. This comes directly from the

definition of the real exchange rate. In the short run when prices are fixed, the movement of the nominal exchange rate has fully reflected on the real exchange rate. As price starts to rise and the nominal exchange rate appreciates to its new long-run equilibrium following from a positive monetary shock, the real exchange rate is pushed further down towards its original equilibrium.

D. Purchasing Power Parity and Price Expectations

From the price adjustment process $\dot{p} = \pi(y - \bar{y})$, we substitute equation (11) to get

$$\dot{p} = \frac{\pi\mu}{\alpha} \left[\delta(q - \bar{q}) - \frac{\sigma}{\lambda}(p - \bar{p}) + \sigma E[p_{t+1} - p_t] \right]. \quad (13)$$

As in Dornbusch (1976), the rate of inflation is proportional to the discrepancy between the actual and full-employment levels of output. Since the output adjusts in response to changes in aggregate demand, the real exchange rate, the domestic price level and the expected inflation rate now govern the price adjustment process.

To study the existence of the purchasing power parity and the overshooting mechanism, we consider an economy in the long run, in which $\dot{p} = 0$ defines the long-run equilibrium. There are two possible cases. In Case I, the purchasing power parity holds in the long run. Therefore, the real exchange rate q approaches its long-run equilibrium level $\bar{q}$, i.e., $q = \bar{q}$ in the long run. On the other hand, in Case II the purchasing power parity does not hold and thus, the real exchange rate q does not necessarily approach the equilibrium level $\bar{q}$, or $q \neq \bar{q}$ in the long run.

Given the long-run equilibrium condition, i.e., $\dot{p} = 0$, we solve for the expected domestic price under the two cases. In Case I, the real exchange rate is equal to its long-run equilibrium level. To satisfy the long-run equilibrium condition as p mapping $\bar{p}$ in the long run, it requires that $E[\Delta p] = 0$. Alternatively, the price exhibits a random walk process. By

using similar logic, as $q \neq \bar{q}$ in the long run, in Case II $E[\Delta p] = -\frac{\delta}{\sigma}(q - \bar{q})$. The expected inflation rate is proportional to the discrepancy between the real exchange rate and its fixed long-run level.

A rise in the price of foreign goods relative to the domestic goods induces the demand for the domestic goods. Consequently, it leads to an appreciation of the domestic currency and an increase in the domestic price level. Both factors serve to reduce the attractiveness of the domestic goods. Therefore, the future domestic price is expected to decline. When the purchasing power parity does not hold, the real exchange rate does not converge to its fixed long-run level. This piece of information is additionally incorporated into the price expectations.

E. Theoretical Results

In this section, we present the level of output, the spot exchange rate and the real exchange rate as a function of the price level. The study is divided into two cases condition on the existence of the purchasing power parity in the long run.

Case I: $q = \bar{q}$ in the long run and $E[\Delta p] = 0$. The solutions are, respectively,

$$y - \bar{y} = \frac{-a}{a\delta\phi + \lambda\theta}(\delta + \lambda\theta\delta + \sigma\theta)(p - \bar{p}), \quad (14)$$

where $a = \frac{\mu}{\alpha}$,

$$e - \bar{e} = \frac{-1}{\lambda\theta}(1 - \phi b)(p - \bar{p}), \quad (15)$$

and
$$q - \bar{q} = \frac{-1}{\lambda\theta}(1 + \lambda\theta - \phi b)(p - \bar{p}), \quad (16)$$

where $b = \frac{a}{a\delta\phi + \lambda\theta}$.

Case II: $q \neq \bar{q}$ in the long run and $E[\Delta p] = -\frac{\delta}{\sigma}(q - \bar{q})$. The solutions are, respectively,

$$y - \bar{y} = \frac{-a\sigma}{\lambda}(p - \bar{p}), \quad (17)$$

$$e - \bar{e} = \frac{-1}{\lambda^2\theta}(\lambda - a\sigma\phi)(p - \bar{p}), \quad (18)$$

and
$$q - \bar{q} = \frac{-1}{\lambda^2\theta}(\lambda^2\theta + \lambda - a\sigma\phi)(p - \bar{p}). \quad (19)$$

F. Effects of Monetary Innovations: Discussion and Comparison

Given the property of monetary neutrality in the long run, $d\bar{e} = d\bar{p} = dm$ and $d\bar{q} = 0$. In this part, we study the adjustment process to a monetary expansion. As in the previous section, we consider two cases based on the existence of the long-run purchasing power parity. In Case I, the impact effects of a monetary expansion on the real output, the spot exchange rate and the real exchange rate are equal to

$$\frac{dy}{dm} = b, \quad (20 \text{ a})$$

$$\frac{de}{dm} = 1 + \frac{1}{\lambda\theta}(1 - \phi b) = \frac{1 + \lambda\theta - \phi b}{\lambda\theta}, \quad (21 \text{ a})$$

and
$$\frac{dq}{dm} = \frac{1 + \lambda\theta - \phi b}{\lambda\theta}. \quad (22 \text{ a})$$

While in Case II, the impact effects of a monetary expansion on these variables are expressed

as
$$\frac{dy}{dm} = \frac{a\sigma}{\lambda}, \quad (20 \text{ b})$$

$$\frac{de}{dm} = 1 + \frac{1}{\lambda^2\theta}(\lambda - a\sigma\phi) = \frac{\lambda^2\theta + \lambda - a\sigma\phi}{\lambda^2\theta}, \quad (21 \text{ b})$$

and
$$\frac{dq}{dm} = \frac{\lambda^2\theta + \lambda - a\sigma\phi}{\lambda^2\theta}. \quad (22 \text{ b})$$

Our theoretical analysis is based on the proven fact that $b \geq \frac{a\sigma}{\lambda}$. Firstly, we find that a

positive monetary innovation leads to a temporary increase in real output in both cases. By comparing equation (20 a) to equation (20 b), however, a rise in real output tends to be larger when the purchasing power parity occurs in the long run. This is because the expected inflation rate is systematically higher in the existence of the parity.

Secondly, in each case the monetary expansion affects the nominal and the real exchange rate by the same extent, i.e., $\frac{de}{dm} = \frac{dq}{dm}$. Nonetheless, the overshooting mechanism depends upon the parameter conditions. Similar to equation (A12) in Dornbusch (1976), in Case I the exchange rate will overshoot in the short run, if $1 - \phi\mu\delta > 0$. The impact of the monetary expansion on the exchange rate is less ambiguous in Case II, as it only requires $\lambda > 0$, which is specified up-front.

As explained in Dornbusch (1976), the short-run income expansion raises the demand for money and may be sufficiently strong to increase the interest rate. According to the uncovered interest rate parity that governs the international capital market equilibrium, a rise in the domestic interest rate has to be accompanied by the expected depreciation of the domestic currency. As a result, the spot rate will undershoot its long-run equilibrium level. Since the expansion in output arising from the positive monetary innovation is larger in Case I than in Case II, the possibility of undershooting is more likely in the former case.

G. Delayed Overshooting

While a positive monetary shock has an ambiguous impact on the exchange rate in Case I, it unambiguously causes an overshooting exchange rate in Case II. Following from the fact that $b \geq \frac{a\sigma}{\lambda}$, it can also be shown that the depreciation of the domestic currency is larger in Case II than in the benchmark Case I. This is partially because of the stronger temporary output expansion in Case I that works against the liquidity effect by pushing up the interest

rate and also the domestic currency price.

Another part is due to the non-existence of the purchasing power parity in the long run in Case II. At the fixed level of the domestic price, the depreciation of the nominal exchange rate, arising from the monetary shock, will cause the depreciation of the real exchange rate.

Recall that in Case II $E[\Delta p] = -\frac{\delta}{\sigma}(q - \bar{q})$. From the Fisher effect, this will push down the nominal interest rate and reinforce the overshooting process, compared to the benchmark.

How long will the overshooting last? It depends on economic agents' beliefs about the price process that is influenced by a ratio δ/σ and the behaviour of the real exchange rate. As long as the real exchange rate stays above its long-run level, the expected deflation will reduce the nominal interest rate and lead to the further depreciation of the exchange rate, compared to what would happen in Case I. This coincides with the delayed overshooting puzzle, as a persistent decrease in interest rate is accompanied by a gradual depreciation and a gradual appreciation of the exchange rate.

As the domestic price starts to increase, there are two effects on the interest rate and the exchange rate that need to be considered in Case II. First is the conventional liquidity effect in the domestic money market. Second is the Fisher effect resulting from the movement of the real exchange rate. A rise in the price level, associated with a decline in the real balance, will lead to increases in the domestic interest rate and in the domestic currency price. In addition, for Case II an increase in the domestic price also results in an appreciation of the real exchange rate that will influence the inflation expectation and the nominal interest rate.

In the long run, p keeps rising until the new level of money supply matches the level of the domestic price and real income. The delayed overshoot may occur when the overshooting real exchange rate is sufficiently high to reduce the nominal interest rate and cause exchange rate depreciation. The further depreciation of the spot exchange rate will continue to keep the real exchange rate above its long-run level and prolong the depreciation of the exchange rate,

compared to the benchmark.

As p is rising, the real exchange rate declines, the discrepancy between the actual and the long-run real exchange rate becomes narrow, and the liquidity effect gets strong. Therefore, after a gradual depreciation the exchange rate will eventually appreciate. Noteworthily, at the point where the real exchange rate appreciates below its long-run level, the expected inflation will raise the nominal interest rate. This will strengthen the liquidity effect and cause the gradual appreciation of the exchange rate longer than it would happen in benchmark Case I.

In sum, the non-existence of the purchasing power parity in the long run offers a theoretical explanation for the delayed overshooting puzzle, i.e., a gradual depreciation and then, a gradual appreciation of the exchange rate resulting from the monetary expansion. As the real exchange rate does not always converge to its long-run level as in the benchmark case, its uncertain movement is observed and incorporated as an additional piece of information, when economic agents form their price expectations. As a consequence, the overshooting process has been prolonged in both directions.

In the next section, we test our theoretical hypothesis by examining two exchange rates, which are the Thai-baht prices of the Singaporean dollar and the US dollar. Based on the purchasing power parity condition, we study the overshooting mechanism of those exchange rates. The Engle and Granger (1987) two-step procedure is used to test the existence of the purchasing power parity in the long run, while a structural VAR model adapted from Kim and Roubini (2000) is applied to investigate the effect of monetary shocks on the exchange rates.

III. Empirical Analysis

A. Data

The data used in this paper are monthly observations of exchange rates, price indices, interest rates, money aggregation and real income. To test the purchasing power parity, we use the

bilateral nominal spot exchange rate between Thai baht and two trading partners, i.e., the US and Singapore, as well as their consumption price indices and wholesale price indices starting from January 1981 to June 2005.

For the structural VAR model, we focus on the period when the Bank of Thailand has shifted to the inflation-targeting monetary policy (April 2000 to February 2005). The domestic variables include the repo 14-days rate, monetary aggregate (M1) and manufacturing production index. The foreign variables are the spot price of crude oil (quoted in the US dollar) and the US Federal Funds rate. The real exchange rate is extracted from the purchasing power parity equation.

B. Real Exchange Rate Behaviour: PPP testing

The absolute purchasing power parity states that the equilibrium exchange rate between currencies is the ratio of two price levels (domestic price level divided by foreign price level). Thus, symbolically,

$$E_t = \frac{P_{domestic}}{P_{foreign}}, \quad (23)$$

where E_t denotes the bilateral *nominal* exchange rate (the domestic price of a foreign currency) and P is the price level for both domestic and foreign. Notably, for the price level we use both consumption price indices as well as wholesale price indices in this study.

The real exchange rate is defined as the nominal exchange rate adjusted for price differential following the absolute PPP equation. Therefore, in its logarithmic form, the real exchange rate is as equation (24),

$$xr_t = e_t + \inf_t \quad (24)$$

where lower case letters denote logarithm. xr_t is the logarithmic of real exchange rate at time t and $\inf_t$ is price differential between two country: domestic and foreign, i.e.,

$$\inf_t = p_{foreign} - p_{domestic}$$

The PPP will hold if the real exchange rate is stationary (constant). If the stationary of real exchange rate is not found, the PPP can be rejected.

This study employs three types of stationary test: Augmented Dicky-Fuller (ADF Test), PP test, and KPSS test. The first two is to test the null hypothesis of unit root, while the last one is test the null hypothesis of stationarity. We follow Nusair(2003) in using confirmatory analysis by applying two tests of different hypotheses in the same series. To confirm that the series is (non) stationary, the ADF and/or PP test must (accept) reject the hypothesis, at the same time, the KPSS test must (reject) accept the hypothesis. This helps confirm test results against argument of lack of power of the test.

Table 1 Unit root test of the series

Variables	ADF Tests ¹⁾	PP Tests ²⁾	KPSS Test ³⁾	Confirmatory Analysis ⁴⁾
e^{sg}	-3.238362(1) ^{†***}	-3.019360(7) [†]	0.148262(14) ^{†**}	Nonstationary
Δe^{sg}	-12.90830(0)*	-12.83471(3)*		
$inf^{sg,cpi}$	-2.361289(1) [†]	-2.290812(1) [†]	0.189272(14) ^{†**}	Nonstationary
$\Delta inf^{sg,cpi}$	-15.18034(0)*	15.07620(5)*		
$inf^{sg,wpi}$	-3.029852(2)*	-1.447474(5)	0.319788(14) ^{†*}	Nonstationary
$\Delta inf^{sg,wpi}$	-12.22437(1)*	-11.78891(4)*		
$xr^{sg,cpi}$	-4.109598(1) ^{†*}	-3.793277(6) ^{†*}	0.108216(13) [†]	Stationary
$xr^{sg,wpi}$	-3.836531(1)*	-2.891038(0)**	0.326634(13)	Stationary
e^{us}	-2.444952(1) [†]	1.112053(6)	0.279235(14) ^{†*}	Nonstationary
Δe^{us}	-12.04652(0)*	-11.94029(3)*		
$inf^{us,cpi}$	-1.102044(1)*	-1.127493(6)*	0.293733(14) ^{†*}	Nonstationary
$\Delta inf^{us,cpi}$	-13.46233(0)	-13.41399(3)		
$inf^{us,wpi}$	-2.904632(1) ^{†*}	-2.727405(6) ^{†*}	0.181880(14) ^{†**}	Nonstationary
$\Delta inf^{us,wpi}$	-14.76380(0)	-14.73177(3)		
$xr^{us,cpi}$	-2.655749(1) ^{†*}	-1.566796(4)*	0.243895(14) ^{†*}	Nonstationary
$xr^{us,wpi}$	-2.278235(1)*	-2.097300(4)*	0.229009(14) ^{†*}	Nonstationary

Notes: ¹⁾ is the ADF test for the null hypothesis of a unit root. The number in parentheses is the number of lags in ADF test chosen based on SIC of maximum lag 15. ²⁾ is the Phillips-Perron(PP) test. The number in parentheses is the lags truncation selected automatically by Newey-West Bandwitch using Barlett Kernal Spectral Levels. ³⁾ is the KPSS test for the null hypothesis of level stationary. The number in parentheses is the lags truncation selected automatically by Newey-West Bandwitch using Barlett Kernal Spectral Method. ⁴⁾ is the confirmatory analysis following Nusair(2003), to confirm that the series is (non) stationary, the ADF and/or PP test must (accept) reject the hypothesis, at the same time, the KPSS test must (reject) accept the hypothesis. [†] denotes significant time trend at 90% confident interval. *, **, and *** indicates the significant value against the null hypothesis at 99%, 95%, and 90% confident interval respectively.

The results in Table 1 show that in the case of Singapore dollar-Thai baht, nominal exchange rate (e^{sg}) is nonstationary and its first different is stationary. This suggests at 95 per cent confident interval that it is I(1) series. Also, consumer price differential ($\inf^{sg,cpi}$) and wholesale price differential ($\inf^{sg,wpi}$) are I(1) at 95 and 99 % confident interval respectively. The linear combination between nominal exchange rate and price differential are the real exchange rates: $xr^{sg,cpi}$ and $xr^{sg,wpi}$. If the series are stationary or I(0), there exist the cointegration vector between two series, which will confirm the theory of PPP. And the test results of Singapore dollar-Thai baht show that real exchange rate in both consumer price differential ($xr^{sg,cpi}$) and wholesale price differential ($xr^{sg,wpi}$) are stationary at the 99 percent confident interval. Thus, we can conclude that the PPP exists in the case of Singapore dollar-Thai baht.

On the contrary, it is not the case in US dollar-Thai baht. Although the nominal and price differential are I(1) series as in the case of Singapore dollar-Thai baht, the real exchange rate in both consumer price differential ($xr^{us,cpi}$) and wholesale price differential ($xr^{us,wpi}$) are nonstationary series. Therefore, the conclusion is that there is no PPP in the case of US dollar and Thai baht.

Since the range of data in this study is rather long span, it includes data from both fixed and managed float exchange rate. In Thailand case, the 1997 financial crisis should have made a structural break in the exchange rate series, for especially there is a change in exchange rate policy. Follow Nusair(2003) that there is a change in slope of cumulative deviation from PPP, the Perron (1998) augmented unit root test is applied. The chosen model is model B (The changing growth model). The test equation is

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 DMU_t + \beta_2 t + \phi DTS_t + \alpha y_{t-1} + \sum_{p=1}^k \theta_p \Delta y_{t-p} + \varepsilon_t \quad (25)$$

where $DMU_t = 0$ if $t \leq TB$ (Time break), and $=1$ if $t > TB$

$DTS_t = 0$ if $t \leq TB$, and $t - TB$ if $t > TB$

The null hypothesis is a unit root with a one-time change in the drift against the alternative of a-one time change in the slope of trend stationary series, i.e. the null hypothesis of unit root test imposing $\beta_1 = 0, \beta_2 = 0$ and $\alpha = 1$. The time break is 1997:M7 for Asian financial crisis.

The results in Table 2 can be summarized as follows. In case of Singapore dollar-Thai baht, the real exchange rates with allow for structural break generated from both consumer price and wholesale price differential are unsurprisingly stationary as in the case of not allowing structural break at 99% confident interval. Although the US dollar-Thai baht real exchange rates show a significant at 5% and 10% stationary when allow for structural break, unlike the case of not allowing, the statistic values are rather low. Thus, we still use Singapore dollar-Thai baht case for stationary real exchange rate and the US dollar-Thai baht for nonstationary real exchange rate in SVAR in the next section.

Table 2 Unit root test with structural break for real exchange rate series

Variables	β_0	β_1	β_2	ϕ	α	θ_1 (k=1)
$Q^{sg,cpi}$	0.422050 (5.368314)	0.021078 (3.022811)	0.000223 (4.719950)	-0.000350 (-3.362416)	0.847806 (-5.36713)***	0.294952 (5.266670)
$Q^{sg,wpi}$	0.394311 (4.912574)	0.020333 (2.698057)	-0.000109 (-2.759988)	0.0000609 (0.626714)	0.874118 (-4.93941)***	0.332840 (5.968723)
$Q^{us,cpi}$	0.280490 (4.428778)	0.028234 (3.457427)	0.0000138 (0.446228)	0.00000796 (0.079773)	0.916330 (-4.40832)**	0.288887 (5.165204)
$Q^{us,wpi}$	0.272677 (3.925156)	0.031635 (3.343473)	-0.0000453 (-1.338268)	-0.000153 (-1.504547)	0.922142 (-3.91325)*	0.193144 (3.364497)

Notes: 1%, 5%, and 10% critical value for $\lambda = TB/T$ where T is total value are -4.57, -3.95, and 3.66 respectively following Perron (1989) Table V.B. *, **, and *** denote significant at 10%, 5%, and 1% respectively.

C. Structural VAR of the Monetary Model

The structural VAR model in this study is based heavily on open economy structural VAR model with non-recursiveness assumption of Kim and Roubini (2000). Although this model is not based on an accepted macro economic model and is not constructed specifically for the Thailand economy, the fact that the model does very well across the six open developed

countries suggests that it is robust enough to study of this subject. The model is developed as follows.

In the model, an economy is assumed to follow a structural form equation

$$\begin{aligned} B(L)y_t &= e_t \\ E(e_t e_t') &= \Lambda \\ E(e_t e_{t+s}') &= 0, \forall s \neq 0 \end{aligned} \quad (26)$$

where $B(L)$ is a matrix polynomial in the lag operator L , y_t an $n \times 1$ vector of variables, and e_t is an $n \times 1$ structural disturbances vector, assuming that e_t is serially uncorrelated or $\text{var}(e_t) = \Lambda$ and Λ is a diagonal matrix where diagonal elements are the variances of structural disturbances; therefore, structural disturbances are assumed to be mutually uncorrelated.

From the structural model (24), we can estimate a reduced form equation (VAR) as follows:

$$\begin{aligned} A(L)y_t &= \varepsilon_t \\ E(\varepsilon_t \varepsilon_t') &= \Sigma \\ E(\varepsilon_t \varepsilon_{t+s}') &= 0, \forall s \neq 0 \end{aligned} \quad (27)$$

where $A(L) = B_0^{-1}B(L) = I - A_1L - A_2L^2 - \dots - A_pL^p$ and $\varepsilon_t = B_0^{-1}e_t$. Estimating structural VAR model requires the model to be either exactly identified or over-identified. A necessary condition for the model to be exactly identified is that the number of parameters in B_0 and Λ equals to that in Σ , the variance covariance matrix from the reduced form model. This is called the order condition. The model also has to satisfy the stronger condition, the rank condition. We assume here that this condition is met.

From equation (26) and (27), the relationship between the structural model and the reduced form can be written as

$$\Sigma = (B_0^{-1})\Lambda(B_0^{-1})' \quad (28)$$

The number of restrictions on B_0 and Λ have required to ensure that the parameters in the

structural form equations can be recovered from the estimated parameters in the reduced form equation. For further discussion, see Hamilton (1994).

Identifying monetary structural VAR

In Kim and Roubini (2000), the variable vector y_t is specified as follows;

$$y_t = (i_t, m_t, p_t, ip_t, op_t, fed_t, q_t)', \quad (29)$$

where i_t is a short-term nominal interest rate, m_t is a monetary aggregate (M1), p_t is the consumer price index (CPI), ip_t is industrial production as a proxy of output, op_t is the world price of oil in terms of the U.S. dollar, fed_t is the Federal Funds Rate of the U.S., and q_t is the real exchange rate. In Thailand case, however, we put the 14 day repurchasing rate, rp_t , as a short-term interest rate or monetary policy instrument, which is consistent with the BOT's inflation targeting framework. Also, we change from industrial production as a proxy of output to manufacturing production index in the case of Thailand. And the data are used here are nonstationary series. Therefore the variable vector becomes as follow in the first differenced form.

$$y_t = (\Delta rp_t, \Delta m_t, \Delta p_t, \Delta mpi_t, \Delta op_t, \Delta fed_t, \Delta q_t)' \quad (30)$$

The first four variables are the main variables in the monetary business cycle models: interest rate, money supply, price, and output. The oil price variable and the fed fund rate are included to identify “exogenous” monetary policy change. The oil price variable is included to capture anticipated inflation and the fed fund rate is included to control for the response of domestic monetary policy to US financial variables. The focus on US interest rates means that the US has an important influence on Thailand financial variables.

Moreover, Kim and Roubini (2000) also omit the fed fund rate from the policy reaction function. Slightly adjusted Kim and Roubini's (2000) model, this model restricts the element of the B_0 matrix as follows;

$$B_0 y_t = \begin{bmatrix} 1 & -b_{12}^0 & 0 & 0 & -b_{15}^0 & -b_{16}^0 & -b_{17}^0 \\ -b_{21}^0 & 1 & -b_{23}^0 & -b_{24}^0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & -b_{34}^0 & -b_{35}^0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 1 & -b_{45}^0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & -b_{65}^0 & 1 & 0 \\ -b_{71}^0 & -b_{72}^0 & -b_{73}^0 & -b_{74}^0 & -b_{75}^0 & -b_{76}^0 & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \Delta r p_t \\ \Delta m_t \\ \Delta p_t \\ \Delta m p i_t \\ \Delta o p_t \\ \Delta f e d_t \\ \Delta q_t \end{bmatrix} \quad (31)$$

Further assumption is that the structural variance covariance matrix Λ is diagonal matrix. The model is overidentified (there are five more restrictions than required to just identify model).

For instance, the short-term nominal interest rate equation is

$$\Delta r p_t = b_{12}^0 \Delta m_t + b_{15}^0 \Delta o p_t + b_{16}^0 \Delta f e d_t + b_{17}^0 \Delta q_t + B_1 y_{t-1} + B_2 y_{t-2} + \dots + B_p y_{t-p} + e_{1t} \quad (32)$$

The explanation for the restrictions imposed is as follows. The world oil price variable and the fed fund rate are treated as external variables unaffected by any contemporaneous movement of domestic variables. However, the fed fund rate relies on the oil price variable in the same period. This is resulted from the world oil price variable denotes a proxy for measures of anticipated inflation.

Because oil price is one of the most important determinants of Thailand's production and pricing policy and firms will adjust themselves quickly to maximize profit, Industrial product as a proxy of domestic product is subject to changes with the oil prices immediately, and so is domestic CPI. On the contrary, the model assumes that output adjust quite slowly to the financial variables in the model: a short-term nominal interest rate, monetary aggregate (M1), the consumer price index (CPI), $f e d_t$ is the Federal Funds Rate of the U.S., and the real exchange rate.

The price level (CPI) is assumed to adjust quickly for no such variable but movements in output and oil prices. As Thailand's central bank adopt the inflation targeting framework monetary policy, the domestic interest rate can be referred as the policy rules

(policy reaction function) of the central bank, Bank of Thailand (BOT). In this context, the 14 day-repurchasing rate is used.

In Kim and Roubini (2000) the policy rules function of the central bank depends contemporaneously on three variables: the oil price variable, the domestic monetary aggregate and the nominal exchange rate. The oil price variable is included as a proxy for anticipated inflation. The reason for excluding output and the price level is that measures of these variables are not available at the time when the policy is set. For the price level, this is reasonable since we have included a variable to act as a measure of anticipated inflation. For output, however, one should be aware we are restricting the monetary authorities from responding to any indicators of future output apart from those specified in the model.

However, as for adjustment in Thailand case of this model, the topic is whether to exclude the US interest rate from the policy reaction function of central bank. Kim and Roubini(2000) reasons that for domestic monetary authorities the information in changes to the Federal Funds rate, expected or unexpected, is dominated by the information in the movements of the nominal exchange rate. Thus, there is no need to take US interest rate into policy rules function. However, Cushman and Zha (1997) include this variable in specifying their model. We follow Cushman and Zha (1997) because inclusion of the contemporaneous US Federal Funds rate in the domestic interest rate equation is more sensible.

Specified as a standard money demand equation, the monetary aggregate equation is dependent upon output, prices and interest rates. Finally, the real exchange rate is treated as dependent upon all innovations of the model. From the real exchange rate behaviour, we can divide our empirical study into two cases. Case I is the case in which the Thai baht-Singapore dollar exchange rate follows the purchasing power parity, while Case II is for the US dollar exchange rate that does not follow the purchasing power parity. This enables us to study the effects of monetary policy shocks on both stationary and nonstationary real exchange rate

cases.³

D. Empirical Findings

Table 4 and Table 5 report the estimated contemporaneous coefficients in the structural model according to equation (31). In all cases, the likelihood ratio (LR) test for identification shows that this structural VAR is over identified (11 degree of freedom). All data are statistically significant at the 95% confidence interval except b_{23}^0 , b_{34}^0 , and b_{35}^0 . This means that the model of Kim and Roubini (2000) is rather suit with Thailand's economy.

Innovations to monetary policy

The response functions of each real exchange rate case to monetary policy shocks are presented in Figure 1. In the stationary real exchange rate case, Thai baht-Singapore dollar, the impulse response function shows that the peak appreciation of the Thai baht is at the first lag (month in this context) following monetary contraction. The dynamic pattern of real exchange rate in this case is that the real exchange rate then adjusts itself to pre-shock value around 10 lags or so. This is like the way of the movement of exchange rate in Dornbusch's (1976) mechanism after monetary shocks.

As for nonstationary real exchange rate case, however, the impulse response function suggests the dynamic behaviour of the exchange rate over time following monetary contraction as follows. In the initial impact, real exchange rate will appreciate rather quickly but then continue slowly appreciation for a long period of time. Especially in case of real exchange rate from Thai baht-US dollar wholesale price differential, Figure 1 (d) shows that the appreciation of real exchange rate lasts for many lags and presents the persistence behaviour. This is called delayed overshooting, or appreciation persistence.

The conclusion thus is that in Thailand's economy, monetary policy shocks can be the source

³ The fact that the real exchange rate data of Thai baht-Singapore dollar is stationary makes us use real exchange rate in level form rather difference from in estimating structural VAR.

of real exchange rate persistence especially the case that the real exchange rate are nonstationary.

Table 3

Contemporaneous coefficients in the structural model consumption price differential case

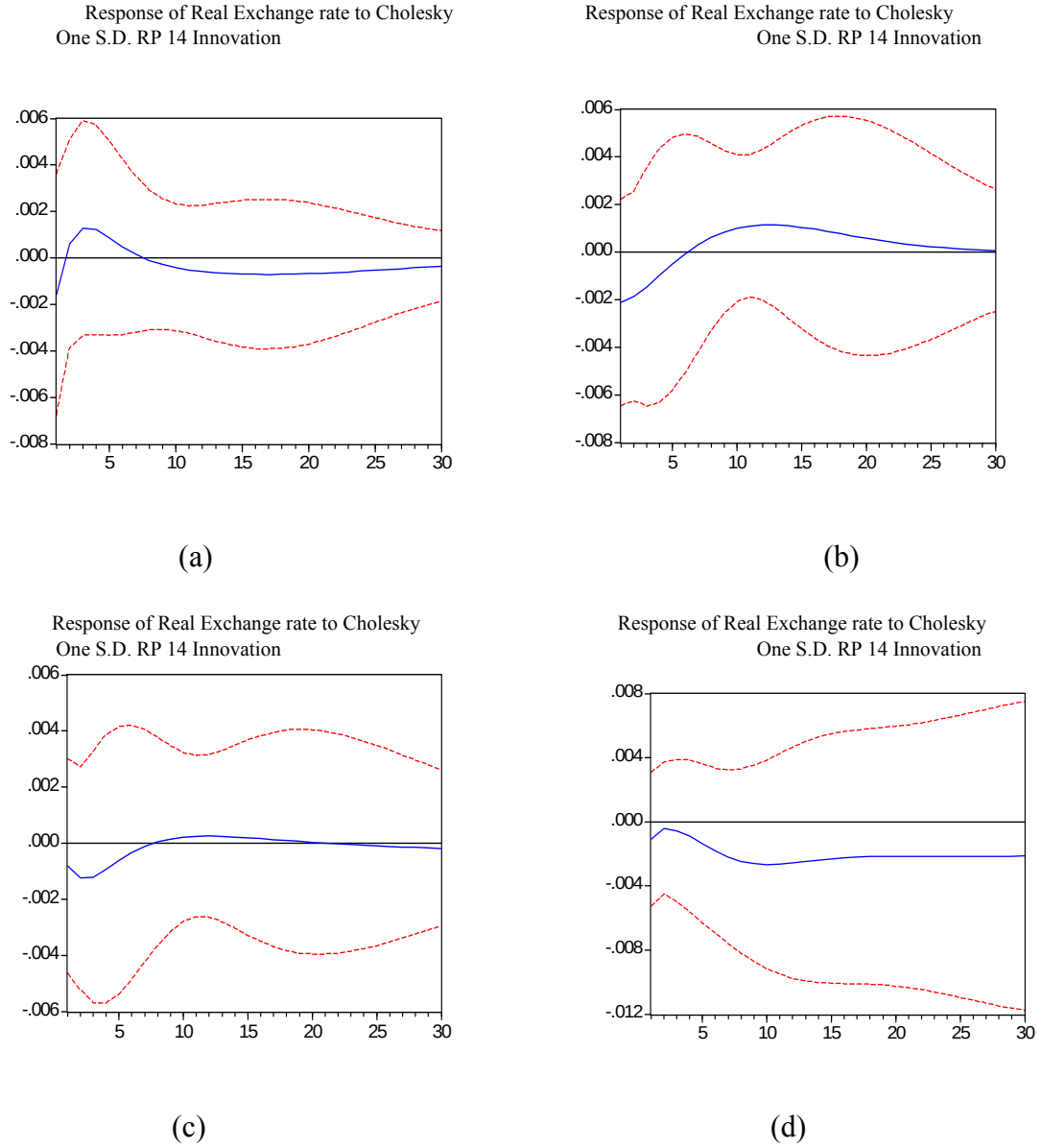
Coefficient	The real exchange rate data	
	Residual INF_CPI_SG (6 lags)	Residual INF_CPI_US (6 lags)
b_{12}^0	-21.15845 (2.119204)	-12.5429 1.459429
b_{15}^0	13.97365 (1.358314)	-1.895315 0.229258
b_{16}^0	144.0456 (13.95680)	2.547148 (0.279568)
b_{17}^0	-10.54197 (1.047419)	78.6597 (7.385163)
b_{21}^0	1.658609 (0.214430)	7.913472 (0.742034)
b_{23}^0	5.075172 (0.533011)	-0.347252 (0.13928)
b_{24}^0	0.024838 (0.141421)	4.254007 (0.443861)
b_{34}^0	-0.034280 (0.141662)	0.019035 (0.133631)
b_{35}^0	0.058323 (0.141421)	-0.040438 (0.133776)
b_{45}^0	-0.980523 (0.141421)	0.046734 (0.133631)
b_{65}^0	-4.943746 (1.570961)	0.138827 (0.133631)
b_{71}^0	80.51646 (8.067479)	4.082452 (1.125275)
b_{72}^0	3.660953 (0.457216)	72.41504 (6.858671)
b_{73}^0	-5.494715 (0.914938)	5.15341 (0.507063)
b_{74}^0	-4.523310 (0.502781)	-16.45499 (1.660847)
b_{75}^0	3.913391 (0.416104)	2.223143 (0.251706)
b_{76}^0	-21.15845 (2.119204)	-2.280258 (0.256137)
The LR test for over- identification	Chi-square(12) =1523.399	Chi-square(11) =1415.839

Table 4

Contemporaneous coefficients in the structural model wholesale price differential case

Coefficient	The real exchange rate data	
	Residual INF_WPI_SG (6 lags)	Residual INF_WPI_US
b_{12}^0	15.33715 (1.543704)	-1.90798 (0.841958)
b_{15}^0	6.562274 (0.633253)	-0.49461 (0.158255)
b_{16}^0	-0.442282 (0.139939)	-0.2428 (0.137675)
b_{17}^0	154.7034 (14.52285)	46.93459 (4.418475)
b_{21}^0	8.260251 (0.77752)	8.344547 (0.783398)
b_{23}^0	-0.714291 (0.153916)	0.36528 (0.13631)
b_{24}^0	-0.609148 (0.138785)	-0.23536 (0.133759)
b_{34}^0	0.040623 (0.133631)	0.019343 (0.133631)
b_{35}^0	-0.027366 (0.13367)	-0.02832 (0.133847)
b_{45}^0	-0.024216 (0.133631)	-0.05698 (0.133631)
b_{65}^0	-0.428804 (0.133631)	0.185895 (0.133631)
b_{71}^0	1.774491 (1.11648)	1.961268 (1.130136)
b_{72}^0	56.03162 (5.286758)	56.45555 (5.339464)
b_{73}^0	5.321219 (0.528942)	4.212375 (0.422651)
b_{74}^0	-12.02137 (1.146641)	-8.02317 (0.770369)
b_{75}^0	-0.383859 (0.150953)	4.956688 (0.488666)
b_{76}^0	-0.083561 (0.133848)	-1.58655 (0.20045)
The LR test for over-identification	Chi-square(11) =1465.483	Chi-square(11) 1378.791

Figure 1 IRF of real exchange rate to monetary policy innovations.



Case (a) and (b) are for the stationary real exchange rate case: Thai baht- Singapore dollar using consumption price differential and wholesale price differential respectively.

Case (c) and (d) are for the nonstationary real exchange rate case: Thai baht- US dollar using consumption price differential and wholesale price differential respectively.

IV. Summary and Conclusions

The non-existence of the purchasing power parity in the long run offers an alternative explanation for the delayed overshooting puzzle. Once the purchasing power parity does not hold, the real exchange rate tends to be persistent and does not always converge to its long-run level. Its uncertain movement is observed and incorporated as an additional piece of information, when economic agents form their price expectations. This systematic distortion in economic agents' beliefs about the price process results in contradiction with Dornbusch's (1976) overshooting result.

The degree of overshoot tends to be magnified and the expected inflation is a function of the deviation between the real exchange rate and its long-run equilibrium level. During the price adjustment process, the movement of the real exchange rate influences the expected change in price. This introduces an additional Fisher effect that may work against the liquidity effect, expected from money market. As a consequence, the overshooting process has been prolonged in both directions. This may lead to a policy implication that monetary policy shocks are not necessarily a main source of real exchange rate volatility.

REFERENCES

- Cushman, D., and Zha, T., 1997, Identifying Monetary Policy in a Small Open Economy under Flexible Exchange Rate, *Journal of Monetary Economics* 39, 433-448.
- Dornbusch, R., 1976, Expectations and Exchange Rate Dynamics, *Journal of Political Economy* 84, 1161-1176.
- Engle, R.F., and C. Granger, 1987, Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing, *Econometrica* 55, 251-276.
- Gourinchas, P., and A. Tornell, 2004, Exchange Rate Puzzles and Distorted Beliefs, *Journal of International Economics* 64, 303-333.
- Hamilton, J., 1994, *Time Series Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Kim, S., and N. Roubini, 2000, Exchange Rate Anomalies in the Industrial Countries: A Solution with a Structural VAR Approach, *Journal of Monetary Economics* 45, 561-586.
- Nusair, A.S., 2003, Testing the Validity of Purchasing Power Parity for Asian Countries during the Current Float, *Journal of Economic Development* 28, 129-147.
- Perron, P., 1989, The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Test, *Econometrica* 57, 1361-1401.
- Rogoff, K., 2002, Dornbusch's Overshooting Model after Twenty-five Years, IMF Working Paper.

AN APPLICATION OF ASSET INDEX FOR MEASURING HOUSEHOLD LIVING STANDARDS IN THAILAND

Phusit Prakongsai , MD.

International Health Policy Program(IHPP) – Thailand

Introduction

An issue of how to define poorer or more vulnerable groups has been increasingly concerned by economists, health policy analysts, and those who are keen on inequality in health during the past decade (Gwatkin 2000; Morris, Carletto et al. 2000; Evans, Whitehead et al. 2001; Falkingham and Namzie 2001; Filmer and Pritchett 2001; Palmer, Mueller et al. 2004). Priority is given to the poor and the vulnerable groups since strong associations between individual's socio-economic status and ill-health have been consistently demonstrated (Sigerist 1951; Sigerist 1961; Abel-Smith 1994; Macinko, Shi et al. 2003; Auger, Raynault et al. 2004). These associations persist well into the late twentieth century, despite marked improvements in health services and living standards. Furthermore, evidence also supported that growing disparities in income and wealth can lead to growing inequalities in health (Duleep 1995; Gwatkin, Rutstein et al. 2000; Liu, Rao et al. 2001). Based on these associations, international organizations such as the United Nations (UN), the World Bank (WB), and the World Health Organization (WHO) give priority to a policy on reducing inequalities in human well-being and health, which has been clearly shown by the Millennium Development Goals (MDGs) and several publication of the World Bank as well as the World Health Report (The World Bank 1993; World Health Organization 2000; United Nations 2002). Indeed, these global concerns inevitably lead to a need for practical tools to identify individual's or household's socio-economic status, particularly in developing countries where the prevalence of socioeconomic inequalities in health is high.

Theoretically, socio-economic status comprises two broad definitions: *socio-economic class* and *position* (Krieger, Williams et al. 1997). The former refers to social groups arising from interdependent economic, social and legal relationships among a group of people living in the economy such as employers, employees, self-employed and unemployed. The latter including both resource-based and prestige-based measures stands for the diverse components of economic and social well being that differentiate persons of different social classes (Morris, Carletto et al. 2000). In general, a decision on which socioeconomic parameters are appropriate for monitoring and understanding socioeconomic inequalities depends on objectives of investigation and data availability. Some social scientists prefer using the term 'socioeconomic position' to the more commonly used phrase 'socioeconomic status' because the latter blurs distinctions between two different aspects of socioeconomic positions, actual resources and prestige-related characteristics (Krieger, Williams et al. 1997).

According to these definitions, methods for assessing household socio-economic position can be categorized into two major groups: *money-metric measures and alternative approaches*. The first category is traditionally used by the economists because it is easy to measure in a monetary definition and is widely well understood by the public. Its

concept relies on the assumption that a person's material standard of living largely determines their well-being. Thus, the poor are defined as those who engage in a material standard of living measured by income and expenditure below a certain level – the poverty line (Falkingham and Namzie 2001). However, practical problems associated with the accuracy in quantifying income or expenditure, especially in developing countries have arisen and led to a search for non-monetary proxies of household welfare. An alternative approach known as non-monetary measures has been developed due to a need of assessing household welfare in a comprehensive and broader concept. This category comprises various approaches such as the household asset index, the occupational status score (OSS), the Household Prestige (HHP) score, and the capital SES (Krieger, Williams et al. 1997; Filmer and Pritchett 1998). Each non-monetary method comprises different strengths and weaknesses due to its characteristics and pattern of data constructed. Therefore, policy analysts should realize the limitations of each measure and use an appropriate method which is relevant to their objectives of investigation.

Due to difficulties in obtaining comprehensive data of household income and expenditure like other developing countries, this study aims to explore possibility of using household asset index to evaluate living standards of Thai households instead of using traditional money metric measures. It is hoped that the asset index would be used as either an alternative or a complementary measure to classify household socio-economic position, especially in health-related household surveys whereby income and expenditure data are unavailable. The paper starts with exploring advantages and disadvantages of money-metric measures, particularly income and expenditure, for assessing household socio-economic positions, and then merit of the asset index would be reviewed. After that, an asset index created by a series of household survey data in Thailand (the Socio-economic Survey - SES and the Health and Welfare survey - HWS) would be constructed, then a correlation between the asset index and household income or expenditure data would be explored. Finally, lesson learnt from using the asset index to measure household socio-economic positions in Thailand would be drawn.

Advantages and disadvantages of money-metric measures

Economists traditionally prefer to use an indicator in money term – *income or consumption* – to assess household's poverty and living standards. Although the best indicator of household welfare is the actual consumption of individual on food or other goods and services such as health and education, those individual's consumption is difficult to be disaggregated. In practice, income and expenditure data are therefore commonly used to proxy for the level of consumption utilized. A decision to use income or expenditure is depend on the conception of well-being employed. If the standard of living concept is employed for measuring individual's well-being, consumption or expenditure data will be focused. On the other hand, if the right to a minimum level of resources is the concept used, the income is favoured (Atkinson 1989).

Fundamentally, income refers to the earnings of individuals or households from productive activities and current transfers. It can be seen as comprising claims on goods

or services produced by individuals or households. In other words, income permits people to obtain goods and services.

In contrast, consumption refers to resources actually consumed by household members. Although, many components of consumption are measured by looking at household expenditure, there are important differences between the two concepts. First, expenditure excludes consumption that is not based on market transactions. Given the importance of home production in many developing countries, this can be a significant distinction. Second, expenditure refers to the purchase of a particular good or service. However, the good or service may not be consumed immediately, or at least there may be lasting benefits. In this case, consumption should ideally capture the benefits that come from the use of the goods, rather than the value of the purchase itself.

Generally, economists prefer consumption or expenditure to income. This is because income tends to vary over a course of a year, especially in developing countries where income highly depends on seasonal agriculture. Moreover, large proportion of household's income in developing countries is shared by the informal sector and self employment both inside and outside agriculture. This makes the accuracy of income be problematic. Furthermore, people tend to smooth out their fluctuation of income by reflecting on their expenditure. For example, if a person receives a bonus, they do not necessarily spend the whole bonus, but save part of it. Similarly, if income falls in a particular year, a person may use savings to compensate the transient short fall. Then, consumption or expenditure seems to be a better proxy for individual or household's well-being than income.

However, criticisms have been made over using monetary measures, either income or expenditure, to assess household's living status and socio-economic positions in developing countries. One criticism is that using a monetary indicator does not take into account how money is earned and how much time is spent working (Piachuad 1987). Moreover, Sahn and Stifel illustrated five problems of using household income or expenditure as a tool for classifying socio-economic positions in developing world. Firstly, the quality of income and expenditure data is most likely to be poor, particularly in middle- and low-income countries. Secondly, these data are collected on the basis of recall memory, usually 14 days or one month. The recall data are prone to measurement errors. Thirdly, prices of goods, nominal interest rates and depreciation rates for semi-durable or durable goods are difficult to discern when constructing consumption aggregates. Fourthly, consumer price indices in developing countries are unavailable and unreliable, especially when inflation tends to be high or variable. In addition, regional and seasonal price indices in most developing countries are greatly variable and uncommon to find. Finally, although purchasing power parity numbers are widely used for inter-country comparison, these numbers are rough approximations and are subject to considerable error (Sahn and Stifel 2001). Furthermore, problems of sampling bias, under-reporting of income and difficulties of converting household products into money terms are also raised. Thus, other non-monetary indicators of household welfare such as the asset-based index have been introduced and developed as an alternative tool for

classifying household socio-economic positions (Morris, Carletto et al. 2000; Filmer and Pritchett 2001; Sahn and Stifel 2001; Oakes and Rossi 2003).

Merits and disadvantages of the asset index

The asset index has been introduced by researchers and academics since 1998 (Filmer and Pritchett 1998; Morris, Carletto et al. 2000; Sahn and Stifel 2001). This method employs data of household's assets such as durable and semi-durable goods to describe household welfare instead of using household's income or expenditure data. Its concept relies on evidence that money metric measure is too narrow for defining household welfare and this index is most likely to be consistent with the financial means. In addition, the index requires less data intensive which possibly result in smaller measurement error and being suitable for technical capabilities of government statistical offices. This would be a very useful tool for a national household survey which income and expenditure data are unreliable or difficult to be interviewed.

Researchers at the World Bank and various academic institutes have experienced in using the asset index for the years. For example, Filmer and Pritchett constructed an asset index from the National Family Health Survey (NFHS) in Indian states by using principal component analysis (PCA). They found that the asset index was robust, produced internally coherent results and provided a close correspondence with State Domestic Product (SDP) and poverty rate data (Filmer and Pritchett 1998). Likewise, Sahn and Stifel used factor analysis (FA) to construct weight for each asset instead of using PCA. They depicted the reasons that FA forced all of the components to explain the correlation structure between the assets accurately and completely. Based on FA method, all of the common factors are not forced to explain the entire covariance matrix. Moreover, they support using the asset-based indicator in accordance with three advantages. First, household assets are fewer and easier to measure than household income and expenditure. Second, the accuracy and validity of asset data are better than that of income or expenditure. Finally, the asset data are less likely to contain reporting bias and valid to be assessed by interviewers through a checklist upon inspection (Sahn and Stifel 2001). Above all, the World Bank usually supports their researchers to utilize the asset index to classify household socioeconomic position in middle and low income countries where household income and expenditure data are invalid and unreliable.

However, some criticisms levied against the use of asset index in assessing household socio-economic positions. The first is that the components of the index are taken from a generic list of commodities, despite the fact that those better off usually have better quality or technological advanced equipment than those less well off (Moser 1998). For example, the better off may have a colour television rather than black & white or be able to receive satellite and digital transmissions rather than normal broadcast. Moreover, the asset index is generally poor proxies for current household income or expenditure, even though it may be a good proxy for the long term or permanent income. Above all, it is necessary to be aware that the index provides a relative analysis of welfare but say nothing about levels of absolute income or poverty. Therefore, the index can be used to

monitor changes in poverty or household ownership over time, but are not able to translate into the reduction in money term or material poverty.

In Thailand, a possibility of using an asset index to measure household's or individual's living standard is feasible. Several health-related household surveys such as Health Welfare Survey (HWS) and the Survey of Population Change (SPC) contain an amount of questions on ownership of durable and semi-durable assets, housing characteristics, and water supply system used by household members. These health-related surveys had no or limited questions on household socio-economic parameters. Moreover, another national household survey on socio-economic status, known as the Socio-economic survey (SES), does not only contains data of household income and expenditure, but data of household assets and housing characteristics are also available. This therefore allows a possibility of constructing the asset index and creates an opportunity to compare household living standards measured by the asset index and money metric measures, household income and expenditure. However, a high correlation between these two measures still does not mean that they are both accurate measures of household socio-economic positions. Limitations and disadvantages of each measure should be acknowledged.

Household income and expenditure in SES

Household income and expenditure have been used as a tool for classifying household socio-economic positions in economic and health system research in Thailand for the years (Porter 2001; NESDB 2002). Other parameters such as occupation, land ownership, and educational attainment level of household head have also been used for grouping household into different socio-economic positions, but not popular. A biennial national household survey, the socio-economic survey (SES) is an important data source which provides information on household income, expenditure, changes in household assets, debts, housing characteristics, and ownership of durable and semi-durable assets.

The SES, formerly known as "The Household Expenditure Survey", has been conducted by the National Statistical Office (NSO) since 1957. During 1968 - 1987, this survey was conducted every five years, and after the rapid economic expansion, the survey has been carried out every two years since 1987. Objectives of the survey is to collect information on household income and expenditure, household consumption, changes in assets and liabilities, ownership of durable and semi-durable goods, housing characteristics, and household living conditions. The survey covered all private, non-institutional households residing permanently in municipal and rural areas of all regions in the country. A stratified, two-stage sample design has been adopted for the survey since 1988 until present. The number of sampling households in 1998, 2000, and 2002 were 23,549, 24,747 and 34,785, respectively.

Although income both in cash and in kind as well as all types of household expenditure during the past month were interviewed in SES, a reluctance to reveal actual income to an interviewer and the multitude of questions on income and expenditure led to suspicions of inaccuracy in household income and expenditure data. In 2002 SES, questions on

household income were categorized into six sub-groups which contained more than one hundred questions of household income from all sources. Similarly, household expenditure on food and non-food items were classified into twelve sub-groups containing more than 200 questions. For an interview of SES questionnaire, it would take approximately three to four hours for the interview on the entire questions of household income and expenditure.

Health and Welfare Survey (HWS) and the asset index

Health and welfare survey (HWS) is a national survey on morbidity, health seeking behaviour, and health service utilization among Thai households. This survey has been conducted by the National Statistical Office (NSO) since 1974. Every member of sampling households would be interviewed on morbidity and health service utilization, ambulatory visits during the past month and hospital admissions during the past year. Furthermore, health expenditure, health insurance used, and health risk behaviour of all eligible household members were also interviewed. It is disappointing that inequalities in health among individuals or households with different socio-economic positions could not be analyzed by using HWS data. The absence of socio-economic parameters in HWS is the main problem of this limitation. With an attempt to overcome this limitation, one single question on the estimate of monthly household income was inserted in the 2001 HWS questionnaire. However, the accuracy of household's income estimated by only single question was questionable.

From past experience of NSO, it was difficult to ask a comprehensive set of questions on household income and expenditure in health-related household surveys. This is because it would take several hours for asking the entire questions on income and expenditure and respondents would become exhausted. In addition, this certainly would jeopardize the quality of health interview questions. Then, NSO and the Ministry of Public Health (MOPH) decided to add some questions on household ownership of durable and semi-durable assets, housing characteristics, and water supply used by household members in the 2003 HWS instead. This therefore would allow a possibility to compute an asset index in the 2003 HWS which can lead to an analysis of inequalities in health and health service utilization among households with different socio-economic position.

The number of sampling households in both SES and HWS were national representatives. In 2003 HWS, the sample was 26,520 households which consisted of 16,680 households in municipality and 9,840 households in non-municipality areas.

Objectives of the study

According to the difficulties in data collection and uncertainty of household income and expenditure data, this paper aims to investigate the possibility of constructing the asset index by using data of housing characteristics and household assets in a series of SES data set in 1998, 2000, and 2002. Another objective is to explore a correlation between household socio-economic positions classified by using asset index and traditional money-metric measures, household income and expenditure. Finally, the paper tries to

prove whether the asset index can be applied for measuring household living standards in several health-related surveys in Thailand, whereby household income and expenditure are limited or unavailable.

Methods

This paper adopted an approach of constructing the asset index by using Principal Component Analysis (PCA) which was presented by Filmer and Pritchette in 1998 (Filmer and Pritchett 1998). Household survey data from the 1998, 2000 and 2002 SES which included housing characteristics, household durable and semi-durable assets were used for constructing the asset index of Thai households. Then, a comparison between using household income or expenditure and the asset index to classify household socio-economic positions were carried out.

Theoretically, principle component analysis (PCA) is a statistical technique closely related to factor analysis. PCA can determine the weight as a factor score for each asset variable. It seeks a linear combination of variables such that the maximum variance is extracted from the variables. It then removes this variance and seeks a second linear combination which explains the maximum proportion of the remaining variance, and so on. This is called the Principal Axis Method and results in orthogonal (uncorrelated) factors. Actually, PCA often provides a good approximation to common factor analysis. The first principal component is the linear index of variables with the largest amount of information common to all of the variables. We can write a result of the asset index derived from PCA for each household asset with the following formula:

$$A_j = f_1(a_{j1} - a_1) / (s_1) + \dots + f_n(a_{jn} - a_n) / (s_n)$$

$$A_j = \sum_{i=1}^n f_i(a_{ji} - a_i) / S_i$$

where

A_j	is	an asset index for each household (j =1,.....,n)
f_i	is	the scoring factor for each durable asset of household (i =1,.....,n)
a_{ji}	is	the i th asset of j th household (i , j =1,.....,n)
a_i	is	the mean of i th asset of household (i =1,.....,n)
s_i	is	the standard deviation of i th asset of household (i =1,.....,n)
Z	is	the standardized variables of each household

Derived from PCA, scoring factors of the first principal component (the efficient component) would be used for constructing the asset index of each household. This means a new factor which has a linear correlation with original variables would be developed. A weight is assigned to each variable (asset) in order to maximize variation of new variable, subject to number of constraints.

The mean value of the index is zero by construction. Since all asset variables are dichotomous and take only a value of zero or one, then the weight is easy to be interpreted. A move from 0 to 1 changes the index by f_i/s_i .

Using the asset index computed by this formula, each household would be assigned into quintiles and deciles. The first quintile or decile is the poorest, while the fifth quintile or the tenth decile is the richest. Due to the proportion of population in Thailand below the national poverty line in 2002 was 9.8 % (United Nations 2002), therefore, households in the first decile of 2002 SES can be assumed as those having living standards below the poverty line. A comparison between poor households in the first decile classified by the asset index and national poverty line can show a correlation and consistency between the asset index and money-metric measures.

Finally, to explore associations between the asset index and household income and expenditure, the Pearson Correlation was employed in order to analyze a correlation between using the asset index and household income/expenditure to classify household socio-economic positions.

Data sources

The 1998, 2000, and 2002 SES were used as the main data sources for computing the asset index. Data of housing characteristics, ownership of household assets, and water supply system in “*Record Five*” of SES were exploited. Household income and expenditure per capita available in “*Record One*” of SES were also used for classifying household socio-economic positions compared with using the asset index.

A range of 28 to 30 variables of household assets in the three years of SES data could be classified into three groups: housing characteristics, types of household sanitation and water supply and, ownership of durable and semi-durable assets.

Most variables were dichotomous having a value of either zero or one. Variables that were not dichotomous such as material types of housing construction were changed into a dichotomous character, namely permanent or non-permanent materials of housing construction. Then, the entire variables can be used to construct the asset index. Alternatively, we can select some variables which have highly statistical significance between those variables and monthly household income / expenditure for constructing the index.

Results

After non-dichotomous variables in the 1998, 2000, and 2002 SES were converted into a dichotomous character, PCA method was used in order to extract the first principal component of 28 to 30 assets variables among the three-year SES data sets. The results are presented into two sections: first, details of the asset index from 1998 to 2002

calculated by PCA and; second, a correlation between the asset index and household income/expenditure to classify households into different quintiles or deciles.

1. Asset Index

After an asset index was calculated by using the PCA, we classified sample households of the 1998, 2000 and 2002 SES into 5 quintiles, from the poorest to the richest. We found that the mean value of the index was zero by construction and the mean in each quintile was distinctly different from each other. For instance, the differences between the first quintile and the third quintile were 3.08, 3.18 and 3.13 for 1988, 2000 and 2002 respectively, while the differences between the third and the fifth quintile were 3.54, 3.55 and 3.75, correspondingly (see table 1).

Table 1: The mean and standard deviation of asset index in each quintile in 1998, 2000, and 2002

Year	No. of variables	mean factor 1	SD Factor 1	The mean of factor score by quintile				
				Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
1998	28	0.000	2.364	-3.20	-1.20	-0.12	1.11	3.42
2000	29	0.000	2.399	-3.29	-1.19	-0.11	1.16	3.44
2002	30	0.000	2.448	-3.29	-1.28	-0.16	1.13	3.59

As the entire asset variables are dichotomous (zero or one), a move from zero to one changes the asset index by factor score of each asset divided by its standard deviation or f_I / s_I . We, therefore, define the asset index as the sum of factor score of each property. For example, in the 2002 SES, a household that owns an air-conditioner has an asset index higher by 0.748 than another household without it, and a household owning a refrigerator raises a higher household's asset index by 0.618 than a household with no refrigerator (see Table 2).

Table 2: The mean, standard deviation, and factor scores of some asset variables in the 2002 SES

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max	factor score	F/SD
Washing machine	0.366459	0.481851	0	1	0.27512	0.570965
Telephone	0.31294	0.463703	0	1	0.26761	0.577115
Video	0.401795	0.490275	0	1	0.25368	0.517424
Refrigerator	0.805421	0.395888	0	1	0.24477	0.618281
Electrical cooking pot	0.568071	0.495359	0	1	0.23928	0.483044
Mobile phone	0.296415	0.456689	0	1	0.23411	0.512624
Bed	0.526045	0.499336	0	1	0.23367	0.467962
Air conditioner	0.109212	0.311913	0	1	0.23329	0.747932
Iron	0.800789	0.399418	0	1	0.23155	0.579718
Water boiler	0.107954	0.310331	0	1	0.22561	0.726999

From the first principal component of PCA, factor scores of the asset ownership among the 1998, 2000, and 2002 SES were quite similar. Ownership of a washing machine was the variable that got the highest factor scores in the three years of SES data sets explored. Having a telephone, a refrigerator, and a video recorder were other three variables that had high factor scores in these three-year data sets. In the 2002 SES, having an electrical cooking pot and a mobile phone played an important role in the first principal component, while this was not observed in the 1998 and 2000 SES (see Table 3). It is worth noting that some asset variables such as having a sofa in living room were not interviewed in the 2002 SES and some additional items such as having a mobile phone were asked. This, therefore, inevitably leads to differences in the top-ten factor scores of the asset variables among the three data sets.

Table 3: Top-ten factor scores of asset variables in the first principal component among the 1998, 2000, and 2002 SES

1998		2000		2002	
Assets	Factor scores	assets	Factor scores	Assets	Factor scores
Washing machine	0.27774	Washing machine	0.28077	Washing machine	0.27512
Refrigerator	0.27748	Telephone	0.28015	Telephone	0.26761
Telephone	0.27648	Refrigerator	0.26458	Video recorder	0.25368
Video recorder	0.26828	Video recorder	0.26366	Refrigerator	0.24477
Sofa in living room	0.2639	Sofa in living room	0.25941	Electrical cooking pot	0.23928
Bed	0.25531	Bed	0.25161	Mobile phone	0.23411
Electrical iron	0.24967	Electrical iron	0.24207	Bed	0.23367
Gas cooking stove	0.23541	Gas cooking stove	0.23170	Air conditioner	0.23329
Air conditioner	0.22715	Water boiler	0.21869	Electrical iron	0.23155
Water boiler	0.20723	Television	0.20520	Water boiler	0.22561

After categorizing the sample households into 5 quintiles by using the asset index, we found that the PCA groups the asset index quite well, in other words, it can be used to measure household socio-economic positions because the index produces significant differences among different socio-economic groups, especially in the assets with high factor scores. Households in the fourth and the fifth quintiles usually have the assets with high factor score such as a washing machine, a telephone, a video recorder, and a mobile phone, while none or small percentage of households in the first and second quintiles would have such assets. In contrast, higher percentage of households in the first and the second quintiles would own assets with low factor scores such as toilets, bicycles, and light bulbs. For example, in 2002, only 1% of households in the first quintile owned a washing machine, but 89 % of households in the fifth quintile did and become more intense very year in 1998-2002. Moreover, households in the fifth quintile significantly own telephone at 94 percent in 2000 and 86% in 2002, while only 1 to 2 % of households in the first quintile owned that communication device in those periods (see Table 4).

Table 4: The mean of some selected asset variables among different household quintiles classified by the asset index in the 1998-2002 SES

Assets	1998					2000					2002				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Washing machine	0.00	0.02	0.09	0.40	0.83	0.00	0.03	0.16	0.53	0.90	0.01	0.05	0.23	0.65	0.89
Telephone	0.02	0.03	0.10	0.38	0.84	0.02	0.06	0.17	0.54	0.94	0.01	0.04	0.17	0.49	0.86
Video recorder	0.00	0.02	0.10	0.34	0.80	0.01	0.05	0.15	0.43	0.84	0.02	0.13	0.34	0.64	0.88
Refrigerator	0.12	0.66	0.94	0.99	1.00	0.20	0.77	0.96	0.99	1.00	0.26	0.82	0.96	0.99	1.00
Electrical cooking pot	0.43	0.79	0.91	0.94	0.96	0.50	0.84	0.93	0.96	0.98	0.11	0.36	0.62	0.82	0.94
Mobile phone	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0.02	0.08	0.20	0.42	0.75
Sofa in a living room	0.02	0.05	0.18	0.52	0.83	0.02	0.07	0.25	0.55	0.85	NA	NA	NA	NA	NA
Bed	0.10	0.20	0.46	0.76	0.93	0.10	0.22	0.54	0.78	0.94	0.13	0.28	0.54	0.76	0.93
Toilet	0.95	1.00	1.00	1.00	1.00	0.97	0.99	1.00	1.00	1.00	0.97	1.00	1.00	1.00	1.00
Air conditioner	0.00	0.00	0.00	0.03	0.43	0.00	0.00	0.01	0.05	0.49	0.00	0.00	0.01	0.05	0.49
Bicycle	0.32	0.39	0.38	0.38	0.43	0.30	0.37	0.40	0.44	0.51	0.35	0.47	0.44	0.50	0.55
Light bulb	0.13	0.17	0.19	0.23	0.35	0.11	0.13	0.16	0.19	0.32	0.09	0.11	0.14	0.16	0.29
Average asset index	-3.23	-1.26	-0.18	1.07	3.43	-3.29	-1.19	-0.11	1.16	3.44	-3.29	-1.28	-0.16	1.13	3.59

2. Pearson correlation of households classified by asset index, income and expenditure

We found a level of correlation between household quintiles determined by the asset index and household income and expenditure by over 0.50. The correlation between household quintiles classified by the asset index and household expenditure is similar to that of household income in the three years of SES data sets analyzed (see Table 5).

Table 5: Pearson correlation between the economic quintiles classified by asset index , income and expenditure in 1998-2002

Year	Pearson correlation coefficient	
	Income	Expenditure
1998	0.53	0.52
2000	0.53	0.52
2002	0.54	0.53

A comparison between households classified by the asset index and household income in 2002 reveals that 47 % of the first quintile households classified by the asset index exactly matched with those classified by household income, while 52 % of the households in the

fifth quintile matched between these two classifications. The lower matching was found in the second, the third and the fourth quintiles.

Likewise, a comparison between households classified by the asset index and household expenditure reveals a similar result. The percentage of sample households matched between the index and household expenditure in the first and the fifth quintiles are higher than those found among the middle quintiles in the 2002 SES (see Table 6).

Table 6: A comparison between sample households classified by expenditure, income and the asset index in 2002

factor1	Income					Expenditure				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Q1	1322	913	602	420	241	1,405	840	585	412	258
%	47.2	28.3	16.2	11.1	6.1	40.1	24.0	16.7	11.8	7.4
Q2	838	942	859	546	316	841	1,039	807	534	321
%	29.9	29.2	23.1	14.5	8.0	23.7	29.3	22.8	15.1	9.1
Q3	440	802	974	779	500	384	746	965	839	583
%	15.7	24.8	26.2	20.7	12.6	10.9	21.2	27.4	23.9	16.6
Q4	173	472	915	1093	849	111	426	944	1,143	823
%	6.2	14.6	24.6	29.0	21.4	3.2	12.4	27.4	33.2	23.9
Q5	25	102	374	931	2061	10	78	407	1,018	1,970
%	0.9	3.2	10.0	24.7	52.0	0.47	2.34	9.12	25.02	63.1

Classification differences of the poor below the poverty line

Due to policy concerns over the poor and their vulnerability, a comparison between using the asset index and household income / expenditure to classified households being above or below the poverty line is also explored. As the proportion of Thai households below the national poverty line in 2002 was 9.8%, therefore, households in the first decile classified by either income or expenditure should be classified as those under the poverty line in the 2002. Based on this assumption, households in the first decile classified by the asset index can be assumed as the poor and would be able to compare with those classified by the money metric measures (see Table 7).

Table 7: A comparison of households above and below the poverty line classified by the asset index, household income and expenditure in 2002 SES

Asset index	Households above and below the poverty line classified by HH income & expenditure in the 2002 SES (N = 17,489 HHs)			
	Household income		Household expenditure	
	Non-poor	Poor	Non-poor	Poor
Non-poor	14,536 (92.4%)	1,204 (68.8%)	14,605 (92.8%)	1,135 (64.8%)
Poor	1,204 (7.6%)	545 (31.2%)	1,133 (7.2%)	616 (35.2%)
Total	15,740 (100%)	1,749 (100%)	15,738 (100%)	1,751 (100%)

A comparison between using the asset index and household income/expenditure to identify households above or below the poverty line reveals that only 31% and 35% of the first household decile classified by household income and expenditure exactly matched with those classified by the asset index. The correlation between using the asset index and household income / expenditure to classify the poor is only 0.23 and 0.28, respectively.

Discussion

The motivation for this study is to explore the possibility of using the asset index as an alternative tool to measure household living standards in Thailand. Difficulties in collecting household income and expenditure data, particularly in health-related household surveys are the main reason for this investigation. In addition, evidence from literature review indicates that an attempt to develop other tools, beyond household income and expenditure, for assessing household socio-economic positions in Thailand is quite rare. So, results from this study can be a start for future development of proxy indicators to measure household living standards in this country.

Based on the findings of this study, it appears that the asset index have the potential for providing alternative living standard rankings of the Thai households. The index is internally coherence and can produce clear differentiation of living standards among different household quintiles. Households with high economical status tended to occupy assets with a high factor score, while households with low economical status occupied those with a low score. However, it is important to recognize that utilization of the index is strictly limited to providing relative analysis of household welfare; for example, the characteristics of those household in the first quintile (the poorest) versus those in the fifth quintile (the richest) of the distribution. The index can say nothing about levels of absolute poverty. Moreover, the index are limited to be used for monitoring changes in poverty over time because there may be significant changes in household ownership of the index components, which may not necessarily translate into a reduction in material poverty.

Interestingly, the correlation between the asset index and household income/expenditure in this study is moderate, ranging from 0.52 to 0.54, and the correlation between using the index and household income/expenditure to identifying the poor is weak (only 0.23 and 0.28). These findings do not support the strong correlation between the asset index and the money metric measures like other international literature (Filmer and Pritchett 1998; Sahn and Stifel 2001). This can be interpreted that the asset index tend to be poor proxies for current household income/expenditure and may be better thought of as being proxies for longer term or “permanent” income (Falkingham and Namzie 2001). Furthermore, experience from fieldwork also indicates that household income is usually under-reported, particularly in rich or better-off households. Moreover, a conversion of household products into money terms is difficult and prone to measurement errors. This unavoidably affects the degree of correlation between the asset index and household income / expenditure.

Changes in items and a number of household assets interviewed in the SES questionnaire can affect results of the asset index. This can be proved by details in Table 3 and 4 which an item of “having a sofa in the living room” was not interviewed in the 2002 SES, whilst a new one of the mobile phone was added in place. So, the ranks of the factor scores of the asset variables in the 2002 SES differ from those in the 1998 and 2000 SES. Thus, these findings raise a concern over a need to revise the asset items listed in the SES questionnaire continuously. This will give a chance to include some modernized assets such as a computer notebook or a palm recorder which tends to have a stronger power to classify households into different socio-economic positions. However, it is worth noting that changes in the asset items over time can cause a limitation on a comparison of the asset index and household living standards between different household surveys.

Another concern raised from this study is the differences in asset ownership between households located in urban and rural areas. From literature review and fieldwork experience, it is quite clear that some asset items interviewed did not capture significant assets owned by household in different areas. So, asset items listed into the SES questionnaire should be revised continuously and considered deliberately in order to grasp important items of household assets in both rural and urban areas. This concept should be applied to other international household surveys such as the Demographic and Health Survey (DHS) which has been widely used in approximately 50 countries across Africa, Asia, and the Arab world (Falkingham and Namzie 2001).

Finally, similar to other proxies for measuring household living standards, the asset index is generally used for measuring household welfare at the household level. However, it is possible for poor individuals to live in rich households and vice versa. Thus further work focusing on developing suitable welfare rankings for individuals rather than households is also necessary.

Conclusions

Difficulties in using money metric measures to classify household socio-economic positions, especially in developing and low-income countries lead to a reason for developing the asset index. Evidence from existing literature as well as the analysis of the three-year household surveys in Thailand support that the asset index can be used as an alternative measure to assess household socio-economic positions. The asset index is internally coherence and can produce clean separations of living standards among different household quintiles and deciles. Furthermore, the index produces reasonable comparisons with household income and expenditure. Based on this study, the correlations between the asset index and household income and expenditure in Thailand during 1998 to 2002 are moderate, ranging from 0.52 to 0.54. Furthermore, it is quite clear that the asset index is appropriate to classify the richest and the poorest quintiles (or deciles) than middle quintiles (or deciles). The assets with high scoring factors such as a washing machine, a telephone, a video recorder, and a refrigerator should be included into the future household socio-economic surveys due to their high power of socio-economic differentiation. It is worth noting that some assets related to new technologies

such as a mobile phone, a VCD or DVD player, and a palm computer tend to play a major role in the construction of the asset index in the future. Therefore, questions on household assets interviewed in the household socio-economic surveys should be revised continuously.

Acknowledgement

I would like to thank the National Statistical Office of Thailand (NSO) for the SES data sets and for decision to conduct a biennial HWS instead of every five years since 2003. My gratitude to Thailand Research Fund (TRF) and Health System Research Institute (HSRI) for financial support to International Health Policy Program (IHPP)- Thailand. This study was part of my PhD thesis at the London School of Hygiene and Tropical Medicine which is funded by WHO Long Term Fellowship.

References

- Abel-Smith, B. (1994). Introduction to Health Policy, Planning and Financing. London, Longman.
- Atkinson, A. B. (1989). Poverty and Social Security. Hemel Hempstead.
- Auger, N., M. F. Raynault, et al. (2004). Income and Health in Canada. Social Determinants of Health: Canadian Perspectives. D. Raphael. Toronto, Canadian Scholars' Press.
- Duleep, H. (1995). "Mortality and income inequality among economically developed countries." Social Security Bulletin **58**(2): 34-50.
- Evans, T., M. Whitehead, et al. (2001). Introduction of Challenging Inequities in Health. Challenging Inequities in Health. T. Evans, M. Whitehead, F. Diderichsen, A. Bhuiya and M. Wirth. New York, Oxford University Press.
- Falkingham, J. and C. Namzie (2001). Identifying the poor: A critical review of alternative approaches. London, London School of Economics.
- Filmer, D. and L. Pritchett (2001). "Estimating Wealth Effects without Expenditure Data - or Tears: An Application of Educational Enrolment in States of India." Demography **38**(1): 115-132.
- Filmer, D. and L. Z. Pritchett (1998). Estimating wealth effects without income or expenditure data - or tears: Educational enrollment in India. Washington D.C., The World Bank.

Gwatkin, D., S. Rutstein, et al. (2000). Socioeconomic Differences in Health, Nutrition and Population. Washington DC, The World Bank.

Gwatkin, D. R. (2000). "Health inequalities and the health of the poor: What do we know? What can we do?" Bulletin of the World Health Organization **78**(1): 3-17.

Krieger, N., D. R. Williams, et al. (1997). "Measuring social class in US public health research: Concepts, Methodologies and Guidelines." Annual Review of Public Health **18**: 341-378.

Liu, Y., K. Rao, et al. (2001). China: Increasing Health Gaps in a Transitional Economy. Challenging Inequities in Health: From Ethics to Action. T. Evans, M. Whitehead, F. Diderichsen, A. Bhuiya and M. Wirth. New York, Oxford University Press.

Macinko, J., L. Shi, et al. (2003). "Income Inequality and Health: A Critical Review of the Literature." Medical Care Research and Review **60**(4): 407-452.

Morris, S. S., C. Carletto, et al. (2000). "Validity of rapid estimates of household wealth and income for health surveys in rural Africa." Journal of Epidemiology and Community Health **54**: 381-387.

Moser, C. (1998). "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies." World Development **26**(1): 1-19.

NESDB (2002). Poverty in Thailand: Situation and Characteristics of Poverty. Bangkok, National Economic Social Development Board.

Oakes, J. M. and P. H. Rossi (2003). "The measurement of SES in Health Research: current practice and steps toward a new approach." Social Science & Medicine **56**: 769-784.

Palmer, N., D. H. Mueller, et al. (2004). "Health financing to promote access in low income settings - how much do we know?" The Lancet **364**: 1365-1370.

Piachuad, D. (1987). "Problems in the definition and measurement of poverty." Journal of Social Policy **16**: 147-164.

Porter, I. C. (2001). Poverty and Public Policy. Thailand Social Monitor. Bangkok, World Bank Office Bangkok. **November**.

Sahn, D. E. and D. Stifel (2001). Exploring Alternative Measures of Welfare in the Absence of Expenditure Data, Cornell University.

Sigerist, H. E. (1951). A History of Medicine Vol. 1: Primitive and Archaic Medicine. Oxford, Oxford University Press.

Sigerist, H. E. (1961). A History of Medicine Vol. 2: Early Greek, Hindu, and Persian Medicine. Oxford, Oxford University Press.

The World Bank (1993). World Development Report 1993: Investing in Health. Washington DC, The World Bank.

United Nations (2002). The Millennium Development Goals (MDG) and the United Nations Role, United Nations Department of Public Information. **2005**.

World Health Organization (2000). The World Health Report 2000 - Health Systems: Improving Performance. Geneva, World Health Organization.

***Cointegration Analysis of an Inverse Factor Demand System with
Exogenous Variables:
An Application to Imported Inputs in Thailand Industry***

Poomthan Rangakulnuwat^a

A lecture in the School of Economics, University of the Thai Chamber of Commerce, Thailand.

Holly Wang

Associate Professor in the School of Economics Science, Washington State University, USA.

Sung Ahn^b

Professor in the Department of Management and Operations, Washington State University,
USA.

Abstract

This paper applies cointegration analysis to estimate an inverse demand system. We derive an inverse factor demand system from the generalized McFadden function form of input distance function. The empirical application is on the imported factor demand system in Thailand, including four types of factors: crude materials, mineral fuel and lubricant, chemical, and machinery. A cointegration analysis including exogenous variables is conducted using monthly data from January 1993 to March 2003. We found one cointegrating vector and six common stochastic trends and all short-run flexibilities are less than one in absolute value.

^a The contact author is Dr.Poomthan Rangakulnuwat. Address: 126/1 Vibhavadee-Rangsit Road, Dindaeng, Bangkok 10400, Thailand. E-mail: poomthan_ran@utcc.ac.th.
Tel 01-432-4919

^b Sung K. Ahn's work was supported by the Korea Research Foundation Grant (KRF-2005-070-C00022) funded by the Korean Government (MOEHRD).

***Cointegration Analysis of an Inverse Factor Demand System with
Exogenous Variables:
An Application to Imported Inputs in Thailand Industry***

I. Introduction

Demand systems and inverse demand systems have been studied extensively for consumption issues. Examples include Huang(1988); Barten and Bettendorf (1989); Eales and Unnevehr(1994); and Holt (2002). Studies of inverse demand systems on production side are very limited. Kristofersson and Rickertsen (2003) used the generalized McFadden form to approximate the distance function and estimate a Hedonic inverse input demand system. Marsh and Featherstone (2003) applied a normalized quadratic distance function and estimated an inverse factor demand system. The distance function approach is necessary in deriving inverse demand systems when prices are endogenously determined.

When demand data are non-stationary, cointegration analysis is commonly used to investigate the co-movement of several markets in the demand system. As a result, cointegration analysis on demand systems, such as Almost Ideal Demand System (AIDS) is widely available (Attifiled, 1997; Karagiannis, Katranidis and Velentzas, 2000; Fanelli and Mazzocchi, 2002; Karagiannis and Merges, 2002; Eakins and Gallalagher,2003; Duffy, 2003).

There are several problems in the existing cointegration analysis of demand systems. First, the demand systems derived from cost minimization or utility (profit)

maximization often take quantities as endogenous variables and prices as exogenous variables. However, it is well documented that high frequency prices usually are non-stationary because of arbitraging opportunities in the market (Myers, 1994). It is difficult to justify intuitively that quantities also have unit roots. Therefore, it is not consistent with economic theory to use quantities as non-stationary endogenous variables in the cointegration analysis. Second, most of these studies implemented the two step procedure proposed by Engle and Granger (1987) or Triangular Vector Error Correction Model to estimate the cointegration vector, and assumed all variables in the model are endogenous. However, this is not necessary and some variables can remain exogenous. For example, income is usually exogenous in demand systems. Third, almost all of these studies were on the consumption side. Factor demand systems have not been studied (as far as we are aware of) using cointegration analysis.

The contribution of this paper is threefold. We first derive an inverse factor demand system from an input distance function allowing prices to be endogenous. We then apply cointegration and a vector error correction model (VECM) developed by Pesaran et al. (2000) to the inverse factor demand system and estimate short-run flexibilities from VECM, where this VECM allows a set of nonstationary variables to be structurally exogenous. Finally, this analysis is for a production system, and we apply it to the Thai industry which heavily depends on imported inputs.

The rest of the paper is organized as follows. Section 2 discusses the theoretical framework of an inverse factor demand system derived from an input distance function and the cointegration methodology used in the empirical analysis.

Section 3 introduces the data and empirical background. Section 4 presents the estimation results and the conclusions are in section 5.

II. Theoretical Framework

Inverse factor demand system

When an individual firm's behavior is studied, the profit maximization and cost minimization models are commonly used, with market prices as exogenous. At the industry or a country level, the dual approach is a suitable alternative because input prices can then be treated as endogenous variables as they are determined in the market from the demand and supply equilibrium. The model is defined

$$\begin{aligned} D_I(x, y) = \underset{p}{\text{Min}} \quad & px \\ \text{st.} \quad & C(p, y) = I \end{aligned} \quad (1)$$

where x and y are vectors of input and output variables, respectively; p is a vector of corresponding input prices; $C(\cdot, \cdot)$ is the cost function; and $D_I(\cdot, \cdot)$ is the input distance function defined in Cornes (1992).

Applying Gorman's lemma, the input prices can be expressed as:

$$p(x, y) = \frac{\partial D_I(x, y)}{\partial x} \quad (2)$$

which is called the inverse input demand function.

Beginning with the generalized McFadden form of an input distance function with normalization based on input x_n , we have

$$D_I(x, y) = \frac{y}{2x_n} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=1}^{n-1} c_{ij} x_i x_j + \sum_{i=1}^n \gamma_i x_i y + \sum_{i=1}^n \alpha_i x_i \quad (3)$$

where x_i is the i^{th} input quantities, $i=1, \dots, n-1$; y is output quantities and c_{ij} , γ_i , α_i are parameters.

It can be easily checked that $D_I(x, y)$ in equation (3) is homogenous of degree one in all inputs. Define $\delta_{ij} = (c_{ij} + c_{ji})/2 = \delta_{ji}$ and using (2), we get the inverse input demand functions as follows,

$$p_i = \alpha_i + \frac{y}{x_n} \sum_{j=1}^{n-1} \delta_{ij} x_j + \gamma_i y, \quad i=1, \dots, n-1 \quad (4)$$

The properties of inverse input demand functions include homogeneity of degree zero in inputs; negativity, $\frac{\partial p_i}{\partial x_i} = \frac{\partial^2 D_I}{\partial x_i^2} \leq 0$; and symmetry, $\frac{\partial p_i}{\partial x_j} = \frac{\partial p_j}{\partial x_i}$.

Therefore, the restrictions of inverse input demand equations are $\delta_{ii} \leq 0$, and $\delta_{ij} = \delta_{ji}$, respectively.

The equation in (4) reveals the relationship between the dependent and independent variables, which will yield the following flexibilities:

$$\text{Input quantity flexibility: } \xi_{ij} \equiv \frac{\partial p_i}{\partial x_j} \cdot \frac{x_j}{p_i} = \delta_{ij} \cdot \frac{y}{x_n} \frac{x_j}{p_i}, \quad i, j=1, \dots, n-1 \quad (5)$$

$$\text{Output flexibility: } \mu_i \equiv \frac{\partial p_i}{\partial y} \cdot \frac{y}{p_i} = \left[\frac{1}{x_n} \sum_{j=1}^{n-1} \delta_{ij} x_j + \gamma_i \right] \frac{y}{p_i}, \quad i=1, \dots, n-1 \quad (6)$$

We note that equation (4) defines that a long-run equilibrium between the prices p and the input and output variables x and y when they are non-stationary, and thus these variables are cointegrated with cointegration rank at most $n-1$. This leads to a consideration of cointegration analysis.

Cointegration method

When variables are nonstationary, differencing is usually applied to achieve stationarity. The cost is the loss of information about the long-run relationship between the variables. Sometimes there can be linear combinations of related I (1)

variables that are stationary. If this is the case, then these variables are said to be cointegrated. That is, these variables do not drift too far apart from each other over time, and there is a long-run equilibrium relationship between them. In this case, variables can be analyzed without differencing, and instead cointegration analysis, developed by Engle and Granger (1987), is the appropriate method.

A unit root test of the stationarity of time series variables is needed prior to co-integration analysis. Although the Augmented Dickey-Fuller (ADF) test is widely used, it could have a misleading conclusion if there is a structural change in the deterministic trend of long run data (Perron 1989). The Perron's modified DF tests are used in this analysis that involves more than ten years of data with a possible structural change during the 1997 Asian Financial Crisis. If unit roots exist in the level series, the test needs to be taken again on the first differenced data.

For cointegration test of $I(1)$ variables, Johansen's (1988) multivariate cointegration procedure is now commonly used. This procedure uses maximum likelihood estimation techniques for estimating the parameters of the error correction model. Let Z_t be an m -dimensional $I(1)$ vector process which can be defined as a vector autoregression (VAR) with p lags.

$$Z_t = \Phi_1 Z_{t-1} + \dots + \Phi_p Z_{t-p} + a_0 + e_t \quad (7)$$

where each of the Φ_i , $i=1, \dots, p$, is an $m \times m$ matrix of parameters, a_0 is a constant $m \times 1$ vector, and e_t are identically and independently normally distributed with mean zero and contemporaneous covariance matrix Ω . Equation (7) can be represented in VECM as following¹,

¹ The derivation of equation (8) can be found in Ahn and Reinsel (1990).

$$\Delta Z_t = a_0 + \Pi Z_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_i \Delta Z_{t-i} + e_t \quad (8)$$

where $\Pi = -(I - \Phi_1 - \Phi_2 - \dots - \Phi_p)_{m \times m}$, or long-run parameter matrix among Z_t ; and $\Gamma_i = -(\Phi_{i+1} + \Phi_{i+2} + \dots + \Phi_p)_{m \times m}$, short-run parameter matrices among $\Delta Z_t = Z_t - Z_{t-1}$. The rank of Π , r , can be used to test the hypothesis of the number of cointegration relationships. If $\text{rank}(\Pi) = m$, i.e. Π is full rank, the process is stationary, and a VAR estimation in levels for equation (7) is appropriate. If $\text{rank}(\Pi) = 0$, i.e. Π is a null matrix containing no long-run information, and the model is a traditional first differenced time series model. However, if $0 < \text{rank}(\Pi) = r < m$, Π can be decomposed into two full rank $m \times r$ matrices α and β such that $\Pi = \alpha\beta'$. The columns of β form the basis of cointegrating vectors representing the long-run relationship, and α represents the speed of adjustment toward the long-run equilibrium when the variables are in disequilibrium resulted from shocks.

Estimation, especially of β , has been developed for the case of non exogenous variables by Johansen (1988, 1991, 1995) and Ahn and Reinsel (1990) among others. Harbo et al. (1998) investigate the case where weakly exogenous variables are inside cointegrating vector and considered the cointegration rank hypothesis of a partial (or conditional) model. Pesaran (2000) adopted these techniques to estimate a cointegrated model with exogenous variables by partitioning the m -vector of random variables Z_t , which are $I(1)$, into the n -vector Y_t of endogenous variables and the k -vector X_t of exogenous variables as $Z_t = (Y_t', X_t')'$, where $n+k \equiv m$. Under the assumptions that the X_t is weakly exogenous with respect to the matrix of long-run multiplier parameters Π , and X_t are not cointegrated among themselves, we can partition the VECM in equation (8) into

$$\Delta Y_t = c_0 + \lambda \Delta X_t + \sum_{i=1}^{p-1} \Psi_i \Delta Z_{t-i} + \Pi_Y Z_{t-1} + u_t \quad (9)$$

$$\Delta X_t = a_{x0} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_{xi} \Delta Z_{t-i} + e_{xt} \quad (10)$$

The relation between the coefficients and the error term in (8) and those in (9) and (10) are in Appendix A

The cointegration rank hypothesis and estimation of cointegrating vectors can be based on equation (9). Similar to Johansen (1988), Pesaran et al. (2000) has also used two test statistics, the trace statistics λ_{trace} and the maximum eigenvalue statistics λ_{max} , for testing the null hypothesis that there are at most r cointegration vectors against the alternative hypothesis that there are n and $r+1$ cointegration vector, respectively. The likelihood ratio statistic for testing these hypothesis are given by,

$$\lambda_{trace}(r, n) = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \hat{\lambda}_i) \quad (11)$$

$$\lambda_{max}(r, r+1) = -T \cdot \ln(1 - \hat{\lambda}_{r+1}) \quad (12)$$

where T is the sample size; and $\hat{\lambda}_1 \dots \hat{\lambda}_r$ are the r largest squared canonical correlations between the residuals obtained by regressing ΔY_t and Z_{t-1} on constant and $\Delta X_t, \Delta Z_{t-1}, \dots, \Delta Z_{t-(p-1)}$, respectively. The critical values are provided by Pesaran et al. (2000).

When the variables are cointegrated, they share some common stochastic trends that drive the long run behavior of each variable. Kasa (1992) argued that if we find r linearly independent cointegrating vectors in a group of m variables, then we can define $m-r$ common stochastic trends from the linear combinations of the markets lying in the orthogonal complement of the cointegration space.

Kasa (1992) used projection theorem to identify common stochastic trends and to decompose elements of m -vector Z_t which are cointegrated into a sum of stationary (or temporary) component and common nonstationary (or permanent) components. These can be expressed as follows;

$$\begin{aligned} Z_t &= \beta(\beta'\beta)^{-1}\beta'Z_t + (I - \beta(\beta'\beta)^{-1}\beta') Z_t \\ &= \beta(\beta'\beta)^{-1}\beta'Z_t + \beta_{\perp}(\beta'_{\perp}\beta_{\perp})^{-1}\beta'_{\perp}Z_t \end{aligned} \quad (13)$$

where $\beta_{\perp}$ denotes $m \times (m-r)$ the factor loading matrix which the number of columns of $\beta_{\perp}$, $(m-r)$ are equal to the number of stochastic trends and $\beta'_{\perp}\beta = 0$. The $m-r$ stochastic trends are identified by $(\beta'_{\perp}\beta_{\perp})^{-1}\beta'_{\perp}Z_t$.

III. Empirical Background and Data

Thailand's manufacturing industry has been heavily dependent on imported material inputs. It is interesting to investigate the demand of these imported goods, particularly in an international environment with risky (or uncertain) exchange rates. We take the entire Thai manufacturing industry as a whole, and use the manufacturing production index as output. The inputs include four factors: crude materials, mineral fuel and lubricant, chemicals, and machinery. Because the values of imported crude material are consistently the lowest among those imported factors, we use crude material as the normalizing variable in the inverse demand system.

We apply equation (4) with $n=4$ and $i=1$ for mineral fuel and lubricant; 2 for chemical; 3 for machinery; and 4 for crude materials. The three import price indices p_1, p_2 , and p_3 are endogenous variables, while the three import input indices,

$\frac{x_1 y}{x_4}, \frac{x_2 y}{x_4}, \frac{x_3 y}{x_4}$, denoted by u_1, u_2, u_3 , and output y are four exogenous variables. The

proxy of output y is the seasonally adjusted manufacturing production index in Thailand,

The observations for the seven series are monthly data between January 1992 and March 2003, all of which are obtained from Bank of Thailand. The price indices were calculated with different methods: from January 1992 to December 1996 (1990=100) the price indexes were calculated by Laspeyres formula while, from January 1996 to present (1995=100), they were calculated by Fisher Chained method. Because the backward growth rate of these two series must be equal, we convert the early sequence to 1995=100 so that all observations are consistent. The imported quantity for each input is calculated by its import value divided by the price index. Note that imported input price indices provided by the Bank of Thailand are calculated in terms of Baht. The plots of the endogenous import price indices and exogenous input and output indices are displayed in Figures 1 and 2.

IV. Empirical Results

Unit Root test

Given the hypothesis that Thailand exchange rate shock in July 1997 caused a major change in trend function, each series contains one break. It is therefore reasonable to apply the unit root test proposed by Perron (1989). All seven series showed that they could potentially be well characterized by a trend function with a constant slope but with a major change in level occurring in July 1997. We apply the crash and changing growth model (model (C) of Perron, 1989) to carry out testing for

a unit root for all import price index series (p_1, p_2, p_3), the changing growth model (model (B) of Perron, 1989) to all input index series (u_1 , u_2 , and u_3) and the crash model (model (A) of Perron, 1989) for output index (y).

Table1 contains the estimated regression coefficients for each series along with the t-statistics the hypothesis that a parameter is equal to zero. The unit root hypothesis cannot be rejected at the 5 percent level for the price indices and mineral fuel input index (u_1). We can reject the hypothesis of a unit root for chemical and machinery input indices (u_2 and u_3) and output index (y). For the chemical and machinery input indices the trend (β) and the post-break slope dummy (γ) are significant at the 5 percent level, but the post-break dummy (θ) is significant at the 1% level for the machinery input index. These results suggest that chemical and machinery input indices are stationary fluctuating around a deterministic trend function. For y , the trend β and the post-break dummy (θ) are significant at the 1% level and the break dummy (d) is not significant. This implies that output index is also stationary around a deterministic trend.

To confirm that the nonstationary variables are $I(1)$, the unit root test on their first differences is performed. Since the post-break constant dummy (θ), the trend (β), the post-break slope dummy (γ), and the break dummy (d) are not significant for those variables, it is not necessary to add these dummy variables in the unit root test of first differences. The conventional ADF test is applied for this case. As displayed in Table 1, the hypothesis of a unit root can be rejected for all first difference variables at the 1% significant level. This confirms that the price indices (p_1, p_2, p_3) and mineral fuel input index (u_1) are $I(1)$.

Cointegration test with exogenous variables and common stochastic trend

From unit root test results, the endogenous variables, p_1 , p_2 and p_3 are nonstationary, $I(1)$, exogenous u_1 is also $I(1)$, but u_2 , u_3 , and y are trend stationary. Pesaran et al. (2000) proposed cointegration analysis with exogenous $I(1)$ variable using equation (A3) in Appendix A, where $Y_t = (p_1, p_2, p_3)'$, $X_t = (u_1, u_2, u_3, y)'$, and $Z_t = (Y_t, X_t)'$. The fact that some exogenous regressors are $I(0)$ does not distort the efficiency of estimating equation (A3), because the first difference of the stationary variables is still stationary.

Before we apply the Pesaran procedure to estimate the cointegration vectors, it is necessary to determine the lag length, p , of the VAR in equation (8). The lag length should be high enough to ensure that the errors are approximately white noise. We use minimum Akaike Information Criteria (AIC) and select $p=2$.

The estimated eigenvalues $\hat{\lambda}$ and the eigenvectors V are reported in Appendix B. The test result for the number of cointegration vectors is reported in Table 2, which presents two test statistics, λ_{trace} and λ_{max} , and their 5 percent and 10 percent critical values as calculated by Pesaran et al. (2000). Based on both the λ_{trace} and λ_{max} statistics, the null hypothesis of $r = 0$ is rejected at a 1% significance level, while the corresponding hypothesis of $r = 1$ cannot be rejected.

We therefore conclude that there is one cointegration vector and six common stochastic trends in the system. The estimated coefficient of the cointegration relation is the eigenvector corresponding to the largest eigenvalues as reported in Table 2.

The long-run relationship of all seven variables is expressed as

$$0.0037 \cdot p_1 + 0.0357 \cdot p_2 - 0.0547 \cdot p_3 + 0.0077 \cdot u_1 + 0.0354 \cdot u_2 - 0.0075 \cdot u_3 + 0.015 \cdot y = 0$$

and the cointegrated series of both endogenous and exogenous variables is presented in Figure 3.

The factor loadings selected from the orthogonal complement of the cointegration vector are represented in Table 3 and the coefficients of the six stochastic trends are reported in Table 4. The first stochastic trend ($p_1 - 0.2455 \cdot y$) is primarily driven by the Mineral Fuel price index. The second stochastic trend ($p_2 - 2.3795 \cdot y$), the third stochastic trend ($p_3 + 3.6422 \cdot y$) and the fifth stochastic trend ($u_2 - 2.3585 \cdot y$) are mostly driven by the output index while the fourth stochastic trend ($u_1 - 0.5098 \cdot y$) is principally driven by the Mineral Fuel input index. The sixth stochastic trend ($u_3 + 0.4992 \cdot y$) is primarily driven by machinery input index. All six stochastic trends are displayed in Figure 4.

The factor loadings in Table 3 provide additional information about the role of stochastic trends in determining the behavior of each variable. It shows that the mineral fuel price index p_1 is determined by the first stochastic trend. The chemical import price index p_2 is controlled by the second stochastic trend. The machinery import price index p_3 is mostly determined by the second and fourth stochastic trends. The input indices u_1 , u_2 , u_3 , and output index y are driven by the third, fourth, fifth, and sixth stochastic trend, respectively.

We plot the observed variables and their permanent components which are the stochastic trends weighted by the factor loadings in Figures 5 and 6. It can be seen that all permanent components are quite similar to their observed variables. These confirm that the all observed variables are primarily driven by the common long-run stochastic trends.

VECM and Short-Run flexibility

The cointegration relationship in the above analysis provides information about the long-run equilibrium relationship between the endogenous and exogenous variables. However, the short-run relationship is also interesting to economists since the long-run equilibrium may not be observed. The VECM in equation (9) contains the short-run relationship between endogenous and exogenous variables through A matrix. The speed of adjustment coefficient is also contained through loading matrix α_y which estimates the speed with which the endogenous variables return to their estimated equilibrium states when disequilibrium occurs in the system.

The hypothesis of symmetry is tested. Based on the likelihood ratio test, the symmetry hypothesis can be rejected at the 5% significant level. We therefore estimate the VECM of equation (9) without the symmetry constraint and with the optimum lag length 2 which is selected by minimum AIC of VAR in equation (8). The results of estimated VECM are in Table 5.

As we can see, u_2 affects p_1 in the short-run; u_2 , u_3 and y have short-run impacts to p_2 , and p_3 is affected by u_2 and u_3 in the short-run. Furthermore, the chemical import price index (p_2) is weakly exogenous, i.e. it does not adjust to deviations from the long-run equilibrium. The mineral fuel and lubricant import price adjusts to the long-run equilibrium faster than the machinery import price adjusts.

The short-run imported input quantity and output flexibilities are calculated based on equations (5) and (6) using the last observation, March 2003, and shown in Table 6. Except for mineral fuel and lubricant, the short-run own input quantity flexibilities for all inputs are found to be significantly negative. The flexibilities of

chemical and machinery are less than one in absolute value; this implies that those imported input prices are not quite flexible to their quantity in the short-run.

If two inputs are complementary (substitutes), when the imported quantity of one input increases, the quantity of the other imported input should also increase (decrease) and the price would decrease (increase). In other words, the cross-quantity flexibilities are expected to be negative (positive). From Table 6, the cross flexibility of imported mineral fuel and lubricant to chemical import price is -0.018. This implies the chemical import price is decreased 0.018% when imported mineral fuel and lubricant increases 1%, therefore they are complementary inputs. Similarly, the machinery and mineral fuel and lubricant also show a complementary relation, though it not statistically significant. The cross flexibility of imported machinery to chemical import price and cross flexibility of imported chemical to machinery import price have positive values of 0.12 and 0.18 respectively. These means that chemical and machinery are slightly substitutable in Thai industry. This is reasonable because at the whole country level, there could be an adjustment between the machinery intensive sectors and the chemically intensive sectors to achieve the overall profitability.

For a common downward sloping factor demand curve, if the production function in Thailand is increasing, an increase in outputs will require more inputs, and their input prices should be reduced. The output flexibilities hence are anticipated to be negative signs. As we can see from Table 6, the sign of the output flexibility in short-run machinery import price is negative, -0.101, which corresponds to what we expected. This means that machinery import price decreases 0.101% if total outputs

in Thailand increases 1%. By contrast, the output flexibilities in short-run of mineral fuel and lubricant and chemical import prices have positive signs, 0.3092 and 0.3090, respectively, which are not expected. These imply that the total outputs increase 1% lead to mineral fuel and lubricant and chemical import prices higher 0.3092% and 0.3090%, respectively. However, none of these output flexibilities is significant. All flexibilities in the short-run were also tried using the average value of variables in the whole observation and in the year of 2002, we found that all flexibilities were not different significantly from those in Table 6.

Because only one long-run relationship among the seven variables represented by the only cointegration vector is identified, the partial effect of one exogenous variable on any one endogenous variable is not identifiable.

V. Conclusion

In this paper, we investigate a production problem and derive an inverse demand system from the generalized McFadden form input distance function. Because input prices are endogenous variables in the system of equations and they tend to have unit roots, we apply cointegration estimation techniques recently developed by Pesaran et al. (2000). Based on Thailand imported input data for crude materials, mineral fuel and lubricant, chemical, and machinery, we found that the import price indices and the input index for mineral fuel are nonstationary $I(1)$ variables, while the other input indices and output index are trend stationary.

We found one cointegration vector and 6 common stochastic trends in the system. The presence of 6 common stochastic trends indicates that the long-run

movement of each variable is not dependent. Furthermore, it is clear that the observed variables have an exceptionally close correspondence to their common trend components.

The results from VECM provide important information not only on cointegration but also on short-run analysis. We found that the chemical import price index is weakly exogenous, meaning the chemical import price does not adjust with respect to deviations from the long-run equilibrium and is not affected by changing in the other prices even though a long-run relationship exists among all endogenous and exogenous variables.

Moreover, it was found that theoretical property of symmetry in the short-run is not supported by the data, but the short-run own quantity flexibilities are valid. The short-run cross flexibility of imported mineral fuel and lubricant to chemical import price is negative, but the cross flexibilities between imported machinery and chemical are positive. All output flexibilities are statistically insignificant.

An explanation for the inflexible demands is that Thailand is a small country and does not import inputs in high volumes. Furthermore, those inputs cannot be produced domestically. This leads to the low market power and inflexible demands.

REFERENCES

- Ahn, S.K., Reinsel, G.C. (1990) Estimation of partially nonstationary multivariate autoregressive models, *Journal of the American Statistical Association*, **85**, 813-823.
- Attifiled, C.L.F. (1997) Estimating a cointegrating demand system, *European Economic Review*, **41**, 61-73.
- Barten, A.P. and Bettendorf, L.J. (1989) Price formation of fish: an application of an inverse demand system, *European Economic Review*, **33**, 1509-1525.
- Cornes, R. (1992) *Duality and Modern Economics*, Cambridge University Press.
- Deaton, A. and Muellbauer, J. (1980) An almost ideal demand system, *American Economic Review*, **70**, 312-26.
- Duffy M. (2003) Advertising and food, drink and tobacco consumption in the United Kingdom: a dynamic demand system, *Agricultural Economics*, **28**, 51-70.
- Eakins, J. M. and Gallagher L. A. (2003) Dyanamic almost ideal demand systems: an empirical analysis of alcohol expenditure in Ireland, *Applied Economics*, **35**, 1025-1036.
- Eales, J.S. and Unnevehr L.J. (1994) The inverse almost ideal demand system. *European Economic Review*, **38**, 101-115.

- Enders, W. (1995) *Applied Econometric Time Series*, John Wiley&Sons, INC.
- Engle, R. F. and Granger, C. W. J. (1987) Cointegration and error correction: Representation, estimation and testing, *Econometrica*, **55**, 251-76.
- Fanelli, L. and Mazzocchi M. (2002) A cointegrated VECM demand system for meat in Italy, *Applied Economics*, **34**, 1593-1605.
- Harbo, I., Johansen S., Nielsen B., and Rahbek A. (1998) Asymptotic inference on cointegrating rank in partial systems, *Journal of Business Economics and Statistics*, **16**, 388-399.
- Hamilton, J.D. (1994) *Time Series Analysis*, Princeton University Press.
- Harris, R. and Sollis, R. (2003) *Applied Time Series Modelling and Forecasting*, John Wiley & Sons Ltd.
- Holt, M.T. (2002) Inverse demand systems and choice of functional form, *European Economic Review*, **46**, 117-142.
- Huang, K.S. (1988) An inverse demand system for U.S. composite foods, *American Journal of Agricultural Economics*, **70**, 902-909.
- Johansen, S. (1988) Statistical analysis of cointegration vectors, *Journal of Economic Dynamic and Control*, **12**, 231-254.

- Johansen, S. (1991) Estimation and hypothesis testing of cointegration vectors in Gaussian vector autoregressive models, *Econometrica*, **59**, 1551-1580.
- Johansen, S. (1995) *Likelihood-Based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models*, Oxford University Press, Oxford.
- Judge, G., Griffiths, W., Hill, R. C., Lutkepohl, H. and Lee, T. (1980) *The Theory and Practice of Econometrics*, Wiley, New York.
- Kristofersson, D. and Rickertsen K. (2003) Efficient estimation of hedonic inverse input demand systems, *Selected papers presented at American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Montreal, Canada.
- Karagiannis, G., Katranidis, S. and Velentzas, K. (2000) An error correction almost ideal demand system for meat in Greece, *Agricultural Economics*, **22**, 29-35.
- Karagiannis, G. and Merges, G.J. (2002) Estimating theoretically consistent demand systems using cointegration techniques with application to Greek food data, *Economics Letters*, **74**, 137-143.
- Kasa, K. (1992) Common Stochastic Trends in International Stock Market, *Journal of Monetary Economics*, **29**, 95-124.
- Marsh, T.L. and Featherstone, A.M. (2003) Inverse demand relationships for wheat food use by class, *Selected papers presented at American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Montreal, Canada.

- Myers, R. J. (1994) Time series econometrics and commodity price analysis: a review, *Review of Market and Agricultural Economics*, **62**, 167-181.
- Perron, P. (1989) The great crash, the oil price shock, and the unit root hypothesis, *Econometrica*, **57**, 1361-1401.
- Pesaran, M.H., Shin, Y. and Smith, R.J. (2000) Structural analysis of vector error correction models with exogenous I(1) variables, *Journal of Econometrics*, **97**, 293-343.

Appendix A

Cointegration analysis with I(1) exogenous variables

Pesaran et al. (2000) partition the m -vector of random variables Z_t , which are integrated of order 1, I(1), into the n -vector Y_t and the k -vector X_t , where $k \equiv m-n$; ie, $Z_t = (Y_t', X_t')'$, $t=1,2,\dots$. By partitioning the error term e_t conformably with $Z_t = (Y_t', X_t')'$ as $e_t = (e_{yt}', e_{xt}')'$ and its variance-covariance matrix as $\Omega = \begin{pmatrix} \Omega_{yy} & \Omega_{yx} \\ \Omega_{xy} & \Omega_{xx} \end{pmatrix}$. e_{yt} can be written as

$$e_{yt} = \Omega_{yx} \Omega_{xx}^{-1} e_{xt} + u_t \quad (A1)$$

where u_t is iid normally distributed with mean zero and variance Ω_{uu} and independent of e_{xt} , $\Omega_{uu} = \Omega_{yy} - \Omega_{yx} \Omega_{xx}^{-1} \Omega_{xy}$ independent of e_{xt} . Substitution of (A1) into (8) together with a similar partitioning of the parameter vectors and matrices $a_0 = (a_{y0}', a_{x0}')$, $\Pi = (\Pi_y', \Pi_x')'$, $\Gamma_i = (\Gamma_{yi}', \Gamma_{xi}')'$, $i=1, \dots, p-1$, provides a model of ΔY_t conditional on Z_{t-1} , ΔX_t , ΔZ_{t-1} , ΔZ_{t-2} , ... ;

$$\Delta Y_t = c_0 + \Lambda \Delta X_t + \sum_{i=1}^{p-1} \Psi_i \Delta Z_{t-i} + \Pi_{YY.X} Z_{t-1} + u_t \quad (A2)$$

where $c_0 = a_{y0} - \Omega_{yx} \Omega_{xx}^{-1} a_{x0}$, $\Lambda = \Omega_{yx} \Omega_{xx}^{-1}$, $\Psi_i = \Gamma_{yi} - \Omega_{yx} \Omega_{xx}^{-1} \Gamma_{xi}$, $i=1, \dots, p-1$, and $\Pi_{yy.x} = \Pi_y - \Omega_{yx} \Omega_{xx}^{-1} \Pi_x$. Assume that the X_t is weakly exogenous with respect to the matrix of long-run multiplier parameters Π , i.e. the elements of the k -vector X_t are not cointegrated among themselves, $\Pi_x = 0$. Therefore $\Pi_{yy.x} = \Pi_y$, $\Pi = [\Pi_y' \ 0']'$. Consequently, under this assumption, from (8) and (A2), the system of equations can be written as

$$\Delta Y_t = c_0 + \Lambda \Delta X_t + \sum_{i=1}^{p-1} \Psi_i \Delta Z_{t-i} + \Pi_y Z_{t-1} + u_t \quad (A3)$$

$$\Delta X_t = a_{x0} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_{xi} \Delta Z_{t-i} + e_{xt} \quad (A4)$$

The information available from the differenced VAR($p-1$) model (A4) for X_t is redundant for efficient conditional estimation and inference concerning the long-run parameters Π_y as well as the deterministic and short-run parameters c_0 , A , and Ψ_i , $i=1, \dots, p-1$, of (A3). The cointegration rank hypothesis for (A3) is $\text{rank}[\Pi_y] = r$, $r = 0, \dots, n$; under this hypothesis we may express

$$\Pi_y = \alpha_y \beta' \quad (A5)$$

where the $n \times r$ loading matrix α_y and $m \times r$ matrix of cointegrating vector β are each full column rank. Defining the sample moment matrices

$$S_{yy} = T^{-1} R_{yt} R_{yt}', \quad S_{yz} = T^{-1} R_{yt} R_{zt}', \quad S_{zz} = T^{-1} R_{zt} R_{zt}' \quad (A6)$$

where R_{yt} and R_{zt} are respectively the OLS residuals from regressions of ΔY_t and Z_{t-1} on constant and ΔX_t , ΔZ_{t-1} , ..., $\Delta Z_{t-(p-1)}$.

The maximum likelihood estimator of cointegrating matrix β is given by the eigenvectors corresponding to the r largest eigenvalues $\hat{\lambda}_1 > \hat{\lambda}_2 > \dots > \hat{\lambda}_r > 0$ of

$$|\hat{\lambda} S_{zz} - S_{zy} S_{yy}^{-1} S_{yz}| = 0 \quad (A7)$$

Since the eigenvalues from (A7) are difficult to achieve, we calculate the eigenvalues of

$$|S_{zz}^{-1/2} S_{zy} S_{yy}^{-1} S_{yz} S_{zz}^{-1/2} - \hat{\lambda} I| = 0 \quad (A8)$$

Denoting that W is matrix of eigenvectors for (A8), then the matrix of eigenvectors for (A7), V , is calculated by

$$V = S_{zz}^{-1/2} W \quad (A9)$$

V is eigenvectors of (A7) which are normalized such that $V' S_{zz} V = I$.

Appendix B

The estimated eigenvalues and eigenvector

i	1	2	3	4	5	6	7
Eigenvalues($\hat{\lambda}_i$)	0.2192	0.1587	0.0813	0	0	0	0
Eigenvectors in V							
p_1	0.0037	0.0131	-0.0308	-0.0061	-0.0143	-0.0262	-0.008
p_2	0.0357	0.1721	0.1206	0.0038	0.0204	0.0522	0.0026
p_3	-0.0547	-0.0798	-0.0126	0.0072	0.0107	-0.0142	0.0023
u_1	0.0077	0.033	-0.008	-0.0246	-0.0332	-0.0046	-0.0412
u_2	0.0354	-0.0115	0.0112	0.0095	-0.0045	-0.0225	0.0098
u_3	-0.0075	-0.0086	-0.0042	-0.0036	0.0088	-0.0059	-0.0004
y	0.015	0.0118	-0.0053	0.0884	0.0705	0.1765	0.0268

Table 1. Unit Root Test

Variables	k	$\hat{\mu}$	$\hat{\theta}$	$\hat{\beta}$	$\hat{\gamma}$	$\hat{d}$	$\hat{\rho}$
Perron test on levels with structural change							
p_1	1	3.928 (1.524)	0.418 (0.075)	0.042 (0.803)	0.011 (0.147)	-2.796 (-0.349)	-0.051 -2.680
p_2	1	12.730 (3.554)***	6.523 (1.699)*	0.072 (1.941)*	-0.059 (-1.246)	-1.268 (-0.236)	-0.183 (-3.846)
p_3	1	10.323 (2.745)***	3.170 (0.582)	0.078 (1.457)	0.006 (0.083)	-3.600 (-0.443)	-0.107 (-3.310)
u_1	1	20.296 (1.968)*	-12.299 (-1.117)	0.384 (1.636)	0.0003 (-0.001)		-0.286 (-3.097)
u_2	1	59.016 (3.924)***	0.786 (0.076)	0.808 (3.075)***	-0.536 (-1.762)*		-0.463 (-4.554)**
u_3	1	144.779 (3.745)***	-101.225 (-2.922)***	3.081 (3.607)***	-3.231 (-3.012)***		-0.396 (-4.612)**
y	1	24.675 (4.353)***	-7.182 (-4.390)***	0.182 (4.748)***		0.287 (0.092)	-0.321 (-4.415)**
ADF test first difference without structural change							
Δp_1	1						-0.480 (-5.653)***
Δp_2	1						-0.978 (-8.515)***
Δp_3	1						-0.664 (-6.709)***
Δu_1	1						-1.9999 (-12.676)***

Notes: k is the optimal order of lags selected by Akaike Information Criteria;

t-values are in parenthesis;

*, **, and *** denote significant levels at 10%, 5%, and 1% respectively.

The critical values for $\rho=0$ of Perron tests are from Perron (1989), and those for $\rho=0$ of ADF are provided by E-view software.

Table 2. Cointegration Rank Statistics

$H_r:$	$\hat{\lambda}_i$	λ_{trace}	0.05 CV	0.10 CV	λ_{max}	0.05 CV	0.10 CV
r=0	0.2192	67.18	60.19	56.08	32.91	33.63	30.85
r=1	0.1587	34.27	38.15	35.06	22.99	26.94	24.37
r=2	0.0813	11.28	19.73	17.39	11.28	19.73	17.39

Table 3. Estimated Cointegration Vector and Factor loadings $\beta_{\perp}$

	β			$\beta_{\perp}$			
p_1	0.0037	0.9977	-0.0224	-0.0048	-0.0222	0.0047	-0.0094
p_2	0.0357	-0.0224	0.7827	-0.0465	-0.2154	0.0456	-0.0913
p_3	-0.0547	0.0343	0.3326	0.0712	0.3296	-0.0698	0.1398
u_1	0.0077	-0.0048	-0.0465	0.99	-0.0461	0.0098	-0.0196
u_2	0.0354	-0.0222	-0.2154	-0.0461	0.7865	0.0452	-0.0905
u_3	-0.0075	0.0047	0.0456	0.0098	0.0452	0.9904	0.0192
y	0.015	-0.0094	-0.0913	-0.0196	-0.0905	0.0192	0.9616

Table 4. Coefficients of stochastic trends $(\beta_{\perp}' \beta_{\perp})^{-1} \beta_{\perp}'$

Stochastic Trend	Coefficients of						y
	p_1	p_2	p_3	u_1	u_2	u_3	
First	1	0	0	0	0	0	-0.2455
Second	0	1	0	0	0	0	-2.3795
Third	0	0	1	0	0	0	3.6422
Fourth	0	0	0	1	0	0	-0.5098
Fifth	0	0	0	0	1	0	-2.3585
Sixth	0	0	0	0	0	1	0.4992

Table 5. Estimated parameters of VECM of equation (9)

	$\Delta p_{1,t}$	$\Delta p_{2,t}$	$\Delta p_{3,t}$
Intercept	-3.24278 (-3.61)***	-0.43095 (-0.68)	-1.07799 (-1.17)
α	3.30314 (5.48)***	0.418255 (0.98)	1.563952 (2.52)**
$\Delta u_{1,t}$	0.025616 (1.14)	-0.00709 (-0.44)	-0.02712 (-1.17)
$\Delta u_{2,t}$	0.045478 (1.72)*	-0.03927 (-2.08)**	0.10279 (3.76)***
$\Delta u_{3,t}$	-0.00511 (-0.58)	0.017621 (2.79)***	-0.03712 (-4.06)***
Δy_t	0.274343 (1.29)	0.285175 (1.89)*	-0.19581 (-0.89)
$\Delta p_{1,t-1}$	0.347391 (3.74)***	0.057354 (0.87)	-0.06402 (-0.67)
$\Delta p_{2,t-1}$	-0.06296 (-0.44)	-0.07397 (-0.72)	0.137278 (0.93)
$\Delta p_{3,t-1}$	0.084862 (0.88)	0.189447 (2.77)***	0.439771 (4.45)***
$\Delta u_{1,t-1}$	0.031165 (1.39)	0.007635 (0.48)	-0.02607 (-1.13)
$\Delta u_{2,t-1}$	-0.09825 (-3.16)***	-0.05838 (-2.64)***	-0.06271 (-1.96)
$\Delta u_{3,t-1}$	0.019075 (1.92)	0.014405 (2.04)**	0.010979 (1.07)
Δy_{t-1}	0.046195 (0.21)	0.20861 (1.35)	-0.04294 (-0.19)
Adj R ²	0.4342	0.1247	0.2690

Note: t-values are in parentheses; ***, **, and * are significant at 99%, 95%, and 90% respectively.

Table 6. Short-run flexibilities

Equation	Input quantity flexibilities			Output flexibilities
	Mineral fuel and lubricant	Chemical	Machinery	
Mineral fuel and lubricant	0.0386	0.0942	-0.0206	0.3092
Chemical	-0.0179*	-0.1367**	0.1196***	0.3090
Machinery	-0.0349	0.1822***	-0.1283***	-0.1014

Note: ***, **, and * are significant at 99%, 95%, and 90% respectively.

Fig. 1. Endogenous import price indices and their first differences

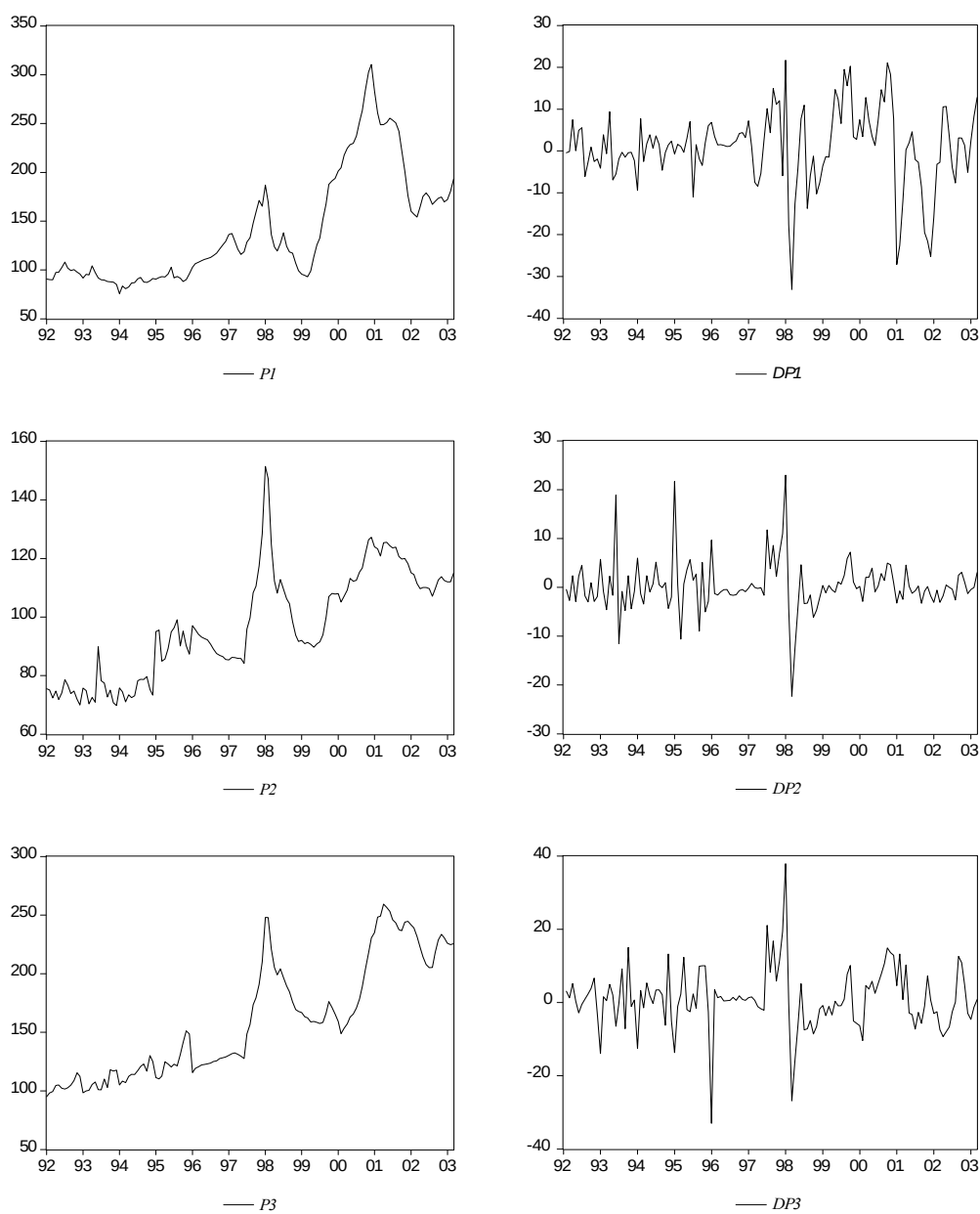


Fig. 2. Exogenous import input and output indices and their first differences

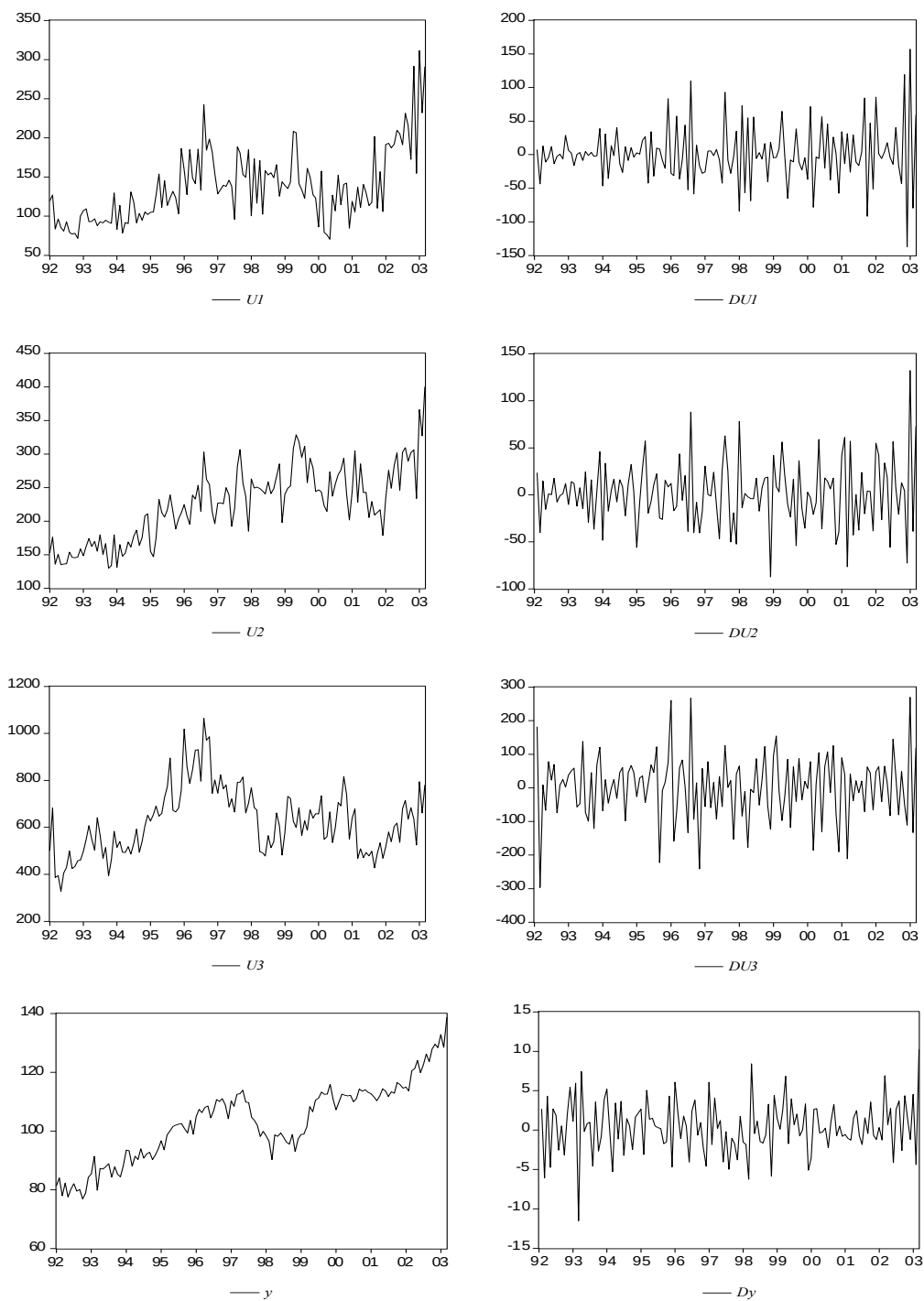


Fig. 3. Cointegration Series

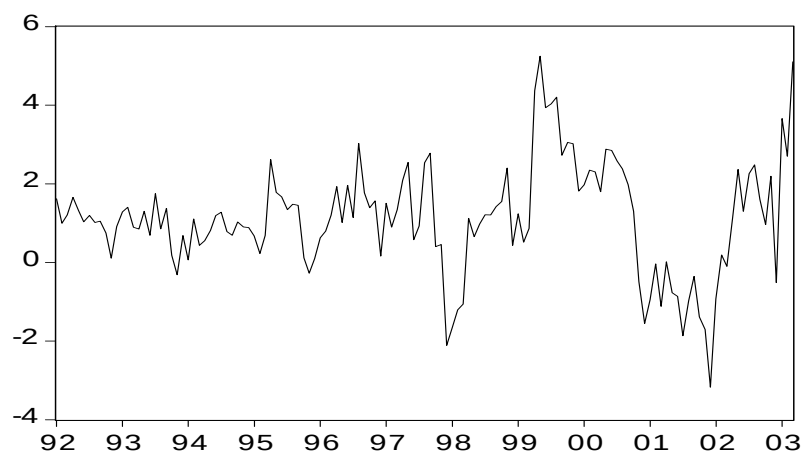


Fig. 4. Stochastic trends

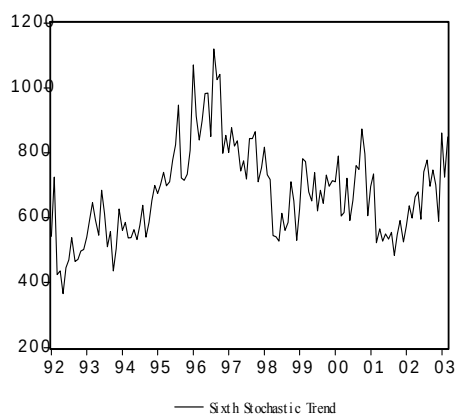
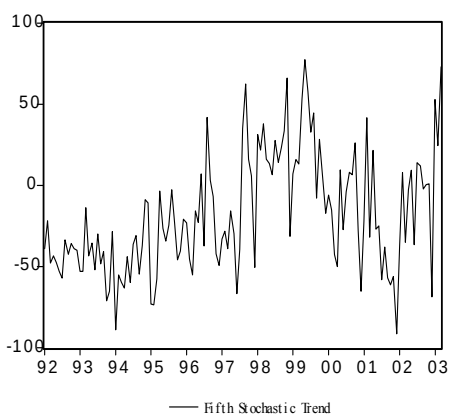
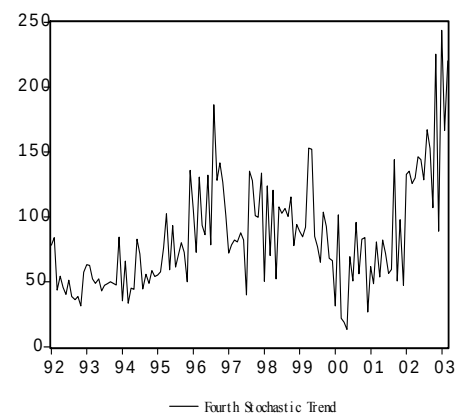
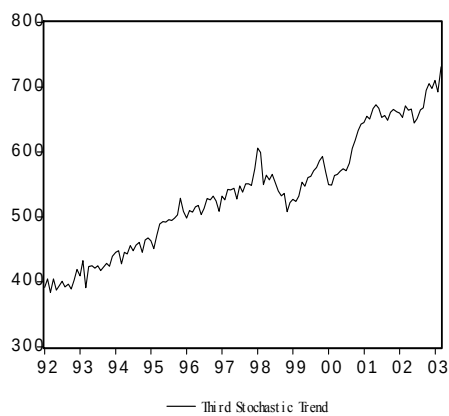
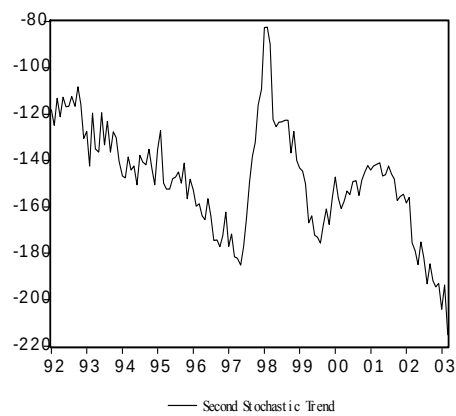
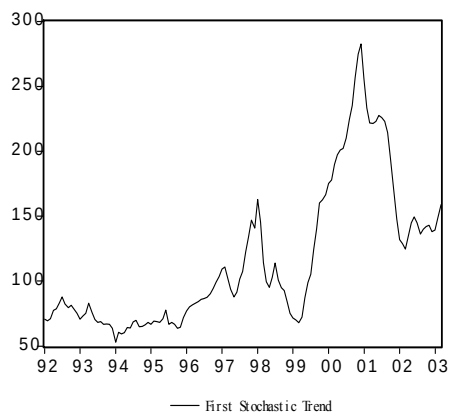


Fig. 5. Observed variables and permanent component of the endogenous variables

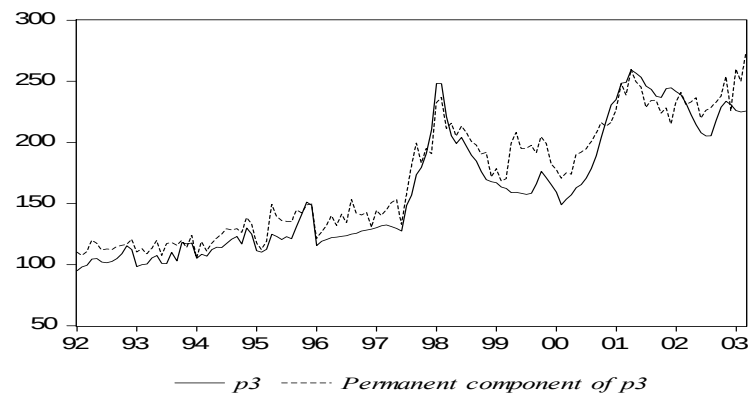
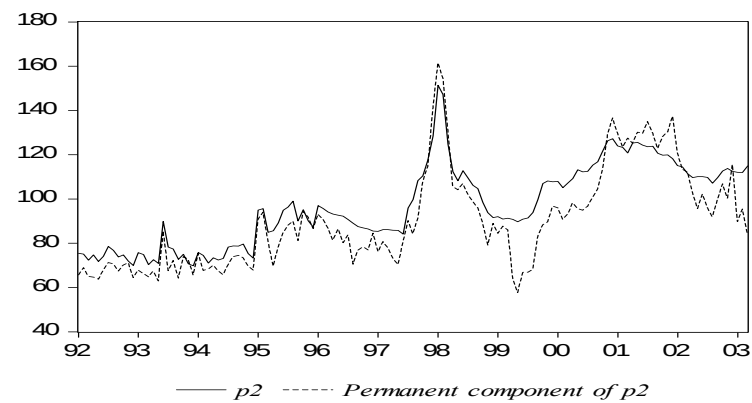
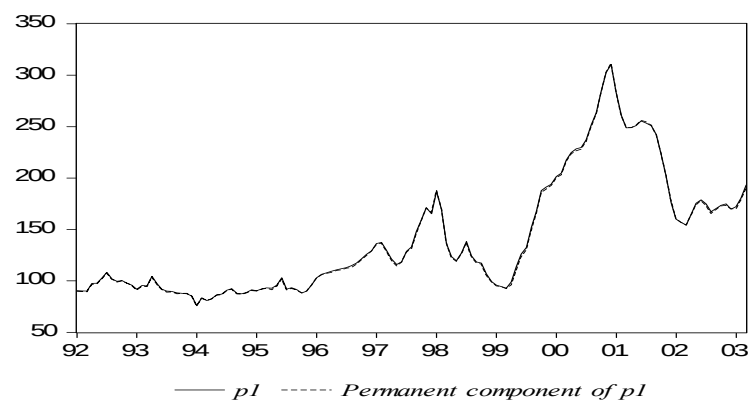
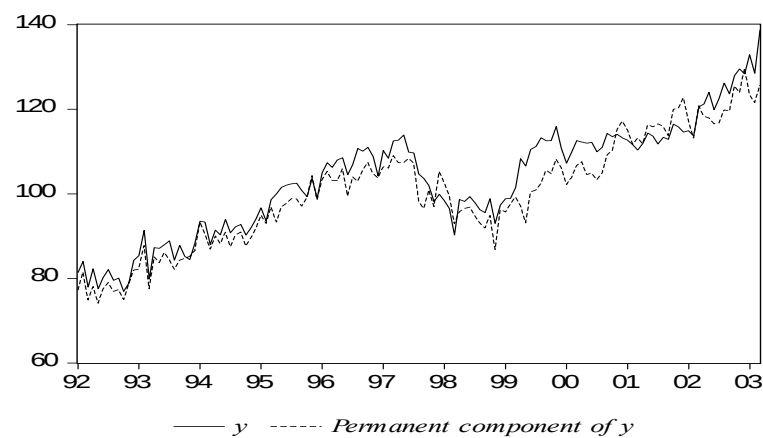
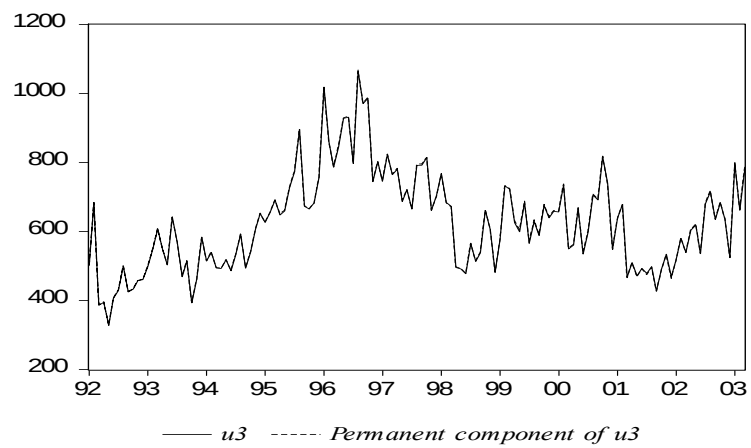
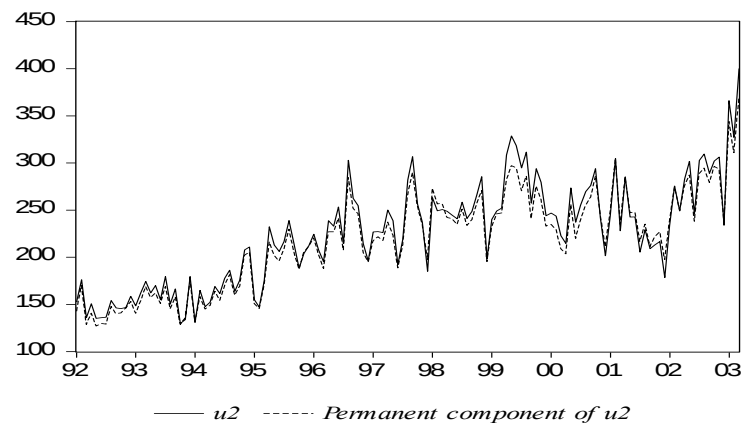
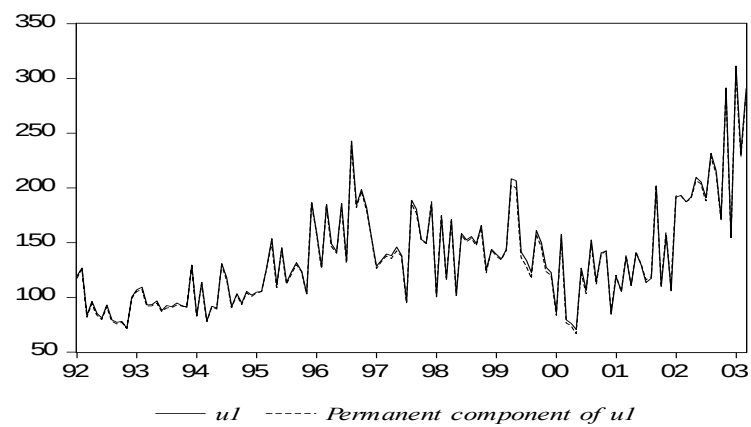


Fig. 6. Observed variables and permanent component of the exogenous variables



FISCAL ASSESSMENT OF ELECTRICITY PRIVATISATION IN THAILAND

Puree Sirasoontorn

Faculty of Economics

Thammasat University

Email address:

puree.sirasoontorn@econ.tu.ac.th

puree.sirasoontorn@gmail.com

ABSTRACT

The purpose of this paper is to provide the *ex ante* fiscal assessment of privatising the largest state owned enterprise in the electricity supply industry (ESI) in Thailand, the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT). The retention values of the enterprise under various assumptions are estimated. These values provide the minimum sale prices either by full or partial privatisation that have to be realised in order to ensure that privatisation leaves intact the public sector net worth after privatisation. The net fiscal benefit will be obtained when the retention value is less than the realized sale price. The result shows that the retention values of the enterprise are very high when ESI structure is in the form of enhanced single buyer model in which EGAT is the dominant player in the generation business and is the monopolist in transmission activity and when the regulatory regime is in favour of EGAT. The partial privatisation of EGAT will bring a huge net fiscal loss. However when appropriate ESI restructuring and deregulation in the electricity market leading to a competitive electricity market, and high-powered regulatory reform ensuring enhanced efficiency improvements are implemented, the retention values of the enterprise and net fiscal loss of partial privatisation dramatically drop.

JEL classification: L32, L33, L94, Q48

Keywords: privatisation, electricity, public enterprise

1 Introduction

In Thailand after the 1997 financial crisis, the Master Plan for State Enterprise Sector Reform (Master Plan) was drawn up and approved. The Master Plan covers the main utilities industries: energy, telecommunication, transportation and water. Among these utilities, electricity supply industry (ESI) restructuring and privatisation is at the centre of debate and public concern.

The main objectives of ESI restructuring and privatisation are to improve the efficiency of firms, to increase competition, to reduce the investment and fiscal burden on government, to promote the efficient use of energy and to provide the best possible services to consumers.

Since 1997 there have been several ESI model restructuring and privatisation plans presented and withdrawn, mainly due to opposition from labour unions and concern from the authorities, the state owned enterprises (SOEs) and academics. The most important disagreement among these agents centres on the ESI restructuring model and the processes of privatisation.

Considering the extent of debate over privatisation, restructuring and regulation of the ESI in Thailand in recent years there was a surprising lack of rigorous economic analyses and studies. This study is intended to fill that gap. The scope of the study focuses on the evaluation of privatisation in ESI in Thailand.

One of the objectives, which are widely argued in favour of privatisation, is increased fiscal benefit. An analysis of this justification in the context of Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) in Thailand will be undertaken. EGAT is chosen based on the fact that EGAT is the largest SOE in the Thai economy and in the ESI. Moreover among all SOEs in the ESI, privatisation of EGAT is the first scheduled for 2005.

This study will employ an *ex ante* assessment, which is the best way to evaluate the fiscal impact of privatisation. The performance of the enterprise in the period leading up to

privatisation will be employed as a basis for estimating the earnings likely to have been realised under continued public ownership under various assumptions. The data employed in this study is from the annual reports of EGAT in 2004. According to the government privatisation plan, partial privatisation of EGAT will occur in 2005.

This study aims to fiscally assess the partial privatisation of EGAT. The primary focus is on the fiscal costs of privatisation or retention value of EGAT which can indicate the minimum sale price of EGAT to be realised in order that asset sale at least does not change the public sector net worth.

This study is divided into 7 sections. In Section 2, the background of the ESI in Thailand including the current structure of the ESI; ESI restructuring and privatisation plans and progress in Thailand; and the financial performance of EGAT, which is a focus of this study, will be provided.

Definition, methods and rationale for privatisation will be briefly discussed in Section 3. A review of the literature on the fiscal impact of privatisation is then presented and described in Section 4.

Section 5 draws up a conceptual framework for a fiscal analysis of privatisation together with discussion on issues in asset valuation, particularly in the public sector. The *ex ante* assessment will be employed in this study to estimate the retention values of EGAT. In Section 6 the retention values of EGAT will be estimated based on various assumptions, while Section 7 concludes the paper.

2 Electricity supply industry in Thailand

This section will provide a background to the current structure of the ESI and ESI restructuring and privatisation plans and progress in Thailand as a basis for the fiscal assessment of privatisation in subsequent sections. The performance of the key SOE in the ESI in Thailand, EGAT, will then be briefly explored.

2.1 *Current structure of electricity supply industry in Thailand*

The ESI can be functionally divided into generation¹, transmission, distribution² and retailing³ activities. In Thailand most of the generation and all transmission activities are operated by EGAT. The distribution and retailing activities are the responsibility of the Metropolitan Electricity Authority (MEA) and Provincial Electricity Authority (PEA). EGAT generates and supplies electricity to the MEA and PEA for further distribution to consumers. From this structure, it can be seen that almost all ESI activities are handled by three main SOEs, namely EGAT, MEA and PEA.

To promote competition in this industry, the government has promoted private sector participation in the generation business in the form of Small Power Producers (SPPs) and Independent Power Producers (IPPs) since 1992. Under the power purchase agreements (PPAs) both SPPs and IPPs sell electricity to EGAT. Moreover, the government also approved the establishment of the Electricity Generating Company (EGCO) in 1992 and the Ratchaburi Electricity Generating Holding Public Company Limited (RATCH) in 2000 to compete in the generation business. Under the current structure, called the purchasing agency model or single buyer model⁴, EGAT, as the sole owner of the transmission system, is acting as monopsonist, or single buyer, with respect to the generation businesses⁵ and a natural monopolist in the electricity transmission business.

With the current structure, the majority of consumers nationwide have to depend on the services of the MEA and PEA, as there is no competition in the distribution and retailing

¹ Electricity generation activity is potentially competitive. The extent of competition depends on the number of generators that can operate efficiently and on the capacity of interconnections.

² Electricity transmission is the high-voltage transport of electricity whereas electricity distribution is the low-voltage transport from the transmission system to the end-user or between electricity generators and end-users (International Energy Agency, 1999: 13-14). Transmission and distribution activities are characterised by natural monopoly which is subject to regulation.

³ Retailing activity characterised by competitive nature is a low-margin activity with modest capital requirements.

⁴ Characteristics of this model and other ESI models will be explained in the following section.

activities. It can, therefore, be broadly summarized that the current ESI is operating in a monopolistic manner.

2.2 *Electricity supply industry models*

Before discussing the ESI restructuring plan in Thailand, ESI models adopted around the world will be discussed. ESI reform in many countries since the early 1990s has followed a broadly similar pattern.

In numerous developing countries, reform of the power sector starts from a market structure characterised by public ownership, legal monopoly and a vertically integrated supply chain linking power generation, transmission, distribution and customer services. The process of full reform toward competition in the power sector consists of four main stages.

The first is the formation and approval of ESI policy by governments with a commitment to sustain the reform process. The second is the development of an independent regulatory body and transparent regulatory framework for the ESI. The third is vertical and horizontal disintegration of generation from transmission and distribution in current SOEs and the establishment of an electricity market. There is also the issue of open access of transmission and distribution companies to all network users on nondiscriminatory terms. The last is divestiture of the public ownership, at least in generation and distribution activities.

Note that the detail of the reform program varies from one country to another, leading to a variety of market structures, degrees of private participation and sequencing of reform processes.

According to Bacon and Besant-Jones (2001), the variety of market structures can be broadly categorized by the degree of competition as follows.

⁵ The simple design for trading electricity between EGAT and private sectors is a series of bilateral contracts or long-term PPAs.

The first is a monopoly model, characterised by no competition at any level of activity and only a single monopolist producing and delivering electricity to the users. This is the basic model adopted by most developing countries before reforms.

The second is a purchasing agency or single buyer model, which allows a single buyer or purchasing agency to purchase electricity from generators and sell electricity to distribution companies and large or industrial users. The generation is separated from transmission and distribution activities. This model will encourage the competition in the generating sector and allow entry of IPPs. Usually this single buyer or purchasing agency is state owned to facilitate regulation.

The third is the wholesale competition model, which allows distribution companies to purchase electricity directly from any generator, transmit electricity under open access arrangements over the transmission system to their service area and deliver it over their local grids to their customers. This model creates competition in the wholesale market but the local distribution companies still retain their monopoly over supply to their local customers.

The final model is the retail competition model, which allows all customers to choose their electricity supplier either through choice of retail supplier or by direct access to the wholesale market.

To achieve effective competition, particularly in the wholesale and retail competition model, nondiscriminatory access to the transmission grid needs to be secured. According to the International Energy Agency (1999), there are two basic models developed.

The first is a grid access model. Under this model, the incumbent owner of the grid must allow competitors or newcomers to use it without discriminatory action and vertical disintegration is not required. This model was chosen for the liberalisation of the power market across the European Union and Order 888 of the Federal Energy Regulatory Commission.

The second is the competitive pool model. This model is a combination of grid access rules and a competitive spot market for wholesale electricity. It requires vertical disintegration of generation/transmission and of generation/supply.

The retail competition model can be achieved through a combination of the competitive pool and grid access models such as the case in Victoria, Australia (International Energy Agency 1999).

In practice, there are some variations to the grid access and competitive pool models. Among these variations, a single buyer model, where a vertically integrated state-owned utility coexists with a competitive section based on the grid access model, has been adopted by Japan, France, Portugal and Spain. This single buyer model is also popular among developing countries because it assists to maintain a unified wholesale electricity price, simplifying price regulation and preserving an important role for the authorities to make decisions on investments in generation capacity.

On a cautionary note Lovei (2000) argues that in countries with a weak or corrupt government and low payment discipline this model has major defects. There would be an upward bias in generation capacity since decisions about generation capacity are made by an authority who does not have to bear the financial burden of their decisions and who cannot resist powerful interest groups. Note also that under PPAs with government assurance there is a poor adjustment of electricity price, particularly when demand is shrinking, which eventually leads to an increased imposition on the taxpayers.

2.3 Electricity supply industry restructuring and privatisation plans in Thailand

Following the 1997 financial crisis⁶, the policies to promote a greater role for the private sector in the ESI have proceeded under the Master Plan. However since the ESI is subject to

natural monopolies, these policies, including privatisation policy, must be implemented in parallel with ESI restructuring and deregulation programs in order to promote competition and avoid the transfer of public monopolies to private sector monopolies. These policies and plans were altered intermittently owing to changes in governments and protests from labour union and academicians. ESI models and restructuring plans proposed and rejected since the approval of the Master Plan are shown in Table 1. In this section these ESI models and restructuring plans will be briefly discussed.

In 2000 the price-based power pool model was proposed and approved by the Chuan government. According to this reform plan, EGAT will be split into generation companies, which will be privatised and competing in the power pool, and will finally own and be responsible solely for transmission activity. MEA and PEA will be split into regulated electricity delivery companies and companies competing in the retailing market. The final stage would have allowed both wholesale and retail level competition. An independent regulator will be established to regulate the natural monopoly activities: transmission and distribution and also promote real competition in competitive activities.

This plan was delayed and eventually dropped altogether following the change from the Chaun to Thaksin government in 2001. Various factors contributing to this outcome were strong opposition from the EGAT labour union; criticism that the power pool is a risky and expensive electricity trading system, derived from the experiences of the California power crisis and the implementation of the New Electricity Trading Arrangement to replace the power pool in the UK in 2001; fear of being taken over by foreign companies and apprehension concerning the possible creation of private monopolies after opening up the electricity wholesale market. Most of the disagreement however comes from the National

⁶ This study focuses on the ESI restructuring and privatisation plans after financial crisis. Greacen and Greacen (2004) provided a good detail on history and dynamics of Thai electricity reforms. This study will not attempt to repeat the same content.

Energy Policy Office (NEPO) and EGAT. The idea behind differentiating NEPO and EGAT is EGAT's desire to remain a single entity and not be broken up before or after privatisation, whereas NEPO wants the energy supply and production units to be separated prior to listing on the stock market.

The new Thaksin government called for further study on the ESI model of Thailand. As shown in Table 1, there are various ESI models commissioned by the Energy Policy and Planning Office (EPPO, formerly NEPO⁷) and EGAT⁸ in search for the model that best serves their interest. These models were all developed, proposed and dropped during the Thaksin administration.

Amid all of the arguments, in 2003 the MOE, after being tasked by the Cabinet, hired the Boston Consulting Group to conduct a study on strategies for the development of Thailand's energy sector and the power sector efficiency improvement program. This study includes studies on ESI models, the regulatory framework and the tariff mechanism for Thailand.

The ESI models developed by Boston Consulting Group for Thailand were based on the key objectives of security of supply in terms of high grid reliability and adequate generation; customer satisfaction in term of high efficiency and service levels, stable power prices and competitive tariffs; social and environmental obligations in form of adequate rural electrification and environmental conservation; creation of national champion⁹; and low risk and cost of transition from the current ESI structure to the new one.

After assessing the ESI situation in Thailand, together with stakeholder interviews and studying previous reports, Boston Consulting Group proposed five alternative ESI structures:

⁷ NEPO was renamed and became EPPO under Ministry of Energy, established in 2002.

⁸ EGAT, as the largest SOE in ESI and the SOE which is most affected by the plans, tremendously concerned on the consequences of ESI reform and privatisation of SOEs in ESI, commissioned three ESI restructuring and privatisation plan: namely cost-based power pool, transitional model to net pool and electricity relation committee's model. All of them were conducted parallel in 2002.

⁹ A national champion is a single large company, seen as being better able to compete internationally by virtue of economies of scale and the benefits of a large home market.

full competition model, competitive bilateral contract model, partial competition model, enhanced single buyer (ESB) model and super national champion model.¹⁰

A steering committee has been formed to advance strategies for the development of Thailand's energy sector and power sector efficiency improvement program. The participants discussed the reform model proposed by the Boston Consulting Group and agreed that the ESB model is the most likely alternative to be adopted not just for ESI restructuring in the foreseeable future, but also to facilitate the process of corporatisation and privatisation. The detail of this model will be discussed in the next section.

It should be noted that studies on ESI models and restructuring undertaken by consulting firms hired by policy makers and players in industry, particularly EGAT, are appreciably biased away from considering the public benefit aspects. These studies reach conclusions clearly predetermined by those commissioning the research.¹¹

2.4 *Enhanced single buyer model*

According to the latest ESI restructuring plan proposed by Boston Consulting Group (2003), Thailand will adopt the enhanced single buyer (ESB) model.

The key characteristics of the enhanced single buyer model, as shown in Table 2, are that EGAT will be both the electricity generator and controller of the transmission system. The financial accounts of both businesses will clearly be unbundled. MEA and PEA will remain to acquire and sell electricity within their respective areas. Their electricity purchasing and selling accounts will also be separated. A regulator will be established under the Ministry of Energy, while tariffs will continue to be regulated by the new regulator.

¹⁰ Details of each model are presented in Sirasoontorn (2004).

¹¹ In total tens of billions of bahts were spent on research studies on designing ESI models, reform and privatisation of SOEs in ESI. These are the social cost in politically implausible search for the most appropriate ESI model in Thailand.

In December 2003 the Cabinet approved the new ESI structure and the establishment of a regulatory body, the Energy Commission of Thailand, to oversee the power industry. The Energy Commission of Thailand will be established and governed as an autonomous agency under Ministry of Energy and is mandated with economic regulation.

EGAT, MEA and PEA will be corporatised to change their legal entity from SOEs to corporations and to facilitate the privatisation process that follows.

The initial public offering (IPO) of EGAT, MEA and PEA were scheduled in the first, third and fourth quarter of 2004, respectively, however following renewed protests from labour unions affiliated with EGAT and others the Thaksin government decided on 23 February 2004 to put the privatisation of EGAT on hold indefinitely.

Many academics have voiced their disagreement with the ESB model as it is identical to the current model. Privatisation without ESI restructuring in promotion of wholesale market competition will not bring economic benefits in the form of efficiency improvements, cost and tariff reductions. EGAT will retain a virtual monopoly power in the industry, therefore, smaller private electricity generating companies are unlikely to be able to compete on a fair basis. As a consequence groups with a vested interest are anticipated to gain greater ownership in the market.

In early 2005, the Thaksin government was re-elected and the privatisation programme of state enterprises in the ESI was revived again.¹² EGAT was the first public enterprise in ESI to be corporatised in April 2005, and will be listed in October 2005. The future ESI model will again be in the form of the ESB model.

¹² According to government's new privatisation plan, the wholly government-owned super-holding company will be set up. This holding company will be controlled by a national committee, which will have all ministers as board members and chaired by the Prime Minister. Under this holding company, the state enterprises will be grouped into clusters based on their business. Each cluster will have its own holding company, which will be under the super-holding company. The regulatory body for each cluster will be established. Every SOE in each cluster must be corporatised and eventually privatised. The main objective of this plan as claimed by the government is to improve efficiency, to reduce red-tape, to reduce investment and fiscal burden and to strengthen the financial structure of the enterprises.

The power of EGAT labour unions have been weakened by the establishment of breakaway groups supported by EGAT management (and presumably, indirectly at least, by the government). In February 2005 a group called “The Group for EGAT's future”, claiming to represent about 700 EGAT employees, was established to support the government's move to go ahead with privatisation.

Around the same time, the EGAT governor revealed the result of an internal survey of EGAT employees conducted in December 2004 showing that 80 per cent of respondents agreed that the privatisation of EGAT should proceed as quickly as possible, despite the opposition campaign run by their union. The validity of the survey was, however, disputed by opponents. The government and EGAT management proceeded with the same corporatisation and privatisation plan, and the EGAT corporatisation process will be accelerated through being brought forward from 1 July 2005 to 1 May 2005.

On 21 April 2005 the State Enterprise Policy Committee approved the plan to corporatise EGAT. The EGAT Public Co. Ltd. will be established under the Corporatisation Act B.E. 2542 (1999). The formal corporatisation process, where EGAT will be transformed from SOE into a public company, is expected to take place by May 1 2005 following cabinet approval and publication in the Royal Gazette.

Corporatisation is the first step in EGAT's drive to float an IPO, which is expected to take place in second half of the year. The IPO will be up to 25 per cent of registered capital, amounting to 60 billion baht and consisting of 6,000 million shares with par value at 10 baht per share. Seventy five percent of registered capital will be held by Ministry of Finance.

As of 30 September 2004, EGAT's assets, liability, and equity were 424.73, 226.23 and 198.50 billion baht. All of the rights, liability, debt and assets of EGAT will be transferred to The EGAT Public Co. Ltd. except 21 dams which will be transferred to the Finance Ministry, with EGAT signing a land-lease contract with the Ministry.

All of the employees will be transferred to the new company with salary, wage and fringe benefits which are at least the same as they used to earn before the corporatisation. The Board of Directors of EGAT will be Board of Director of the new company.

According the ESB model, EGAT will retain its power grid because it needs to ensure security in electricity supplies.

Following this ESB model, this study will evaluate the privatisation of EGAT at enterprise level and assume that privatisation is conducted after ESI restructuring and regulatory reform. EGAT is the major concern in this study because it is the largest SOE in ESI and the fiscal impact of the privatisation of EGAT is significant.

2.5 Electricity Generating Authority of Thailand

EGAT was established in 1968 under the Electricity Generating Authority of Thailand Act BE 2511 (1968) and is supervised by the Ministry of Energy. EGAT is responsible for electricity generation and transmission.

EGAT was the sole electricity generator in Thailand until the government permitted the private sector's production and sale of electricity in 1992. As a result of this policy, although EGAT is still the dominant player in electricity generation activity, the proportion of electricity generated by EGAT has decreased tremendously, down to 47.24 per cent of the gross energy generated and purchased in Thailand in 2004. In the same year the proportion of electricity generated by the private sector increased to 50.29 per cent. The rest of electricity, accounting for 2.47 per cent, was purchased from neighbouring countries such Laos and Malaysia.

EGAT is the most profitable SOE in ESI and also in Thailand. In 2004 EGAT's net income after tax accounted for 17.1 per cent of total net income after tax of all SOEs¹³. Moreover among all of SOEs in Thailand remittance to the government by EGAT is the largest,

accounting for 18.3 per cent of all remittance by Thai SOEs. As shown in Table 3, EGAT has earned positive operating income from 1990 to 2004. After the financial crisis in 1997, EGAT has received a loss (24.26 billion baht) only in 1999 due to losses from the foreign exchange rate and the introduction of the managed float exchange rate system. To investigate the performance of EGAT operations, a comparison between the operating revenues and operating expenses gives the real picture. The data reveals that even after the financial crisis, EGAT has maintained positive operating income for the 1990s and early 2000s

Besides this, other financial ratios should be considered. Since 1990, the return on assets of EGAT has varied between 3 and 9 per cent because the net income affected by financial crisis has fluctuated, whereas the value of total assets has been steadily increasing which is the common characteristic of SOEs in Thailand. The return on equity has been consistently double digit since 1990. The high rates of return or the high net incomes that EGAT is able to earn as a per cent of investment indicate that EGAT has good financial performance. Nevertheless, EGAT's profitability could result from monopoly power in the electricity market, not from operating efficiency. The average of debt equity ratio was around 1.7 before the financial crisis and after that it has increased to 1.8. These numbers are quite low. They indicate that EGAT has lower financial dependence on debt financing than equity, which includes a subsidy from government and retained earning.

3 Privatisation: definition, methods and its rationale

Before discussing a fiscal analysis of privatisation, the term privatisation as defined in this study needs to be understood.

According to the Master Plan, enterprises and the state use a wide variety of methods of privatisation, which is defined as follows:

¹³ According to State Enterprise Policy Office, in 2004 there are 60 SOEs in Thailand.

Privatisation is here defined as all measures, which increase private sector participation in sectors where government enterprises presently operate. It includes divestiture of state owned enterprises or assets (ownership transfer), concession arrangements, joint ventures, management contracts, leasing, outsourcing, contracting of services, deregulation which increases competition, creation of needed regulatory bodies, and introduction of new competitors (Office of State Enterprise and Government Securities, 2000: 6).

This definition of privatisation is too broad. It includes irrelevant, industry-wide concepts such as deregulation, the creation of regulatory bodies and the introduction of new competitors which affect the industry as a whole, not each organisation internally.

King (1992) and Abelson (1987) pointed out that these concepts are needed for the promotion of private sector participation and competition but they are distinct concepts from privatisation and having one without another is possible. An example of this is how deregulation or the introduction of new competitors without privatisation can consequently promote private sector participation and competition.

Privatisation should be narrowed down to involve a change in the way an organisation is governed and controlled including a change in ownership, governance and the organisation of an enterprise with the aim of improvement in cost efficiency (King 1992). Privatisation, therefore, involves both transactional and nontransactional methods.

Transactional methods consist of mass privatisation, direct sales or trade sales, public share offerings in the stock market, mixed sales, franchising or contracting out and management and employee buy-outs.¹⁴ Non-transactional methods include of management contracts, give-away, liquidation and de-monopolisation.

¹⁴ The widely employed transactional methods of privatisation are discussed briefly using the work of López-Calva (1998) and the OECD (2003). This study, therefore, will not repeat them here.

The types to be used depend crucially on the objectives of privatisation, the financial and operating performance of the SOEs, the structure of the industry in which SOEs operate and the economic and political factors of each country.¹⁵

Although there are various transactional and nontransactional methods of privatisation, according to the partial privatisation plans of EGAT a partial public share offering is chosen to be the privatisation method and hence will be studied to evaluate the fiscal benefits of privatisation. The industry-wide modifications such as ESI restructuring, deregulation and adoption of new regulatory regimes are regarded as a change in environmental conditions.

There are several main objectives to privatisation including efficiency improvement, promotion of competition, reduction of government intervention and fiscal benefits to government in form of debt reduction and an increase in government revenue.¹⁶ This study does not attempt to evaluate all of the arguments favouring privatisation but will concentrate on the fiscal benefits of the privatisation of EGAT.

4 Review of empirical studies on fiscal impact of privatisation

The empirical studies on the fiscal impact of privatisation are limited and mostly conducted on cases of privatisation in developed countries.

Empirical studies on fiscal analyses of Telstra and Hydro-Electric Commission in Australia by Quiggin (1995, 1998a, 1998b) concluded that the fiscal benefit of privatisation is not justified as a motive. The results show that the estimated forgone earning under public ownership exceeded interest savings from using the proceeds of privatisation to repay debt. Furthermore, privatisation creates a fiscal illusion since the reductions in the budget deficit resulting from the proceeds of privatisation can lead to a lower level of public saving in the economy.

¹⁵ Factors that influence the privatisation method are explained in detail by Megginson and Netter (2001).

Harris and Lye (2001) also examined the fiscal impact of privatisation of five public enterprises in Australia, namely the Commonwealth Bank of Australia, Government Insurance Office, Commonwealth Serum Laboratories, Telstra and Qantas during the period 1989 to 1997 by comparing the sale proceeds against the value of the enterprises sold. This value is estimated as the discounted future stream of average real profits. They found that fiscal effect on the public sector net worth may be negative. Only in cases where the enterprise sold was inefficient at the time of sale may the government realise gain.

There are few similar examples of empirical studies in developing countries.

Cifuentes (1993) studied the fiscal impact of privatisation of state-owned firms in Chile between 1985 and 1990 whereas Pinheiro and Schneider (1995) studied the fiscal impact of privatisation in Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Mexico in 1980s and 1990s. Both of them found that fiscal benefits can be realised only in certain favourable circumstances, particularly when an enterprises' efficiency improves after privatisation.

In Cifuentes's study, the fiscal cost of privatisation on the government's permanent income is measured by the present value of the flow of dividends paid by state-owned firms to government. This idea of employing the flow of dividends to evaluate the fiscal impact of privatisation is referred to as the 'dividend valuation fallacy' (Quiggin, 2004).

Quiggin (2004) explains that 'the dividend valuation fallacy is the claim that an enterprise should be valued by its owners solely in terms of the flow of dividends it generates and that retained earnings are in some sense 'locked up', and inaccessible to the owners'.

Some of the enterprise's earning is paid back to government as dividend and some of it is retained to finance future investments. Hence only dividend is included in the government budget. To economically evaluate the fiscal impact of privatisation, the forgone earning if enterprises are under continued public ownership has to be employed as a fiscal cost. The

¹⁶ Domberger and Piggott (1986), Kay and Thompson (1986), Vickers and Yarrow (1991), Megginson and

estimated fiscal cost based on flow of dividends, therefore, underestimates the actual fiscal loss to the economy.

In Cifuentes (1993) and Pinheiro and Schneider (1995) study, a reduction in the budget deficit as an immediate lump sum gain of privatisation is employed to conduct a study on the fiscal impact of privatisation. Quiggin (1998a, 1998b, 2004) and Walker and Walker (2000) state that a gain of privatisation in the form of budget deficit reduction is based on the fallacious assumption that privatisation proceeds are equivalent to current income. Under the cash system of accounting, the proceeds of asset sales are treated either as current income or as negative outlays, hence a budget deficit could be converted to a surplus by selling assets. To assess privatisation, a more comprehensive response to take into account of economic reality is to consider accrual accounting. Under the accrual accounting system, current income and consumption is separated from changes in holdings of capital assets, such as from the sale of assets. Asset sales are disregarded in determining measures of budget balance, except where assets are sold for a higher value than that under continued public ownership.

5 Fiscal analysis of privatisation

This section provides an explanation and discussion of fiscal justification for privatisation and how to assess it. The conceptual framework of the analysis will also be drawn up.

5.1 Fiscal justification for privatisation

A real fiscal benefit¹⁷ to government will arise only if assets are sold for more than their value in continued public ownership (Mansoor, 1988, Heller and Schiller, 1989, Quiggin, 2003).

If assets are sold in competitive markets, prices are set independently of ownership, and labour markets are perfectly competitive, the social gains and losses from privatisation will be

Netter (2001) and OECD (2003) have reviewed the motives for and objectives of privatisation in detail.

¹⁷ One of the justifications for privatisation is to raise government revenue as privatisation gives government the opportunity to capitalize profit streams and raise immediate revenue (Vickers and Yarrow, 1991). However this

fully reflected in changes to the fiscal position of government, determined by the difference between the sale price of publicly-owned assets and the present value of earnings under continued public ownership.

Quiggin (2003) explained that ‘changes in public sector net worth arising from privatisation can arise only if the price for which the asset is sold differs from its market value, or if the value of the asset in public ownership is different from its value in private ownership.’

Quiggin (2003) refers to this explanation as ‘the equivalence proposition’.

This treatment leads us to consider possible violation of the equivalence proposition, that is, conditions under which privatisation is not fiscally neutral.

5.1.1 Efficiency improvement

One possible source of violations of the equivalence proposition arises if there are differences in efficiency between public and private firms (Mansoor, 1988, Heller and Schiller, 1989, Quiggin, 2003). The hope of realising efficiency gains is one of the main motives for privatisation.

Real economic gains arise only if there are improvements in productive and allocative efficiency. If there are improvements in efficiency resulting from the privatisation process, the present value of the expected earning stream after privatisation will be larger than the present value of the profit stream under continued public ownership. The firm’s sale price will reflect this expectation, and will be greater than the present value of the anticipated public ownership profit stream. An increase in the net worth of the public sector will result.

justification for privatisation does not reflect the real fiscal benefit to government, hence will not be employed in this study.

5.1.2 Discount rate

To estimate the present value of earning under public ownership, choice of discount rate is the main ingredient. The equivalence proposition may also be violated if the public sector rate of discount employed for the estimation of present value is lower than the cost of private equity capital. There is considerable debate over the choice of discount rate that should be employed for the valuation of public assets.

Some economists argue that the appropriate discount rate for public investment projects should be the real bond rate, while others argue that cost of capital to government be calculated by adding an appropriate social risk premium, normally a less than one percentage point difference to the real bond rate.

Another group again argues that the government should base all analysis on the private sector discount rate. Employing the private sector discount rate on public investment is not appropriate because private sector financing of infrastructure project is more costly than public financing using funds borrowed at the government bond rate.

Mansoor (1988) observed that if governments face a lower cost of capital than the private sector, privatisation may reduce welfare. This argument was developed further by Walker (1994), Quiggin (1995; 1998b) and Grant and Quiggin (2003), and is also discussed briefly by Pinheiro and Schneider (1995). Similar arguments are presented by Vickers and Yarrow (1991) and Walker and Walker (2000).

Quiggin (2003) distinguishes two components of margin between the private costs of capital and the riskless government bond rate.

The first component is the allowance needed to compensate for the risk of default on private borrowings so as to yield an average return equal to the riskless bond rate.

The second component is the allowance for pure risk. In the capital asset pricing model (CAPM), this allowance is the equity premium reflecting the difference in returns between the market portfolio and riskless bond rate.

Quiggin (2003) showed that if the CAPM is to be given economic content, it must be placed in the context of a life-cycle optimisation model, yielding a consumption based CAPM.

Theoretically the equity premium estimated from a consumption based CAPM should be less than one percentage point, however the observed value of the equity premium in long data series has been around 6 percentage points. The result is that the discount rate applicable to public enterprises is smaller than the rate for a comparable private project.

This evidence is called the equity premium puzzle, first observed by Mehra and Prescott (1985).

Quiggin (1995) argues that if the rate of return accorded to private equity is higher than the government's cost of fund, then moving from debt to equity financing with privatisation will leave government worse off.

To assess the fiscal impact of privatisation Quiggin (2004) explains that this market risk premium is not relevant because it reflects the weakness in spreading risk by private firms rather than the social cost of risk.

Proponents of the private sector discount rate argue that this is appropriate for the valuation of assets because it incorporates the return as compensation for risk. Quiggin (1998a and 1998b) summarised three types of risk that public enterprises and private firms should be concerned about and argued that to evaluate the enterprise under continued public ownership these risks should not be taken into account.

The first of these is 'regulatory risk', which arises from changes in government policy. It is critical for firms in regulated, natural monopoly industries. Regulatory risk can be disregarded in the valuation of publicly owned enterprises because it is fully internalised.

The second is 'enterprise-specific risk', which is driven by factors unique to a given enterprise at a given point in time. These include the effects of managerial skills or demand fluctuations in markets. Enterprise-specific risk is uncorrelated with the risks facing firms in general or with fluctuations in the economy as a whole, therefore the aggregate of enterprise-specific risks is minimal. Privately owned enterprises also bear less enterprise-specific risk than publicly owned companies.

Finally, 'systematic risk' is the risk associated with aggregate output fluctuations. It is not diversifiable by market mechanisms such as portfolio diversification that are suitable only for private firms. Governments have a superior capacity to spread risk through the tax system, which provides a degree of insurance against systematic risk.

5.2 *Fiscal assessment of privatisation*

To assess the fiscal impact of privatisation of a publicly-owned enterprise, a valuation of the enterprise under continued public ownership prior to privatisation¹⁸ is required. If this value is smaller (larger) than the sale price realised through privatisation, then privatisation increases (decreases) public sector net worth. Hence privatisation is fiscally (is not) justified.

There is a large body of literature on the valuation of firms in private ownership. Damodaran (2001) provides a useful guide.

To value public enterprises there are some issues that should be addressed as follows.

5.2.1 Issues in asset valuation

To conduct a fiscal assessment of privatisation, asset valuation methods and choices of cash flow will be discussed.

¹⁸ Regardless of transactional methods of privatisation, the practical and unavoidable step prior to privatisation is to determine the value of the assets.

The most widely employed asset valuation approach is based on discounted cash flows.¹⁹ The discounted cash flow technique is the fundamental asset valuation method of modern finance (Megginson, 2005: 83). It involves a prediction of future stream of cash flow and determination of the present value of cash flow by discounting it back to today using an appropriate discount rate.

Choices for cash flows usually include earnings, dividends and measures of free cash flow. Given a projection of future cash flows, a risk-adjusted discount rate, r , can be applied to estimate a present value. In the simplest case, the relevant cash flows grows indefinitely at a constant rate, g . With the initial value of cash flow, c , the discounted cash flows is $\frac{c}{(g-r)}$.

In the more general case that firms go through a life cycle, either a more complex estimation (such as an S-shaped projection of current cash flows) or separate projection of costs and revenues to obtain relevant cash flows is recommended.

Another issue is the choice of cash flow for valuation. If value of equity is chosen, there is the difficulty of implementation as payments to equity take the form of dividends, and the firm's dividend policy changes over time.

The value of the firm is equal to equity plus debt, therefore it is frequently more satisfactory to estimate the value of the entire firm by the present value of earnings and subtract the value of debt to obtain the value of equity as a residual.

A difficulty with this approach occurs if debt levels vary over time. To illustrate how to handle this problem, it is useful to consider conditions under which multiple-based estimates will yield the same outcome whether they are based on dividends or on earnings.

¹⁹ There are four basic methods of valuing a nontraded company for sale: the P/E ratio method, the discounted cash flow method, the market entry method and the comparable-firm approach. Megginson (2005) provides a good summary on each method and its application with privatisation.

Assume that the firm operates with constant returns to scale and maintains a stable dividend policy and debt-equity ratio, and that the rate of interest on debt is constant. Then earnings, debt and interest payments will grow at the same rate of dividends. In this case the present value of dividends is equal to the present value of earnings less the present value of interest payments.

5.2.2 Issues in public sector

Although asset valuation issues are discussed, specific issues in valuation of public enterprises have to be addressed to take into account the special characteristics of public enterprises.

The first issue is the choice of discount rate. The private sector discount rate derived from the CAPM is not appropriate for valuation of public enterprises because it relies on strong assumptions about the efficiency of private capital markets.

Moreover the private sector discount rate incorporates a large market risk premium which is not relevant to the public sector because it reflects the weakness in spreading risk by private firms rather than the social cost of risk. Hence the private sector discount rate is higher than the social cost of capital. Grant and Quiggin (2003) examined this issue and conclude that the appropriate rate of discount for public enterprises is close to the real government bond rate.

The second issue is the choice of cash flow. As discussed in Section 4, the stream of forgone earning is the appropriate choice of cash flow to economically value public assets.

Another issue is that many public enterprises are monopolies which are regulated to restrict monopoly power and are required to pursue some mixture of social objectives at the expense of profit maximisation.

An issue which can be disregarded in valuation of public enterprises is the treatment of tax payments. Because public enterprises are owned by the same government that collects taxes,

the rate at which earnings are taxed is irrelevant. Finally, both taxes and post-tax earnings are received by the same entity.

5.2.3 Evaluation approach

To assess the fiscal impact of privatisation as a whole the central idea is whether the sale price that can be realised from privatisation is more (less) than the value of retaining the asset under public ownership, then the privatisation is (is not) justified.

The sale price is a lump sum and is predetermined by the government while the retention value depends on estimates of flows of future earnings²⁰ arising from continued ownership of the asset.

Comparison of 'sale price' and 'retention value' can be conducted in one of two ways: 'stock' and 'flow' concepts. First, the estimated flow of future earnings values can be converted to a lump sum using an appropriately chosen discount rate. This retention value will be compared with the sale price. Secondly the sale price can be converted to an income flow, for example, by assuming that sale proceeds are used to repay debt, then the income flow in terms of interest saving can be compared with the estimated flow of future earnings under continued ownership.

Present value calculations are more appropriate for this study than comparisons between flows of income and forgone earnings. They are more flexible because it is possible to consider earnings that vary over time rather than remaining constant or grow steadily. Moreover conversion of sale price to an income flow relies on the assumption that sale proceeds are used to repay debt which is not applicable to the case of EGAT and Thailand.

Another issue is that this study is conducted *ex ante* the actual privatisation of EGAT taken place. The performance of EGAT in the period leading up to privatisation, which was 2004,

will be assessed and this performance will be employed as a basis for estimating the earnings likely to be realised under continued public ownership under various assumptions. The present values of the flows of forgone earning (fiscal cost of privatisation) therefore suggest the minimum sale price that has to be realised to justify the privatisation of EGAT. Moreover it can be compared with the sale value of 25 per cent of registered capital which amounted to 60 billion baht from initial IPO of EGAT in 2005. The partial privatisation of EGAT brings the fiscal net benefit only when the realised sale price is higher than fiscal cost of privatisation or retention value.

6 Empirical results

In this section an enterprise-level fiscal assessment of the partial privatisation of EGAT will be conducted.

EGAT is responsible for electricity generation and transmission in Thailand. Separate financial and accounting data on EGAT's activities, that of generation and transmission, is not publicly available. According to the last ESI restructuring plan, proposed by Boston Consulting Group (2003), Thailand will adopt the ESB model in which EGAT will not be either horizontally or vertically separated. After privatisation, EGAT will still play the same role in the electricity generation and transmission business.

Partial privatisation of EGAT is anticipated to take place in 2005. The financial and accounting data of EGAT from annual reports in the year leading up to privatisation, 2004, will be employed for estimation of value of firms under continued public ownership.

The section adopts the framework for fiscal assessment of the privatisation of EGAT developed in Section 5.

²⁰ The flow of earning (pretax profit) consisting of dividend and retained earning represent the actual fiscal loss of privatisation of public enterprise to the economy.

Simulation of streams of forgone earnings, called pretax profit, under continued ownership are conducted under various assumptions. These streams of forgone earnings are converted into present value by real discount rate. The present value of forgone earnings, which is the fiscal cost of full privatisation of EGAT, can suggest the minimum sale price that EGAT should be sold in order to achieve the net fiscal benefit of privatisation.

6.1 Assumptions

To estimate the retention value of EGAT, the assumptions on annual variables are; that the inflation rate is 2.7 per cent (obtained from Bank of Thailand in 2004), depreciation rate is 3 per cent, and the dividend ratio is 30 per cent. Nominal interest rate or discount rate, proxied by the 15-year government bond rate, is 4.87 per cent (obtained from Thai Bond Dealing Centre on 12 April 2005). Thus the real discount rate is 2.17 per cent. These are the assumptions employed in all projections of the retention value of EGAT.

The projections of the retention value of EGAT varying by the real growth rate of operating revenues and operating expenses will then be presented. As shown in Table 4 in each projection, operating revenues and expenses grow at a different real annual rate until 2004 and stabilise thereafter.²¹ The flows of pretax profit obtained from subtracting interest from earning before interest and tax (EBIT) will be employed for estimation of retention values of EGAT.

In the first projection, it is assumed that the operating revenues and operating expenses grow at 5 per cent. This scenario is designed to cope with the normal situation where there is no dramatic increase in the operating revenues and expenses.

In the second projection, it is assumed that the operating revenues grow at 6 per cent whereas the operating expenses grow at 5 per cent. It is designed to represent the high-growth

situation. The rapid revenue growth will occur because with the new ESI model, ESB, EGAT plays a dominant role in electricity generation activity. As a natural monopolist in transmission activity, EGAT gains the competitive advantage and control over the other generating competitors. A situation exacerbated when the regulator chooses to adopt a regulatory regime in favour of EGAT, such as the light-handed regulatory policy. Under this assumption, EGAT's operating revenues grows at a faster rate than operating expenses.

In the third projection, it is assumed that the operating revenues grow at 4 per cent while the operating expenses grow at 5 per cent. This scenario represents the situation when the regulator may make an unfavourable decision to EGAT, such as the adoption of the ESI competitive model in which the competitive market is opened up for new entry and fair market rules are applied and allowing low-cost access to transmission systems, which results in a decrease in market share of EGAT and eventually results in a slow growth of revenue for EGAT. Moreover the heavy-handed regulatory regime can reduce the revenue-making potential for EGAT.

It should be noted that the real growth rates of expenses in the high and low-growth situation are assumed to be the same as that in the normal-growth situation because the process of corporatisation is too rapid for EGAT to improve efficiency, which results in reduction in operating expenses, before privatisation. Moreover after partial privatisation there is no change of management and hence the obvious efficiency improvement is unlikely to happen.

6.2 *Projections and results of retention values of EGAT*

The results of three scenarios are shown as shown in Table 5, 6 and 7 respectively.

Table 5, 6 and 7 show the projected operating revenues at 5, 6 and 4 per cent of real growth rate under normal, high and low growth rate scenarios respectively, whereas the projected

²¹ Owing to EGAT's competitive advantages and barriers to entry such as the huge capital requirements into ESI the operating revenues and expenses of EGAT therefore are assumed to grow continuously for 10 years before

expenses grow at the same rate, 5 per cent. The pretax profits are split into dividends and retained earnings. To consider the retention values of EGAT, the flow of forgone pretax profits, including dividends and retained earnings will be assessed. The higher the forgone pretax profits, the higher retention values of EGAT are.

Under the normal-growth scenario the forgone pretax profits are increasing as time goes by, however the forgone profits are still much lower than profits under the high-growth rate situation. In 2014, the result of the first scenario in Table 5 shows that the pretax profit is 45.29 billion baht which is lower than the pretax profit of 87.55 billion baht under the second projection in Table 6.

Under the low growth rate projection, where it is assumed that the regulator may make a decision unfavorable to EGAT, the market share of EGAT decreases and the operating revenues are growing at a lower rate than operating expenses. The results show that the forgone pretax profit is decreasing continuously. In 2013, EGAT will receive a pretax profit of 6.37 billion baht as shown in Table 7.

As shown in Table 8 with the bond rate as the discount rate at 4.87 per cent the estimate for the retention value of EGAT under continued public ownership in the normal-growth projection is 2,026.6 billion baht. Under high-growth scenario, the value of EGAT in public ownership rises tremendously to 3,797.9 billion baht. In the least favourable low-growth scenario, EGAT suffers a substantial loss of market share and profitability as a result of competition. The value of EGAT reduces dramatically to 391.5 billion baht.

These retention values illustrate the minimum sale price of EGAT, if EGAT is ‘fully privatised’, in order that the public sector net worth does not change. Any sale price realised that is lower than these values results in the decrease in public sector net worth and

subsequently the net fiscal loss of privatisation. This provides evidence that the government should not sell EGAT.

It can be noted that the merit of privatising EGAT depends on the level of the sale price; the regulatory policy; and on how the ESI is restructured, along with whether EGAT can retain its market share after ESI restructuring and deregulation.

As 'partial privatisation' of EGAT is proposed, with the bond rate as the discount rate at 4.87 per cent, the asset values of EGAT, if EGAT is partially privatised by 25 per cent under three scenarios, are shown in Table 8. The government intends floating 25 per cent of EGAT late in 2005. The price is set at 10 baht and the float will raise 60 billion baht. The fiscal net losses from partial privatisation are estimated at 446.7, 889.5 and 37.8 billion baht under normal, high and low-growth scenarios, respectively. It is obvious that the partial sale of EGAT will reduce the net worth of the public sector.

It should be noted that the benefit from partial privatisation is unlikely to happen. The rationale of privatisation is that the new private owners of an enterprise can introduce substantial efficiency improvements. In the case of partial privatisation, there is no change of management and hence no possibility of obvious efficiency improvement beyond those that would have taken place. One way of selling the assets if it is believed that equity markets are too thin to absorb the entire assets of EGAT in one go is to commit in advance to a sale staged over several years (Quiggin 1996).

Moreover it is a common outcome in share issue privatisation that the enterprise is sold at a price below the retention value, particularly when public floats have been undertaken in a series of tranches. The initial tranche has often been underpriced owing to the political incentive to sell them fast and favour underpricing (Megginson 2005). Underpricing is not a surprising outcome particularly where privatisation is a controversial policy.

The analysis is repeated with the other discount rates to evaluate how discount rates affect the retention values. The nominal discount rate at 7 per cent which is often employed for evaluation of public investment and at 15 per cent which is often used for private IPO are assumed for further estimation of retention values of EGAT. As shown in Table 8 the higher discount rate results in the lower retention values in all of scenarios. Hence it is obvious that using the incorrect and overestimated discount rates to evaluate public enterprise can tremendously reduce the actual value of EGAT and underestimate the true fiscal cost of either whole or partial privatisation. These discount rates are often employed by those who support privatisation in order that the enterprise is undervalued and sold fast.

7 Conclusion

This study conducted fiscal analyses of partial privatisation of EGAT employing a bottom-up valuation approach taking into account characteristics of public enterprises, ESI structure and regulatory regimes.

Evidence from comparison of sale price that can be realised from partial privatisation and retention values under continued public ownership shows that for EGAT the partial privatisation is fiscally unjustified. Only in cases where after privatisation and ESI restructuring, competition and deregulation is introduced into the electricity market to hinder the exploitation of the dominant power of EGAT, the net fiscal loss of partial privatisation is minimised. The sale price of partial privatisation of EGAT is tremendously undervalued. This phenomenon often happens when the government faces protest against privatisation and controversy over the merit of privatisation. The government wants to sell the public enterprises in the first tranche fast and hence sets the price for IPO a lot lower than its true value. Evidently the process of corporatisation and partial privatisation of EGAT is aimed to be achieved quickly this year without careful establishment of an effective regulatory body and regime. The sale price of EGAT may be higher if EGAT was corporatised several years

prior to privatisation because the corporatised EGAT can improve efficiency and reduce costs. When the more efficient corporatised EGAT is partially privatised, it would result in a higher sale price. Moreover the efficiency after privatisation will improve further if the regulatory body and regime are carefully and effectively established before privatisation.

With a quick process of privatisation the expected improvements in efficiency after privatisation are negligible or almost zero, therefore privatisation without industry restructuring and regulatory reform is unlikely to be beneficial. In addition, to ensure the net fiscal benefit of privatisation, the sale price of EGAT has to be determined to be sufficiently high.

Based on an analysis of the fiscal assessment for all of the profit-making SOEs in ESI, it can be concluded that privatisation alone is not beneficial in terms of fiscal net gain without appropriate ESI restructuring and deregulation in the electricity market. This needs to be accompanied by high-powered regulatory reform to enhance large efficiency improvements for regulated monopolies.

REFERENCES

- Abelson, P., 1987. "Introduction". In P. Abelson, ed. *Privatisation: An Australian Perspective*. Sydney: Australian Professional Publications: 1–9.
- Bacon, R.W. and Besant-Jones, J., 2001. "Global electric power reform, privatization and liberalization of the electric power industry in developing countries". *Annual Reviews of Energy and the Environment*. Vol.26 : 331–59.
- Boston Consulting Group, 2003. *Strategies for the Development of Thailand's Energy Sector and the Power Sector Efficiency Improvement Program*. Ministry of Energy, Bangkok (unpublished).
- Chirarattananon, S. and Nirukkanaporn, S., forthcoming. "Deregulation of ESI and Privatization of State Electric Utilities in Thailand". *Energy Policy*.
- Cifuentes, M.C., 1993. *The Fiscal Impact of Privatization in Chile:1985-1990*. Center of Public Studies No 51.
- Damodaran, A., 2001. *Corporate Finance: Theory and Practice*. Second Edition, New York: John Wiley & Sons.
- Domberger, S. and Piggott, J., 1986. "Privatization policies and public enterprise: A survey". *Economic Record*. Vol.62 : 145–62.
- Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT), *Annual report* (Various issues).
- Grant, S. and Quiggin, J. 2003. "Public investment and the risk premium for equity". *Economica*. Vol.70 : 1–18.
- Greacen, C.S. and Greacen, C., 2004. "Thailand's Electricity Reforms: Privatization of Benefits and Socialization of Costs and Risks". *Pacific Affair*. Vol.77 : 517–41.
- Harris, M. and Lye, J.N., 2001. "The fiscal consequences of privatisation: Australian evidence on privatisation by public share float". *International Review of Applied Economics*. Vol.15 : 305–21.
- Heller, P.S. and Schiller, C., 1989. "The fiscal impact of privatization, with some examples from Arab countries". *World Development*. Vol.17 : 757–67.
- International Energy Agency, 1999. *Electricity Market Reform*. Paris:OECD/IEA.
- Kay, J.A. and Thompson, D.J., 1986. "Privatisation: A policy in search of a rationale". *Economic Journal*. Vol.96 : 18–32.
- King, S., 1992. "What is privatisation?". *Economic Papers*. Vol.11 : 57–64.
- López-Calva, L.F., 1998. *On Privatization Methods*, Development Discussion Paper No. 665, Central America Project Series, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Lovei, L., 2000. *The single-buyer model: A dangerous path toward competitive electricity markets*, Viewpoint 225, The World Bank, Washington DC.

- Mansoor, A., 1998. "The fiscal impact of privatisation". In P. Cook and C. Kirkpatrick, eds. *Privatisation in Less Developed Countries*. London: Harvester Wheatsheaf : 180–94.
- Meggison, W.L., 2005. *The Financial Economics of Privatization*. New York: Oxford University Press.
- Meggison, W.L. and Netter, J.M., 2001. "From state to market: A survey of empirical studies on privatization". *Journal of Economic Literature*. Vol.39 : 321–89.
- Mehra, R. and Prescott, E.C., 1985. "The equity premium: A puzzle". *Journal of Monetary Economics*. Vol.15: 145–61.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development), 2003. *Privatising Stat-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, France:OECD.
- Office of State Enterprise and Government Securities, 2000. *State Enterprise Sector Reform and Privatisation in Thailand*. http://www.privatisation.go.th/data/dat_index2.htm. (accessed January 10, 2000).
- Pinheiro, A.C. and Schneider, B.R., 1995. "The fiscal impact of privatisation in Latin America". *The Journal of Development Studies*. Vol. 31 : 751–76.
- Quiggin, J., 1995. "Does privatisation pay?". *Australian Economic Review*. Vol.110: 23–42.
- Quiggin, J. 1996. *The Partial Privatisation of Telstra: an Assessment*. <http://ecocomm.anu.edu.au/quiggin/Submissions/Telstra96.html>. (accessed October 2, 2000).
- Quiggin, J., 1998a. *Options for Privatisation of the HEC: An Economic Assessment*. <http://ecocomm.anu.edu.au/quiggin/Submissions/HEC98.html>. (accessed October 2, 2000).
- Quiggin, J., 1998b. *The Proposed Privatisation of Telstra: An Assessment*. <http://ecocomm.anu.edu.au/quiggin/Submissions/Telstra98.html>. (accessed October 2, 2000).
- Quiggin, J., 2003. "Privatisation". In I. McAllister, S. Dowrick and R. Hassan, eds. *Cambridge Handbook of the Social Sciences in Australia*. Melbourne:Cambridge University Press : 17–30.
- Quiggin, J., 2004. "Electricity privatisation in Victoria: Fiscal and economic impacts". In G. Hodge, V. Sands, D. Hayward and D. Scott, eds. *Power Progress: An Audit of Australia's Electricity Reform Experiment*. Melbourne: Australian Scholarly Publishing Pty. Ltd. : 109–23.
- Sirasoonporn, P., 2004. *Privatisation, Restructuring and Regulation: Electricity Supply Industry in Thailand*, PhD Thesis, Australian National University. (Unpubl.)
- Vickers, J. and Yarrow, G., 1991. "Economic perspectives on privatization". *The Journal of Economic Perspectives*. Vol.5: 111–32.
- Walker, B., 1994. "Privatisation: a re-assessment". *Journal of Australian Political Economy*. Vol.34: 27–52.

Walker, B. and Walker, B.C., 2000. *Privatisation Sell Off or Sell Out: The Australian Experience*. Sydney: ABC Books.

TABLE

FISCAL ASSESSMENT OF ELECTRICITY PRIVATISAION IN THAILAND

Puree Sirasoonporn

Faculty of Economics

Thammasat University

Table 1 Chronology of electricity supply industry restructuring and privatisation plans in Thailand

ESI Model	Year	Agencies
Price-based power pool	2000	Conducted by Arther Andersen Co. Ltd. With National Economic Research Associates, Barker Dunn & Rossi, Cameron McKenna and Presko Shanwick Commissioned by National Energy Planning Office (NEPO)
New Electricity Supply Arrangement	2002	Proposed by Energy Policy and Planning Office (EPPO)
Multiple buyers/Multiple sellers – Partial liberalisation model	2002	Proposed by EGAT
Cost-based power pool	2002	Conducted by Kema Consultants and Siam Commercial Bank Commissioned by EGAT
Transitional model to Net pool	2002	Conducted by Asian Institute of Technology (AIT) Commissioned by EGAT
Electricity Relation Committee's model	2002	Conducted by Electricity Relation Committee Commissioned by EGAT
Enhanced single buyer	2003	Conducted by Boston Consulting Group Commissioned by Ministry of Energy

Source: Sirasontorn (2004), Chirarattananon and Nirukkanaporn (forthcoming)

Table 2 Comparison of characteristics of the current electricity supply industry model in Thailand and the enhanced single buyer model

Characteristics	Current model	Enhanced single buyer model
Market model	Single buyer	Single buyer
Asset ownership	No asset ownership unbundling of EGAT's generation and transmission	Account unbundling of EGAT's generation and transmission
New capacity allocation	Competitive bidding; EPPO/NEPC specifies eligible bidders	New Capacity allocated through process determined by regulator
System operator	Embedded within transmission	Ring fenced within transmission
End user choice	No choice	Retain promotion of SPP and create new opportunities for captive power
Tariff	Regulated based on CPI-X	Regulated based on CPI-X and other efficiency drivers
Third party access	No third party access	SPP and captive power
Regulator involvement	No formal regulator-EPPO and NEPC perform policy setting and key regulatory functions	Strong regulator under Ministry of Energy (Ministerial agency); policy setting by Ministry of Energy

Table 3 Financial indicators of the Electricity Generating Authority of Thailand (billion baht)

At September 30:	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Assets	148.18	316.06	358.45	396.36	434.11	409.33	382.09	375	374.89
Liabilities	93.57	206.64	230.63	278.7	311.79	275.23	236	209.6	191.21
Equity	54.61	109.42	127.81	117.66	122.32	134.1	146.08	165.38	183.68
Operating revenue ^a	49.3	125.38	146.57	134.34	160.99	185.07	207.1	230.4	254.18
Operating expenses ^b	32.01	100.58	115.01	108.62	131.91	168.38	178.9	199.9	244.45
Operating income ^c	17.28	24.79	31.56	25.72	29.08	16.69	28.2	30.5	9.73
Net income	12.39	12.83	20.31	-24.26	20.18	14.27	27.35	30	28.2
Financial ratios ^c									
Return on assets (per cent)	8.36	4.06	5.67	-6.12	4.65	3.49	7.16	8	7.52
Return on equity (per cent)	22.68	11.72	15.89	-20.62	16.49	10.64	18.72	18.14	15.35
Debt equity ratio (time)	1.71	1.89	1.8	2.37	2.55	2.05	1.62	1.27	1.04

^aElectricity sales or operating revenue after deducting the promotion of exports, industrial estate discount, natural disaster discount and social contributions

^bExcludes losses/(gains) from foreign exchange

^cAuthor's calculation

Source: Electricity Generating Authority of Thailand annual reports

Table 4 Description of various projections of retention value of EGAT

Projection		Scenario	Real growth rate (per cent)	
			Operating revenue	Operating expense
1	Normal-growth situation	Current situation	5	5
2	High-growth situation	EGAT plays dominant role in the generation activity and is monopolist in the transmission activity ie ESB model; and regulatory regime is in favour of EGAT eg. light-handed regulatory policy	6	5
3	Low-growth situation	Adoption of ESI competitive model reduces EGAT market share; regulator's decisions is unfavorable to EGAT such as allowing low-cost access to transmission systems; and regulatory regime is against EGAT status eg. heavy-handed regulatory policy	4	5

Table 5 Projection of EGAT earning: normal-growth situation (billion baht)

Year ^a	Revenue ^b	Expense ^c	EBIT ^d	Interest	Pretax Profit	Dividend	Retained earnings
2005	266.89	220.61	35.04	9.31	25.73	7.72	18.01
2006	280.23	231.64	36.79	9.35	27.44	8.23	19.21
2007	294.25	243.22	38.63	9.37	29.26	8.78	20.48
2008	308.96	255.38	40.56	9.38	31.18	9.35	21.83
2009	324.41	268.15	42.59	9.37	33.21	9.96	23.25
2010	340.63	281.55	44.72	9.35	35.37	10.61	24.76
2011	357.66	295.63	46.95	9.31	37.64	11.29	26.35
2012	375.54	310.41	49.30	9.25	40.05	12.02	28.04
2013	394.32	325.93	51.77	9.17	42.6	12.78	29.82
2014	414.03	342.23	54.35	9.07	45.29	13.59	31.7
Post 2014	414.03	342.23	54.35	9.07	45.29	13.59	31.7

^a Year ended September 30

^b Operating Revenue

^c Operating Expense excluding depreciation, interest and abnormal

^d Earning before Interest and Tax

Table 6 Projection of EGAT earning: high-growth situation (billion baht)

Year ^a	Revenue ^b	Expense ^c	EBIT ^d	Interest	Pretax Profit	Dividend	Retained earnings
2005	269.43	220.61	37.58	9.31	28.27	8.48	19.79
2006	285.6	231.64	42.04	9.44	32.6	9.78	22.82
2007	302.73	243.22	46.88	9.49	37.39	11.22	26.17
2008	320.9	255.38	52.12	9.45	42.67	12.8	29.87
2009	340.15	268.15	57.8	9.3	48.51	14.55	33.95
2010	360.56	281.55	63.95	9.03	54.93	16.48	38.45
2011	382.19	295.63	70.61	8.62	61.98	18.6	43.39
2012	405.12	310.41	77.80	8.06	69.74	20.92	48.82
2013	429.43	325.93	85.57	7.33	78.24	23.47	54.77
2014	455.2	342.23	93.97	6.41	87.55	26.27	61.29
Post 2014	455.2	342.23	93.97	6.41	87.55	26.27	61.29

^a Year ended September 30^b Operating Revenue^c Operating Expense excluding depreciation, interest and abnormal^d Earning before Interest and Tax**Table 7 Projection of EGAT earning: low-growth situation (billion baht)**

Year ^a	Revenue ^b	Expense ^c	EBIT ^d	Interest	Pretax Profit	Dividend	Retained earnings
2005	264.35	220.61	32.5	9.31	23.18	6.96	16.23
2006	274.92	231.64	31.59	9.25	22.34	6.70	15.64
2007	285.92	243.22	30.54	9.25	21.29	6.39	14.9
2008	297.35	255.38	29.33	9.31	20.01	6	14.01
2009	309.25	268.15	27.95	9.45	18.49	5.55	12.94
2010	321.62	281.55	26.38	9.68	16.7	5.01	11.69
2011	334.48	295.63	24.62	10.00	14.62	4.39	10.24
2012	347.86	310.41	22.65	10.42	12.23	3.67	8.56
2013	361.78	325.93	20.45	10.97	9.49	2.85	6.64
2014	376.25	342.23	18.01	11.64	6.37	1.91	4.46
Post 2014	376.25	342.23	18.01	11.64	6.37	1.91	4.46

^a Year ended September 30^b Operating Revenue^c Operating Expense excluding depreciation, interest and abnormal^d Earning before Interest and Tax

Table 8 Retention values of EGAT (billion baht)

Projection	Nominal discount rate = 4.87%		Nominal discount rate = 7%		Nominal discount rate = 15%	
	100% ^a	25% ^b	100%	25%	100%	25%
Normal-growth situation	2,026.6	506.7	993	248.25	312.52	78.13
High-growth situation	3,797.9	949.5	1,808.9	452.23	519.44	129.86
Low-growth situation	391.5	97.8	238.11	59.53	119.55	29.89

^aThe full retention values of EGAT

^bTwenty-five per cent of retention values of EGAT

The Role of Financial Liberalization in Growth:

A Case of 4-ASEAN Economies

Wisit Chaisrisawatsuk^{*}
Santi Chaisrisawatsuk^{*}

Abstract

The aim of this paper is to analyze the positive/negative effects of financial liberalization, through exchange rate variation, on growth. This paper focuses on ASEAN 4 countries, and studies the relationship of exchange rate variation with financial depth, saving rate and capital to GDP ratio which have a positive effect on growth. The results show that the country with better financial system has more positive or less negative effect.

^{*} The School of Development Economics, National Institute of Development Administration, Serithai Rd., Bangkok, Bangkok, 10240 Thailand. E-mail: minkwc@yahoo.com

^{*} The School of Development Economics, National Institute of Development Administration, Serithai Rd., Bangkok, Bangkok, 10240 Thailand. E-mail: santi_nida@yahoo.com.

Introduction

In most developing economies, capital is a scarce resource and an important fuel for economic growth. Accumulation of capital is proved in growth literatures that it is a necessary condition for economic improvement. Recent development in several developing economies indicated that domestic acquisition of capital through saving is not sufficient to move an economy in a faster pace. Capital liberalization has become such a key element in the modern successful economic development in several developing economies particularly in East Asia. Furthermore, the growth effects of international financial liberalization and integration have become a major concern in international economics literatures. In spite of substantial research efforts, it is fair to say that a consensus remains to be reached (see e.g. the surveys by Eichengreen, 2001, Ateta et al., 2001, and Edison et al., 2002a).

Historical evidences experienced by countries and the related literatures have shown both the positive and negative growth effects of financial liberalization. The three major arguments in favor of financial liberalization are more efficiency allocation of capital, better risk management through diversification and availability of capital from abroad, and lower cost of capital. On the negative side, it was argued that financial liberalization, most of the time, create greater variations in exchange rate, which could lead to greater financial instability. Moreover, from the authority standpoint, implementing economic policy can be more costly and, in some cases, monetary policy can be less effective.

This leads to several questions related to financial liberalization in developing countries:

1. Will financial liberalization lead to exchange rate stability?
2. The readiness of developing economies to cope with external pressures, ability to manage financial risk particularly exchange rate risk and the availability of (international) financial instruments as well as efficiency financial system (or market).
3. What factors determine the success of financial liberalization in a developing economy?
4. Does it necessary that greater variation in exchange rate bring more harms than goods?

Just to mention a few. The scope of this paper is to aim at the last question particularly.

The financial liberalization in Latin America (Argentina, Chile and Uruguay) in the 1970s and early 1980s ended as disastrous failures: widespread bankruptcies, rising unemployment, high inflation, and the re-imposition of financial repression. Some economists claim that this occurred because no attention was paid to the correct order of liberalization¹. That is, before adoption of broad-based liberalization measures (of the banking system and foreign exchange and trade regimes), it is necessary to improve the macroeconomic background. Particularly, the country should reduce or eliminate the government budget deficit and reduce inflationary expectation. Villanueva and Mirakhor (1990) examined the financial liberalization programs² of two groups of countries: the “rapid liberalizes” (Argentina, Chile, Malaysia, Philippines, Turkey, and Uruguay) and the “gradual liberalizes” (Indonesia, South Korea, Singapore, Sri Lanka, and Taiwan). They found that one reason for the relative success of the second group was that they first provided a relatively stable macroeconomic environment. For example, they have manageable budget deficits and slower rate of money growth before reduce the degree of interest rate management and credit rationing.

Rodrik (1998) found no effect of liberalized capital accounts either on the per capita GDP growth rate or the investment to GDP ratio. However, by using different indicator of capital account liberalization and different econometric techniques, both Quinn (1997) and Edwards (2001) found positive growth effects. Edwards concluded that a certain level of economic development must be reached before an open capital account has positive growth effects. Arteta et al. (2001) claimed that the different results between Rodrik (1998) and Edward (2001) are due to the use of different indicators of capital account liberalization. Rodrik used the IMF binary indicator but Edward used a multi-level index of Quinn (1997). Edison et al. (2002b) employed a

¹ The order of liberalization should be as following:

Reduce fiscal deficit → financial liberalization trade reform → reform exchange rate → reform capital account.

² Financial liberalization included interest rate and credit rationing policies, supervision of banking system and banking regulation.

wide variety of indicators of international financial liberalization and integration and found that there is no effect of financial liberalization on economic growth. Moreover, Vlachos and Waldenstrom (2002) used both the methodology and the basic data employed by Rajan and Zingales to investigate the effects of capital liberalization on growth. They found that the liberalization does increase the growth rate of both production and firm creation giving the condition that the countries have reached a relatively high level of financial development.

There is another group of literatures focused on the growth effects of equity market liberalization, Henry (2000a, b) carefully classified the economic reforms in 11 developing countries then studied the effects of those reforms. He found that stock prices and investment only temporarily increased following stock market liberalization. Chari and Henry (2001) applied firm level evidence and found that firm capital stocks increase after liberalization. Nevertheless, they cannot ensure whether the increase in capital stock is due to a lower cost of capital. Using a different methodology to classify liberalization events, Bekaert et al. (2001) found that equity market liberalization lead to an increase in annual real economic growth by one percent over a five-year period and hence, the liberalization effect is not permanent.

As suggested by the previous literatures and evidences in Latin America, we can possibly conclude that the financial liberalization has both negative and positive effects on growth. The sum of both effects could be negative and positive depends on the economic conditions in each country. Therefore, the aim of this paper is to analyze the positive/negative effects of financial liberalization, through exchange rate variation, on growth so that policymakers can use as a guideline to determine the appropriate degree of financial liberalization in their country at each stage of economic development. Greater financial depth measured by the M2 to GDP ratio and a higher saving rate lead to faster economic growth. The capital-output ratio, on the other hand, should be lower so that to stimulate growth in the economy. Financial liberalization internationally usually creates more variation in exchange rate. However, with a well-developed financial system, efficient forward and future markets, the negative effects can be reduced. In order to investigate such effects of exchange rate variation, we shall try to estimate the relationship among financial depth, saving-output ratio, capital-output ratio, and the volatility of exchange rate. In

this study, we consider four ASEAN economies: Indonesia, Malaysia, Singapore, and Thailand, which are separated by the levels of financial development in order to examine the different degree of negative effects under several financial conditions.

The paper is divided into five sections. First is introduction. The second section explains how financial liberalization affects economic growth through the volatility of exchange rate from the theoretical aspect. In the third section, the time series model employed in the study is discussed in more details. The results are presented and analyzed in the following section. Finally, conclusion is provided in the last section.

The negative effects of financial liberalization on growth

Hollwood and MacDonald (1994) employed the data of 80 developing countries from the World Bank to investigate the relationship of growth with financial depth (the M2-GDP ratio), high saving rate (Gross national saving/ GDP), and lower capital-output ratio. According to Hallwood and MacDonald, a high level of economic growth in developing countries is associated with greater financial depth, high saving rate, and lower capital-output ratio.

Financial depth, saving and growth in developing countries, 1965-87

Country group by GDP growth rate ^a	M2/GDP	Gross national Saving/GDP	ICOR Capital/GDP
High ^b	43 ^e	28	3.8
Medium ^c	31	18.5	4.24
Low ^d	24	19	9.9

^a High, medium, low ranked respectively as over 7 per cent, 3-7 per cent and less than 3 per cent per annum.

^b Seven countries.

^c 51 countries.

^d 72 countries.

^e 1977-87.

Data are weighted averages multiplied by 100 and are based on a sample of 80 developing countries. M2 is currency in circulation plus demand, time and saving deposits at banks. Investment is gross domestic investment.

Source: Hollwood and MacDonald (1994).

Hallwood and MacDonald (1994) claimed that there are three types of regulations affecting on the financial depth, saving rate and capital efficiency: low interest rate (ceiling deposit interest rate), segmented capital market, and extraordinarily high reserve ratios imposed on banks.

Interest rate ceilings create distortion in an economy as low deposit rate of interest discourage saving and divert saving into unproductive sectors such as real estate, foreign exchange, and stock market speculations which in turn generate inflationary bubble. As more money taken out of the banking system, it will reduce the financial depth. Liberalizing the financial system by removing the interest rate ceiling would increase the financial depth as well as generate a higher rate of saving and thus, leads to an increase in growth rate.

However, recent financial liberalization in several countries is not limited to the domestic level. In fact, it has been extended toward international level. The main argument for international liberalization is for country to be more efficiently allocation of resources and lower the cost of capital. This implies that the exchange rate system and capital account have to be reformed. Generally, the higher the degree of financial liberalization is often resulted in more exchange rate volatility which increases banks' operating costs. If banks still want to keep the same level of profit, as their costs of capital increase, they have to reduce cost by decreasing the deposit interest rate. With the same logical reason mentioned above, the lower deposit rate would lead to a decrease in both financial depth and saving rate³. Moreover, the higher risk in exchange rate put an upward pressure on the cost of capital because of the higher cost of borrowing abroad. The economy is forced to substitute other factors of production for capital, resources are misallocated, and inefficient utilization of capital. Therefore, the impact of exchange rate volatility is usually accompanied by a high capital-GDP ratio.

Segmentation of capital markets is partly due to governmental efforts to cope with the high loan rates charged by banks. This is done by establishing public sector

³ As the return to the saving in financial sector decrease, households will change the saving's behavior (the saving rate decrease) and the money go to the financial system in reduced.

development banks designed to give low cost loans to favored enterprises. But loans are often not allocated efficiently. Moreover, as loan rates charged by development banks are below market rate, the subsidization of capital costs may lead to unduly high capital-GDP ratio. To liberalize financial system at domestic level, the negative impact of segmentation of capital markets can be diminished.

Since the volatility of exchange rate, created by financial liberalization at the international level, increases the risk of firms with foreign transaction, the cost of lending is higher for those firms. Therefore, the allocation of capital may not be efficient especially when the forward or future foreign exchange market is not well-developed. As the result, the higher capital-GDP ratio is associated with greater exchange rate variation.

High bank reserve ratios reduce the efficiency of financial intermediaries. Reserve ratios act as a tax on banks, diverting funds from commercial loans to central bank and to the financing of the government's budget deficit⁴. As the result, the financial depth decreases. Therefore, the reduction in reserve requirement will increase the M2-GDP ratio. However, banks have to make more reserve to protect them from the changing of exchange rate.

Moreover, there are some other ideas on how volatility of exchange rate affects M2, saving and capital. First, the risk in changing of exchange rate reduce the return for foreign saving since the return for foreigner who save or invest in home country would be decrease if the home country's currency depreciate. Therefore, if the country has a lot volatility of exchange rate will cause the foreign investor not to invest or save in the country to avoid the risk of exchange rate which leads to a decrease in Gross national saving –GDP ratio. Second, the direct effect that the exchange rate volatility increases the cost of capital should not be forgotten⁵. This will lead to an inefficiency of capital (the capital-GDP ratio increase).

⁴ Financing the budget deficit is the main reason for imposing the high reserve in the first place.

⁵ Mostly, this effect is forgotten because the financial liberalization helps to reduce the cost of capital.

In sum, the higher degree of financial liberalization will lead to the more variability of exchange rate. This factor may increase the cost of capital, which will affect the interest rate and the efficiency of banking system, i.e., changes in financial depth (M2-GDP ratio), saving rate (gross saving-GDP ratio), and the capital utilization rate (capital-GDP ratio). Therefore, it is important to study the relationship between exchange rate volatility and those ratios.

Data and Methodology

In order to address the effects of financial liberalization through exchange rate variation on growth for the four ASEAN countries: Indonesia, Malaysia, Singapore, and Thailand. The variables employed in this paper for each of the countries are exchange rate, money (M2), gross national income, consumption, gross fixed capital, and gross domestic product. All the data are annually from 1970 to 2002. There are two reasons for using the annual data. First, the exchange rate of ASEAN countries in the past did not move much, due to the implementation of fixed or pegging exchange rate system, and we need some variation of it. The annual data can show the higher variation than the quarterly or monthly data. Second, the gross domestic product reported in annual data is more reliable and accurate than the one reported in higher frequency. All data are obtained from the International Financial Statistics annual report (IFS) various issues.

The paper intends to illustrate the response of the M2-GDP ratio, the gross saving-GDP ratio, and the capital-GDP ratio to the volatility of exchange rate. Unfortunately, we could not find the gross national saving and the total capital data for each of the countries. Since the major purpose of adding the capital-GDP ratio to the analysis is to understand the impact of exchange rate volatility on how efficient capital is utilized, the gross fixed capital data, which are available for all four countries, are used in place of the total capital. The gross national saving is calculated by subtracting consumption from the gross national income. The volatility of exchange rate is calculated by using the autoregressive model, which will be mentioned later in more details.

Exchange rate variation is obtained by assuming that exchange rates follow autoregressive order one, AR(1), process

$$EX_t = \rho EX_{t-1} + \varepsilon_t$$

EX_t and EX_{t-1} denote the exchange rate in period t and $t-1$ respectively. The index for exchange rate volatility derived from the standard errors of the AR(1) process. Then, the index is used in the vector autoregressive model (VAR) to demonstrate the impact of exchange rate volatility on money velocity, saving-GDP ratio and capital-GDP ratio for the four ASEAN countries: Indonesia, Malaysia, Singapore, and Thailand. And finally, the impulse response functions are estimated in order to analyze the response to shocks in exchange rate.

All four variables in the VAR model are first tested for stationary. By testing for unit root (Augmented Dickey-Fuller test: ADF test, and the Phillip-Perron test: PP test), we found that the M2-GDP ratio, saving-GDP ratio, and capital-GDP ratio in each country are integrated of order one, $I(1)$, variable while the exchange rate volatility variables are stationary variables, i.e., $I(0)$. Thus, all the variables that are $I(1)$ will enter the VAR model as the first-difference. The “standard” form of the multivariate VAR models for each country can be written as following:

$$X_t = A_0 + A_1 X_{t-1} + A_2 X_{t-2} + \dots + A_p X_{t-p} + e_t$$

where X_t = a (4×1) vector consist of each of the four variables included in the VAR;
the variation of exchange rate, M2-GDP ratio, saving-GDP ratio, and
capital-GDP ratio.

A_0 = a (4×1) vector of intercept terms

A_i = (4×4) matrices of coefficients

e_t = a (4×1) vector of error terms.

The optimal lag length, p , is determined by the AIC and SBC statistics. We found that the VAR models for each of the countries all have the optimal lag length equal to one.

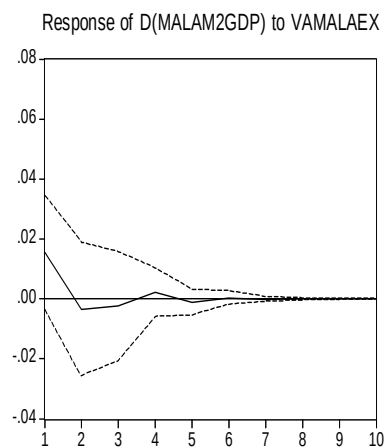
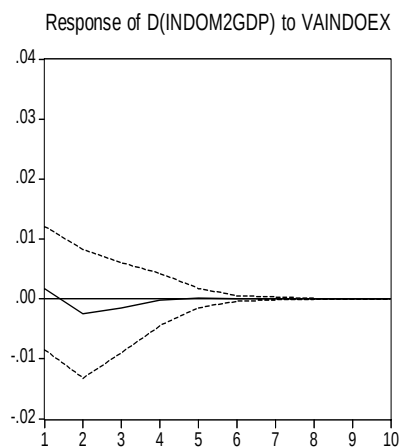
The Results

We are expected to see the negative effect of the volatility of exchange rate, which are: a higher exchange rate variation is associated with lower M2-GDP and saving-GDP ratios but greater capital-GDP ratio. Surprisingly, the results are opposite from what we expected. The results obtained suggest that the volatility of exchange rate should have both negative and positive effects on those ratios. Furthermore, the sizes of the effects depend on the economic as well as financial conditions of the country.

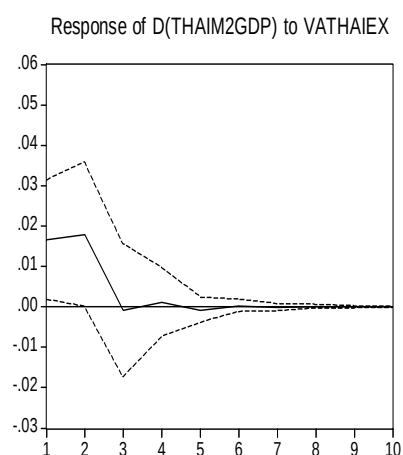
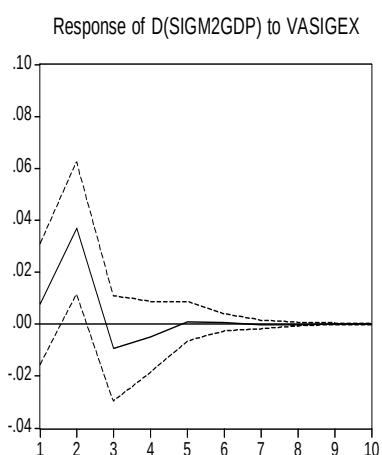
First, let look at the result of financial depth. For Indonesia, the impulse response function indicates that once shock of the volatility of exchange rate increases by one strand error, the Indonesia financial depth ratio increase in the first period, decrease in the second and third period, and then the effect disappeared. The values of the impact are 0.0017, -0.0025, and -0.0015 respectively. The aggregate impact of exchange rate volatility on M2-GDP ratio is about -0.0023. The effect of exchange rate volatility on financial depth in Malaysia has the same pattern as the case of Indonesia that is increase in the first period (0.016) and decrease in the second and third period (-0.0034, -0.0024), but the aggregate effect is positive (0.0095). For Singapore and Thailand, the pattern of the effect is the same. The M2-GDP ratio responses to an increasing of exchange volatility by increase in the first two periods and decrease in the third period (for Singapore, there is still a small decreasing in the fourth period). The magnitudes of the effect (Singapore : Thailand) are 0.0078 : 0.0166 in the first, 0.037 : 0.0179 in the second and -0.0093 : -0.0008 in the third period. The aggregate impacts in case of Singapore and Thailand are 0.0355 and 0.0337 respectively.

The Response of Financial Depth to Exchange Rate Volatility

Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E. Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E. Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



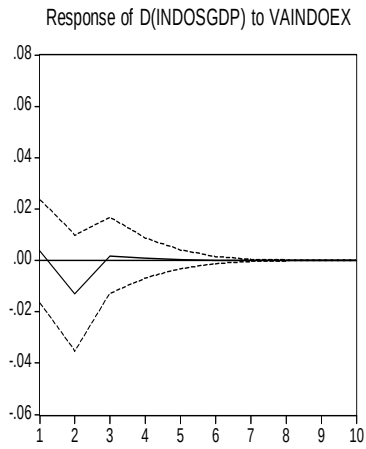
As mentioned above, the higher financial depth ratio implies that more money goes to the financial system instead of investing in unproductive sectors. Since the more volatility of exchange rate increase financial intermediaries' operating cost which lead to a reduction of the deposit rate, and also force the financial institutions to keep more reserve, the financial depth ratio should decrease. The question is why, as witnessed above, the volatility of exchange rate increases the financial depth ratio. The answers to this question are that 1) the negative effect can be reduced and 2) there

are some positive effects. The negative effect of exchange rate volatility on the M2-GDP ratio can be reduced by having an efficient foreign exchange forward or future market. Financial institutions can cover exchange rate risk in the forward market, which can help mitigate the cost of exchange rate variations. The possible positive effect could be that savers are discouraged from holding wealth in foreign currencies, and hence, switch back to save in domestic currency in order to avoid the exchange rate risk. The point is well illustrated in case of Singapore, with the most efficient forward market among the four countries in this study, has more positive impacts than the others.

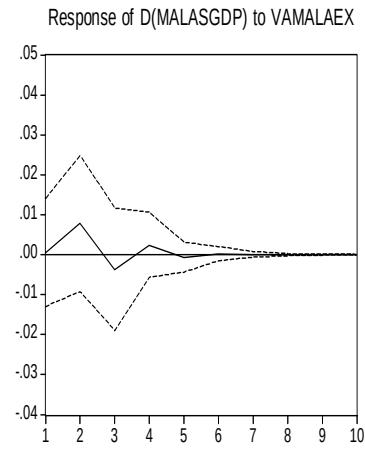
Second, consider the response of exchange rate volatility on the saving rate (Saving-GDP ratio). The results obtained from estimating the impulse response function for Indonesia show that an increase of exchange rate volatility has small positive impacts on Indonesia's saving rate in the first and third periods. It has negative impact in the second period, and then the effect is eliminated in the fourth year. The magnitudes of the impacts are 0.0035, -0.0129 and 0.0018 respectively. The total effect is -0.0076. For Malaysia, the positive impact of increasing in exchange rate variations on the saving rate occur in the second and fourth period, 0.0078 and 0.0024 respectively, and has the negative impact in the third period by -0.0036. The aggregate impact of Malaysia is opposite to the case of Indonesia that is 0.0064. The impact of exchange rate volatility on Singapore saving-GDP ratio has the similar pattern to the case of Indonesia, which are 0.0009, -0.0013, and -0.0055. However, the effects occurred in Singapore have smaller magnitudes than in Indonesia. The aggregate impact of Singapore is -0.0059 compare to -0.0076 of Indonesia. For the response of the Thai saving rate to the variance of exchange rate, they are negative since the first year until the third year, -0.0044, -0.0006, and -0.0037 respectively. In the fourth period, the Thai saving rate responses to the increasing of variance of exchange rate by increasing a little bit (0.0014) and then the effects are eliminated in the next period. Therefore, it is clear that the total impact of Thai exchange rate volatility on the saving-GDP is negative which is -0.0073.

The Response of Saving Rate to the Exchange Rate Volatility

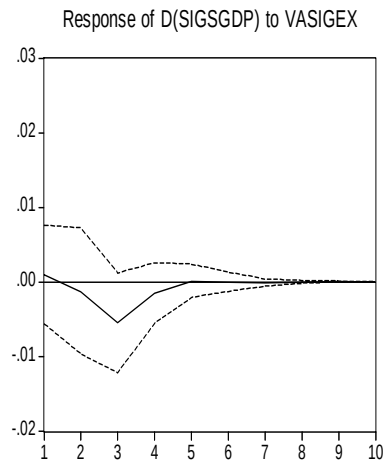
Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



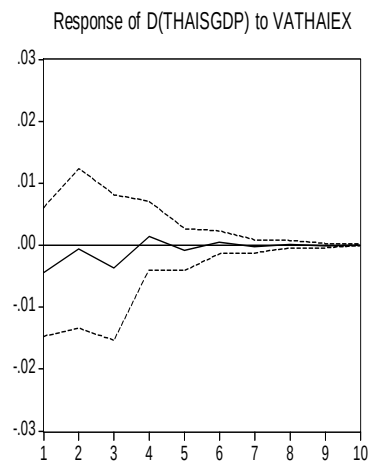
Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



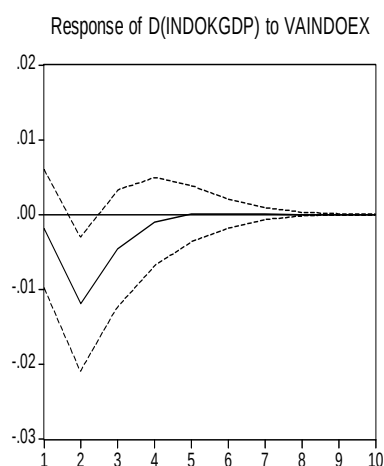
According to the results, the exchange rate volatility affects the saving rate in each country differently. This means there are both positive and negative effects. The negative effect is that the higher operating cost of financial intermediaries causes the deposit interest rate to decrease. As the return on saving decreasing, the behavior of saver will change by reducing their saving. On the other hand, the increase of exchange rate volatility will create the higher risk of household's future expenditure. Therefore, for households to smooth their consumption, they will increase their saving rate. In each country, the two effects have different magnitudes depend on the

condition of the economy. For example, Singapore with the most efficient forward market have the smallest negative effect because the better developed forward market can reduce the foreign exchange risk for financial intermediaries and the smoothing of the future household's expenditure.

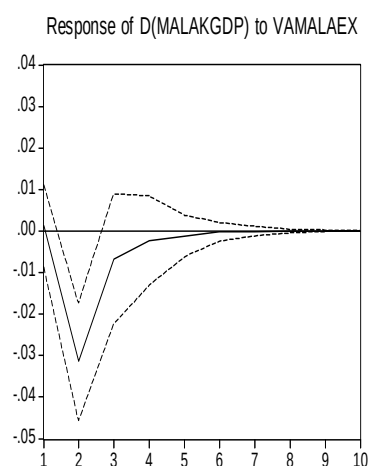
Finally, the increase in exchange rate volatility affects on capital efficiency (capital-GDP ratio) in all four countries in positive way that is the ratio decreases⁶. The Indonesia capital-GDP ratio decreases from the beginning until the fourth period: which are -0.0019, -0.0119, -0.0046, and -0.001 respectively. Its total effect is -0.0194. Malaysia's capital-GDP ratio receive the higher positive impact than of Indonesia by 0.0011, -0.0314, -0.0068, and -0.0024 in the first, second, third and fourth period respectively. As the result suggested, the aggregate decrease of capital-GDP due to a one standard error increase in exchange rate variation is -0.0395, which is much higher than of Indonesia. The capital-GDP ratio of Singapore has the smallest effect. The capital-GDP in the first year decrease by -0.0055, by -0.0012 in the second year, by -0.0051 in the third year and -0.0019 in the fourth year. The sum of impact is -0.013. The reason is that Singapore with the strong financial system already stands at a higher level capital efficiency than the rest of the countries so that the decrease of capital-GDP (improving the rate of capital utilization) can be achieved with more difficulty. Most of the time, it has to be accomplished by technology advancements or breakthrough. Among the four economies, Thailand has performed the best in terms of improving its capital utilization in response to an increase of exchange rate variation. The exchange rate volatility has a positive impact on Thai's capital efficiency for three periods. The volumes of the impact are -0.0156, -0.0219, and -0.0073 respectively. The aggregate impact of exchange rate volatility on capital-GDP ratio is -0.0448.

The Response of Capital Efficiency to the Exchange Rate Volatility

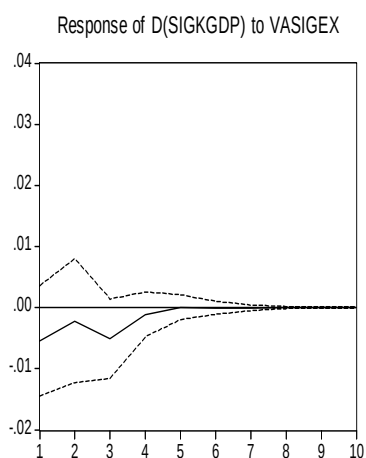
Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



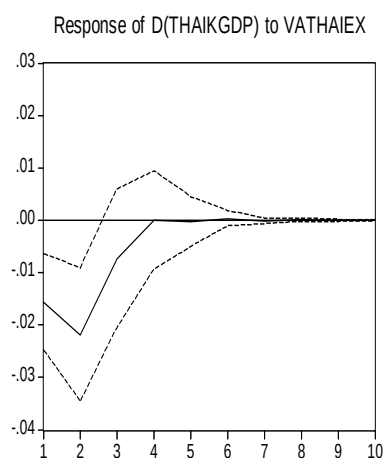
Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



Response to Cholesky One S.D. Innovations ± 2 S.E.



The issue concerning the efficiently use of capital is the allocation of capital. Efficient allocation of capital plays such a key role in the utilization of capital and thus, economic development. This means capital needs to go into the appropriate sector. The sectors, concerned in this analysis, are divided into foreign sector, firms with international transactions, and the domestic sector, firms that operates only domestically. According to the results, the impact of exchange rate volatility on the

⁶ The smaller capital-GDP ratio means using less capital to produce one unit of output.

capital efficiency is positive⁷. The reason is that if the variance of exchange rate is not too high, the movements of exchange rate reveal the true cost of firm in foreign sector through market mechanism. Therefore, the financial intermediaries are able to function more effectively and cut down on its costs. However, if the volatility is too high, international activities are discouraged and capital is allocated too much for the domestic sector. In such case, opportunities are wasted and capital is directed toward less efficient sector. The further emphasis on the role of central bank is keeping exchange rate variation at bay.

Conclusion

In all four ASEAN countries, the volatility of exchange rate is positively related to financial depth, the more volatility in exchange rate, the more capital flows into the productive sector of the economy. Negative relationships between exchange rate variation and the saving rate are discovered for Indonesia, Singapore, and Thailand while positive relationship is found for Malaysia. More exchange rate volatility leads to better capital utilization rate in all cases. Three important conclusions can be drawn from the study:

- Not allowing the variation in exchange rate under fixed or pegging exchange rate system is itself a source of distortion.
- By allowing for some variation in exchange rate so that it reflects and enhances the role of market mechanism, which in turn allowing for simultaneous adjustment, can lead to faster economic growth.
- Excessive volatility in exchange rate (particularly from speculations) can create huge negative impacts on economic growth such that it outweighs the potential positive effects on growth.

Thus, greater financial liberalization, an appropriate variation in exchange rate according to market mechanism, and well-developed financial system are the key ingredients to a stable economic growth.

⁷ The capital-GDP ratios of all countries decrease.

References

- Arteta, Carlos, Barry Eichengreen and Charles Wyplosz (2001), “*When Does Capital Account Liberalization Help More than It Hurts*”, NBER WP #8414.
- Bekaert Geert, Harvey Campbell and Lundblad Chirstian (2001) “*Does Financial Liberalization Spur Growth?*”, NBER WP #8245.
- Chari, Anusha and Peter Blair Henry (2001) “*Capital Account Liberalization: Allocative Efficiency or Animal Spirits?*” mimeo GSB Stanford.
- Dekle Robert and Pradhan Mahmood (1997) “*Financial Liberalization and Money Demand in ASEAN Countries: Implications for Monetary Policy*”, IMF Working Paper, WP/97/36
- Edwards, Sebastian (2001) “*Capital Mobility and Economic Performance: Are Emerging Economies Different?*”, NBER WP #8076.
- Eichengreen, Barry (2001) “*Capital Account Liberalization: What Do Cross-Country Studies Tell Us?*”, World Bank Economic Review, 15:3, 341-365.
- Hallwood, Paul and MacDonald, Ronald (1994) “*The Order of Liberalization in Developing Countries*”, in International Money and Finance, 338-350.
- Henry, Peter Blair (2000a) “*Stock Market Liberalization, Economic Reform, and Emerging Market Equity Prices*”, Journal of Finance, 55:2, 529-564.
- Henry, Peter Blair (2000b) “*Do Stock Market Liberalizations Cause Investment Booms?*”, Journal of Financial Economics, 58:1-2, 301-334
- Obstfeld, M (1994) “*Risk Taking, Global Diversification and Growth*”, American Economic Review 84, 1310-1329.
- Quinn, Dennis (1997) “*The Correlates of Change in International Financial Regulation*”, American Political Science Review, 91:3, 531-551.
- Rajan, Raghuram and Luigi Zingales (1998) “*Financial Dependence and Growth*”, American Economic Review, 88, 559-586.
- Rodrik, Dani (1998) “*Who Need Capital-Account Convertibility?*” in “*Should the IMF pursue Capital-Acount Convertibility?*”, Essays in International Finance, 207, Princeton University.
- Vlachos, Jonas and Waldenstrom, Daniel (2002) “*International Financial Liberalization and Industry Growth*” The Research Institute of Industrial Economics, WP #586.

การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤติการณ์
การเงินไทย 2540

สินาด ตริววรรณไชย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทความเสนอต่อที่ประชุมวิชาการนักเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 1
ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 28 ตุลาคม 2548

การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540*

สินาด ตรีวรรณไชย**

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย หน้าที่ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการควบคุมและดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้เป็นไปตามขอบเขตของตัวบทกฎหมาย

หน้าที่ในส่วนของการกำกับสถาบันการเงิน หมายถึง การควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้อยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการพิจารณาคำขออนุญาตหรือผ่อนผัน เช่น การพิจารณาคำขอเปิดธนาคารใหม่ การพิจารณาคำขออนุญาตเปิดสาขาทั้งในประเทศและต่างประเทศ การพิจารณาผ่อนผันการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้จัดการ สมุหบัญชี ผู้ช่วยสมุหบัญชีสาขา การติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ เป็นต้น

หน้าที่ในส่วนของการตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นงานภาคสนาม โดยการตรวจสอบจะกระทำทั้งโดยมีและไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้า ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบและสถาบันการเงินที่ถูกตรวจสอบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริง

สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยก็คือ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ งานศึกษาชิ้นนี้จะเน้นศึกษาการกำกับและควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อสถาบันการเงินดังกล่าว โดยเฉพาะสถาบันการเงินสามประเภทแรก เพราะมีมูลค่าสินทรัพย์อย่างสำคัญในตลาดการเงิน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 มูลค่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินแต่ละประเภท หน่วย: พันล้านบาท

	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540 ¹	2541
ธนาคารพาณิชย์	2,360,135	2,732,339	3,295,938	4,013,686	4,863,171	5,536,314	7,435,665	6,418,790
จำนวนธนาคาร	30	30	29	29	29	29	35	36
บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์	480,848.6	671,030.5	908,437.3	1,200,875.7	1,560,645.0	1,767,943.1	615,685.0	502,123.1
จำนวนบริษัท	94	92	91	91	91	91	35	36
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	5,000.3	6,154.7	7,368.6	7,054.1	7,937.3	8,514.7	7,459.6	6,951.0
จำนวนบริษัท	18	18	16	14	13	12	12	12

1/ ปี 2540 ปิดสถาบันการเงิน 56 แห่ง, ที่มา: www.bot.or.th

* งานชิ้นนี้เป็นบทคัดย่อจากงานวิจัยของผู้เขียน (ดู สินาด ตรีวรรณไชย (2548))

** ผู้เขียนขอขอบคุณโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำหรับเงินทุนวิจัย รวมถึงกราบขอพระคุณด้วยความเคารพสำหรับ ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ผู้เปิดโลกแห่งความรู้ ดำรงตนเป็นตัวอย่าง และเปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้ก้าวย่างเติบโตในทางวิชาการ

1. การกำกับและควบคุมสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน วิกฤติการณ์การเงิน 2540 (ช่วง พ.ศ. 2530 - 2538)

การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินก่อนวิกฤติการณ์การเงินนั้น เป็นไปในทิศทางที่ผ่อนคลายนอกเหนือจากที่เข้มงวด การผ่อนคลายนโยบายทางการเงินดังกล่าวเป็นผลพวงมาจากการเลือกดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน

มาตรการทางการเงินที่สำคัญยิ่งในช่วงนี้ก็คือ การอนุญาตให้มีการจัดตั้งวิเทศธนกิจ ซึ่งมีผลทำให้สถาบันการเงินในประเทศไทยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในต่างประเทศได้โดยเสรียิ่งขึ้น รวมทั้งเงินทุนจากต่างประเทศก็สามารถเข้ามาแสวงหากำไรจากตลาดเงินและตลาดทุนของไทยได้โดยเสรีเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเงินทุนระยะสั้น

1.1 การให้หลักประกันทางการเงิน

ในช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีการกำหนดหรือประกาศให้มีการประกันเงินฝากอย่างชัดเจน แต่เราสามารถทราบได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดหลักการการให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินโดยอ้อมหรือไม่บอกกล่าวชัดเจน (Implicit Guarantee) รวมถึงหลักการ “สถาบันการเงินล้มมิได้” จากการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ซึ่งเริ่มมีปัญหาตั้งแต่ปี 2537 และการช่วยเหลือสถาบันการเงินอื่นๆอีกเป็นจำนวนมากในช่วงวิกฤติ โดยเฉพาะการช่วยเหลือสถาบันการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน อันจะกล่าวถึงกรณีนี้ในส่วนของการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินท่ามกลางวิกฤติการณ์การเงิน

1.2 การดำรงเงินกองทุน

ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับเงินกองทุนในช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงินนั้น ถือได้ว่าเป็นไปตามมาตรฐานสากลหรือ BIS¹ จากตารางที่ 2 จะเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ที่ปรับน้ำหนักความเสี่ยงแล้วเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากร้อยละ 7 ในปี 2536 จนเป็นร้อยละ 8.0 ในปี 2538 และร้อยละ 8.5 ในปี 2539 ซึ่งถือว่ามากกว่ามาตรฐาน BIS ที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 อีกทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์ที่ปรับน้ำหนักความเสี่ยงแล้ว ก็มากกว่ามาตรฐาน BIS อีก

¹ Bank for International Settlement (BIS) เป็นองค์กรระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินงานระหว่างประเทศให้มีเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงิน ในทศวรรษ 2520 BIS ได้มีการพิจารณาเรื่องการควบคุมตรวจสอบธนาคารที่ดำเนินงานระหว่างประเทศจนเกิดเป็นข้อตกลงแห่งบาเซล (Basel Accord 1988) เมื่อปี 2531 และล่าสุดที่กำลังมีการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกันอยู่คือ Basel II (2001-2006) หรือ New Basel Capital Accord

เช่นกันคือ จากร้อยละ 5 ในปี 2536 เพิ่มขึ้นจนเป็นร้อยละ 5.5 ในปี 2538 รวมถึงนิยามของเงินกองทุน
ชั้นที่ 1 ก็เป็นไปตามมาตรฐาน BIS อย่างไรก็ตาม มีข้อแตกต่างอยู่บ้างในเรื่องเงินกองทุนชั้นที่ 2

ตารางที่ 2 นิยามของมาตรฐานความเพียงพอของเงินกองทุน

	ข้อตกลงแห่งบาเซล พ.ศ. 2531 (Basel Accord 1988)	ข้อกำหนดเรื่องเงินกองทุนของประเทศไทย ช่วงปี 2536-2539
มาตรฐาน เงินกองทุน (Capital Adequacy Standard)	เงินกองทุน ≥ 0.08 ของสินทรัพย์เสี่ยง เงินกองทุนชั้นที่ 1 (Core (tier one) Capital) ≥ 0.04 ของสินทรัพย์เสี่ยง	เงินกองทุน ≥ 0.070 (2536) 0.075 (2537) 0.080 (2538) 0.085 (2539) } ของสินทรัพย์เสี่ยง เงินกองทุนชั้นที่ 1 ≥ 0.050 (2536) 0.050 (2537) 0.055 (2538) 0.060 (2539) 0.0425 (2541) } ของ สินทรัพย์ เสี่ยง
เงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier One Capital or Core Capital)	- ทนชำระแล้ว และหุ้นสามัญ (Paid-up Share Capital/ Common Stock) - ทนสำรองตามกฎหมาย (Disclosed Reserves)	- ทนชำระแล้ว และหุ้นสามัญ (Paid-up Share Capital/ Common Stock) - ทนสำรองตามกฎหมาย (Disclosed Reserves)
เงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier One Capital or Core Capital)	- ทนชำระแล้ว และหุ้นสามัญ (Paid-up Share Capital/ Common Stock) - ทนสำรองตามกฎหมาย (Disclosed Reserves)	- ทนชำระแล้ว และหุ้นสามัญ (Paid-up Share Capital/ Common Stock) - ทนสำรองตามกฎหมาย (Disclosed Reserves)
เงินกองทุนชั้นที่ 2 (Tier Two Capital Or Supplementary Capital)	- Undisclosed Reserves - ร้อยละ 55 ของมูลค่าส่วนที่เพิ่มจากการตีราคา สินทรัพย์ - เงินกันสำรองทั่วไป/เงินกันสำรองสินเชื่อ (General Provisions/ General Loan Loss Reserves) - ตราสารที่มีลักษณะคล้ายทุน (Hybrid Capital Instruments) - ตราสารหนี้ด้อยสิทธิระยะยาว (Long Term Subordinated Debt) โดย ไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1	- ร้อยละ 70 ของมูลค่าส่วนที่เพิ่มจากการตีราคาที่ดิน ร้อยละ 50 ของมูลค่าส่วนที่เพิ่มจากการตีราคาอาคาร - ตราสารที่มีลักษณะคล้ายทุน (Hybrid Capital Instruments) เช่น หุ้นบุริมสิทธิ SLIPs

ที่มา : Hartmann-Wendels and Menkhoff (2000)

ข้อกำหนดในเรื่องน้ำหนักความเสี่ยงของสินทรัพย์ของไทยนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐาน BIS (ตารางที่ 3) ทั้งสินทรัพย์ที่อยู่ในงบดุลและนอกงบดุลของสถาบันการเงิน จะมีข้อแตกต่างอยู่บ้างก็ตรงเรื่องของตราสารอนุพันธ์ (Credit Risk of Derivatives) แต่ไม่สำคัญนัก เพราะตลาดตราสารดังกล่าวมีปริมาณค่อนข้างน้อยในประเทศไทย

ตารางที่ 3 Credit Risks ของสินทรัพย์ทั้งในและนอกงบดุล

สินทรัพย์เสี่ยง (Credit Risks)	Basel Accord 1988 และข้อกำหนดเรื่องเงินกองทุนของไทย	
	น้ำหนัก ความเสี่ยง (Risk weight)	ประเภทสินทรัพย์
- สินทรัพย์ในงบดุล (On-balance-sheet Assets)	0 %	- เงินสด (Cash) - Claims ในธนาคารกลางและรัฐบาลในกลุ่มประเทศ OECD
	20 %	- Claims ในธนาคารที่จดทะเบียนในกลุ่มประเทศ OECD และธนาคารเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ ¹ - Claims ในธนาคารนอกกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งเหลืออายุการไถ่ถอนไม่เกิน 1 ปี - รายการเงินสดที่อยู่ในระหว่างการจัดเก็บ
	50 %	- เงินกู้ที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน
	100 %	- Claims ในภาคเอกชน (เงินให้กู้ หุ้น) - สินทรัพย์อื่นๆ
- สินทรัพย์นอกงบดุล (Off-balance-sheet Assets)	100 %	- การให้สินเชื่อโดยตรง (direct credit substitutes) - สัญญาซื้อหรือซื้อคืน (sale and repurchase agreements) - การซื้อสินทรัพย์ล่วงหน้า (forward asset purchases) เงินฝากล่วงหน้า (forward forward deposits)
	50%	- NIF's and RUF's - Standby facilities และ credit lines ซึ่งมีอายุการไถ่ถอนไม่เกิน 1 ปี
	20%	- Collateralised documentary credits
	0%	- Commitments ซึ่งมีอายุการไถ่ถอนไม่เกิน 1 ปี
- Foreign Exchange and Interest Related Contingencies	- (Basel Accord 1998) Current exposure method หรือ Original exposure method	- (ประเทศไทย) เฉพาะ original exposure method

1/ ธนาคารพาณิชย์ไทยได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ในประเทศ OECD

ที่มา: Hartmann-Wendels and Menkhoff (2000)

แม้ว่ามาตรฐานเรื่องเงินกองทุนของ BIS ตามข้อตกลง Basel Accord ในปี 1988 (พ.ศ. 2531) จะมีได้มีข้อกำหนดในเรื่องของความเสี่ยงจากตลาด (Market Risk) แต่ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็กำหนดเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย โดยเฉพาะความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

1.3 การให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่และการให้กู้แก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการเปิดเสรีทางการเงินที่เริ่มต้นจากปี 2533 โดยการผ่อนคลายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา การจัดตั้งวิเทศธนกิจ ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ย รวมถึงการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ก่อให้เกิดเงินทุนไหลเข้าเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเงินทุนระยะสั้นจากการกู้ยืมผ่านวิเทศธนกิจและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์) (ดังตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 หนี้ต่างประเทศของไทยในช่วงปี 2532-2541

หน่วย: ล้านดอลลาร์อเมริกัน

	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
ภาคเอกชน	10,743	17,793	25,068	30,553	37,936	49,152	84,430	91,941	85,194	73,484
หนี้ระยะยาว	4,966	7,633	10,382	12,189	15,302	20,153	32,117	44,252	46,920	45,213
หนี้ระยะสั้น	5,777	10,160	14,686	18,364	22,634	28,999	52,313	47,689	38,274	28,271
ธนาคารพาณิชย์	3,158	4,233	4,477	6,263	5,279	9,865	14,436	10,682	9,141	6,486
หนี้ระยะยาว	326	286	338	731	1,263	3,451	4,443	2,314	3,923	3,940
หนี้ระยะสั้น	2,832	3,947	4,139	5,532	4,016	6,414	9,993	8,368	5,218	2,546
วิเทศธนกิจ(BIBF)	0	0	0	0	7,740	18,111	27,503	31,187	30,080	21,836
หนี้ระยะยาว	0	0	0	0	1,385	2,969	3,799	10,697	10,895	6,945
หนี้ระยะสั้น	0	0	0	0	6,355	15,142	23,704	20,490	19,185	14,891
สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร	7,585	13,560	20,591	24,290	24,917	21,176	42,491	50,072	45,973	45,162
หนี้ระยะยาว	4,640	7,347	10,044	11,458	12,654	13,733	23,875	31,241	32,102	34,328
หนี้ระยะสั้น	2,945	6,213	10,547	12,832	12,263	7,443	18,616	18,831	13,871	10,834
รวมทั้งหมด	22,850	29,308	37,878	43,621	52,107	64,867	100,832	108,742	109,276	105,062
หนี้ระยะยาว	16,901	18,891	22,487	24,707	29,473	35,688	48,434	60,999	70,982	76,641
หนี้ระยะสั้น	5,949	10,417	15,391	18,914	22,634	29,179	52,398	47,743	38,294	28,421
หนี้ต่างประเทศ/ GDP (%)	32	34	39	39	42	45	60	60	70	93
ทุนสำรองระหว่าง ประเทศ/หนี้ระยะ สั้น(%)	177	137	120	112	112	104	71	81	70	104

ที่มา: www.bot.or.th

ในระหว่างปี 2533-2538 ช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน (Saving-investment Gap) อยู่ที่ประมาณ 47,000 ดอลลาร์อเมริกัน แต่เงินทุนไหลเข้าอยู่ที่กว่า 82,000 ดอลลาร์อเมริกัน (BOT 1996/7: 2) แสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจไทยมีเงินทุนที่ล้นเกินกว่าความต้องการของเศรษฐกิจพื้นฐาน

เงินทุนที่มากมายเหล่านี้ได้นำไปใช้ลงทุนอย่างสำคัญในภาคอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น ดังตารางที่ 5 ที่แสดงแนวโน้มการปล่อยกู้ที่เพิ่มขึ้นในสองภาคธุรกิจดังกล่าว การนำเงินกู้ระยะสั้นจำนวนมากมาปล่อยกู้ในระยะปานกลางและระยะยาวโดยเฉพาะภาคอสังหาริมทรัพย์อาจก่อให้เกิดปัญหาการชำระคืนได้ เพราะหากเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือตกต่ำ ผลตอบแทนจากโครงการระยะปานกลางและระยะยาวเหล่านั้นอาจไม่เพียงพอในการชำระเงินกู้ระยะสั้นได้

ตารางที่ 5 การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์แยกตามประเภทธุรกิจ

(ปี 2534- 2539)						
ยอดคงค้างเงินให้สินเชื่อของทุกสำนักงานในประเทศแยกตามประเภทธุรกิจ (หน่วย: ล้านบาท)						
ประเภทธุรกิจ	ณ สิ้นปี					
	2534	2535	2536	2537	2538	2539
1. การเกษตรและป่าไม้	126,364	135,472	148,959	152,152	158,033	162,767
2. การเหมืองแร่และย่อยหิน	8,248	12,054	16,664	13,780	17,797	20,642
3. การอุตสาหกรรม	456,634	517,007	635,563	772,871	976,279	1,188,672
4. การก่อสร้าง	72,095	88,356	103,075	137,722	180,249	228,388
5. การพาณิชย์	480,936	574,449	696,852	872,839	1,038,508	1,191,238
5.1 การค้าส่ง และค้าปลีก	314,376	370,972	472,805	603,686	726,350	855,671
5.2 การส่งสินค้าออก	95,170	116,570	134,863	163,285	179,148	193,649
5.3 การนำเข้าสินค้า	71,389	86,907	89,184	105,868	133,010	141,918
6. การธนาคารและธุรกิจการเงิน	95,626	129,379	154,777	201,235	265,298	280,880
7. ธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	205,681	249,833	303,175	358,682	391,368	418,281
8. การสาธารณูปโภค	30,084	41,118	60,942	80,267	98,239	133,247
9. การบริการ	122,786	158,718	208,701	264,672	327,000	372,488
10. การอุปโภคบริโภคส่วนบุคคล	201,830	269,379	339,676	437,312	523,168	603,336
10.1 เพื่อที่อยู่อาศัย	124,984	165,422	225,903	305,901	370,581	432,867
10.2 เพื่อการเดินทาง	378	415	827	766	798	1,103
10.3 อื่น ๆ	76,468	103,542	112,946	130,645	151,789	169,366
รวม	1,800,283	2,175,764	2,668,383	3,291,532	3,975,939	4,599,939
จำนวนธนาคาร	30	30	29	29	29	29

ที่มา : www.bot.or.th

หมายเหตุ * รวมสินเชื่อโดยธนาคารและวิเทศธนกิจของธนาคารไทยและสาขาธนาคารต่างประเทศ (full branches)

แต่ไม่รวมสินเชื่อโดยสำนักงานวิเทศธนกิจธนาคารต่างประเทศ (Stand-alone IBFs)

เมื่อสถาบันการเงินสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนราคาถูกกว่าจากต่างประเทศได้ง่ายจากการเปิดเสรีทางการเงิน จึงทำให้เกิดการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศมากขึ้น รวมถึงการมีอัตราการปล่อยกู้ต่อเงินฝาก (Loan to Deposit Ratio) ที่สูงขึ้น โดยอัตราดังกล่าวของธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ 99.88 เมื่อสิ้นปี 2534 เพิ่มขึ้นเป็น 110.1 เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2538 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการควบคุมในเรื่องอัตราการปล่อยกู้ต่อเงินฝากแต่ประการใดในช่วงก่อนวิกฤติ

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีมาตรการกำกับการให้สินเชื่อและเครดิตของสถาบันการเงินหลายมาตรการที่สำคัญ คือ กำหนดอัตราส่วนสูงสุดสำหรับการลงทุนในหุ้น (ไม่นับหุ้นกู้) ของธนาคารพาณิชย์ในอัตราร้อยละ 20 ของเงินกองทุนทั้งสิ้น (1 มิถุนายน 2537) ควบคุมวงเงินที่บริษัทเงินทุนรับรองและรับอาวัลตัวเงินเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมกับที่บริษัทเงินทุนได้ค้ำประกัน หรือลงทุนในกิจการบุคคลนั้นแล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุนบริษัท (10 มกราคม 2533) กำหนด

(1) อัตราส่วนการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้รายใหญ่ของบริษัทเงินทุนรายละไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1

(2) อัตราส่วนภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งรวมกันไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2 ต้องไม่เกินร้อยละ 35 ของเงินกองทุน (ยกเว้นการลงทุนในหลักทรัพย์ให้กู้ยืมและก่อภาระผูกพันโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน) (1 กรกฎาคม 2537)

แม้จะมีข้อบังคับเรื่องการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่และจำกัดเงินลงทุนในหุ้น แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีข้อบังคับเรื่องอัตราส่วนการปล่อยกู้ต่อเงินฝาก และมีได้จำกัดอัตราส่วนการปล่อยกู้ให้ภาคอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้รับเงินกู้เป็นสัดส่วนสูงที่สุด

ตารางที่ 6 มาตรการที่สำคัญของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำกับตรวจสอบเรื่องการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

วันที่	สาระสำคัญ
25 ธ.ค. 30	- ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์สามารถซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้นเป็นการชั่วคราวได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด
6 ธ.ค. 2531	- ขอให้ระมัดระวังในการให้สินเชื่อในกิจการที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อการเพิ่มผลผลิตของประเทศ เช่น การเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ การนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย การบริการด้านบันเทิง และนำมาจัดสรรให้ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญมากขึ้น - ขอให้ระมัดระวังในการพิจารณาเงินเบิกเกินบัญชีไม่ให้เกิดความจำเป็น
29 พ.ค. 2532	- ขอให้ระมัดระวังในการขยายสินเชื่อให้แก่ธุรกิจอาคารชุด โดยให้นิ่งถึงว่าเป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ ตลาดมีความต้องการ มีการลงทุนโดยประกอบภาระเองในสัดส่วนที่สูงเพียงพอ มิใช่เป็นไปเพื่อการเก็งกำไร

วันที่	สาระสำคัญ
12 ต.ค. 2532	- ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการให้สินเชื่อในลักษณะที่เล็งเป็นว่าจะเรียกคืนไม่ได้
27 ธ.ค. 2532	- ขอให้ระมัดระวังและให้ความสนใจเป็นพิเศษในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจสนามกอล์ฟ หรือธุรกิจจัดสรรที่ดินหรือที่อยู่อาศัยพร้อมสนามกอล์ฟ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าน่าจะมีปริมาณเกินความต้องการของตลาด อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการเก็งกำไรและการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย
6 ต.ค. 2535	- แจ้งให้ทราบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้ความสำคัญต่อการให้สินเชื่อเพื่อซื้อขายหุ้นโดยมีหุ้นนั้นหรือสินทรัพย์อื่นเป็นประกัน เพราะเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง
19 ม.ค. 2537	- กำหนดกฎเกณฑ์ให้ถือปฏิบัติในเรื่องการให้สินเชื่อเพื่อซื้อขายหุ้น โดยกำหนดให้ต้องมีการจดทะเบียนใบหุ้นจำเป็นเป็นการชั่วคราวหนึ่งในทุกกรณี รวมถึงการให้สินเชื่อต้องไม่มีเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่จะมีการปรับวงเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามราคาของหุ้นที่ได้จำนำประกันไว้แล้ว
25 พ.ค. 2537	- ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีหุ้นโดยตรงในกิจการใดเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐาน BIS ในลักษณะการกำกับภาพรวม (Consolidated supervision) อันป้องกันมิให้การดำเนินธุรกิจของบริษัทในเครือส่งผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์
1 มิ.ย. 2537	- กำหนดอัตราส่วนสูงสุดสำหรับการลงทุนในหุ้น (ไม่นับหุ้นกู้) ของธนาคารพาณิชย์ในอัตราร้อยละ 20 ของเงินกองทุนทั้งสิ้น
ก.ย. 2537	- อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีหุ้นในกิจการใดเกินร้อยละ 10 ของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของกิจการนั้น
16 พ.ย. 2537	- ขอให้เข้มงวดในการกลั่นกรองลูกค้าที่จะให้กู้เป็นเงินตราต่างประเทศ โดยควรเป็นลูกค้าที่มีผลการดำเนินงานดี สามารถรับความผันผวนจากอัตราแลกเปลี่ยนได้จริง - กำหนดมิให้ธนาคารพาณิชย์นับเงินสินเชื่อเป็นเงินตราต่างประเทศแก่ลูกค้าภายในประเทศที่ค้างชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเกินกว่า 7 วัน เข้าเป็นสินทรัพย์ต่างประเทศในการคำนวณฐานะเงินตราต่างประเทศสุทธิ
21 ก.ย. 2538	- ปรับปรุงวิธีการคำนวณฐานะเงินตราต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศ เฉพาะส่วนที่ไม่ใช่สินเชื่อทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับตัวสินค้าเข้าและตัวสินค้าออก เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ระมัดระวังการให้สินเชื่อสกุลเงินตราต่างประเทศแก่ลูกค้าที่เป็นบุคคลธรรมดา ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และนิติบุคคลที่มีเป้าหมายการใช้เงินไม่ชัดเจน
7 ต.ค. 2538	- เหมือนกับมาตรการ 21 ก.ย. 2538 เพียงแต่เปลี่ยนเป็นใช้บังคับสาขานิติบุคคลพาณิชย์ต่างประเทศ

ที่มา: สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543) และ www.bot.or.th

การชี้้นำให้ปฏิบัติตาม (Moral Suasion)

ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกใช้วิธีการนี้ค่อนข้างมากในการชี้นำหรือกระตุ้นเตือนให้สถาบันการเงินระมัดระวังในการปล่อยกู้ในธุรกิจที่มีความเสี่ยงดังเช่นอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น รวมถึงให้มีความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาปล่อยกู้และประกอบธุรกิจอื่นๆ เช่น ขอให้ระมัดระวังในการขยายสินเชื่อให้แก่ธุรกิจอาคารชุด (29 พฤษภาคม 2532) ขอให้ระมัดระวังและให้ความสนใจเป็นพิเศษในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจสนามกอล์ฟ หรือธุรกิจจัดสรรที่ดินหรือที่อยู่อาศัยพร้อมสนามกอล์ฟ (27 ธันวาคม 2539) แจ้งให้ทราบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้ความสำคัญการให้สินเชื่อเพื่อซื้อขายหุ้นโดยมีหุ้นนั้นหรือสินทรัพย์อื่นเป็นประกัน เพราะเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง (6 ตุลาคม 2535) ขอให้ระมัดระวังในการให้สินเชื่อเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์ (29 กันยายน 2535) เป็นต้น

หากลองพิจารณาในช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงิน 2540 จะพบว่า แม้จำนวนของสถาบันการเงินจะไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ จากจำนวนธนาคารไทย 15 ธนาคาร ธนาคารต่างประเทศ 14 ธนาคาร บริษัทเงินทุน 93 บริษัท ในปี 2531 เป็นธนาคารไทย 15 ธนาคาร ธนาคารต่างประเทศ 14 ธนาคาร บริษัทเงินทุน 91 บริษัท ในปี 2539 แต่สาขาของสถาบันการเงินขยายตัวเป็นอย่างมาก กล่าวคือสาขาธนาคารมีถึง 3,171 สาขา และสาขาของบริษัทเงินทุนมีถึง 71 แห่ง ในปี 2539

การพึ่งพิงเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยของสถาบันการเงินมีน้อย โดยหันไปพึ่งพิงเงินกู้จากต่างประเทศเสียมาก สัดส่วนการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยต่อการกู้ยืมทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ลดลงจาก 48.9% ในปี 2531 เป็น 27.5%, 18.4%, และ 3.1% ในปี 2533 2535 และ 2537 ตามลำดับ (ดังตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 การพึ่งพิงเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยของธนาคารพาณิชย์

ปี	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
การพึ่งพิงเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยของธนาคารพาณิชย์ (คิดเป็น % ต่อเงินกู้ทั้งหมด)	48.9	32.8	27.5	24.4	18.4	6.0	3.1	3.0

ที่มา: www.bot.or.th

นอกจากนี้ ความน่าเชื่อถือและบารมีอันจำกัดอย่างยิ่งของผู้ดำเนินนโยบาย (นายวิจิตร สุพินิจ ในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) รวมถึงการใช้เครื่องมือติดต่อกันนานเกินไป ทำให้การใช้ Moral Suasion ในสถานการณ์เช่นนั้นมีประสิทธิภาพต่ำ และยังไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการควบคุมเรื่องสำคัญ ดังเช่นการปล่อยสินเชื่อให้ธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง

1.4 นิยามของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือการจัดชั้นและการกันสำรองสินทรัพย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดนิยามของหนี้ต้องสงสัยไว้ว่า เป็นหนี้ที่ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยติดต่อกันเป็นเวลา 12 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน เปิดโอกาสให้สถาบันการเงิน

สามารถอำพรางปัญหาหนี้เสีย โดยการให้กู้เพิ่มแก่ลูกหนี้ในช่วงก่อนครบกำหนดเดือนที่ 12 เพื่อมาเสียดอกเบี้ย ทำให้หนี้ดังกล่าวไม่ถูกจัดชั้นเป็นหนี้ต้องสงสัย

การจัดชั้นและการกันสำรองของสินทรัพย์ในช่วงก่อนปี 2540 เป็นไปด้วยความผ่อนคลายเป็นยิ่ง กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้กำหนดให้ต้องกันสำรองสำหรับหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งเป็นหนี้ที่ค้างชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ย 6-12 เดือน

ตารางที่ 8 การจัดชั้นและการกันสำรองสินทรัพย์ในช่วงก่อน พ.ศ. 2540

จำนวนเดือน ค้างชำระ	6-12 เดือน	เกิน 12 เดือน	ไม่มีสามารถจะชำระคืน
การจัดชั้น	หนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน (Substandard)	หนี้จัดชั้นสงสัย (Doubtful)	หนี้สูญ (Loss)
การกันสำรอง	ไม่ต้องกันสำรอง	100%	จำหน่ายออกจากบัญชี

หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs)

ที่มา: สรุปจาก ปรส. (2545)

ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้สถาบันการเงินนำเงินฝากหรือเงินกู้ระยะสั้นไปจัดสรรเงินกู้ในระยะปานกลางและระยะยาว โดยเฉพาะการปล่อยกู้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยหลักแล้วถือว่าไม่มีความเหมาะสม (Maturity Mismatching) เพราะหากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือถดถอย ผลตอบแทนจากธุรกิจระยะปานกลางและระยะยาวอาจไม่เพียงพอในการชำระหนี้แก่สถาบันการเงิน ซึ่งมีภาระในการจ่ายเงินฝากหรือเงินกู้ระยะสั้นเหล่านั้น

มาตรการที่สำคัญในเรื่องการจัดชั้นและกันสำรองสินทรัพย์ สรุปไว้ในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 มาตรการเรื่องการจัดชั้นและกันสำรองสินทรัพย์

วันที่มีผลบังคับใช้	มาตรการ
3 มี.ค. 2537	- ให้ธนาคารพาณิชย์กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของสินทรัพย์นั้น ตั้งแต่งวดการบัญชีสิ้นสุดวันที่ 30 มิ.ย. 37 เป็นต้นไป - ให้กันเงินสำรองเต็มจำนวน (ร้อยละ 100) สินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ตั้งแต่สิ้นงวดการบัญชี สิ้นสุดวันที่ 31 ธ.ค. 38 เป็นต้นไป
30 มิ.ย. 2537	- ให้ธนาคารพาณิชย์กันสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ จากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 75
30 มิ.ย. 2537	- ในกิจการวิเทศธนกิจกันเงินสำรอง สำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ตั้งแต่สิ้นงวดการบัญชี

วิธีการประเมินสินเชื่อของสถาบันการเงิน

การประเมินสินเชื่อเพื่อปล่อยเงินกู้ของสถาบันการเงินยึดถือแต่วิธีการแบบเก่า กล่าวคือ เน้นการพิจารณาสินทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ โดยให้น้ำหนักค่อนข้างน้อยในเรื่องศักยภาพและกระแสเงินหมุนเวียนของผู้กู้ หรือไปเน้นดูที่สถานะของบริษัทที่ขอกู้ว่าอยู่ในอันดับที่สูงพอหรือไม่ในตลาดหุ้น วิธีการนี้อาจไม่สามารถสะท้อนความสามารถของผู้กู้ได้อย่างแท้จริง เพราะในภาวะฟองสบู่ ราคาสินทรัพย์จะสูงกว่าที่ควรจะเป็น การใช้แต่สินทรัพย์บางอย่าง เช่น ที่ดิน อาคารสำนักงาน เป็นเครื่องค้ำประกันเงินกู้จึงไม่สามารถสะท้อนภาพความเป็นจริงได้ ซึ่งก็ปรากฏว่าในช่วงก่อนวิกฤตินั้นราคาอสังหาริมทรัพย์และหุ้นเพิ่มขึ้นเกินกว่ามูลค่าพื้นฐานที่แท้จริงจากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ ทำให้การปล่อยกู้มีมากและหละหลวมเกินไป

1.5 การจำกัดการแข่งขันในตลาดเงิน (Restriction on Competition)

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีแนวทางอย่างชัดเจนในการเปิดเสรีทางการเงิน รวมทั้งการทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นในตลาดการเงิน โดยการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน (ดังตารางที่ 10 และ 11) และลดข้อจำกัดเรื่องการดำรงพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเป็นเงื่อนไขการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ จนกระทั่งยกเลิกข้อกำหนดนี้ในที่สุด (ดังตารางที่ 12)

ตารางที่ 10 มาตรการทางการเงินที่อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจที่สำคัญ

วันที่มีผลบังคับใช้	มาตรการ
3 พ.ย. 2530	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 (ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ โดยอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกิจได้เพิ่มขึ้น อาทิ ทำหน้าที่ดูแลและเก็บรักษาสินทรัพย์ ให้บริการจัดทำหรือวิเคราะห์โครงการเพื่อการลงทุนเป็นที่ปรึกษาในการซื้อกิจการรวมและควบกิจการ ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้ประโยชน์ เป็นต้น
23 พ.ค. 2534	- ขยายมูลค่าของสินทรัพย์ที่สาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศต้องดำรงจากไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท เป็นไม่น้อยกว่า 125 ล้านบาท และเพิ่มประเภทของหลักทรัพย์ที่ใช้ดำรงรวมทั้งเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนในการดำรงสินทรัพย์จากเดิม ให้ดำรงหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินธุรกิจ ไม่เกินร้อยละ 40 ของสินทรัพย์ที่ต้องดำรงเป็นดำรงอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินธุรกิจ ไม่เกินร้อยละ 20 ของสินทรัพย์ที่ต้องดำรง
2 ก.ค. 2534	- ให้ธนาคารพาณิชย์ขยายเวลาการให้บริการด้าน ATM และสำนักงานแลกเปลี่ยนเงินตรานอกสถานที่เป็น 7.00-22.00 น. และสำหรับ ATM นั้น สามารถเปิดบริการนอกเหนือเวลาดังกล่าว เช่น เปิดให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย และสถานที่ต้องเป็นสถานที่ที่มีผู้สัญจรผ่านไปมาตลอดเวลา

วันที่มีผลบังคับใช้	มาตรการ
24 มี.ค. 2535	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ โดยอนุญาตให้ทำหน้าที่เป็นนายหน้าตัวแทนจำหน่ายหลักทรัพย์รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เฉพาะตราสารแห่งหนึ่ง หนี้ภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ให้บริการข่าวสารข้อมูล เป็นที่ปรึกษาทางการเงิน
1 มี.ย. 2535	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ โดยอนุญาตให้ทำหน้าที่ธุรกิจการจัด การออก การจัดจำหน่าย และการค้าตราสารแห่งหนึ่ง ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน นอกจากนี้ ยังสามารถประกอบธุรกิจการเป็นผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้มีประกัน ธุรกิจการเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม ธุรกิจการเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์และธุรกิจการเป็นตัวแทนเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการจำหน่ายหน่วยลงทุน
1 ก.ค. 2535	- อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ออกบัตรเงินฝากชนิดเปลี่ยนมือได้
21 ต.ค. 2535	- ให้ธนาคารพาณิชย์ขยายเวลาการให้บริการด้าน ATM ตลอด 24 ชั่วโมง อย่างไม่มีเงื่อนไข
20 มี.ย. 2537	- ทางการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ เปิดสาขาและสาขาย่อยในเขตอำเภอรอบนอกโดยเสรี
1 ก.ย. 2537	- การพัฒนาระบบการชำระเงิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้ธนาคารพาณิชย์มี ATM โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา: สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543)

ตารางที่ 11 มาตรการทางการเงินที่อนุญาตให้สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจที่สำคัญ

วันที่มีผลบังคับใช้	มาตรการ
12 ก.พ. 2531	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โดยอนุญาตให้ทำหน้าที่เก็บรักษาหลักทรัพย์ แนะนำการประกันภัย และการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์
13 ธ.ค. 2534	- ขยายขอบเขตของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทำกิจการเช่าซื้อแบบ leasing
24 มี.ค. 2535	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุน โดยอนุญาตให้ทำหน้าที่เป็นนายหน้าตัวแทนจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล ให้บริการข่าวสารข้อมูลเป็นที่ปรึกษาเพื่อนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
24 มี.ค. 2535	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทหลักทรัพย์ โดยอนุญาตให้ทำหน้าที่ดูแลและเก็บรักษาหลักทรัพย์ เป็นนายทะเบียนและตัวแทนจำหน่ายเงินสำหรับหลักทรัพย์เพื่อบุคคลอื่น ให้บริการข่าวสารข้อมูล และเป็นที่ปรึกษาเพื่อนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
18 ก.ย. 2535	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ โดยอนุญาตให้ประกอบธุรกิจแทนผู้ถือหุ้นกู้ และ/หรือธุรกิจผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวมโดยต้องขออนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทย

วันที่มีผลบังคับใช้	มาตรการ
15 ต.ค. 2535	- ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุน โดยอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ การดูแลและเก็บรักษาหลักทรัพย์และตราสารแห่งหนึ่ง (เพิ่มเติมจากหลักทรัพย์เป็นบัตรเงินฝาก และตราสารแห่งหนึ่ง) ธุรกิจเป็นตัวแทน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการจำหน่ายหลักทรัพย์ ธุรกิจการเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ นอกจากนี้ยังสามารถประกอบธุรกิจการจัดการออก จัดจำหน่ายตราสารแห่งหนึ่ง โดยต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และ ก.ล.ต. ก่อน
1 ส.ค. 2536	- ก.ล.ต.อนุญาตให้จัดตั้งกองทุนรวมประเภททรัสต์สินทรัพย์ (กองทุนเปิด)
26 ส.ค. 2536	- ก.ล.ต.อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฯ และสถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ สามารถขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการค้าหลักทรัพย์หรือการจัดการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์เฉพาะที่เป็นตราสารหนี้ โดยจะต้องมีเงินกองทุนไม่ต่ำกว่า 500 ล้านบาท มีสินทรัพย์รวมสุทธิไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท
31 พ.ค. 2537	- อนุญาตให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฯ เปิดสำนักงานอำนวยการสินเชื่อ ซึ่งกระทำได้เฉพาะนอกเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล สำนักงานที่จะได้ยกระดับเป็นสำนักงานสาขาต้องเปิดบริการไม่น้อยกว่า 2 ปี และมียอดคงค้างสินเชื่อไม่ต่ำกว่า 150 ล้านบาท
10 ส.ค. 2537	- อนุญาตให้บริษัทเงินทุนจัดตั้งสำนักงานผู้แทนในต่างประเทศ โดยต้องเป็นบริษัทที่แยกการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ออกจากกัน

ที่มา: สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543)

ตารางที่ 12 มาตรการในเรื่องการดำรงพันธบัตรรัฐบาล

วันที่มีผลบังคับใช้	มาตรการ
13 พ.ย. 2533	- ลดอัตราการดำรงพันธบัตรรัฐบาลของธนาคารพาณิชย์ ตามเงื่อนไขการเปิดสาขาจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 16 เป็นร้อยละ 9.5 ของเงินฝากทั้งสิ้น
13 ก.ย. 2534	- ลดอัตราการดำรงพันธบัตรรัฐบาลของธนาคารพาณิชย์ ตามเงื่อนไขการเปิดสาขาจากเดิมที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9.5 เป็นร้อยละ 8 ของเงินฝากทั้งสิ้น
14 ก.พ. 2535	- ลดอัตราการดำรงพันธบัตรรัฐบาลของธนาคารพาณิชย์ ตามเงื่อนไขการเปิดสาขาจากเดิมร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 7 ของเงินฝากทั้งสิ้น
30 ต.ค. 2535	- ลดอัตราดำรงพันธบัตรของธนาคารพาณิชย์ตามเงื่อนไขการเปิดสาขาจากเดิมร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 6.5 ของเงินฝากทั้งสิ้น
14 ก.พ. 2536	- ลดอัตราการดำรงพันธบัตรรัฐบาลของธนาคารพาณิชย์ ตามเงื่อนไขการเปิดสาขาจากเดิมร้อยละ 6.5 เป็นร้อยละ 5.5 ของเงินฝากทั้งสิ้น
17 พ.ค. 2536	- ยกเลิกการดำรงพันธบัตรรัฐบาล

ที่มา: สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543)

มาตรการทางการเงินที่กล่าวมานำมาซึ่งการขยายจำนวนสาขาสถาบันเงินต่างๆ และกิจกรรมที่สถาบันการเงินสามารถทำได้ ประกอบกับการไหลเข้ามาของเงินทุนราคาถูกลงจากต่างประเทศ ทำให้การ

แข่งขันทางการเงินมีสูงขึ้นมาก จนทำให้สถาบันการเงินขาดความรอบคอบและระมัดระวังในการปล่อยกู้ หรือประกอบธุรกิจการเงิน สังเกตได้จากหนังสือที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2538 เนื้อหาสำคัญคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังตรวจสอบพบว่า ยังมีธนาคารพาณิชย์ที่มีได้เปิดเผย การถือหุ้นที่แท้จริงในบริษัทจำกัด โดยมีพฤติการณ์ให้บุคคลอื่นถือหุ้นไว้แทนตนในลักษณะของตัวแทน โดยตรงหรือโดยปริยาย หรือเป็นตัวแทนชัดหรือหรือเป็นตัวแทนซึ่งไม่เปิดเผยชื่อ ซึ่งเมื่อรวมกับหุ้นที่ ปรากฏชื่อธนาคารพาณิชย์แล้วเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วของบริษัทจำกัดนั้น เป็นการสร้างเครือข่ายหรือควบคุมหรือผูกขาดการบริหารงานของบริษัทนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึง กำหนดลักษณะที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการถือหุ้นไว้แทนธนาคารพาณิชย์ และให้ธนาคารพาณิชย์ที่ มีการถือหุ้นในลักษณะดังกล่าวยื่นขอความเห็นชอบต่อธนาคารแห่งประเทศไทยพร้อมทั้งแสดงผล และความจำเป็น

1.6 การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูล

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินยื่นรายงานเกี่ยวกับบัญชีแสดงหนี้สินและ สินทรัพย์ งบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่แล้ว พร้อมทั้งต้องประกาศอย่าง เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยการปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของตน และให้ลงหนังสือพิมพ์ รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลบางอย่างมิได้ถูกกำหนดให้เปิดเผยต่อสาธารณะ เช่น หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ค่าปรับจากการทำผิดพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 หรือที่แก้ไขเพิ่มเติม เงินให้สินเชื่อแก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

โดยปกติแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า มีสถาบันการเงิน จำนวนเท่าใดที่ทำผิดกฎหมาย ความผิดคืออะไร และบทลงโทษคืออะไร ไม่ปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการรายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณะว่า มีชื่อสถาบันการเงินใดบ้างที่มีพฤติกรรมผิด กฎหมายและถูกลงโทษ ทำให้สาธารณชนไม่สามารถใช้การลงโทษทางสังคม (Social Sanction) หรือการ ลงโทษทางตลาด (Market Discipline) โดยการแหกนโปถอนเงินออกจากสถาบันการเงินที่มีพฤติกรรม ผิดทำนองคลองธรรมได้ เพราะไม่มีข่าวสารข้อมูลทราบว่าใครทำผิด

1.7 การตรวจสอบสถาบันการเงิน

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มกำลังคน รวมถึงการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการ กำกับตรวจสอบให้เท่าทันกับการขยายตัวของขนาดสถาบันการเงินและขนาดของเงินทุนที่ไหลบ่าเข้ามา จากนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน อีกทั้งไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการรายงาน ผลการตรวจสอบต่อสาธารณะว่า สถาบันการเงินใดบ้างที่มีพฤติกรรมผิดกฎหมายหรือมีพฤติกรรมที่ไม่ เหมาะสมและถูกลงโทษ ความผิดที่กระทำคืออะไร และบทลงโทษที่ได้รับคืออะไร อีกทั้งไม่สามารถ

กำกับและตรวจสอบอย่างเข้มงวดเพียงพอที่จะชะลอการขยายตัวของสินเชื่อในธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง อย่างอสังหาริมทรัพย์และการซื้อขายหุ้น

มาตรการอื่นๆ ในเรื่องการตรวจสอบสถาบันการเงินที่สำคัญก็เช่น กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ จัดเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบกิจการและสินทรัพย์ของสาขาอย่างน้อยทุกหนึ่งปีปฏิทิน และให้จัดส่ง รายงานการตรวจสอบฉบับที่ส่งให้ฝ่ายจัดการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใน 7 วันด้วย (28 มกราคม 2531) ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชีของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 ต้องทำงานมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปี ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐาน ไม่อยู่ระหว่างถูกพักใบอนุญาต ไม่เป็นผู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้ความเห็นชอบหรือถอดถอนการให้ความเห็นชอบ ไม่เคยถูกเพิกถอนการให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชี ไม่เป็นผู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าได้เคยปฏิบัติงานบกพร่องหรือรับรองงบการเงินไม่ถูกต้อง ไม่เป็นผู้ถือหุ้น กรรมการ ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์ที่ตนเป็นผู้สอบบัญชี ทั้งนี้รวมถึงคู่สมรสของผู้สอบบัญชี กรรมการ ผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนในสำนักงานสอบบัญชี (25 มีนาคม 2531) ธนาคารแห่งประเทศไทยขอความร่วมมือให้ธนาคารพาณิชย์แจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการ กรรมการบริหาร และผู้บริหารตั้งแต่ระดับผู้จัดการฝ่ายขึ้นไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือบริคณห์สนธิหรือข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์ ภายใน 7 วัน นับจากที่มีการเปลี่ยนแปลง (31 มกราคม 2533)

อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเลือกใช้ใช้อำนาจในการแก้ปัญหาโดยฉับพลันและเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) เมื่อพบว่าสถาบันการเงินบางแห่งอยู่ในฐานะอ่อนแอ กรณีการซื้อโง่งในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การตั้งแต่ปี 2537 เป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ ซึ่งจะขอยกยอดไปกล่าวถึงกรณีนี้ในหัวข้อถัดไป

กล่าวโดยสรุปก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกเปิดเสรีทางการเงิน รวมถึงขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน อันมีผลให้เงินทุนไหลเข้าเป็นจำนวนมากและมีการให้สินเชื่อเป็นจำนวนมาก แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเครื่องมือหลายๆอย่างเพื่อรองรับเสียก่อน แม้กระทั่งในช่วงเปิดเสรีทางการเงินก่อนวิกฤติการณ์การเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเครื่องมืออย่างสำคัญในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง เช่น นิยามของหนี้ต้องสงสัย การจำกัดการรวมตัวของหนี้ การควบคุมอัตราการปล่อยกู้ต่อเงินฝาก การรายงานการตรวจสอบต่อสาธารณะ การพัฒนาและเพิ่มกำลังคนในการตรวจสอบสถาบันการเงิน เป็นต้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีการชี้แนะหรือร้องขอให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามพหุสมควรมในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งในสภาพการณ์ที่สถาบันการเงินพึ่งพิงเงินทุนจากธนาคารแห่งประเทศไทยน้อยลง แต่หันไปพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศมาก จำนวนของสถาบันการเงินรวมถึงสาขาที่ขยาย

ตัวอย่างมาก และบาร์มีอันจำกัดจำเขี่ยของผู้ดำเนินนโยบาย (นายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการฯ) การใช้
นโยบายชี้แนะให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามดูจะไม่มีประสิทธิผลเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม จะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างก็ตรงเรื่องข้อกำหนดในเรื่องการดำรงเงินกองทุนซึ่งเป็นไป
ตามมาตรฐานสากลหรือ BIS แต่ก็มีข้อวิจารณ์ได้ว่า แม้ก่อนวิกฤติการณ์ ข้อกำหนดเรื่องเงินกองทุน
จะได้มาตรฐาน BIS แต่หากเห็นว่า ลำดับก่อนหลังของนโยบาย (Policy sequencing) เป็นเรื่องสำคัญ
แล้ว มาตรฐาน BIS ควรถูกบังคับใช้และปฏิบัติโดยทั่วไปก่อนจะมีการเปิดเสรีทางการเงิน ซึ่งกว่าอัตรา
เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงจะเป็นร้อยละ 8 ตามมาตรฐาน BIS ก็ล่วงเลยมาจนถึงปี 2538

2. การกำกับและควบคุมสถาบันการเงินท่ามกลางวิกฤติการณ์การเงิน (ช่วง พ.ศ. 2539 - 2540)²

ในช่วงนี้ มีสัญญาณเกี่ยวกับการเกิดวิกฤติการณ์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นอัตราการ
เจริญเติบโตที่ลดลงจากประมาณร้อยละ 9 ในปี 2538 เหลือร้อยละ 5.9 และ ติดลบร้อยละ 1.4 ในปี
2539 และ 2540 ตามลำดับ อัตราการเติบโตของการส่งออกลดลงจากร้อยละ 24.8 ในปี 2538 เป็นติด
ลบร้อยละ 1.9 และร้อยละ 3.8 ในปี 2539 และ 2540 ตามลำดับ ส่งผลให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของ
สถาบันการเงินเกิดความไม่มั่นใจในสถานะความมั่นคงของสถาบันการเงิน จึงเริ่มมีการถอนเงินฝากและ
เรียกหนี้คืน โดยเฉพาะเจ้าหนี้ต่างประเทศที่ยกเลิกการให้กู้เพื่อหมุนเวียน แล้วหันมาเรียกคืนหนี้เงินกู้
ระยะสั้นรวมถึงนำเงินทุนออกไปจากประเทศไทย

สถาบันการเงินซึ่งโดยส่วนใหญ่ปล่อยกู้ให้แก่โครงการระยะปานกลางและระยะยาวดังเช่นภาค
อสังหาริมทรัพย์ที่ตลาดเกิดภาวะอุปทานล้นเกิน (Excess Supply) ทำให้ไม่สามารถชำระเงินกู้ระยะสั้น
ของตัวเองได้ จึงเกิดเป็นภาระหนี้เสียเป็นจำนวนมาก จนสถาบันการเงินหลายแห่งไม่สามารถดำรงฐานะ
การให้บริการตามปกติได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลจึงจำเป็นต้องไปเข้าช่วยเหลือสถาบัน
การเงินเหล่านั้น

2.1 การให้หลักประกันทางการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยให้การอุดหนุนสถาบันการเงินเมื่อเกิดปัญหาเป็นอย่างมากในช่วง
วิกฤติการณ์นี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด หรือการช่วยเหลือ
สถาบันการเงินอื่นๆอีกมากมาย โดยผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน รวมทั้ง
ภายหลังจากการสั่งปิดกิจการชั่วคราว 42 บริษัทเงินทุน ก็มีการประกันเงินฝากพร้อมดอกเบี้ย ด้วยเหตุที่
ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมปรัชญา “สถาบันการเงินล้มมิได้” อย่างเหนียวแน่นจนวินาทีสุดท้าย และ

² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในช่วง
วิกฤติการณ์ได้ใน สปร. 1

ละเลยที่จะใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดและโปร่งใส (Regulatory Forbearance) กับสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่ในที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องสั่งปิดกิจการสถาบันการเงิน 56 บริษัทเป็นการถาวรในเดือน ธันวาคม 2540 พร้อมกับภาระเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูนำมาใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือกว่า 7 แสนล้านบาท

กรณีการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด

เดิมที ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเคยประสบปัญหาอย่างรุนแรงมาแล้วในช่วงวิกฤติการณ์ปี 2524-2525 โดยธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเลือกที่จะแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ในเดือนกันยายน 2535 นายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ ได้เข้ามารับตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการและได้เลือกพนักงานจากธนาคารแห่งประเทศไทย 2 คน เข้าไปรับตำแหน่งบริหาร รวมทั้งแต่งตั้งนายวิรพงษ์ รามางกูร เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการของธนาคารด้วยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากผลการตรวจสอบ ณ วันที่ 30 เมษายน 2534 รายงานเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2535 ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การมีหนี้จัดชั้นรวม 18.2 พันล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 26.73 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งมากกว่าอัตราสินทรัพย์เฉลี่ยของทั้งระบบธนาคาร (ร้อยละ 7.41) อยู่ถึง 3.6 เท่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วน จึงได้สั่งให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเพิ่มทุนทันที 800 ล้านบาทในปี 2535 และมีแผนเพิ่มทุนที่แน่นอนระหว่างปี 2535-2537

ต่อมาเมื่อมีการตรวจสอบอีก ณ วันที่ 31 มีนาคม 2536 รายงานเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 สินทรัพย์จัดชั้นได้เพิ่มเป็น 38.5 พันล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 39.57 ของสินทรัพย์รวม อันเป็นผลมาจากการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่เป็นจำนวนเงินสูงโดยไม่ระมัดระวัง แสดงให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถกำกับควบคุมให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การดำเนินการตามมาตรฐานที่ต้องการได้

เมื่อมีการตรวจสอบธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การอีกครั้ง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2537 รายงานเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2538 สินทรัพย์จัดชั้นยังคงเพิ่มสูงขึ้นอีก หนี้ด้อยคุณภาพมีสูงถึง 20 พันล้านบาท และมีการให้สินเชื่อโดยไม่พิจารณาด้วยความรัดกุม รวมถึงการประเมินหลักทรัพย์เป็นไปในแนวที่สูงเกินไป เช่น การให้กู้ยืมเพื่อครอบงำกิจการที่นายราเชน สักเสนาและผู้บริหารบางคนมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมาก การให้เบิกเงินเกินบัญชีโดยไม่มีสัญญาและหลักประกัน อีกทั้งมีการอนุมัติเกินอำนาจ เป็นต้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสั่งเพิ่มทุน 3 พันล้านบาท ภายในเดือนมิถุนายน 2538 และอีก 3.7 พันล้านบาทในปี 2539

วันที่ 30 มิถุนายน 2538 นายจรุง หนูขวัญ (ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) และนาย วิจิตร สุพินิจ (ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) อนุมัติให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปซื้อหุ้นธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำนวน 50 ล้านหุ้น เป็นมูลค่า 750 ล้านบาทเพื่อช่วยเหลือในเรื่องการเพิ่มทุน

ต่อมาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2539 นายวิจิตร สุพินิจ มีคำสั่งให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเพิ่มทุนอีก 500 ล้านบาท คิดเป็นเงิน 5.4 พันล้านบาท และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นดังกล่าวทั้งหมด

สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีกเมื่อมีการนำกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การไปใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร ก่อให้เกิดความแตกตื่นถอนเงินออกจากธนาคาร จนในที่สุดทางการต้องเข้าไปควบคุมการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 และปลดนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2539

เมื่อนายเรวัช มະระการนนท์เข้ามารับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแทนนายวิจิตร สุพินิจ ก็ได้สานต่อการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ โดยมีคำสั่งให้เพิ่มทุนอีก 22.5 พันล้านบาท และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นดังกล่าวทั้งหมด

ต่อมาในต้นปี 2540 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ได้รับหนี้ที่มีปัญหาจำนวน 60 พันล้านบาทไว้ และได้ว่าจ้างบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเข้าไปบริหารธนาคารและให้สิทธิในการซื้อหุ้นจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นช่วงๆ ไป

จากกรณีการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยพูดถึงแต่การเพิ่มทุน โดยไม่มีการลดทุนก่อนและไม่ได้เปลี่ยนแปลงผู้บริหาร (กว่านายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ จะถูกปลดจากตำแหน่งก็ล่วงเลยมาจนถึงวันที่ 6 มิถุนายน 2539) อันเป็นการปกป้องผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดิมจากการรับภาระความผิดพลาดของการประกอบธุรกิจที่ผ่านมา

การลดทุนมีนัยว่า เมื่อบริษัทประสบกับปัญหาขาดทุนจำนวนหนึ่งแล้วต้องการล้างผลขาดทุนนั้นออก ก็ทำได้โดยการลดทุนลงด้วยการลดมูลค่าของแต่ละหุ้น หรือจะลดจำนวนหุ้นให้น้อยลงโดยมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้นก็ได้ ซึ่งการลดทุนมีผลดีคือ เปิดโอกาสให้เริ่มต้นใหม่โดยผู้ที่เข้ามาลงทุนใหม่ไม่ต้องรับภาระของการขาดทุนที่มีมาก่อน อีกทั้งยังเป็นการให้ผู้ถือหุ้นเดิมรับผิดชอบการขาดทุน ซึ่งเป็นสิ่งที่ยุติธรรมและสมควรกระทำ

การตรวจสอบธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การของธนาคารแห่งประเทศไทยถือว่าไม่เข้มงวดและไม่ทันเหตุการณ์ การตรวจสอบแม้จะพบว่ามีความผิดมากคือ มีสินทรัพย์จัดชั้นสูงถึงร้อยละ 26.73 ในปี 2534 และเลวร้ายลงอีกในเวลาต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังไม่มีการติดตามตรวจสอบและรายงานเหมือนเป็นกรณีปกติ ไม่มีหลักฐานว่าได้มีการตรวจสอบและรายงานเป็นพิเศษ อีกทั้งช่วงห่างของเวลาที่ทำการตรวจสอบกับการรายงานผลกินเวลานานเกินไปจนไม่ทันการณ์ เช่น การตรวจสอบ ณ วันที่ 30 เมษายน 2534 รายงานเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2535 การตรวจสอบ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2537 รายงานเมื่อ 18 เมษายน 2538 เป็นต้น อีกทั้งยังละเลยที่จะใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดและโปร่งใส เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของสินทรัพย์จัดชั้น รวมถึงการบริหารที่ยังคงผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำเล่า

กรณีการช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือกำเนิดในปี 2528 จากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนไว้ว่า เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่นๆ อำนาจหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้นค่อนข้างกว้างมาก กล่าวคือ สามารถทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แล้วจะพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีบทบาทมากที่สุดกล่าวคือ

1. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ฝ่ายจัดการกองทุน เป็นส่วนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย
3. ผู้จัดการกองทุนแต่งตั้งมาจากพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย
4. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการจัดการกองทุน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินครั้งแรกในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ในสมัยนายวิจิตร สุขินิจเป็นผู้ว่าการฯ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปช่วยทุนเพิ่มทุนในธนาคารดังกล่าว โดยการนำเงินไปฝากเป็นจำนวน 25 พันล้านบาท ต่อมาธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การชำระคืนได้จำนวนหนึ่งเมื่อสิ้นปี 2539 ยอดเงินคงเหลือลดลงเหลือ 11 พันล้านบาท

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ให้บริษัทเงินทุนกู้เป็นครั้งแรกเมื่อเดือนสิงหาคม 2539 ได้แก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยฟูจิ ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ โดยเป็นจำนวนเงิน 2 พันล้านบาท หลังจากนั้นก็มีสถาบันการเงินต่าง ๆ มาขอกู้เพิ่มขึ้น ในเดือนธันวาคม 2539 จำนวนบริษัทเงินทุนที่มาขอกู้เพิ่มขึ้นเป็น 6 บริษัท เป็นยอดเงินรวมเกือบ 30 พันล้านบาท

ต่อมาเมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2540 บริษัทเงินทุนที่ขอกู้จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพิ่มขึ้นเป็น 14 บริษัท เป็นจำนวนเงินกว่า 50 พันล้านบาท ยิ่งไปกว่านั้น หลังจากมีการสั่งให้บริษัทเงินทุน 10 บริษัท เพิ่มทุนเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 บริษัทเงินทุนที่เข้ามาขอกู้ก็เพิ่มขึ้นอีกเป็น 30 บริษัท รวมเป็นเงินแล้วกว่า 130 พันล้านบาท

เมื่อถึงเดือนพฤษภาคม 2540 ธนาคารพาณิชย์แห่งที่สองเริ่มเข้ามาขอกู้ รวมถึงบริษัทเงินทุนที่เข้ามาขอกู้ก็มีจำนวนมากขึ้นรวมทั้งหมดเป็น 40 บริษัท ต่อมาภายหลังจากการประกาศปิดบริษัทเงินทุนชั่วคราว 16 บริษัท จำนวนสถาบันการเงินที่เข้ามากู้เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รวมแล้วเป็น 58 แห่ง คิดเป็นเงินกว่า 300 พันล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2540 ซึ่งกว่ากึ่งหนึ่งของเงินกู้ดังกล่าวเป็นของ 16 บริษัทที่ถูกสั่งปิดกิจการชั่วคราว

หลังจากนั้น ก็มีการประกาศเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ตามมาด้วยการปิดบริษัทเงินทุน 42 บริษัทเป็นการชั่วคราวในเดือนสิงหาคม 2540 สถาบันการเงินทั้งที่เพิ่งถูกปิด รวมทั้งที่กู้ยืมเงินแล้ว ต่างพากันมาขอกู้เพิ่มอีกจากปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำลงและปัญหาพื้นฐานของระบบการเงินที่ต้องรับภาระอัตราดอกเบี้ยที่สูง ภาระนี้ต่างประเทศที่สูงขึ้นจากอัตราแลกเปลี่ยนที่อ่อนค่าลง จนในที่สุดต้องปิดกิจการ 56 บริษัทเป็นการถาวรในเดือนธันวาคม 2540 รวมเป็นจำนวนเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูต้องรับภาระหามาจ่ายนับได้กว่า 700 พันล้านบาท ยังไม่นับดอกเบี้ยที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูต้องจ่ายในการกู้ยืมเงินมาเพื่อให้กู้ยืมต่อ

ที่มาของเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ก่อนปี 2539 มาจากเงินที่สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูตามกฎหมาย เงินส่งสมทบจากธนาคารแห่งประเทศไทย และกำไรสะสม

ปี 2539 สัดส่วนของเงินที่เป็นเงินทอนจากธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มสูงขึ้น รวมถึงการกู้ยืมเงินด้วยการออกพันธบัตร การขายหลักทรัพย์โดยสัญญาว่าจะซื้อคืน และเงินกู้ยืมจากตลาดการเงินระหว่างสถาบันการเงิน โดยที่ส่วนของกำไรสะสมเริ่มลดความสำคัญลงจนหมดไป

31 กรกฎาคม 2539 คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูอนุมัติให้กองทุนระดมเงินทุนด้วยการออกพันธบัตรเป็นครั้งแรกเป็นจำนวน 10 พันล้านบาท จากนั้นกองทุนก็ได้ออกพันธบัตรตามาอีก ซึ่งเป็นจำนวนเงินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รวมแล้วเป็นเงินกว่า 563.3 พันล้านบาท ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2539

8 สิงหาคม 2540 มีการออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูว่าด้วยการประกันเงินฝากและเจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญว่าให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูรับประกันเงินฝากพร้อมอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศในสถาบันการเงินที่ยังมิได้ถูกปิดกิจการ

3 มีนาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้บริษัทเงินทุน 10 บริษัทเพิ่มทุน เนื่องจากพบว่า 10 บริษัทดังกล่าวทำผิดกฎหมายในเรื่องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง หรือมีฐานะหรือการดำเนินงานที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรง อันเป็นผลมาจากความเสียหายจากลูกหนี้ซึ่งหาสินทรัพย์และลูกหนี้ธุรกิจหลักทรัพย์

นอกจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้ออกนโยบายการกันสำรองที่เข้มงวดขึ้น โดยคาดว่าสถาบันการเงิน (ไม่นับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ) จะต้องกันสำรองเพิ่มภายในช่วงระยะเวลา 2 ปี ประมาณ 50 พันล้านบาท โดยเป็นของธนาคารพาณิชย์ 24 พันล้านบาท และของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 26 พันล้านบาท

27 มิถุนายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศปิดกิจการชั่วคราวบริษัทเงินทุน 16 บริษัท ซึ่งมีการกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเกินร้อยละ 15 ของเงินกู้ยืมทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ทั้งรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินได้ บริษัทเงินทุนที่เหลืออยู่อีก 75 บริษัท จึงถูกถอนเงินออกอย่างต่อเนื่อง บริษัทเหล่านั้นจึงต้องยืม

เงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นจำนวนสูง และสถาบันการเงินบางแห่งก็ยังมีเป็นจำนวนเกินกว่าเงินกองทุนที่ตัวเองมี

5 สิงหาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศปิดกิจการชั่วคราวบริษัทเงินทุนอีก 42 บริษัท ซึ่งพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องต่ำกว่ากฎหมายเป็นเวลานานต่อเนื่องกัน
2. กู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เกิน 2 เท่าของเงินกองทุน
3. อัตราส่วนเงินกองทุนชำระแล้วต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด
4. สินทรัพย์จัดชั้นสูงเกินกว่าร้อยละ 20 ของสินทรัพย์รวม
5. เงินกองทุนสุทธิต่ำกว่าร้อยละ 8 ของสินทรัพย์รวม

อนึ่ง หลังจากผ่านการพิจารณาแผนการแก้ไขฟื้นฟูฐานะกิจการของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการแล้ว มีเพียง 2 บริษัทเท่านั้นที่ได้รับความเห็นชอบให้เปิดดำเนินการต่อได้คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางกอกอินเวสต์เมนต์จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เกียรตินาคินจำกัด (มหาชน) ทำให้เหลือสถาบันการเงินอีก 56 แห่ง ที่ทางการต้องเข้าจัดการแก้ไขต่อไป

ตารางที่ 13 จำนวนและมูลค่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2540

สถานะ	จำนวนของบริษัทเงินทุน	มูลค่าสินทรัพย์เดือนธันวาคม 2540 (ล้านบาท)
สถาบันการเงินที่ปิดดำเนินการ	56	851,000,000
สถาบันการเงินที่ยังดำเนินการ	35	786,000,000
รวม	91	1,637,000,000

ที่มา: พรส. (2545)

นอกจากนี้ ในช่วงที่สถาบันการเงินเริ่มมีปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินระยะสั้นนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศนโยบายสนับสนุนการรวบรวมกิจการระหว่างสถาบันการเงินในเดือน มกราคม 2540 และเมษายน 2540 อย่างไรก็ตาม ความพยายามรวบรวมกิจการระหว่างบริษัทเงินทุน เอกชนกิจจำกัด (มหาชน) กับธนาคารไทยทุนจำกัด (มหาชน) ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ต้นปี 2540 ประสบความล้มเหลว รวมถึงการควบกิจการและแผนการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินอื่นๆ มีความคืบหน้าเพียงเล็กน้อย

การช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ ผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาล มีความผิดพลาดและก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ที่สำคัญมีดังนี้

1. กองทุนเพื่อการฟื้นฟู มิได้ปฏิบัติตามหลักการการเข้าช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาแก่สถาบันการเงินตามที่ตัวเองกำหนดแนวทางไว้แล้วอย่างชัดเจน ทำให้การแก้ปัญหาล่าช้า เรื้อรัง ไม่สัมฤทธิ์ผล แม้จะใช้เงินไปกว่า 7 แสนล้านบาทแล้วก็ตาม เพราะมิได้มีการแยกแยะระหว่างปัญหาสภาพคล่องกับปัญหาฐานะการเงินที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะเลียบหนาทในการฟื้นฟู

กิจการด้วยการเพิ่มเงินทุนให้เพียงพอ เฉลี่ยกับปัญหาหนี้เสียอย่างตรงไปตรงมา และให้เงินสนับสนุนจนกว่าจะมั่นใจว่าสถาบันการเงินนั้นๆสามารถจะเอาตัวรอดได้แล้ว

2. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูประกันเงินฝากพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งถือว่าเกินหลักการของการประกันเงินฝาก เพราะเท่ากับให้ท้ายผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ให้สามารถฝากเงินในสถาบันการเงินใดก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเสี่ยง ยิ่งไปกว่านั้น การประกันรูปแบบดังกล่าวยังทำให้การแก้ปัญหาสถาบันการเงินบางวิธีกระทำได้ล่าช้าหรือยากลำบากขึ้นด้วย เช่น การปิดสถาบันการเงิน การโอนกิจการมาอยู่ในความดูแลของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เป็นต้น

3. การกำหนดให้สถาบันการเงินกันสำรองเผื่อนี้จัดชั้นสูงขึ้น พร้อมทั้งระบุจำนวนเงินอย่างชัดเจนในช่วงที่ตลาดการเงินกำลังขาดสภาพคล่อง รวมทั้งตลาดทุนก็เกิดปัญหา ทำให้ผู้ฝากเงินหันไปพิจารณาเฉพาะสถาบันการเงินที่ตนเห็นว่าแข็งแกร่งมากเท่านั้น ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง เพราะการเพิ่มทุนในช่วงนี้เป็นเรื่องยากลำบากแม้แต่สถาบันการเงินที่มีผลการดำเนินงานดีก็ตาม

4. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูลดยแพสสถาบันการเงินที่กองทุนเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่หลังจากประกาศปิดบริษัทที่มีปัญหาหมดแล้ว โดยมีได้เข้าไปริเริ่มในการช่วยเพิ่มทุนหรือหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือรับหนี้เสียออกมาเพื่อให้กิจการลดภาระจากหนี้เสียและการขาดทุนนั้น หรือริเริ่มในการหารือกับเจ้าหนี้คนอื่น โดยเฉพาะเจ้าหนี้ต่างประเทศ เพื่อให้สถาบันการเงินต่างๆกลับมาแข็งแกร่งมั่นคง เพราะโอนงานการพิจารณาไปให้ ปรส.แทน ในบางครั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูยังเป็นตัวปัญหาเสียเองด้วยการไม่ร่วมเจรจากับเจ้าหนี้คนอื่น หรือตั้งเงื่อนไขที่รักษาสผลประโยชน์ของกองทุนที่ไม่นำไปสู่แผนฟื้นฟูที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งทางกองทุนยังคิดดอกเบี้ยกับสถาบันการเงินที่ยังเปิดอยู่สูงมาก คือบางครั้งสูงถึงร้อยละ 23-24 โดยมีได้คำนึงถึงความอยู่รอดของสถาบันการเงิน แต่คำนึงถึงต้นทุนของเงินตัวเอง

5. ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาสัญญา เห็นได้จากการประกาศรายชื่อบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 10 บริษัท ที่ต้องเพิ่มทุนประกอบการ (3 มีนาคม 2540) การประกาศปิดกิจการชั่วคราวอีก 16 บริษัท (27 มิถุนายน 2540) และอีก 42 บริษัท ในเวลาต่อมา (5 สิงหาคม 2540) ทั้งๆที่หลังจากการประกาศปิดกิจการชั่วคราว 16 บริษัท มีการประกาศว่าจะไม่มีการปิดสถาบันการเงินอีก อันเป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเอง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ว่าไม่มีส่วนในการทำให้เกิดการสูญเสียเงินเป็นจำนวนมหาศาลในการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินท่ามกลางวิกฤติ การแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ช้าเวลา ขาดการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดและโปร่งใส ไม่มีทิศทางการแก้ปัญหาอย่างชัดเจน รวมถึงยึดกุมหลักการ"สถาบันการเงินล้มมิได้"มากเกินไป กรณีธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมและการช่วยเหลือสถาบันการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นประจักษ์พยานสำคัญ อันเป็นผลซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์การเงินรุนแรงขึ้นไปอีก

2.2 การดำรงเงินกองทุน

ในท่ามกลางวิกฤติการณ์การเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเรื่องเงินกองทุนให้เข้มงวดขึ้น โดยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2539 ปรับเพิ่มอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์และภาระผูกพันสำหรับธนาคารพาณิชย์จากอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 8.5 และอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์และภาระผูกพันจากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 6.0 และปรับเพิ่มอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์และภาระผูกพัน สำหรับธนาคารต่างประเทศจากอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6.75 เป็นร้อยละ 7.5 ซึ่งถือได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทยในเรื่องเงินกองทุนได้ตามมาตรฐาน BIS (ดูตารางที่ 2)

มาตรการที่สำคัญในเรื่องเงินกองทุนในท่ามกลางวิกฤติการณ์สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 15

ตารางที่ 15 มาตรการทางการเงินเรื่องเงินกองทุน

วันที่	สาระสำคัญ
29 เม.ย. 2539	-ปรับเพิ่มอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงจากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 6 และปรับอัตราเงินกองทุนทั้งสิ้นต่อสินทรัพย์เสี่ยงจากร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 8.5 สำหรับธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารที่จดทะเบียนในประเทศไทย
18 ก.ย. 2539	- อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน นับหุ้นบุริมสิทธิชนิดสะสมเงินปันผลเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2 และกำหนดให้เงินกองทุนชั้นที่ 2 มีจำนวนสูงสุดไม่เกินเงินกองทุนชั้นที่ 1 และไม่ให้นำเงินสำรองที่กักไว้เพื่อจ่ายเงินปันผลหุ้นบุริมสิทธิชนิดสะสมเงินปันผลเป็นเงินกองทุน
9 ก.ย. 39	- ให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เพิ่มอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงจากเดิมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 เป็น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.5 ตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. 2540 เป็นต้นไป และเพิ่มอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเป็น ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 โดยเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยงต้องมีอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5.5 ตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. 2541 เป็นต้นไป
9 ก.ย. 2539	- กำหนดให้เงินที่ได้รับจากการออกหุ้นบุริมสิทธิชนิดสะสมเงินปันผลเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2 โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงแต่แจ้งจำนวนเงินให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ และเงินกองทุนชั้นที่ 2 มีจำนวนสูงสุดไม่เกินเงินกองทุนชั้นที่ 1
1 ต.ค. 2539	- ปรับเพิ่มอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์และภาระผูกพัน สำหรับธนาคารพาณิชย์จากอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 8.5 และอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์และภาระผูกพันจากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 6.0
1 ต.ค. 2539	- ปรับเพิ่มอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์และภาระผูกพัน สำหรับธนาคารต่างประเทศจากอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6.75 เป็นร้อยละ 7.5

ที่มา: www.bot.or.th และ สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543)

2.3 การให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่และการให้กู้แก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง

มาตรการสำคัญคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยขยายขอบเขตกิจกรรมที่ให้นับรวมเป็นการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ (28 มิถุนายน 2539) ปรับปรุงการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดให้เข้มงวดขึ้นในเรื่องการซื้อขายพันธบัตร การซื้อขายตัวเงิน และสนับสนุนในการให้สินเชื่อเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยเพื่อลดข้ออุปทานส่วนเกินในตลาดอสังหาริมทรัพย์

ตารางที่ 16 มาตรการเรื่องการให้สินเชื่อ

วันที่	สาระสำคัญ
25 ม.ค. 2539	- เปลี่ยนแปลงวิธีการให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ โดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน (LoanWindow) จากวิธีจำนำพันธบัตรเป็นวิธีขายพันธบัตรโดยมีสัญญาว่าผู้ขายจะซื้อคืนโดยใช้ระเบียบใหม่ของธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการซื้อขายพันธบัตรกับสถาบันการเงินโดยมีสัญญาว่าผู้ขายจะซื้อคืน พ.ศ. 2539
1 ก.พ. 2539	- ปรับปรุงวิธีการรับซื้อคืนพันธบัตรโดยมีสัญญาว่าผู้ขายจะซื้อคืน เพื่อเป็นวงเงิน สภาพคล่องระหว่างวัน (Intraday Liquidity Facilities) ในอัตราไม่เกินร้อยละ 90.0 ของราคาที่เราไว้ในพันธบัตร และไม่เกินสภาพคล่องระหว่างวันตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
28 มิ.ย. 2539	- ในการให้สินเชื่อแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่กำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 นั้น ให้นับรวมเงินลงทุนและการผูกพัน รวมทั้งการจำหน่ายตราสารแสดงสิทธิในหนี้แบบรับประกันทั้งจำนวน และการทำสัญญาอัตราแลกเปลี่ยนและสัญญาอัตราดอกเบี้ยกับบุคคล เป็นเงินที่ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งด้วย และให้นับรวมไว้เพื่อใช้ในการคำนวณอัตราส่วนลูกหนี้รายใหญ่ด้วย
5 ก.ค. 2539	- ผ่อนผันให้สถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อแก่ธุรกิจบางรายเต็มจำนวนตามที่กำหนดแล้ว สามารถขอทบทุนปรับปรุงเพิ่มการให้สินเชื่อแก่รายอื่น ๆ แทนได้ ภายในวงเงินเป้าหมาย สินเชื่อรวมเดิม
25 ก.ย. 2539	- กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อขายตัวเงินของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ให้ชัดเจนและเข้มงวดขึ้น
21 พ.ย. 2539	- ผ่อนคลายมาตรการควบคุมการให้กู้ยืมเพื่อเช่าซื้อรถยนต์นั่งส่วนบุคคลลักษณะเก๋งของธนาคารพาณิชย์ สำนักงานวิเทศธนกิจ บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์
6 ม.ค. 2540	- ผ่อนผันให้สาขาของธนาคารต่างประเทศให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อการผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันเมื่อสิ้นวันหนึ่งๆเกินอัตราร้อยละ 25 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ได้ หากคู่ค้าเป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน ธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และธนาคารที่ตั้งอยู่นอกประเทศไทย แต่ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกรรมของลูกค้าย่อยที่เกิดขึ้นอัตราส่วนให้ ธปท. ทราบ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าคู่ค้าแต่ละรายต้องมีวงเงินไม่เกินร้อยละ 60 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 และเมื่อนับรวมรายที่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ทั้งหมดแล้ว จำนวนเงินต้องไม่เกิน 2.5 เท่าของเงินกองทุนชั้นที่ 1
21 ส.ค. 2540	- สนับสนุนให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ลูกค้าย่อย เพื่อลดข้ออุปทานส่วนเกินในตลาดอสังหาริมทรัพย์

ที่มา: www.bot.or.th และ สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543)

2.4 นิยามของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือการจัดชั้นและการกันสำรองสินทรัพย์

ก่อนหน้านี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้กำหนดให้มีการกันเงินสำรองสำหรับหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองสำหรับหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานเป็นครั้งแรกในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 สำหรับธนาคารพาณิชย์ และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 สำหรับบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งสถาบันการเงินต้องสำรองให้ครบถ้วนภายในสองปีนับตั้งแต่วันสิ้นงวดบัญชีครั้งปี ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2540

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดนับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นไป ลูกหนี้รายใดค้างชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเกินกว่า 6 เดือน ให้ถือเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน และยังคงต้องกันสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 สำหรับบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อีกทั้งสินทรัพย์รายการใดเปลี่ยนสภาพเป็นสินทรัพย์จัดชั้นสงสัย จะต้องกันสำรองเต็มจำนวน (ร้อยละ 100) ทั้งนี้ นอกจากนี้ สถาบันการเงินต้องหยุดการรับรู้รายได้ของดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ สำหรับลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยเกินกว่า 6 เดือน ซึ่งหลักเกณฑ์นี้เข้มงวดขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ที่ 12 เดือน

2.5 การจำกัดการแข่งขันในตลาดเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงอนุญาตให้มีการขยายขอบเขตธุรกิจเพิ่มขึ้นอีกแม้ในภาวะวิกฤติก็ตาม โดยอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบกิจการจัดการกองทุนส่วนบุคคล (27 ธันวาคม 2539) และอนุญาตให้บริษัทเงินทุนประกอบกิจการจัดการกองทุนส่วนบุคคล (23 สิงหาคม 2539)

2.6 การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูล

ธนาคารแห่งประเทศไทยติดตามและกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องภาระหนี้สิน สินทรัพย์ การปล่อยกู้ และอื่นๆ อย่างเคร่งครัด เพราะสถาบันการเงินหลายแห่งกำลังประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและหนี้เสียจำนวนมาก แต่ยังคงมิได้มีข้อกำหนดในการให้สถาบันการเงินรายงานต่อสาธารณะเพิ่มเติม สาธารณะชนจึงได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย และส่วนหนึ่งจากการเล็ดลอดตามหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งการนี้ก็ปรากฏว่า สิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยบอกกล่าวให้ทราบไม่สามารถทำให้เกิดความเชื่อมั่นขึ้นได้ เพราะประชาชนต่างคิดเห็นว่า สถาบันการเงินมีปัญหารุนแรงมากกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศ การแหกกันไปถอนเงินจึงมีอยู่อย่างไม่ขาดสายในช่วงนี้

2.7 การตรวจสอบสถาบันการเงิน

จากกรณีการช่วยเหลือสถาบันการเงินท่ามกลางวิกฤติการณ์ เห็นได้ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้อำนาจในการแก้ปัญหาโดยฉับพลันและเฉียบขาด (Regulatory Forbearance) เมื่อ

พบว่าสถาบันการเงินบางแห่งอยู่ในฐานะอ่อนแอ กรณีการซื้อกองในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ตั้งแต่ปี 2537 เป็นประจักษ์พยานสำคัญของความข้อนี้

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธสัญญา เห็นได้จากการประกาศรายชื่อบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 10 บริษัท ที่ต้องเพิ่มทุนประกอบการ (3 มีนาคม 2540) การประกาศปิดกิจการชั่วคราวอีก 16 บริษัท (27 มิถุนายน 2540) และอีก 42 บริษัท ในเวลาต่อมา (5 สิงหาคม 2540) ทั้งๆที่หลังจากการประกาศปิดกิจการชั่วคราว 16 บริษัท มีการประกาศว่าจะไม่มีการปิดสถาบันการเงินอีก

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกรายงานการตรวจสอบสถาบันการเงิน (Supervision Report 1996/7) ซึ่งเป็นรายงานการกำกับตรวจสอบตลาดการเงินของไทยในช่วงก่อนปี 2540 ซึ่งจัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย มีเนื้อหาหลักอยู่ 2 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งเป็นการรายงานสถานการณ์ระบบการเงินของไทย ทั้งสภาพและปัญหาของสถาบันการเงิน ระบบธนาคาร ตลาดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตราสารอนุพันธ์ และกิจการวิเทศธนกิจ ส่วนที่สองเป็นมาตรการการพัฒนาระบบการเงินไทย ในเรื่องวิธีการตรวจสอบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในเรื่องการกำกับสถาบันการเงิน การเปิดเสรีทางการเงิน และการเพิ่มการแข่งขันในตลาดการเงิน

ในส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน Supervision Report 1996/7 แสดงให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาสถาบันการเงินแล้วว่า มีการขยายสินเชื่อมากเกินไป โดยเฉพาะในธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงดังเช่นอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น รวมทั้งปัญหาความหละหลวมในการให้สินเชื่อและปัญหาการขาดสภาพคล่อง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า มีสาเหตุมาจาก

(1) สภาพทางเศรษฐกิจถดถอย โดยอัตราการเจริญเติบโตลดลงจากโดยเฉลี่ยต่อปี 8.2% ใน 15 ปีที่ผ่านมา เหลือแค่ 6.7% ในปี 2539 และอัตราการเติบโตของการส่งออกลดลงจากโดยเฉลี่ยต่อปี 19% ใน 5 ปีที่ผ่านมา เหลือร้อยละศูนย์ในปี 2539

(2) เงินทุนไหลเข้ามีมากเกินไป เพราะถ้าพิจารณาจากช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment-saving Gap) ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา มีอยู่ประมาณ 47 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่เงินทุนไหลเข้ามีมากถึง 82 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

(3) ปัญหาการซื้อกองในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดตลาดการเงินก่อนปี 2539 กล่าวคือ

(1) การวิเคราะห์และให้สินเชื่อพิจารณาแต่หลักทรัพย์ค้ำประกันมากเกินไป รวมถึงพิจารณาว่า บริษัทของผู้กู้อยู่ในลำดับที่เท่าใดในตลาดหุ้น

(2) มีการให้กู้เพื่อซื้อขายหุ้นที่มีสภาพคล่องต่ำ เมื่อตลาดหุ้นร่วง บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางแห่งจึงเกิดปัญหาชะงักงัน

(3) การกันสำรองสินทรัพย์ ควรปรับให้เข้มงวดขึ้นเพื่อรองรับภาวะการเปิดเสรีทางการเงินและภาวะเศรษฐกิจถดถอย และ

(4) การไม่สามารถหยุดยั้งเงินทุนไหลเข้าได้ เพราะส่วนหนึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่

ด้วยความตระหนักถึงปัญหาดังที่กล่าวมา ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีมาตรการออกมาที่สำคัญคือ การขอความร่วมมือให้ธนาคารจำกัดอัตราเงินปล่อยกู้ต่อเงินฝาก การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องส่งแผนการให้สินเชื่อ การลดระยะเวลาการรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ให้เหลือไม่เกิน 6 เดือน แต่หากมีหลักประกันก็สามารถรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ไม่เกิน 1 ปี เพิ่มอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเป็นร้อยละ 8.5 ในเดือนตุลาคม 2539 และกำหนดให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองสำหรับหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานเป็นครั้งแรกในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 สำหรับธนาคารพาณิชย์ และไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 สำหรับบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

กล่าวโดยสรุปก็คือ หลังจากการเปิดเสรีทางการเงินโดยการยกเลิกการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา การเปิดและสนับสนุนการใช้บริการวิเทศธนกิจ รวมถึงนโยบายการตรึงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง และการอ้างอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ส่งผลให้เงินทุนต่างประเทศไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ปริมาณเงิน การบริโภค และการลงทุนของเอกชนเพิ่มสูงขึ้น ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเรื้อรังและการพึ่งพิงเงินกู้จากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก

การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของสถาบันการเงินจำนวนไม่น้อยเป็นการกู้ยืมระยะสั้น แต่กลับนำมาปล่อยกู้ต่อในระยะปานกลางและระยะยาว อีกทั้งยังปล่อยกู้อย่างสำคัญในธุรกิจซึ่งมีความเสี่ยงสูงดังอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น

เมื่อการส่งออกเริ่มลดลง ณ กลางปี 2539 บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือต่างประเทศได้ลดอันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินไทย เจ้าหนี้เริ่มหันมาเรียกหนี้คืน ยิ่งประกอบกับภาวะราคาสังหาริมทรัพย์ รวมถึงมูลค่าการซื้อขายและดัชนีราคาของตลาดหลักทรัพย์ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องด้วยแล้ว หนี้เสียจึงเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งค่อนข้างเป็นปัญหาของทั้งระบบการเงิน มิใช่ปัญหาของสถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่ง สถาบันการเงินหลายแห่งจึงต้องหันมาพึ่งพิงกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพื่อต่อลมหายใจ

แต่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการบริหารอย่างสำคัญนั้น กลับช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างล่าช้า ไม่ทันการณ์ ขาดการใช้อำนาจอย่างโปร่งใส และเด็ดขาด ไม่มีเทคโนโลยีในการรักษาพันธะสัญญา จังหวะเวลาในการเลือกใช้มาตรการหลาย ๆ อย่าง ไม่มีความเหมาะสม วิถีปฏิบัติของสถาบันการเงินจึงยังคงดำรงอยู่โดยยังมิได้รับการแก้ไขให้เสร็จสิ้นแม้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะใช้เงินไปแล้วกว่า 7 แสนล้านบาทก็ตาม

กล่าวสำหรับมาตรการทางการเงินในช่วงนี้ถือได้ว่ามีทั้งเข้มงวดและผ่อนคลาย กล่าวคือในภาวะวิกฤติ ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามให้สถาบันการเงินไม่ก่อภาระหนี้เสียเพิ่มขึ้น ให้มีความระมัดระวังในการให้สินเชื่อหรือเงินกู้ อีกด้านหนึ่งเนื่องจากเกิดปัญหาสภาพคล่องทั้งระบบธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีมาตรการผ่อนคลายเรื่องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องด้วย เพื่อให้สถาบันการเงินไม่เกิดภาวะชะงักงันในการให้บริการ

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยท่ามกลางวิกฤตินี้ โดยรวมแล้วกล่าวได้ว่ามีความผิดพลาด ไม่เด็ดขาดและโปร่งใส แสดงให้เห็นถึงการขาดธรรมาภิบาล (Good Governance) แม้มาตรการที่ดีบางประการจะถูกนำมาใช้ แต่ก็สายเกินกว่าจะรองรับปัญหาที่รุนแรง ซึ่งเป็นผลจากการกำกับดูแลในช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงินที่เปิดเสรีทางการเงินโดยมิได้มีการพัฒนาเครื่องมือการกำกับ ดูแล และปรับเปลี่ยนสถาบันต่างๆ ให้รองรับการเปิดเสรีทางการเงินเสียก่อน

3. การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินในฐานะเหตุปัจจัยแห่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน 2540

แม้มีอาจกล่าวได้ว่า ถ้าการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากลแล้ว วิกฤติการณ์สถาบันการเงินจะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากมีเหตุปัจจัยสำคัญอีกหลายประการที่เกื้อหนุนให้เกิดวิกฤติ อย่างไรก็ตาม หากการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพอย่างน้อยวิกฤติการณ์ก็คงลดความรุนแรงและการสูญเสียลงได้อีกมาก ยังไม่ต้องนับว่า หากการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินถูกปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานสากลก่อนจะเปิดเสรีทางการเงินด้วยแล้ว วิกฤติการณ์การเงินอาจมิเกิดขึ้น หรือแม้เกิดขึ้นก็คงลดความรุนแรงลงไปมาก

การกำกับควบคุมและการตรวจสอบสถาบันการเงินในช่วงก่อนวิกฤติการณ์และช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ ที่มีส่วนทำให้เกิดและทวีความรุนแรงของวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน 2540 นั้นสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

3.1 นิยามของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

นิยามของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ก่อนวิกฤติการณ์ 2540 มีความผ่อนปรนมากกว่ามาตรฐานสากลเป็นอันมาก กล่าวคือ กำหนดนิยามของหนี้ต้องสงสัยไว้ว่า เป็นหนี้ที่ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยติดต่อกันเป็นเวลา 12 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน เปิดโอกาสให้สถาบันการเงินสามารถอำพรางปัญหาหนี้เสีย โดยการให้กู้เพิ่มแก่ลูกหนี้ในช่วงก่อนครบกำหนดเดือนที่ 12 เพื่อมาเสียดอกเบี้ย ทำให้หนี้ดังกล่าวไม่ถูกจัดขึ้นเป็นหนี้ต้องสงสัย ซึ่งนิยามของหนี้ต้องสงสัยตามมาตรฐานสากลกำหนดไว้ว่าเป็นหนี้ที่ไม่สามารถชำระดอกเบี้ยติดต่อกันเป็นเวลา 3 เดือนเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้กำหนดให้ต้องกันสำรองสำหรับหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน (ค้างชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ย 6- 12 เดือน) ทำให้สถาบันการเงินขาดเงินสำรองเพื่อรองรับความเสียหายไปอีกส่วนหนึ่ง

3.2 การจำกัดการรวมตัวของหนี้ Maturity Mismatching และการประเมินสินเชื่อ

ไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนใดๆในเรื่องการจำกัดการรวมตัวของหนี้ (Concentration of Loans) ในธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงเช่นอสังหาริมทรัพย์ ทำให้สินเชื่อในกิจกรรมดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ทำให้มูลค่าอสังหาริมทรัพย์และหุ้นเกินกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง รวมถึงมีการซื้อขายเพื่อเก็งกำไรกันอย่างแพร่หลาย เมื่อฟองสบู่แตก จึงทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ เพราะปัญหานี้เสียที่เกิดจากการปล่อยกู้ที่ไร้ข้อจำกัดสำหรับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ยิ่งไปกว่านั้น เงินที่สถาบันการเงินปล่อยกู้ส่วนใหญ่เป็นเงินที่กู้ยืมระยะสั้นมาจากต่างประเทศ แต่กลับนำมาปล่อยกู้ต่อในระยะกลางหรือระยะยาว ซึ่งถือว่าไม่มีความเหมาะสม (Maturity Mismatching) เพราะหากเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ ผลตอบแทนจากกิจการระยะปานกลางหรือระยะยาวอาจไม่เพียงพอในการนำไปชำระคืนหนี้ระยะสั้นเหล่านั้น

การประเมินสินเชื่อเพื่อปล่อยเงินกู้ของสถาบันการเงินยึดถือแต่วิธีการแบบเก่า กล่าวคือ เน้นการพิจารณาที่สินทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกันเงินกู้ โดยให้น้ำหนักค่อนข้างน้อยในเรื่องศักยภาพและกระแสเงินหมุนเวียนของผู้กู้ หรือไปเน้นดูที่สถานะของบริษัทที่ขอกู้ว่าอยู่ในอันดับที่สูงพอหรือไม่ในตลาดหุ้น วิธีการนี้อาจไม่สามารถสะท้อนความสามารถของผู้กู้ได้อย่างแท้จริง เพราะในภาวะฟองสบู่ ราคาสินทรัพย์จะสูงกว่าที่ควรจะเป็น การใช้แต่สินทรัพย์บางอย่าง เช่น ที่ดิน อาคารสำนักงาน เป็นเครื่องค้ำประกันเงินกู้จึงไม่สามารถสะท้อนภาพความเป็นจริงได้ ซึ่งก็ปรากฏว่า ในช่วงก่อนวิกฤตินั้นราคาอสังหาริมทรัพย์และหุ้นได้เพิ่มสูงขึ้นเกินกว่ามูลค่าพื้นฐานที่แท้จริงจากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ ทำให้การปล่อยกู้มีมากและหละหลวมเกินไป

3.3 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Disclosure Requirement)

ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการรายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณะว่า สถาบันการเงินใดบ้างที่มีพฤติกรรมผิดกฎหมายและถูกลงโทษ ความผิดที่กระทำคืออะไร และบทลงโทษที่ได้รับคืออะไร ทำให้สาธารณชนไม่สามารถใช้การลงโทษทางสังคม (Social Sanction) หรือการลงโทษทางตลาดกับสถาบันการเงินที่มีพฤติกรรมผิดทำนองคลองธรรมได้ เมื่อขาดแรงกดดันจากผู้ฝากเงิน สถาบันการเงินจึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินธุรกิจการเงินอย่างไม่ระมัดระวัง เช่น การปล่อยกู้แก่ภาคอสังหาริมทรัพย์มากเกินไป การให้กู้ต่อเพื่อนำมาชำระดอกเบี้ยที่ค้างไว้ก่อนครบกำหนด 12 เดือน เป็นต้น

ยิ่งในช่วงวิกฤติการณ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาประกาศซื้อสถาบันการเงินที่มีปัญหาด้วยแล้ว ทำให้ประชาชนคิดเอาได้ว่า จำนวนสถาบันการเงินและความรุนแรงของปัญหามีมากกว่านั้น เพราะปกติแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยจะยืนยันสถานะความมั่นคงของสถาบันการเงินอยู่เสมอ รวมทั้งไม่ประกาศซื้อสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือทำผิดข้อกำหนดตามกฎหมาย นอกจากนี้ กว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกรายงานการตรวจสอบตลาดการเงิน (Supervision Report) แก่สาธารณะ ก็ล่วงเลยมาถึงปี 2540 ซึ่งช้าเกินไป

3.4 ความล้มเหลวของธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยละเลยที่จะใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดและยับยั้ง (Regulatory Forbearance) ในการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน เห็นได้จากกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพูดถึงแต่การเพิ่มทุน โดยไม่มีการลดทุนก่อนและไม่ได้เปลี่ยนแปลงผู้บริหาร (กว่านายเกริกเกียรติ ซาลีจันทร์ จะถูกปลดจากตำแหน่งก็ล่วงเลยมาจนถึงวันที่ 6 มิถุนายน 2539) อันเป็นการปกป้องผู้บริหารและผู้ถือหุ้นเดิมจากการรับภาระความผิดพลาดของการประกอบการที่ผ่านมา แม้จะพบว่าธนาคารมีปัญหา คือมีสินทรัพย์จัดชั้นสูงถึงร้อยละ 26.73 ในปี 2534 และเลวร้ายลงอีกในเวลาต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังให้มีการติดตามตรวจสอบและรายงานเหมือนเป็นกรณีปกติ ไม่มีหลักฐานว่าได้มีการตรวจสอบและรายงานเป็นพิเศษ อีกทั้งช่วงห่างของเวลาทำการตรวจสอบกับการรายงานผลกินเวลานานเกินไปจนไม่ทันการณ์ เช่น การตรวจสอบ ณ วันที่ 30 เมษายน 2534 รายงานเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2535 การตรวจสอบ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2537 รายงานเมื่อ 18 เมษายน 2538 เป็นต้น สินทรัพย์จัดชั้นจึงยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการบริหารที่ยังคงผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังขาดเทคโนโลยีในการรักษาพันธะสัญญา (Commitment Technology) เห็นได้จากการประกาศรายชื่อบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 10 บริษัท ที่ต้องเพิ่มทุนประกอบการ (3 มีนาคม 2540) การประกาศปิดกิจการชั่วคราวอีก 16 บริษัท (27 มิถุนายน 2540) และอีก 42 บริษัทในเวลาต่อมา (5 สิงหาคม 2540) ทั้งๆที่หลังจากการประกาศปิดกิจการชั่วคราว 16 บริษัท มีการประกาศว่าจะไม่มีการปิดสถาบันการเงินอีก สร้างความสับสนและความไม่น่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นต่อทั้งสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทยเอง

ธนาคารแห่งประเทศไทยให้การคุ้มครองสถาบันการเงินเมื่อเกิดปัญหาเป็นอย่างมากในช่วงวิกฤติการณ์นี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด หรือการช่วยเหลือสถาบันการเงินอื่นๆอีกมากมาย โดยผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน รวมทั้งภายหลังจากการสั่งปิดกิจการชั่วคราว 42 บริษัทเงินทุน ก็มีการประกันเงินฝากพร้อมดอกเบี้ย (Blanket

Guarantee) ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมปรัชญา “สถาบันการเงินล้มไม่ได้” อย่างเหนียวแน่นจนวินาทีสุดท้าย ซึ่งเป็นหลักการที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถมีมาตรการที่ถูกต้องเด็ดขาดต่อสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้

3.5 การขาดลำดับก่อนหลังของการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing)

ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาตราฐานเรื่องเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ BIS มาใช้แบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทยดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสินต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 และให้ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 ต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยจึงประกาศปรับอัตราส่วนขั้นต่ำที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเป็นระยะๆ คือ ปรับอัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสินต่อสินทรัพย์เสี่ยงเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.5 เมื่อปี 2537 เป็นร้อยละ 8 เมื่อปี 2538 และเป็นร้อยละ 8.5 ในปี 2539 ส่วนอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยงปรับเป็นร้อยละ 5.5 ในปี 2538 เป็นร้อยละ 6 ในปี 2539 และปรับลดเป็นร้อยละ 4.25 ในปี 2541

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายเปิดเสรีทางการเงินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 แต่กลับมิได้มีการตระเตรียม ทำความเข้าใจ และบังคับใช้มาตรฐาน BIS ตั้งแต่เริ่มมีมาตรการการเปิดเสรีทางการเงิน กว่าอัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสินต่อสินทรัพย์เสี่ยงจะได้มาตรฐาน BIS หรือร้อยละ 8 ก็ล่วงเลยมาจนถึงปี 2538 ยิ่งไปกว่านั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตให้มีข้อยกเว้นถึง 31 กรณีสำหรับสินทรัพย์หลากหลายประเภท รวมทั้งสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องการดำรงเงินกองทุน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำไปเพื่อให้คุณประโยชน์จากการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจบางภาค มากกว่าเพื่อเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินได้ปรับตัวรองรับความเสียหายอันผิดปกติที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน อันเป็นผลทำให้ขาดสิ่งที่จะช่วยชะลอความรุนแรงของการกู้ยืมเงินและการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ รวมถึงขาดเครื่องมือเสริมสร้างความมั่นคงและมีเสถียรภาพของธนาคารไปอีกทางหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เชื่อว่า ต้องมีลำดับก่อนหลังของการดำเนินนโยบาย (Policy Sequencing) ก่อนการเปิดเสรีทางการเงินธนาคารแห่งประเทศไทยเชื่อว่า การพัฒนาเครื่องมือและการตระเตรียมความพร้อมของระบบการเงินให้ได้มาตรฐานสากลกระทำไปพร้อมกันได้กับการเปิดเสรีทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมิได้เปลี่ยนแปลงนิยามและการจัดชั้นสินทรัพย์ให้ได้มาตรฐานสากล มิได้มีมาตรการอย่างชัดเจนในการจำกัดการรวมตัวของหนี้ รวมทั้งการประเมินสินเชื่อที่ยังยึดพิจารณาหลักทรัพย์ค้ำประกัน และการนำเงินกู้ระยะสั้นมาปล่อยกู้ในระยะปานกลางและระยะยาว มิได้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในลักษณะที่เอื้อให้เกิดการลงโทษทางสังคมหรือกลไกตลาดต่อสถาบันการเงิน มิได้พัฒนากำลังคนและเครื่องมือในการตรวจสอบ มิได้ละเลิกปรัชญา “สถาบันการเงิน

ล้มมิได้” มิได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวกับการกำกับตรวจสอบให้ชัดเจน รวมทั้งการมี
ธรรมาภิบาล

การเปิดเสรีทางการเงินโดยมิได้ปรับเปลี่ยนและพัฒนาเครื่องมือในการกำกับตรวจสอบจึงเป็น
สาเหตุสำคัญยิ่งที่ทำให้เกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540

4. การเปลี่ยนแปลงการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540³

การเปลี่ยนแปลงการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินหลังวิกฤติการณ์การเงินถือได้ว่ามี
ทิศทางที่ดีหลายประการ อาจจะเนื่องด้วยทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลได้เรียนรู้หลายบทเรียน
จากการกำกับควบคุมสถาบันการเงินที่ผิดพลาดในช่วงก่อนวิกฤติการณ์ การเปลี่ยนแปลงการกำกับ
ควบคุมที่สำคัญ ได้แก่ การเตรียมการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก การเปลี่ยนแปลงการจัดชั้น การกัน
สำรองสินทรัพย์ และนิยามของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้เข้มงวดขึ้น การลดช่วงเวลาของการรับรู้
ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ การจัดตั้งเครดิตบูโร (Credit Bureau) การเปลี่ยนแปลงวิธีการตรวจสอบ
สถาบันการเงิน และการเตรียมร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงิน รวมถึงการศึกษาและทดสอบ
มาตรฐานเงินกองทุนใหม่ (New Basel Accord)

โดยรวมแล้วถือได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการกำกับและ
ตรวจสอบสถาบันการเงินไปในทิศทางที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการจัดตั้งสถาบันการประกัน
เงินฝาก การรายงานข้อมูลต่อสาธารณะเรื่อง NPLs และการกระทำผิดของสถาบันการเงิน การจัดตั้ง
เครดิตบูโร การปรับองค์กรของหน่วยงานกำกับตรวจสอบ การเตรียมบังคับใช้มาตรฐานเงินกองทุน
ใหม่ (New Basel Capital Accord) รวมถึงข้อกำหนดเรื่องธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน

5. บทเรียนของการกำกับและควบคุมสถาบันการเงินจากวิกฤติการณ์การเงิน 2540

จากการพิจารณาการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในช่วง
ก่อนวิกฤติการณ์ ช่วงวิกฤติการณ์ และช่วงหลังวิกฤติการณ์ เราสามารถสรุปบทเรียนที่สำคัญๆ ได้ดังนี้

5.1 การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินต้องถูกเตรียมให้ได้มาตรฐานสากล และมีประสิทธิภาพก่อนการเปิดเสรีทางการเงิน

³ รายละเอียดของมาตรการการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินในช่วงหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 โปรดดู สีนาด
ตรีวรณไชย (2548)

ก่อนการเปิดเสรีทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เตรียมการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินให้ได้มาตรฐาน BIS ในเรื่องเงินกองทุน มิได้เปลี่ยนแปลงนิยามของหนี้ที่ไม่ทำให้เกิดรายได้ให้เข้มงวด มิได้เปลี่ยนแปลงการจัดชั้นสินทรัพย์ให้มีช่วงการจัดชั้นที่แคบลง มิได้มีมาตรการอย่างชัดเจนในการจำกัดการรวมตัวของหนี้มิให้อยู่ในภาคธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงดังเช่นอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น มิได้เตรียมและฝึกฝนบุคลากรอย่างเพียงพอในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและตลาดการเงินที่มีนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการมีธรรมาภิบาลขององค์กรกำกับตรวจสอบและบรรษัทภิบาลของสถาบันการเงิน

5.2 ธรรมาภิบาลขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ไม่แพ้การมีบรรษัทภิบาลของสถาบันการเงิน

หากผู้กำกับตรวจสอบสถาบันการเงินไม่มีธรรมาภิบาลแล้ว จะหวังได้อย่างไรว่า การกำกับตรวจสอบนั้นจะมีประสิทธิภาพ การณ์ปรากฏว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงิน 2540 เล่นหุ้น แถมยังกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การซึ่งกำลังประสบปัญหาในขณะนั้น ซึ่งยากจะเชื่อได้ว่าจะไม่มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารภายในไปหาประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งยากจะเชื่อว่าจะสามารถลงโทษหรือจัดการกับแหล่งผลประโยชน์นั้นเมื่อเกิดปัญหาได้ องค์กรที่กำกับตรวจสอบจึงต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ในการทำหน้าที่ ต้องไม่มีความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเงินหรือสถาบันการเงินที่ตัวเองกำกับตรวจสอบ

การแยกหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอีกหนทางหนึ่งในการลดปัญหาการขัดกันของเป้าหมายในการกำกับตรวจสอบ จากเหตุการณ์ ในช่วงวิกฤติการณ์ จำเป็นต้องมีการชะลอการขยายตัวของตลาดการเงิน ด้านหนึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยต้องลดการให้กู้แก่สถาบันการเงิน แต่ในทางกลับกัน ด้วยหน้าที่ที่ต้องดูแลสถาบันการเงินที่มีปัญหาทำให้ล้ม ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับอัดฉีดเงินเข้าสู่สถาบันการเงินเพื่อประคองสถานะ เป็นความขัดแย้งกันของหน้าที่การเป็นนายธนาคารกลางกับหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ซึ่งส่งผลเสียต่อการแก้ไขวิกฤติการณ์

5.3 การร้องขอหรือชี้แนะให้ปฏิบัติตาม (Moral Suasion) เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการกำกับตรวจสอบที่จำกัด

ในช่วงก่อนวิกฤติการณ์การเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้การร้องขอหรือชี้แนะให้สถาบันการเงินระมัดระวังในการปล่อยกู้ในธุรกิจที่มีความเสี่ยงดังเช่นอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้นหลายครั้งด้วยกัน ในเรื่องสำคัญเช่นนั้น การร้องขอดังกล่าวไร้พลังในการกดดันสถาบันการเงินอย่างยิ่ง เพราะในภาวะที่สถาบันการเงินพึ่งพิงเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยน้อย จำนวนสถาบันการเงินและสาขามีมาก และBarItemอื่นจำกัดจำเขี่ยของผู้ดำเนินนโยบาย (นายวิจิตร สุพินิจ) ทำให้การร้องขอหรือตักเตือนไม่

สัมฤทธิ์ผล ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีมาตรการบังคับอย่างชัดเจนรวมทั้งบทลงโทษที่ผ่านการศึกษา มาอย่างดีแล้ว หากสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตาม

5.4 ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทำให้ข่าวสารข้อมูลในตลาดการเงินสมบูรณ์มากขึ้น เพราะเป็นวิธีการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่ได้ผลอย่างชะงัด

สถาบันการเงินที่มีปัญหาต่างทราบดีถึงความร้ายแรงของการแห่ถอนเงินออก เมื่อผู้ฝากเงินมีความไม่มั่นใจในความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นๆ ในภาวะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องวิ่งไล่ตามนวัตกรรมทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้ง การกำกับและตรวจสอบจึงไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ในช่วงก่อนวิกฤติการณ์ 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ตระหนักถึงข้อจำกัดข้อนี้ ทำให้ไม่มีการลงโทษโดยการประกาศชื่อสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ความผิดที่กระทำและบทลงโทษที่ได้รับต่อสาธารณะ ทำให้ขาดพลังทางตลาดในการกดดันให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจอย่างระมัดระวังมากขึ้น เพราะหากสาธารณชนรับทราบพฤติกรรมอันผิดทำนองคลองธรรมของสถาบันการเงิน ก็สามารถแห่กันไปลงโทษสถาบันการเงินนั่นเองด้วยการถอนเงินออกได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเกิดวิกฤติการณ์แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการประกาศชื่อสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ความผิดที่กระทำ และบทลงโทษที่ได้รับต่อสาธารณะ สถาบันการเงินจึงมีแนวโน้มที่จะระมัดระวังในการประกอบธุรกิจการเงินเพิ่มขึ้นมาก เพราะกลัวจะเสียลูกค้าและผลประโยชน์จำนวนมาก

5.5 ต้องละทิ้งหลักการ “สถาบันการเงินล้มมิได้” หันมายึดหลักการ “สถาบันการเงินล้มได้” แทน

เหตุที่ต้องละทิ้งหลักการ “สถาบันการเงินล้มมิได้” หันมายึดหลักการ “สถาบันการเงินล้มได้” แทนนั้นก็เพื่อเพื่อลดปัญหา Moral Hazard ของสถาบันการเงิน และความอหิหลักอเลื่อในการเข้าแก้ไข ปัญหาสถาบันการเงินอย่างเด็ดขาดและทันเหตุการณ์ ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยมีขอบเขตการประกันเงินฝากที่จำกัดเฉพาะผู้ฝากรายย่อยและประกันเฉพาะเงินต้นเท่านั้น รวมทั้งการเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินล้มต้องดำเนินการอย่างฉับพลัน (Prompt Corrective Action) เพื่อเสียต้นทุนน้อยที่สุดในการจ่ายเงินประกันให้ผู้ฝาก ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการเตรียมการในเรื่องนี้อยู่แล้วในปัจจุบัน

แม้การประกันเงินฝากจะทำให้เกิดปัญหา Moral Hazard เช่นกัน แต่หากกระทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงการกำกับตรวจสอบและการรายงานต่อสาธารณะ ปัญหา Moral Hazard ก็จะไม่รุนแรงมากนัก

กล่าวโดยสรุปก็คือ การกำกับตรวจสอบและควบคุมสถาบันการเงินต้องมีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐานสากลเสียก่อนที่จะเปิดเสรีทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้เปิดเสรีทางการเงินไปแล้ว

ดังนั้น สิ่งที่ได้ก็คือ การพัฒนาเครื่องมือในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินให้ดียิ่งขึ้น และเข้มงวดในการอนุญาตสถาบันการเงินประกอบธุรกิจที่องค์กรกำกับตรวจสอบยังไม่มีความพร้อมจะกำกับควบคุมได้ รวมทั้งการหันมาใช้พลังตลาดในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินควบคู่ไปด้วย ซึ่งจะลดพฤติกรรมเสี่ยงในการประกอบธุรกิจการเงินของสถาบันการเงินได้มากยิ่งขึ้น อันจะทำให้วิกฤติการณ์การเงินไม่เวียนกลับมาหาลาถาการเงินไทยเร็วจนเกินไปนัก

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) บันทึกประวัติศาสตร์ รายงาน ศปร. *มูลเหตุเศรษฐกิจไทยเกือบล้มละลาย* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์น้ำฝน (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)
- ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศ หนังสือเวียน พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ และข้อมูลสถาบันการเงิน www.bot.or.th
- สมบูรณ์ ศิริประชัย (2543) “แนวความคิดการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย ก่อนและหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ: ความล้มเหลวของ Washington Consensus หรือความล้มเหลวของสถาบัน.” สัมมนาทางวิชาการประจำปี 2543 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สินาด ตรีวรรณไชย (2548) “การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540” เอกสารวิชาการหมายเลข 704 โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) สำนักวิจัยและข้อมูล (2545) “วิกฤติการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและแนวทางการแก้ปัญหา 2540-2545 : บทบาทและหน้าที่ของ ปรส.” กรุงเทพฯ
- Bank of Thailand *Supervision Report 1996/7*, Bangkok.
- Bank of Thailand *Supervision Report 2000*, Bangkok.
- Hartmann-Wendels, Thomas, and Lukas Menkhoff (2000). “Could Tighter Prudential Regulation Have Saved Thailand’s Banks?.” ZEF Discussion Papers on Development Policy No.28, Center for Development Research, Bonn. www.zef.de

กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤติการณ์
การเงินไทย 2540

สุภาพล จงวิไลเกษม
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทความเสนอต่อที่ประชุมวิชาการนักเศรษฐศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 1
ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ 28 ตุลาคม 2548

กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤติการณ์ การเงินไทย 2540*

สุภาพล จงวิไลเกษม**

คงไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้ว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF เป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ในการแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 บทบาทดังกล่าวนำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหมู่สาธารณชน¹ ทั้งนี้เสียงวิพากษ์วิจารณ์ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนความกังขาถึงประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของ IMF

เป็นที่น่าสังเกตว่า สาธารณชนไทยมิได้ต่อต้าน IMF ในระยะเวลาเริ่มแรก (กรกฎาคม-พฤศจิกายน 2540) ทั้งนี้เป็นเพราะสาธารณชนไทยตระหนักว่าระบบการเมืองและสถาบันต่างๆของประเทศจะไม่สามารถร่วมกันนำพาเศรษฐกิจไทยให้ออกจากหายนะได้ จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพา IMF เพื่อชี้นำเศรษฐกิจไทยให้ฟื้นคืนจากวิกฤติ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, 2541 และ อัมมาร สยามวาลา, 2541)

ปฏิกริยาต่อต้าน IMF เริ่มต้นขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงครึ่งแรกของปี 2541 และจบลงด้วยคำเชิญชวน ให้ชนชาวไทยร่วมชุมนุมชาติเพื่อแสดงถึงเอกราชทางเศรษฐกิจของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (นายกรัฐมนตรี) ในวาระโอกาสที่รัฐบาลไทยชำระหนี้ IMF จนหมดสิ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2546

ปฏิกริยาต่อต้าน IMF เกิดขึ้นเพราะสาธารณชนไทยเห็นว่า มาตรการของ IMF ข้ำเดิมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้น กระแสการต่อต้านยังมาจากลักษณะประชาไม่นิยม ของมาตรการของ IMF เช่น การเอื้อประโยชน์ให้แก่คนต่างชาติ การที่สนใจแต่ภาคเศรษฐกิจการเงินโดยไม่ให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real Sector) และการเอื้อประโยชน์แก่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี โดยไม่

* บทความนี้ผู้เขียนสรุปความจาก สุภาพล จงวิไลเกษม(2548) ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ทั้งนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในคำแนะนำต่องานศึกษานี้ดังกล่าว อนึ่งข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นล้วนเป็นการตีความของผู้เขียน หากข้อผิดพลาดของผู้ให้คำแนะนำหรือองค์กรที่ผู้เขียนสังกัด

** อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

¹ ขวัญรักษ์ แม้งตระกูล (2541) พบว่า ในช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 ถึง 30 กันยายน 2541 หนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทย (ไทยรัฐ เดลินิวส์ ข่าวสด มติชน สยามรัฐ ไทยโพสต์ ผู้จัดการรายวัน กรุงเทพธุรกิจ และวัฏจักร) นำเสนอข่าวของ IMF ถึง 1,884 ข่าว จากจำนวนหนังสือพิมพ์ 3,547 ฉบับ กล่าวคือ ในเวลา 14 เดือนดังกล่าว โดยเฉลี่ยหนังสือพิมพ์ทุกๆ 2 ฉบับจะปรากฏข่าวเกี่ยวกับ IMF อยู่ 1 ฉบับเสมอ หรือจะปรากฏข่าวเกี่ยวกับ IMF ในหน้าหนังสือพิมพ์ประมาณ 4 ข่าวต่อวัน

พยายามช่วยเหลือคนด้อยโอกาสในสังคม กระแสการต่อต้าน IMF พัฒนามา เป็นกระแสชาตินิยมในท้ายที่สุด และกระแสชาตินิยมดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจของทางการไทยอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้

นโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจของ IMF มีผลให้เศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้นจริงหรือกลายเป็นคำถามที่ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างหลากหลายในชุมชนวิชาการ นักวิชาการชื่อดังอย่าง Joseph Stiglitz, Paul Krugman และ Jeffrey Sachs ต่างผลิตงานวิชาการเพื่อชี้ให้เห็นว่า แนวทางการแก้ปัญหาของ IMF มีผลซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนในสังกัดของ IMF เช่น Timothy Lane และ Jack Boorman ต่างผลิตงานวิชาการเพื่ออธิบายคุณานุประโยชน์และเหตุผลในการดำเนินนโยบายของ IMF ว่า นโยบายแก้ไขปัญหของ IMF เป็นนโยบายที่ถูกต้อง และที่สำคัญหาก IMF มิได้ให้ความช่วยเหลือ ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำย่อมรุนแรงมากกว่านี้

บทความนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540 ใน 2 บทบาทด้วยกัน² คือ **หนึ่ง** บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540 และ **สอง** บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540 โดยในส่วนของบทความมุ่งตอบคำถามหลัก 2 ประการของบทความ คือ หนึ่ง IMF ทำอะไรเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น และ สอง มาตรการดังกล่าวส่งผลต่อเศรษฐกิจไทยอย่างไรบ้าง

1. บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์

ท่ามกลางการโจมตีค่าเงินบาทอย่างหนักในช่วง 5 เดือนแรกของปี 2540 IMF เพียรพยายามแนะนำให้ทางการไทยลดค่าเงินและผ่อนคลายนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจนทั้งในรูปของรายงานการปรึกษาประจำปี การส่งจดหมายเตือนภัย และการพูดคุยโดยตรงและผ่านทางโทรศัพท์

ความเพียรพยายามดังกล่าวเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2540 หนึ่งวันหลังจากที่ค่าเงินบาทถูกโจมตีอย่างหนัก นาย Michel Camdessus (ผู้อำนวยการ IMF) เขียนจดหมายถึงนายอำนวย วีรวรรณ (รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) โดยมีเนื้อความให้ทางการไทยปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น³ หลังจากนั้นไม่ถึง 7 วัน นาย Stanley

² สำหรับผู้สนใจ บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540 โปรดอ่าน สุภาพล จงวิไลเกษม(2548)

³ เดิมขอบอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate Band) ของไทยคือ ± 2 สตางค์

Fischer (รองกรรมการผู้อำนวยการ IMF) ส่งจดหมายถึงนายอานวย อีกฉบับหนึ่ง โดยมีเนื้อความในทำนองเดียวกันกับจดหมายฉบับแรก

ความเพียรพยายามเรียกร้องให้ทางการไทยลดค่าเงิน (Devalue) และขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน (Widen Band) ถูกส่งผ่านมายังทางการไทยอย่างช้า ๆ ดังปรากฏในตารางที่ 1 หากแต่ความเพียรพยายามดังกล่าวหาได้ประสบผลสำเร็จไม่เมื่อทางการไทยไม่มีท่าทีตอบรับคำร้องขอของ IMF โดยทางการไทยยืนยันกรานที่จะดำรงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวไว้ในระดับเดิมต่อไป ท่าทีดังกล่าวของทางการไทยตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ว่า การขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยนในระยะที่เงินบาทกำลังถูกโจมตีนั้น อาจเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดพลาดแก่ตลาดได้ อีกทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีเชื่อมั่นว่า หากมีการลดค่าเงิน 10-15% และการขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยน ตามที่ IMF แนะนำให้ปฏิบัติแล้วนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถรักษาเสถียรภาพของค่าเงินในอัตราดังกล่าวได้หรือไม่ หากมีการโจมตีค่าเงินบาทเกิดขึ้นอีก และหากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของค่าเงินในระดับใหม่ไว้ได้ ค่าเงินบาทอาจต้องลดลงเช่นนี้เรื่อย ๆ ไป ดังกรณีที่เกิดขึ้นมาแล้วกับการลดค่าเงินเปโซของเม็กซิโก ในปี 2537 นอกจากนั้น ภาระหนี้ต่างประเทศยังอยู่ในระดับสูงมากโดยเฉพาะในภาคเอกชน (ประมาณ 80,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) หากมีการลดค่าเงินบาท ภาระหนี้ต่างประเทศของเอกชนเมื่อคิดกลับมาในรูปเงินบาทย่อมมีค่ามากขึ้น การลดค่าเงินบาทในขณะนั้นจึงเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น และจะส่งผลให้เศรษฐกิจถดถอยรุนแรงขึ้นในท้ายที่สุด

แนวคิดดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับการเสริมความเชื่อมั่นจากความสำเร็จในการป้องกันการเก็งกำไรค่าเงินบาทในปี 2538 ความสำเร็จในครั้งนั้นทำให้เจ้าหน้าที่หลายท่านในธนาคารแห่งประเทศไทยเชื่อว่า การรักษาเสถียรภาพในตลาดอัตราแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งที่จะต้อง หากตลาดมีเสถียรภาพการเก็งกำไรหรือข่าวลือต่าง ๆ จะหมดไปเอง (ศปร., 2541)

ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงควมไร้ประสิทธิภาพในการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์การเงินของ IMF กล่าวคือ IMF ไม่มีอำนาจพิเศษใดๆ ในการบังคับให้ประเทศใดประเทศหนึ่งดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามที่ IMF พึงปรารถนา หากประเทศนั้นไม่แสวงหาความช่วยเหลือจาก IMF

IMF มีอำนาจมหาศาลในการบีบบังคับให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ดำเนินนโยบายตามแนวทางแก้ปัญหของ IMF ก็ต่อเมื่อประเทศนั้นต้องการความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ยิ่งความปรารถนาเงินช่วยเหลือแรงกล้ามากเท่าใด อำนาจของ IMF ในการกำกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศนั้นย่อมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น อำนาจดังกล่าวเกิดจากความสามารถในการ “ให้คุณให้โทษ” ของ IMF ที่มีต่อประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ ถึงแม้ว่าความสามารถในการ “ให้คุณ” ของ IMF จะมีอยู่อย่างจำกัด (ขึ้นกับโควตาของแต่ละประเทศ) และเปี่ยมไปด้วยข้อกังขา (ซึ่งจะได้กล่าวถึงในภายหลัง) แต่ก็ปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่า ประเทศที่ “เชื่อฟัง” และยินยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของ IMF จะได้รับทั้งความช่วยเหลือทาง

การเงินและความช่วยเหลือทางวิชาการจาก IMF นอกจากนั้น การที่ IMF ยินยอมอนุมัติโปรแกรมความช่วยเหลือ เปรียบเสมือนเป็นการออกใบประกาศรับรองเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ มีผลให้ความน่าเชื่อถือทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นในสายตาประชาคมโลกมีมากขึ้น การขอความช่วยเหลือทางการเงินแบบทวิภาคีกับประเทศอื่น ๆ จึงเป็นไปได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน IMF ก็มีอำนาจ "ให้โทษ" ประเทศที่ "ไม่เชื่อฟัง" และไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของ IMF เช่นกัน โดย IMF สามารถระงับความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศที่ไม่เชื่อฟัง หรือไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบายที่ได้ตกลงไว้กับ IMF ได้ ซึ่งการระงับความช่วยเหลือทางการเงินของ IMF นั้น อาจหมายถึงการถูกตัดขาดความช่วยเหลือจากนานาชาติประเทศก็เป็นได้

จะเห็นได้ว่า อำนาจการให้คุณให้โทษของ IMF ถูกจำกัดแต่เพียงประเทศที่ปรารถนาเงินช่วยเหลือเท่านั้น สำหรับประเทศที่มีได้ปรารถนาพึ่งพิงเงินช่วยเหลือ ดังเช่นกรณีประเทศไทยในช่วงครึ่งแรกของปี 2540 IMF ก็ไม่สามารถบังคับให้ประเทศเหล่านั้นแก้ไขนโยบายเศรษฐกิจตามที่ IMF แนะนำได้แต่อย่างใด แม้ว่า IMF จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายที่ประเทศเหล่านั้นดำเนินการอยู่มีโอกาสนำพาประเทศนั้นไปสู่วิกฤติได้

อย่างไรก็ตาม หากให้ IMF มีอำนาจในการบีบบังคับให้สมาชิกประเทศ ทั้งที่ต้องการและไม่ต้องการความช่วยเหลือทางการเงินดำเนินนโยบายตามคำแนะนำของ IMF คำแนะนำที่ IMF ให้แก่ทางการไทยในช่วงครึ่งแรกของปี 2540 นั้น (ให้ลดค่าเงินบาทลง 10-15% และขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยนให้กว้างขึ้น) ก็ได้รับการพิสูจน์ในภายหลังว่า เป็นนโยบายที่ไม่เพียงพอแก่การแก้ปัญหา เพราะการณั้ปรากฏว่า ค่าเงินบาท (ค่าเฉลี่ยต่อเดือน) ลดค่าลงจาก 25.78 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์สหรัฐในเดือนมิถุนายน 2540 เป็น 30.27 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์สหรัฐ ในหนึ่งเดือนถัดมา (ลดลง 15% จากเดือนมิถุนายน)⁴ หลังจากนั้น ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างต่อเนื่องและอ่อนค่าลงต่ำสุดที่ระดับ 53.81 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐในเดือนมกราคม 2541 (ลดลง 52% จากเดือนมิถุนายน) IMF เองก็ได้ออกมายอมรับในภายหลังว่า นโยบายการลดค่าเงินและการขยายขอบอัตราแลกเปลี่ยนที่แนะนำแก่ไทยในกลางปี 2540 นั้น เป็นนโยบายที่ไม่เพียงพอแก่การแก้ปัญหาในขณะนั้น (Blustein, 2001)

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ IMF มิได้คัดค้านทางการไทยให้ค้ำึงถึงภัยอันตรายที่มาจากแรงกดดันดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (โดยเฉพาะนโยบายการเปิดกิจการวิเทศธนกิจ – BIBF) โดยมิได้เตรียมพร้อมในการปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน และการปรับปรุงการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่ทางการไทยเริ่มเปิดกิจการวิเทศธนกิจตั้งแต่ปี

⁴ คัดจากการลดลงของค่าเงินหนึ่งบาทเท่ากับ 0.03879 ดอลลาร์สหรัฐ (หรือ 25.78 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์สหรัฐ) มาเป็นค่าเงินหนึ่งบาทเท่ากับ 0.033036 ดอลลาร์สหรัฐ (หรือ 30.27 บาทต่อหนึ่งดอลลาร์สหรัฐ)

2536 แต่ IMF กลับมาเตือนทางการไทยอย่างจริงจังในช่วงต้นปี 2540 ซึ่งก็เป็นช่วงเวลาที่การโจมตีค่าเงินบาทอุบัติขึ้นแล้ว

ความไร้ประสิทธิภาพและความล่าช้าในการตักเตือนทางการไทยถึงปัญหาระบบอัตราแลกเปลี่ยนแสดงให้เห็นว่า IMF ในฐานะองค์กรโลกบาลที่มีหน้าที่จัดระเบียบการเงินโลกไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินโลก (โดยนัยของการป้องกันการเกิดวิกฤติ)

2. บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการแก้ไขวิกฤติการณ์

ภายหลังจากการลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ความโกลาหลในตลาดการเงินหาได้บรรเทาลงไม่ เงินทุนยังคงไหลออก ทุนสำรองระหว่างประเทศก็มิได้เพิ่มมากขึ้น และอัตราแลกเปลี่ยนยังคงอ่อนค่าลงเรื่อยๆ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พยายามแก้ปัญหาโดยการจัดส่งคณะทูตพิเศษไปยังสาธารณรัฐจีนและญี่ปุ่นเพื่อเจรจาอย่างลับๆ เพื่อขอกู้เงินในแบบทวิภาคี จากหนึ่งหรือทั้งสองประเทศ แต่ได้รับการปฏิเสธ โดยญี่ปุ่นได้ให้เหตุผลว่า “ไทยไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทำ Swap ให้ฝ่ายญี่ปุ่นได้รับรู้” (Blustein, 2001)

ในท้ายที่สุด รัฐบาลไทยไม่มีทางเลือกอื่นเหลืออีก นอกจากการจำต้องขอรับความช่วยเหลือจาก IMF เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2540 และต้องยอมรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ที่ผูกติดมากับเงินกู้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เงินกู้ฉุกเฉินและเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย

รัฐบาลไทยขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จาก IMF เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2540 โดยในวันที่ 14 สิงหาคม รัฐบาลไทยได้ลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และได้รับอนุมัติเงินกู้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2540 รัฐบาลไทยชำระหนี้ IMF จนหมดสิ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2546 รวมระยะเวลาการกู้ยืมทั้งสิ้นประมาณ 6 ปี

ทางการไทยได้รับเงินกู้จาก IMF องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ และมีมิตรประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกเป็นจำนวน 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐในการให้ได้มาซึ่งเงินกู้จำนวนดังกล่าว รัฐบาลไทยจำต้องจ่าย ‘เงินดาวน์’ (Down Payment) ให้แก่ IMF เสียก่อน เงินดาวน์นี้เปรียบเสมือนเป็นค่าตัวที่รัฐบาลไทยต้องจ่ายเพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือจาก IMF โดยเงินดาวน์ที่เกิดขึ้นปรากฏในรูปของการประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนและเงินทุนหลักทรัพย์จำนวน 42 บริษัท (เป็นการชั่วคราว) การเปิดเผยข้อมูลเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฐานะสุทธิของทุนสำรองระหว่างประเทศ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2541)

ในขณะที่เป้าหมายหลักของ IMF ในการช่วยเหลือเศรษฐกิจไทยให้พ้นจากวิกฤติ คือ การฟื้นฟูความเชื่อมั่นให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทย แต่มาตรการที่ถือเป็นเงินคาวนเหล่านี้ ล้วนทำให้ปัญหาความไร้เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า สถาบันการเงินหลายแห่งในประเทศไทยอยู่ในสถานะอ่อนแอ ทั้งนี้ IMF เชื่อว่า การตัดสินใจจัดการกับสถาบันการเงินเหล่านั้นโดยเร็วที่สุด จะเป็นการฟื้นฟูความมั่นใจให้แก่นักลงทุน ดังนั้น จึงได้สั่งให้ทางการไทยปิดสถาบันการเงินเหล่านั้นเสียในช่วงเดือนสิงหาคม 2540 อย่างไรก็ตาม การปิดสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างรวดเร็ว มีผลให้สาธารณชนเกิดความตื่นตระหนก และเกิดการล้มละลายของสถาบันการเงินที่ดีตามมาด้วย ผู้ฝากเงินจะคิดว่าสถาบันการเงินที่ตนฝากอยู่จะเป็นรายถัดไปที่ถูกปิด จึงเร่งถอนเงินออกมา จนทำให้สถาบันการเงินที่ดีเกิดปัญหาได้ (Classic Banking Panic) และยังทำให้ธุรกิจขาดแหล่งสนับสนุนทางการเงิน ทำให้เศรษฐกิจไทยทรุดหนักลงไปเกินกว่าที่ IMF ได้ประมาณการเอาไว้ (ADB, 1999)

อีกทั้งการสั่งให้รัฐบาลไทยเปิดเผยฐานะสุทธิของทุนสำรองระหว่างประเทศ แม้ว่าจะเป็นไปตามหลักความโปร่งใส (Transparency) หากแต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวในช่วงเวลาการเกิดวิกฤติ มีผลสั่นคลอนความเชื่อมั่น และยังเป็นการเปิดเผยข้อมูลอันละเอียดอ่อนให้กับบรรดานักเก็งกำไร (Hedge Fund) อีกด้วย นอกจากนั้นการที่ไทยมีพันธะผูกพันล่วงหน้าจากการทำ Swap เพื่อปกป้องค่าเงินบาทถึง 23 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่ไทยได้รับเงินกู้ฉุกเฉินเพียง 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่งผลให้สาธารณชนยังเกิดความไม่เชื่อมั่นในแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจของ IMF โดยในภายหลัง IMF เองก็ได้ยอมรับว่า “การเปิดเผยพันธะ Swap และตัวเลขทุนสำรองของไทย แม้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะนำไปสู่การดำเนินงานอย่างโปร่งใสมากยิ่งขึ้น แต่จังหวะของการเปิดเผยนั้นทำให้ความเชื่อมั่นต่อแผนการของ IMF อ่อนด้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น” (Blustein, 2001)

เงินกู้ฉุกเฉินที่ไทยได้รับ จำนวน 17,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯผูกติดมากับเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่ทางการไทยได้รับเป็นเงื่อนไขอันเข้มงวดยิ่ง ทั้งนี้เป็นเพราะภาวะระบอบของทุนสำรองระหว่างประเทศจนไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ ทำให้ทางการไทยไม่มีอำนาจต่อรองเพื่อขอผ่อนปรนเงื่อนไข

ในการที่จะได้มาซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าว ทางการไทยจำต้องยอมถูกจำกัดอธิปไตยในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจไปบางส่วน ถึงแม้ว่าเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง (LOI) จะเป็นเงื่อนไขที่เกิดจากกระบวนการต่อรองระหว่าง IMF กับทางการไทย หากแต่ทางการไทยหาได้อยู่ในฐานะผู้มีอำนาจต่อรองไม่ ทั้งนี้เป็นเพราะภาวะระบอบของเงินสำรองระหว่างประเทศของไทย ทำให้ทางการไทยมีความยืดหยุ่นในการต่อรองต่ำ จะเห็นได้ว่าอำนาจการต่อรองระหว่าง IMF กับประเทศไทยเป็นอำนาจการต่อรองที่ไม่สมดุล (Imbalance Power)

Stiglitz (2002) อธิบายว่า การทำหนังสือแสดงเจตจำนงเป็นเพียงพิธีกรรม (Ceremony) ทางเศรษฐกิจที่ IMF พยายามแสดงให้เห็นว่า หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นหนังสือที่เขียนขึ้นจากประเทศผู้ขอกู้ แล้วนำมาตกลงกับ IMF

เงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) ที่ทางการไทยได้รับความช่วยเหลือจาก IMF แบ่งออกเป็นส่วนๆ (Credit Tranche) โดยทยอยแบ่งจ่ายเงินออกเป็น 12 งวด และมีระยะเวลาในการเบิกจ่ายเงินกู้ทั้งสิ้น 34 เดือน ในการเบิกเงินกู้แต่ละงวด IMF จะมีการประเมินทุกๆ 3 เดือนว่า ทางการไทยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อกำหนดในการดำเนินนโยบายตามที่ตกลงกับ IMF ไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงหรือไม่ หากทางการไทยสามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์ปฏิบัติ IMF จึงจะอนุมัติเงินกู้งวดต่อไปให้ การกำหนดเงื่อนไขการเบิกจ่ายเงินกู้ดังกล่าว มีผลให้ทางการไทยจะต้องยึดถือแนวนโยบายปฏิบัติที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง เป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

ทางการไทยนำเสนอหนังสือแสดงเจตจำนงต่อ IMF รวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ โดยได้ลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2540 และฉบับสุดท้ายเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2542 หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับแรกเป็นการร้องขอความช่วยเหลือจาก IMF นอกจากนั้นมีการชี้แจงปัญหาเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งระบุแผนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินประกอบ ในขณะที่หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2-8 เป็นการรายงานความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินตามที่ได้เคยแจ้งนโยบายและมาตรการไว้ในฉบับก่อนหน้า และที่จะดำเนินการต่อไป

เงื่อนไขในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของ IMF ในหนังสือแสดงเจตจำนงทั้ง 8 ฉบับ ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญคือ หนึ่ง นโยบายเศรษฐกิจมหภาค และสอง นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างระบบการเงิน)

2.1 นโยบายเศรษฐกิจมหภาค

แนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของ IMF เป็นไปเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดย IMF กำหนดให้ทางการไทยใช้นโยบายการคลังแบบหดตัว เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายจากการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน และใช้นโยบายการเงินแบบหดตัว เพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน

2.1.1 นโยบายการคลัง

IMF กำหนดให้ทางการไทยใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวในเบื้องต้น แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวอย่างรุนแรงกดดันให้มีการเปลี่ยนมาใช้นโยบายการคลังผ่อนคลายในเบื้องปลายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (ตารางที่ 2)

โดยปกตินโยบายการคลังแบบหดตัวเป็นนโยบายหลักของ IMF ในการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะวิกฤติการณ์การเงินในอดีตมักเกิดจากปัญหาการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐ แม้ว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในไทยครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากปัญหาการขาดดุลงบประมาณ⁵ แต่ IMF ยังคงกำหนดให้ทางการไทยใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวในช่วงเริ่มต้นของโครงการให้ความช่วยเหลือ⁶

IMF ให้เหตุผลว่า ทางการไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวเพื่อลดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ปัญหาในระบบสถาบันการเงิน (LOI 1)

แนวความคิดการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดด้วยวิธีงบประมาณเกินดุลเกิดขึ้นจากการที่ IMF คาดคิดว่า เศรษฐกิจไทยจะยังคงเจริญเติบโตในอัตรา 2.5% ในปี 2540 และ 3.5% ในปี 2541 (LOI 1) ดังนั้น IMF จึงเห็นว่า ทางการไทยจำเป็นต้องกวดเศรษฐกิจเพื่อลดความต้องการซื้อภายในประเทศ (Domestic Demand) และการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

การคาดการณ์ภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ IMF ในตอนต้นของวิกฤติเป็นการคาดการณ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบสุขนิยม (Optimistic) โดย IMF คาดการณ์ว่า ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจไทยจะยังคงมีอัตราการเจริญเติบโตที่เป็นบวกอยู่ และจะมีอัตราการเจริญเติบโตที่มากขึ้นในปี 2541 กล่าวคือ IMF คาดว่า วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกระทบต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยไม่มากนักและเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวกลับมาในไม่ช้า แต่การณั้ปรากฏในภายหลังว่า เศรษฐกิจไทยตกต่ำรุนแรงกว่าที่ IMF คาดการณ์ไว้ โดยในปี 2540 อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยอยู่ที่ -1.7% ในปี 2541 อยู่ที่ -10.2% ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการคาดการณ์เศรษฐกิจที่ผิดพลาดอย่างรุนแรงของ IMF ทั้งนี้ IMF คาดการณ์อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 ไว้สูงเกินจริงไป 3.9% และสูงเกินจริงไปถึง 14% ในปี 2541

⁵ ฐานะทางการคลังของไทยในช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง เนื่องจากดุลงบประมาณของไทยอยู่ในฐานะเกินดุลอย่างต่อเนื่อง (ตั้งแต่ปี 2531 จนถึงปี 2539) ส่งผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2539 มีอยู่ถึง 398,742 ล้านบาท (สุภรัตน์ วัฒนกุล, 2542)

⁶ ทั้งนี้ทางการไทยได้ตัดงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ 2541 ลง 59,000 ล้านบาท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2540 ต่อมาในวันที่ 14 ตุลาคม 2540 ได้ปรับงบประมาณลงอีก 100,000 ล้านบาท และได้ตัดลงอีก 23,000 ล้านบาท เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540 นอกจากนั้น ทางการไทยได้ประกาศขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จาก 7% เป็น 10% โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2540 และได้ประกาศขึ้นภาษีสรรพสามิตและภาษีสินค้านำเข้าอีกหลายรายการ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม

IMF อธิบายการคาดการณ์เศรษฐกิจที่ผิดพลาดดังกล่าวไว้ 2 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก IMF อ้างว่า ภาวะหดตัวทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย นั้นอยู่นอกเหนือจากการคาดการณ์ ไม่เฉพาะแต่เพียง IMF เท่านั้น หากแต่บรรดานักเศรษฐศาสตร์สำนักต่างๆ ส่วนใหญ่ต่างคาดการณ์เศรษฐกิจไทยไว้อย่างผิดพลาด (Boorman et. al., 2000) คำกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นคำแก้ตัวที่ฟังไม่ขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะ IMF เป็นผู้ใกล้ชิดสถานการณ์และมีข้อมูลมากที่สุด ดังนั้น การคาดการณ์ของ IMF จึงควรเป็นการคาดการณ์ที่ใกล้เคียงกับความจริงที่สุด (Sussangkarn, 1999)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การประเมินเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของ IMF และนักเศรษฐศาสตร์อีกหลายๆ สำนักสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนด้อยในการพยากรณ์เศรษฐกิจในขณะที่เกิดความผันผวนของทุน (Volatile Capital Movement) ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ (Boorman, et. al., 2000) การศึกษาแบบจำลองและหลักฐานทางประจักษ์ในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาความรู้ทางเศรษฐศาสตร์

ประการที่สอง เป็นเพราะหาก IMF คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยจะมีอัตราการเจริญเติบโตติดลบ นักลงทุนจากต่างประเทศจะขาดความเชื่อมั่นและเงินออกนอกประเทศอย่างรวดเร็ว (Lane, et. al., 1999) แต่ในความเป็นจริงแล้ว การประกาศว่า เศรษฐกิจไทยจะยังคงมีอัตราการขยายตัวอยู่ในปี 2540 และ 2541 นั้นก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่ตลาดได้ เงินทุนยังคงไหลออกอย่างต่อเนื่อง นั่นแสดงให้เห็นว่า นักลงทุนต่างชาติมิได้มีความเชื่อถือคำทำนายทางเศรษฐกิจของ IMF แต่อย่างใด

นอกจากนั้น การกระทำดังกล่าวของ IMF ยังทำลายหลักการ “ความโปร่งใส” ที่ IMF เพียรพยายามบังคับให้ทางการไทยเปิดเผยข้อมูลตามความเป็นจริง แต่ในขณะเดียวกัน IMF กลับประกาศผลการคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจของไทยไว้ดีเกินจริง (Sussangkarn, 1999)

ในประการสำคัญ หากการคาดการณ์ดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลทางจิตวิทยาแล้วเหตุใด IMF จึงใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพราะถ้าเกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ (รวมทั้งการลดลงของค่าเงิน) ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะปรับตัวดีขึ้นโดยอัตโนมัติอยู่แล้ว ดังนั้น การใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจึงเป็นนโยบายที่เกินความจำเป็น (Cline, 1998)

ทั้งนี้ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยได้ปรับตัวจากขาดดุล 2.1% ของ GDP ในปี 2540 มาเป็นเกินดุล 12.8% ในปี 2541 ซึ่งเป็นเพราะการลดลงของการนำเข้าที่เกิดจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจและการลดลงของค่าเงินอย่างรุนแรงนั่นเอง

นอกจากการใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะเป็นนโยบายที่เกินความจำเป็นแล้ว นโยบายการคลังแบบหดตัวยังเป็นนโยบายที่ซ้ำเติมภาวะถดถอย (Recession) ให้รุนแรงจนกลายเป็นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ (Depression) อีกด้วย

ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในตอนต้นของวิกฤติเกิดจากการลดลงของการลงทุนภาคเอกชน แทนที่ IMF จะใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อชดเชยภาวะการลดลงของการลงทุนดังกล่าว IMF กลับใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวซ้ำเติมภาวะถดถอยให้รุนแรงยิ่งขึ้น (Corden, 1998; ADB, 1999)

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจะส่งผลให้รายได้ของครัวเรือนโดยทั่วไปลดลง เนื่องจากการว่างงาน หรือการได้รับค่าจ้างที่ลดลง นอกจากนั้น การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มยังส่งผลให้รายได้ที่ลดลงนั้นมี อำนาจซื้อที่น้อยลงไปอีก และจะทำให้คนในประเทศมีความเป็นอยู่ที่แย่ง

พอล ครูกแมน (2548) ไม่เข้าใจว่า นโยบายการคลังแบบหดตัวนี้อยู่ในแผนแก้ไขปัญหาวิกฤติได้อย่างไร เพราะหากรัฐบาลดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สำเร็จ จะทำให้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากไปซ้ำเติมปัญหาการขาดอุปสงค์ในประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ จะทำให้นักลงทุนต่างประเทศรู้สึกว่า สถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของ IMF และจะทำให้ตลาดแตกตื่น

นักเศรษฐศาสตร์ในสังกัดของ IMF บางส่วน เช่น Lane et al. (1999) ก็ได้ออกมายอมรับว่า นโยบายการคลังแบบหดตัวมากเกินไป อาจส่งผลลบต่อความเชื่อมั่นได้ เพราะนโยบายการคลังแบบหดตัวทำให้เศรษฐกิจหดตัวลงมาก จนกระทั่งทำให้ความสามารถที่จะจ่ายคืนหนี้ต่างประเทศลดลง

สำหรับเหตุผลของการใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวอีกประการหนึ่ง คือ ความต้องการจัดหาเงินเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกิดจากการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน อัมมาร สยามวาลา (2542) วิจารณ์ว่า เหตุผลดังกล่าวเป็นเหตุผลที่จำเป็นในระยะยาว แต่ไม่ได้เป็นเหตุผลที่ดีสำหรับสถานการณ์ในช่วงต้นของวิกฤติ ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังดิ้นลงอยู่

อย่างไรก็ดี ในที่สุดแรงกดดันจากภาวะเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำ (อันเนื่องมาจากการหดตัวของการบริโภคและการลงทุนในภาคเอกชน) ส่งผลให้ IMF อนุญาตให้ทางการไทยเปลี่ยนมาใช้นโยบายการคลังผ่อนคลายเป็นกระตุ้นเศรษฐกิจในปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2541 (LOI 3) หรืออีก 6 เดือนถัดมา

IMF อนุญาตให้ทางการไทยเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลัง จากการกำหนดให้งบประมาณในปี 2541 เกินดุล 1% ของ GDP (LOI 1 และ LOI 2) มาเป็นขาดดุล 2% ของ GDP (LOI 3) และอนุญาตให้ขาดดุลมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งเท่ากับ 3% ของ GDP (LOI 4) และอนุญาตให้ทางการไทยดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลได้ 3% ของ GDP ในปีงบประมาณ 2542 (LOI 5) ขยายเป็น 5% ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 6 และเป็น 6% ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 7 อย่างไรก็ตาม ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 8 IMF ได้ปรับลดเป้าหมายการขาดดุลของงบประมาณในปี 2542 ลงเหลือ 5.5% ของ GDP เนื่องจากการประมาณการรายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้สูงขึ้น สำหรับปีงบประมาณ 2543 IMF อนุญาตให้ทางการไทยใช้งบประมาณขาดดุล 5% ของ GDP (ดูตารางที่ 2)

นอกจากการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแล้ว ทางการไทยยังใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมอีกด้วย โดยอาศัยเงินกู้

จากต่างประเทศ เช่น โครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project) และโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม (Social Sector Program Loan) และได้มีการปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่มลงมาเหลือ 7% และปรับลดภาษีรายการอื่นๆ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอีกด้วย

การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายของ IMF ได้รับการวิจารณ์ว่า เกิดขึ้นอย่างล่าช้า (ครึ่งปี) เป็นความล่าช้าในระดับที่นายซูเบิร์ต ไนส์ ผู้อำนวยการ IMF ประจำภาคพื้นแปซิฟิกออกมายอมรับว่า “เศรษฐกิจที่จะลดตัวลงไปถึงขนาดนั้น ถ้าจีนยังใช้มาตรการที่เข้มงวดอยู่ก็จะกลายเป็นการสร้างวิกฤติการณ์ขึ้นใหม่อย่างทันที” (วอลเดน เบลโด และคณะ, 2542)

Stiglitz (2002) มองว่า ความล่าช้าในการปรับเปลี่ยนนโยบายของ IMF เกิดขึ้นจากความเกรงกลัวต่อการสูญเสีย “ชื่อเสียง” และ “ความน่าเชื่อถือ” ของแนวทางแก้ปัญหาของ IMF ในขณะที่หลายฝ่ายมองว่า ความล่าช้าที่เกิดขึ้นอาจจะเกิดจากความเกรงกลัวของ IMF ว่า การใช้นโยบายการคลังแบบผ่อนคลายเป็นผลให้ตลาดขาดความเชื่อมั่น ประสพการณ์จากละตินอเมริกาทำให้หลายฝ่ายมองว่าการใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเป็นการขาดวินัยทางการคลัง และรัฐบาลส่วนใหญ่มักจะพิมพ์ธนบัตรเพื่อแก้ปัญหาขาดดุลนั้น หากนักลงทุนหรือเจ้าหน้าที่จากต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ต่างประเทศจะไม่ยอมปล่อยกู้หรือเรียกคืนเงินกู้เมื่อนั้น ในส่วนของนักลงทุนต่างประเทศจะถอนเงินลงทุนออก หรือไม่นำเงินลงทุนใหม่เข้ามาลงทุน ซึ่งจะเป็นการซ้ำเติมปัญหา Capital Flight อย่างไรก็ดี ตาม จากประวัติศาสตร์ไทยในช่วงปี พ.ศ. 2531-2539 ไม่พบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดวินัยทางการคลังแต่อย่างใด อนึ่ง เพื่อป้องกันปัญหาการขาดความเชื่อมั่นของตลาด IMF ควรเป็นผู้ทำหน้าที่ให้ความรู้และอธิบายถึงความสำคัญของนโยบายการคลังแบบขยายตัวแก่ตลาด แทนที่จะใช้การหลบเลี่ยงปัญหาการขาดความเชื่อมั่นของตลาด (ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้นโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย) โดยใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวแทน

นอกจากนั้น Radelet and Sachs (1998) ยังชี้ให้เห็นว่า ในยามที่ IMF ปรับเปลี่ยนมาใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว ปรากฏว่า อัตราแลกเปลี่ยน นอกจากจะไม่มีอ่อนค่าลงแล้ว ยังกลับแข็งค่าขึ้น นั้นแสดงให้เห็นว่า ในกรณีของเอเชีย ตลาดมิได้มองนโยบายการคลังแบบขยายตัวในแง่ลบเลย

การเลือกใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวเป็นเวลานานก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสสำคัญ คือ การอดใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แม้ว่าทฤษฎีของ Mundell จะบอกไว้อย่างชัดเจนว่า ภายใต้อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว การใช้นโยบายการเงินจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้นโยบายการคลัง แต่ด้วยปัญหาความไม่มั่นคงของระบบสถาบันการเงิน การหยุดกิจการและปรับโครงสร้างของสถาบันการเงินหลายแห่ง ส่งผลให้การทำงานของระบบสถาบันการเงินขาดประสิทธิภาพ การดำเนินนโยบายการเงินจึงไม่สามารถส่งผลต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น อัตราดอกเบี้ยในตลาดถูกบิดเบือนโดยความต้องการระดมเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และความจำเป็นที่จะต้องหยุดการไหลออกของเงินทุน ดังนั้น นโยบาย

การคลังจึงเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจมหภาคเพียงเครื่องมือเดียวที่จะใช้กระตุ้นเศรษฐกิจได้ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้ ดังนั้น หาก IMF ยิ่งปรับเปลี่ยนการใช้นโยบายการคลังซ้ำเท่าใด จะยิ่งทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวช้าลงเท่านั้น⁷

อย่างไรก็ตาม การยอมปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายการคลังของ IMF ก็ได้รับการชื่นชมจาก Corden (1998) ว่า IMF เป็นองค์กรที่เรียนรู้จากความผิดพลาดและมีความยืดหยุ่น

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายการคลังที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนง จะพบว่า ในปีงบประมาณ 2541 มีการปรับงบประมาณรวมถึง 4% ของ GDP นั่นคือ มีการปรับจากงบประมาณเกินดุล 1% ของ GDP ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 มาเป็นขาดดุล 3% ของ GDP ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 4 การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเป็นการพลิก 180 องศาจากความพยายามที่จะบีบอุปสงค์รวมให้หดตัว กลับมาเป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายของภาคเศรษฐกิจ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติการเบิกจ่ายไม่สามารถทำได้ตามเป้าที่วางไว้ แม้ว่าจะได้มีการแก้กฎเกณฑ์ให้เบิกจ่ายเงินได้เร็วขึ้น แต่ส่วนราชการที่มีโครงการลงทุนมูลค่าสูงหลายแห่งไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามเป้าสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะมาตรการที่นำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการคลังเกินดุลในตอนต้นนั้นได้ส่งผลให้มีการขยายสัญญาการจัดซื้อและจัดจ้างให้ยาวขึ้น ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจ่ายเงินได้ก่อนครบสัญญา นอกจากนี้ ผู้ประกอบการจำนวนมากเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ ไม่สามารถนำหลักทรัพย์ที่ติดอยู่ในสถาบันการเงินเหล่านี้ออกมาขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินอื่นได้ อัตราดอกเบี้ยที่สูงและความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญากับรัฐจำนวนมากขาดสภาพคล่องและไม่สามารถดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ (ศุภรัตน์ วัฒนกุล, 2542) ประกอบกับความล่าช้าของกระบวนการงบประมาณ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Sussangkarn, 1999) ทำให้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของ IMF ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ในส่วนของผลการใช้นโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจนั้น ปรากฏว่าการขึ้นอัตราภาษีในปี 2540 ตามนโยบายการคลังแบบหดตัว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ Private Consumption ลดลง 1.37% ในปี 2540 (ตารางที่ 3) ซึ่งการลดลงของ Private Consumption มีส่วนให้ GDP ในปี 2540 ลดลง 0.75% (ตารางที่ 4)

ในขณะที่การปรับลดงบประมาณรายจ่ายปี 2541 ในตอนต้นทำให้แม้มีการปรับเป้าหมายทางการคลังเป็นงบประมาณขาดดุลในภายหลัง แต่ก็ยังส่งผลให้ในทางปฏิบัติ การเบิกจ่ายไม่สามารถทำ

⁷ นอกจากนั้นนโยบายการคลังแบบหดตัวยังมีผลให้เศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้นด้วยดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น ทั้งนี้หากเศรษฐกิจยิ่งตกต่ำลงเพียงใด ผลกระทบทางสังคมจะยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น การกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคมจะยิ่งทวีความยากลำบากขึ้น

ได้ตามเป้าที่วางไว้ ทำให้ Government Consumption + Public Gross Fixed Capital Formation ลดลง 52.28% ในปี 2541 ซึ่งการลดลงของ Government Consumption + Public Gross Fixed Capital Formation มีส่วนให้ GDP ในปี 2541 ลดลง 3%

สำหรับการกำหนดเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณในปี 2542 และการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐในแผนกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาผลกระทบทางสังคม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ Government Consumption + Public Gross Fixed Capital Formation เพิ่มขึ้น 0.05% ในปี 2542 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของ Government Consumption + Public Gross Fixed Capital Formation มีส่วนให้ GDP ในปี 2542 เพิ่มขึ้น 0.01% ในขณะที่การปรับลดอัตราภาษีในแผนการกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ Private Consumption เพิ่มขึ้น 4.33% ในปี 2542 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของ Private Consumption มีส่วนให้ GDP ในปี 2542 เพิ่มขึ้น 2.33%

2.1.2 นโยบายการเงิน

ในช่วงเริ่มต้นของการให้ความช่วยเหลือ IMF กำหนดให้ทางการไทยใช้นโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพในตลาดเงินตราต่างประเทศและป้องกันการไหลออกของเงินทุน โดยการตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง (LOI 1-3) ต่อมาเมื่อค่าเงินบาทเริ่มมีเสถียรภาพและแข็งค่าขึ้น IMF จึงอนุญาตให้ทางการไทยใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นกระตุ้นเศรษฐกิจ (LOI 4-8)

หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1 กำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะเวลาร้อยวันไว้ที่ 12-17% ต่อปี ในช่วงเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม 2540 และหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 กำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็น 15-20% ต่อปีในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2540 ถึงเดือนมีนาคม 2541 เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายหลังหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้กำหนดเป้าหมายอัตราดอกเบี้ย(ในเชิงปริมาณ) ไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงอีกเลย โดยในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้ทางการไทยใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยแบบยืดหยุ่น โดยให้ทางการไทยใช้อัตราดอกเบี้ยสูงหากอัตราแลกเปลี่ยนเกิดความผันผวนและมีค่าอ่อนเกินไป แต่หากอัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพและเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงที่เหมาะสม ทางกองทุนจะปรับอัตราดอกเบี้ยลง

ทั้งนี้ในช่วงเดือนสิงหาคม 2540 ถึงเดือนเมษายน 2541(LOI 1-3) ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืนพันธบัตร (R/P) ระยะเวลา 14 วัน ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ทางการใช้ส่งสัญญาณทางการเงินแก่ตลาด (กระทรวงการคลัง, 2544) เพิ่มขึ้นจาก 15.15% ต่อปีในเดือนสิงหาคม 2540 เป็น 21.42% ในเดือนเมษายน 2541 โดยในเดือนมกราคม 2540 อัตราดอกเบี้ยขึ้นไปอยู่ในระดับสูงสุดที่ 23.37% มีผลทำให้ระดับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะเวลา 1 วันระหว่างธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ปรับเพิ่มขึ้นจาก 15.43% ต่อปีในเดือนสิงหาคม 2540 เป็น 20.57% ในเดือนเมษายน 2541 โดยในเดือนกันยายน 2540 อัตราดอกเบี้ยได้ขึ้นไปอยู่ในระดับสูงสุดที่ 23.87%

การใช้นโยบายการเงินแบบหดตัวโดยการตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง ในขณะที่ธุรกิจไทยส่วนใหญ่มีระดับสัดส่วนหนี้สินต่อทุน(Debt-Equity Ratio)ค่อนข้างสูงนั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า อาจมีผลทำให้ภาคธุรกิจต้องประสบภาวะล้มละลายจากรายจ่ายด้านดอกเบี้ยที่สูงขึ้น ภาวะล้มละลายของภาคธุรกิจย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ในเมื่อรายรับรายการสำคัญของสถาบันการเงินคือรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ของภาคธุรกิจ และในเมื่อภาคธุรกิจไม่สามารถจ่ายดอกเบี้ยให้แก่สถาบันทางการเงินย่อมส่งผลให้สถาบันทางการเงินอ่อนแอลง

IMF พยายามโต้แย้งข้อกล่าวหาดังกล่าวไว้ว่า หาก IMF มีได้ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงอาจมีผลให้ค่าเงินบาทลดค่าลงอย่างรุนแรงได้ การที่ค่าเงินบาทลดค่าลงมากย่อมมีผลให้หนี้ต่างประเทศของไทยมีค่าสูงมากขึ้นเมื่อคิดกลับมาในรูปเงินบาท และอาจสูงมากพอให้ภาคธุรกิจไทยล้มละลายได้เช่นกัน (Lane, et. al., 2002)

เหตุผลดังกล่าวของ IMF สะท้อนให้เห็นว่า IMF ให้ความสำคัญกับธุรกิจที่มีหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศมากกว่าธุรกิจที่มีหนี้เป็นเงินบาท Stiglitz (2002) ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ธุรกิจไทยที่มีหนี้ต่างประเทศโดยมากเป็นธุรกิจประเภท อสังหาริมทรัพย์ และบริษัทส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ในธุรกิจประเภทนี้ ต่างประสบกับสภาวะล้มละลายไปเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น การที่ค่าเงินบาทลดลงอีกก็จะกระทบกับบริษัทหรือเจ้าหนี้ของบริษัทเหล่านี้ไม่มากนัก

นอกจากนั้น หากพิจารณาบริษัทที่กู้เงินในประเทศ เปรียบเทียบกับบริษัทที่กู้เงินต่างประเทศ จะพบว่า บริษัทที่กู้ในประเทศส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดกลางและเล็ก และเป็นบริษัทที่ใช้แรงงานในการผลิตมาก (Labor-Intensive) ในขณะที่บริษัทที่กู้เงินจากต่างประเทศ เป็นบริษัทที่มีขนาดใหญ่กว่า ดังนั้น การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง เพื่อรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยน จึงเป็นนโยบายที่ทำร้ายบริษัทเล็ก ๆ และแรงงานอีกเป็นจำนวนมาก เพื่อช่วยบริษัทใหญ่ ๆ ที่กู้เงินจากต่างประเทศมาเป็นจำนวนมาก ๆ

อย่างไรก็ตาม Dollar and Hallward-Driemeir (2000)⁸ สํารวจ 1,200 ธุรกิจไทยภายหลังวิกฤติ พบว่า การที่อัตราดอกเบี้ยสูงมิใช่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ธุรกิจไทยทำการผลิตลดลง หากแต่ปัญหาค่าเงินบาทลดลงต่างหากที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การผลิตลดลง ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปยังต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามผลสำรวจดังกล่าวมีอคติในการเลือกธุรกิจเพื่อทำการสำรวจ ทั้งนี้เพราะธุรกิจที่ถูกสำรวจ คือ ธุรกิจที่รอดพ้นจากการล้มละลายอันเนื่องมาจากวิกฤติ ซึ่งมักจะเป็นธุรกิจที่มีแหล่งเงินทุนอยู่แล้ว หรือเป็นธุรกิจที่สามารถหาแหล่งเงินกู้ราคาไม่แพงได้ ดังนั้น ปัญหาอัตราดอกเบี้ยสูงจึงมีแนวโน้มที่จะมิได้เป็นปัญหาหลักสำหรับธุรกิจเหล่านี้

⁸ อ้างใน Kunakorn (2001)

นอกจากนั้น เพื่อสำรวจผลกระทบของนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงที่มีต่อภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ วิมุต วาณิชเจริญธรรม (2542) ใช้ Impulse Response Function ของระบบ VAR ที่มีตัวแปร 2 ตัว คือ ดัชนีการลงทุนภาคเอกชนกับอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร พบว่า เมื่อมีการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคารโดยที่ตลาดไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า จะทำให้การลงทุนภาคเอกชนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

จะเห็นได้ว่า วิกฤตเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงิน แท้จริงแล้วก็คือ วิกฤตในประเด็นคลาสสิกทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างการเลือกรักษาเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กับเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั่นเอง กล่าวคือ การเลือกรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายการเงินแบบหัตถ์ย่อมทำให้การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยากลำบาก (เพราะอัตราดอกเบี้ยสูงย่อมเป็นการเพิ่มต้นทุนทางการผลิตแก่ภาคธุรกิจ) ในขณะที่หากต้องการเลือกรักษาเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อาจต้องแลกมาด้วยปัญหาทางเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่รุนแรงขึ้น (เพราะการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำย่อมมีแรงดึงดูดให้เงินทุนอยู่ในประเทศได้น้อยกว่าการดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง)

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการเงินของ IMF จะพบว่า ข้อวิจารณ์ส่วนใหญ่เป็นข้อวิจารณ์ถึงผลข้างเคียง (Side Effects) ของนโยบายการเงินแบบหัตถ์ทั้งสิ้น บทวิจารณ์ส่วนใหญ่จะเล่ายคำกล่าวสำคัญที่ว่า นโยบายการเงินแบบหัตถ์เป็นเหตุให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพมากขึ้นจริงหรือไม่ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภายใต้การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง ค่าเงินบาทเริ่มมีเสถียรภาพอยู่ที่ 36-43 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ ตั้งแต่มีนาคม 2541 เป็นต้นไป ทำให้ดูประหนึ่งว่านโยบายการเงินแบบหัตถ์มีผลให้ค่าเงินบาทกลับมามีเสถียรภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนกับอัตราดอกเบี้ยดังรูปที่ 1 และ 2 จะพบว่า เงินบาทยังคงมีค่าอ่อนลงแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นก็ตามที่

ในขณะที่ วิมุต วาณิชเจริญธรรม (2542) ใช้ความสัมพันธ์ Interest Rate Parity คำนวณหาค่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศ ที่ทำให้ไม่มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ พบว่าในช่วงเดือนกรกฎาคม 2540 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2541 อัตราดอกเบี้ยในประเทศจะต้องอยู่ในระดับสูงถึง 200% ต่อปี จึงสามารถหยุดยั้งการไหลออกของเงินทุนได้ ดังนั้น ระดับอัตราดอกเบี้ยประมาณ 20% ต่อปีของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวจึงไม่มีทางที่จะรั้งเงินทุนต่างประเทศไม่ให้ไหลออกได้

ผลการศึกษาของ วิมุต วาณิชเจริญธรรม (2542) สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Sussangkarn (1999) ที่บอกไว้ว่า ระดับอัตราดอกเบี้ยที่ IMF กำหนดให้ทางการไทยดำรงไว้ นั้นไม่เพียงพอที่จะดึงดูดเงินทุนของนักลงทุนต่างประเทศให้ไหลเข้าได้ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนักลงทุนต่างประเทศล้วนทราบฐานะอันร่อยหรอของเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิของไทย ทำให้ไม่กล้านำเงินเข้ามาลงทุน หรือถ้าจะนำเงินเข้ามาลงทุนก็ต้องมีอัตราผลตอบแทนที่สูงมากๆ เพื่อเป็นสิ่งจูงใจ ดังนั้น

เพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน IMF จำเป็นต้องกำหนดให้ทางการไทยตรึงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับที่สูงมาก ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่สูงย่อมก่อให้เกิดผลซ้ำเติมต่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยดังที่กล่าวไว้แล้วในตอนต้น

เศรษฐกิจที่ถดถอยอย่างรุนแรง ประกอบกับความอ่อนแอในภาคเศรษฐกิจการเงินย่อมส่งผลกระทบต่อระดับความเชื่อมั่นของบรรดานักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ จนอาจเป็นเหตุให้นักลงทุนเงินออกนอกประเทศ และทำให้ค่าเงินอ่อนค่าลงในท้ายที่สุด ดังนั้น มาตรการการดำรงอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง เพื่อรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน ในท้ายที่สุดอาจกลับมีผลทำลายเสถียรภาพของค่าเงินก็เป็นได้ (Counterproductive)

Basurto and Ghosh (2000)⁹ ใช้ Monetary Model of Exchange Rate Determination เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงกับอัตราแลกเปลี่ยนของอินโดนีเซีย เกาหลี และไทย พบว่า ในกรณีของประเทศไทย เดือนกุมภาพันธ์ 2533 ถึงเดือนธันวาคม 2541 นโยบายการเงินแบบหดตัวเป็นนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนเริ่มมีเสถียรภาพ IMF อนุญาตให้ทางการไทยใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยอนุญาตให้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงได้ (LOI 4) ภายใต้เงื่อนไขว่า หากมีแรงกดดันต่ออัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้น LOI 4 ยังคงกำหนดให้ทางการไทยขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อรักษาเสถียรภาพต่อไป IMF อนุญาตให้ทางการไทยใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อกระตุ้นทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 ถึง 8

ทั้งนี้ ในไตรมาสที่ 3 ของปี 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยปรับเปลี่ยนทิศทางการนโยบายการเงินจากเข้มงวดเป็นแบบผ่อนคลายเป็นพิเศษ โดยทยอยลดอัตราดอกเบี้ยในตลาดซื้อคืนพันธบัตร (R/P) ระยะเวลา 14 วัน จากอัตรา 14.19% ต่อปีในเดือนกรกฎาคม 2541 ลงเหลือ 1.48% ในเดือนธันวาคม 2542

แต่ด้วยปัญหาในระบบสถาบันการเงินส่งผลให้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นของ IMF ไม่สามารถกระตุ้นการลงทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ การลดลงของการลงทุนยังคงเป็นสาเหตุสำคัญของการหดตัวของเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี 2541

ผลการใช้นโยบายการเงินต่อระบบเศรษฐกิจนั้น ปรากฏว่า การปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยในช่วงต้นของวิกฤติ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ Private Gross Fixed Capital Formation ลดลง 30.44% ในปี 2540 และ 52.28% ในปี 2541 (ตารางที่ 3) ซึ่งการลดลงของ Private Gross Fixed Capital Formation มีส่วนให้ GDP ในปี 2540 ลดลง 9.78% และ 11.84% ในปี 2541 (ตารางที่ 4)

⁹ อ้างใน Boorman, et. al. (2000)

ในขณะที่การปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงในช่วงหลังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ Private Gross Fixed Capital Formation ลดลงในอัตราที่น้อยลงมาก โดย ในปี 2542 ลดลง 3.3% ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของ Private Gross Fixed Capital Formation มีส่วนให้ GDP ในปี 2542 ลดลง 0.40%

กล่าวโดยสรุป นอกจากการใช้นโยบายการเงินแบบหดตัวจะไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนได้แล้ว ยังส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย ในขณะที่การพยายามใช้นโยบายการเงินแบบผ่อนคลายเป็นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะหลังก็ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน

2.1.3 สรุปนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

จะเห็นได้ว่า นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของ IMF นอกจากจะไม่สามารถนำมาซึ่งเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังมีผลซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอีกด้วย

นโยบายการคลังแบบหดตัวมีผลให้ Aggregate Demand (AD) ลดลง ในขณะที่นโยบายการเงินแบบหดตัวมีผลให้ทั้ง AD และ Aggregate Supply (AS) ลดลง ซึ่งการลดลงของ AD และ AS ย่อมส่งผลให้ระดับผลผลิตของประเทศลดลงในท้ายที่สุด

แม้ว่า IMF จะปรับเปลี่ยนมาใช้นโยบายและการเงินแบบผ่อนคลายเป็นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในภายหลัง นโยบายการคลังและการเงินแบบผ่อนคลายนี้อาจไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 นโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

นโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นนโยบายหลักในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของ IMF โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นสาเหตุหลักของวิกฤติ ดังนั้นบทความนี้จึงได้มุ่งศึกษาเฉพาะแนวทางและผลจากการแก้ปัญหาทางระบบสถาบันการเงินของ IMF

อย่างไรก็ตาม นอกจากการแก้ไขปัญหาสถาบันทางการเงินแล้ว IMF ยังกำหนดให้ทางการไทยปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้านอื่นๆ อีก เช่น การเปิดเสรีการค้าและเปิดเสรีเงินทุน การลดการผูกขาดและเพิ่มการแข่งขัน การเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจและถือครองทรัพย์สินต่างๆ ในไทยได้ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ในด้านการคมนาคม การขนส่ง และการพลังงาน) เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในด้านดังกล่าวจะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว และสามารถลดความเสี่ยงของการเกิดวิกฤติในอนาคตได้ แต่การกำหนดการปฏิรูปในหลายๆ ด้านพร้อมกันในช่วงวิกฤติ (Christmas Tree Approach) อาจมีผลให้สาธารณชนเกิดความสงสัยและไม่เชื่อถือนโยบายการปฏิรูปโดยรวมได้ เพราะนโยบายปฏิรูปเหล่านี้มิได้มีส่วนช่วยเหลือการแก้ปัญหาวิกฤติการเงินที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด สมบูรณ์ ศรีประชัย (2543) มองว่า เงื่อนไขในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจหลายๆ ด้านที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงได้รับอิทธิพลจากฉันทามติแห่งวอชิงตัน

(Washington Consensus) เป็นสำคัญ ในขณะที่ พอล ครูกแมน (2548) และ วอลเดน เบลโลและคณะ (2542) เชื่อว่า แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของ IMF เป็นการขยโอกาสยึดเยียดอุดมการณ์ของสหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศในเอเชีย

นอกจากนั้น การอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยังนำมาซึ่งความคลางแคลงใจต่อนโยบายการแก้ไขปัญหาวิกฤติของ IMF ว่ามีผลประโยชน์ของกลุ่มทุนข้ามชาติเจือปนมามากน้อยเพียงใด

นโยบายแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน

นโยบายการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินของ IMF และทางการไทยสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่แสดงในรูปที่ 3 ในการเรียกคืนความเชื่อมั่นให้แก่สถาบันการเงินนั้น IMF กำหนดให้ทางการไทยแยกสถาบันการเงินที่อ่อนแอออกจากสถาบันการเงินทั้งระบบ เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจแก่สถาบันการเงินที่เหลือในระบบ (LOI 1) นอกจากนี้ IMF ยังกำหนดให้ทางการไทยเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมดูแล รวมทั้งการช่วยเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินที่เหลือ เพื่อให้สถาบันการเงินที่เหลือสามารถดำเนินการได้ตามปกติ

2.2.1 การแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินที่อ่อนแอ

ในช่วงต้น วิธีการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินที่อ่อนแอของ IMF และทางการไทย คือ การสั่งระงับกิจการสถาบันการเงินที่อ่อนแอลงเป็นการชั่วคราว¹⁰ แล้ว IMF กำหนดให้ทางการไทยจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ขึ้นมาเพื่อพิจารณาโอกาสที่สถาบันการเงินที่อ่อนแอเหล่านั้นจะสามารถกลับมาดำเนินงานได้ตามปกติ (LOI 2) สถาบันการเงินที่ ปรส. เห็นว่ามีโอกาสที่จะกลับมาดำเนินธุรกรรมได้ตามปกติจะได้รับการยกเลิกคำสั่งระงับกิจการและสามารถกลับมาดำเนินงานตามปกติ ในขณะที่สถาบันการเงินที่ไม่ผ่านการพิจารณาของปรส. จะถูกสั่งปิดกิจการเป็นการถาวร แล้วให้ ปรส. เป็นผู้เข้าไปดำเนินการจัดจำหน่ายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเหล่านั้น เพื่อนำรายได้ไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้สถาบันการเงิน นอกจากนี้เพื่อป้องกันการแห่ถอนเงินจากความตื่นตระหนกของประชาชนและเจ้าหนี้จากสถาบันการเงินที่เหลือ IMF จึงกำหนดให้ทางการไทยประกาศรับประกันเงินฝากและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังสามารถดำเนินการต่อได้ทั้งหมด

วิธีการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินที่อ่อนแอของ IMF และทางการไทยหาได้ประสพผลสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนไม่ ปริมาณเงินฝากในสถาบันการเงินประเภทบริษัท

¹⁰ เดิมทางการไทยสั่งปิดสถาบันทางการเงินเป็นการชั่วคราว 16 แห่งเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 ต่อมาทางการไทยภายใต้คำสั่งจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ปิดสถาบันการเงินเป็นการชั่วคราวเพิ่มอีก 42 แห่ง เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540

เงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ยังคงลดลง ในขณะที่แม้ว่าปริมาณเงินฝากในสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์จะมีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณเงินฝากที่เพิ่มขึ้นนี้ มิได้สะท้อนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ส่วนหนึ่งปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์ที่เพิ่มขึ้นเกิดจากการโยกย้ายเงินฝากจากสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มาสู่สถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์อย่างไม่มีทางเลือก (รูปที่ 4) ในขณะที่หากพิจารณาสัดส่วนของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่และในสาขาธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศต่อปริมาณเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด จะพบว่า สัดส่วนดังกล่าวมีค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹¹

การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงสำคัญที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังตัวเลขเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่เพิ่มมากขึ้น นั่นคือ ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อธนาคารพาณิชย์เกิดจากความเชื่อมั่นต่อธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่และธนาคารพาณิชย์จากต่างชาติเป็นสำคัญ หากได้เกิดจากความเชื่อมั่นต่อธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบไม่

ความไม่เชื่อมั่นที่เกิดขึ้นจากการสร้างความเชื่อมั่นของ IMF เกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก การประกาศระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวของสถาบันการเงินเพิ่มอีก 42 แห่ง เป็นการประกาศภายหลังจากการประกาศยืนยันว่าจะไม่มีสถาบันการเงินถูกสั่งให้หยุดดำเนินการอื่นนอกเหนือจากการสั่งระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงิน 16 แห่ง ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) เพียงไม่กี่เดือน การทำเช่นนี้มีผลให้สาธารณชนเกิดความแคลงใจและหมดความเชื่อถือต่อการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาของทางการไทย ส่งผลกระทบต่อไปถึงความไม่เชื่อถือต่อการประกาศรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ทางการประกาศในภายหลัง ความไม่ละเอียดลออในการดำเนินนโยบาย และการไม่เข้าใจจิตวิทยามวลชนของ IMF ประกอบกับการด่วนประกาศยืนยันของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทำให้มาตรการการปิดสถาบันการเงินในช่วงต้นไม่ประสบความสำเร็จในการเรียกคืนความเชื่อมั่น

ประการที่สอง การสั่งปิดสถาบันการเงินทั้ง 58 แห่ง สะท้อนให้เห็นถึงอคติในการดำเนินนโยบายของ IMF และทางการไทย เมื่อปรากฏว่า สถาบันการเงินที่ถูกระบุว่าอ่อนแอทั้ง 58 แห่ง ล้วนเป็นสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทั้งสิ้น โดยไม่ปรากฏว่ามีสถาบัน

¹¹ สัดส่วนของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่ง (ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา และธนาคารไทยพาณิชย์) ต่อปริมาณเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด เพิ่มขึ้นจาก 62.35% ในปี 2539 เป็น 66.87% ในปี 2540 และเป็น 73.09% ในปี 2541 ในขณะที่ สัดส่วนของเงินฝากในสาขาธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศต่อปริมาณเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด เพิ่มขึ้นจาก 1.67 % ในปี 2539 เป็น 4.09% ในปี 2540 และลดลงเล็กน้อย เป็น 4.05% ในปี 2541

การเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ถูกระบุว่าอ่อนแอแต่อย่างไร ทั้งๆที่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเป็นสถาบันการเงินที่สาธารณชนรับรู้โดยทั่วไปว่าอ่อนแอและมีปัญหาความไม่พอเพียงของเงินทุน การดำเนินการดังกล่าวนำมาซึ่งความคลางแคลงใจมาตรฐานในการจำแนกสถาบันการเงินที่อ่อนแอของทางการ

ประการที่สาม การสั่งปิดสถาบันการเงินช่วงกลางภาวะวิกฤติเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ก่อให้เกิดผลซ้ำเติมปัญหา อัมมาร สยามวาลา (2542) กล่าวถึงบทบาทในการสร้างความเชื่อมั่นของ IMF โดยอ้างอิงถึงคำอุปมาของ Jeffrey Sachs ไว้อย่างน่าสนใจว่า “เมื่อเกิดไฟไหม้ในโรงหนังแล้ว แทนที่ IMF จะใช้แรงช่วยดับไฟ กลับตะโกน ‘ไฟไหม้’ ในโรงหนัง”

ภาวะการขาดความเชื่อถือต่อการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหสถาบันการเงิน กลับช่วยซ้ำเติม ภาวะการขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินของประชาชน และด้วยธรรมชาติของระบบสถาบันการเงินที่ความมั่นคงขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของประชาชน ทำให้ปัญหสถาบันการเงินยิ่งลุกลามกว้างขวางยิ่งขึ้น

การปิดสถาบันการเงินที่อ่อนแอ นอกจากจะไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณชนแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดหาสินเชื่อของภาคธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบทางตรงเกิดจากการไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรสินเชื่อของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการทั้ง 58 แห่ง ทั้งนี้ปริมาณสินทรัพย์ของสถาบันการเงินทั้ง 58 แห่ง คิดเป็น 14% ของปริมาณสินทรัพย์ของสถาบันการเงินทั้งระบบ ในขณะที่ผลกระทบทางอ้อมเกิดจากการที่สถาบันการเงินแห่งอื่นที่ยังสามารถเปิดดำเนินการอยู่ไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ เพราะเกรงว่า สินเชื่อที่ปล่อยออกไปอาจจะไม่ได้รับการชำระคืน และในท้ายที่สุดอาจจะส่งผลกระทบต่อสัดส่วนของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งจำเป็นต้องดำรงไว้ให้ได้ตามมาตรฐาน อีกทั้งในช่วงภาวะวิกฤติสถาบันการเงิน สถาบันการเงินจำเป็นต้องรักษาเงินทุนไว้เพื่อป้องกันปัญหาสภาพคล่องที่อาจจะเกิดขึ้น ปริมาณการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน (ประเภทบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์) ได้ลดลงจาก 1,488,188 ล้านบาท ในปี 2539 มาเป็น 531,872 ล้านบาท ในปี 2540¹²

นอกจากนั้น Sachs (1998) และ Frydly and Quintyn (2000) เชื่อว่า การที่สถาบันการเงินอื่นๆไม่กล้าปล่อยสินเชื่อ จะมีผลให้เศรษฐกิจตกต่ำรุนแรงขึ้น การอนุญาตให้สถาบันการเงินเหล่านั้นดำเนินการต่อ จะเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนสินเชื่อและลดภาระการจัดการกับสถาบันการเงินเหล่านั้นของรัฐบาล

การมุ่งหวังแต่การสร้างเชื่อมั่นให้แก่ระบบสถาบันการเงิน โดยมีได้สนใจผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภาคธุรกิจ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์ของแบบจำลองในการแก้ปัญหาของ IMF

¹² ปริมาณการปล่อยสินเชื่อที่ลดลงของระบบสถาบันการเงิน ยังมีสาเหตุมาจากการการบังคับให้สถาบันการเงินเพิ่มทุน(ซึ่งจะได้กล่าวถึงในภายหลัง) และการหดตัวของอุปสงค์ต่อการกู้เงินด้วย

(Stiglitz, 2002) IMF มิได้มีกรอบการแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการ หากแต่ใช้กรอบวิธีคิดแก้ปัญหาย่างแยกส่วน

เป็นที่ทราบกันดีว่า การดำรงอยู่ของภาคธุรกิจมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นยิ่งกับความสามารถในการหาเงินทุนของภาคธุรกิจ การขาดแคลนซึ่งเงินทุนของภาคธุรกิจย่อมมีผลให้กิจการในภาคธุรกิจประสบภาวะการขาดสภาพคล่องและประสบปัญหาล้มละลาย กิจการที่ล้มละลายในภาคธุรกิจย่อมประสบปัญหาการชำระหนี้คืนให้กับสถาบันการเงินที่ตนเองเป็นลูกหนี้ และหากกิจการธุรกิจที่ล้มละลายมีมากพอย่อมมีผลให้สถาบันการเงินประสบปัญหาความเพียงพอของทุนในท้ายที่สุด จะเห็นได้ว่า นโยบายการปิดสถาบันการเงินเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงินที่เหลืออยู่ อาจมีผลให้เกิดการปิดสถาบันการเงินเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

การมุ่งแก้ปัญหาระบบสถาบันการเงินเพียงอย่างเดียว โดยมิได้สนใจผลกระทบที่เกิดขึ้นกับภาคเศรษฐกิจอื่น ทำให้การแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า และทำให้ปัญหาขยายขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น

การดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวทั้ง 58 แห่ง นำมาซึ่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์ไม่น้อยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของปรส.

กว่าที่ทางการไทยจะตั้ง ปรส. ได้ก็ใช้เวลานาน 2 เดือน หลังจากการประกาศระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินเพิ่มเติมอีก 42 แห่ง และกว่าที่การพิจารณาอนาคตของสถาบันการเงิน ทั้ง 58 แห่งของ ปรส. จะแล้วเสร็จก็เป็นเวลาปลายปี 2540 นั้นย่อมหมายความว่า สถาบันการเงิน 16 แห่งแรกถูกระงับการดำเนินกิจการทั้งสิ้นครึ่งปี และสถาบันการเงิน 42 แห่งหลัง ถูกระงับการดำเนินกิจการเป็นเวลาร่วม 4 เดือน การใช้เวลาพิจารณาที่ยาวนานมีผลให้เกิดภาวะสูญญากาศขึ้นในระบบสถาบันการเงิน สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ และประชาชนผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน ต้องหยุดดำเนินธุรกรรมเพื่อรอการตัดสินใจจากคณะกรรมการ ปรส. ภาวะสูญญากาศที่ยาวนานย่อมส่งผลให้ภาคธุรกิจขาดแคลนเงินกู้ยาวนานขึ้นด้วย

ภาวะสูญญากาศที่ยาวนานเกิดจากการมิได้เตรียมแผนการรองรับนโยบายการปิดสถาบันการเงินเป็นการชั่วคราวที่ดีพอ IMF ควรมีแผนการที่ชัดเจนในทันทีที่ประกาศปิดสถาบันการเงิน นอกจากนั้น Kunakorn (2001) เชื่อว่า การตัดสินใจที่ล่าช้าของ ปรส. เกิดมาจากการพยายามแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ในภายหลัง (ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา) IMF และทางการไทยปรับเปลี่ยนวิธีการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่อ่อนแอ โดยใช้วิธีการแทรกแซงแทนการระงับกิจการ วิธีการแทรกแซงดังกล่าวประกอบด้วย การลดทุน-เพิ่มทุน-เปลี่ยนแปลงผู้บริหารของสถาบันการเงินที่อ่อนแอ การควบ

รวมกิจการของสถาบันการเงินที่อ่อนแอเข้ากับสถาบันการเงินของรัฐ และการนำสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซงออกขายให้แก่นักลงทุนเอกชน

การปรับเปลี่ยนมาใช้นโยบายการแทรกแซงสถาบันการเงินที่อ่อนแอของทางการไทย แทนการปิดสถาบันการเงิน IMF และทางการไทยได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายการแทรกแซงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคธุรกิจมากนัก อย่างไรก็ตาม การเข้าแทรกแซงของทางการโดยการลดทุนในเบื้องต้นและเพิ่มทุน(โดยการแปลงหนี้เป็นทุน) ในภายหลังนั้น ทำให้รัฐกลายเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินมาเป็นเจ้าของ ซึ่งมีผลให้รัฐต้องรับภาระความเสี่ยงของการดำเนินงานของสถาบันการเงินในระยะยาว ดังนั้นทางการไทยจึงจำเป็นต้องขายสถาบันการเงินที่เข้าแทรกแซงให้แก่เอกชนในภายหลัง

Santipraphob (2002) และ ศุภวุฒิ สายเชื้อ และณอมศรี ฟองอรุณรุ่ง (2544) มองว่ากระบวนการแทรกแซงดังกล่าวของรัฐเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน อีกทั้งการขายสถาบันการเงินที่รัฐเข้าแทรกแซงแก่เอกชนในช่วงวิกฤติ มีโอกาสเป็นไปได้ยาก เพราะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทำให้กำลังซื้อของนักลงทุนไทยลดน้อยลง ในขณะที่นักลงทุนชาวต่างประเทศไม่กล้าเข้ามาลงทุน อีกทั้งในขณะนั้นมีธนาคารจากต่างประเทศออกขายแข่งขันมาก

การณปรากฏในภายหลังว่า สถาบันการเงินที่ทางการไทยนำออกจำหน่ายทั้งสิ้น 4 แห่ง (ธนาคารรัตนสิน ธนาคารนครธน ธนาคารศรีนคร และธนาคารนครหลวงไทย) มีผู้ซื้อ 2 แห่ง คือ United Overseas Bank ชื่อธนาคารรัตนสิน และ Standard Chartered Bank ชื่อธนาคารนครธน ทั้งนี้ทางการไทยได้ให้ประกันการขาดทุนให้แก่ United Overseas Bank และ Standard Chartered Bank เป็นเงื่อนไขในการซื้อขาย

จะเห็นได้ว่า แม้จะสามารถขายธนาคารที่เข้าแทรกแซงออกไปได้ แต่ทางการไทยก็ยังคงต้องรับภาระความเสี่ยงจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินอยู่ดี ในขณะที่รัฐยังต้องรับภาระความเสี่ยงจากการดำเนินงานของธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยธนาคาร ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารศรีนคร¹³ อยู่แล้วในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นหลัก

นอกจากนั้น การควบรวมกิจการสถาบันการเงินที่ผ่านการลดทุน-เพิ่มทุนแล้ว เข้ากับสถาบันการเงินอื่นของรัฐ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแก้ปัญหาแบบ “ตีสัญญะ” ในเมื่อธนาคารที่เป็นแกนในการควบรวมเช่น ธนาคารกรุงไทย มีปัญหา NPLs ของตนเองอยู่แล้วยังต้องไปรับภาระ NPLs จากธนาคารที่เข้ามาควบรวมด้วยอีก *Santipraphob* (2002) แนะนำว่า ทางการไทยควรใช้วิธีการแยกสินทรัพย์ดี-เสียของธนาคารที่ถูกแทรกแซงก่อน แล้วค่อยทำการควบรวมเอาเฉพาะ

¹³ ภายหลังได้ควบรวมธนาคารศรีนครเข้ากับธนาคารนครหลวงไทย

สินทรัพย์ดีเข้ากับสถาบันการเงินของรัฐ ในขณะที่สินทรัพย์เสียหรือ NPLs ควรโอนให้ AMC เอกชนเป็นผู้จัดการ

2.2.2 การเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่

สำหรับสถาบันการเงินที่สามารถเปิดดำเนินการต่อไปได้นั้น IMF ได้กำหนดให้ทางการไทยออกมาตรการเสริมสร้างความแข็งแกร่ง เพื่อให้สถาบันการเงินเหล่านั้นสามารถดำเนินธุรกรรมได้ตามปกติ วิธีการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินดังกล่าวประกอบด้วย การกำหนดเกณฑ์การจัดชั้นสินเชื่อและกันสำรองที่เข้มงวดขึ้น (LOI 2 ถึง LOI 6) และการออกมาตรการช่วยเหลือเพิ่มเติมให้แก่สถาบันการเงิน (LOI 1 ถึง LOI 8)

2.2.2 (ก) การเพิ่มความเข้มงวดการจัดชั้นลูกหนี้และการกันเงินสำรอง

ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน ลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเกินกว่า 6 เดือนนับจากวันครบกำหนดชำระ จะถูกจัดชั้นเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) และสถาบันการเงินไม่จำเป็นต้องกันสำรองให้กับหนี้ก้อนนั้นหากหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่มีหลักประกันและค้างชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยไม่เกิน 12 เดือน ภายหลังการได้รับความช่วยเหลือจาก IMF ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับปรุงนิยามหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) และหลักเกณฑ์การกันสำรองใหม่หลายครั้ง โดยในครั้งที่สำคัญ (เดือนมีนาคม 2541) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศปรับนิยามหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากการค้างชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นเกินกว่า 6 เดือน เป็น 3 เดือนซึ่งเป็นนิยามที่เข้มงวดขึ้น การปรับเปลี่ยนนิยามดังกล่าว เกิดจากการที่ IMF และทางการไทยเชื่อว่า การใช้มาตรฐานสากลในการจำแนกทรัพย์สินจะนำมาซึ่งความแข็งแกร่งและความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้เป็นเพราะหากทางการไทยใช้ระยะเวลา 6 เดือนในการจำแนก จะทำให้ประชาคมโลกไม่เชื่อถือตัวเลข NPLs ของระบบสถาบันการเงินไทย เพราะใช้หลักเกณฑ์ที่ย่อนยานเกินไป

ในส่วนของการกันเงินสำรอง แต่เดิมนั้นสถาบันการเงินไม่จำเป็นต้องกันเงินสำรองสำหรับหนี้ปกติ แต่ภายใต้หลักเกณฑ์ใหม่นี้ สถาบันการเงินต้องกันเงินสำรองสำหรับหนี้ปกติด้วย

ทางการไทยและ IMF มีความเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า การปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมสถาบันการเงิน เช่น เกณฑ์การจัดชั้นลูกหนี้ และการกันสำรองให้เข้มงวด และให้ได้มาตรฐานสากลนั้น จะทำให้ชุมชนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าสถาบันการเงินไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น แน่แน่นอนว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวในด้านหนึ่งมีผลให้สถาบันการเงินไทยมีความเข้มแข็งตามคำนิยามของมาตรฐานสากล แต่ในอีกด้านหนึ่งการกำหนดให้เงื่อนไขเวลาเป็นเกณฑ์สำคัญในการกันเงินสำรองในห้วงวิกฤติย่อมมีผลกระทบต่อพฤติกรรมการจัดสรรสินเชื่อของสถาบันการเงิน

การปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดชั้นลูกหนี้ทำให้ปริมาณหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่การเปลี่ยนเกณฑ์การกันสำรองให้เข้มงวดขึ้นทำให้สถาบันการเงินส่วนใหญ่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการกันสำรองที่สูงขึ้น สถาบันการเงินจำเป็นต้องนำเงินทุนของตนมารองรับภาระดังกล่าว

ส่งผลให้ระดับเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงินมีสัดส่วนที่ลดลง ในขณะที่ทางการไทยกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไว้ที่ 8.5% ทำให้สถาบันการเงินต้องเร่งรีบเพิ่มทุนให้เร็วที่สุด เพราะหากสถาบันการเงินไม่สามารถดำรงสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไว้ในระดับที่ทางการกำหนด สถาบันการเงินนั้นจะต้องถูกทางการเข้าแทรกแซง ดังเช่นธนาคารศรีนคร ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารมหานคร ประสบในช่วงต้นปี 2541 (Kawai and Takayasu, 1999)

วิธีการที่สถาบันการเงินจะสามารถรักษาสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไว้ในระดับที่ทางการกำหนดมีอยู่อย่างน้อย 2 วิธี คือ การเพิ่มทุน หรือไม่ก่อลดจำนวนสินทรัพย์เสี่ยง ในขณะที่การระดมทุนในช่วงวิกฤติเป็นไปด้วยความยากลำบาก สถาบันการเงินส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะงดการปล่อยสินเชื่อ หรือเรียกคืนสินเชื่อที่ได้ปล่อยไปแล้ว เพื่อลดสัดส่วนของสินทรัพย์เสี่ยงลง (Stiglitz, 2002)

การลดการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินมีผลให้กิจการในภาคธุรกิจขาดแคลนแหล่งเงินทุนและจำต้องลดการผลิตลง การหดตัวของการผลิตในภาคธุรกิจย่อมมีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในท้ายที่สุด

2.2.2 (ข) การเพิ่มทุน

ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างรุนแรงเป็นเหตุให้สถาบันการเงินไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนจากภายในประเทศได้ การเพิ่มทุนจากต่างประเทศของสถาบันการเงินจึงเป็นความหวังเพียงหนึ่งเดียวของสถาบันการเงินไทยในขณะนั้น ดังนั้น ในเดือนพฤศจิกายน 2540 ทางการไทยภายใต้ “ข้อตกลง” ร่วมกับ IMF จึงได้อนุญาตให้นักลงทุนและสถาบันการเงินต่างชาติสามารถเข้าซื้อหุ้นในธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนในประเทศในอัตราเกินกว่า 49% ได้เป็นเวลา 10 ปี หลังจากระยะเวลา 10 ปี นักลงทุนต่างชาติไม่จำเป็นต้องขายหุ้นคืน แต่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ซื้อหุ้นเพิ่มเติมอีก จนกว่าสัดส่วนการถือหุ้นจะลดลงเหลือไม่เกิน 49% นอกจากนั้น ในภายหลังกรมที่ดินยังอนุญาตให้สถาบันการเงินที่มีผู้ลงทุนต่างชาติถือหุ้นเกินกว่า 50% มีสิทธิ์ถือครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจและสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการชำระหนี้ ซึ่งการอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดินและสถาบันการเงินได้เป็นเวลา 10 ปีนี้ นำมาซึ่งข้อกล่าวหาต่อการขายชาติของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในภูมิภาคเอเชียทำให้นักลงทุนต่างชาติส่วนใหญ่ชะลอการเข้ามาลงทุนในระบบสถาบันการเงินไทย ในขณะที่นักลงทุนอีกส่วนหนึ่งกำลังเฝ้ารอช่วงเวลาที่เหมาะสมในการเข้ามาลงทุน ในสายตาของนักลงทุนที่แสวงหาผลกำไรสูงสุด ช่วงเวลาที่เหมาะสมย่อมเป็นช่วงเวลาที่ยอดขายทางการเงินไทยมีราคาถูกที่สุด ทางการไทยในฐานะผู้พยายามสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบสถาบันการเงินย่อมมีอากว้างตัวนิ่งเฉย เพราะช่วงเวลาที่สถาบันการเงินมีราคาถูกย่อมเป็นเวลาที่สถาบันการเงินอ่อนแอที่สุด ทางการไทยจึงออกมาตรการให้ความช่วยเหลือเพิ่ม

เงินกองทุนให้แก่สถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541¹⁴ ในวงเงิน 300,000 ล้านบาท โดยมีระยะเวลาให้การช่วยเหลือตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 จนถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2543

จวบจนสิ้นสุดเวลาให้ความช่วยเหลือของทางการ มีสถาบันทางการเงิน 10 แห่งยื่นความประสงค์ขอรับความช่วยเหลือในโครงการเพิ่มทุนของรัฐบาล รวมจำนวนเงินที่ทางการให้ความช่วยเหลือ 70,628 ล้านบาท คิดเป็น 24% ของวงเงินที่ได้เตรียมไว้ตอนเริ่มโครงการ

เป็นที่น่าสังเกตว่า มีสถาบันการเงินเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่เข้าขอรับความช่วยเหลือในโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุน Santiprabhob (2002) อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า มีสาเหตุจากการที่สถาบันการเงินส่วนใหญ่ในประเทศไทยถือครองและบริหารโดยระบบวงศ์ตระกูล การเพิ่มทุนโดยรัฐยอมทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของของวงศ์ตระกูลลดน้อยลง ความไม่ต้องการสูญเสียอำนาจการบริหาร รวมทั้งโอกาสในการหาประโยชน์จากการจัดสรรสินเชื่อให้แก่บริษัทญาติมิตร ทำให้มีสถาบันการเงินเข้าร่วมโครงการไม่มากนัก นอกจากนั้น การกำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการโดยการใช้เกณฑ์การจัดชั้นสินเชื่อและการกันสำรองที่เข้มงวด ทำให้สถาบันการเงินส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้

อนึ่ง การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่เป็นไปอย่างล่าช้าเป็นเพราะมิได้มีการส่งเสริมการปรับโครงสร้างหนี้และแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในภาคธุรกิจควบคู่ไปด้วย หนี้เสียของภาคเอกชนมีส่วนสัมพันธ์กับปัญหาสถาบันทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญ หากลูกหนี้ที่เป็นหนี้เสียของสถาบันการเงินได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และทำให้นี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ลดลงแล้ว สถาบันการเงินเจ้าหนี้ก็จะสามารถลดภาระการกันสำรองสำหรับหนี้ด้วยคุณภาพได้ อันจะส่งผลต่อเนื่องให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพิ่มขึ้น กว่าที่ IMF กล่าวเริ่มถึงการปรับโครงสร้างหนี้ในภาคเอกชนเป็นครั้งแรกก็เป็นเวลาเกือบปีหลังจากการเริ่มปรับโครงสร้างในภาคสถาบันทางการเงิน โดย IMF กำหนดให้ทางการไทยจัดตั้ง คณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2541 เพื่อช่วยเหลือการปรับโครงสร้างหนี้ในภาคเอกชน (LOI 5)

IMF ยังได้กำหนดให้ทางการไทยแก้ไขกฎหมายล้มละลายและกระบวนการบังคับหลักประกัน เพื่อร่นระยะเวลาในการบังคับหลักประกันให้เร็วขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องต่อกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายล้มละลายจะผ่านสภาได้ก็ใช้เวลาเกือบ 1 ปี

จะเห็นได้ว่าการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบสถาบันการเงินของ IMF และทางการไทย ส่งผลให้สถาบันการเงินยิ่งอ่อนแอมากขึ้น และทำให้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้น

¹⁴ มาตรการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของแผนการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า มาตรการ 14 สิงหาคม 2541

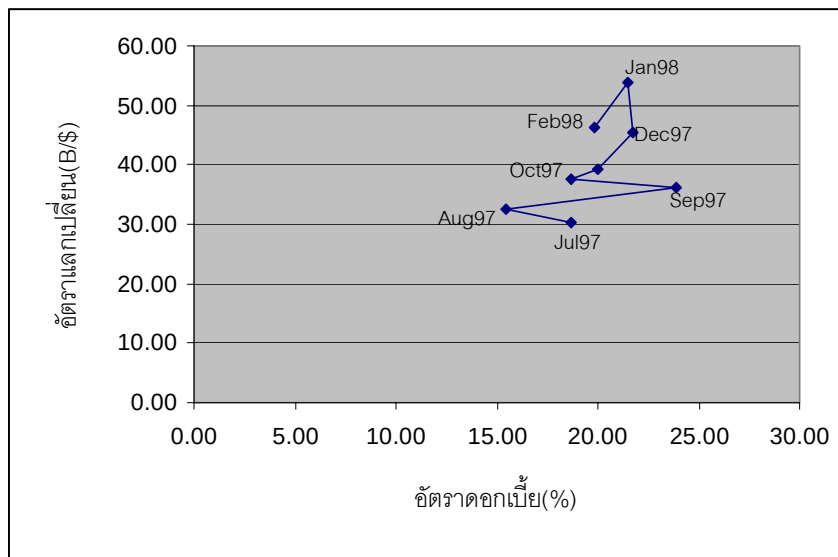
3. ข้อสังเกตส่งท้าย

แม้ว่า IMF จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบกับภาวะวิกฤติในไทย (และเอเชีย) บางเสียงวิพากษ์วิจารณ์รุนแรงถึงขั้นให้ IMF ยุติบทบาทลงเสีย กระนั้นก็ตาม ต้องยอมรับข้อเท็จจริงสำคัญประการหนึ่งว่า เสียงวิพากษ์วิจารณ์ IMF ที่เกิดขึ้นล้วนอาศัยประโยชน์จากความฉลาดหลังเหตุการณ์ (Benefits of Hindsight) ทั้งสิ้น และที่สำคัญไปกว่านั้น ในช่วงวิกฤติจำเป็นต้องมีองค์กร เช่น IMF ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศที่เกิดวิกฤติและช่วยป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติลุกลามไปยังประเทศอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม IMF เองก็จำเป็นต้องปรับปรุงองค์กรอย่างมาก โดย IMF ควรทบทวนถึงผลได้-ผลเสียของการเปิดเสรีทางการเงิน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤติครั้งนี้อย่างจริงจัง IMF ควรหันมาให้ความสำคัญกับการป้องกันการเกิดวิกฤติให้มากขึ้น โดยการสร้างระบบเตือนภัยทางเศรษฐกิจที่เชื่อถือได้ และสร้างกลไกให้คำเตือนภัยและคำแนะนำในการป้องกันวิกฤติของ IMF มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญหากเกิดวิกฤติขึ้นแล้ว IMF ควรให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

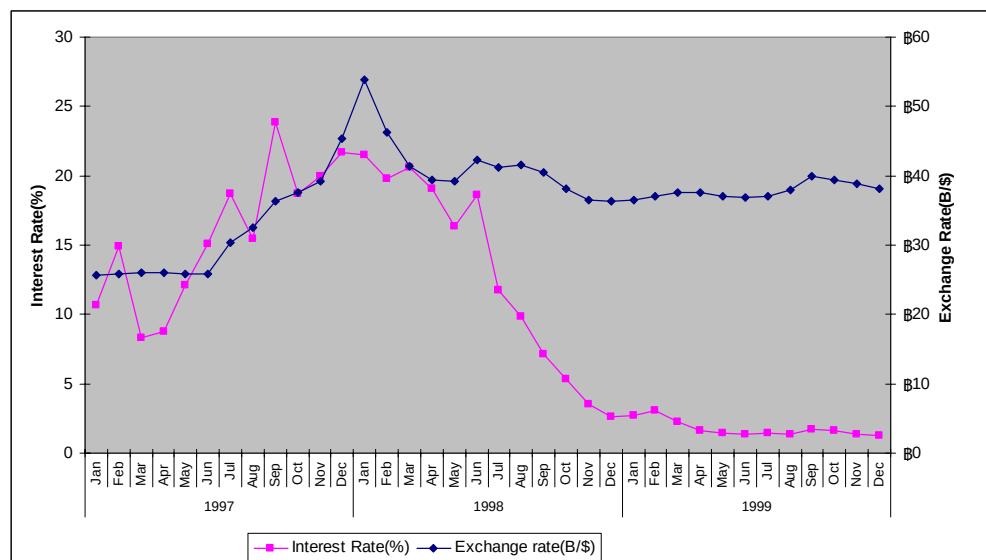
รูปที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยกับอัตราแลกเปลี่ยน

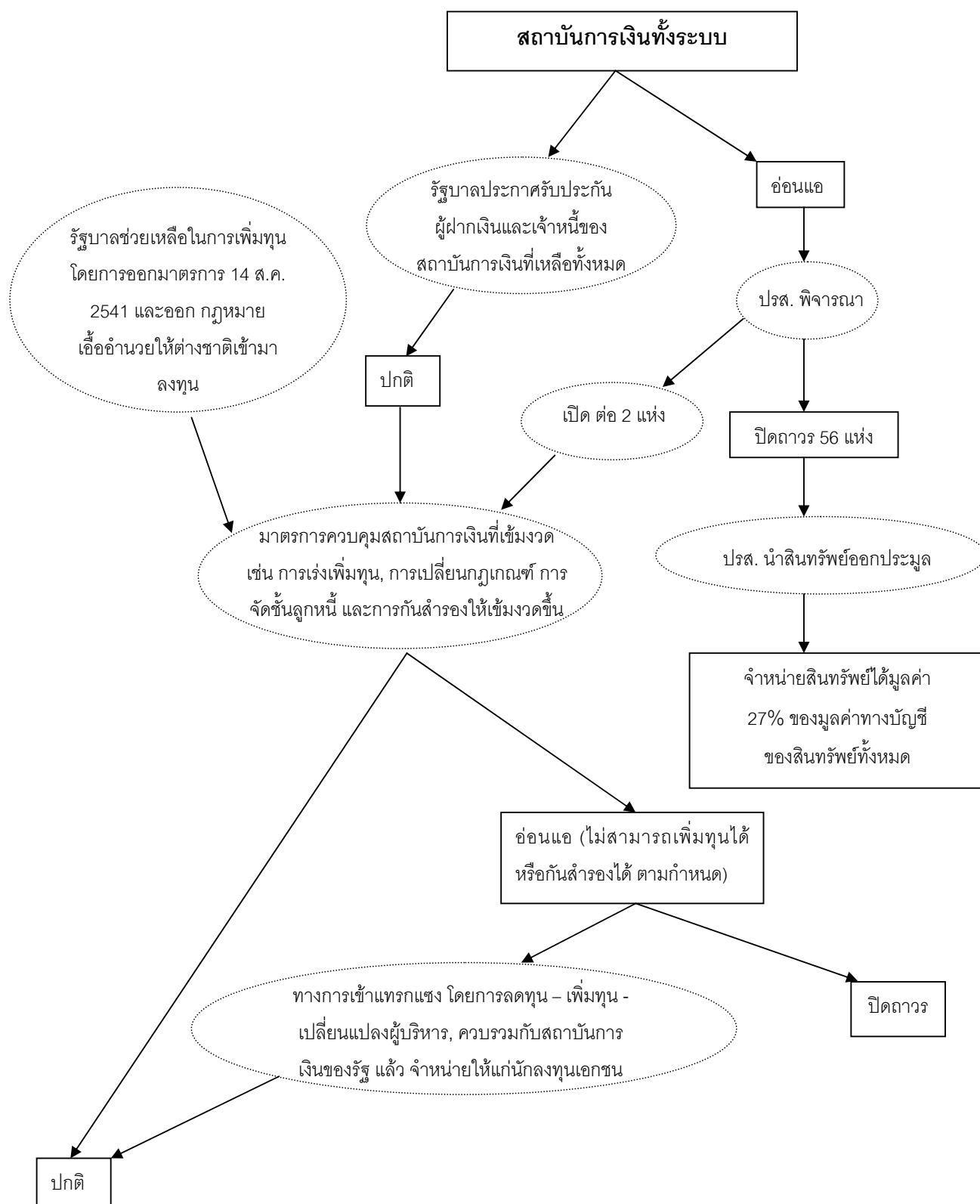


รูปที่ 2

การเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยน

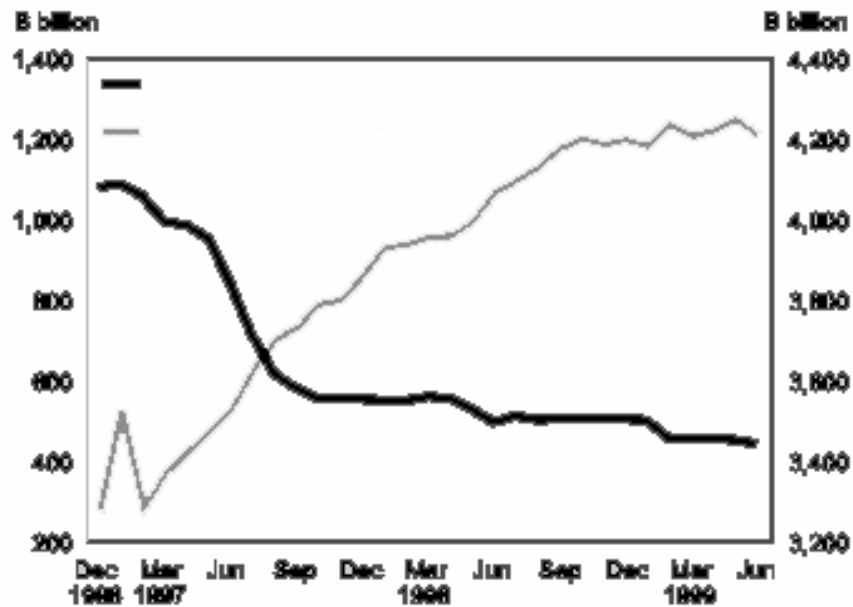


รูปที่ 3
สรุปมาตรการปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน



รูปที่ 4

เปรียบเทียบปริมาณเงินฝากของสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์
กับสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์



- ปริมาณเงินฝากในบริษัทเงินทุน และ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ (แกนซ้าย)
- ปริมาณเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ (แกนขวา)

ตารางที่ 1

บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์

ครั้งที่	วันที่	ผู้ส่งสาร-ผู้รับสาร	เนื้อหาความสำคัญ
1	31 ม.ค. 2540	นาย Michel Camdessus (ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) เขียนจดหมายถึงนายอานวย วีรวรรณ (รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง)	"In present circumstances, provided that policies succeed in calming markets in coming days, I would not recommend an intermediate change in exchange rate policy. Thereafter, however, I would urge you to move quickly and decisively to reform the present system, taking into account the need for greater flexibility"
2	อาทิตย์แรก ของเดือน ก.พ. 2540	นาย Stanley Fischer (รองผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) เขียนจดหมายถึงนาย อานวย วีรวรรณ	"To continue to support the exchange rate at its present level will require not only maintaining high interest rates foreseeable future (with serious effects on the banking system) but also entails the risk of a rundown reserves"
3	28 มี.ค. 2540	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ส่งคณะมาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของไทย ตามพันธะข้อ 4 แห่งข้อตกลงว่าด้วย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ	"...as we have discussed on previous missions, we continue to believe that the introduction of a more flexible exchange rate arrangement is a policy priority, both to increase monetary policy autonomy and to improve the composition of the capital account by reducing the incentives for short-term inflows. ...In addition, the present system can hinder adjustment to external shocks; in particular the heavy weight of U.S. dollar in the basket has clearly been unhelpful in present circumstances. During our discussions you have indicated that you intend to introduce greater exchange rate flexibility at the appropriate time; we encourage you to do so promptly, while at the same time changing the present basket to more closely reflect the pattern of Thailand's foreign trade."

ครั้งที่	วันที่	ผู้ส่งสาร-ผู้รับสาร	เนื้อหาความสำคัญ
4	มี.ค. 2540 (ไม่ระบุวันที่ แน่นอน)	นาย Michel Camdessus โทเรศพิทถึงนาย เริงชัย มะระกานนท์ (ผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย)	ขอร้องให้ทางการไทย ลดค่าเงินบาท และปรับระบบอัตรา แลกเปลี่ยนให้ยืดหยุ่นมากขึ้น
5	14 พ.ค. 2540	นาย Michel Camdessus เขียนจดหมายถึงนาย อำนวย วีรวรรณ	เร่งรัดให้ทำตามข้อเสนอในครั้งที่ 3
6	20 พ.ค. 2540	นาย Michel Camdessus (ผู้อำนวยการกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ) เขียน จดหมายถึงพลเอกชวลิต ยังไญยุทธ (นายกรัฐมนตรี)	“ Let me repeat, therefore, the following elements of such a package: - A devaluation of 10-15 percent accompanied by a move to greater exchange rate flexibility. While we recognize the difficulties in moving in this direction during periods of exchange market pressure, this shift in exchange market regime is now overdue, and can only be postponed further at the cost of substantial erosion to reserves. - A fiscal tightening of at least 1.5 percent of GDP ... - A tight monetary policy ... - A comprehensive package of measures to strengthen the financial sector ...”
7	22 พ.ค. 2540	นาย Stanley Fischer ปรึกษาหารือกับนายอำนวย วีรวรรณ นาย เริงชัย มะระกานนท์ นาย ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ (รองผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย) และ ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล (ปลัดกระทรวง การคลัง)	ขอร้องให้ทางการไทย ปฏิบัติตามข้อเสนอ ในครั้งที่ 6

ที่มา: ศปร. (2541) และ Blustein (2001)

หมายเหตุ: ภายหลังจากการปรึกษาหารือในวันที่ 22 พฤษภาคม นาย Stanley Fischer ได้ติดต่อกับนายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ทางโทรศัพท์อย่างต่อเนื่อง จวบจนค่าเงินบาทลอยตัว

ตารางที่ 2
เป้าหมายดุลการคลังรัฐบาล

หนังสือแสดงเจตจำนง	ปีงบประมาณ	เป้าหมายดุลการคลังรวม (%ของ GDP)	หนังสือแสดงเจตจำนง	ปีงบประมาณ	เป้าหมายดุลการคลังรวม (%ของ GDP)
LOI 1 : ส.ค. 2540	2541	1	LOI 5 : ส.ค. 2541	2542	-3
LOI 2 : พ.ย. 2540	2541	1	LOI 6 : ธ.ค. 2541	2542	-5
LOI 3 : ก.พ. 2541	2541	-2	LOI 7 : มี.ค. 2542	2542	-6
LOI 4 : พ.ค. 2541	2541	-3	LOI 8 : ก.ย. 2542	2542	-5.5
				2543	-5

ที่มา : หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 1-8

ตารางที่ 3
อัตราการเจริญเติบโตของส่วนประกอบของ GDP : 2540-2542 (หน่วย %)

	2540	2541	2542
Private Consumption	-1.37	-11.51	4.33
Private Gross Fixed Capital Formation	-30.44	-52.28	-3.33
Government Consumption + Public Gross Fixed Capital Formation	4.36	-15.16	0.05
Net Export	119.28	946.92	5.60

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูลจาก ธปท.

ตารางที่ 4
Contributions to GDP Growth: 2540-2542 (หน่วย %)

	2540	2541	2542
Private Consumption	-0.75	-6.26	2.33
Private Gross Fixed Capital Formation	-9.78	-11.84	-0.40
Government Consumption + Public Gross Fixed Capital Formation	0.82	-3.00	0.01
Net Export	8.60	13.35	0.92
Change in Stocks (Include Statistical Discrepancy)	-0.27	-2.76	1.59
GDP Growth	-1.37	-10.51	4.45

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูลจาก ธปท.

เอกสารอ้างอิง

ก. ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง, แนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2 (พฤศจิกายน 2540 – ธันวาคม 2543), กรุงเทพฯ : กระทรวงการคลัง, กุมภาพันธ์ 2544.

ขวัญรักษ์ เม้งตระกูล, “ภาพลักษณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) ที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวัน”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์พัฒนการ ภาควิชาการ ประชาสัมพันธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, “วิกฤติเศรษฐกิจไทย: อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่และปฏิกริยาจากสังคมไทย”, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2541) หน้า 26-50.

พอล ครูกแมน (PAUL KRUGMAN), เศรษฐวิบัติ (The Return of Depression Economics), แปลโดย ศิริพงษ์ วิทยวิโรจน์, สำนักพิมพ์มติชน มกราคม, 2548

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย, กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2541.

วอลเดน เบลโล, เชียร์ คั่นนิ่งแฮม, และลี เค็ง ปอห์, โศกนาฏกรรมสยาม : การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่, แปลโดย สุรนุช ธงศิลา, สำนักพิมพ์ไทมส์ คิมทอง ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3, 2542

วิมุต วานิชเจริญธรรม, “นโยบายการเงินภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ 2540,” ใน การสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2542 เรื่องมิติใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ศุภรัตน์ ควัฒน์กุล, “การดำเนินนโยบายการคลังในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ” ใน จากวิกฤติเศรษฐกิจสู่ประชาสังคม หนังสือที่ระลึกครบรอบ 60 ปี อาจารย์อัมมาร สยามวาลา (นิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ), คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ศุภวุฒิ สายเชื้อ และณอมศรี ฟองอรุณรุ่ง, วิกฤตเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อระบบการเงิน, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, พฤษภาคม 2544.

สมบูรณ์ ศิริประชัย, “แนวความคิดกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยก่อนและหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ: ความล้มเหลวของ Washington Consensus หรือความล้มเหลวของสถาบัน”, *การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2543 ครั้งที่ 23 เรื่องเศรษฐกิจไทย แลไปข้างหน้า*. คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สุภาพล จงวิไลเกษม, “กองทุนการเงินระหว่างประเทศกับวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540”, *โครงการวิจัยวิกฤติการณ์การเงินไทย 2540*, เอกสารวิชาการหมายเลข 705 , กรกฎาคม 2548

อัมมาร สยามวาลา, “นักเศรษฐศาสตร์ฝรั่งมองวิกฤตเอเชีย : บทสำรวจความรู้”, กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2542.

อัมมาร สยามวาลา, “ทำไมเราจึงติดหล่มเศรษฐกิจ”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541.

ข. ภาษาอังกฤษ

Asian Development Bank, Economics and Development Center. *Policy Response to the Asian Financial Crisis: An Overview of the Debate and the Next Steps*. Manila: Economics and Development Resource Center, Asian Development Bank, 1999.

Basurto, Gabriela, and Atish Ghosh. “ The Interest Rate – Exchange Rate Nexus in the Asian Crisis Countries ?” *IMF Working Paper*, No. WP/00/19, Washington: International Monetary Fund, 2000.

Blustein, Paul. *The Chastening: Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*. New York: Public Affairs, 2001.

Boorman, Jack, Timothy Lane, Marianne Schulze-Ghattas, Ales Bulir, Atish R. Ghosh, Javeir Hamann, Alex Mourmouras and Steven Phillips. “Managing Financial Crises: The Experience in East Asia”. IMF Working Paper Series No. WP/00/107. Washington, D.C.: International Monetary Fund, June 2000.

Cline, William R. *IMF-Supported Adjustment Programs in the East Asian Financial Crisis*. IIF Research Papers, No. 98-1, Institute of International Finance, Inc., May 1998.

Corden, W. Max. *The Asian Crisis: Is there a Way Out? Are the IMF Prescriptions Right?* The Johns Hopkins University, 1998.

- Dollar, David, and Marry Hallward-Driemeir. "Crisis, Adjustment, and Reform in Thai Industry," *World Bank Reserve Observer*, Vol. 15 (1) Washington, DC. : World Bank, February 2000.
- Frydl, Edward J., and Marc Quintyn. *The Benefits and Costs of Intervening in Banking Crises*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, August 2000.
- Kawai, Masahiro, and Ken-ichi Takayasu. "The Economic Crisis and Financial Sector Restructuring in Thailand," in *Rising to the Challenge in Asia: A Study of Financial Markets*, Vol. 11. Asian Development Bank, 1999.
- Kunakorn, Khanchit. "An Evaluation of the Fiscal and Financial Sector Restructuring Policies in the 1997 IMF-Thailand Agreement". PhD Dissertation, Claremont Graduate University 2001.
- Lane, Timothy, Atish Ghosh, Javeir Hamann, Steven Phillips, Marianne Schulze-Ghattas, and Tsidi Tsikata. "IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment". IMF Occasional Paper 178. Washington, D.C.: International Fund, 1999.
- Radelet, Steven, and Jeffrey D. Sachs. "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects," *Brookings Papers in Economic Activity*, 1: 1998, pp. 1-74.
- Sachs, Jeffrey D. "Fixing the IMF remedy," *The Banker*, 148(864), February 1998, pp. 16-18.
- Santiprabhob, Veerathai. *Lessons Learned from Thailand's Experiences with Financial Sector Restructuring*. Asian Development Bank Institute, Tokyo, Japan, Mimeo. November 2002.
- Stiglitz, Joseph E. *Globalization and Its Discontents*. Great Britain: Allen Lane, The Penguin Press, 2002.
- Sussangkarn, Chalongsob. "Economic Crisis and Recovery in Thailand: The Role of the IMF". Thailand Development Research Institute, 1999.

Total Factor Productivity Growth in European Agriculture

Supawat Rungsuriyawiboon and Alexej Lissitsa*

Abstract

Malmquist total factor productivity index using the non-parametric technique of data envelopment to fit distance functions index has been extensively applied in the literature. This approach is nonstochastic and assumes a constant returns to scale on the frontier technology. The advantages of this approach are that it requires data only on quantities and provides what sources are attributed to productivity growth. This information is very useful for policy makers in designing suitable policies to promote the productivity of firms in the industry. We apply this approach to measure and decompose productivity growth in European agricultural production. The main objective of the study is to measure and compare the levels and trends in agricultural productivity among the European countries.

Key words: *efficiency, data envelopment analysis, multifactor productivity, European countries, agriculture*

*The authors are, respectively, a lecturer at Faculty of Economics, Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand and a researcher associate at the Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Germany.

Corresponding author: Faculty of Economics, Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand 50200, Tel: +66 53 942208, Fax: +66 53 942202, Email: sxr@eng.cmu.ac.th.

The authors wish to thank Sergey Parkhomenko for helping with the data collection. This draft was prepared while the first author was a visiting fellow at IAMO. Financial support from Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe is acknowledged. The usual disclaimer applies.

1. Introduction

Agricultural productivity growth can be defined as agricultural outputs grow at a sufficiently rapid rate to meet the growth of demands for food and raw materials arising out of steady population growth. Researchers and policy makers are interested in measuring not only the levels and trends in agricultural productivity but also what sources are attributed to the agricultural productivity growth. In early studies of the measurement of productivity growth, index number techniques were employed to construct productivity growth indices to measure the productivity growth. However, the index approach has a disadvantage because it requires data on prices and quantities as well as assumptions concerning the behaviour of producers and the structure of technology. Moreover, it cannot provide what sources attributing to productivity growth which is of broad interest of researchers. These problems lead to the development of new empirical techniques known as non-parametric and parametric approaches to measure the productivity growth.

With the applications on agricultural productivity, number of the empirical studies investigating cross-country differences in agricultural productivity levels and growth rates has expanded significantly in the past decade. This is most likely driven by different factors like the availability of new panel data sets, such as that produced by the Food and Agriculture Organisation (FAO) of the United Nations as well as the development of new empirical techniques to analyse this type of data, such as data envelopment analysis and stochastic frontier analysis, described in Coelli, Rao and Battese (1998). However, there are a few empirical studies which have published the agricultural productivity developments in the European countries. A good summary of the previous studies that conducted the measurement of productivity growth in the agricultural sector is presented in Coelli and Rao (2003).

The main purpose of this study is to measure the agricultural productivity growth in the European countries. This study also examines the levels and trends in agricultural productivity of transition countries and compares their agricultural productivity with the European Union (EU) countries¹. The transition countries are the Central and Eastern European Countries (CEEC) and the Newly Independent States (NIS) after the breakdown of the former Soviet Union. The transition countries began major market-oriented reform of their planned

¹ The European Union (EU) was established on November 1, 1993. It is a union of 15 independent countries based on the European Communities and founded to enhance political, economic and social co-operation. It was formerly known as European Community (EC) or European Economic Community (EEC). Currently, there are 25 countries as the EU members. Ten new members were joined in on May 1, 2004.

economies in the late 1980s and early 1990s. Economic reform has transformed the structure and volume of these countries' agricultural production, consumption and trade and introduced important agricultural productivity changes. However, there are large differences between the transition countries in the direction and the magnitude of these changes. These differences need to be investigated and to be compared by how far agricultural productivity of the transition countries is from the economic standards in the European Union countries. This study adopts a non-parametric approach of the Malmquist total factor productivity (TFP) index to address these questions. The study is empirically implemented by using a panel data set of the European agriculture on 44 countries over the time period of 1992-2002 to measure and compare the productivity growth among the European countries.

The remainder of this paper is organized as follows. In Section 2, the output distance function is defined, followed by a theoretical concept of the Malmquist TFP growth decomposition using the non-parametric approach. Section 3 discusses the data set and the definitions of all variables used in this study. Empirical results are presented and discussed in Section 4 and then conclusions follow in the final section.

2. Decomposition of Total Factor Productivity Growth

TFP growth is defined as the residual growth in outputs not explained by the growth in input use. Two approaches i.e. non-parametric and parametric are extensively applied in recent literature to measure the TFP growth. These two approaches have an advantage in decomposing the TFP growth into its associated components. Measuring and decomposing the components of TPF growth provide useful information about what sources are attributed to the TFP growth. This information is very useful and helps policy makers in designing proper policies to determine the growth.

In this study, we apply a non-parametric approach using the Malmquist TFP index presented in Caves et al. (1982) and Färe et al. (1994) to measure the TFP growth. The Malmquist TFP index requires the computation of linear programming problems to construct a piece-wise linear production for each year in the sample. This approach requires that the Malmquist TFP index is defined using distance function. The next section will define the distance function, followed by a theoretical concept of the Malmquist TFP growth decomposition using the non-parametric approach.

2.1 Defining a Distance Function

Distance function is one way of representing a well-behaved multi-input multi-output production technology. Empirical researchers find them useful because they do not require behavioural assumptions such as cost minimization or profit maximization. One may specify both input and output distance functions. In this paper we define an output distance function for total agricultural production of European countries. An output distance function is considered instead of an input distance function because, in agricultural sector, countries tend to expand their agricultural outputs given exogenously-determined levels of their agricultural inputs.

Consider a data set consisting of a vector of inputs and outputs for each of the i -th country where $i=1,...,I$ denotes a country index. Let the input and output vectors for the i -th country be denoted $x_i = (x_{i1}, ..., x_{iN}) \in R_+^N$ and $y_i = (y_{i1}, ..., y_{iM}) \in R_+^M$, respectively. For any input vector $x \in R_+^N$ and any output vector $y \in R_+^M$, an input vector $x \in R_+^N$ is transformed into net outputs $y \in R_+^M$ by a production technology. This technology may be modelled by an input orientation $y \rightarrow L(y) \subseteq R_+^N$ or, conversely, by an output orientation $x \rightarrow P(x) \subseteq R_+^M$. $L(y)$ denotes the subset of all input vector $x \in R_+^N$ which yield at least y . Conversely, for any $x \in R_+^N$, $P(x)$ denotes the subset of all output vector $y \in R_+^M$ obtainable from x or less than x .

Using the output orientation, the output set $P(x)$ under a constant returns to scale assumption which satisfies the axioms presented in Färe et al (1985) is defined as

$$P(x) = \{y : y \leq \lambda Y, \lambda X \leq x, \lambda \in R_+^I\}, \quad x \in R_+^N, \quad (1)$$

where Y is a $I \times M$ matrix of observed outputs for all I countries, X is a $I \times N$ matrix of observed inputs for all I countries and $\lambda = (\lambda_1, ..., \lambda_I) \in R_+^I$ as a $1 \times I$ vector of intensity variables indicating at what intensity weights each of the i -th country is involved in production.

Given a cross-section data for I countries, the linear programming problem that is solved for the i -th country in an output-orientated constant returns to scale model takes the following form.

$$\begin{aligned} & \max_{\theta, \lambda} \theta \\ \text{st} \quad & \theta y_i \leq \lambda Y, \\ & \lambda X \leq x_i, \\ & \lambda \geq 0, \end{aligned} \quad (2)$$

where θ is a scalar with a value greater than or equal to one. The inverse of θ is used to define a constant returns to scale technical efficiency scores of the i -th country. Technical efficiency scores will take a value between zero and one.

Consider a specific time period, t , the production technology S_t transforms inputs $x_t \in R_+^N$ into net outputs $y_t \in R_+^M$ for each time period $t=1, \dots, T$. The production technology consisting of all feasible input-output vectors is defined as

$$S_t = \{x_t, y_t : y_t \leq f(x_t)\} \in R_+^{M+N}, \quad (3)$$

Following Färe et al (1994), the output distance function is defined as

$$D_t^o(x_t, y_t) = \min\{\theta : (x_t, y_t/\theta) \in S_t\}, \quad (4)$$

where $D_t^o(x_t, y_t) \leq 1$ if and only if $(x_t, y_t) \in S_t$. Furthermore, $D_t^o(x_t, y_t) = 1$ if and only if (x_t, y_t) is located on the outer boundary of the feasible production set which occurs only if production is technically efficient.

2.2 Decomposition of the Malmquist TFP Index

The Malmquist TFP index as defined by Färe et al (1994) measures the TFP change between two data points by calculating the ratio of the distances of each data point relative to a common technology. The output-orientated Malmquist TFP change index is given by

$$m_o(x_{t+1}, y_{t+1}, x_t, y_t) = \left[\frac{D_t^o(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_t^o(x_t, y_t)} \times \frac{D_{t+1}^o(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_{t+1}^o(x_t, y_t)} \right]^{1/2}, \quad (5)$$

which is, in fact, the geometric mean of two TFP indices. In the first term inside the bracket, technology in period t is used as reference technology and in the second term inside the bracket, technology of period $t+1$ is used as reference technology. A value of m_o greater than one will indicate a TFP progress from period t to period $t+1$ while a value less than one indicates a TFP regress.

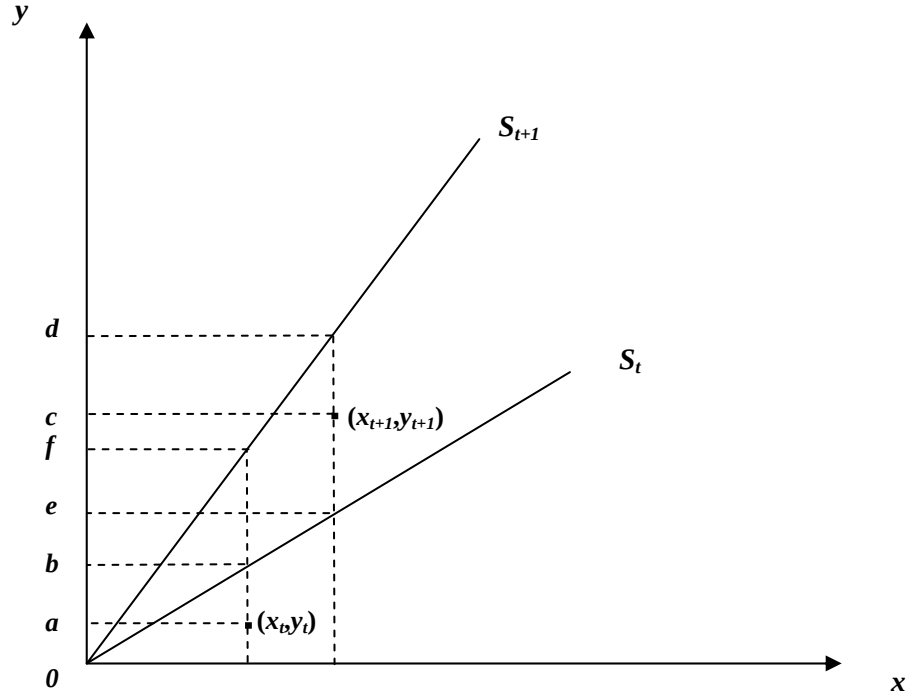
The above Malmquist TFP index can be decomposed in a way that highlights what sources are attributed to the TFP growth. An equivalent way of writing the above Malmquist TFP index is

$$m_o(x_{t+1}, y_{t+1}, x_t, y_t) = \frac{D_{t+1}^o(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_t^o(x_t, y_t)} \left[\frac{D_t^o(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_{t+1}^o(x_{t+1}, y_{t+1})} \times \frac{D_t^o(x_t, y_t)}{D_{t+1}^o(x_t, y_t)} \right]^{1/2}, \quad (6)$$

The first ratio outside the square brackets is called “efficiency change” component which measures the change in the output-orientated measure of Farrell technical efficiency between

periods t and $t+1$. The efficiency change component simply compares the distances of two observations, (x_t, y_t) and (x_{t+1}, y_{t+1}) , to the corresponding production frontiers S^t and S^{t+1} . It measures whether production is catching up with or falling behind the production frontier. It is assumed that this component captures diffusion of technology related to differences in knowledge and institutional setting. The remaining part of the index in equation (6) is a measure of “technical change”. It is the geometric mean of the shift in technology in time t and $t+1$ at input levels x_t and x_{t+1} . This term captures changes in technology at a national level. Figure 1 illustrates how to define the output distances which are component of the Malmquist TFP index decomposition. Consider the time period t and $t+1$, the observed input-output combination is located inside the production frontier which implies the productions are not technically efficient for both periods t and $t+1$. The output distance for the observation at time t , relative to the production frontier S_t , $D_t^o(x_t, y_t)$, is given by the ratio $(\overline{0b}/\overline{0a})^{-1}$ while the output distance for the observation at time $t+1$, relative to the production frontier S_{t+1} , $D_{t+1}^o(x_{t+1}, y_{t+1})$, is given by the ratio $(\overline{0d}/\overline{0c})^{-1}$. Values of these two output distances with respect to the same points in time are less than one. Figure 1 also present how other required output distances with respect to two different points in time are defined. These output distances are also component of the Malmquist TFP index. The output distance $D_t^o(x_{t+1}, y_{t+1})$, which measures the proportional change in outputs required to make (x_{t+1}, y_{t+1}) feasible relative to the available production frontier S_t , is given by the ratio $(\overline{0e}/\overline{0f})^{-1}$. Similarly, the output distance $D_{t+1}^o(x_t, y_t)$, which measures the proportional change in outputs required to make (x_t, y_t) feasible relative to the available production frontier S_{t+1} , is given by the ratio $(\overline{0f}/\overline{0a})^{-1}$. Values of these two output distances with respect to the different points in time are greater than one.

Figure 1: The Output-Orientated Malmquist TFP Index Decomposition Under Constant Returns to Scale Production Frontier



The component distance functions in equation (6) can be measured using two approaches such as parametric and non-parametric techniques. In this paper, we apply a non-parametric technique to construct the Malmquist TFP index.

Given that suitable panel data are available, we must calculate four distance functions to measure the TFP change between two periods, t and $t+1$ for the i -th country. This requires the solving of four linear programming problems, i.e. $D_t^o(x_t, y_t)$, $D_{t+1}^o(x_{t+1}, y_{t+1})$, $D_t^o(x_{t+1}, y_{t+1})$ and $D_{t+1}^o(x_t, y_t)$. The value of the distance function $D_t^o(x_t, y_t)^{-1}$ at time t is calculated as the solution of the following linear programming problem for each country $i = 1, \dots, I$.

$$\begin{aligned}
 & \left[D_t^o(x_{i,t}, y_{i,t}) \right]^{-1} = \max_{\theta, \lambda} \theta, \\
 \text{st} \quad & \theta y_{i,t} \leq \lambda_t Y_t \\
 & \lambda_t X_t \leq x_{i,t} \\
 & \lambda \geq 0
 \end{aligned} \tag{7}$$

and the required linear programming problem for the distance function $D_t^o(x_{i,t+1}, y_{i,t+1})$ referred to information from two different points in time takes the following form

$$\begin{aligned}
& \left[D_t^o(x_{i,t+1}, y_{i,t+1}) \right]^{-1} = \max_{\theta, \lambda} \theta, \\
\text{st} \quad & \theta y_{i,t+1} \leq \lambda_t Y_t \\
& \lambda_t X_t \leq x_{i,t+1} \\
& \lambda \geq 0
\end{aligned} \tag{8}$$

Other required linear programming problems needed to solve for the distance functions $D_{t+1}^o(x_{i,t+1}, y_{i,t+1})$ and $D_{t+1}^o(x_{i,t}, y_{i,t})$ are mixed-period problem. They can be calculated like equation (7) and (8), respectively, by interchanging subscript t and $t+1$.

3. Data Discussions

A data set used in this study is adjusted for quality which measures agricultural outputs and inputs. Data on 44 countries over the time period of 1992 through 2002 are used in the empirical analysis. Countries selected for analysis include members of the European Union (EU) and transition countries as well as EU possible member - Turkey². Data for newly formed countries are available only from 1992 due to break down of the USSR and Yugoslavia in 1991. Data for Czech Republic and Slovakia start from 1993 after peaceful separation of Czechoslovakia into separate countries in January 1993 during “Velvet Revolution”.

Countries are divided into three categories using the following definition. The first category called “European Union 15” countries consists of countries which founded the European Union and countries which joined EU before 1996. The second category called “European Union 10” countries consists of countries which joined the European Union in 2004. The last category called “transition” countries consists of all transition countries after the breakdown of the former Soviet Union as well as Turkey. Above described classification is made in order to fulfil the task of the study to compare agricultural productivity developments between old and new members of the European Union as well as transition countries and Turkey. Table 1 provides a list of the countries in each group.

² In 1964, Turkey became an associate member of the European Community; over the past decade, it has undertaken many reforms to strengthen its democracy and economy, enabling it to begin accession membership talks with the European Union in recent years, which may bring it into EU in near future.

Table 1: Classification of Selected Countries

Group	Country
European Union 15 [*]	Austria, Belgium-Luxembourg, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, UK.
European Union 10 ^{**}	Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia
Transition	Albania, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Macedonia, Moldova Republic, Romania, Russian Federation, Serbia-Montenegro, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan, Ukraine, Uzbekistan

^{*} Countries joined the European Union before January, 1995

^{**} Countries joined the European Union in May, 2004

The primary source of data is obtained from the website of the Food and Agricultural Organisation (FAO) of United Nations (UNO) and, in particular, the agricultural statistics provided by the AGROSTAT system, supported by the Statistics Division of the FAO. The data used to measure the TFP measurement and decomposition contains the measurements of agricultural output and input quantities. In this study, the production technology is presented by two output variables (i.e. crop and livestock) and five input variables (i.e. land, tractor, labour, fertilizer, and livestock). The definitions of these variables are summarised as follows³:

The output series for the two output variables are derived by aggregating detailed output quantity data on 127 agricultural commodities (115 crop commodities of average 1999-2001 and 12 livestock commodities), which are produced in the studied countries. Construction of output data series uses the following steps. First, average aggregate for the base period 1999 to 2001 are calculated. These aggregates are constructed using output quantity data and international average prices (expressed in US dollars) derived using the Geary-Khamis method⁴. The next step is to extend the average base period output series 1999 to 2001 to cover the whole study period 1992-2002. This is achieved using the FAO production index number series for crops and livestock separately⁵.

Given the constraints on the number of input variables that could be used in the analysis, only five input variables are considered to use in the study. Definitions of these input variables are defined as follows. Land input variable represents the arable land, land under

³ More details on how these variables are constructed see Coelli and Rao (2003).

⁴ Detailed information on how international average prices are constructed see Rao (1993)

⁵ See the FAO STAT (FAO, 2004) for details regarding the construction of production index numbers.

permanent crops as well as the area under permanent pasture in hectares. Tractor input variable represents the total number of wheel and crawler tractors, but excluding garden tractors, used in agriculture. Labour input variable refers to economically active population in agriculture. Following other studies (Hayami and Ruttan 1970, Fulginiti and Perrin 1997) on inter-country comparison of agricultural productivity, fertilizer input variable represents the sum, in nutrient-equivalent terms, the commercial use of nitrogen, potassium, and phosphate expressed in thousands of metric tons. Livestock input variable used in the study is the sheep-equivalent of the five categories of animals used in constructing this variable. The categories considered are: buffaloes, cattle, pigs, sheep and goats. Numbers of these animals are converted into sheep equivalents using conversion factors: 8.0 for buffalos and cattle; and 1.00 for sheep, goats and pigs.

4. Results

In order to calculate the Malmquist TFP index and its components (i.e. technical efficiency change and technical change), the linear programming (LP) problems are solved on data for 44 countries over the time period of 1992 to 2002 using the data envelopment analysis (DEA) method to construct a piece-wise linear production frontier for each year in the sample. The DEA method can be solved using the DEAP software program (Coelli, 1996b). The results obtained from the LP problems are organized into sections. The following section presents the results on agricultural productivity of all European countries, followed by comparison of the results for groups of countries according to the status of the European Union and transition countries defined in the previous section. The next section examines the performance of individual countries which are representative for the groups of countries.

4.1 Results for All European Countries

Application of the DEA method for purposes of Malmquist index calculations involves solving a large number of LP problems. For our data set consisting of 44 countries over 11 years required solutions to $44 \times [(11 \times 3) - 2] = 1,364$ LP problems. The DEA results include thousands of pieces of information on the efficiency scores and peers of each country in each year. In this section, we begin by presenting the results of technical efficiency scores, following by a measure of TFP growth. The results on changes in technical efficiency can illustrate us about the “catch-up” effect attributed to the TFP growth. Technical efficiency scores for the 44 countries over the period 1992 to 2002 under the constant returns to scale

assumption are presented in Table 2. Technical efficiency scores range from 0.523 by Uzbekistan to maximum 1.000 with an average of 0.807. There were eight countries in this study, i.e. Bel-Lux, France, Greece, Italy, Netherlands, Hungary, Malta and Croatia showing perfect technical efficiency scores over the entire sample period. The average technical efficiency score implies that the countries in this study were, on average, producing 80.7 percent of the outputs that could be potentially produced using the observed input quantities. Some countries such as Bulgaria, Kazakhstan, Malta and Moldova Republic exhibited quite impressive technical efficiency scores over the time period. Moldova Republic and Kazakhstan showed perfect technical efficiency scores after the year 1997 and 1998, respectively. An increase of their technical efficiency scores could be explained by a decrease of their uses of fertilizers and plant-protection agents. The new ownership conditions and the fragmentation of plots do not permit farmers to undertake the necessary expenditures. For example, in 1991, Kazakhstan used mineral fertilizers only 2.1 percent of its 1990 level, and organic fertilizers only 4.7 percent (United Nations Economic Commission for Europe, 2005). The same fact could be also observed in Moldova. As 99 percent of the crops were produced without the use of fertilizers or plant-protection agents, yields were highly depended on the natural conditions. Since 1998, however, the use of fertilizers was increased in most of the transition countries. Malta showed perfect technical efficiency scores over the entire period whereas Bulgaria was on the frontier over the entire period except in 1996. However the results from Malta should be interpreted only with caution because of the size of the country and their low part in common agricultural production in Europe. Bulgaria's agriculture, currently, according to Government figures, generates about 12 percent of gross domestic product, and provides a livelihood for about 368,000 people and a subsidiary source of income for almost one million people. That is a reason why the Bulgarian agricultural sector has been highly subsidized by Government unlike other transition countries. The subsidies were not covered by this analysis and this could lead to the overestimation of its technical efficiency score.

The measure of TFP growth can be decomposed into technical efficiency- and technology-related effects. The technical efficiency-related component explains the "catch-up" part of the TFP growth whereas the technology-related component results in the "frontier-shift" to the TFP growth. The proportional growth of the average technical efficiency- and technology-related components constituting the average TFP growth for the 44 countries over the time period of 1992 to 2002 are presented in Table 3. The TFP growth ranges from -2.95 percent by Bosnia-Herzegovina to 13.41 percent by Kazakhstan with an unweighted

average of 3.06 percent. There were four countries i.e. Bosnia-Herzegovina, Cyprus, Georgia and Serbia-Montenegro indicating productivity regress. The technical change ranges from -0.46 percent by Cyprus to 7.67 percent by Moldova Republic with an unweighted average of 2.62 percent. All countries except Cyprus indicated technological progress. The technical efficiency change ranges from -4.43 percent by Serbia-Montenegro to 6.03 percent by Tajikistan with an unweighted average of 0.42 percent. Fourteen countries i.e. Armenia, Belarus, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Czech Republic, Georgia, Ireland, Kyrgyzstan, Portugal, Serbia-Montenegro, Spain, Turkmenistan, UK and Uzbekistan indicated a decrease of technical efficiency change. A significant decrease of the technical efficiency change in the republics of former Yugoslavia could be simply explained by civil war while a significant decline of the technical efficiency change in UK, in our opinion, needs a special statement. The negative technical efficiency change in UK is correlated with BSE⁶ and FMD⁷ crises in the country. Simultaneous occurrence of these diseases in England by the end of the 1990s caused confusion among consumers about the issues and interrelationships, and the combined costs to the UK economy have been shared by agriculture, consumers, tourism, and trade. For example, the 1996 outbreak was followed by an immediate 40 percent decline in sales of beef products and 26 percent decrease in households consumption of beef and veal. The estimated costs of BSE to the UK were at over 5 billion (USDA, 2001). The significant increase in technical efficiency change in Post-Soviet republics like Slovenia, Kazakhstan and Soviet could be explained by a drastic reduction of the variable inputs use like fertilizers but also machinery and livestock numbers.

The weighted average measures of the TFP growth over the period 1992-2002 are presented in Table 4⁸. The weighted average TFP growth over the period was 3.03 percent which was driven by 0.75 percent in technical efficiency change and 2.27 percent in technical change. The results indicate high TFP growth during the period 1996 to 1997. The technical efficiency effect indicated a significant decrease in 1995 and then significant increases during the period 2000 to 2001. There was technological progress over the entire sample period with technological regress in 1998 and 2001. Technical change had the dominant contribution in the TFP growth. Figure 2 illustrates plots of the cumulative indices of the TFP growth and its

⁶ BSE - Bovine spongiform encephalopathy

⁷ FMD - Foot and mouth disease

⁸ The weighted results are measured where each country is weighted by the country's share in total agricultural output. A weighted average of annual growth rates is more appropriate for assessing regional and global performance.

components over the period 1992 to 2002. The plot of TFP change shows agricultural productivity progress over the entire sample period. The plot of technical efficiency change over time indicates some regress during the period 1995 to 1996 and in 1999 and 2002, while the plot of technical change exhibits a small technology regress in 1998 and 2001.

4.2 Comparison of the Results for Groups of the European Countries

In this section, we will compare the results from each group of the countries in order to explain agricultural performance among the European Union and transition countries. Average country technical efficiency scores by the group of European Union and the transition countries are also reported in Table 2. The results indicate that the European Union 15 countries had average country technical efficiency higher than the European Union 10 countries. Average country technical efficiency scores by the transition countries were lower than those by the European Union 15 and 10 countries in every single period. The European Union 10 countries had higher average country technical efficiency than the European Union 15 countries during the period of 1994 to 1995 and the period of 2000 to 2002. These results suggest during the period of 1994 to 1995 the European Union 15 countries faced unstable changes after joining the European Union leading to lower their technical performance whereas the European Union 10 countries had to improve their technical performance to impress the former members in order to join the Union in the early 20-th century.

Table 5 presents productivity profiles of countries within each group. We divide countries into five categories according to their TFP growth and what sources are attributed to their TFP growth. All countries except Bosnia-Herzegovina, Cyprus, Georgia and Serbia-Montenegro indicated TPF progress over the time period. TFP regress for Bosnia Herzegovina, Georgia and Serbia-Montenegro was driven by a decline of “catch-up” effect whereas TFP regress for Cyprus was driven by technological regress, what could be explained by the civil wars in these countries in observed time period. Eight countries were frontier countries with productivity progress. Of these countries, five countries, i.e. Belgium-Luxembourg, France, Greece, Italy and Netherlands were located within the European Union 15 countries and two counties, i.e. Hungary and Malta were located within the European Union 10 countries and one country, Croatia, is a transition country. There were twenty one countries which exhibited an acceleration of “catch-up” effect and technological progress leading to productivity progress over the time period. Of these countries, there were five countries within the European Union 15 countries, six countries within the European Union 10 countries and ten countries within the transition countries. Eleven countries showed

technological progress but a decline of “catch-up” effect leading to productivity progress over the time period. Of these countries, there were four countries within the European Union 15 countries, one country within the European Union 10 countries and six countries within the transition countries.

Table 6 presents weighted TFP growth rate by the group of European Union and transition countries over the entire 1992-2002 period. Examining the growth rate by the group of countries will allow us to explain agricultural productivity trends in the European countries and to answer the question we raised earlier that how far agricultural productivity of the transition countries are from the economic standards in the European Union countries. The weighted average TFP growth grew at 2.19 percent per annum by countries within the European Union 15 countries, 2.68 percent per annum by countries within the European Union 10 countries, 5.10 percent per annum by the transition countries and 3.53 percent per annum by all countries. The results exhibit that countries located within the European Union 15 countries had average annual growth of the technical and technical efficiency change effects lower than those located within the European Union 10 and transition countries. This result implies that countries located within the European Union 10 and transition countries increased the outputs by improving technical efficiency more than those located within the European Union 15 countries. TFP growth for each group of countries was mainly driven by the technology progress. The contribution of the technical efficiency effect attributed to TFP growth was quite small by countries located within the European Union 15 countries while the technical efficiency effect was increased by countries located within the European Union 15 countries and the transition countries, respectively. The European Union 15 countries showed technological regress during the period of 1992 to 1993 and also a decrease of technical efficiency change during the period of 1997 to 2002. Technological regress could be explained by the reconstruction in Germany while the Mad Cow disease in UK may result in a decline of technical efficiency change. The European Union 10 countries showed a small increase of technical efficiency change during the period of 2000 to 2002 and a modest progress of TFP growth during the period of 1997 to 2002. These results suggest the presence of an anticipation effect on the part of the European Union 10 countries joining the European Union in mid 2004. Transition countries showed an increase of TFP growth over the entire period except the period of 1994 to 1996. This TFP regress was mainly driven by a decline of technical efficiency change. A main reason to explain the TFP regress is that many transition countries were under war and dealt with a political instability during these periods. Compared the TFP growth between the European Union 15 and transition countries

in each period, the European Union 15 countries showed a high TFP growth rate while the TFP growth of the transition countries was low in that period and vice versa. These results imply that an acceleration of agricultural productivity in Europe over the past decade was driven by each group of the European countries.

Figure 3 contains a set of the cumulative index plots of the TFP growth and its associated components by the group of the European Union and transition countries over the entire 1992-2002 period. The plot of the European Union 15 countries shows that TFP change was closely driven by technical change. The technical change was steadily improved throughout the period except the period of 1993 to 1994 while technical efficiency change was steadily stable leading to TFP progress throughout the period. The plot of the European Union 10 countries shows that TFP change was closely driven by technical efficiency change in the early 1990s and then it was closely driven by technical change afterwards while the transition countries show that their productivity progress was mainly driven by the technical change until 1999 and then both technical efficiency and technical change effects were attributed to their productivity growth.

4.3 Results for Selected Countries

In this section, we present the results of TFP growth by selected countries. The countries are selected as a representation to explain agricultural productivity for each group of countries. We select three countries from each group. The selected countries for the European Union 15 countries consist of Austria, Germany and UK, those for the European Union 10 countries are Hungary, Poland and Slovenia, and those for the transition countries are Russia, Turkey and Ukraine. The unweighted TFP growth over the sample period was 2.78 percent by Austria, 2.82 percent by Germany and 0.30 percent by UK. Austria and Germany showed their agricultural productivity progress driven by the catch-up and frontier-shift effects whereas UK showed its productivity progress mainly driven by technology progress with a decline in technical efficiency change. Hungary, Poland and Slovenia indicated TFP growth of 1.62, 2.59 and 7.21 percent, respectively. The TFP progress of Poland and Slovenia were associated with the catch-up and frontier-shift effects whereas the TFP progress of Hungary was only due to the frontier-shift effect. Russian, Turkey and Ukraine respectively indicated TFP growth of 5.32, 1.70 and 5.33 percent. Russian showed the catch-up effect was mainly attributed to its agricultural productivity progress while the frontier-shift effect was mainly attributed to Turkey's agricultural productivity progress. On the other, both the catch-up and frontier-shift effects were mainly attributed to Ukraine's agricultural productivity progress.

Figure 4 contains a set of graphs which present cumulative indices of the TFP growth and its associated components for the selected countries over the period 1992 to 2002. Austria showed agricultural productivity progress in that technical change was steadily improved throughout the period while technical efficiency change was steadily stable. Compared with Germany both technical change and technical efficiency change were steadily improved throughout the period except some technological regress in 1997 and 2001 leading to agricultural productivity progress throughout the period. UK is an interesting case in that technical change was steadily improved throughout the period while technical efficiency change was steadily declined. The “catch-up” and “frontier-shift” effects were offset leading to stagnant productivity growth throughout the period. Hungary was technically efficient in every period so that technological progress led to its agricultural productivity progress. Poland and Slovenia showed agricultural productivity progress in which TFP progress was mainly driven by one dominant effect. The “catch-up” effect was a dominant effect to Slovenia’s TFP progress. Conversely, the “frontier-shift” effect was a dominant effect to Poland’s TFP progress. Russian Federation, Turkey and Ukraine also exhibited agricultural productivity progress over the sample period. The “catch-up” effect was a dominant effect to Russian Federation’s agricultural productivity progress whereas the “frontier-shift” effect was a dominant effect to Turkey’s agricultural productivity progress. On the other hand, both “catch-up” and “frontier-shift” effects were predominately attributed to Ukraine’s agricultural productivity progress.

5. Concluding Remarks

Malmquist TFP index using the non-parametric technique of data envelopment analysis has become common practice to measure productivity growth and what sources attributing to the productivity growth. This approach is applied in this study using a panel data set of the European agriculture on 44 countries over the time period of 1992-2002. The results show that the weighted average TFP growth in the European agriculture over the study period was 3.03 percent which was driven by 0.75 percent in technical efficiency change and 2.27 percent in technical change. The weighted average TFP growth grew at 2.19 percent per annum by the European Union 15 countries, 2.68 percent per annum the European Union 10 countries and 5.10 percent per annum by the transition countries. TFP growth for each group of countries was mainly driven by the technology progress. The results also indicate that the countries within the European Union 10 countries and the transition countries had an average country TFP growth higher than those located within the European Union 15 countries.

Transition countries indicated impressive “frontier-shift” and “catch-up” effects comparing with the European Union 15 and 10 countries. Finally, the study concludes that an acceleration of European agricultural productivity over the past decade was driven due to agricultural productivity progress from each group of the European countries.

References

- Caves, D. W., Christensen, L. R., and Diewert, W. E. (1982b). “The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output and Productivity.” *Econometrica* 50: 1393-1414.
- Coelli, Tim J. (1996b). “A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program.”, *CEPA Working Paper 96/08*, Department of Econometrics, University of New England, Armidale.
- Coelli, T.J. and D.S.P. Rao (2003). "Total Factor Productivity Growth in Agriculture: A Malmquist Index Analysis of 93 Countries, 1980-2000", *Agricultural Economics*, to appear.
- Coelli, T.J., D.S.P. Rao and G.E. Battese (1998). *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers.
- Färe, R., S. Grosskopf and C.A.K. Lovell (1985). *The measurement of Efficiency of Production*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Färe, R., S. Grosskopf, M. Norris and Z. Zhang (1994). “Productivity Growth, Technical Progress and Efficiency Changes in Industrialised Countries, *American Economic Review*, 84, 66-83.
- Fulginiti, L.E. and Perrin, R.K. (1997). “LDC agriculture: Nonparametric Malmquist productivity indexes”, *Journal of Development Economics*, 53, 373-390.
- Hayami, Y. and V. Ruttan (1970). “Agricultural Productivity Differences Among Countries”, *American Economic Review*, 40, 895-911.
- Rao, D.S.P. (1993). *Intercountry Comparisons of Agricultural Output and Productivity*, FAO, Rome.
- USDA (2001). *Agricultural Outlook / August 2001*. Economic research service. www.usda.gov.

Table 2: Annual Technical Efficiency Scores by Countries, 1992 to 2002

Country	Group	Annual Technical Efficiency Scores by Countries											Mean
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Austria	EU 15	0.621	0.628	0.696	0.672	0.637	0.675	0.684	0.670	0.638	0.676	0.661	0.660
Bel-Lux	EU 15	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Denmark	EU 15	0.797	0.917	0.877	0.911	0.884	0.937	0.941	0.898	0.910	0.981	0.923	0.907
Finland	EU 15	0.908	0.943	0.952	0.958	0.927	0.965	0.867	0.925	0.950	0.978	0.972	0.940
France	EU 15	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Germany	EU 15	0.782	0.818	0.811	0.833	0.836	0.890	0.900	0.881	0.917	0.960	0.898	0.866
Greece	EU 15	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Ireland	EU 15	0.588	0.618	0.599	0.602	0.592	0.600	0.598	0.623	0.587	0.593	0.580	0.598
Italy	EU 15	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Netherlands	EU 15	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Portugal	EU 15	0.622	0.595	0.600	0.610	0.570	0.535	0.511	0.579	0.578	0.551	0.583	0.576
Spain	EU 15	1.000	0.996	0.892	0.767	1.000	1.000	1.000	0.994	1.000	1.000	1.000	0.968
Sweden	EU 15	0.800	0.876	0.856	0.855	0.828	0.877	0.791	0.837	0.836	0.830	0.826	0.837
UK	EU 15	0.804	0.742	0.750	0.728	0.734	0.729	0.720	0.666	0.654	0.646	0.661	0.712
Cyprus	EU 10	1.000	1.000	0.896	1.000	0.882	0.731	0.829	0.866	0.838	0.977	1.000	0.911
Czech Rep	EU 10		0.874	0.807	0.764	0.737	0.745	0.744	0.789	0.803	0.788	0.787	0.784
Estonia	EU 10	0.789	0.818	0.940	0.896	0.909	0.929	0.828	0.982	0.941	1.000	1.000	0.912
Hungary	EU 10	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Latvia	EU 10	0.768	0.797	0.954	1.000	0.898	0.946	0.844	0.814	0.942	0.951	0.866	0.889
Lithuania	EU 10	0.757	0.879	0.878	0.743	0.803	0.846	0.766	0.790	0.862	0.923	0.933	0.835
Malta	EU 10	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Poland	EU 10	0.741	0.846	0.699	0.731	0.764	0.730	0.736	0.783	0.818	0.799	0.803	0.768
Slovakia	EU 10		0.821	0.808	0.822	0.740	0.750	0.742	0.836	0.765	0.818	0.857	0.796
Slovenia	EU 10	0.500	0.565	0.654	0.650	0.681	0.705	0.757	0.687	0.742	0.791	0.882	0.692
Albania	TC	0.717	0.831	1.000	1.000	1.000	1.000	0.816	0.960	0.923	0.947	0.982	0.925
Armenia	TC	0.663	0.726	1.000	1.000	1.000	0.722	0.829	0.700	0.692	1.000	0.542	0.807
Azerbaijan	TC	0.745	0.690	0.691	0.544	1.000	0.496	1.000	0.718	1.000	1.000	0.975	0.805
Belarus	TC	0.649	0.684	0.585	0.559	0.524	0.512	0.496	0.488	0.547	0.571	0.573	0.563
Bosnia Herzegovina	TC				0.702	1.000	0.942	0.597	0.583	0.493	0.558	0.620	0.687
Bulgaria	TC	1.000	0.925	1.000	1.000	0.826	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.977
Croatia	TC	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Georgia	TC	0.589	0.670	0.826	0.809	0.609	0.952	0.815	0.668	0.506	0.645	0.519	0.692
Kazakhstan	TC	0.560	0.448	0.932	0.964	0.550	0.946	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.855
Kyrgyz Rep	TC	0.944	0.847	0.666	0.583	0.495	0.596	0.762	0.654	0.716	0.859	0.777	0.718
Macedonia	TC			0.490	0.577	0.570	0.590	0.750	0.687	0.666	0.827	0.724	0.653
Moldova Rep	TC	0.820	1.000	0.757	0.839	0.787	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.928
Romania	TC	0.650	0.818	0.786	0.765	0.681	0.841	0.774	0.909	0.732	0.919	0.752	0.784
Russian Fed	TC	0.563	0.575	0.601	0.543	0.490	0.552	0.600	0.566	0.651	0.769	0.799	0.610
Serbia-Monte	TC	1.000	1.000	1.000	0.807	0.676	0.652	0.678	0.625	0.576	0.761	0.608	0.762
Tajikistan	TC	0.444	0.473	0.484	0.359	0.359	0.411	0.546	0.644	0.793	1.000	0.845	0.578
Turkey	TC	0.755	0.677	0.782	0.675	0.739	0.681	0.774	0.727	0.766	0.726	0.771	0.734
Turkmenistan	TC	0.693	0.698	0.802	0.579	0.280	0.372	0.560	0.697	0.627	0.594	0.532	0.585
Ukraine	TC	0.635	0.684	0.582	0.588	0.565	0.639	0.699	0.650	0.836	0.919	0.822	0.693
Uzbekistan	TC	0.609	0.598	0.617	0.478	0.529	0.458	0.481	0.472	0.533	0.509	0.464	0.523
Mean EU15		0.852	0.867	0.860	0.853	0.858	0.872	0.858	0.862	0.862	0.873	0.865	0.862
Mean EU10		0.819	0.860	0.864	0.861	0.841	0.838	0.825	0.855	0.871	0.905	0.913	0.859
Mean TC		0.724	0.741	0.768	0.719	0.684	0.718	0.759	0.737	0.753	0.830	0.765	0.744
Mean		0.788	0.811	0.820	0.793	0.775	0.794	0.805	0.804	0.815	0.861	0.830	0.807

Table 3: Unweighted Average Annual Productivity and Its Components by Each Country

Country	Group	Average Annual (%)		
		Efficiency Change	Technical Change	TFP Change
Austria	EU 15	0.56	2.19	2.78
Bel-Lux	EU 15	0.00	2.56	2.56
Denmark	EU 15	1.34	2.27	3.65
Finland	EU 15	0.62	1.18	1.81
France	EU 15	0.00	2.92	2.92
Germany	EU 15	1.26	1.54	2.82
Greece	EU 15	0.00	1.37	1.37
Ireland	EU 15	-0.13	1.38	1.26
Italy	EU 15	0.00	1.38	1.38
Netherlands	EU 15	0.00	1.00	1.00
Portugal	EU 15	-0.58	1.81	1.21
Spain	EU 15	0.00	1.59	1.58
Sweden	EU 15	0.27	1.25	1.54
UK	EU 15	-1.75	2.08	0.30
Cyprus	EU 10	0.00	-0.46	-0.45
Czech Rep	EU 10	-2.14	2.26	0.06
Estonia	EU 10	2.18	1.53	3.76
Hungary	EU 10	0.00	1.62	1.62
Latvia	EU 10	1.10	2.14	3.26
Lithuania	EU 10	1.91	2.55	4.52
Malta	EU 10	0.00	5.79	5.79
Poland	EU 10	0.75	1.83	2.59
Slovakia	EU 10	0.40	3.09	3.51
Slovenia	EU 10	5.31	1.81	7.21
Albania	TC	2.90	6.70	9.80
Armenia	TC	-1.81	5.71	3.79
Azerbaijan	TC	2.49	5.01	7.63
Belarus	TC	-1.12	2.90	1.75
Bosnia Herzegovina	TC	-4.26	1.37	-2.95
Bulgaria	TC	-0.01	4.85	4.84
Croatia	TC	0.00	2.58	2.58
Georgia	TC	-1.14	0.37	-0.77
Kazakhstan	TC	5.42	7.58	13.41
Kyrgyz Rep	TC	-1.76	4.20	2.36
Macedonia	TC	2.08	1.03	3.12
Moldova Rep	TC	1.82	7.67	9.63
Romania	TC	1.34	2.94	4.32
Russian Fed	TC	3.23	2.05	5.32
Serbia-Monte	TC	-4.43	3.79	-0.82
Tajikistan	TC	6.03	0.05	6.08
Turkey	TC	0.18	1.51	1.70
Turkmenistan	TC	-2.36	3.23	0.79
Ukraine	TC	2.38	2.88	5.33
Uzbekistan	TC	-2.42	3.03	0.54
Mean EU15		0.11	1.75	1.87
Mean EU10		0.93	2.21	3.16
Mean TC		0.39	3.45	3.85
Mean		0.42	2.62	3.06

Table 4: Weighted Annual Average TFP Change and Its Associated Components
(in percentage)

Year	Efficiency Change	Technical Change	TFP Change
1993	1.307	0.640	1.946
1994	0.268	2.711	2.984
1995	-4.164	5.729	1.303
1996	-0.379	6.194	5.791
1997	3.411	1.876	5.360
1998	2.853	-0.640	2.190
1999	-1.290	4.550	3.204
2000	3.970	0.550	4.553
2001	3.907	-0.466	3.409
2002	-1.318	4.104	2.740
Mean	0.748	2.268	3.031

Table 5: Productivity Profile by Each Country (in percentage)

Group	Country	Efficiency Change	Technical Change	TFP Change
<i>Frontier countries with productivity progress</i>				
EU 15	Bel-Lux	0.000	2.561	2.561
EU 15	France	0.000	2.918	2.918
EU 15	Greece	0.000	1.370	1.370
EU 15	Italy	0.000	1.383	1.383
EU 15	Netherlands	0.000	1.003	1.003
EU 10	Hungary	0.000	1.616	1.616
EU 10	Malta	0.000	5.789	5.789
TC	Croatia	0.000	2.579	2.579
<i>Countries with productivity progress due to efficient improvement and technical progress</i>				
EU 15	Austria	0.560	2.195	2.780
EU 15	Denmark	1.344	2.272	3.651
EU 15	Finland	0.623	1.178	1.815
EU 15	Germany	1.264	1.540	2.825
EU 15	Sweden	0.269	1.248	1.537
EU 10	Estonia	2.179	1.529	3.763
EU 10	Latvia	1.102	2.139	3.259
EU 10	Lithuania	1.909	2.554	4.518
EU 10	Poland	0.751	1.828	2.591
EU 10	Slovakia	0.398	3.085	3.508
EU 10	Slovenia	5.313	1.814	7.214
TC	Albania	2.898	6.705	9.798
TC	Azerbaijan	2.487	5.007	7.634
TC	Kazakhstan	5.421	7.577	13.411
TC	Macedonia	2.081	1.025	3.123
TC	Moldova Rep	1.817	7.666	9.632
TC	Romania	1.339	2.938	4.320
TC	Russian Fed	3.231	2.048	5.317
TC	Tajikistan	6.029	0.053	6.077
TC	Turkey	0.180	1.509	1.700
TC	Ukraine	2.379	2.883	5.328
<i>Countries with productivity progress due to technical progress but efficient declining</i>				
EU 15	Ireland	-0.127	1.381	1.262
EU 15	Portugal	-0.583	1.814	1.214
EU 15	Spain	-0.003	1.594	1.583
EU 15	UK	-1.750	2.083	0.304
EU 10	Czech Rep	-2.141	2.259	0.063
TC	Armenia	-1.814	5.709	3.789
TC	Belarus	-1.117	2.898	1.750
TC	Bulgaria	-0.006	4.849	4.838
TC	Kyrgyz Rep	-1.762	4.197	2.361
TC	Turkmenistan	-2.363	3.228	0.794
TC	Uzbekistan	-2.425	3.026	0.542
<i>Countries with productivity regress due to technical regress</i>				
EU 10	Cyprus	0.003	-0.455	-0.452
<i>Countries with productivity regress due to efficient declining</i>				
TC	Bosnia Herzegovina	-4.256	1.369	-2.952
TC	Georgia	-1.137	0.371	-0.775
tc	Serbia-Monte	-4.431	3.785	-0.821

Table 6: Weighted Growth Rates of TFP and Its Associated Components by Country Group

Group	Year	Growth Rate %, 1992-2002		
		Efficiency Change	Technical Change	TFP Change
EU15	1992-1993	0.27	-1.08	-0.82
EU15	1994-1996	0.45	2.99	3.48
EU15	1997-1999	-0.32	2.54	2.20
EU15	2000-2002	-0.08	0.88	0.80
EU15	1992-2002	0.10	2.07	2.19
EU10	1992-1993	3.65	-0.50	3.12
EU10	1994-1996	0.84	2.71	3.60
EU10	1997-1999	1.42	0.47	1.92
EU10	2000-2002	0.04	2.47	2.53
EU10	1992-2002	0.44	2.13	2.68
TC	1992-1993	0.40	2.03	2.44
TC	1994-1996	-4.69	5.58	0.09
TC	1997-1999	1.35	-0.18	1.16
TC	2000-2002	2.31	1.44	3.83
TC	1992-2002	1.53	3.06	5.10
ALL	1992-1993	0.65	0.32	0.97
ALL	1994-1996	-1.51	4.09	2.39
ALL	1997-1999	0.51	1.29	1.82
ALL	2000-2002	0.85	1.21	2.08
ALL	1992-2002	0.78	2.54	3.53

Figure 2: Cumulative Indices of Technical Efficiency Change, Technical Change and TFP Change, 1992 to 2002

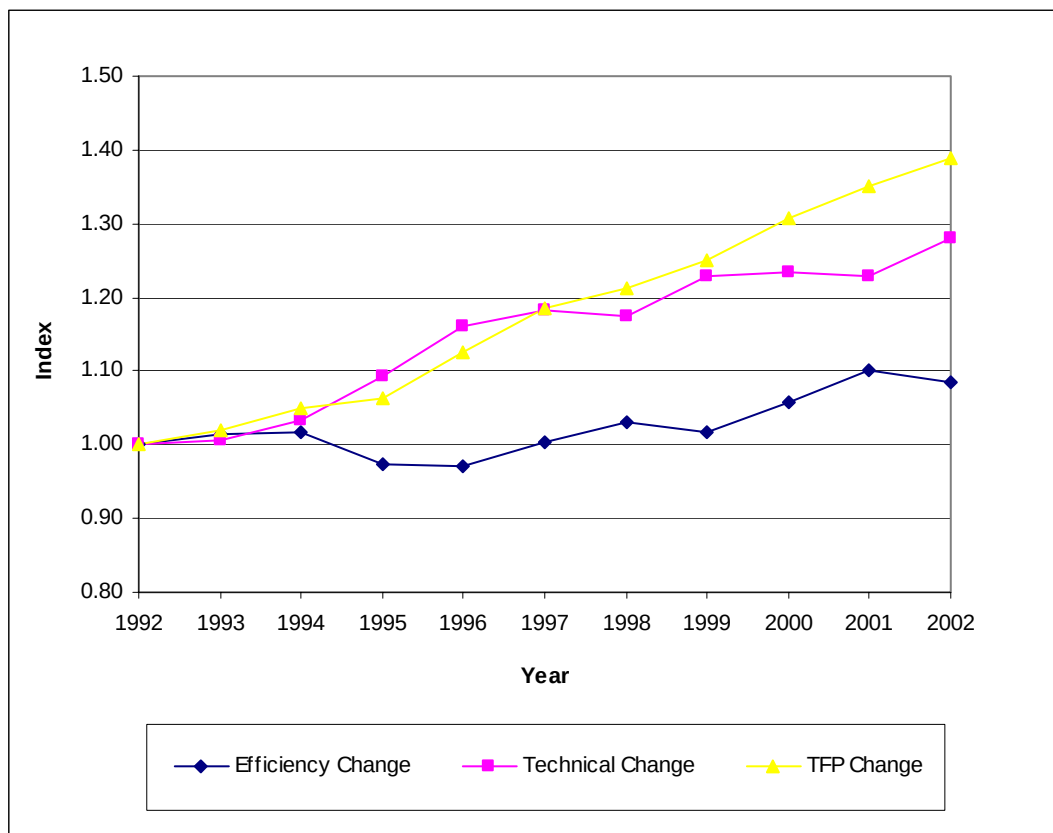


Figure 3: Cumulative Indices of Technical Efficiency Change, Technical Change and TFP Change by Groups of the Countries, 1992 to 2002

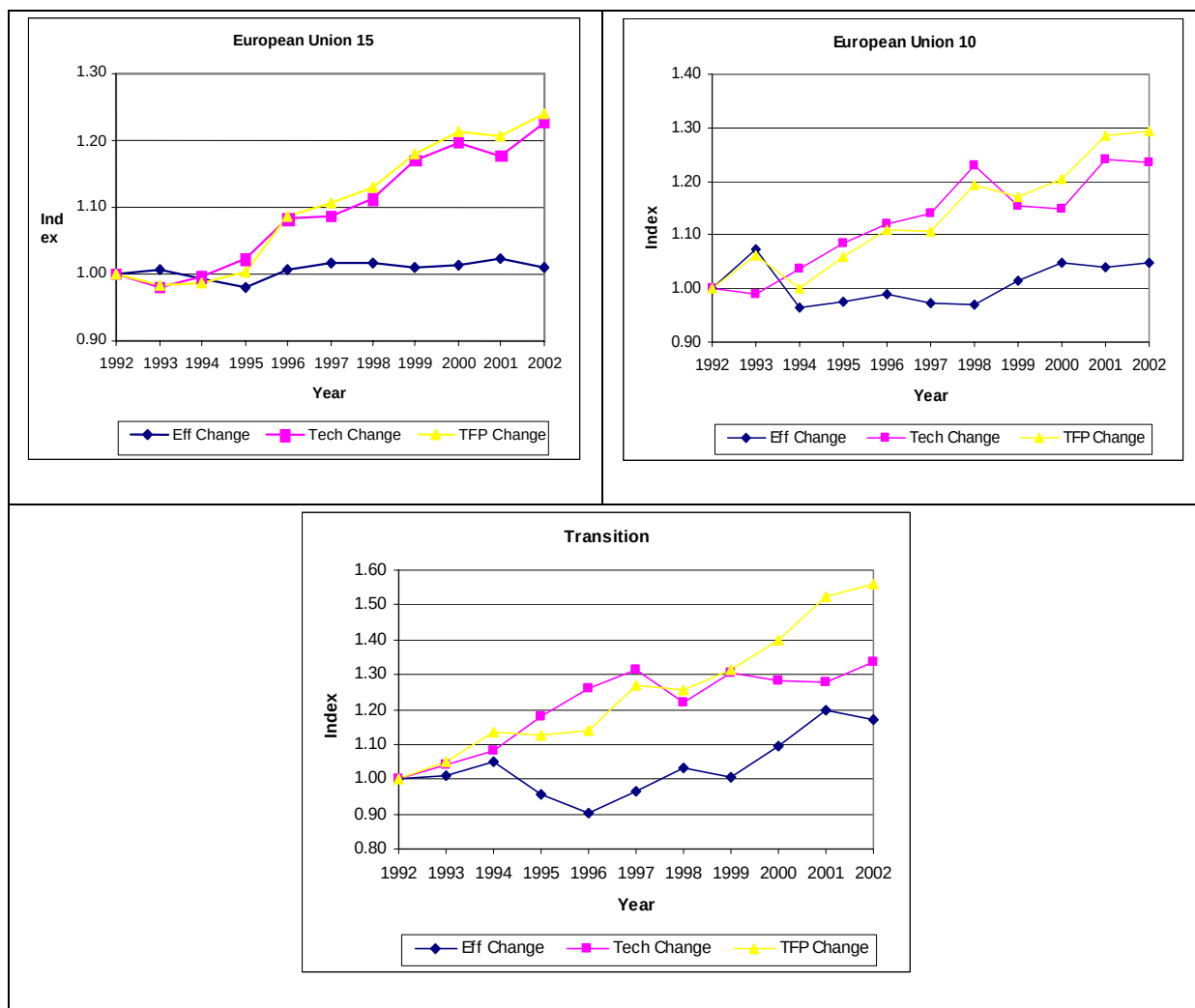
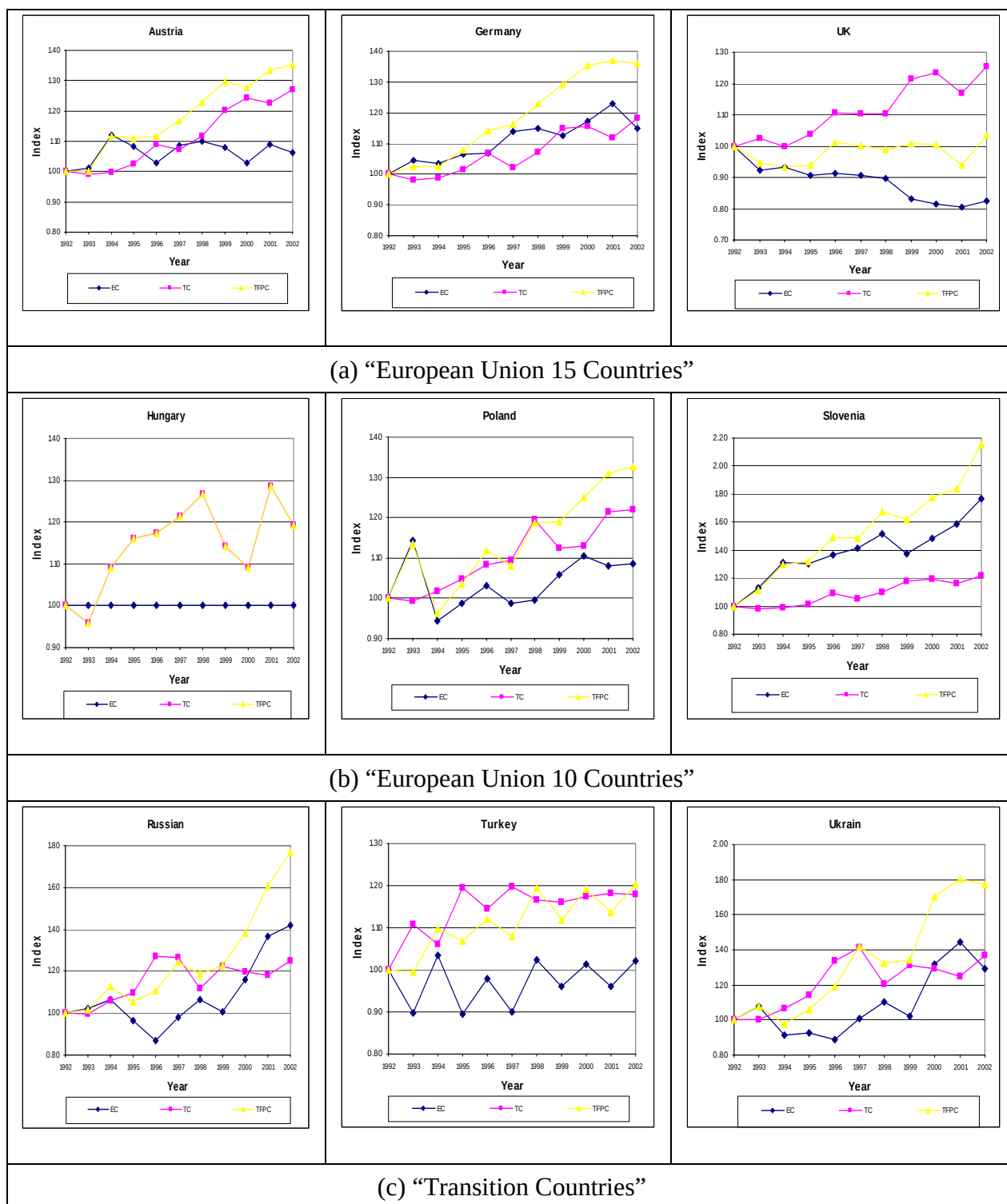


Figure 4: Cumulative Indices of Technical Efficiency Change, Technical Change and TFP Change by Selected Countries, 1992 to 2002



“To Liquidate or Not To Liquidate: That is a [Big] Question”

An Economic Inquiry into the Court's Discretionary Power to Liquidate the Debtor Company under the Thai Bankruptcy Act

Supruet Thavornnyutikarn*

Abstract

Allocative efficiency is impaired when corporate bankruptcy legislation allows the authority to exercise its discretion to adjudicate the faith of an ailing company under the proceeding. The discretionary judgement shifts preferences of involved parties away from the most efficient deployment of the debtor's asset. Bankruptcy Act B.E. 2543 gives a court a *carte blanche* to decide upon what to be done with the debtor's company when there is an impasse at various stages of reorganisation. We illustrate that such an authorisation causes creditors, who are lawful claimants when the debtor is insolvent, to overly favour reorganisation. It is suggested that such authorisation must be removed to improve economic efficiency.

บทคัดย่อ

กฎหมายล้มละลายที่ให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจเมื่อการฟื้นฟูกิจการชะงักงัน ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรลดลง อำนาจในการใช้ดุลพินิจของศาล ส่งผลให้เจ้าหนี้และลูกหนี้เบี่ยงเบนความพอใจไปยังทางเลือกที่ไม่มีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจเลือกระหว่างการล้มละลายและการปลดออกจากฟื้นฟูกิจการ เมื่อการฟื้นฟูกิจการไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ ณ ขั้นตอนต่างๆ [ประกอบไปด้วย ๑) ไม่รับรองแผนฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๔๖) ๒) ไม่สามารถตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่ได้ (มาตรา ๕๐/๖๔) ๓) การที่ศาลไม่เห็นชอบต่อการรับรองแผนฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๕๘) ๔) ไม่สามารถตกลงในการแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๕๙ และ ๕๐/๕๘ วรรค ๔) ๕) การฟื้นฟูกิจการไม่ประสบความสำเร็จ หรือหมดระยะเวลาการฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๖๒ วรรค ๒)] พบว่า การให้อำนาจดังกล่าวทำให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ลดลงเนื่องจากความพอใจของเจ้าหนี้และลูกหนี้ถูกบิดเบือนไป โดยทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้จะเบี่ยงเบนความพอใจไปยังการฟื้นฟูกิจการมากกว่าความเป็นจริง ทั้งก่อนก่อนจะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการ (ยังไม่ได้อยู่ในขั้นตอนของศาล) และความโน้มเอียงจะอยู่ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้วก็ตาม พระราชบัญญัติล้มละลายจึงควรได้รับการแก้ไขโดยยกเลิกการให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

1. Introduction

Unlike other counterparts, Thai bankruptcy law authorises the court to exercise its ‘appropriate’ discretionary judgement when there is an impasse during bankruptcy proceedings at various points. The court has the right to choose between to liquidate the debtor or to let the debtor resumes its *status quo* when the proceeding of reorganisation has entered a deadlock.

From the outset, the court is a least-informed party in a bankruptcy problem. The proper role of the court is to align divergent expectations of involved creditors in order to achieve the efficient outcome using structured bargaining legal regime(s). It is true that some creditors have more information about the debtor than others. Debtor knows himself best and may not reveal some crucial facts that could beneficial everyone. Bankruptcy law should be designed to facilitate the flow of information about the debtor's business to all claimants. Exposing to the same set of information (as better-informed parties), creditors would be more efficient to make the decision what to do with the debtor's company. The court, hence, shall not exercise the discretion to decide the debtor's faith since it is going to be inefficient. Granting the court the discretion can distort real preferences of creditors to favour a particular mode of deployment.

* Lecturer, Faculty of Economics, Thammasat University, Bangkok, 10200, THAILAND, e-mail: supruet@econ.tu.ac.th

This paper investigates economic implication of such provisions whether it is efficiency enhancing or reducing granting the court such discretion. Its justification is tested and recommendations are made. The paper is structured as follows. Section 2 introduces the economic concept regarding bankruptcy law with specific emphasis on efficiency. Section 3 reviews various points where the discretion is allowed. Section 4 compares deterministic outcomes under three different setups – management preserving, management replacing, and court’s discretion regimes respectively. In Section 5, we use contradiction to show why the court should not have such authority. Section 6 concludes this paper along with some recommendations for further improvement.

2. Economics of Corporate Bankruptcy: Concept of Efficiency

Role of Bankruptcy Law

Insolvency is an ordinary economic phenomenon. Its implication is, however, rather phenomenal. In the context of company, this implies an inability to satisfy all obligations a company has. In other word, its debt has exceeded its assets. Real causes of insolvency, by the way, are not in the scope of this paper. Since liabilities exceed assets, someone must get hurt; someone is losing money. However, the problem of bankruptcy arises only when there is more than one creditor. In the situation where a debtor has only a sole creditor, ownership of all assets owned by debtor is transferred to the creditor. The creditor then decides what to do with it that maximising her wealth. Laws enforcing a simple debt contract can solve this problem neatly. No specific law on insolvency is needed.

It is obvious that creditors are affected. Usually, they have the priority to be repaid. Thus, when a debtor company is solvent, all creditors are repaid but shareholders may be left with nothing. But if the debtor is insolvent, the loss is far greater than what shareholders can responsible for (as dictates by the principle of *limited liability*), creditors have to bear some losses.

The matter grows more complex when there is more than one creditor to bear such losses. Any creditor would prefer to minimise her loss as much as possible, even though it implies other creditors bear more losses. Consequently, there is a race among creditors to get repayment as soon as possible to avoid incurring more losses, once the debtor defaults. The race for repayment causes the withdrawal of debtor’s asset in order to satisfy creditors’ claims. As a result, two issues arise. First, the debtor company may be prematurely defunct as essential assets are taken out by creditors’ cram down. Second, some slow-acting creditors are worse off as they received additional losses transferred from fast-acting creditors. The first scenario is allocative inefficiency – the debtor’s resources are not put into highest utilisation, since they need to give way for repossession rights of creditors (creditors earn such rights when the debtor defaults). The second scenario is redistribution inefficiency whereby some creditors force other creditors to bear more risk of insolvency.

These two concerns justify the existence of bankruptcy law. Main purposes of bankruptcy law are to minimise these inefficiencies: reducing allocative inefficiency by trying to find the best deployment that maximise insolvent company’s assets and redistributing the proceedings (i.e. losses) to all creditors in such a way that no one is made worse off than the circumstance without bankruptcy.

Ideal bankruptcy law is the one that achieves both allocative and redistributive efficiencies at the same time. The next important question is how the bankruptcy procedure should be designed to achieve such outcomes.

Normally there are two possibilities of asset deployment: liquidation and reorganisation. The first one sells off every asset of the debtor. The second one reorganises those assets to make

them generate more income. In other words, the debtor company would cease to exist under liquidation while it is restructured to continue its business.

Redistribution of the proceedings can vary across bankruptcy jurisdictions. The well known one is the *absolute priority rule* (APR) whereby the distribution is made according to non-bankruptcy entitlements creditors had obtained before insolvency and creditors having a same kind of lien receive the proportional proceeding of their debt's face value (i.e. on a *pro rata* basis or in bankruptcy jargon of *pari passu*). Although there are a lot of debates about the redistribution rule under bankruptcy, it is beyond the scope of this paper.

Liquidation versus Reorganisation

As a rule of thumb, if the company is worth more when it is alive, it must be reorganised and continues its business; otherwise, it must be liquidated. In practice, this rule cannot be directly applied. Values in liquidation can be objectively measured because the realisation is eventually in pecuniary terms. On the contrary, values in reorganisation cannot be measured objectively since they are not in pecuniary terms due to the fact that the debtor's firm is in operation. Some values can only be gauged subjectively. Subjective beliefs of different creditors lead to the unsettled debate about the 'suitable' faith of the company.

Conventionally, regardless of which legal procedure is effective – bankruptcy or non-bankruptcy, when the debtor fails to repay the creditor, control rights over the company's assets is transferred from the debtor to the creditor under the supervision of the court or legal authority.¹ In the situation of one debtor *vis-à-vis* one creditor, such transfer is straightforward. The creditor can choose whether to continue the operation or to liquidate the debtor's company.

When there is more than one creditor, the decision about the debtor's 'faith' is a collective action. Since the non-bankruptcy procedure is not designed to handle multiple creditors, the bankruptcy procedure is needed. The choice between two primary deployments is usually made by the structured and supervised voting scheme. It is crucial that the voting rule has an impact on how the deployment would be selected.

Reorganisation under Bankruptcy Act

The process of reorganisation under the enforcement of Bankruptcy Act can be summarised in Figure 1. Briefly, it begins with the petition. A debtor, its creditor(s), or both can file the petition for reorganisation. If the debtor's company is likely to be insolvent, the *automatic stay* would be granted. The stay restricts all legal enforcement against the debtor's company as well as restricts the debtor's managerial control. Subsequently, the reorganisation planner is selected according to the predetermined rule (Section 90/16 - 90/17). The planner has the responsibility to draft the reorganisation plan to turn round the debtor's company. The planner can be a debtor's representative, a creditor's representative, or a third person. After the appointment, the planner has to run the debtor's company on creditors' behalf along with drafting the plan. Simultaneously, creditors must apply for repayment under reorganisation (Part 4, Section 90/26 – Section 90/33). Debts created under reorganisation gain priorities ahead of debts created before the process. Priorities of debts prior to reorganisation are maintained.

When the plan has been drafted, it must be approved by creditors (Part 7, Section 90/42 – 90/55). The approval must be ratified by the court (Part 8, Section 90/56 – 90/59). The approved plan is implemented under the supervision of the court by the plan administrator who is nominated under the plan. Since the reorganisation period is fixed at 5 years, if the plan to turn the debtor's company round has been successful, the debtor is released from the case – emerged free from debt and continues its operation. Unsuccessful reorganisation results in

¹ The court, using the official receiver, normally acts on the creditor's behalf to manage the debtor's property.

either the release from reorganisation (but may face other legal actions) or liquidation of the debtor's company by the court's discretion. In some circumstances where the period has been expired but the reorganisation process is yet to be finished, the court can exercise the similar discretion to i) allow the extension of plan implementation, ii) release the debtor from reorganisation (can be sued with other legal actions), or iii) liquidate the debtor. Figure 1 summarises the schematic process of reorganisation under the Act.

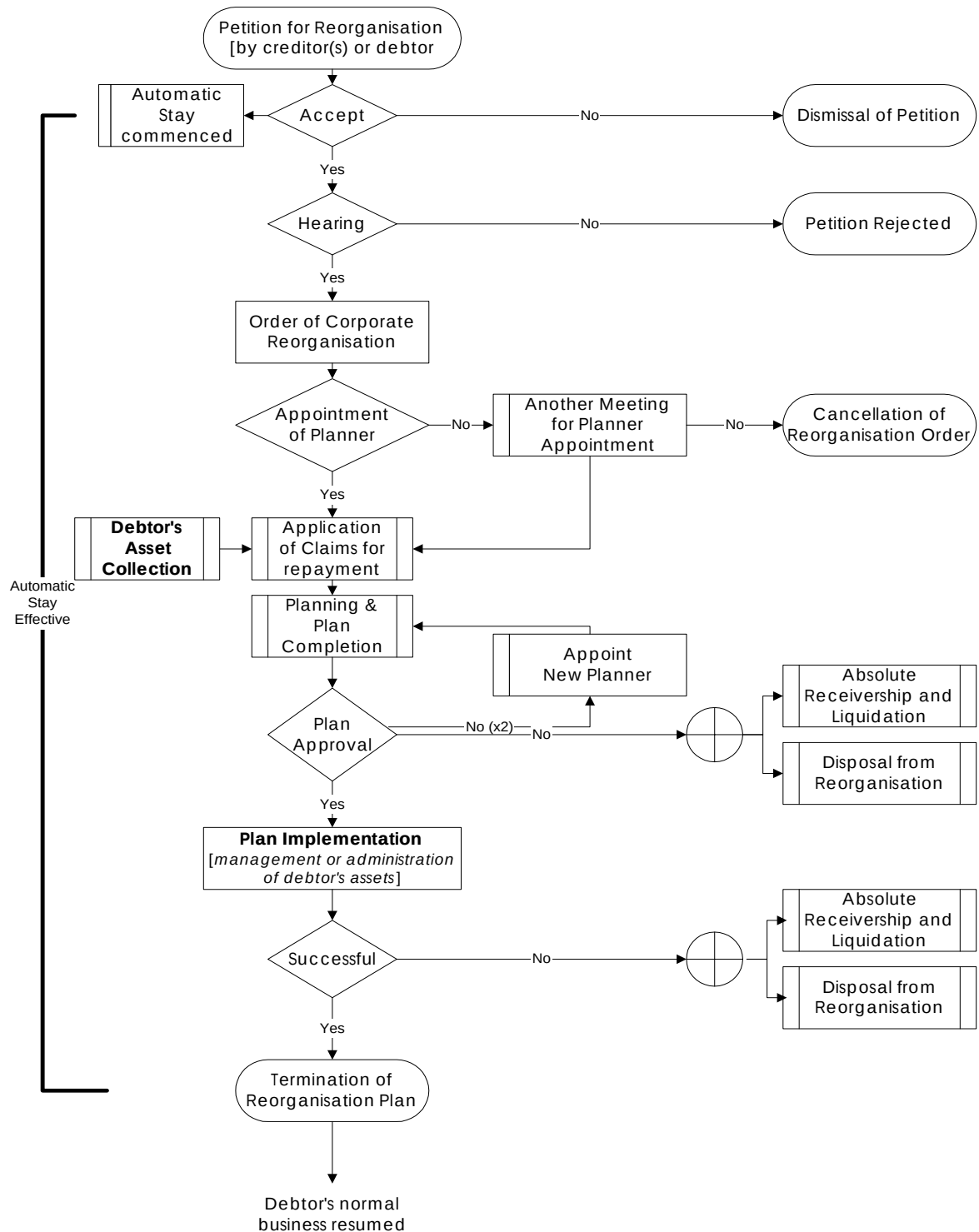


Figure 1 Conceptual Framework of Reorganisation under Thai Bankruptcy Act

3. Court's Discretionary Power

In 1998, Bankruptcy Act B.E. 2483 underwent a significant change as it was incorporating clauses for reorganisation. Reorganisation, in contrast with liquidation, is an alternative method of deployment for the debtor's asset when it is insolvent. Prior to that, an insolvent company will be liquidated and the realisation from the winding up will be redistributed to all claimants, primarily creditors, according to the predetermined rank of priority. However, in some circumstances, the debtor is worth more if it continues the operation (in fact, composition and going-concern sale are possible under the liquidation-based procedure too²); it is inefficient to liquidate such a company. The inclusion of reorganisation allows the debtor's claimants to choose between two alternatives. Thus, it is more likely for creditors to propel the debtor's asset into the most efficient way.

Despite the fact that two deployment methods are available in the same legislation, they operate virtually independent. Admission into liquidation and reorganisation are separated. The failure of reorganisation does not imply the commencement of liquidation. The only thing they shared, apart from being under the same legislation, is the proof of 'insolvency.'

The Act grants the power for the court to exercise its discretion when there is any breakdown in the reorganisation process. The court can decide whether to release the debtor's company to its *status quo* (whatever happens after that is neither the court's concern nor ours) or to liquidate the debtor's company as it sees *fit*. For following circumstances the court allows to take action and exercise its power: i) unable to approve a reorganisation plan, ii) unable to approve a new plan administrator (when (s)he had vacated the office), iii) the court disagrees with the plan approval, iv) unable to settle on the plan modification or revision, and v) unsuccessful reorganisation or a reorganisation period has expired.³ These clauses appear in Section 90/46, 90/68, 90/58 (with 90/48 *para* 4) and 90/72 *para* 2 respectively. See Figure 2 for a schematic representation of this process.

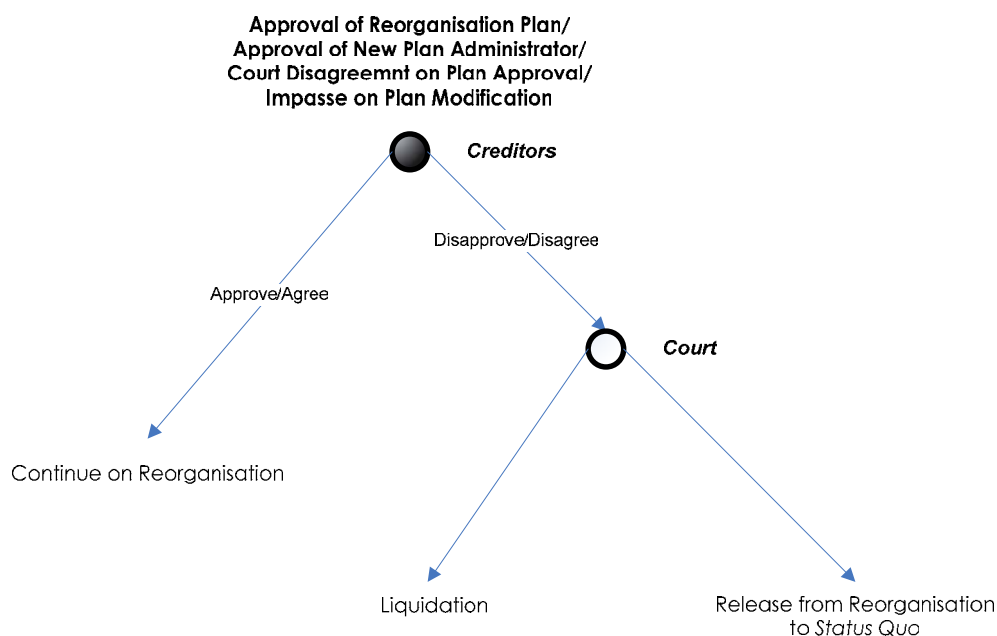


Figure 2 Schematic Representation of Court's Discretionary Authority during Impasse

² Composition and going-concern liquidation are possible under the liquidation-based procedure. They similar to reorganization but they are less attainable. First, composition should be able to achieve privately without requiring the bankruptcy petition. Going-concern liquidation is difficult due to the budget constraint of potential buyer (Aghion, Hart, and Moore, 1992).

³ For unsuccessful and expired reorganization, the court retains the authority to decide among a) continuation/extension of reorganization, b) liquidation, and c) release from reorganization to *status quo*.

Since the court is an outsider who is presumably a least-informed party on the bankruptcy problem, such discretion may be exercised inefficiently and may cause undesirable side effects. In the next section, we investigate whether such discretion may cause a distortion on creditors' preference.

4. Distortion of Creditors' Preference by Court's Discretionary Power

Note that we are not interested how the outcome would be, but we do interest in how discretion of legal authority can influence the voter's preference and *may* further alter the possible outcome. In other words, we are talking only about the 'power' not an actual 'exercise' of that 'power.'

From the outset, we assume that the voting rule and the distribution of creditors' preference – between liquidation and reorganisation – as well as the prospect of the debtor as exogenous. It is worth mentioning about the voting rule used in the procedure. Under this Act – analogously, under other counterparts – a special majority is used whereby two-thirds of voting rights are required to pass the resolution for most cases. Any voting rule deviating from the unanimity rule (100 percent majority) cannot assure the Pareto efficiency or improvement of the resolution it has been implemented on (Mueller, 1989). Furthermore, at least, an order or rank of pre-bankruptcy rights is preserved.

Given there are N creditors. Each creditor c_i (where $i = 1, \dots, N$) has the realised value when the debtor firm is reorganised as r_i and is liquidated as l_i – these values are exogenously determined. It is not necessary to have the same value as of other creditors, c_i : $r_i > l_i$ but c_j : $r_j < l_j$.

Any rational voter will voluntarily vote for the choice that gives the highest return as long as one's vote is not a decisive vote **and** no side payment is allowed. One will vote for reorganisation, all above conditions hold, if $r_i > l_i$ given one's non-bankruptcy entitlement. Analogously, one will vote against reorganisation if $r_i < l_i$. One will be indifferent between two deployments if $r_i = l_i$. For any creditor c_i , reorganisation is preferred to liquidation implies the return this particularly creditor will receive from reorganisation is higher than from liquidation and *vice versa*. She will vote for reorganisation.

Creditor's choice needs not to be coincided with total valuation of debtor as a whole, either L for liquidation or R for reorganisation. This means even $L > R$, a particular creditor could have $r_i > l_i$ (i.e. prefer reorganisation to liquidation).

We further assume that the distribution of $N - 1$ creditors' preferences causes an impasse of reorganisation – votes for reorganisation just falls short of two-third. The court needs to step in to decide whether to liquidate this debtor or to release it back to its *status quo*.

A sole remaining creditor c_x is assumed to be a decisive voter (if she selects reorganisation, reorganisation will be approved by special majority rule). Suppose she prefers liquidation to reorganisation ($l_x > r_x$) and suppose $L > R$ coincidentally. Thus, if she casts her vote honestly, an efficient choice will be selected. Note that c_x does not know that she is a decisive voter.

What happens next is that the court chooses between liquidation and release of the debtor. Suppose the court choose liquidation with probability p and release with probability $1 - p$. Subsequently, c_x reviews her preference because her l_x becomes pl_x ($pl_x < l_x$) while her r_x remain unchanged (assuming c_x is an unsecured creditor who expects to earn nothing when the debtor is released, $(1 - p)0$). As long as p perceived by c_x (or p is publicly known) is less than R/L , the court's authority has no implication. Since p is exogenously determined by the court (or the judge), there is nothing to guarantee that $p < R/L$. If $p > R/L$, $pl_x < r_x$ then c_x then switch her choice: she now prefers reorganisation to liquidation. Reorganisation is inefficiently selected. See Figure 3 for illustration.

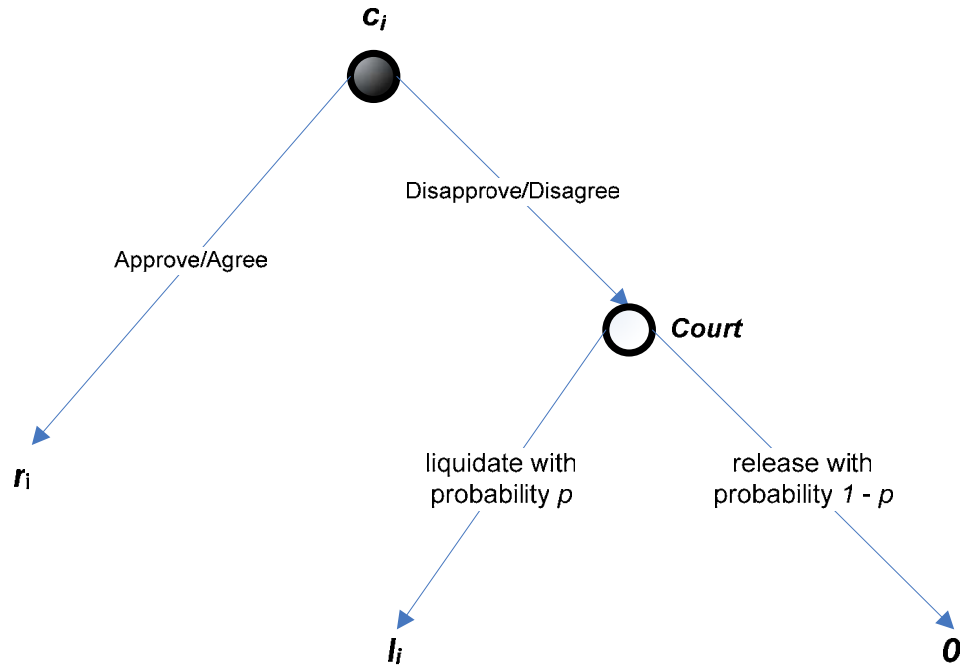


Figure 3 C_i 's Choices and Returns and Court's Discretionary Authority

If the court has no right to choose between liquidation and release, the court must adjudicate that the debtor must be liquidated automatically once reorganisation is not approved or there is any impasse on reorganisation process. Thus, the distortion will not occur: c_x will make a correct decision to vote against reorganisation because it is the deployment giving her highest return and economically efficient.

From this simple demonstration, just an existence of such court's discretionary power can distort creditor's preference, leaving alone what would happen when such authority has been actually exercised. The court's discretionary power to decide the deployment when creditors cannot reach the consensus does have some impact on creditors' behaviour during voting. It is worth noting that the distortion of creditors' preferences on voting leans towards reorganisation. In other words, we can say that this Law has a bias towards reorganisation and impairs economic efficiency.

One may argue that the discretionary power of the court can be considered as a threat to force creditors and the debtor to reach settlement. The actual authority may not be employed. We would oppose that the threat of liquidation is sufficient to align involved parties' preference and creates no distortion.

Moreover, the discretionary power of the court imposes economic and time costs on both creditors and the debtor as well as the cost incurred to the judicial system and the society as a whole. Note that it is possible for any debtor firm who was released from reorganisation under the court's discretion to apply again for the same process as in Figure 4. If the debtor is kept being released from reorganisation time after time, it will end up going in the loop on the right hand side.

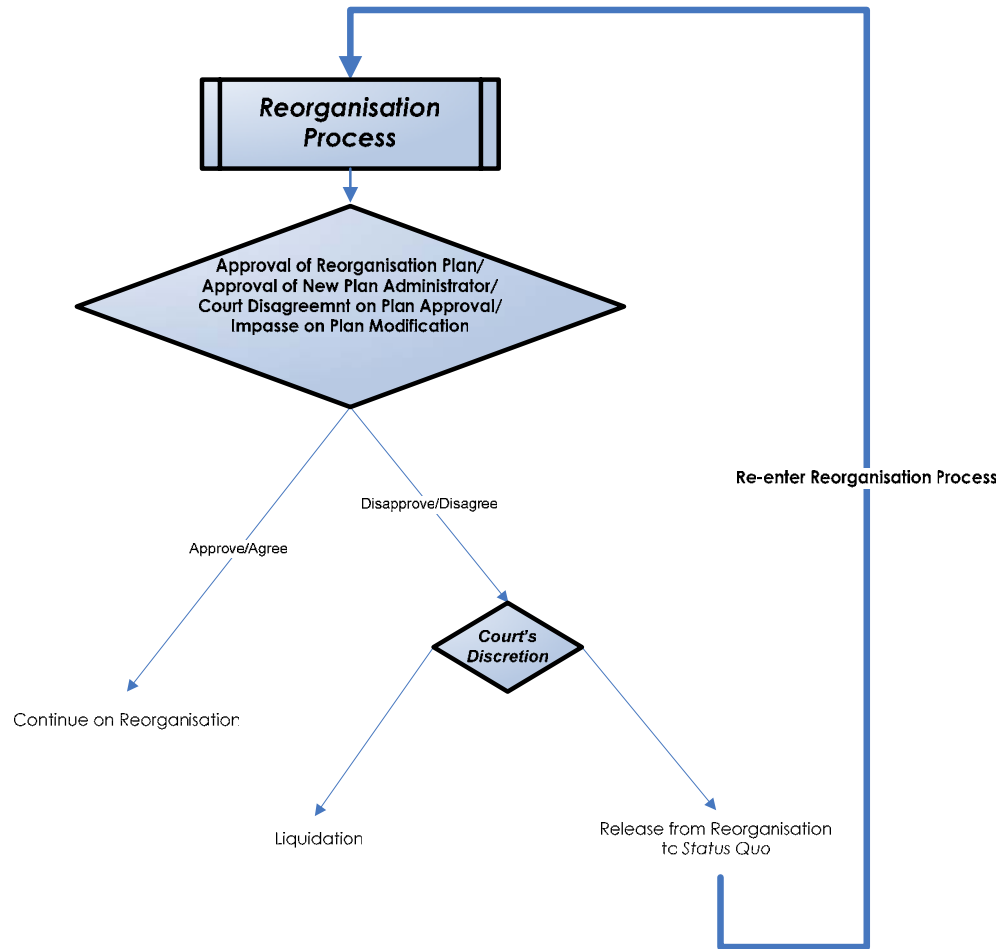


Figure 4 *Recursive Entry into Reorganisation when the Debtor is released by Court's Discretion*

One of the most important costs is the value of the debtor wasted as time goes by. If the debtor's asset worth being rescued, reorganisation should be continued with no delay; if the debtor's asset worth being liquidated, liquidation should be commenced with no delay. Without proper asset disposal, the value of debtor's asset deteriorates over time. The chance of being reorganised is, thus, lowered (in case of reorganisation). Liquidated value allocated to creditors is reduced (in case of liquidation). Notwithstanding, the resource consumed in the process of second (or third, forth, fifth, and so forth) reorganisation is inefficiently wasted since there is no concrete criteria when the loop will be terminated; the cost of the repeated judicial process is borne by taxpayers.

5. Court's Discretionary Power: An Unknown Known or A Known Unknown?

By no mean the court can make a correct decision on the debtor's future since the court is a least-informed party. There is no supporting argument that the court should have such authority to choose. If the court knows what the best deployment for debtor is, why should the court not select the correct deployment right from the beginning? Why the court allows an unnecessary delay and legal costs?

Hypothetical Scenario

Assume that there is no longer a decisive voter but votes ‘for’ reorganisation are less than $(2/3)N$. It is certain that creditors all think that $pL > R$ (to be more precise, $p \sum_{i=1}^N l_i > \sum_{i=1}^N r_i$), implying the majority of creditors believe that liquidation is the most suitable method of deploying the debtor’s asset. This is where the court plays its role.

Assuming further the value of release of the debtor back to its status quo is zero – all creditors get nothing. Under this setting, it is not necessary to assume that the court knows anything about the real value of the debtor but we need to allow a small possibility or probability that the court or those who represents the court (i.e. the judge) to make a mistake by misinterpreting votes ‘against’ reorganisation as a failure to recognise the real value of debtor. Even though, in this scenario, the efficient deployment is liquidation; the misinterpretation of the court can lead to the decision to release the case from reorganisation rather than commencing liquidation.

Alternatively, we may ‘overly assume’ that the court (or the judge) can be ‘dishonest.’ The court, subsequently, can approach creditors and ask for a ‘bribe.’ If creditors do not comply, the court can impose the threat of adjudicating the debtor to be released from bankruptcy, instead of commencing liquidation. Hence, instead of getting pL , creditors get nothing. This threat is credible because creditors cannot change their minds to adopt reorganisation after all votes were cast. The bribe, b , that the court can extract from creditors: $0 < b < pL$. This threat can be placed at anytime since it does not need the court to actually know anything. If $b \geq pL - R$ (perceived by creditors), reorganisation becomes a better choice; unfortunately, creditors are unable to choose reorganisation because bribery is *ex post* – occurring after the voting is finalised.

What is its consequence? The implication of the possibility of ‘dishonest’ court or judge is distortion of creditors’ preference. Now it is not only a decisive creditor who shifted her preference towards reorganisation but it is the whole bunch of creditors who prefer reorganisation to liquidation in order to avoid paying the court a bribe. Again there is a bias towards reorganisation.

Juristic Method

One may argue for the court to retain its discretionary power for the sake of legal procedure. Since any law cannot be written to cover all contingencies possible, juristic method is required to allow the court adjudicating the case. Thus, the law should plug probable loopholes as many as possible. Allowing the court to use the discretion is one way to do so.

Our counter-argument is the threat of liquidation is superior to the discretion. The discretion is given without guidelines or rules governing the court how to reach the decision whether to liquidate or to release from reorganisation. Lack of proper and concrete guideline creates uncertainty and adversely affects decision making of creditors as well as make bankruptcy procedure prone to errors.

Automatic liquidation is more efficient, economical, and cost-saving. There are only two ‘official’ deployments (apart from private workout) available for companies in distress: liquidation and reorganisation. Releasing the ailing firm back to *status quo* imposes only the cost on the society since this firm will later either end up with either liquidation or reorganisation – one way or another. The difference is only the time wasted and the deterioration of debtor’s assets.

Apart from the argument concerning the juristic method, Wisitsora-at (2004) states that the Law should allow creditors who did not apply for repayment under bankruptcy to file their claims since the provision of Section 90/61 does not allow those creditors to receive repayment if they failed to apply during the bankruptcy process. The only way to do so is to release the debtor firm out of bankruptcy process and let those creditors to file their claims. We would argue that allowing those creditors to do so is *ex ante* inefficient. Because bankruptcy is a collective process, all creditors must be aware of their debtor's status and when the bankruptcy process is commenced, they should react and defend their claims promptly. Failing to act by applying for repayment under bankruptcy means those creditors are inactive on i) monitoring/observing their debtor and ii) defending their own claims. Subsequently, these creditors should not be able to claim anything; they should be responsible for any cost created by themselves (not apply for repayment) rather than enjoying the benefit of their claims reinstated by the release at others' expenses. This logic backfires on itself, when every creditor knows that even though they did not apply for repayment in bankruptcy, they still have the right to file their claims if the debtor is released, hence, they will be less participation in the bankruptcy process which requires collective action. Less participation in the bankruptcy process means the outcome of the process will be inefficient – cannot reflect the real valuation of all claimants, therefore, it is likely to be halted. Consequently, the debtor is likely to be released and then goes back into the process again, as in Figure 4.

6. Conclusion

A provision in Bankruptcy Act B.E. 2543 allowing the court to exercise the discretionary authority about the debtor's faith when there is an impasse during reorganisation creates wrong incentive for creditors. Such discretion influences creditors' preference between liquidation and reorganisation by distorting the preference towards reorganisation. Therefore, the Law is said to be pro-reorganisation and it leads to economic inefficiency by not allowing creditors to vote honestly. Its implication does not end here. This bias also causes *ex ante* preference to be pro-reorganisation: creditors prefer reorganisation to liquidation; hence they will file for reorganisation.

An option of having a release from reorganisation has no economic rationale. Using formal bankruptcy, there are two deployment methods: liquidation and reorganisation. If one choice is unacceptable, another choice must be automatically selected. The third undefined choice (release back to debtor's *status quo*) is irrelevant. If creditors and the debtor wants to privately settle outside the court they should have done it earlier or even agree on a co-operative reorganisation plan under court's supervision. Moreover, the threat of liquidation when considering reorganisation is efficient and does not distort creditors' preference. The threat of having court's discretion to choose between liquidation and release generates ambiguity and distortion before and after insolvency is apparent.

This paper, hence, suggests that this kind of provision impairs economic efficiency and the Act must be amended to remove it. Many other clauses of similar nature should be reconsidered and amended if necessary in order to improve economic efficiency affected by this Act.

References

- Bankruptcy Act, *all revisions*. Retrieved online from <http://www.krisdika.go.th>
- Aghion, Phillippe, Hart, Oliver D., and John Moore, 1992, 'The Economics of Bankruptcy Reform,' *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 8, pp. 523-46.
- Alba, Pedro, Claessens, Stijn, and Simeon Djankov, 1998, 'Thailand's Corporate Financing and Governance Structures: Impact on Firms' Competitiveness,' Paper

presented in Conference on Thailand's Dynamic Economic Recovery and Competitiveness, 20-21 May 1998, Bangkok: UNCC.

Armour, John, 2001, 'The Law and Economics of Corporate Insolvency: A Review,' *ESRC Centre for Business Research Working Paper*, WP197.

Baird, Douglas G., Gertner, Robert H., and Randal C Picker. 1994. ***Game Theory and the Law***. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Jackson, Thomas H. 1986. ***The Logic and Limits of Bankruptcy Law***. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mueller, Dennis C. 1989. ***Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice***. Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph E., 'Bankruptcy Laws: Basic Economic Principles,' in Claessens, Stijn, Djankov, Simeon, and Ashoka Mody (eds.). 2001. ***Resolution of Financial Distress: An International Perspective on the Design of Bankruptcy Laws***. Washington, D.C.: World Bank Institute.

วราพร อาษาพร. ๒๕๔๑. “การฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย.” กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. ๒๕๔๗. “กฎหมายฟื้นฟูกิจการ” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์हरยา.

สุธีร์ ศุภนิตย์. ๒๕๔๒. “หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒.” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน

ทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัท: ตริมีติวิเคราะห์¹

โดย สุรศักดิ์ ไชยธนกิจ²

Abstract

After defeated by foreign hedge funds in an attempt to defend Baht value and having faced the worst economic crisis ever, Thailand was accused of being laden with crony economy and lacking corporate governance, a condition supposedly leading to the past economic crisis. Be that as it may, no model of corporate governance with generally accepted theoretical foundation has been ever shown to adequately substantiate the accusation and pave the way for sustainable business operation suiting to local environments. The study takes on the challenge. The definition of corporate governance is firstly discussed in light of its originated concept of economic governance. In following, the paper argues that the past mainstream theories of the firm may separately provide insufficient explanation for the behavior of firm. Neither modern economics of organization such as agency theory and transaction cost economics, nor newly conceptualized capability-based theories of the firm have addressed all critical aspects of the firm: in particular how major components of firm are integrated. The paper takes Ronald Coase's advise of conducting a direct study of firm and follows John Groenewegen and Thomas McInerney's advise of adopting a holistic approach. An integrated theory of the firm is developed and lays the ground for the three-pronged model of corporate governance, called Tri-miti, to be proposed. The corporate governance systems of three countries, namely the United States, Germany and Thailand, then are analyzed through the lens of the model in an attempt to see how it fits. The robustness of the model is evaluated. The result shows that the balance of *Authoritative capability*, *Control power* under *Cultural consensus* is the foundation for condition leading to corporate governance.

บทคัดย่อ

นับแต่เหตุการณ์การโจมตีค่าเงินบาทโดยกองทุนต่างชาติ ซึ่งนำเศรษฐกิจของประเทศไทยเข้าสู่วิกฤติการณ์ โดยนักวิชาการต่างชาติได้ระบุสาเหตุว่าเนื่องจากระบบธุรกิจเต็มไปด้วยระบบพรรคพวก อีกทั้งกิจการของประเทศไทยขาดธรรมาภิบาลบริษัท แม้กระนั้นก็ตามนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงบัดนี้ ซึ่งสภาพการณ์ของเศรษฐกิจโดยรวมจะดีขึ้นตามลำดับแล้วก็ตาม ยังไม่มีนักวิชาการบุคคลใดได้แสดงกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทอันเป็นสากล ซึ่งอาจชี้ให้เห็นความบกพร่องของสภาพธรรมาภิบาลบริษัทไทยตามที่ผู้กล่าวอ้าง

¹ ส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัจจัยความสำเร็จของธรรมาภิบาลบริษัทไทย” โครงการปริญญาเอก สาขาวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² MBA (U.C. Berkeley) นักศึกษาปริญญาเอก โครงการปริญญาเอก สาขาวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.สมบูรณ์ ศิริประชัย สำหรับคำวิจารณ์และแนะนำ

การศึกษานี้วัตถุประสงค์ที่จะค้นหากรอบทฤษฎีที่เป็นสากล ซึ่งสามารถชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบบธรรมาภิบาลบริษัทไทย อันอาจเป็นหนทางนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขให้เกิดระบบธรรมาภิบาลบริษัทที่เหมาะสมกับบริบทไทย บทความนี้เริ่มต้นด้วยการแสดงเหตุผลที่มาของชื่อและคำจำกัดความของธรรมาภิบาลบริษัท จากนั้นบทความนี้ชี้ให้เห็นว่าทฤษฎีกิจการทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีที่อาศัยรากฐานของเศรษฐศาสตร์องค์กรยุคใหม่ ซึ่งรวมถึงทฤษฎีตัวแทน และเศรษฐศาสตร์ค่าธุรกรรม หรือทฤษฎีใหม่ที่อาศัยแนวคิดในเรื่องขีดความสามารถของกิจการนั้น ล้วนไม่สามารถอธิบายแง่มุมพฤติกรรมของกิจการได้สมบูรณ์ครบถ้วนตามลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการแข่งขันองค์กรประกอบสำคัญภายในเข้าด้วยกัน จากข้อเสนอแนะของ Ronald Coase ซึ่งสนับสนุนแนวทางการศึกษาโดยตรงที่ตัวกิจการ และจากข้อเสนอแนะของ John Groenewegen และ Thomas McInerney ซึ่งสนับสนุนการศึกษากิจการแบบองค์รวม บทความนี้ได้นำเสนอทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการ ซึ่งกลายเป็นรากฐานของการพัฒนากรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทที่มีมิติ อันประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลักคือ **ขีดความสามารถเชิงอำนาจ อำนาจการควบคุม และอันตมัติทางวัฒนธรรม** จากการวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของสามประเทศคือสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และประเทศไทย โดยอาศัยกรอบตรึงมิติ ผลการวิเคราะห์ได้ยืนยันความน่าเชื่อถือของกรอบทฤษฎีนี้ในระดับที่น่าพอใจ

1. คำนำ

นักวิชาการจำนวนไม่น้อยพยายามให้ความหมายของธรรมาภิบาลบริษัท แต่ในบทความนี้ชี้ความหมายของธรรมาภิบาลบริษัทว่า คือ **ชุดข้อจำกัดทางวัฒนธรรมที่ซับซ้อน ซึ่งกำหนดการถ่วงดุลระหว่าง ขีดความสามารถเชิงอำนาจ³ และการควบคุม ในเรื่องของการลงทุน การจัดสรรทรัพยากร และการแบ่งปัน Rent⁴ ของกิจการ⁵**

³ ลำพังคำว่า 'ขีดความสามารถ'(Capability) หมายถึงชุดของทรัพยากรที่ประกอบกันระหว่างทักษะการบริหาร แนวปฏิบัติ และทรัพย์สินทางกายภาพ ซึ่งมีความยืดหยุ่นที่พร้อมแปรเป็น Input ที่มีค่า(Miller (2003), p.964 in Zahra and Filatochev(2004), p. 885) ในขณะที่คำว่า 'ขีดความสามารถเชิงอำนาจ' (Authoritative capability) หมายถึงขีดความสามารถในการมีและใช้อำนาจในการพัฒนาและใช้ขีดความสามารถในการแสวงหา Rent หรือ Quasi-rent โดย Rent ของกิจการหมายถึงรายได้ นอกเหนือหรือที่มากกว่าผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิต ที่เกิดจากความจำกัดในอุปทาน ซึ่งแปรตามขีดความสามารถ (Capability) เฉพาะของกิจการ และมีเสถียรภาพแปรตามเงื่อนไขการแข่งขัน ตัวอย่างเช่น หากสังคมไม่สามารถเพิ่มอุปทาน ดังเช่น ในกรณีทำเลที่ดิน หรือเนื่องจากรัฐเข้าควบคุมการเพิ่มอุปทาน ดังเช่น ในกรณีการคุ้มครองสัมปทานระยะยาว ในกรณีเช่นนี้ Rent จะอยู่ในระดับค่อนข้างคงที่ ในขณะที่ Quasi-rent จะหมายถึงรายได้ชั่วคราว ซึ่งมีแนวโน้มที่จะลดน้อยและหมดสิ้นลงตามการเพิ่มของอุปทาน ซึ่งมักเกิดจากการเลียนแบบของคู่แข่ง โดยเฉพาะเมื่อสังคมไม่ควบคุมการเพิ่มอุปทาน หรือเมื่อกิจการไม่มีการพัฒนาปรับปรุงขีดความสามารถใหม่ขึ้นมาแทนที่ เนื่องจากรายได้ของกิจการเอกชนของไทยมีทั้งกรณีที่เป็น Rent และที่เป็น Quasi-rent เพื่อความสะดวกในที่นี้จึงให้ Rent มีความหมายรวมถึง Quasi-rent ด้วย

⁴ โปรดดูเชิงอรรถ 3

⁵ ปรับปรุงจาก Luigi Zingales (1998) คำว่า 'กิจการ' ในที่นี้แปลจากคำว่า 'Firm' ซึ่งในความหมายของวิชาการนั้นมีความหมายใกล้เคียงกับ 'Hierarchy' หรือ 'โครงสร้างเชิงชั้น' โดยมีความหมายรวมถึงสถาบันทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่ม

ความแหลมคมของปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลกระทบตามระดับการพัฒนาประเทศ มีคำวิพากษ์มากมายที่ชี้ว่าระบบพรรคพวก (Crony economy) และการขาดธรรมาภิบาลบริษัท (Corporate governance) คือสาเหตุที่นำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจของไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงที่ผ่านมา (Pomerleano, 1998; Alba et al, 1998; Claessens, 1998) ในขณะที่มีคำวิพากษ์ของนักวิชาการน้อยมาก ที่กล่าวหาว่าประเด็นความโลภของกองทุนต่างประเทศที่โจมตีค่าเงินบาท ซึ่งดึงระบบเศรษฐกิจไทยสู่วิกฤติ อีกทั้งนักวิชาการตะวันตกเองก็ยังขาดกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไป⁷ ทำให้ยังเป็นข้อกังขาในข้อกล่าวหาที่ว่าประเทศไทยขาดซึ่งธรรมาภิบาลบริษัท⁸ อย่างไรก็ตามเป็นที่ชัดเจนว่า การขาดหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ทำให้ยากที่จะกำหนดนโยบายที่เหมาะสม ตลอดจนขาดมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสังคม การศึกษาและกำหนดหลักธรรมาภิบาลบริษัทจึงเป็นหนทางที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีกิจการเอกชนแสดงบทบาทหลัก

บุคคลนับแต่หนึ่งคนขึ้นไป ซึ่งมีการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระหรือกึ่งอิสระ แต่ในที่นี้จะวิเคราะห์ Firm ในแง่ของการเป็นบริษัทมหาชนเป็นหลัก

⁶ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ไม่มีนักเศรษฐศาสตร์ตั้งคำถาม ในเรื่องความชอบธรรมของความโลภหรือละโมภ เนื่องจากเป็นสมมุติฐานของเศรษฐศาสตร์ Neoclassic อยู่แล้ว ที่ถือว่ามนุษย์พยายามแสวงหาอรรถประโยชน์ และกิจการควรแสวงหากำไรสูงสุด โปรดดูตัวอย่างแนวคิดได้จาก Theodore Levitt (1958), Milton Friedman (1962) และ Michael Jensen (1989) ในขณะที่ความละโมภถือเป็นค่านิยมที่ควรได้รับการดำเนินในแง่ของนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบเก่า โปรดดูตัวอย่างแนวคิดได้ใน Seckler และ Veblen (1975) และ Cornelius (2004) ปัญหาเรื่องจากโจมตีค่าเงินกระตุ้นให้เกิดแนวคิดในเรื่องระบบธรรมาภิบาลการเงินระหว่างประเทศ แต่แนวคิดนี้ไม่อาจพัฒนาเท่าที่ควร ภายใต้กระแสเศรษฐศาสตร์ Neoclassic ที่ยังครอบงำในขณะนี้ อย่างไรก็ตามประเด็นเหล่านี้อยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษานี้

⁷ OECD Principles of Corporate Governance ที่ธนาคารโลก และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศใช้ในการประเมินธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศต่างๆ มีฐานะเป็นเพียงกรอบปฏิบัติ (Operational Framework) ที่เกิดจากการต่อรองของเหล่าประเทศสมาชิกในกลุ่มของ OECD อีกทั้งไม่ปรากฏการอ้างกรอบทฤษฎี อย่างไรก็ตามการที่กรอบของ OECD Principles เน้นประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเป็นหลัก ทำให้ OECD Principles สะท้อนกรอบทฤษฎีการเพิ่มมูลค่าผู้ถือหุ้นตามแนวทางของกลุ่มประเทศ Anglo-American โปรดดู Sarra (2001, p.179) ความเชื่อที่ว่าระบบธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศใดมีประสิทธิภาพมากกว่ามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปว่าระบบใดเป็นระบบเหมาะสมที่สุด โปรดดูรายละเอียดใน Whitley (1999), Heinrich (2002), Dennis และ McConnel (2003) Becht, Jenkinson และ Mayer (2005) และ Coffee (2005)

⁸ นอกเหนือจาก Pomerleano (1998), Alba et al, (1998), Claessens (1998) และนักวิชาการอีกหลายคน ที่มีกระแสปูว่าประเทศไทยขาดธรรมาภิบาลบริษัท ในหนังสือแสดงความจำนง (Letter of Intent) ของรัฐบาลไทยลงวันที่ 26 พฤษภาคม ปีพ.ศ. 2541 ถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีการระบุอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกว่า รัฐบาลไทยยอมตกลงที่จะปรับปรุงธรรมาภิบาลบริษัท โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะเป็นดำเนินการดูแลการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นปี พ.ศ. 2541 ดูรายละเอียดได้ใน Metzger (2004, p. 30)

เป็นที่น่าประหลาดใจว่านับแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในเอเชียตะวันออก จากบัดนั้นเป็นต้นมา ยังไม่ปรากฏว่ามีนักวิชาการตะวันตกใด ๆ รวมทั้งบุคคลที่เคยวิพากษ์ระบบเศรษฐกิจ ได้นำเสนอรูปแบบธรรมาภิบาลบริษัทพร้อมด้วยรากฐานทางทฤษฎีที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย หรือประเทศเอเชียตะวันออก⁹

ที่ผ่านมา แม้จะปรากฏแนวคิดหลัก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการศึกษาด้านธรรมาภิบาลบริษัท เช่น แนวคิดในเรื่องทฤษฎีตัวแทน (Jensen and Meckling, 1976) แนวคิดในเรื่องเศรษฐศาสตร์ค่าธุรกรรม (Williamson, 1985) และ แนวคิดในเรื่องผลของประสิทธิภาพทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ถือหุ้น (La Porta et al 1998; 2000) ซึ่งพบว่า แต่ละแนวคิดล้วนมีความสามารถอย่างจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ของธรรมาภิบาลบริษัท แต่ที่สำคัญก็คือแนวคิดที่พบว่าเหมาะสมสำหรับการอธิบายพฤติกรรมกิจการของประเทศในกลุ่ม Anglo-American กลับไม่ผู้เป็นประโยชน์นักในการปรับปรุงธรรมาภิบาลบริษัท ซึ่งมีปัญหาผู้ถือหุ้นรายใหญ่เอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายเล็ก อันเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆทั่วโลก (Pagano and Roell, 1998, p. 188; Daily, Dalton, and Cannella, 2003) ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

ในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏแนวคิดในเรื่องทฤษฎีกิจการ¹⁰ ใหม่อีกสองแนวทาง ที่พยายามอธิบายพฤติกรรมของกิจการ และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านธรรมาภิบาลบริษัท¹¹

⁹ สภาอุตสาหกรรมประเทศเกาหลีใต้ (Federation of Korean Industries) ซึ่งมีกลุ่มอุตสาหกรรม Chaebol เป็นผู้ควบคุม ได้ออกมาตำหนิรัฐบาลและปฏิเสธข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างธรรมาภิบาลบริษัท โดยการเพิ่มกรรมการอิสระภายนอกให้ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการบริษัท ตามโครงการวิจัยและให้คำปรึกษา ซึ่งธนาคารโลกเป็นผู้สนับสนุนทางการเงิน โปรดดูรายละเอียดได้ใน B. Black, C. Brothers and Y. Shin (2000) p. 542. แม้ต่อมาภายหลังศาสตราจารย์ Black จะได้ศึกษาเชิงประจักษ์เพิ่มเติมเพื่อยืนยันเหตุผลอันสมควรของข้อเสนอการปฏิรูป ดูรายละเอียดได้จาก B. Black, H. Jang and W. Kim (2003) แต่ข้อเสนอแนะทั้งหมดมิได้แสดงรากฐานทางทฤษฎี ต่อมาปรากฏว่า รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ดำเนินการปรับปรุงบางประการตามข้อตกลงเบื้องต้นกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เช่น การแสดงรายงานการเงินรวมของกลุ่มบริษัท การมีกรรมการอิสระอย่างน้อย 1 คน และเลือกดำเนินการอื่นๆบางอย่าง น้อยกว่าที่ศาสตราจารย์ Black ได้แนะนำไว้มาก และในปัจจุบันเศรษฐกิจเกาหลีใต้ก็สามารถกลับฟื้นสู่ใกล้เคียงกับสภาพก่อนหน้าวิกฤติ อย่างไรก็ตามยังมีผู้ถกเถียงว่า การฟื้นของเกาหลีใต้นั้นไม่อาจยั่งยืนได้หากขาดธรรมาภิบาลบริษัท (Nam and Nam, 2004, p.6)

¹⁰ เนื่องจากในที่นี้ใช้คำว่า 'กิจการ' สำหรับความหมายของ 'Firm' ถึงแม้ความหมายจะไม่ตรงนัก เนื่องจากคำว่า 'Firm' นั้นในทางวิชาการจะมีความหมายครอบคลุมทั้งที่เป็นสถาบันของภาครัฐและเอกชน ในขณะที่คำว่า 'กิจการ' ในภาษาไทยสื่อความหมายเฉพาะเจาะจงไปที่หมายถึงเฉพาะสถาบันเอกชน ดังนั้น ขอให้ผู้อ่านโปรดเข้าใจความหมายที่ถูกตั้งทุกครั้งเมื่อพบคำว่า 'ทฤษฎีกิจการ' โดยขอให้เข้าใจในความหมายของ 'Theory of the Firm'

¹¹ Williamson (2000), Rajan และ Zingales (1998; 2000a) เชื่อมั่นว่าทฤษฎีกิจการในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้นก็คือสิ่งที่สามารถอธิบายธรรมาภิบาลบริษัท

แนวคิดแรกคือแนวคิดในเรื่อง ทฤษฎีกิจการเชิงกลยุทธ์¹²(Rumelt, 1984 in Foss (1999) p.725) หรือเชิงขีดความสามารถหรือเชิงความรู้ (Teece et al, 2000) แนวคิดนี้เห็นว่าภารกิจหลักของ กิจการคือการสร้างและใช้ขีดความสามารถในการแสวงหา Rent ดังนั้นการศึกษากิจการควรมุ่งไป ที่สิ่งที่เป็นภารกิจหลักของกิจการ (Rumelt ,1984, p. 557 in Foss ,1999 p.725) แนวคิดนี้แม้ ได้รับการยอมรับมากขึ้นก็ตาม เพราะสามารถอธิบายปรากฏการณ์และพฤติกรรมของกิจการได้ ใกล้เคียงมากขึ้น แต่ก็ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นและยังขาดรากฐานในระดับจุลภาค ในการให้เหตุผล สนับสนุน แนวคิดสำคัญอีกประการคือ ระบบธุรกิจแห่งชาติ ซึ่งอิงแนวคิดทางด้านสังคมวิทยา มักอ้างว่ารูปลักษณะของกิจการและระบบเศรษฐกิจของแต่ละสังคมนั้น ล้วนฝังตรึงอยู่กับสถาบัน ของแต่ละสังคม (Whitley, 1999; Carney and Gedajlovic, 2001a) แนวคิดนี้มีจุดเด่นอยู่ที่การ สามารถอธิบายปรากฏการณ์ของกิจการที่เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์กับสถาบันทางสังคมได้ พอสมควร แต่ข้อเสียก็คือการไม่มีกรอบทฤษฎีที่เป็นแกนกลาง (Kristensen,1999; Foss, 1999) จึงทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบ หรือนำเอาสิ่งที่ค้นพบในสังคมหนึ่งไปใช้อ้างอิงในสังคมอื่นๆได้

ด้วยความหวังที่จะมีส่วนช่วยขยายแ่งมุมการศึกษาทางทฤษฎีในเรื่อง ธรรมชาติของธุรกิจ บทความนี้พยายามที่จะสร้างแบบจำลองที่เป็นสากล เพื่อสามารถนำไป ทดสอบในเงื่อนไขสังคมที่แตกต่างกัน การศึกษานี้ใช้บริษัทมหาชนของไทยเป็นหน่วยของการ วิเคราะห์ โดยพยายามแสดงให้เห็นว่า บริษัทมหาชนของไทยจำนวนมากยังขาดขั้นตอนทาง วัฒนธรรมในเรื่องของการรักษาความสมดุลของอำนาจ ในฐานะของทรัพย์สินส่วนรวม¹³ (Kaufer,1996; Worthington, 2001; Kakabadse and Kakabadse, 2001) ซึ่งเกิดจากขั้นตอน วัฒนธรรมที่ยอมรับบรรทัดฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเอาบริษัทและบริษัทมหาชนเป็น ทรัพย์สินส่วนตัวหรือครอบครัว และการอิงความสัมพันธ์บุคคลที่สืบเนื่องกันมา (Carney and

¹² กลยุทธ์หมายถึงประเภทการกระทำที่มีวัตถุประสงค์และเหตุผล ซึ่งบุคคลหรือกิจการตอบสนองต่อสถานการณ์ความขัดแย้งหรือ การแข่งขัน(Smith, 2004,p.324)

¹³ การแยกฐานะบริษัทออกทรัพย์สินส่วนตัวและทรัพย์สินส่วนรวมนั้น ถือเป็นสาระสำคัญในกฎหมายบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาและ เยอรมนี ในขณะที่ระบบกฎหมายบริษัทของไทยนั้นไม่ให้ความสำคัญ ดังเห็นได้จากกรณีที่ถูกกฎหมายบริษัทของไทยแยก ความรับผิดชอบของบริษัทและบริษัทมหาชนออกจากผู้ถือหุ้นโดยเด็ดขาด โดยให้บริษัทมีความรับผิดชอบที่จำกัด(Limited liability) โดย ไม่พิจารณาแรงจูงใจประกอบ แต่ในกฎหมายของสหรัฐฯและเยอรมนี จะพิจารณาแรงจูงใจประกอบด้วย (Ribstein, 1991, p.95; Alting, 1995, p.249) ในกรณีของประเทศไทยแม้ยังไม่พบการศึกษาในแง่นี้ แต่เชื่อว่า ระบบกฎหมายไทยไม่เคยให้ ความคุ้มครองมากในระดับเดียวกันนี้ ส่วนตามตัวบทของกฎหมายบริษัทจำกัดจะคุ้มครองบุคคลที่สามก็ต่อเมื่อมีการจงใจ แสดงข้อความอันเป็นเท็จในเรื่องความรับผิดชอบเท่านั้น (สุรศักดิ์ และ สหอน, 2543)

Gedajlovic, 2001b) ประกอบค่านิยมทางวัฒนธรรมบางประการที่เกื้อหนุน¹⁴ สภาพธรรมภิบาลบริษัทของไทยมีแนวโน้มที่จะดำรงอยู่ในภาวะการดำรงต่ำกว่าจุดดุลยภาพ (Suboptimal equilibrium)¹⁵ เนื่องจากยังมีกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งรวมถึงจากเอาเปรียบผู้ถือหุ้นส่วนน้อยอย่างต่อเนื่องเป็นแรงจูงใจที่จะขัดขวางการเปลี่ยนแปลงเพื่อรักษาสถานภาพ (Milhaupt, 2001; Rajan and Zingales, 2001; Hellman and Kaufman, 2002) และใช้ฐานะและอำนาจเด็ดขาดในบริษัทมหาชนเพื่อเพิ่มและแสวงหาประโยชน์อื่นๆ ด้วยสาเหตุเช่นนี้ ทำให้กิจการมีปัญหาในเรื่อง การเปิดเผยข้อมูล การเอาเปรียบผู้ถือหุ้นส่วนน้อย ตลอดจนการขาดความรับผิดชอบ(Accountability) อันควร

การสังเคราะห์ทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทในที่นี้ เริ่มต้นด้วยการสร้างทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการ (Integrated Theory of the Firm)¹⁶ ขึ้น โดยอาศัยทฤษฎีกิจการหลากหลายที่มีผู้ค้นคิดมาก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของ Coase (1937) North (1990) ตลอดจน Rajan และ Zingales (1998) Sabel(1997) Schlicht (1998) และ Holmstrom(1999) แสดงให้เห็นว่ากิจการมีองค์ประกอบสามอย่างคือโครงสร้างเชิงชั้น (Hierarchy) ตลาดภายใน (Internal market) และวัฒนธรรมขององค์กร (Organizational Culture) กิจการที่จะเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนได้ หรือการมีธรรมาภิบาลเศรษฐกิจหรือธรรมาภิบาลบริษัทนั้น จำต้องมีความสมดุลขององค์ประกอบธรรมาภิบาลทั้งสามประการ คือขีดความสามารถเชิงอำนาจ (Authoritative capability) ซึ่งมาจากการผสมผสานการใช้และสร้างขีดความสามารถในการบริหารงานตามลักษณะเฉพาะของโครงสร้างเชิงชั้นของกิจการ การใช้อำนาจควบคุม (Control power) ในการคานอำนาจบริหาร ซึ่งเกิดจากกลไกตลาดภายในซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับตลาดภายนอก และฉันทามติเชิงวัฒนธรรม (Cultural consensus) ซึ่งประกอบด้วยค่านิยม ความไว้วางใจ บรรทัดฐาน ความรู้หลัก จริยธรรม ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับวัฒนธรรมสังคม โดยองค์ประกอบธรรมาภิบาลทั้งสามต้องผสมกัน

¹⁴ เช่น ค่านิยมทางวัฒนธรรมในการยอมรับอำนาจ (Power Distance) และค่านิยมเน้นกลุ่ม (Collectivism) มากกว่าความเป็นปัจเจกชน (Individualism) ของคนไทย จากผลงานการศึกษาเชิงประจักษ์ในกิจการของไทย เช่น ศิริวรรณ (2541) กรรณิการ์ (2543) สิริรัตน์ (2543) สุภาพร (2543) เป็นต้น

¹⁵ ตามแนวคิดเรื่องจุดสมดุลหลายระดับในสังคม (March and Olsen, 1995) ตามแนวคิดนี้จุดสมดุลในอุดมคติแบบพาเรโต้ (Pareto optimum) นั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีหรือยากที่จะเกิดขึ้น แต่ละสังคมอาจจะมีจุดสมดุลที่แตกต่างกันได้ ล้วนแต่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าจุดสมดุลในอุดมคติ

¹⁶ ในขณะที่ John Groenewegen และ Thomas McInnerney ได้สนับสนุนการศึกษากิจการแบบองค์รวม (Holistic approach) บทความนี้ได้นำเสนอทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการ (Integrated Theory of the Firm) โดยถือไม่มีความขัดแย้งกันในเชิงแนวทางความคิด เนื่องจากแนวทางแบบองค์รวมคือแนวทางในอุดมคติของแนวทางบูรณาการ แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางญาณวิทยาการศึกษาตามบทความนี้เพียงทำได้ดีที่สุดเพียงการบูรณาการแนวทฤษฎีทั้งหลายเท่านั้น ยังไม่อาจถือว่าเป็นแนวทางองค์รวมที่สมบูรณ์

อย่างสมดุล ซึ่งเรียกระบบดังกล่าวในที่นี่ว่า “แบบจำลองตรีมิติ”(Three-pronged model) ระบบดังกล่าวมีคุณสมบัติของการปรับปรุงแก้ไขตัวเองเพื่อรักษาความสมดุล ซึ่งนำไปสู่เสถียรภาพของกิจการ และการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียอย่างยั่งยืน

พร้อมกันนี้เพื่อทดสอบความน่าเชื่อถือของกรอบทฤษฎีตรีมิติ(3Cs)ที่สร้างขึ้น การศึกษาครั้งนี้ได้เลือกทดสอบ Robustness กับระบบธรรมาภิบาลบริษัทของบริษัทมหาชน ซึ่งจดทะเบียนเป็นสมาชิกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเทียบกับบริษัทมหาชนของประเทศสหรัฐฯและเยอรมนี ซึ่งทั้งสองสังคมได้ชื่อว่า เป็นต้นแบบของระบบธรรมาภิบาลบริษัทของโลก แม้จะดำรงลักษณะที่แตกต่างกันในหลายประเด็น รูปแบบธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศทั้งสองมักถูกนำมาเปรียบเทียบบ่อยครั้งในวงการวิชาการ¹⁷ โดยที่แต่ละประเทศล้วนมีข้อแตกต่างกันในเรื่องพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทำให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบ ในขณะที่ต่างล้วนเป็นผู้นำของกลุ่มประเทศในระบบเศรษฐกิจและของภาคพื้นทวีปของตัวเอง ส่วนประเทศไทยนั้นก็มีคุณสมบัติเหมาะสมของการเป็นตัวอย่างของภาคพื้นเอเชีย เพราะเคยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ในปีพ.ศ.2541 จึงเป็นตัวแทนที่เหมาะสมของประเทศกำลังพัฒนา ผลการทดสอบแสดงให้เห็นความสมดุลขององค์ประกอบระบบธรรมาภิบาลบริษัทของบริษัทสหรัฐฯ และเยอรมนี และความไม่สมดุลในกรณีของประเทศไทย ยืนยันความน่าเชื่อถือกรอบทฤษฎีตรีมิติที่นำเสนอในการอธิบายปรากฏการณ์ของสังคม

การศึกษาในบทความนี้มีทั้งหมด 7 หัวข้อ เรียงตามลำดับดังนี้ หัวข้อ 2 เป็นการให้ความหมายของธรรมาภิบาลบริษัท และการแสดงเหตุผลของการใช้คำว่าธรรมาภิบาลบริษัท ซึ่งเป็นคำที่แตกต่างจากที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยใช้ หัวข้อ 3 เป็นการแสดงรายละเอียดของทฤษฎีกิจการในสามสาขาวิชาคือเศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และสังคมวิทยา การแสดงหลักฐานความสัมพันธ์ของกรอบทฤษฎีกิจการของทั้งสามสาขาวิชา และกรอบทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการในท้ายที่สุด หัวข้อที่ 4 แสดงแนวคิดใหม่ด้วยการสร้างสรรแบบจำลองธรรมาภิบาลบริษัทตรีมิติ ซึ่งอาศัยรากฐานของกรอบทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการ ตลอดจนการแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในมิติของธรรมาภิบาลบริษัทและองค์ประกอบในมิติของกิจการในเชิงกฎหมาย หน้าที่งาน และเชิงสถาบัน ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างกรอบปฏิบัติและกรอบทฤษฎีที่เคยเป็นประเด็นที่สร้างความสับสนในวงการธรรมาภิบาลบริษัท และเป็นแนวคิดที่ยังไม่มีผู้ใดได้นำเสนอมาก่อน หัวข้อ 5 เป็นการใช้อกรอบทฤษฎีตรีมิติวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของ

¹⁷ อาทิเช่น Roe (1993), Kaplan (1995), Chantayan (2002), Bratton และ McCahery (2002), Baums และ Scott (2003), Baliga และ Polak (2004) เป็นต้น

บริษัทมหาชนของสหรัฐฯ เยอรมนี และประเทศไทยตามลำดับ หัวข้อที่ 6 เปรียบเทียบผลการทดสอบ ซึ่งยืนยันกรอบทฤษฎีตรีมิติ และหัวข้อที่ 7 เป็นการสรุปการศึกษา

2. ความหมายของธรรมาภิบาลบริษัท

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในเชิงเศรษฐศาสตร์นั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว (Smith, 1776; Hayek, 1945; Arrow and Debreu, 1954 in Williamson, 2005, p.1) ซึ่งมีความหมายว่า “วิทยาศาสตร์ ทฤษฎี หรือการศึกษาระเบียบและการจัดการที่เกิดผลที่ดี” (Fuller, 1954, p. 477 in Williamson, 2005, p.1) ส่วนแนวคิดและคำว่า “Corporate Governance” ถูกค้นคิดและนำเสนอครั้งแรกโดย Richard Eells¹⁸ ในปีค.ศ. 1962 แต่จนถึงบัดนี้ในพจนานุกรมของไทยยังคงไม่กำหนดศัพท์ของคำว่า “Corporate governance” ทำให้มีการใช้ศัพท์ที่หลากหลาย คำว่า “ธรรมาภิบาล” แปลจากคำอังกฤษที่ว่า “Governance” โดยบุคคลแรกที่เริ่มกล่าวถึงคำนี้ในประเทศไทยเชื่อว่าคือธีรยุทธ บุญมี (ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ 2545 คำนำ) ซึ่งใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ต่อมาราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติให้เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่ชื่อนี้ไม่เป็นที่ยอมรับเท่าคำว่า “ธรรมาภิบาลบริษัท” สำหรับองค์กรธุรกิจเอกชนและ “ธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรของรัฐ” ซึ่งมีความหมายโดยทั่วไปถึงวิถีทางในการบริหารองค์กร ส่วนความหมายที่ชัดเจนและยอมรับกันทั่วไปนั้นยังคงไม่ปรากฏ โดยมีบุคคลพยายามตีความหมายต่าง ๆ กัน ซึ่งเป็นเรื่องปกติสำหรับแนวความคิดที่ยังใหม่ ในหนังสือของ Sam Agere ที่แปลโดยคณาจารย์ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้แปลว่า “สภาวะของการพัฒนา และการบริหารกิจกรรมและนโยบายสาธารณะของชาติขั้นสูงสุด”

คณะทำงานเฉพาะกิจของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2544) ใช้คำว่า “การกำกับดูแลกิจการ” แทนคำว่า “ธรรมาภิบาลบริษัท” และได้ให้ความหมายที่รวมเอาส่วนประกอบและหลักการปฏิบัติไปด้วยว่าคือ “ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มคุณค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นประกอบ” สังเวียน อินทวิชัย¹⁹ (2545, น. 24) แสดงการสนับสนุนกับการใช้ชื่อนี้เพราะว่า “เข้าใจง่ายดี ... ให้ความหมายที่ชัดเจนและตรงที่สุด”

¹⁸ ศาสตราจารย์ที่ Columbia Business School อ้างใน Arsalidou และ Wang (2005), p.329

¹⁹ อดีตศาสตราจารย์ประจำ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ผู้ล่วงลับ ผู้ร่วมในคณะทำงานเฉพาะกิจของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2544) เพื่อยกร่างหลักการกำกับดูแลที่ดี

ส่วนคณะกรรมการบริษัทมหาชนที่สร้างขึ้นในปีพ.ศ. 2545 นั้น กลับใช้ความหมายที่ องค์การความร่วมมือเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, The OECD Principles of Corporate Governance, 1999) กำหนด โดยได้ให้ความหมาย “บรรษัทภิบาล” ว่าหมายถึง “ชุดของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารของบริษัท คณะกรรมการบริษัท ผู้ถือหุ้น และฝ่ายมีส่วนได้เสียอื่นๆ ความสัมพันธ์เหล่านี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดและใช้กฎระเบียบและสิ่งจูงใจ โครงสร้าง และการสอดส่องดูแลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่บริษัทกำหนด”

หากจะพิจารณาถึงความเหมาะสมหลายด้าน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาความหมายทั้งมิติด้านที่ลึกและกว้าง เมื่อต้องพิจารณาประเด็นร่วมกับระบบเศรษฐกิจในเชิงวิวัฒนาการและภาพรวม และการมีความหมายที่สอดคล้องกับระบบธรรมาภิบาลในภาครัฐ จะพบว่าคำว่า “ธรรมาภิบาลบริษัท” นั้น เป็นคำที่เหมาะสมมากกว่า แท้ที่จริง “ธรรมาภิบาลบริษัท” ไม่ได้เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ หากแต่มีรากฐานความคิดจากธรรมาภิบาลเศรษฐกิจ (economic governance) รูปแบบต่างๆ ที่ช่วยป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งของส่วนรวมอันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน นับแต่อดีตกาลจนถึงปัจจุบัน²⁰ จึงเป็นคำศัพท์ที่สะท้อนความสำคัญของแนวทางที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย โดยระบบธรรมาภิบาลทั้งหมดมีลักษณะร่วมประการสำคัญนั่นก็คือ “ความยุติธรรม” (Just) กับทุกฝ่าย ดังนั้นหากจะถือว่าธรรมาภิบาลบริษัทคือระบบธรรมาภิบาลเศรษฐกิจประเภทหนึ่งแล้ว การใช้ชื่อธรรมาภิบาลบริษัทก็น่าที่จะเหมาะสมที่สุด

ในขณะที่คำว่า “บรรษัทภิบาล” สะท้อนความเชื่อของการเอาตัวกิจการเป็นที่ตั้งและตัดขาดความเชื่อมโยงระหว่างธรรมาภิบาลเศรษฐกิจและฝ่ายที่มีส่วนได้เสียอื่นๆ ดังนั้นจึงมีลักษณะที่อิงกับแนวปรัชญาที่เน้นคุณค่าผู้ถือหุ้น (Shareholder value approach)²¹ และอิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ Neoclassic มากเกินไป ทำให้มีมิติการพิจารณาที่คับแคบ ในขณะที่ “การกำกับดูแลที่ดี” สะท้อนแนวคิดของการจัดการเป็นหลัก แต่ยังคงขาดความหมายในมิติที่ลึกและกว้าง นอกจากนั้นคำนี้ยังต้องการคำว่า “ดี” กำกับทุกครั้ง ทั้งที่ “Corporate governance” ได้ให้ความหมายที่สมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องมีคำคุณศัพท์ “Good” ประกอบ โดยคำว่า “Governance” หรือ ธรรมาภิบาลบริษัทนั้นได้รวมความหมาย “เป็นธรรม” ปรากฏชัดเจนและยังสื่อถึงความหมายรากศัพท์ของแหล่งกำเนิดแนวคิดนี้อยู่แล้ว ดังนั้น แม้คำว่า “บรรษัทภิบาล” และ “การกำกับดูแลที่ดี” ไม่อาจนับได้ว่ามีความหมายที่ผิด แต่ยังคงครอบคลุมถึงประเด็นรายละเอียดไม่เพียงพอ ดังจะได้ปรากฏให้เห็นต่อไป นอกจากนั้นยังอาจสร้างความสับสน เมื่อ

²⁰ โปรดดู Greif (1994; 2000), Ostrom (2000) และ Aoki (2001)

²¹ ปรัชญาการดำเนินกิจการ ซึ่งเชื่อว่าการมีวัตถุประสงค์หลักคือการเพิ่มมูลค่าหุ้นให้ราคาสูงสุด

ต้องใช้ร่วมในการบรรยายประกอบกับระบบธรรมาภิบาลภาครัฐหรือธรรมาภิบาลเศรษฐกิจอื่นๆ หรืออาจชักนำให้เข้าใจผิดว่ามีหลักการที่ต่างกัน ทั้งที่ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนอิงบนหลักพื้นฐานร่วมกัน ในที่นี้จึงขอใช้ศัพท์คำว่า “ธรรมาภิบาลบริษัท” สำหรับ “Corporate Governance”

Michael Jensen²² (2000,p.58) ให้ความหมายธรรมาภิบาลบริษัทว่าเป็น โครงสร้างการควบคุมระดับสูง ประกอบด้วยสิทธิในการตัดสินใจ ซึ่งมีคณะกรรมการบริษัทและผู้บริหารเป็นเจ้าของ แนวปฏิบัติในการเปลี่ยนแปลง ขนาดและความเป็นสมาชิกของคณะกรรมการ ผลตอบแทนและการถือหุ้นของผู้จัดการและคณะกรรมการ ส่วน Luigi Zingales²³ (1998) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลบริษัทว่าเป็นชุดข้อจำกัดที่ซับซ้อนเพื่อกำหนดการต้อรองที่เกิดขึ้นในภายหลังสำหรับการแบ่งปัน Quasi-rent ของกิจการ Eric Kaufer (1996) เห็นว่า ธรรมาภิบาลบริษัทเป็นปรากฏการณ์ที่มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นในกิจการที่มีการกำกับดูแลที่ดี เพื่อให้กิจการสามารถดำเนินบรรลุวัตถุประสงค์อย่างยั่งยืน ในเงื่อนไขแวดล้อมทางธุรกิจเฉพาะของแต่ละกิจการ โดยคำนึงถึงฝ่ายที่มีส่วนได้เสียทั้งหลาย แนวคิดของคณะกรรมการ Cadbury²⁴ (1992) เห็นว่าหัวใจของระบบธรรมาภิบาลบริษัทอยู่ที่ คณะกรรมการบริษัทต้องสร้างความเข้มแข็งสำหรับการแข่งขันภายใต้กรอบของการกำหนดความรับผิดชอบ (Accountability) ที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ Lazonick และ O'Sullivan (2000) ให้ความหมายธรรมาภิบาลบริษัทว่าหมายถึง สถาบันซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดสรรทรัพยากรของธุรกิจ เป็นระบบที่การตัดสินใจลงทุนในบริษัท ประเภทของการลงทุน และการแบ่งปันผลตอบแทนจากการลงทุน

บทความนี้เลือกคำจำกัดความของ Luigi Zingales มาปรับปรุง โดยเสนอว่า ธรรมาภิบาลบริษัทเป็นชุดข้อจำกัดทางวัฒนธรรมที่ซับซ้อน ซึ่งกำหนดการถ่วงดุลระหว่างขีดความสามารถเชิงอำนาจ และอำนาจการควบคุม ในเรื่องของการลงทุน การจัดสรรทรัพยากรและการแบ่งปัน Rent ของกิจการ

²² นักเศรษฐศาสตร์ Neoclassic และศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ Harvard University

²³ ศาสตราจารย์สาขาการเงิน University of Chicago Graduate School of Business

²⁴ คณะกรรมการของอังกฤษที่ทำหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของบริษัทมหาชน ซึ่งแนวคิดของคณะกรรมการชุดนี้มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงธรรมาภิบาลบริษัทมหาชนไปทั่วโลก หลักธรรมาภิบาลของ Cadbury ถูกอ้างอิงบ่อยครั้งในเอกสารวิชาการและการปฏิบัติวิชาชีพที่เกี่ยวข้องแม้ในปัจจุบัน อาทิเช่น Wei (2003, p.12), Solomon และ Solomon (2004, p.1), Mallin (2004, p.20), Wallace และ Zinkin (2005, p.36) เป็นต้น

3. ทฤษฎีกิจการ

แม้การศึกษาเรื่องกิจการจะดำเนินมายาวนานกว่ากึ่งศตวรรษ นับแต่ผลงานอันโด่งดังของ Ronald Coase²⁵ (1937) ซึ่งเสนอว่า ระบบเศรษฐกิจประกอบด้วยกิจการและตลาด เท่าที่ผ่าน มาจนถึงขณะนี้แม้จะมีการศึกษาพอสมควร แต่ทฤษฎีกิจการเท่าที่มียังคงขาดความสมบูรณ์²⁶ ซึ่งพลอยทำให้การศึกษารรมาภิบาลบริษัทที่ผ่านมาขาดรากฐานและความน่าเชื่อถือ ในระยะ ทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการทั้งหลายได้เริ่มหันกลับมาสนใจในเรื่องกิจการและรรมาภิบาล บริษัทมากขึ้น การศึกษาทฤษฎีกิจการนั้นเกิดขึ้นในหลายสาขาวิชา แต่ส่วนใหญ่เกิดในสาขา เศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ แม้กระนั้นก็ตาม เนื่องจากความหลากหลายแนวคิดที่เกิดขึ้น และ ยังขาดแกนความรู้ที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ความรู้ที่กระจัดกระจายทำให้การจำแนกประเภททฤษฎี กิจการนั้นมีได้หลายวิธี เช่น การแยกประเภทตามประเภทของญาณวิทยา กรอบของสาขาวิชา หรืออื่นๆ การประมวลความรู้ในทฤษฎีกิจการในเชิงองค์รวมหรือบูรณาการจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้าง ลำบาก โดยในที่นี้ผู้เขียนเลือกการจำแนกตามกรอบสาขาวิชา²⁷ ซึ่งพบว่าอย่างน้อยอาจทำได้ใน สามสาขาวิชาคือเศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์และสังคมวิทยา โดยในแต่ละสาขาวิชายังสามารถ แบ่งแยกกลุ่มทฤษฎีออกเป็นสองกลุ่มที่มีปัจจัยแตกต่างกัน จำนวนทฤษฎีกิจการที่มีมากทำให้ เป็นไปไม่ได้ที่จะรวบรวมและนำเสนอแนวคิดอย่างครบถ้วนในที่นี้ อีกทั้งมิใช่วัตถุประสงค์ของ บทความนี้ที่จะสำรวจสถานะความรู้ในเรื่องทฤษฎีกิจการอย่างรอบด้าน ดังนั้นจึงขอนำเสนอ เนื้อหาของทฤษฎีกิจการเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับการเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษารรมาภิบาล บริษัท

²⁵ ผู้เริ่มทฤษฎีแห่งกิจการ ซึ่งเขานำเสนอว่าในระบบเศรษฐกิจจะมีโครงสร้างเชิงชั้นดำรงอยู่ร่วมตลาด และเป็นผู้ได้รับรางวัล โนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในเรื่องนี้ (Coase, 1937)

²⁶ ในหลายทศวรรษที่ผ่านมาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ Neoclassic ได้ครอบงำแนวคิดเศรษฐศาสตร์อื่นๆจนหมดสิ้น และตามทฤษฎีนี้ ได้ถือเพียงว่ากิจการคือหน่วยการผลิตที่ไม่มีความแตกต่างกัน จึงไม่มีแรงจูงใจให้ศึกษามากนัก อีกทั้งทฤษฎีกิจการเป็นแนวคิดที่ เข้ากันไม่ได้กับเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในขณะนั้น (Coase, 1972, p.61) และการไม่สามารถทดสอบข้อสมมติฐานเชิงประจักษ์ ได้ (Ibid., p.56) ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมในขณะนั้น ต้องจำกัดอยู่ในแนวทางการศึกษาของ Deduction ด้วยสาเหตุเหล่านี้ ทำให้ แนวคิดในเรื่องทฤษฎีกิจการหยุดชะงัก แทบไม่มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด (Ibid., p. 55)

²⁷ โดยพบว่ามิใช่อคติในแง่ที่ว่า แนวคิดแต่ละแนวคิดมักผ่านการประเมินและทบทวนคุณภาพระหว่างนักวิชาการในสาขาวิชาการ เดียวกัน นอกจากนั้นยังมีการรวบรวมและจำแนกประเภทในระดับเบื้องต้นไว้บ้างแล้ว ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางสำหรับการจำแนก ประเภทต่อไปได้สะดวกกว่า

3.1 ทฤษฎีกิจการในเชิงเศรษฐศาสตร์

จากแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีกิจการเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ปรากฏ Nicolai Foss (1999a) แยกแนวคิดทฤษฎีกิจการออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือกลุ่มที่อิงเศรษฐศาสตร์องค์กรสมัยใหม่ ซึ่งเน้นประสิทธิภาพ และกลุ่มที่อิงแนวคิดเรื่องขีดความสามารถ และความรู้

กลุ่มที่เน้นประสิทธิภาพประกอบด้วยทฤษฎีตัวแทน (Jensen and Meckling, 1976) ทฤษฎีกิจการที่อิงทรัพย์สิน (Demsetz, 1967) ทฤษฎีตามกรอบของเศรษฐศาสตร์ค่าธุรกรรม (Williamson, 1975; 1985) แนวทฤษฎีที่ถือว่าแรงงานเป็นสิ่งที่ตกลงซื้อขายได้เช่นเดียวกับทรัพย์สิน (Grossman and Hart, 1986) ตลอดจนแนวคิดที่ว่า การว่าจ้างซึ่งนำไปสู่อำนาจ²⁸เหนือพนักงานแทนการซื้อจากภายนอกกิจการ (Hart and More, 1990)

กลุ่มที่สองซึ่งอิงเรื่องขีดความสามารถและความรู้ประกอบด้วยแนวคิดหลักคือทฤษฎีคณะผู้ผลิต (Alchian and Demsetz, 1972) ซึ่งถือว่ากิจการประกอบด้วยคณะบุคคล แนวคิดที่ว่ากิจการคือการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ของขีดความสามารถประเภทต่างๆ ภายในและระหว่างองค์กร (Richardson, 1972) แนวคิดที่ว่า กิจการประกอบด้วย Routines จำนวนมากประกอบกัน (Nelson and Winter, 1982) แนวคิดที่ว่า กลยุทธ์ธุรกิจคือหัวใจของกิจการ (Rumelt, 1984 in Foss, 1999a, p. 725) ตลอดจนแนวคิดกิจการว่า เกิดจากการผสมผสานของทรัพยากรหลายๆ ประการ ซึ่งรวมทั้งทรัพย์สิน ทรัพยากรมนุษย์และแนวปฏิบัติประกอบกันเป็น Dynamic capability (Teece, Pisano and Shuen, 2000) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทฤษฎีความรู้โดยมี Penrose (1959, pp. 52-3) เป็นผู้บุกเบิก โดยชี้ว่าการเติบโตของกิจการเกิดจากความได้เปรียบเฉพาะตัวที่มาจากการสะสมองค์ความรู้ภายใน แนวทฤษฎีที่ว่าองค์ความรู้ และ Mode of information flow²⁹ คือสิ่งที่กำหนดพฤติกรรม (Zahra and George, 2002); Aoki, 2001, p.95-128) และรูปแบบการประสานความรู้ในกิจกรรมกำหนดโครงสร้างกิจการ (Grandori, 2000, p.5; 2001, pp.389-390) โดยการเรียนรู้ของกิจการจะแปรตามปัจจัยสองประการคือความจำกัดของทรัพยากร และความไม่แน่นอนด้านกลยุทธ์ (Laursen and Mahnke (2001, pp.3-4)

Foss (1999a, p.744) เห็นว่า การประสานแนวคิดของทั้งสองกลุ่มเป็นหนทางที่จะให้คำตอบในเรื่องของทฤษฎีกิจการมากขึ้น โดยนักวิชาการที่เริ่มประสานแนวคิดทั้งสองกลุ่มเข้าด้วยกันคือ Rajan และ Zingales (1998) โดยอาศัยผลงานหลายชิ้นก่อนหน้านี้ จากความรู้ที่ว่า

²⁸ อำนาจในที่นี้หมายถึงศักยภาพของการกระทำที่บุคคลหนึ่งมีต่ออีกบุคคลหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ความคิด ทศนคติ เป้าหมาย ความต้องการ และ/หรือค่านิยม โปรดดูรายละเอียดได้ใน Peiro และ Melia (2003), p. 15

²⁹ รูปแบบการส่ง เก็บ สะสมข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นแหล่งสะสมความรู้ โปรดดูรายละเอียดใน Aoki (2001)

แรงจูงใจสำคัญภายในกิจการอยู่ในเรื่องการแบ่งปัน Rent ที่เกิดจาก Firm specificity ที่มาพร้อมกับโครงสร้างเชิงชั้น Vertical (Klein, Crawford and Alchian, 1978) โดยการให้สิ่งจูงใจนั้นไม่จำเป็นต้องให้สิ่งจูงใจระดับสูง³⁰ ตลอด กิจการอาจให้สิ่งจูงใจระดับต่ำ³¹ แก่พนักงานแม้ในกรณีที่งานมีความหลากหลายและซับซ้อน (Holmstrom, 1991) ส่วนปัญหา Cost of Holdups³² ที่กิจการต้องเผชิญหลังจากพนักงานมี Skill specificity³³ นั้น กิจการสามารถแก้ไขด้วยการให้ความหวังของการแบ่งปัน Rent ให้แก่พนักงาน (Masten, Meehan, and Snyder, 1991) ดังนั้นประเด็นสำคัญของกิจการจึงควรอยู่ที่อำนาจการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากร (Aghion and Tirole, 1997) โดยผู้บริหารไม่ต้องกังวลล่วงหน้าในเรื่องความสมบูรณ์ของสัญญาเชิงสัมพันธ์ หากยังคงมีอำนาจสั่งการมากพอที่จะเลิกสัญญาหรือทำสัญญาใหม่ (Gifford, 1999) ดังนั้น Rajan และ Zingales (1998; 2000a) จึงสรุปให้เห็นทฤษฎีแห่งกิจการที่อาศัยการรักษาความสมดุลของอำนาจการเข้าถึง³⁴ และอำนาจการควบคุมทรัพยากรสำคัญยิ่งของกิจการที่เรียกว่า Firm specificity³⁵ แม้ไม่อาจทำสัญญาที่ระบุรายละเอียดของอำนาจควบคุมและการเข้าถึงทรัพยากรนั้นล่วงหน้าได้ แต่การควบคุมเพื่อรักษาความสมดุลไม่เพียงสำคัญในแง่ภูมิภายในกิจการเท่านั้น ยังมีความสำคัญในแง่ภูมิของปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายภายนอกกิจการด้วย โดยองค์กรที่มีระบบ Bureaucracy³⁶ นั้นจำเป็นต้องมีกลไกบางอย่างทำหน้าที่ป้องกันการฉวยโอกาสของพนักงานต่อบุคคลภายนอกโดยเฉพาะลูกค้า ซึ่งชี้ให้เห็นความจำเป็นการควบคุมปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายที่อยู่ภายนอกกิจการ (Demski et al, 1999) แนวคิดกิจการทั้งหลายนี้สามารถเพิ่มพลังในการอธิบายได้ครอบคลุมมากขึ้น แต่ก็ยังคงไม่สามารถอธิบายความหลากหลายของกิจการและรูปแบบพฤติกรรมของกิจการต่างสังคมได้

³⁰ หมายถึงการให้ผลตอบแทนในรูปแบบที่สัมพันธ์กับผลงานในรายละเอียดเป็นรายประเด็นตามกลไกของตลาด

³¹ หมายถึงการให้ผลตอบแทนแบบแน่นอนตายตัว ที่ไม่สัมพันธ์กับรายละเอียดของผลงานเป็นรายประเด็น

³² Cost of Hold-up ในทางเศรษฐศาสตร์มีหลายความหมาย แต่ในที่นี้หมายถึงต้นทุนหรือความเสียหายจากการแยกพนักงานออกจากหน้าที่งาน ซึ่งต้องอาศัยทักษะเฉพาะ หรือความเสียหายที่ไม่สามารถให้พนักงานใช้ทักษะที่เรียนรู้จากหน้าที่งานในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่กิจการอย่างเต็มที่

³³ หมายถึงทรัพยากรเฉพาะของกิจการ ซึ่งรวมถึงสิ่งที่มีตัวตนและไม่ตัวตน เช่นทักษะเฉพาะของกิจการ บัญชีรายชื่อลูกค้า หรือทรัพย์สินพิเศษที่ทำให้กิจการมีขีดความสามารถพิเศษแตกต่างจากคู่แข่ง

³⁴ การเข้าถึงหมายถึง ความสามารถที่จะใช้ประโยชน์ หรือใช้ร่วมในงาน (Rajan and Zingales, 1998, p.389)

³⁵ ตามตัวอย่าง Rajan และ Zingales (1998) แสดงให้เห็นคือความสมดุลของอำนาจการเข้าใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเฉพาะ และอำนาจควบคุมการเข้าใช้จากความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

³⁶ ระบบที่มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน มักใช้ในความหมายประกอบโครงสร้างเชิงชั้น

3.2 ทฤษฎีกิจการในเชิงสังคมวิทยา

เนื่องแต่ละสังคมจะมีระบบการให้เหตุผลที่แตกต่างกัน แนวคิดที่เป็นผลผลิตของสังคมว่ามีสภาพเป็นเพียง Second degree constructions เท่านั้น (Bourdieu 1990, p. 125) ระบบการให้เหตุผลที่ต่างกันนี้เป็นรากฐานสำคัญของการเกิดระบบธุรกิจแห่งชาติที่แตกต่างกันของแต่ละสังคม (Whitley, 1999) โดยมีสังคมเป็นผู้กำหนดบทบาทของสถาบันต่างๆ ซึ่งรวมถึงกิจการและบริษัทมหาชน โดยบทบาทของกิจการอาจมีจุดกำเนิดเพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมในลักษณะที่เป็น Natural will (Tonnies, 1957) หรือจิตสำนึกร่วม (Spontaneous order)(Hayek, 1973) ของสังคม โดยนัยนี้กิจการและบริษัทมหาชนจะมีฐานะเป็นสถาบันเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม อย่างเช่นได้เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่นและประเทศในยุโรปตะวันตกบางประเทศ และในขณะเดียวกันก็อาจเป็นไปได้ว่าในสังคมอื่น เคยมีบุคคลบางกลุ่มของสังคมเป็นผู้กำหนดบทบาทของกิจการและบริษัทมหาชนอย่างเฉพาะเจาะจงในลักษณะที่เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองความต้องการบางอย่าง ซึ่งรวมถึงการแสวงหากำไรสูงสุด ในแง่นี้กิจการและบริษัทมหาชนในสังคมนั้นจึงมีสภาพเป็น Rational will (Tonnies, 1957) หรือ Organized order (Hayek, 1973) ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและต่อมาได้พัฒนาในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดในที่นี้สอดคล้องแนวคิดของ Ioannides (2003a, p.154) ที่เห็นว่ากิจการจะมีทั้ง Spontaneous และ Organized order จากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของสังคมสำหรับการให้กำเนิดบริษัทมหาชน ได้ส่งผลก่อตัวเป็นจิตสำนึกร่วมของสังคมในปัจจุบัน ผลการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์อีกหลายท่านในเรื่ององค์ประกอบของสังคมที่เสริมกัน (Hall and Soskice, 2001; Heinrich, 2002; Doidge et al, 2004) ล้วนแต่สนับสนุนแนวคิดในเรื่องระบบธุรกิจแห่งชาติ

ในทำนองเดียวกันรากฐานการเมือง ตลอดจนวัฒนธรรมความโปร่งใสและการตรวจสอบโดยสื่อ (Dyck and Zingales, 2004) และทุนทางสังคม (Guiso et al, 2003) ล้วนชี้ให้เห็นอิทธิพลของสถาบันทางสังคมต่อวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ และหลักฐานที่ผู้ถือหุ้นรายเล็กเข้าร่วมถือหุ้นก่อนกำเนิดบริษัทมหาชนในอังกฤษในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ต่อเนื่องถึงต้นศตวรรษที่ 20 เพราะเชื่อในกลไกการคุ้มครองผู้ถือหุ้นที่ไม่เป็นทางการ (Franks et. al, 2003 in Beck and Levine, 2003, p.20) ทั้งที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองอย่างเป็นทางการจนกระทั่งในปี ค.ศ.1948 (Ibid, p.30) สิ่งที่เกิดขึ้นในอังกฤษคล้ายคลึงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 แรงกดดันความต้องการเงินทุนนำไปสู่การปรับปรุงรูปแบบบรรษัทภิบาลบริษัทเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในหมู่นักลงทุน และการเอาเปรียบก็ไม่ใช่ยอมรับอีกต่อไป (Coffee, 2000, p. 26, 30) จากการศึกษาเปรียบเทียบมูลค่าหุ้นในช่วงเวลาดังกล่าวพบ พบว่าความไว้วางใจในกรรมการบริษัททำให้มูลค่าหุ้นมีความแตกต่างถึงร้อยละ 30 ในขณะนั้น (Ibid., 31) และเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจมากยิ่งขึ้นตลาดหลักทรัพย์ New York ถึงกับกำหนดกฎระเบียบใน

เรื่องการเปิดเผยข้อมูล เพื่อใช้บังคับบริษัทสมาชิก ในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายบังคับในต้นศตวรรษที่ 20 (Ibid., p. 42) โดยขณะที่นักการเมืองแทบไม่มีบทบาทสนับสนุนในเรื่องนี้แต่อย่างใด (Ibid., p.51) เหตุการณ์ลักษณะคล้ายคลึงกันในต่างประเทศ ย่อมสะท้อนให้เห็นกลไกทางสังคมที่เข้ามาเกื้อหนุนธุรกรรมทางการเงิน กำหนดวิถีทางเศรษฐกิจ และการก่อกำเนิด ตลอดจนการดำเนินงานของบริษัทมหาชนในที่สุด

ในทำนองเดียวกัน Jeffrey Smith ใช้ A Theory of Communicative Action ของ Habermas (1987) ช่วยชี้ให้เห็นว่าบริษัทจำเป็นต้องปฏิบัติตามค่านิยมของสังคม เนื่องจากสังคมประกอบด้วยฐานสองมิติคือมิติของการใช้เหตุผลและโครงสร้างเชิงชั้น และมิติที่เป็น Lifeworld³⁷ โดยมีประชาชนเป็นสมาชิกของสถาบัน ที่มีบทบาทในการกำหนดความหมาย ความเข้าใจและค่านิยม (Smith, 2004, p. 329) แนวคิดของ Smith และ Habermas นั้นมีส่วนคล้าย Tonnies และ Hayek แต่มีนัยความหมายบ่งบอกก็คือค่านิยมของสังคมเป็นสิ่งที่ลื่นไหลและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น บริษัทที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดโดยมิคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียย่อมนำไปสู่ปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงในค่านิยม จนกลายเป็นกระแสดันต่อบริษัทในที่สุด

3.3 ทฤษฎีกิจการในเชิงนิติศาสตร์

แนวคิดในเรื่อง Corporate personality ได้สะท้อนให้เห็นแนวทฤษฎีในแง่มุมมองของนิติศาสตร์ บริษัทนั้นมีรากฐานทางปรัชญาที่แตกต่างกันไปแล้วแต่สังคม (Iwai, 1999; Wei, 2003, pp.40-1) โดยแยกเป็นสองมิติหลัก อันได้แก่มิติที่เป็นสิ่งของและมิติที่เป็นบุคคล จากมิติทั้งสองนำไปสู่นิติปรัชญาของบริษัทสองประการคือบริษัทเชิงนามธรรม (Corporate nominalism) และบริษัทเชิงสัจจะ (Corporate realism) โดยในนัยแรกนั้นจะเชื่อมโยงกับแนวคิดการใช้บริษัทเป็นเพียงเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ ซึ่งเกิดขึ้นในสังคมประเทศที่เน้นระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เช่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐฯ เป็นต้น ในขณะที่นัยหลังนั้นจะเชื่อมโยงกับแนวคิดการมองบริษัทเป็นสถาบันของส่วนรวม ซึ่งมักเกิดขึ้นในสังคมยุโรปตะวันตกซึ่งมีระบบเศรษฐกิจที่อิงระบบธนาคาร (Ibid.) การศึกษาของ Beck และ Levine (2003, pp. 16-17) ชี้ให้เห็นว่า ประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะว่าประเทศเหล่านี้มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ ที่รัฐมีอำนาจเหนือสิทธิทรัพย์สินของเอกชนมาก่อน ในขณะที่ประเทศ สหราชอาณาจักรและสหรัฐฯ ซึ่งมีรากฐานประวัติศาสตร์ที่ให้สิทธิทรัพย์สินเอกชนเหนืออำนาจรัฐ

³⁷ เรื่องทางโลก ซึ่งเต็มไปด้วยอารมณ์และความรู้สึกที่อยู่นอกเหนือระบบเหตุผล

เป็นปัจจัยชักนำให้เกิดระบบกฎหมายจารีตประเพณี รากฐานทางประวัติศาสตร์เหล่านี้ได้ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบกฎหมายของแต่ละสังคม

รูปแบบความหมายของบริษัทที่สังคมกำหนดเป็น “ทรัพย์สินส่วนรวม” หรือ “ทรัพย์สินร่วม”³⁸ จะเชื่อมโยงแนวคิดของการถือบริษัทเป็นสถาบันที่ดำรงอยู่เพื่อตัวเอง ซึ่งมักเกิดขึ้นในสังคมประเทศที่อิงระบบความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เช่น ญี่ปุ่นและประเทศในยุโรปตะวันตกบางประเทศ ประเทศไทยได้เริ่มรับรูปแบบบริษัทจากต่างชาติมาโดยไม่มีรากฐานความเชื่อของการเป็นทรัพย์สินร่วมหรือส่วนรวม ทำให้คนไทยถือว่าบริษัทเป็นเช่น “ทรัพย์สินส่วนตัว” ไม่ต่างจากกิจการส่วนตัวหรือครอบครัว สิ่งที่เกี่ยวข้องเป็นผลพวงของปรัชญาบริษัทก็คือลักษณะของความรับผิดชอบ ในสังคมที่ถือว่าบริษัทเป็นทรัพย์สินร่วมหรือบริษัทมีสภาพเป็นรูปธรรม (Realist entity) ของสังคมนั้นระบบความรับผิดชอบ (Vicarious liability) จะตกอยู่ที่บริษัท กล่าวคือบริษัทจะรับผิดชอบกรรมการและผู้บริหาร³⁹ ส่วนในสังคมที่ถือว่าบริษัทเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความมั่งคั่งหรือเป็นเพียง นามธรรม (Fictional entity) นั้น ระบบการรับผิดชอบจะตกอยู่ที่ตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ตัวแทน (Covin, 1995, p.1) ซึ่งหมายถึงผู้บริหารและกรรมการของบริษัทมหาชน

3.4 ความเชื่อมโยงของทฤษฎีกิจการระหว่างสาขาวิชา

ทฤษฎีกิจการของแต่ละสาขาวิชาข้างต้น ถูกค้นคิดเพื่อตอบคำถามตามลักษณะญาณวิทยาของสาขานั้นๆ อย่างไรก็ตามแม้จะมีความขัดแย้งในแนวทางการศึกษา แต่โดยเนื้อหาแล้วพบว่าทฤษฎีกิจการในสาขาวิชาทั้งสาม กลับมีความเชื่อมโยงและการเสริมซึ่งกันและกัน เพิ่มพลังการอธิบายปรากฏการณ์ของกิจการและบริษัท แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการประสานทฤษฎีกิจการในต่างสาขาวิชาเข้าด้วยกัน

จากแนวทฤษฎีกิจการทั้งในสามสาขาวิชาแสดงความสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ดังกล่าว รูปสามเหลี่ยมสองรูปเป็นตัวแทนของกิจการในบริบทของสองประเทศคือสหรัฐฯ(A)และเยอรมนี(G) มุมของสามเหลี่ยมคือกลุ่มของทฤษฎีกิจการ

³⁸ ทรัพย์สินร่วมมาจากคำว่า ‘Collective property’ ใช้ตามคำว่า ‘Collective Capitalism’ โดย Adolf A. Berle (Berle and Mean, 1968, p.xx) ส่วนคำว่า ‘ทรัพย์สินส่วนรวม’ มาจากคำว่า ‘Communal property’ ทั้งสองมีความหมายใกล้เคียงกัน และมีการใช้แทนกันบ่อยครั้งในทางวิชาการ แต่ในความหมายที่ลึกซึ้งทรัพย์สินร่วมบ่งบอกความหมายที่ว่าทรัพย์สินนั้นยังสามารถแบ่งแยกได้เนื่องจากเป็นทรัพย์สินของปัจเจกชนที่นำมารวมกันเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง เช่น การแสวงหากำไรในบริษัทมหาชนของสหรัฐฯ แต่ทรัพย์สินส่วนรวมนั้นไม่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ค่านิยมทางสังคมนิยม หรือมีค่าธุรกรรมที่สูงเกินไปในการพยายามแบ่งแยก ตัวอย่างเช่นบริษัทมหาชนในเยอรมนี ซึ่งผู้ถือหุ้นทั้งหมดไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของบริษัทในที่นี้เพื่อลดความสับสนในที่นี้ให้ถือว่าคำทั้งสองมีความหมายเช่นเดียวกัน เว้นแต่จะยกเป็นประเด็นการพิจารณาโดยเฉพาะในเรื่องดังกล่าว

³⁹ เว้นแต่เป็นการทำเกินอำนาจหรือทุจริตหรือส่อไปในทางฉ้อฉล

สะท้อนบริบทสังคมของประเทศนั้นๆ ตามภาพดังกล่าว สังคมสหรัฐจะมีความเชื่อว่า กิจกรรมคือทรัพย์สินสำหรับการใช้ประโยชน์ จึงมีความสนใจในเรื่องประสิทธิภาพและผลตอบแทนระยะสั้นในมิติของเศรษฐศาสตร์ เป็นเครื่องมือแสวงหาความมั่งคั่งของปัจเจกชนในมิติของสังคมวิทยา และมีสภาพเป็นนามธรรม (Fictional entity) ในมิติของกฎหมาย ส่วนสังคมเยอรมันจะถือว่า กิจกรรมคือกลุ่มบุคคล ซึ่งควรเน้นขีดความสามารถและผลตอบแทนระยะยาวในมิติของเศรษฐศาสตร์ มีวัตถุประสงค์ที่กว้างกว่าเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมในมิติของสังคมวิทยา และมีสภาพเป็นสัจจะธรรม (Realist entity) ในมิติของกฎหมาย

งานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ผ่านมาล้วนสนับสนุนความเชื่อมโยงระหว่างมิติทางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมายอย่างชัดเจน กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกฎเกณฑ์ทางสังคม ซึ่งดำรงอยู่อย่างไม่เป็นทางการ ตัวอย่างเช่น บรรทัดฐานสังคมในเรื่องธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศสหรัฐนั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อสังคมได้รับความรู้ใหม่ ซึ่งบรรทัดฐานเหล่านี้มีผลในการตัดสินใจที่ดีความในเนื้อหาของผู้บริหารและกรรมการบริษัท มหาชน (Eisenberg, 1999) และมีเหตุการณ์หลายๆอย่าง ที่สนับสนุนความเชื่อที่ว่า กฎหมายและกฎระเบียบของทางการ ไม่อาจบังคับให้เกิดผลได้เต็มที่หากขัดต่อกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการของสังคม เช่น ประเพณี ค่านิยมและบรรทัดฐาน (Winiecki, 2000) เหตุการณ์ตัวอย่างล่าสุดคือ การเปลี่ยนแปลงระบบสังคมและเศรษฐกิจของยุโรปตะวันออกหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ระบบตลาดนั้นจำเป็นต้องมีสถาบันทางสังคม การเมืองและกฎหมายที่เหมาะสมรองรับ อาทิเช่น ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญที่ปกป้องสิทธิของปัจเจกชน และการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน (Caldwell, 1997, p, 1871 in Zafirovski, 2000b, p.13) ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมในระบบตลาดนั้นไม่สามารถดำรงอยู่ได้ตามลำพัง หากแต่ต้องอาศัยทางสังคม การเมืองและกฎหมายที่เหมาะสม

3.5 ทฤษฎีกิจการในเชิงระบบเศรษฐกิจย่อยส่วน

นอกเหนือจากการศึกษากิจการในเชิงทฤษฎี ซึ่ง Nicolai Foss ได้แยกประเภทไปแล้วนั้น นักเศรษฐศาสตร์องค์กรสมัยใหม่ ยังมีการศึกษากิจการในแง่มุมอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องตลาดภายในและโครงสร้างองค์กร⁴⁰ การศึกษาในเรื่องนี้มีมาอย่างต่อเนื่องและไม่ได้หยุดชะงักไป

⁴⁰ การศึกษาในแนวทางนี้อาจถือเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษากิจการในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ที่เน้นแง่มุมของประสิทธิภาพตามกลุ่มย่อยของหัวข้อ 3.1 ได้เช่นกัน แต่การศึกษาในแนวทางนี้มีลักษณะเด่นเฉพาะตัวคือเป็นการศึกษาเปรียบเทียบ หรือเป็นการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของระบบภายในและระบบเศรษฐกิจของสังคม ดังนั้นเพื่อเน้นความแตกต่างของการศึกษาในแนวทางนี้ จึงขอแยกออกเป็นหัวข้อเฉพาะ

เช่นเดียวกับทฤษฎีกิจการ เนื่องจากมีส่วนสอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ Neoclassic และอาจทำการศึกษาในเชิงประจักษ์ได้

จากข้อความที่ถูกอ้างอิงอย่างกว้างขวางว่า “แต่เดิมนั้น ยังคงมีเพียงตลาด”⁴¹ (Williamson, 1975, p. 20) Ioannides (2003b, p. 544) ใช้ประโยคนี้นี้สะท้อนความหมายที่ว่าองค์กรทางเศรษฐกิจทุกรูปแบบ ซึ่งรวมทั้งกิจการธุรกิจนั้นล้วนมีวิวัฒนาการมาจากตลาด ยิ่งเมื่อ Holmstrom (1999) ออกมาเริ่มเรียกระบบการดำเนินธุรกิจของกิจการว่าเป็น “ระบบเศรษฐกิจย่อยส่วน” ข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบงานภายในกิจการมีธุรกรรมบางอย่างที่คล้ายคลึงกับระบบเศรษฐกิจของสังคม เริ่มเป็นที่สังเกตและน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นของระบบแรงจูงใจของพนักงาน (Hermalin, 1994; Holmstrom, 1999; Aggarwal and Samwick, 2003) กลไกตลาดทุนภายใน (Internal capital market) ซึ่งไม่จำเป็นว่าต้องมีประสิทธิภาพด้อยกว่าตลาดทุนภายนอก (Williamson, 1975; 1981; Gertner et al, 1994; Stein, 1997) ตลาดแรงงานภายใน (Rosen, 1991; Baker et al, 1994; Baker and Holmstrom, 1995) ซึ่งแม้มีลักษณะแตกต่างจากตลาดภายนอก แต่ก็ปรับตัวตามอิทธิพลจากตลาดภายนอก ตลาดสินค้าสำเร็จรูปที่เกิดขึ้นระหว่าง Profit Centers ของกิจการ (Williamson, 1975) ความสามารถแลกเปลี่ยนและเปลี่ยนแปลงการผสมผสานทรัพยากรภายในและภายนอกกิจการทำให้กิจการสามารถปรับตัวและสร้างสินค้าและบริการที่มีคุณค่า (Moran and Ghoshal, 1999) ความคล้ายคลึงกันในเรื่องลักษณะความล้มเหลวระหว่างตลาดภายในและระบบเศรษฐกิจ (Vining, 2003) จำนวนแผนกในกิจการทำให้เกิดการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรคล้ายตลาดและการจัดองค์กรในรูป M-Form⁴² ช่วยลดปัญหา Free riding⁴³ (Marino and Zabochnik, 2004) ขอบเขตของกิจการจะขึ้นกับปฏิสัมพันธ์ทางตรงและทางอ้อมกับองค์กรภายนอกเพื่อสร้างขีดความสามารถ (Araujo et. al, 2003) ซึ่งเท่ากับว่ากิจการรับอิทธิพลภายนอกจากระบบเศรษฐกิจภายนอกตลอดเวลา ผลการศึกษาเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า กิจการล้วนมีองค์ประกอบหลักทั้งสามของระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นตลาด โครงสร้างเชิงชั้น ตลอดจนวัฒนธรรมสังคมอยู่ภายใน แม้อาจพบความแตกต่างของคุณสมบัติในส่วนที่เป็นรายละเอียดบางประการก็ตาม

3.6 ทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการ

⁴¹ เป็นประโยคที่มีสำนวนเลียนแบบประโยคขึ้นต้นของคัมภีร์ Bible

⁴² เป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่มีหลาย Divisions แข่งขันกัน โดยแต่ละ Division จะมีผู้บริหารแยกขาดจากกัน ซึ่งแตกต่างจาก U-Form ซึ่งจะไม่มีการแข่งขันกันและมีคนละผู้บริหารชุดเดียว โปรดดูรายละเอียดใน Tirole (1988, p.48)

⁴³ ปัญหาที่การได้ผลตอบแทนโดยไม่ต้องทำงาน มักเกิดจากการไม่สามารถวัดผลงานแบบแยกเป็นรายบุคคลได้

หลังจากที่นักวิชาการเริ่มยอมรับในข้อจำกัดของเศรษฐศาสตร์ Neoclassic และแนวทางการศึกษาที่อิงสาขาวิชาใดวิชาหนึ่งในมิติเดียว ทำให้เกิดแรงสนับสนุนมากขึ้นในการใช้แนวทางที่เป็นองค์รวม (Groenewegen, 2004, p. 358; McInerney, 2004, p.190) มากขึ้น การศึกษานี้ตั้งบนความเชื่อที่ว่า การศึกษาที่อาจถือว่าเป็นการศึกษาเชิงบูรณาการหรือแบบองค์รวมนั้นต้องสามารถแสดงหลักฐานสะท้อนความเชื่อมโยงของคุณสมบัติของหน่วยการศึกษาในแต่ละสาขาได้อย่างพอเพียง หัวข้อ 3.4 และ 3.5 ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นหลักฐานมากพอ ถึงความเชื่อมโยงของคุณสมบัติของกิจการในสามสาขาวิชาคือเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยาและนิติศาสตร์ ส่วนในหัวข้อนี้จะแสดงให้เห็นการสังเคราะห์ทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการจากสาขาวิชาทั้งสาม

มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่เห็นพ้องต้องกันว่า รูปแบบองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนมีโครงสร้างสามประการที่เหมือนกันอยู่ภายใน นั่นคือ*โครงสร้างเชิงชั้น ตลาด และ Constitution* ในจำนวนนี้มี Sabel⁴⁴ (1997, pp.154-163) เป็นหนึ่งในผู้ที่สนับสนุน โดยเขาเห็นว่า โครงสร้างเชิงชั้นหมายถึงรูปแบบการจัดตั้งที่มีผู้ได้บังคับบัญชาหลายคน และผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ตลาดหมายถึงปัจเจกชนที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง และ Constitution จะประกอบด้วย Constituent units⁴⁵ และ Superintendent⁴⁶ หน่วยย่อยในภาคเอกชนอาจหมายถึงพนักงานหรือแผนกต่างๆในองค์กร หน่วยย่อยในภาครัฐก็คือประชาชน Constitution คือ Trust-based governance structure⁴⁷ ซึ่งมีหน้าที่หลักเพื่อประสานการแก้ไขปัญหา ซึ่งโครงสร้างเชิงชั้นหรือตลาดไม่สามารถแก้ไขได้ ซึ่งตามความหมายนี้ Constitution ไม่มีความแตกต่างจากขั้นตอนทางวัฒนธรรม ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของแนวทฤษฎีทั้งสามสาขาวิชา

ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน Schlicht⁴⁸ (1998) ได้นำเสนอแนวคิดเชิงองค์รวมในลักษณะใกล้เคียงกัน โดยพยายามรวมเอาแนวคิดด้านวัฒนธรรมผสมผสานเข้ากับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ โดยเสนอว่า กิจการนั้นมีกลไกการควบคุมอยู่สามประการคือ แนวปฏิบัติคำสั่ง (Routine of command) แนวปฏิบัติด้านวัฒนธรรม (Routine of custom) และแนวปฏิบัติการแลกเปลี่ยน (Routine of Exchange) โดยขีดความสามารถหลัก (Core competency) ของกิจการจะอยู่ที่แนวปฏิบัติตามวัฒนธรรม (Ibid.) และยังเป็นที่น่าสนใจที่ว่า คำว่า Command

⁴⁴ ศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย Harvard Law School

⁴⁵ หน่วยย่อยของสังคม

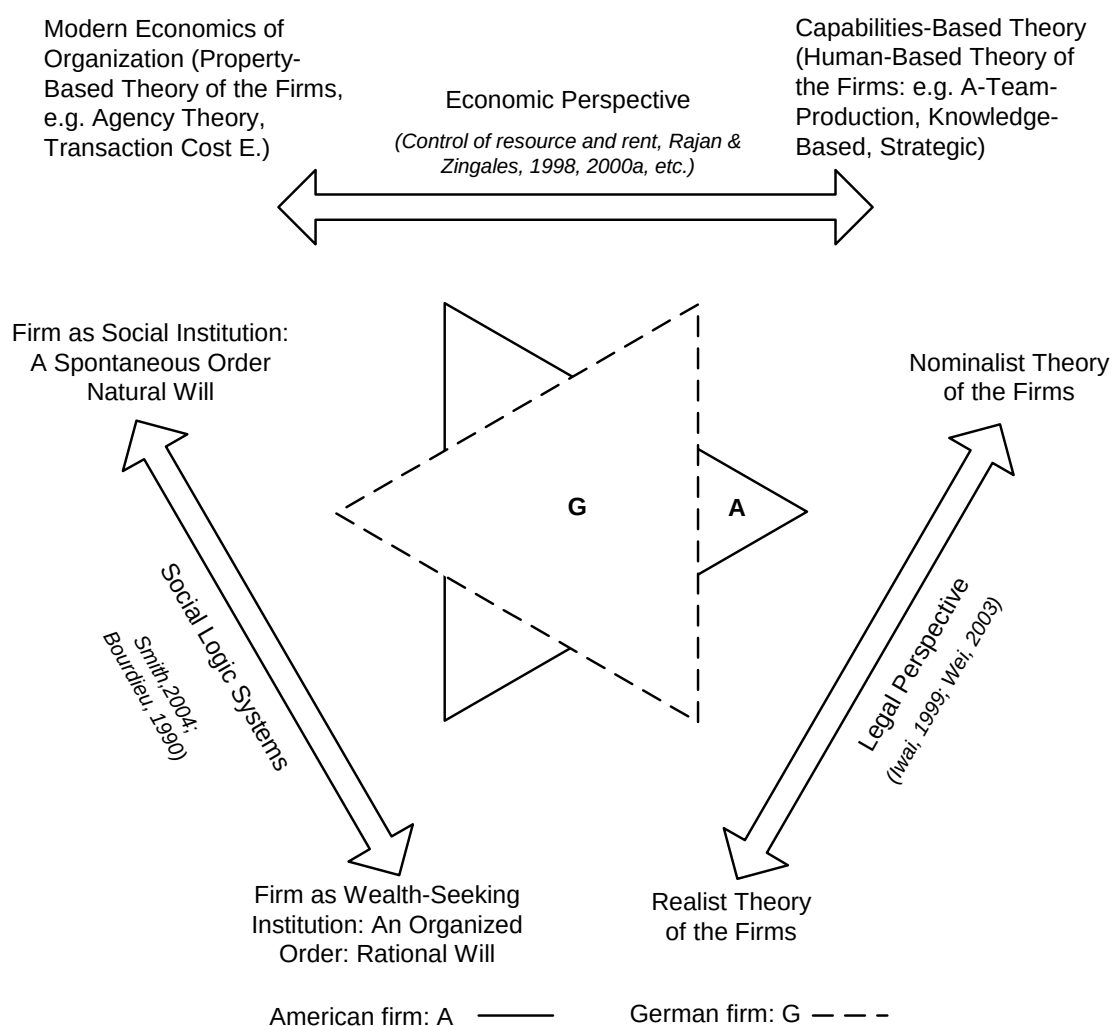
⁴⁶ ผู้ปกครองของสังคม

⁴⁷ หมายถึงกลไกการปกครอง ซึ่งต้องอาศัยความศรัทธาของประชาชนเป็นพื้นฐาน

⁴⁸ ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัย Munich ประเทศเยอรมนี

ของ Schlicht นั้นใช้ในความหมายเดียวกับคำว่า Authority และ Power นอกจากนั้นคำว่า Exchange ก็คือลักษณะสำคัญของตลาดนั่นเอง

ภาพที่ 1 ทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการ



ที่มา: สร้างโดยผู้เขียนเพื่อแสดงความเชื่อมโยงของทฤษฎีกิจการในสามสาขาวิชาคือเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และ นิติศาสตร์

จากรูปแบบจำลองที่มีสามองค์ประกอบของ Sabel (1997) และ Schlicht (1998) ผสมผสานเข้ากับทฤษฎีกิจการทั้งหลาย บทความนี้เสนอว่า เมื่อผสมผสานแนวคิดของ North เข้ากับกรอบทฤษฎีของ Schlicht และ Sabel ที่อาศัยเป็นต้นแบบ ทำให้เกิดกรอบทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการ โดยกิจการจะมีองค์ประกอบสามส่วนที่มีปฏิสัมพันธ์ภายในที่ซับซ้อนอันได้แก่ โครงสร้างเชิงชั้น

สอดคล้องกับทฤษฎีกิจการเชิงขีดความสามารถและความรู้ กลไกตลาดภายใน⁴⁹ สอดคล้องกับทฤษฎีกิจการที่เน้นประสิทธิภาพ และวัฒนธรรมองค์กร ที่สนับสนุนโดยทฤษฎีกิจการเชิงสังคมวิทยาและนิติศาสตร์

4. ทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัท

4.1 ทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัท

อย่างไรก็ตาม แม้โดยรูปลักษณะทั่วไปขององค์ประกอบกิจการเพียงพอสำหรับการมีตัวตนของกิจการ แต่กิจการนั้นก็คือสถาบันประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่อาจขาดได้ ซึ่งวัตถุประสงค์การดำรงอยู่ ดังที่ Douglas North⁵⁰ (1990, p.5) ได้เขียนไว้ว่า

“องค์กรถูกสร้างขึ้นด้วยเจตน์จำนงบางอย่าง ซึ่งเป็นผลมาจาก ชุดโอกาส
ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ชุดข้อจำกัด (ทั้งที่เป็นสถาบันและประเพณี)⁵¹ และใน
ความพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้น วนกลับไปสร้างความเปลี่ยนแปลง
ให้กับสถาบัน”

โดยวัตถุประสงค์ของกิจการตามแนวคิดของ North แสดงให้เห็นถึงการผสมผสานของสิ่งที่เรียกว่าชุดจำกัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Hayek (1973) ที่เรียกว่าจิตสำนึกร่วม (Spontaneous order) และชุดโอกาส ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ Hayek เรียกว่า เจตน์จำนงที่กำหนดขึ้น (Organized order) ซึ่งทั้งสองล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของกิจการ (Ioannides, 2003a, p.154) แนวคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้ยืนยันไปในทางเดียวกันว่าฉันทามติทางวัฒนธรรมนั้นเข้าไปเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกิจการ

ในขณะที่โดยทฤษฎีกิจการเชิงบูรณาการมีองค์ประกอบโครงสร้างเชิงชั้น กลไกตลาดภายใน และ วัฒนธรรมสังคม บทความนี้จึงอ้างว่าระบบธรรมาภิบาลบริษัทนั้นประกอบด้วย ขีดความสามารถเชิงอำนาจที่ต้องอาศัยโครงสร้างเชิงชั้น องค์ประกอบอำนาจควบคุม ที่อาศัยกลไกตลาดภายในเพื่อสะท้อนประสิทธิภาพอย่างเช่น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์องค์กรยุคใหม่ ซึ่งรวมถึง

⁴⁹ อำนาจการควบคุมในที่นี้หมายถึงอำนาจในการบังคับให้บุคคลทำตามความต้องการ โปรดดู Peiro and Melia (2003, p.15)

⁵⁰ ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัย Washington ผู้รับรางวัล Nobel

⁵¹ ตามความหมายของ North นั้นถือว่าทั้งสถาบัน วัฒนธรรม ประเพณี กฎหมาย... ฯลฯ เป็นชุดข้อจำกัดทั้งสิ้น โปรดดูรายละเอียดใน North (1990) ซึ่งในที่นี้หมายความว่าองค์กรนั้นได้รับอิทธิพลจากสิ่งที่เป็นวัฒนธรรม สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องจิตสำนึกร่วมของ Hayek (1973)

ทฤษฎีตัวแทนและเศรษฐศาสตร์ค่าธุรกรรม และองค์ประกอบอันสามมิติวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ภายใต้ อิทธิพลของวัฒนธรรมสังคม โดยมีหลักกฎหมายเข้ามาเสริมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสังคม และด้วยองค์ประกอบอันสามมิติทางวัฒนธรรมนี้เองทำให้ระบบความสมดุลของอำนาจตามที่ Rajan และ Zingales (1998) เสนอในหัวข้อ 3.1 มีความแตกต่างกันระหว่างสังคมต่างๆ

นอกจากนั้น บทความนี้ยังเสนอว่า การประสานองค์ประกอบทั้งสามทำให้กิจการมี ประสิทธิภาพเหนือตลาด ตามข้อสังเกตของ Ronald Coase นั้นเอง โดยในที่นี้ขอเรียกว่าระบบที่ มีองค์ประกอบทั้งสามว่า “ระบบตรีมิติ” หรือ 3C (Authoritative Capability, Control Power and Cultural Consensus) ภาพที่ 2 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบระหว่างมิติ (Realm) ของกิจการอันประกอบด้วย (1) มิติของกิจการในเชิงกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดความผูกพัน ทางกฎหมายระหว่างฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย อันได้แก่ ผู้บริหาร และคณะกรรมการ ผู้ถือหุ้น สังคมและ รัฐ (2) มิติรูปลักษณ์ภายนอกกิจการ หรือมิติสถาบัน ได้แก่ โครงสร้างเชิงชั้น ตลาดภายใน และ วัฒนธรรมองค์กร (3) มิติที่เป็นหน้าที่งานทางธุรกิจ ได้แก่ การใช้อำนาจบริหารที่เกี่ยวกับขีด ความสามารถ การควบคุม และวัฒนธรรมองค์กร (4) มิติที่เป็นธรรมาภิบาลบริษัท ซึ่ง ประกอบด้วย “ขีดความสามารถเชิงอำนาจ” “อำนาจการควบคุม” และ “ฉันทามติทาง วัฒนธรรม”ของฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย ความซับซ้อนของการศึกษากิจการที่ผ่านมา⁵² เกิดจากการไม่ แบ่งแยกมิติที่เป็นรูปลักษณ์ออกจากมิติที่เป็นธรรมาภิบาลบริษัท

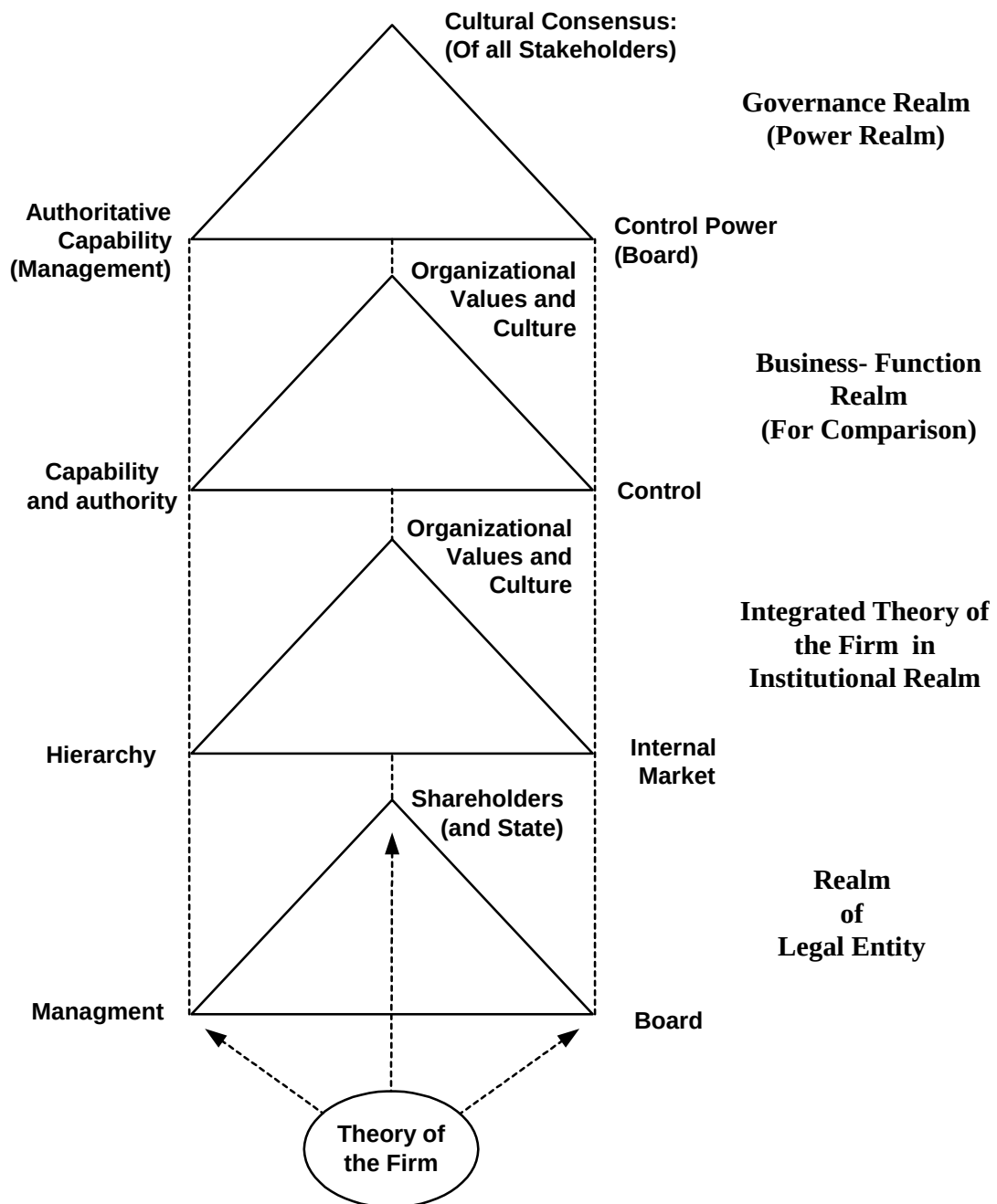
4.2 องค์ประกอบธรรมาภิบาลบริษัท

(1) ขีดความสามารถเชิงอำนาจ (Authoritative capability)

สิ่งบ่งบอกคุณลักษณะสำคัญขององค์กรคือการใช้อำนาจหน้าที่ภายในองค์กรนั้น (Weber in Beetham, 1991, p.131) อำนาจนั้นถูกนำมาใช้เพื่อจัดการกับความไม่แน่นอนของปัจจัย แวดล้อม ด้วยการ หนึ่งจัดกลุ่มเหตุการณ์ และสอง จัดความเชี่ยวชาญ(Specializing) เพื่อ รองรับความไม่แน่นอนแต่ละประเภท (Knight,1971) ซึ่งบุคคลธรรมดาไม่อาจทำได้ เพื่อการ บรรลุค่าธุรกรรมที่ต่ำกว่าบุคคลธรรมดา (Williamson,1984 p.79) การสามารถระบุเป้าหมาย การเลียนแบบและการใช้ประโยชน์จากความรู้ภายนอกเพื่อสร้างนวัตกรรมภายใน (Cohen and Leventhal,1990) การมีความสามารถปรับตัวได้ดีว่าตลาด (Ghosal and Moran,1996) หรือ อาจเพื่อฉกฉวยโอกาสซึ่งเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยแวดล้อมทางสถาบันและข้อบกพร่อง ของตลาด (North,1990) โดยอาศัยขีดความสามารถพิเศษบางอย่างที่บุคคลทั่วไปไม่อาจมีได้ (Dosi, Nelson and Winter, 2000, p.2)

⁵² เช่น C. Montgomery and R. Kaufman (2003), 'The Board's Missing Link' *Harvard Business Review*, 81: 86

ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในมิติของกิจการและธรรมาภิบาลบริษัท



ที่มา: ทำขึ้นโดยผู้เขียนเพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง องค์ประกอบของกิจการในเชิงกฎหมาย องค์ประกอบของกิจการตาม ทฤษฎีแห่งกิจการเชิงบูรณาการ (Integrated Theory of the firm) ประเภทหน้าที่งานของกิจการธุรกิจ (Business functions) และองค์ประกอบของธรรมาภิบาลบริษัท

องค์กรมีความรู้เหนือกว่าบุคคลทั้งในเรื่องเทคนิคและเรื่องเฉพาะทาง (Weber, 1968, p.126) การสะสมความรู้ก่อให้เกิดขีดความสามารถ (Penrose, 1959, pp. 52-3; Mahnke, 2001) และนวัตกรรม ซึ่งเกิดผลมากกว่าผลรวมของบุคคลในองค์กร ด้วยการประสานองค์กรในเชิงกลยุทธ์ เชิงหน้าที่งาน และการจัดลำดับชั้น อย่างมุ่งมั่นที่จะเติบโตในทิศทางที่องค์กรต้องการ (Larzonon and O'Sullivan, 2000) โดยอาศัยสัญญาจ้างงานเชิงสัมพันธ์และอำนาจที่มากพอที่จะเลิกจ้างหรือจ้างใหม่ (Gifford, 1999) ซึ่งจำเป็นเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างแรงจูงใจการแบ่งปัน Rent แก่พนักงานและการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรเฉพาะขององค์กร (Rajan and Zingales, 1998; 2000a)

โดยนัยทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า แกนกลางสำคัญที่ขับเคลื่อนของกิจการก็คือการมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารในการทำตามหน้าที่ที่กำหนด ซึ่งเป็นผลจากการจัดโครงสร้างองค์กรในการใช้และควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรเฉพาะของกิจการ

(2) อำนาจการควบคุม

จุดเด่นที่เป็นประโยชน์ยิ่งของกลไกตลาดของเศรษฐศาสตร์ Neoclassic ก็คือ การให้สัญญาจนถึงสิ่งที่เป็นประสิทธิภาพผ่านกลไกของราคาและคุณภาพของสินค้า⁵³

Hayek นั้นนอกจากเชื่อในอำนาจของตลาด เขายังเชื่อว่าหากปราศจากกลไกตลาดแล้ว ความยุติธรรมของสังคมไม่อาจเกิดขึ้นได้ (Hayek, 1945; 1976, p.65) Jensen (1989) พยายามยืนยันที่จะใช้แนวทางของ Shareholder value ซึ่งอิงกลไกตลาดเป็นแนวทางหลักในการบริหารบริษัท ก็เนื่องจากเขาเชื่อว่า แนวทางนี้เป็นวิธีการเดียวที่สามารถผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในบริษัทได้ สิ่งที่ Jensen พยายามชี้ก็คือ กลไกตลาดนั้นได้กำหนดมาตรฐานในการวัดประสิทธิภาพกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจไว้เบ็ดเสร็จแล้ว ผ่านกลไกราคาและคุณภาพของสินค้า

(1) รูปแบบของกลไกตลาดภายใน (Internal market mechanism) Ronald Coase (1991, p.55) ยืนยันว่ากลไกตลาดคือลักษณะพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นย่อมดำรงอยู่ในทุกหนแห่ง แม้ในสถานที่ที่คาดไม่ถึง ดังที่ Coase ได้เขียนว่า “ข้าพเจ้าได้พบกับตัวอย่างของตลาดจำนวนมากภายในกิจการ แต่สิ่งที่ทำให้น่าขบขันคือการได้พบตลาดที่กำลังดำเนินอยู่ในใจกลางกิจการอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งที่ได้ถูกแปรสภาพให้รัฐอังกฤษเป็นเจ้าของ” เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะตลาด

⁵³ นักเศรษฐศาสตร์ Neoclassic ยุคเก่า อย่าง Marshall (1936) Hayek (1976) Friedman (1962) และยุคใหม่อย่าง Jensen (1989) และ Krugman (1999) จะมีความเชื่อแตกต่างอย่างน่าสนใจในเรื่องคุณภาพของตลาด โดยนักเศรษฐศาสตร์ Neoclassic ยุคเก่ามีความเชื่อว่าคุณภาพมีจริง ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์ Neoclassic ยุคใหม่เชื่อว่า คุณภาพเป็นเพียงข้อสมมุติ หรือนวนิยายที่มีประโยชน์ (Useful fiction) เท่านั้น

นั้นแฝงไว้ซึ่งข้อมูลที่บ่งบอกบรรทัดฐานบางอย่างของการทำธุรกรรม เมื่อใดก็ตามที่มีการละทิ้งกลไกตลาดเป็นระยะเวลานาน⁵⁴ ทำให้ข้อมูลและบรรทัดฐานนี้หายไป จำเป็นต้องนำกลไกตลาดกลับเข้ามาใช้ใหม่ (Stiglitz, 1994, p.168) แนวคิดเรื่องตลาดภายในส่วนที่เหลือได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.5

(2) *ลักษณะกลไกสำหรับควบคุมการบริหาร* ตามโครงสร้างของการควบคุมฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะตกลงกันในแนวทางการประเมินผล เพื่อควบคุมการตัดสินใจของผู้บริหาร กลไกตลาดภายในถูกสร้างขึ้นตามลักษณะสำคัญของธุรกรรมโดยมีตัวอย่าง ดังนี้

- (1) การทบทวนการตัดสินใจ (Review of decision)
- (2) การยกเลิการตัดสินใจ (Veto of decision)
- (3) การประเมินผลการทำงาน (Evaluation of performance)
- (4) การกำหนดผลตอบแทน (Compensation planning)
- (5) การกำหนดความระมัดระวังในตำแหน่ง (Length of employment)
- (6) การจัดเตรียมผู้สืบทอดตำแหน่ง (Succession planning)
- (7) การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (Division of authority)
- (8) ความเป็นอิสระของอำนาจควบคุมจากอำนาจตัดสินใจ (Independence of control)

ลักษณะที่ (1) (2) (3) (6) และ (7) เพื่อหลีกเลี่ยงและลดความเสี่ยง (Benveniste, 1991, pp. 148-9) ลักษณะที่ (3) (4) และ (5) เพื่อจำกัดอำนาจการบริหาร (7) และ (8) เพื่อลดความไม่เสมอภาคของข้อมูล และเพิ่มความเป็นกลางในระบบการควบคุม อำนาจการควบคุมของกลไกตลาดภายในเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับป้องกันการบริหารผิดพลาดของผู้บริหารข้างต้น ประสิทธิภาพของควบคุมยังคงขึ้นกับความรับผิดชอบของผู้ควบคุม ซึ่งต้องอาศัยระบบและสถาบันทางสังคมต่างๆ รวมทั้งฉันทามติทางวัฒนธรรมเข้าควบคุม อำนาจการควบคุมนั้นหากมีมากเกินไป ก็อาจสร้างความเสียหายได้เช่นกัน เนื่องจากบริษัทขาดอำนาจการตัดสินใจอันควร หรือผู้บริหารขาดความคล่องตัวในการบริหาร

(3) *เงื่อนไขความโปร่งใส* ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เงื่อนไขสำคัญของกลไกการควบคุมที่สำคัญก็คือ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องตกลงกันในหลักการของการตรวจสอบพฤติกรรม และยอมรับในแนวทางของการประเมินผล การคานอำนาจด้วยกลไกตลาดภายในนั้นสามารถทำได้ในสองระดับคือ โดยคณะกรรมการบริษัทและโดยผู้ถือหุ้น หากเป็นกรณีประเทศส่วนใหญ่ ยกเว้นสหรัฐฯและ

⁵⁴ ในกรณีนี้ Stiglitz ยกตัวอย่างประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออกเป็นตัวอย่างของการละทิ้งกลไกตลาดมานาน ทำให้เกิดปัญหาในระยะหลัง

สหราชอาณาจักรก็คือผู้ถือหุ้นส่วนน้อย แต่การคานอำนาจด้วยตลาดภายในนั้นมีเงื่อนไขไม่ได้แตกต่างจากตลาดภายนอก ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อสิทธิในทรัพย์สินมีความชัดเจน นอกจากนั้น การบังคับใช้ของกฎหมายต้องเข้มแข็งเพียงพอ ซึ่งหมายความว่าต้องมีการเปิดเผยข้อมูลหรือความโปร่งใสเพียงพอสำหรับการตรวจสอบ กล่าวคือต้องไม่มีปัญหาในเรื่องความไร้สมมาตรของข้อมูล (Asymmetry of Information) ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขสามประการ (Vishwanath and Kaufmann 1999) คือ

หนึ่ง การเข้าถึงข้อมูล ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งรวมถึงผู้ถือหุ้นส่วนน้อยต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่สามารถได้เสมอผู้บริหารในประเด็นที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบถึงผู้ถือหุ้น

สอง ขอบเขตของข้อมูล ข้อมูลที่เปิดเผยและเข้าถึงต้องตรงและเกี่ยวเนื่องกับผลกระทบที่มีต่อฝ่ายที่มีส่วนได้เสียทั้งหลาย

สาม ระดับคุณภาพและความน่าเชื่อถือเพียงพอ

แม้การเปิดเผยข้อมูลนั้นมีขีดจำกัด แต่ขีดจำกัดนั้นต้องมีเหตุผลที่เปิดเผย เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ถึงความชอบธรรม

(3) จันทามติทางวัฒนธรรม (Cultural consensus)

เพียงการเป็นบุคคลทั่วไปที่มีความอิสระทางผลประโยชน์แล้ว ไม่อาจทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นผู้มีคุณสมบัติของการเป็นกรรมการอิสระ ที่มีความตั้งใจที่ดีต่อสังคมได้ การสร้างข้อผูกพันบางอย่างต่อสังคมเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับบุคคลที่จะเข้าทำหน้าที่เป็นกรรมการอิสระในบริษัท สิ่งที่มีอิทธิพลที่จะเข้ามาจำกัดกรรมการอิสระให้ทำหน้าที่ร่วมกับผู้บริหารโดยเกิดผลดีต่อทุกฝ่ายก็คือ จันทามติทางวัฒนธรรม เนื่องจากการถือหุ้นในบริษัทมหาชนมักมีการกระจายตัวสูง อีกทั้งยังขาดอำนาจต่อรองโดยธรรมชาติ (Scott, 2003) ความเห็นของ Scott นี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของระบบธรรมาภิบาลบริษัทที่ต้องมีข้อผูกพันทางสังคมที่ผูกมัดให้เป็นตัวแทนที่ทำงานเต็มที่เพื่อองค์กรและสังคม แต่ก็ต้องยืดหยุ่นเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

บทบาทสำคัญของจันทามติในองค์กรก็คือการประสานอำนาจจากขีดความสามารถ ซึ่งผู้บริหารมักเป็นผู้ควบคุม เข้ากับอำนาจการควบคุมของคณะกรรมการบริษัท จันทามตินี้จะต้องสามารถกำหนดกรอบของจุดมุ่งหมายร่วมของบุคคลทุกฝ่ายในกิจการ เพื่อให้มองเห็นประโยชน์ร่วมกันในการที่จะทำให้กิจการประสบความสำเร็จ ซึ่งหากขาดจันทามตินี้จะทำให้แต่ละฝ่ายแข่งขันหรือแย่งชิงผลประโยชน์ส่วนตน ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งความเสียหายนี้จะไม่เกิดขึ้นหากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียมีความเชื่อร่วม (Shared belief) ในสิทธิทรัพย์สินทั้งส่วนตัวและส่วนรวม (Aoki, 2001, p.10) สิ่งที่ควบคุมการใช้อำนาจในระดับกรรมการของบริษัทก็คือวัฒนธรรมและโครงสร้างอำนาจ โดยมีความมุ่งมั่นและทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ของกรรมการ

เป็นองค์ประกอบ (Pettigrew and McNulty, 1998, p. 212) โดยปัจจัยทางวัฒนธรรมอันได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อ และบรรทัดฐานสังคม เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (Roland, 2004, p. 110)

จากแนวคิดดังกล่าวมาแล้ว บทความนี้ได้พยายามแยกวิเคราะห์ขั้นตอนทางวัฒนธรรม ออกเป็น 5 ส่วนย่อย ซึ่งประกอบด้วยค่านิยมทางวัฒนธรรม ความรู้ ความไว้วางใจ บรรทัดฐาน สังคม และจริยธรรม โดยส่วนประกอบย่อยทั้ง 5 นั้นดำรงอยู่อย่างซ้อนเหลื่อมหรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

(1) *ค่านิยมทางวัฒนธรรม* ในแง่ของทฤษฎีเกม วัฒนธรรมองค์กรก็คือ Focal point⁵⁵ สำหรับให้ทุกคนร่วมปฏิบัติในทางเดียวกัน (Kreps, 1990) ดังนั้นในแง่นี้วัฒนธรรมองค์กรก็คือสัญญาโดยนัยที่ช่วยลดค่าธุรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปงานการศึกษาที่ยืนยันว่าภายใต้เงื่อนไขของการไม่มีการบังคับใช้กฎหมายหรือบรรทัดฐานสังคมหรือฉันทามตินั้น สังคมจะเต็มไปด้วยการฉวยโอกาส การบังคับขู่เข็ญอย่างเปิดเผยหรือลับๆจะเกิดขึ้นตลอดเวลา ในขั้นที่เลวร้ายที่สุด การซื้อขายหรือรูปแบบแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจใด ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ (Skaperdas, 1992; Greif, 1996) โดยแต่ละวัฒนธรรมมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของลักษณะการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่แตกต่างกัน ค่านิยมทางวัฒนธรรมที่พบว่ามีผลต่อระบบธรรมาภิบาลบริษัทมากก็คือ Egalitarianism⁵⁶ และ การยอมรับระดับชั้นทางสังคม (Heap, 1995) ตัวอย่างความสำเร็จของบริษัทญี่ปุ่นเกิดจากองค์ประกอบด้านนี้มีมากกว่าบริษัทของชาติอื่นๆ บริษัทญี่ปุ่นและประเทศยุโรปที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดประชาสังคม แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงภายในบริษัท โดยเฉพาะบริษัทเยอรมันนั้นจะต้องใช้เวลา (Groenewegen, 1997, p.337) เนื่องจากในการแก้ไขข้อขัดแย้งใดๆนั้น จะไม่มีฝ่ายใดที่มีสิทธิ์เหนือฝ่ายอื่นอย่างเด็ดขาดในทุกกรณี (Ibid, p. 343)

(2) *ความรู้ ความเชื่อ และการระลึก* ในที่นี้จะถือว่าความรู้ ความเชื่อ และการระลึก⁵⁷ มีความหมายเดียวกัน⁵⁸ คือชุดข้อมูลที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์โดยเป็นที่ยอมรับกันระหว่าง

⁵⁵ จุดที่หมายรวม ซึ่งเกิดจากฉันทามติของคน โปรดดูรายละเอียดได้ใน Schelling (1960)

⁵⁶ ค่านิยมทางวัฒนธรรมที่ไม่เห็นผลประโยชน์ของตนสำคัญกว่าบุคคลอื่น โปรดดูรายละเอียดได้ใน Schwatz (1994) มีลักษณะคล้ายค่านิยม Prosocials ส่วนค่านิยมยอมรับระดับชั้นสังคม (Hierarchical value) หมายความว่าถึงประเภทค่านิยมที่ยึดถือหรือยอมรับความแตกต่างทางชนชั้นของบุคคลในสังคม โปรดดูรายละเอียดได้ใน Licht (2002)

⁵⁷ การระลึก (Cognition) หมายถึง กระบวนการที่นำไปสู่การรับรู้จาก input ที่มีการแปรรูป ลด ขยายความ เก็บรักษา กลับนำมา และถูกใช้ (Neisser, 1967 in Mitchell et al, 2004, p. 515) มีความหมายอย่างง่ายคือการเข้าถึงความจริง และการระลึก หมายถึงการเข้าถึงความจริง (Eisenberg, 1998, p.282)

บุคคลทั้งหลายในสังคม ความรู้ล้วนมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแปรด้านธรรมาภิบาลอื่นๆ แตกต่างกันออกไป ความรู้ นอกจากเป็นรากฐานของความเชื่อแล้ว ยังเป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งของความไว้วางใจ (Trust) ด้วย แม้ความรู้ไม่อาจทดแทนความไว้วางใจได้ทั้งหมดก็ตาม (Giddens, 1990, p. 27; Sydow and Windeler, 2002, p. 75)

(3) *ความไว้วางใจ* หมายถึง “ความเชื่อมั่นใน Reliability ของบุคคลหรือระบบ ที่มีต่อผลลัพธ์หรือเหตุการณ์ โดยความวางใจ อาจแสดงในรูปของความศรัทธาในรูปของความเชื่อสัจยหรือความรักต่อบุคคลอื่น หรือในรูปความถูกต้องของหลักการที่เป็นนามธรรม” (Giddens, 1990, p.34; Sydow and Windeler, 2003, p. 74) หรือเป็นในแง่ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ว่า “ความคาดหวังในทางบวกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่กระทำการใด ที่เป็นการฉวยโอกาสไม่ว่าโดยคำพูด การกระทำหรือการตัดสินใจ” (Boon and Holmes, 1991) ตลอดจนการสะท้อนความเชื่อในลักษณะที่ว่า “อีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ลู่แกสิ่งยั่วในระยะสัน จนกระทำการใดๆ เป็นการลด Reliability ตัวเอง” (Lindenberg, 2000)

ความไว้วางใจอาจแบ่งได้เป็นสามประเภทตามฐานที่ใช้อง คือ (1) ความไว้วางใจที่อิงบุคลิกลักษณะ คือความไว้วางใจจากการมีพื้นฐานทางสังคมร่วมกันบางอย่าง เช่น เชื้อชาติ สถาบันการศึกษา เป็นต้น (2) ความไว้วางใจที่อิงกระบวนการ ความไว้วางใจที่เกิดจากประสบการณ์การแลกเปลี่ยน ซึ่งมีการสะสมการเรียนรู้ พนักงานในกิจการจะเกิดความไว้วางใจเมื่อมีอายุการทำงานในระดับหนึ่ง (3) ความไว้วางใจที่อิงสถาบัน หรือความไว้วางใจในสถาบันในที่นี้หมายถึงความไว้วางใจในโครงสร้างสังคมบางอย่าง ทั้งที่มีบุคคลเป็นส่วนประกอบหรือไม่ก็ตาม เช่น สถาบันทางกฎหมาย สถาบันธนาคาร รัฐบาล บริษัทเอกชน และบริษัทมหาชน (Zucker, 1986; Lane, 1998)

ความไว้วางใจ (Trust) คือปัจจัยสำคัญของการดำเนินชีวิตและการทำธุรกิจในโลกทันสมัย เนื่องจากความไว้วางใจทำให้นุสรย์สามารถหลุดจากกรอบของเวลาและสถานที่ สามารถทำกิจกรรมที่เป็นอนาคตและกับบุคคลอื่นในต่างสถานที่ได้ (Giddens, 1990, p.34, 87, 90) สิ่งนี้คือปัจจัยสำคัญที่พยุระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อมีสถาบันที่สนับสนุนช่วยสร้างควมไว้วางใจระหว่างบุคคลต่างสายเลือด กิจการจะสามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือได้ง่ายขึ้น (Lundvall, 1999, p.69) แม้การคุ้มครองทางกฎหมายมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างควมไว้วางใจให้เกิดขึ้นในสังคม (Zak and Knack, 1998, p.22) แต่ก็ไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญที่สุด

⁵⁸ ความรู้ (Knowledge) หมายถึงการตระหนักความถูกต้อง (Giddens, 1984, p.90) ความเชื่อ (Belief) หมายถึงการนำเสนอโดยสรุป (ข่าวสารอย่างย่อ) (Aoki, 2001, p.10) และการะลึกรู้ ทั้งสามคำซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันมาก แม้จะมีมิติความลึกของการปักใจเชื่อที่แตกต่างกัน

เนื่องจากสัญญาในบริษัทซึ่งรวมถึงสัญญาร่วมถือหุ้น ตลอดจนสัญญาว่าจ้างผู้บริหารและคณะกรรมการบริษัทมีสภาพเป็นเพียงสัญญาที่ไม่สมบูรณ์หรือสัญญาเชิงสัมพันธ์ ความไว้วางใจยังคงทำให้กิจการดำเนินไปได้ ทั้งที่สัญญาเป็นสิ่งที่ไร้ประสิทธิภาพ (Macneil, 1987) จากข้อจำกัดของบริษัทในเรื่องระบบจูงใจและความไม่เสมอภาคของข้อมูล ความไร้สมมาตรในเรื่องอำนาจ ความแตกต่างในเรื่องแง่มุมการมอง และความแตกต่างในเรื่องความหวัง ตลอดจนข้อจำกัดของเวลาและความสามารถในการสอดส่องดูแลของผู้บริหารและกรรมการ จึงเป็นไปได้ที่จะอาศัยสัญญาที่เป็นทางการเป็นเครื่องมือในการควบคุม แกนกลางสำคัญของระบบธรรมาภิบาลบริษัทจึงอยู่ที่ความไว้วางใจ (Shapira, 2000) ผลการทดลองของ ชีให้เห็นความจริงในข้อนี้ว่า ความไว้วางใจทำให้บุคคลตกลงทำสัญญา ทั้งที่ตระหนักว่าไม่สามารถบังคับตามสัญญาได้อย่างสมบูรณ์ (Fehr and Gächter, 1998) ผลการสำรวจการศึกษาที่ต้องการทดลองในเรื่องพฤติกรรมศาสตร์จำนวนมากในสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ล้วนยืนยันว่าความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือคือหัวใจสำคัญของความร่วมมือกันภายในองค์กร (Blair and Stout, 2001) ด้วยหลักฐานที่มากและหนักแน่นเช่นนี้ ดังนั้นจึงอาจสรุปในที่นี้ได้ว่า ความไว้วางใจเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างธรรมาภิบาลบริษัท

(4) *บรรทัดฐานสังคม* บรรทัดฐานสังคมหมายถึง กฎและระเบียบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งอยู่นอกเหนือบทบัญญัติของกฎหมาย (Eisenberg, 1999, p.1255) ในแง่หนึ่งบรรทัดฐานคือ *ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ไม่อาจบังคับในเชิงกฎหมาย* เป็นปัจจัยที่ตัดสินเรื่องธรรมาภิบาลบริษัท เพราะว่ากฎหมายเพียงแค่งำหนดขอบเขตกว้างๆ ที่เกี่ยวกับบริษัทเท่านั้น (Rock and Wachter, 2001) บรรทัดฐานแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นเรื่องสำคัญยิ่งด้วยเหตุผลสองประการ หนึ่ง บรรทัดฐานทำให้ผู้เหนือกว่ามอบหมายงานอย่างเจาะจงเป็นกรณีเฉพาะแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยที่งานนั้นอาจมีความซับซ้อนเกินกว่าหรือไม่สะดวกที่จะกำหนดขอบเขตล่วงหน้า สอง ในขณะเดียวกัน อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้เหนือกว่าสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด นอกเหนือจากการควบคุมโดยสัญญาที่เป็นทางการ ในแง่นี้บรรทัดฐานได้มีส่วนช่วยให้การใช้อำนาจหน้าที่ของโครงสร้างเชิงชั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Ouchi, 1980) หรืออาจกล่าวได้ว่า บรรทัดฐานที่แข็งแกร่งคือองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพ (Ouchi, 1980; Williamson, 1975) และในขณะเดียวกันบรรทัดฐานของความร่วมมือคือองค์ประกอบสำคัญยิ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาทรัพยากรสังคม (Ostrom, 2000) ด้วยเหตุที่บริษัทมหาชนคือทรัพยากรสังคม ซึ่งมีเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนกฎเกณฑ์นอกเหนือจากกฎหมาย ดังนั้นบทความนี้อาจสรุปได้ว่าบรรทัดฐานคือปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งของธรรมาภิบาลบริษัท

(5) *จริยธรรม* เจื่อนไขพื้นฐานของระบบทุนนิยมคือการมีสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากศีลธรรมของการเคารพในสิทธิในทรัพย์สินระหว่างปัจเจกชน (Machan, 2002) อีกทั้งเป็นเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นทางบริบท สำหรับการที่บุคคลจะสร้างคุณความดีให้องค์กรอย่างยั่งยืน ซึ่งหมายความว่าหากกิจการไม่แสดงให้เห็นพนักงานเชื่อในความเป็นธรรมาภิบาล กิจการเองจะเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ในท้ายที่สุด (Wieland, 2001) อย่างไรก็ตามจริยธรรมสังคม และจริยธรรมธุรกิจ ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันหรือสอดคล้องกัน เนื่องจากหลักจริยธรรมสังคมหลายอย่างขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจ และยังสามารถสร้างผลกระทบทางลบต่อสวัสดิภาพสังคม เช่น การส่งเสริมการกีดกันการค้าและส่งเสริมการผูกขาด เฉพาะจริยธรรมธุรกิจจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลบริษัท โดยเฉพาะจริยธรรมในเรื่องการเปิดเผยข้อเท็จจริงต่อสังคม และการไม่เอาเปรียบฝ่ายที่ด้อยโอกาส หรืออำนาจต่อรอง ในอดีตที่ผ่านมาเรื่องภายในบริษัท เช่น ข้อมูลการประชุมคณะกรรมการ ถือเป็นเรื่องส่วนตัวที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อบุคคลภายนอก ทำให้จริยธรรมในเรื่องความซื่อสัตย์ต่อสังคมไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร (Thomsen, 2001) กรอบจริยธรรมจะยิ่งทวีความสำคัญโดยเฉพาะสำหรับบุคคลในตำแหน่งซึ่งมีบทบาทที่ไม่สามารถคำนึงถึงเรื่องศีลธรรมได้อย่างอิสระ (Mitchell and Gabaldon, 2002, p.1647) เนื่องจากในเชิงสังคมวิทยา ความทันสมัย (Modernity) มักทำให้ผู้บริหารถูกแยกขาดจากความเป็นจริงของสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อฝ่ายที่มีส่วนได้เสียนั่นเอง (Giddens, 1990, p. 21) โดยนัยนี้หมายความว่า การพิจารณาของผู้บริหารและกรรมการทำในห้องประชุม จึงสามารถพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับกำไรขาดทุน และละทิ้งประเด็นผลกระทบอื่นออกไปได้ โดยไม่เกิดความรู้สึกถึงผลกระทบต่อฝ่ายที่มีส่วนได้เสียและสังคมมากนัก หากจะยึดตามหลักเหตุผลนี้ การคำนึงถึงในบริษัทโดยเฉพาะบริษัทที่มีบทบาทต่อสังคมมากยิ่งทวีความสำคัญ เนื่องจากผู้ไม่อยู่ในตำแหน่งบริหารและไม่มีข้อจำกัดเรื่องการแสดงผลงาน จะมีความเป็นอิสระในการพิจารณาประเด็นในมุมที่กว้างกว่าผู้บริหารของบริษัท

4.3 ปัจจัยความสำเร็จธรรมาภิบาลบริษัท

จากการศึกษาโครงสร้างระบบธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ (Greif, 1994; 2000) ทั้งในกิจการ (Aoki, 2001) ในระดับสังคม (Kakabadse and Kakabadse, 2001, p. 17) ในการเมืองระดับชุมชน (Ostrom and Garner, 1993, p.109) ในระดับชาติ (North and Weingast, 1989; Barzel, 1997) ตลอดจนการทดลองทางจิตวิทยาในกรอบของทฤษฎีเกม Prisoners' dilemma⁵⁹

⁵⁹ รูปแบบทฤษฎีเกมซึ่งมีผู้เล่น 2 คน โดยแต่ละฝ่ายไม่อาจล่วงรู้ถึงการตัดสินใจของอีกฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายมีทางเลือก 2 ทางคือการร่วมมือหรือหักหลัง การร่วมมือกันจะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์มากที่สุด การหักหลังซึ่งกันและกันทั้งสองฝ่ายทำให้ทั้งสองฝ่ายสูญเสียมาก ฝ่ายที่เลือกร่วมมือแต่ถูกหักหลังจะสูญเสียมาก ดูรายละเอียดได้ใน Schelling (1960)

พบว่าบุคคลประเภทยึดถือประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่⁶⁰ นั้นจะไม่ยอมแบ่งปันผลประโยชน์กับฝ่ายอื่นตามควร หากมั่นใจว่าบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจล่วงรู้ถึงข้อมูลทั้งหมดของผลประโยชน์นั้น (Dijk et al, 2004, p.700) หลักฐานเหล่านี้ล้วนสะท้อนเงื่อนไขประการสำคัญร่วมกันประการหนึ่งของการป้องกันการเอาเปรียบ นั่นคือ**ความสมดุลของอำนาจ** ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับผลงานทฤษฎีกิจการเชิงอำนาจ (Rajan and Zingales, 1998) ที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการรักษาความสมดุลของอำนาจการเข้าถึงและอำนาจการควบคุมทรัพยากรเฉพาะของกิจการ ดังนั้น**ความสมดุลคือเงื่อนไขสำคัญของการเกิดธรรมาภิบาลบริษัท**

ในขณะที่แนวคิดความสมดุลขององค์ประกอบอำนาจ (Ibid) ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการใช้ขีดความสามารถและการควบคุม ซึ่งสอดคล้องทั้งในเงื่อนไขของกิจการทั้งที่เป็นกิจการขนาดเล็กและบริษัทมหาชนขนาดใหญ่ การสำรวจสถานะความรู้ในเรื่องผู้ประกอบการ (Entrepreneur)⁶¹ ได้ชี้ให้เห็นองค์ประกอบลักษณะเดียวกันกล่าวคือ ความจำเป็นของการมีทรัพยากรเพื่อใช้ในการแข่งขัน (Minniti, 2003, p.21) และการมีแนวทางการควบคุม (Ibid., p.15) และเมื่อกิจการขยายตัวจนมีขนาดใหญ่ขึ้นและพนักงานเพิ่มจำนวนขึ้น ฉันทามติในรูปของจิตสำนึกร่วมกันยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (Witt, 2003) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ Cognitive Leadership (Witt, 1998 in Witt, 2003, p.147) ของผู้ประกอบการเพื่อทดแทนอำนาจที่เป็นทางการ เพื่อสร้างและดำรงไว้ซึ่ง Business concept⁶² (Witt, 2003, p.139) หลักฐานนี้แสดงให้เห็นว่าแม้แต่ในกิจการที่มีเจ้าของแสดงบทบาทหลัก และมีจำนวนฝ่ายที่มีส่วนได้เสียน้อยกว่าในบริษัทมหาชนยังคงอาศัยองค์ประกอบธรรมาภิบาลบริษัททั้งสามเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามในขณะนี้การศึกษาในเรื่องผู้ประกอบการยังคงมีจำกัด ไม่สามารถชี้ชัดถึงลักษณะความสัมพันธ์ของอำนาจภายในได้ โดยการคานอำนาจของผู้ประกอบการอาจแสดงในลักษณะของการยึดมั่นในหลักการที่มี “ความยุติธรรม น่าเชื่อถือ และ น่าชื่นชม”⁶³ ซึ่งต้องอาศัยการยับยั้งชั่งใจของ

⁶⁰ นักจิตวิทยาแยกคนออกเป็นสองประเภทในมิติค่านิยมของความเห็นแก่ตัว คนประเภทหนึ่งเรียกว่า Proselfs หรือ มีค่านิยมยึดถือประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ ส่วนคนที่มีค่านิยมต่างไปในมิติเดียวกันเรียกว่า Prosocials หรือ คนที่ยึดถือประโยชน์ของสังคมเป็นใหญ่ มีลักษณะคล้ายค่านิยม Egalitarianism ในเชิงอรรถ 56

⁶¹ แม้นี่จะใช้คำว่า “ผู้ประกอบการ” สำหรับคำว่า “Entrepreneur” ผู้อ่านพึงตระหนักว่า คำว่า “Entrepreneur” ในเชิงวิชาการนั้น มีความหมายที่กว้างกว่า คำว่า “ผู้ประกอบการ” ในภาษาทั่วไปมากนัก โดยมีความหมายที่กว้างกว่านักธุรกิจ โปรดดูรายละเอียดความหมายได้ใน Witt (2003, p. 134)

⁶² หมายถึงความคิดในการแบ่งแยกหน้าที่งาน...สะท้อนภาพที่เป็นเป้าหมายของกิจการ (Witt, 2003, p. 145) ซึ่ง Witt เชื่อว่าใช้เป็นสิ่งบันทึใจในการออกแบบ routine ขององค์กร (2003, p.139) โดย routine ขององค์กรหมายถึง form ของปฏิสัมพันธ์ภายในองค์กร ซึ่งรวมถึง form ของการสื่อสารข้อมูล (Ibid)

⁶³ Ibid., p.147 (fairness, credibility and appreciativeness)

ผู้ประกอบการเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างของธรรมาภิบาลของกิจการขนาดเล็กและกลาง
ทั้งหลาย

4.4 ลักษณะความสมดุลขององค์ประกอบธรรมาภิบาลบริษัท

ความหมายของความสมดุลในเรื่องของธรรมาภิบาลบริษัทของบริษัทมหาชนตามบทความ มี
ลักษณะที่แตกต่างจากลักษณะความสมดุลของสมการทางคณิตศาสตร์หรือฟิสิกส์ หลักความ
สมดุลของธรรมาภิบาลบริษัทคือ นอกจากการเสริมซึ่งกันและกัน ยังการเกิดผลรวมที่มากกว่า
ผลบวกของแต่ละส่วน (Lehrer, 2001; Heinrich, 2002) มิใช่การต่อต้าน (Langevoort, 2001)
หรือเพียงเพื่อการแบ่งแยกอำนาจเพื่อแบ่งผลประโยชน์ ซึ่งหากเป็นประเภทหลังอาจนำความ
เสียหายมาด้วยการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของบุคคลภายในจนสร้างความเสียหาย
แก่กิจการหรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ (Roland, 2004, p.127) ความสมดุลนี้ยังหมายถึงความ
เหมาะสมของระดับการควบคุม แต่ในขณะเดียวกันยังจูงใจให้ผู้บริหารมุ่งมั่นทำงาน (Bratton and
McCahery, 2002, pp.22-3) สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลระบบการเมืองของ
Walter Bagehot (Hajdenko-Marshall, 2003, p.114) ที่เน้นการประสานวิสัยทัศน์ของกลุ่มบุคคล
ที่มีความสามารถหลากหลาย ลักษณะความสมดุลนั้นขึ้นกับลักษณะเฉพาะของปัจจัยแวดล้อม
ทางสังคมค่อนข้างมาก ตัวอย่างความสมดุลลักษณะนี้ที่ชัดเจนคือการประสานความร่วมมือใน
คณะกรรมการควบคุมในบริษัทเยอรมันที่มีการร่วมกลุ่มธรรมาภิบาล (Governing coalition)
เพื่อเสริมกัน (Hackathal et al, 2003)

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของสังคมที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมทั้งหลาย ซึ่งรวมถึง
ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณีธุรกิจ วงจรชีวิต และลักษณะเฉพาะอื่นๆล้วนมีอิทธิพลต่อ
องค์ประกอบธรรมาภิบาลทั้งสาม ซึ่งทำให้เกิดลักษณะความสมดุลหรือไม่สมดุลที่แตกต่างกันไป
ปรากฏเป็นรูปแบบธรรมาภิบาลบริษัทที่หลากหลาย หรือไม่เกิดความสมดุลในกรณีส่วนใหญ่ เป็น
เหตุให้บริษัทส่วนใหญ่ของกรณีหลังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อม
และประสบความล้มเหลวในท้ายที่สุด

4.5 ความสอดคล้องของกรอบวิธีปฏิบัติและแนวคิดเชิงสถาบันการเมือง

การศึกษาเชิงสถาบันการเมืองในประเทศต่างๆทั่วโลก แสดงให้เห็นว่ากลุ่มแรงงานและผู้ถือหุ้นมี
การแย่งชิงบทบาทในบริษัท ที่ทดแทนกันได้ในการสร้างความสมดุลทางอำนาจกับผู้บริหารใน
ระบบธรรมาภิบาลบริษัท (Pagano and Volpin, 2002) แต่ในอีกแง่อาจถือได้ว่าเป็นแสดง
บทบาทที่ทดแทนกันเพื่อการคานอำนาจกับผู้บริหาร ดังปรากฏว่าเป็นการคานอำนาจระหว่าง
ผู้บริหารและกลุ่มผู้ถือหุ้น ในกรณีของกลุ่มประเทศ Anglo-American และเป็นการคานอำนาจ

ระหว่างผู้บริหารและกลุ่มแรงงาน ในกรณีประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มยุโรปตะวันตกบางประเทศ; Roe, 2004) ลักษณะเช่นนี้เสริมให้กรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทมีมิติมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

5. การทดสอบความน่าเชื่อถือของกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัท

บทความนี้ได้เสนอกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทที่เกิดขึ้นได้เมื่อ มีการมี และสามารถสร้างความสมดุลขององค์ประกอบทั้งสาม อันได้แก่คือ (1) ขีดความสามารถเชิงอำนาจ (Authoritative capability) (2) อำนาจควบคุม (Control Power) และ (3) จันทามติทางวัฒนธรรม (Cultural consensus)

ดังนั้น H_0 : บริษัทมหาชนในทุกสังคมจะมีองค์ประกอบธรรมาภิบาลทั้งสาม
คือ (1) ขีดความสามารถเชิงอำนาจ (2) อำนาจควบคุม และ
(3) จันทามติทางวัฒนธรรม

และ H_1 : บริษัทมหาชนที่มีธรรมาภิบาลบริษัทจะมีความสมดุลของ
องค์ประกอบทั้งสามคือ (1) ขีดความสามารถเชิงอำนาจ
(2) อำนาจควบคุม และ (3) จันทามติทางวัฒนธรรม

หนทางหนึ่งของประเมินความน่าเชื่อถือของกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัท ก็อาจทำได้ด้วยการใช้แบบจำลอง
ธรรมาภิบาลบริษัทของหลายๆประเทศ ซึ่งในที่นี้เลือกทดสอบกับบริษัท
มหาชนในสหรัฐฯ เยอรมนีและประเทศไทย ซึ่งแต่ละประเทศย่อมมีเงื่อนไขธรรมาภิบาลบริษัทที่
แตกต่างกันมาก ในขณะที่สหรัฐฯและเยอรมนีได้ชื่อว่าเป็นต้นแบบของธรรมาภิบาลบริษัทของโลก
และมักถูกนำมาศึกษาเปรียบเทียบบ่อยครั้ง ส่วนประเทศไทยเป็นตัวอย่างของประเทศกำลัง
พัฒนา ซึ่งเชื่อกันว่ามีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลบริษัท หลังวิกฤติเศรษฐกิจของไทยและประเทศใน
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงค.ศ. 1997-8 ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศล้วนเห็นว่า
ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของสหรัฐฯคือคำตอบที่ประเทศที่มีปัญหาเหล่านี้ควรยึดเป็นแนวทาง
(Gilson, 2001)

ดังนั้นหากกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทมีความน่าเชื่อถือตามเสนอ ก็ควรที่แสดงให้เห็นสถานะ
ความมีหรือไม่มีธรรมาภิบาลบริษัทของกิจการในประเทศทั้งสามให้ปรากฏ สอดคล้องกับหลักฐาน
ที่ปรากฏในผลงานการศึกษาที่ผ่านมา

5.1 การวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของสหรัฐอเมริกา

(1) ปัจจัยแวดล้อม

ตลาดทุนของสหรัฐรับหน้าที่บทบาทหลักในภาคการเงินของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ตลาดเงินทำหน้าที่ในบทบาทรอง ในช่วงของขบวนการสร้างรัฐประชาชาติ (Nation State) ซึ่งมีการขยายสาธารณูปโภคอย่างมาก ดังนั้นประชาชนอเมริกันจึงมีการถือหุ้นอย่างกว้างขวาง ทำให้การถือหุ้นมีการกระจายตัวสูงมาก การตลาดทุนได้แสดงบทบาทหลักในระบบเศรษฐกิจของสหรัฐ นับแต่ยุคสร้างชาติจนถึงยุคปัจจุบัน ในปัจจุบันนักลงทุนสถาบันมีบทบาทสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลบริษัท ผู้ถือหุ้นรายย่อยกลับมีบทบาทค่อนข้างน้อย ผู้บริหารยังมีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการเลือกกรรมการบริษัท คณะกรรมการบริษัทมักประกอบด้วยกรรมการอิสระเป็นส่วนน้อย ในขณะที่ฝ่ายแรงงานมีอิทธิพลค่อนข้างน้อยในการควบคุมผู้บริหารบริษัท

วิวัฒนาการบริษัทมหาชนของสหรัฐในฐานะของอาณานิคมของอังกฤษขณะนั้นมีรูปแบบกิจการที่ไม่แตกต่างจากอังกฤษนัก กล่าวคือในระยะแรกมีบริษัทร่วมหุ้น (Joint stock company) และบริษัทมหาชน (Corporation) วิวัฒนาการของบริษัทมหาชน (Corporation) ในสหรัฐนั้น เกิดขึ้นภายหลังบริษัทมหาชน (Public company) ของอังกฤษและยุโรปตะวันตกไม่นานนัก สิ่งที่มีลักษณะร่วมกันก็คือบริษัทที่ก่อตั้งในระยะแรกเป็นบริษัทมหาชนที่เกิดขึ้นโดยต้องได้รับการลงมติผ่านโดยสมานิติบัญญัติ ซึ่งมักจะได้สัมปทานบางประการจากรัฐด้วย จึงต้องมีการชี้แจงถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการอนุญาตให้เป็นกิจการที่มีสิทธิพิเศษ (Corporate veil) ในเรื่องการจำกัดความรับผิด (Limited liability) ซึ่งกิจการเอกชนทั่วไปไม่รับสิทธิพิเศษนี้ ไม่ได้เป็นการเปิดเสรีให้จัดตั้งบริษัทจำกัดดังเช่นปัจจุบัน (Angel and Ames, 1832 อ้างใน Arner, 2002, p.52; Wallis, 2004; Carney, 1995, p.872) ยกเว้นในสิทธิพิเศษและการจำกัดความรับผิดแล้วทั้งบริษัทร่วมหุ้นและบริษัทมหาชนของสหรัฐล้วนมีความสามารถดำเนินธุรกิจไม่แพ้กัน (Carney, 1995, p. 873) แต่ต่อมาทั้งบริษัทร่วมหุ้นและห้างหุ้นส่วนได้ทยอยหายไป (Ibid., p. 875) เนื่องจากสังคมและศาลของสหรัฐในขณะนั้นมีทัศนคติและการปฏิบัติในทางลบต่อบริษัทร่วมหุ้น โดยเห็นว่าเฉพาะบริษัทมหาชนเท่านั้นจึงควรได้รับสิทธิของการจำกัดความรับผิดอย่างสมบูรณ์ (Ibid., p.876)

เช่นเดียวกับประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่นปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมืองและข้อระเบียบต่างๆ ล้วนมีผลในการเกิดวิวัฒนาการของกฎหมายบริษัท (Roe, 2002) ประวัติศาสตร์การเมืองคือรากฐานของโครงสร้างธรรมาภิบาลบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน (Roe, 1993; Harmel, 2003) อย่างเช่นในสหรัฐคือความไม่ไว้วางใจในอำนาจเศรษฐกิจของธนาคารพาณิชย์และบุคคลที่มั่งคั่งร่ำรวย (Jackson, 1999, p.18; Roe, 2003, p.10) ซึ่งนำไปสู่การออกกฎหมาย Sherman Act ในปี ค.ศ. 1890 ซึ่งห้ามกิจกรรมใดๆ ซึ่งนำไปสู่การผูกขาดทางธุรกิจ (Kovacic

and Shapiro, 1999) บรรทัดฐานสังคมของการป้องกันการผูกขาดได้แทรกซ้อน อยู่ในกฎหมายควบคุมสถาบันการเงิน รัฐบาลกลางจำกัดการขยายธนาคารพาณิชย์ข้ามมลรัฐเป็นระยะเวลานาน นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่ควบคุมสถาบันการเงินที่ซับซ้อน เช่น Community Reinvestment Act บังคับให้สถาบันการเงินต้องให้สินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางในพื้นที่ที่ได้รับเงินฝาก (Jackson, 1999, p.25) กฎหมายยังกำหนดหน่วยงานทั้งของรัฐบาลกลางและมลรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุม (Ibid., p.26) สร้างความซ้ำซ้อน ซับซ้อนและภาระในการปฏิบัติตามกฎระเบียบแก่สถาบันการเงิน เป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์ไม่ได้รับความสะดวกที่จะเปิดสาขานอกมลรัฐ และ Glass Steagall Act ในปี ค.ศ.1933 ห้ามธนาคารพาณิชย์ดำเนินงานด้านพาณิชย์ธนกิจ (Kroszner, 1998) ระบบธนาคารพาณิชย์ ถูกจำกัดบทบาทและเปิดโอกาสให้ตลาดทุนขยายตัว

ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกาอาศัยระบบกฎหมายสามส่วนคือ หนึ่ง กฎหมายบริษัทมหาชนของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด โดยส่วนใหญ่ถูกประกาศใช้ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 สอง กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งควบคุมการบังคับใช้โดยรัฐบาลกลาง (Federal law: The Securities Act of 1933, the Securities Exchange Act of 1934) และสาม กฎระเบียบขององค์กรอิสระของเอกชน (Self-regulatory organizations) ซึ่งในที่นี้คือตลาดหลักทรัพย์ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระต่างๆ ได้วางกฎระเบียบคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับบริษัทมหาชน และผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายรัฐบาลกลางมีอำนาจบังคับเหนือกว่า (Pre-emption) กฎหมายของมลรัฐ และกฎระเบียบขององค์กรอิสระได้ หากปรากฏว่าขัดกัน (Karmel, 2003) กฎหมายล่าสุดที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลบริษัทคือ Sarbanes-Oxley Act ปี ค.ศ.2002 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบให้มีอำนาจควบคุมการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจน (Nofsinger and Kim, 2003, p.214) ระบบกฎหมายของสหรัฐที่อิงกฎหมายจารีตประเพณีมีระบบความรับผิดชอบแบบ Identification ที่เน้นไปที่ตัวผู้บริหารและกรรมการ ต่างจากในเยอรมนีที่มีระบบความรับผิดชอบแบบ Vicarious liability ซึ่งตกอยู่ที่บริษัท กล่าวคือบริษัทจะรับผิดชอบกรรมการและผู้บริหาร (Covin, 1995, p.1)

(2) จันทามติทางวัฒนธรรม

ระบบของประเทศสหรัฐเน้นแนวทางคุณค่าผู้ถือหุ้น (Shareholder value approach) แนวทางนี้อิงอยู่กับระบบค่านิยมของปัจเจกชน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งคือ แนวทางแบบพันธะสัญญา (Contractarian approach) ซึ่งถือว่าบริษัทคือชุดของสัญญา (Jensen and Meckling, 1976) ตามแนวทางนี้ซึ่งผู้บริหารและคณะกรรมการบริษัทตกลงไว้กับผู้ถือหุ้น โดยถือว่าเป็นสัญญาการ

ลงทุนเพื่อหาแสวงหากำไร (Fort and Schipani, 2000) มีความเอนเอียงไปในทางปัจเจกนิยม ที่เชื่อว่าได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งจากลัทธิเศรษฐกิจศาสตร์ Neoclassic ซึ่งเชื่อในกลไกของตลาดว่าจะสามารถทำให้การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการปล่อยตลาดการซื้อขายกิจการทำหน้าที่ตามปกติ รัฐบาลมีหน้าที่เพียงส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างยุติธรรม และการบังคับทางกฎหมายให้เกิดผลเท่านั้น หน่วยงานรัฐเข้ามาควบคุมอย่างเข้มงวดให้มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส มีกฎระเบียบคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อย ผู้บริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพจะถูกกำจัดออกไปด้วยกลไกตลาดเอง เพื่อให้ตลาดมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ต้องรับภาระความเสี่ยงในเรื่องหุ้นซึ่งก็คือผู้ถือหุ้นควรที่จะมีสิทธิชอบธรรมในการควบคุมตามลำพัง โครงสร้างประชากรของสหรัฐฯเองก็เกื้อหนุนปรัชญาธรรมาภิบาลบริษัทเช่นนี้ เนื่องจากประชากรอเมริกันมีการเคลื่อนย้ายอพยพบ่อย ทำให้บรรทัดฐานความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นแบบ Arm-length Relationships⁶⁴ (Arlen et al., 2002) มีค่านิยมความเป็นปัจเจกสูง (Kim, 1994) และมี Low power -distance value⁶⁵ (Hofstede, 1980) แต่ในขณะเดียวกันกำเนิดของบริษัทมหาชนในสหรัฐฯในราวต้นศตวรรษที่ 19 ก็ได้รับอิทธิพลจากปรัชญาการเมืองประชาธิปไตย ตลอดจนแนวคิดของการรักษาประโยชน์สุขของชุมชนและสังคมอยู่มาก (Schocket, 2002) สภาพที่เกิดขึ้นล้วนสอดคล้องกันไปในขณะเดียวกันก็คือการขาดแคลนเงินทุนทำให้ต้องอาศัยผู้ถือหุ้นจำนวนมากและการถือหุ้นแบบกระจาย นำไปสู่รูปแบบการคานอำนาจโดยคณะกรรมการที่ไม่ใช่ผู้ถือหุ้นหลัก ในกรอบของฉันทามติแบบของสหรัฐฯจึงเอื้อให้ผู้บริหารยอมรับการคานอำนาจซึ่งกันและกัน ภายใต้การเปิดเผยข้อมูล โดยการสนับสนุนของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดต่อผู้บริหารและกรรมการโดยอิงบรรทัดฐานในเรื่องของหน้าที่การประพฤติปฏิบัติด้วยความระมัดระวัง (Duty of care) และความซื่อสัตย์ต่อบริษัท (Duty of loyalty)(Eisenberg, 1999)

แต่สิ่งหนึ่งซึ่งทั้งสหรัฐฯและเยอรมนีมีเหมือนกันคือการถือว่าบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ซึ่งได้สิทธิพิเศษในเรื่องการจำกัดความรับผิดชอบตามกฎหมายเมื่อใดก็ตามที่ผู้ถือหุ้นใหญ่ที่มีการพิสูจน์ได้ว่าผู้ถือหุ้นใหญ่เจตนาใช้รูปแบบบริษัทจำกัดอำพรางความเป็นเจ้าของกิจการและการจำกัดความรับผิดชอบเพื่อเอาเปรียบบุคคลที่สาม สิทธิพิเศษของการเป็นทรัพย์สินส่วนรวมจะถูกยกเลิก บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบเจ้าของกิจการส่วนตัว โดยไม่มีการจำกัดความรับผิดชอบอีกต่อไป (Alting, 1995) ด้วยเหตุนี้ ฉันทามติทางวัฒนธรรมที่ถือว่าบริษัท

⁶⁴ ไร้ความความสัมพันธ์ต่อเนื่อง ไม่มีความแตกต่างระหว่างคู่ค้าแต่ละราย

⁶⁵ ค่านิยมการไม่ยอมรับอำนาจ (Power distance value) ของบุคคลอื่น ซึ่งมีตำแหน่งงานหรือฐานะทางสังคมที่สูงกว่า โปรดดู

มหาชนคือทรัพย์สินส่วนรวมคือพื้นฐานสำคัญของการร่วมรับการแบ่งปันและการคานอำนาจในบริษัทมหาชน

(3) ขีดความสามารถเชิงอำนาจ

ขีดความสามารถของบริษัทสหรัฐนั้นมียุคศูนย์กลางอยู่ที่หัวหน้าผู้บริหาร (Chief Executive Officer: CEO) ซึ่งมักทำหน้าที่เป็นประธานบริษัท (Chairman of the Board) ด้วย ถึงแม้ระบบการบริหารและควบคุมค่อนข้างเปิดต่อสาธารณะที่เน้นความโปร่งใส ตามระบบนี้ ผู้ถือหุ้นจะทำหน้าที่ควบคุมคณะกรรมการบริษัท ซึ่งมีเพียงชุดเดียว (Halpern, 2000) ทำหน้าที่ควบคุมผู้บริหารอีกต่อหนึ่ง กรรมการบริษัทมหาชนส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก (Kaplan, 1995) การที่หัวหน้าผู้บริหารมักดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการด้วย ทำให้มีอิทธิพลอย่างมากในการเลือกกรรมการอิสระ แต่คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐฯ ได้ออกกฎเกณฑ์ควบคุมกรรมการอิสระ โดยเฉพาะที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการตรวจสอบ ให้มีความรับผิดชอบขึ้นในการทำหน้าที่ตรวจสอบ (Rowland, 2002) และกฎหมาย Sarbanes-Oxley Act ที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่คณะกรรมการตรวจสอบควบคุมผู้สอบบัญชีรับอนุญาตและผู้ตรวจสอบภายใน (Nofsinger and Kim, 2003, p.214)

(4) อำนาจการควบคุม

ผู้บริหารของบริษัทอเมริกันได้รับการคุ้มครองตามบรรทัดฐานของกฎหมายว่าด้วยกฎดุลพินิจทางธุรกิจ (Business Judgment Rule) ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจของผู้บริหารจะได้รับความเคารพว่าถูกต้อง เว้นแต่ว่าจะมีบุคคลอื่นสามารถพิสูจน์ได้ว่าผิดจริงในประเด็น (1) การกระทำนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริต (2) การกระทำนั้นไม่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่กิจการ และ (3) การกระทำนั้นไม่ตั้งอยู่บนความระมัดระวังอันควร ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการบริษัทกลับต้องทำหน้าที่ตอบคำถามผู้ถือหุ้นทั้งที่เป็นสถาบันหรือบุคคล หากถูกสงสัยในเรื่องการทำตามหน้าที่อันควร ผู้ถือหุ้นของบริษัทสามารถถอนกรรมการบริษัทได้โดยไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผล (with or without cause) นอกจากนั้นผู้ถือหุ้นผู้ใดเพียงบุคคลเดียวก็ได้สามารถดำเนินคดีกับผู้บริหารหรือกรรมการบริษัทในฐานะของบริษัท โดยอาศัยสิทธิการฟ้องร้องในฐานะคณะบุคคล (Class action) ซึ่งเป็นการเสริมความเข้มแข็งของสิทธิทรัพย์สินผู้ถือหุ้นที่เป็นปัจเจกชน แม้กระนั้นก็ตามอำนาจของหัวหน้าผู้บริหารสามารถควบคุมข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ตลอดจนการมีอำนาจเสนอซื้อหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการ ทำให้หัวหน้าผู้บริหารยังคงมีอำนาจต่อรองกับกรรมการบริษัท และยังคงมีโอกาสเอาเปรียบผู้ถือหุ้น (Chantayan, 2002) ซึ่งนำไปสู่การฟ้องร้องบ่อยครั้ง

แต่กลไกการควบคุมกรรมการบริษัทที่สำคัญของบริษัทมหาชนอเมริกันก็คือกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบตามที่ตามกฎหมาย (Fiduciary duties) ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ในเรื่องความจงรักภักดีต่อกิจการ (Obligation of loyalty) และหมายความต่อไปถึงว่า การไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้ง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยใช้ดุลพินิจของความระมัดระวังเยี่ยงวิญญูชน เช่น การตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่พอเพียง การแสดงให้เห็นว่าได้พิจารณาประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง (Smith, 2002) นอกจากนั้นหน้าที่ตามกฎหมายนี้ยังกำหนดการรับผิดชอบผู้บริหารและคณะกรรมการบริษัทไว้อย่างชัดเจน (Bainbridge, 2002, pp.34-38)

ลักษณะการควบคุมอย่างหนึ่งก็คือการบังคับการเปิดเผยข้อมูล ผู้ถือหุ้นบริษัทใช้ราคาตลาดของหุ้นเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้บริหารทางอ้อม ซึ่งกลไกนี้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมในระดับหนึ่ง เนื่องจากตลาดของสหรัฐมีสภาพคล่องสูง เน้นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งในตลาดทุน ตลาดแรงงานผู้บริหารและตลาดสินค้า ส่งผลให้เกิดการควบคุมผู้บริหารด้วย นักลงทุนสถาบันมีบทบาทมากขึ้นในปรับปรุงการบริหารงานและธรรมาภิบาลบริษัท (Carleton et al, 1998; Holmstrom and Kaplan, 2003, p.18) ตลาดทุนของสหรัฐ มีการถือหุ้นส่วนใหญ่แบบกระจาย การถือหุ้นไขว้ระหว่างอุตสาหกรรมและสถาบันการเงินและระหว่างอุตสาหกรรมด้วยกันมีน้อย ตลาดทุนมีขนาดใหญ่และมีสัดส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจสหรัฐ ต่างจากลักษณะที่ปรากฏในประเทศเยอรมนีอย่างเห็นได้ชัด

ผู้ดำเนินกลไกการควบคุมนอกของบริษัทมหาชน ได้แก่ นักลงทุนสถาบัน ซึ่งทวีบทบาทมากขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 และตลาดซื้อขายกิจการ ถึงแม้ในภายหลังได้ลดบทบาทความสำคัญลงไปมากก็ตาม

(5) ความสมดุลของอำนาจ

ความสมดุลขององค์ประกอบกิจการสหรัฐนั้นอาศัยกลไกการควบคุมทั้งจากตลาดภายนอกเป็นหลัก โดยมีนักลงทุนสถาบันทำหน้าที่สอดส่องดูแลการทำงาน และการซื้อขายกิจการ ตลอดจนกฎหมายที่เข้มแข็งในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและกฎหมายฟ้องร้องในฐานะคณะบุคคลเข้าถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจเรื่องการลงทุน การพัฒนา และใช้ขีดความสามารถตลอดจนการแบ่งปันผลตอบแทน

เท่าที่ผ่านมาในอดีตหัวหน้าผู้บริหารบริษัทอเมริกันค่อนข้างมีความเป็นอิสระจากคณะกรรมการ เนื่องจากเป็นผู้เสนอชื่อกรรมการอิสระในฐานะของการเป็นประธานกรรมการ ดังนั้นหัวหน้าผู้บริหารได้รับแรงกดดันบ้างจากนักลงทุนสถาบัน ผู้บริหารของบริษัทอเมริกันจึงค่อนข้างมีอิสระมากกว่าผู้บริหารบริษัทเยอรมัน ดังนั้น ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของสหรัฐจึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองระหว่างผู้บริหารและกรรมการอิสระและกลไกตลาดภายนอก ซึ่งรวมถึง

ตลาดสินค้าและตลาดหุ้น ดอลลาร์นาจเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการเริ่มบังคับใช้กฎหมาย Sarbanes-Oxley ในปี ค.ศ. 2002 ด้วยกฎหมายฉบับนี้ กรรมการอิสระทำหน้าที่การคานอำนาจอย่างจริงจังมากขึ้น ผลการสำรวจของบริษัทวิจัยเอกชนแห่งหนึ่งชี้ว่านักลงทุนร้อยละ 71 เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและคณะกรรมการมีความสมดุลมากขึ้น (Tortorello, 2004, p.25)

(6) สรุป

กลไกการคานอำนาจอาศัยตลาดหุ้นและกฎหมายที่เข้มงวด ซึ่งถือเป็นกลไกภายนอกเป็นหลัก ทำให้กิจการมีความคล่องตัวสูง ถึงแม้ความคล่องตัวจะลดลงบ้างจากการเพิ่มระดับการควบคุมภายในโดยคณะกรรมการ ในภาพรวมบริษัทอเมริกันถือว่ามีความมีประสิทธิภาพบริษัทที่สูง แต่อาจพบข้อบกพร่องของระบบธรรมาภิบาลบริษัทของสหรัฐฯ บางประเภท กล่าวคือผู้บริหารจะพยายามเน้นกำไรระยะสั้นเพื่อพুষุราคาหุ้นให้อยู่ในระดับสูง (Francis and Smith, 1995; Porter, 1997; Bratton and McCahery, 2002, p.26) ผลการสำรวจของบริษัทที่ปรึกษาหลายแห่งเมื่อไม่นานมานี้ ยังคงยืนยันข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ โดยชี้ว่า กิจการขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ เพียงร้อยละ 11 ที่มีแผนและเป้าหมายล่วงหน้าเกิน 3 ปี (Directorship, 2005, p.4)

5.2 การวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศเยอรมนี

(1) ปัจจัยแวดล้อม

โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของเยอรมนีที่อิงธนาคารมากกว่าตลาดทุน มีรากฐานนับแต่การพัฒนาประเทศประมาณกลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งพยายามเร่งสร้างทางรถไฟ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมแข่งกับประเทศอังกฤษ (Gerschenkron, 1962 in Pistor and Xu, 2003, p.72) ในฐานะของประเทศที่พัฒนาภายหลัง (Late developer) เยอรมนีได้รับทราบถึงปัญหาฟองสบู่ในตลาดทุนของประเทศอังกฤษ ซึ่งเกิดจากการขยายเส้นทางรถไฟ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ จึงพยายามหลีกเลี่ยงการอนุญาตจัดตั้งบริษัทจำกัด พร้อมมอบสัมปทานดังเช่นอังกฤษได้ทำ จึงมีผลทำให้เป็นการจำกัดการเติบโตแทนการสนับสนุนตลาดทุน (Pistor and Xu, 2003, p.72) จวบจนถึงปี ค.ศ. 1870 ที่เยอรมนีเปิดเสรีการจัดตั้งบริษัท โดยปราศจากการให้สัมปทาน แต่ไม่นานหลังจากนั้นเยอรมนีก็ประสบเหตุการณ์ของการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและการหลุดตัวอย่างรุนแรงติดตามา (Ibid., p.74) เหตุการณ์นี้ทำให้ประเทศเยอรมนีออกกฎหมายสองฉบับเข้าควบคุมตลาดทุนอย่างเข้มงวดคือ กฎหมายบริษัทในปี ค.ศ. 1884 และกฎหมายตลาดหลักทรัพย์ปี ค.ศ. 1896 (Ibid.) ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองของภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการดูแลตลาดหลักทรัพย์

แต่ในขณะเดียวกันกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขบริษัทจดทะเบียน ซึ่งมีสมาชิกจากสมาชิกสภาสูง โดยตลาดหลักทรัพย์เองไม่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว ตลอดช่วงศตวรรษที่ 20 ตลาดทุนของเยอรมนีจึงดำเนินไปอย่างมีเสถียรภาพ แต่ขณะเดียวกันขาดปัจจัยที่เอื้อให้มีการขยายตัว (Ibid., pp. 75-6) เนื่องจากอำนาจการจัดการเงื่อนไขบริษัทจดทะเบียนอยู่ภายใต้อำนาจสภานิติบัญญัติ ระบบตลาดทุนของประเทศเยอรมนีขาดความยืดหยุ่น (Ibid., p.77) แตกต่างจากระบบตลาดทุนของอังกฤษในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ได้กำหนดอำนาจการพิจารณา Residual authority⁶⁶ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของศาล ซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ทำให้มีความคล่องตัวสูงกว่า (Ibid., 78) ประเทศเยอรมนีจึงได้อาศัยระบบธนาคารพาณิชย์ในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด

ประเทศเยอรมนีมีระบบธรรมาภิบาลบริษัทที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว แตกต่างจากระบบของสหรัฐอเมริกาอย่างเด่นชัด ถึงแม้จะมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเข้าหารูปแบบ Anglo-American มากขึ้นก็ตามในระบอบศตวรรษที่ผ่านมา (Hackathal and Tyrell, 2003) โดยเฉพาะในแง่มุมมองของกฎหมายการคุ้มครองนักลงทุน (Riekers and Spindler, 2004, p.385; Nowak, 2004, p.445) และในแง่มุมมองของระบบการเงินโดยรวม (Krahen and Schmidt, 2004, p.513) แม้แนวทางพื้นฐานของการเน้นผู้มีส่วนได้เสียที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง (O'Sullivan, 2003) ปัจจุบัน ระบบบริษัทมหาชนของประเทศเยอรมนีอิงอยู่กับกฎหมายหลัก 3 ฉบับคือกฎหมายพาณิชย์ทั่วไป (General Commercial Code) ค.ศ.1861 กฎหมายบริษัทมหาชน (Public Company Act) ปี ค.ศ. 1937 และฉบับแก้ไขปี ค.ศ.1965 ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบธรรมาภิบาลบริษัทก็คือกฎหมายการควบคุมและความโปร่งใสบริษัท (Corporate Control and Transparency) ปี ค.ศ. 1998 ซึ่งกำหนดการเปิดเผยข้อมูลและหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุม (Supervisory board) ซึ่งมีฐานะเป็นอิสระ และทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (Management board) (Oquendo, 2001) องค์การแรงงานมีความเข้มแข็งมาก ทุกอย่างถูกกำหนดเป็นแบบแผนที่ชัดเจน การเจรจาในเรื่องแรงงานไม่ว่าจะเป็นค่าจ้าง สวัสดิการสังคม สภาพงานล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการอยู่รอดและความสามารถในการแข่งขันของระบบสังคมโดยรวม

คนเยอรมันมักลงทุนในบ้านและที่ดินมากกว่าลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ (Chantayan, 2002) ด้วยเหตุที่เยอรมนีเป็นประเทศที่พึ่งพาตลาดเงินมากกว่าตลาดทุน ธนาคารพาณิชย์ของเยอรมนีมีขอบเขตธุรกิจที่กว้าง (Universal bank) ครอบคลุมทั้งธุรกิจสินเชื่อและหลักทรัพย์ มีบทบาทสำคัญทั้งในแง่การผลักดันระบบเศรษฐกิจ และการควบคุมดูแลบริษัทผ่านการเข้าไปเป็น

⁶⁶ หมายถึงอำนาจที่อยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมาย

กรรมการในคณะกรรมการควบคุม ถึงแม้บทบาทนี้ลดลงไปมากในระยะหลัง (Hackathal and Tyrell, 2003) แต่ละบริษัทมีการถือหุ้นที่กระจุกตัว ปริมาณหุ้นที่ซื้อขายในตลาดมีน้อย ในช่วงระยะปี ค.ศ.1980 ถึงปัจจุบัน บริษัทเยอรมันมีแนวโน้มเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มากขึ้น คาดว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีมรดกที่เดิมต่ำกว่าอังกฤษ เปลี่ยนมาอยู่ในอัตราที่สูงกว่า (Goergen and Renneboog, 2002) และมาตรการของรัฐที่พยายามลดอิทธิพลของธนาคารในระบบเศรษฐกิจ แต่โดยเฉลี่ยแล้วบริษัทเยอรมันจะใช้เวลาดึงทุนนับแต่เข้าจดทะเบียน หุ้นใหญ่จึงจะมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของต่ำกว่าร้อยละ 50 และสูญเสียการควบคุมไป ซึ่งนับเป็นระยะเวลาที่นานมากเมื่อเปรียบเทียบกับอังกฤษ ที่ใช้เวลาเพียง 2 ปี แต่ทั้งกรณีของเยอรมนีและสหรัฐก็ต่างจากบริษัทของไทย ซึ่งเจ้าของพยายามรักษาความเป็นหุ้นใหญ่ทั้งการถือทางตรงและอ้อมไว้อย่างเหนียวแน่น ถึงแม้บริษัทอยู่ในสภาพใกล้ล้มละลายก็ตาม (Bruton et al, 2001)

(2) จันทามติของเยอรมนี

การดำเนินงานของบริษัทเยอรมันตั้งอยู่บนสัญญาเชิงสัมพันธ์ (Relational Contract) ซึ่งเน้นความสัมพันธ์ระยะยาวและสามารถปรับเปลี่ยนได้ องค์ประกอบสำคัญในการทำธุรกรรมคือการตอบแทนกัน ผลประโยชน์ร่วม และการสร้างจันทามติ การถือหุ้นและแต่งตั้งกรรมการไว้ถือเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่มั่นคง ปรัชญาสังคมอยู่ภายใต้ทุนนิยมแบบประชาสังคม (Roe, 2002) อิทธิพลของปรัชญาสังคมนิยมฝังรากลึกในกิจการเอกชนของเยอรมนีนับแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทำให้สังคมไม่ลังเลที่จะกำหนดให้บริษัทตอบสนองความต้องการของสังคม คนเยอรมันมีค่านิยมที่ไม่ยอมรับอำนาจและไม่ยอมรับโครงสร้างชนชั้นสังคมที่ต่างกัน กฎหมายบริษัทมหาชนของเยอรมนีปี ค.ศ.1965 ได้ให้อำนาจกรรมการผู้จัดการ ที่จะทำเพื่อประโยชน์ของสังคม พนักงานและผู้ถือหุ้นแบบกว้างๆ โดยไม่ระบุลำดับความสำคัญไว้ สังคมเยอรมนีไม่ได้ถือว่าบริษัทเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ถือหุ้นอย่างเช่นในสหรัฐฯ หากแต่ถือบริษัทมหาชนเป็นดังทรัพย์สินร่วม (Communal property) ของสังคม กฎหมายประเทศเยอรมนีกำหนดให้คณะกรรมการควบคุม (Supervisory board) ของบริษัทมีตัวแทนจากฝ่ายผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะตัวแทนแรงงาน โครงสร้างเช่นนี้ไม่เคยถูกคัดค้านหรือตั้งคำถามจากสังคมแต่อย่างใด (Yavasi, 2001) ในทางตรงข้าม บริษัทเยอรมันเน้นแนวทางของผู้มีส่วนได้เสียแนวทางนี้ตั้งอยู่บนระบบค่านิยมที่เน้นจันทามติและการร่วมมือกัน (Groenewegen, 1997, p.336)

(3) ขีดความสามารถเชิงอำนาจ

คณะกรรมการควบคุมของบริษัทเยอรมันทำหน้าที่ตั้งแต่ดูแลการทำงาน และปลดคณะกรรมการบริหาร (Hopt, 1998) ผู้บริหารของคณะกรรมการบริหารไม่มีสิทธิ์เป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุม บุคคลในคณะกรรมการควบคุมประกอบด้วยตัวแทนจากผู้ถือหุ้นใหญ่ ตัวแทนสถาบันการเงิน ตัวแทนแรงงาน และตัวแทนของกิจการธุรกิจที่มีความสัมพันธ์การค้าหรือที่ถือหุ้นไขว้กัน (Boehmer, 2002) เยอรมนีและญี่ปุ่นเป็นเพียงไม่กี่ประเทศที่มีตัวแทนสถาบันการเงินเข้าควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดในระดับกรรมการบริษัท (Carlin and Mayer, 2002 p. 328) โครงสร้างคณะกรรมการสองชุดนี้มีรากฐานมาจากกฎหมายพาณิชย์ทั่วไป (General Commercial Code) ของเยอรมนีปี ค.ศ. 1861 ซึ่งเป็นผลพวงจากความพยายามที่จะสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนในการระดมทุนครั้งใหญ่ของประเทศเยอรมนี เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมให้ก้าวทันอังกฤษในช่วงเวลานั้น (Yavasi, 2001)

อย่างไรก็ตามขีดความสามารถเชิงอำนาจของเจ้าของอยู่ที่อำนาจการเปลี่ยนแปลงกรรมการฝ่ายบริหาร หากฝ่ายเจ้าของมีสัดส่วนการถือหุ้นรวมแล้วเกินร้อยละ 75 โดยไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผล (Gordon, 1999) อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า บริษัทเยอรมันมีพฤติกรรมการถือหุ้นที่ต่างจากบริษัทในสหราชอาณาจักรอย่างชัดเจน โดยพบว่าสัดส่วนความเป็นเจ้าของของบริษัทเยอรมันจะแปรตามความสามารถในการทำกำไรและระดับความเสี่ยง โดยบริษัทที่มีความสามารถทำกำไรต่ำและเติบโตต่ำมักจะมีการถือหุ้นที่กระจาย ตรงกันข้ามกับลักษณะที่เกิดขึ้นในกรณีบริษัทของสหราชอาณาจักร (Goergen and Renneboog, 2002) อย่างไรก็ตามข้อบ่งชี้นี้อาจมองข้ามความเป็นเหตุเป็นผลในเชิงตรงกันข้าม กล่าวคือการถือหุ้นในสัดส่วนสูงอาจเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสามารถทำกำไรของบริษัทเยอรมัน ซึ่งหมายความว่า การถือหุ้นแบบกระจุกตัวอาจคือปัจจัยหนึ่งของการสร้างขีดความสามารถของบริษัทเยอรมัน การที่ฝ่ายผู้ถือหุ้นจะสามารถกำหนดทิศทางการบริหารได้จะต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นที่สูง การมองในมุมนี้จะสอดคล้องกับผลงานวิจัยของหลายชิ้น (Singh and Davidson III, 2003; Anderson and Reeb, 2003) ที่ทำในสหรัฐฯ ซึ่งพบว่าบริษัทแบบครอบครัวมีผลประกอบการดีกว่าบริษัททั่วไป

องค์ประกอบทั้งหลายของสภาพตลาดและโครงสร้างภายในของบริษัทเยอรมันเอื้อสำหรับการทำกำไรระยะยาว ด้วยการลงทุนค้นคว้าและวิจัย ซึ่งนับเป็นข้อได้เปรียบบริษัทอเมริกันที่เน้นการทำกำไรระยะสั้น (Porter, 1997; Bratton and McCahery, 2002, p.26)

(4) อำนาจการควบคุม

ในขณะที่อำนาจการควบคุมผู้บริหารของบริษัทอเมริกันอยู่ที่ตลาดซึ่งอยู่ภายนอกบริษัท ซึ่งเน้นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ระบบธรรมาภิบาลเยอรมนีไม่เน้นการเปิดเผยข้อมูลเท่าสหรัฐฯและอังกฤษ (Leuz and Wustemann, 2004, p.475) กฎหมายในเรื่องผลประโยชน์ทับ

ข้อขัดแย้ง (Conflict of interest) และการซื้อขายภายใน (Self dealing) ไม่เข้มงวดเท่ากฎหมายของสหรัฐฯ (Baums and Scott, 2003, p.11,15) เยอรมนีไม่มีกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบ (Liability) ของคณะกรรมการควบคุม (Supervisory board) ที่มีต่อผู้ถือหุ้น โดยเฉพาะในเรื่องการไม่เปิดเผยข้อมูลอันควร ดังเช่นที่มีในสหรัฐฯ (Ibid., p.18) โดยรวมแล้วกฎหมายการคุ้มครองผู้ถือหุ้นยังไม่เข้มงวดเท่าสหรัฐฯ (Ibid., p.23) นอกจากนั้นค่าความเสียหายที่ฟ้องร้องได้จากผู้บริหารหรือกรรมการที่กระทำผิดยังให้ตกเป็นของบริษัท โดยผู้ถือหุ้นหรือนายกที่ฟ้องร้องไม่มีส่วนได้รับด้วย (Ibid., p.23) ในขณะที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงเองทั้งหมด (Ibid., p.25) แรงจูงใจการฟ้องร้องผู้กระทำผิดจึงแทบไม่มี ในขณะที่เดียวกันการซื้อขายกิจการในเยอรมนีมีมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ก็ยังเป็นธุรกรรมแบบฉันท์มิตร (Friendly takeover) ซึ่งไม่มีผลการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน (Ibid., p.37, 39) ดังนั้นการคานโดยอำนาจภายนอกหรือตลาดของเยอรมนีจึงไม่เกิดขึ้น

การบริหารและควบคุมบริษัทมหาชนของเยอรมนีจึงอยู่ในสภาพของเกมส์สามเส้าระหว่างกลุ่มผู้ถือหุ้น แรงงาน และผู้บริหาร หากผู้ถือหุ้นพยายามควบคุมผู้บริหารมาก จะมีผลเท่ากับให้อำนาจแรงงานมากไปด้วยโดยปริยาย เนื่องจากการควบคุมต้องทำผ่านคณะกรรมการควบคุม (Roe, 2002) การที่ต้องมีฝ่ายที่มีส่วนได้เสียในคณะกรรมการควบคุมอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทต้องมีผู้ถือหุ้นที่เข้มแข็งเพื่อคานอำนาจกับฝ่ายแรงงาน และทำให้บริษัทมีเอกภาพในการบริหารงานในทิศทางเดียว ไม่เอนเอียงไปตามแรงกดดันของฝ่ายที่มีส่วนได้เสียที่อยู่ในคณะกรรมการควบคุม

โครงสร้างที่มีคณะกรรมการสองชุด ทำให้อำนาจการบริหารและอำนาจในการควบคุมแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ต่างจากกรณีของสหรัฐฯ และโดยเฉพาะของไทยที่คณะกรรมการบริษัทมีชุดเดียว ไม่สามารถแยกหน้าที่ได้เด็ดขาดในลักษณะเดียวกันนี้ ในขณะที่ผู้ถือหุ้นบริษัทอเมริกันควบคุมการบริหารงานด้วยการเปลี่ยนผู้บริหาร กรรมการหรือขายหุ้น แต่ผู้ถือหุ้นของบริษัทเยอรมันจะควบคุมโดยการสื่อสารกับตัวแทนของตน ซึ่งทำหน้าที่ในคณะกรรมการควบคุมการบริหารและควบคุมของระบบธรรมาภิบาลบริษัทในประเทศประเทศเยอรมนีจัดเป็นระบบปิดหรือสัญญาเชิงสัมพันธ์ (Relational contract) เนื่องจากเปิดโอกาสให้เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียภายในเท่านั้นทำหน้าที่ตรวจสอบการเองอย่างละเอียด

สัดส่วนตัวแทนของแรงงานในคณะกรรมการควบคุมจะเพิ่มขึ้นตามขนาดของกิจการ ในบริษัทมหาชนขนาดใหญ่ที่มีแรงงานเกิน 2000 คนนั้น กรรมการที่มาจากตัวแทนแรงงาน⁶⁷ มีถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการของคณะกรรมการควบคุม (Supervisory Board) เนื่องจากการแบ่งแยก

⁶⁷ โปรดดูรายละเอียดได้ใน Vitols (2001, p. 343)

หน้าที่อย่างชัดเจน ไม่มีการคว่ำตำแหน่งดังเช่นในกรณีของบริษัทในสหรัฐฯ ทำให้คณะกรรมการควบคุมถูกสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้นจากการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้บริหาร คณะกรรมการควบคุมมีอำนาจที่จะคว่ำอำนาจผู้บริหารได้เต็มที่ คณะกรรมการควบคุมมีอำนาจควบคุมคณะกรรมการบริหาร แต่ไม่มีอำนาจสร้างพันธะผูกพันแทนบริษัทได้ เฉพาะผู้บริหารเท่านั้นที่มีอำนาจดังกล่าว (Hopt and Leyens, 2004, p.22)

ระบบธรรมาภิบาลของบริษัทเยอรมันมีรากฐานยาวนานนับแต่ประมาณปี ค.ศ.1870 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐยังควบคุมกิจการเอกชน ภายใต้อิทธิพลของลัทธิสังคมนิยม หลังจากนั้นก็ได้ผ่านยุคของรัฐบาลนาซี ซึ่งเปลี่ยนกฎหมายบริษัทในปี ค.ศ.1937 ซึ่งยังคงยืนยันอีกครั้งถึงเจตนารมณ์ในเรื่องความรับผิดชอบต่อบริษัทต่อสังคม (Loewenstein, 2002) สิ่งที่น่าสังเกตก็คือเยอรมนีได้แก้ไขกฎหมายบริษัทมาหลายครั้ง แต่ในทุกครั้งก็ยังรักษาระบบคณะกรรมการคู่นี้ไว้ อีกประการที่สำคัญก็คือการรักษาความเชื่อในเรื่องนโยบายที่เน้นปรัชญาทุนประชาสังคม (Social capitalism) ไว้ทุกครั้ง จวบจนการปรับปรุงกฎหมายบริษัทของเยอรมนีในปี 1965 จึงมีการตัดส่วนกฎหมายเดิมที่กำหนดให้บริษัททำหน้าที่มีส่วนร่วมในการช่วยผดุงสวัสดิภาพของบริษัท แรงงาน ประชาชน และรัฐ เหตุผลที่มีการแก้ไขและตัดข้อความส่วนนี้ในปี 1965 เนื่องจากว่าสถานการณ์บัญญัติเห็นว่าผู้บริหารมีหน้าที่โดยนัย (Implicit duty) ที่ต้องทำเช่นนั้นอยู่แล้ว (Chantayan, 2002)

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการควบคุมมักประชุมกันอย่างเป็นทางการจำนวนน้อยครั้งในแต่ละปี จึงมักไม่ผู้จะเกิดผลในการควบคุมฝ่ายบริหารในทางปฏิบัติมากนัก แต่เนื่องจากการแยกอำนาจผู้บริหารจากการควบคุมที่เด็ดขาด ทำให้ผู้บริหารต้องทำงานด้วยความระมัดระวังอยู่แล้ว ยิ่งกว่านั้น ถึงแม้คณะกรรมการบริหารจะได้รับการคุ้มครองในเรื่องกฎแห่งดุลพินิจทางธุรกิจ (Rule of business judgment) เช่นเดียวกับในสหรัฐฯ แต่โดยหลักการแล้วผู้บริหารของบริษัทเยอรมันสามารถถูกปลดได้ง่าย เนื่องจากระบบศาลของเยอรมนียอมรับมาตรฐานของหลักฐานเฉพาะในเรื่องนี้ต่ำกว่าศาลของสหรัฐฯ (Chantayan, 2002) ผู้บริหารแทบไม่มีอำนาจต่อรองโดยตรงกับคณะกรรมการควบคุม เนื่องจากผู้ถือหุ้นของบริษัทเยอรมันมักเป็นนักลงทุนสถาบันต่างจากกรณีของสหรัฐฯ ซึ่งมีผู้ถือหุ้นรายย่อยจำนวนมาก ความแตกต่างในอำนาจต่อรองอาจจะเป็นสาเหตุทำให้ผู้บริหารของบริษัทเยอรมันและญี่ปุ่นมีการติดต่อกับผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นประจำ แทนที่จะติดต่อผ่านช่องทางที่เป็นทางการคือคณะกรรมการควบคุม ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหนทางที่จะลดอิทธิพลของตัวแทนแรงงานในการบริหาร (Roe, 1993)

ในทศวรรษที่ผ่านมา ทางกรเยอรมนีพยายามที่จะปฏิรูประบบธรรมาภิบาลบริษัท ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณในหลายด้าน แต่การปฏิรูปส่วนใหญ่ทำโดยการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบมากกว่าเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ทำให้โครงสร้างธรรมาภิบาลบริษัทส่วนใหญ่ยังอยู่ใน

สภาพเดิมไม่เปลี่ยนแปลง เช่น เครื่องมือทางการเงินเช่นการซื้อหุ้นกลับในสหรัฐฯที่ถูกใช้เพื่อสร้างมูลค่าหุ้นกลับถูกใช้เพื่อให้ผู้ถือหุ้นใหญ่ในเยอรมนีที่มีอำนาจอยู่แล้ว มีอำนาจมากขึ้นไปอีก (Terberger, 2003)

ในขณะเดียวกันเยอรมนีห้ามการลงคะแนนเสียงแบบ Cumulative voting⁶⁸ และ Caped voting ต่างจากสหรัฐฯซึ่งเปิดช่องให้อาจทำได้ ซึ่งการลงคะแนนลักษณะนี้ทำให้ผู้ถือหุ้นส่วนน้อยมีอำนาจต่อรองมากขึ้นเมื่อเทียบกับผู้ถือหุ้นใหญ่ ถือเป็นความพยายามให้อำนาจต่อรองแก่ผู้ถือหุ้นบุคคลเมื่อเทียบกับผู้ถือหุ้นธนาคาร โดยไม่ถูกข้อจำกัดของการลงคะแนนเสียงในฐานะผู้ถือหุ้นสถาบัน

เยอรมนีไม่มีกฎหมายให้สิทธิการฟ้องร้องโดยผู้ถือหุ้นในนามบริษัท (Derivative law suit) หรือสิทธิการฟ้องร้องในฐานะคณะบุคคล (Class action) เหมือนอย่างในสหรัฐฯ ผู้ถือหุ้นต้องถือหุ้นเกินร้อยละ 10 จึงมีสิทธิฟ้องร้องในฐานะผู้เสียหาย ต่อผู้บริหารและกรรมการ สถานที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่อันควร (Fiduciary duties) และกฎหมายก็ไม่อนุญาตการมีการจ่ายค่าทนายตามทุนทรัพย์ที่ได้รับคืน (Contingency fee) เหมือนอย่างในสหรัฐฯ นอกจากนั้นศาลเยอรมันมีธรรมเนียมปฏิบัติในการให้ฝ่ายที่แพ้คดีชดเชยค่าทนายทั้งหมดให้แก่ฝ่ายที่ชนะ (Loser-pays-all) ซึ่งทำให้ผู้ถือหุ้นส่วนน้อยมีความเสี่ยงมากในการฟ้องร้องผู้บริหารหรือคณะกรรมการควบคุม โดยภาพรวมแล้วอำนาจการควบคุมของบริษัทเยอรมันอยู่ที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ผ่านทางคณะกรรมการควบคุมผู้ถือหุ้นโดยทั่วไปมีอำนาจควบคุมน้อยมาก

(5) ความสมดุลของอำนาจ

ตามโครงสร้างเช่นนี้ บริษัทเยอรมันสร้างความสมดุลของอำนาจผ่านการเจรจาภายในอย่างไม่เป็นทางการเป็นหลัก การไม่เปิดเผยให้สังคม รวมทั้งได้รับทราบเรื่องราวภายใน และการจำกัดโอกาสผู้ถือหุ้นส่วนน้อยเพื่อร่วมตรวจสอบ กฎหมายที่ไม่เข้มงวดในเรื่องการรับผิดชอบเป็นรายบุคคล ทำให้กลไกตลาดภายนอกไม่เป็นผลในการสร้างความสมดุล วิวัฒนาการธรรมาภิบาลบริษัทของเยอรมนีในระยะหลังยังคงรักษาลักษณะเด่นของการมีความสมดุลภายในองค์กร ระหว่างกลุ่มธรรมาภิบาล ที่ประกอบด้วยผู้ถือหุ้นใหญ่ แรงงานและธนาคาร ช่วยเสริมกันและกัน ไม่ได้มีการปรับตัวตามรูปแบบของอังกฤษและอเมริกัน สิ่งที่มีการเปลี่ยนคือธนาคารได้ลดบทบาทในการกลุ่มธรรมาภิบาลลงด้วยเหตุผลทางธุรกิจ (Hackathal et al, 2003)

⁶⁸ ทั้ง Cumulative voting และ Caped voting เป็นรูปแบบการลงคะแนนเลือกกรรมการบริษัทครั้งเดียวทุกตำแหน่ง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นข้างน้อยมีโอกาสเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่เป็นกรรมการอิสระได้ มากกว่าการเลือกตั้งแบบถือเสียงข้างมาก และเลือกกรรมการเป็นรายบุคคล ซึ่งทำให้ผู้ถือหุ้นข้างมากเลือกบุคคลทั้งหมดเข้าทำหน้าที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ กฎหมายบริษัทมหาชนของไทยอนุญาตให้ใช้ Cumulative voting ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีบริษัทมหาชนของไทยจำนวนไม่มากนักที่ยอมใช้วิธีนี้

ความสมดุลของระบบเยอรมันแบบคณะกรรมการคู่เกิดในหลายมิติระหว่างผู้ถือหุ้น
แรงงาน สถาบันการเงิน และผู้บริหาร ตัวอย่างเช่นในขณะที่สถาบันการเงินจะดูแลไม่ให้ผู้บริหาร
และผู้ถือหุ้นลงทุนในโครงการที่เสี่ยงมากหรือไม่อยู่ในธุรกิจหลัก ซึ่งมักเกิดขึ้นในบริษัทของไทย
ฝ่ายแรงงานก็จะดูแลไม่ให้สถาบันการเงินบีบบังคับกิจการในขณะที่กิจการกำลังเผชิญปัญหา
(Oquendo, 2001)

(6) สรุป

จุดเด่นของระบบธรรมาภิบาลบริษัทของเยอรมนีคือเสถียรภาพภายใน ทำให้บริษัทสามารถ
ดำเนินแผนงานที่มีเป้าหมายระยะยาวได้อย่างเป็นผล เช่น การวิจัยและพัฒนาที่ต้องอาศัยการ
ลงทุนที่ต่อเนื่องจากการวิจัยพื้นฐานจนไปถึงการวิจัยเชิงประยุกต์ แต่มีข้อเสียคือ เนื่องจากไม่มี
ฝ่ายใดมีอำนาจเด็ดขาด กระบวนการตัดสินใจในบริษัทต้องใช้เวลานาน (Grundeis and
Talauciar, 2002) ทำให้ไม่เหมาะสมกับกิจการขนาดกลางและเล็กที่ต้องการความคล่องตัว
นอกจากนั้นยังขาดความคล่องตัวในการปรับโครงสร้างบริษัท เนื่องจากมีการถือหุ้นไขว้กัน การ
ที่บริษัทมีการถือหุ้นแบบกระจุกตัวและเน้นเป้าหมายระยะยาว อย่างในเยอรมันและญี่ปุ่นนั้น ทำ
ให้ผู้บริหารเยอรมันถูกปลดจากตำแหน่งน้อยกว่าในสหรัฐฯ (Gilson, 1996) ด้วยเหตุผลเดียวกัน
การหมุนเวียนของกรรมการมีน้อย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าบริษัทเยอรมันและไทยมีอุปสรรคในการปรับปรุง
ประสิทธิภาพหรือการปรับโครงสร้างภายในกิจการ ในขณะเดียวกันยังอาจเกิดปัญหาการสมคบ
กระทำความผิดระหว่างฝ่ายบริหารและกรรมการตัวแทนของธนาคาร โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง
การกำหนดเงินตอบแทนของฝ่ายบริหารและกรรมการ (Charny, 1998)

การถือหุ้นไขว้และการถือหุ้นในสัดส่วนสูงทำให้ผู้ถือหุ้นมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายแรงงาน
ด้วยการปิดบังข้อมูลภายในบางอย่าง แต่ในขณะเดียวกัน ก็ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความ
โปร่งใส และการเอาเปรียบผู้ถือหุ้นส่วนน้อยตลอดจนนักลงทุนต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในตลาด
หลักทรัพย์ของเยอรมนี การแยกโครงสร้างอำนาจบริหารและการควบคุมหรือความเป็นเจ้าของ
โดยเด็ดขาดทำให้บริษัทเยอรมันมีปัญหาน้อยกว่าสหรัฐฯหรือไทย ในกรณีที่ผู้บริหารจะตัดสินใจทำ
การใดๆที่อาจจะผิดกฎหมายหรือลงทุนในโครงการที่มีความเสี่ยงสูงจนเกิดความเสียหาย การ
มีตัวแทนฝ่ายแรงงาน และบริษัทคู่ค้าในคณะกรรมการตรวจสอบ ทำให้บริษัทเยอรมันต้อง
คำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ มากกว่าบริษัทของสหรัฐฯและไทย

5.3 การวิเคราะห์ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศไทย

(1) ปัจจัยแวดล้อม

สภาพและปัญหาธรรมาภิบาลบริษัทของไทยคล้ายคลึงกับที่เกิดขึ้นในหลายประเทศของเอเชีย ตะวันออก โดยเฉพาะฮ่องกง มาเลเซียและสิงคโปร์ ผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่ให้ความสนใจสภาพการมีอำนาจครอบงำของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ บริษัททำธุรกิจโดยอาศัยสายสัมพันธ์บุคคลในรัฐบาล (Low, 2003) เพียงแต่แตกต่างกันในระดับของปัญหาเท่านั้น โครงสร้างความเป็นเจ้าของบริษัทมหาชนของไทยมีการกระจุกตัวของหุ้นใหญ่ ที่เป็นบุคคลหรือครอบครัว นักลงทุนสถาบันมีสัดส่วนการลงทุนที่น้อย ส่วนใหญ่จำกัดอยู่ในหุ้นรัฐวิสาหกิจและกิจการขนาดใหญ่บางรายเท่านั้น ผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการ ส่วนผู้ถือหุ้นส่วนน้อย พนักงานและสถาบันการเงินมีบทบาทในการควบคุมและดูแลที่น้อยมาก

รากฐานของระบบธรรมาภิบาลไทยคือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนปี พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขจากฉบับปี พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ปี พ.ศ. 2535 หากเทียบกับทั้งสหรัฐฯและเยอรมนี จะเห็นได้ชัดเจนว่าประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ของบริษัทมหาชนเพียงสองทศวรรษ ซึ่งนับว่าค่อนข้างสั้น เมื่อเทียบกับสหรัฐฯและเยอรมนีที่มีประวัติศาสตร์ในเรื่องนี้ยาวนานนับร้อยปี แต่สิ่งที่สังคมไทยขาดมากกว่าสิ่งทั้งสอง คือความวางใจของผู้ถือหุ้นภายนอกที่มีต่อผู้ถือหุ้นใหญ่และคณะกรรมการบริษัท ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาตลาดทุนของประเทศสหรัฐฯและอังกฤษ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครอง (Franks et. al, 2003 in Beck and Levine, 2003, p.20; Coffee, 2000, p. 51)

เจตนารมณ์กฎหมายที่เปิดพื้นที่ว่างในการจัดการภายในกิจการ และไม่พยายามเข้าไปควบคุมเพื่อเปิดโอกาสให้กิจการสามารถดำเนินได้อย่างคล่องตัว กลับถูกใช้เพื่อการครอบงำกิจการเป็นทรัพย์สินส่วนตัว ไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม แต่เพื่อแสวงหาประโยชน์จากฐานะความเป็นบริษัทที่สังคมมอบให้ โครงสร้างกฎหมายและการเมืองเข้ามารองรับเพื่อเสริมสถานะความได้เปรียบให้ดำรงอยู่ต่อไป (Elsenhans, 2001)

ทั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแล และการปรับปรุงธรรมาภิบาลบริษัท แต่ในขณะเดียวกัน ตลาดหลักทรัพย์ต้องรับหน้าที่ด้านการส่งเสริมตลาดพร้อมกันไปด้วย ในช่วงปี ค.ศ. 1990-1998 ผู้ถือหุ้น 5 อันดับแรกของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ถือหุ้นอยู่รวมร้อยละ 56.4 (อนันต์ชัย, 2544)

ข้อเท็จจริงคือร้อยละ 70 ของนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์เป็นนักลงทุนรายย่อย ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่แท้จริงของบริษัท ยังมีพฤติกรรมการลงทุนงัดกำไร และไม่ค่อยให้ความสำคัญกับข้อมูลพื้นฐาน ส่งผลให้เกิดความไร้เสถียรภาพในตลาด อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคในการดึงดูดนักลงทุนรายใหม่เข้ามาลงทุนในตลาด (ประสาร, 2546) อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมการงัดกำไรของผู้ถือหุ้นรายย่อยของไทย อาจไม่ใช่ความบกพร่องในเรื่องค่านิยมของนักลงทุนรายย่อยเพียงลำพัง หากจะพิจารณาจากกฎหมายบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ที่เอื้อความ

ได้เปรียบให้หุ้นใหญ่ครอบงำอำนาจในบริษัทได้ค่อนข้างจะเด็ดขาด ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องทำหน้าที่คานอำนาจแทนคณะกรรมการบริษัทและผู้ถือหุ้น แต่โดยเหตุที่มีเพียงบทบาทที่อยู่ภายนอก ทำให้ไม่สามารถที่จะทำหน้าที่การคานอำนาจได้มากนัก

(2) ฉันทามติทางวัฒนธรรม

การขาดรากฐานทางวัฒนธรรมของบริษัทมหาชน มีผลกระทบต่อแนวทางการปฏิบัติค่อนข้างมาก ประเด็นที่น่าสังเกตคือ ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศสหรัฐและเยอรมนีนั้นเกิดขึ้น

ท่ามกลางสภาพแวดล้อมของการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ที่มีความขาดแคลนเงินสำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ และความรู้สึกร่วมของสังคมที่การจำกัดความรับผิดชอบ จึงเป็นสิทธิพิเศษที่ต้องมีการตอบแทนต่อสังคม (Angel and Ames, 1832 in Arner, 2002, p.52; Wallis, 2004; Carney, 1995, p.872) นอกจากนั้นสังคมเยอรมันยังถือบริษัทเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ต้องตอบแทนสังคม และแปรสภาพเป็นบรรทัดฐานที่สืบเนื่องมาถึงทุกวันนี้ หากจะพิจารณาเปรียบเทียบวิวัฒนาการของธรรมาภิบาลบริษัทกับระบบประชาธิปไตยของประเทศต่างๆตามแนวทางของ Dahl (1971) และ Lijphart (1980) ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่ว่าในแต่ละสังคมที่มีธรรมาภิบาลนั้นสืบเนื่องมาจากการสะสมประสบการณ์ผ่านประวัติศาสตร์อันยาวนาน จนทำให้ชนชั้นผู้นำนั้นยอมรับอิทธิพลปรัชญาการเมืองประชาธิปไตย ที่มีพื้นฐานของการคานอำนาจอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งการยอมรับนี้มีมากและยาวนานพอที่จะฝังตรึงเป็นฉันทามติพื้นฐานของสังคม ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งกิจการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ระบบธรรมาภิบาลบริษัทจึงเป็นเพียงผลผลิต (Second degree construction)⁶⁹ (Bourdieu, 1990) ที่ถูกกำหนดขึ้นตามฉันทามติของสังคมอเมริกันและเยอรมันในขณะนั้น ลักษณะของการคานอำนาจผู้บริหารหรือเจ้าของกิจการ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้มีส่วนได้เสีย มีเงื่อนไขที่สำคัญคือบริษัทสามารถเปลี่ยนแปลงผู้บริหารได้ โดยแก่นักกลไกการคานอำนาจ จึงเป็นเพียงผลที่เกิดขึ้นตามฉันทามติ และด้วยเหตุที่ประเทศไทยไม่เคยมีรากฐานประวัติศาสตร์ของสถาบันมหาชนมาก่อน กิจกรรมมหาชนในปัจจุบันล้วนมีรากฐานมาจากกิจการครอบครัวคนไทยเชื้อสายจีน (McVey, 1992; Brown, 1994; Carney and Gedajlovic, 2001b) ทำให้มีฉันทามติที่ถือว่ากิจการคือทรัพย์สินส่วนตัวและครอบครัว แทนที่จะเป็นทรัพย์สินร่วมดังเช่นที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ หรือทรัพย์สินส่วนรวมดังเช่นในเยอรมนี แต่บริษัทของไทยมีเพียงโครงสร้างตามกฎหมายที่เกิดจากเจตน์จำนงของการแสวงหาความมั่งคั่ง (Organized order)(Hayek, 1973) โดยไม่มีการคานอำนาจในบริษัทตามที่เป็ฉันทานี้กร่วมดังเช่นสถาบันทางสังคม หรือของกลุ่มประชาชน ดังเช่นในประเทศเยอรมนีและสหรัฐฯ

⁶⁹ เป็นแนวคิดของ Bourdieu ที่ว่าแนวคิดต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม มนุษย์นั้นล้วนตั้งอยู่บนสามัญฐาน (First degree order)

งานการศึกษาที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าทั้งผู้ถือหุ้นใหญ่และผู้ถือหุ้นรายย่อยนั้นขาด
ฉันทามติในเรื่องธรรมาภิบาลบริษัทอย่างชัดเจน (อนันต์ชัย, 2544 และ ประसार, 2546)
ประวัติศาสตร์ของบริษัทมหาชนไม่มีรากฐานการเป็นสถาบันของสังคมที่ตอบสนองความต้องการ
ของประชาชนมาก่อนและมีประวัติศาสตร์ที่สั้นนี้สามารถพิจารณาจาก บริษัทขนาดใหญ่ของไทยที่
ก่อตั้งในอดีตมีผู้ถือหุ้นกระจุกตัวในเพียงไม่กี่ตระกูล (Brown, 1994) ทำให้นักลงทุนไทยขาด
ฉันทามติทางวัฒนธรรมในเรื่องการแบ่งปันอำนาจในบริษัทในฐานะที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวม
แม้ว่าในขณะนี้ระบบธรรมาภิบาลบริษัทของประเทศไทยจะเดินตามแนวทางของสหรัฐฯ ด้วย
แนวทางเน้นมูลค่าผู้ถือหุ้น อีกทั้งกลุ่มผู้เกี่ยวข้องมีความเป็นปัจเจกชนสูงขึ้นมากขึ้นตามลำดับ
ของการพัฒนาประเทศ แต่สิ่งที่คนไทยยังคงแตกต่างอย่างสำคัญจากคนอเมริกันก็คือคนไทย
มิได้มีวัฒนธรรมในเรื่องการรังเกียจความมั่งคั่งของเอกชน อย่างที่สังคมอเมริกันมี ทำให้ไม่
สามารถมองเห็นความสำคัญของการจำกัดอำนาจของผู้บริหารและเจ้าของบริษัทเอกชน
สังคมไทยที่ผ่านมาจึงยอมรับสภาพบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนในฐานะเป็นทรัพย์สินส่วนตัว
และครอบครัว แนวคิดที่ว่าบริษัทเป็นสถาบันส่วนรวมในแง่ของคนเยอรมันหรือทรัพย์สินร่วมของ
สังคมในแง่ของคนอเมริกัน จึงเป็นสิ่งที่ไม่มีในความคิดคนไทย โดยเฉพาะที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่
แม้ว่าได้มีการแก้ไขกฎหมายบริษัทมหาชนปี พ.ศ.2535 ที่ัดเลือนไขลดส่วนผู้ถือหุ้นรายใหญ่ร้อยละ
50 ออกไปก็ตาม ภาพที่ยังคงสะท้อนให้เห็นชัดเจนก็คือ บริษัทมหาชนของไทยหลายบริษัท
มีสภาพเป็นเพียงธุรกิจครอบครัวแปลงโฉม และขาดบรรทัดฐานของธรรมาภิบาลบริษัท

สิ่งที่สะท้อนความต่อเนื่องของวัฒนธรรมจากอดีตสู่ปัจจุบัน ก็คือผลการศึกษาในเรื่อง
ค่านิยม ซึ่งล้วนชี้ว่าคนไทยมีค่านิยมทางวัฒนธรรม⁷⁰ในมิติการยอมรับอำนาจค่อนข้างสูง
(Hofstede, 1980) ซึ่งค่านิยมเช่นนี้ ไม่เอื้อต่อวัฒนธรรมการคานอำนาจ นอกจากนั้นยังมีรูปแบบ
จิตสำนึก (Cognitive style) ของคนไทยก็มีแนวโน้มที่เอนเอียงเป็นการปรับตัวมากกว่าการ
สร้างสรรค์ (Kirton, 1994) ทำให้กรรมการอิสระมีแนวโน้มที่จะยอมตามเสียงกรรมการข้างมาก ซึ่ง
มักเป็นคนใกล้ชิดผู้ถือหุ้นใหญ่ ตลอดจนค่านิยมในมิติ Egalitarianism (Schwartz, 1994) ของ
คนไทยอยู่ในระดับต่ำ ส่วนค่านิยมในมิติของการรวมกลุ่ม (Collectivist value) (Kim, 1994) อยู่ใน
ระดับสูง ค่านิยมเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับการขาดความไว้วางใจในระบบและสถาบัน
 ตลอดจนวัฒนธรรมของการจัดการทรัพย์สินส่วนรวม อีกทั้งค่านิยมการข้ามพันทัดตนเป็น
คุณลักษณะสำคัญของการเคารพในสิทธิของผู้อื่น ซึ่งรวมถึงผู้ถือหุ้นส่วนน้อย ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่
จำเป็นสำหรับการทำหน้าที่การคานอำนาจของกรรมการบริษัท

⁷⁰ อ้างแล้ว เชิงบรรณ 14

(3) ขีดความสามารถเชิงอำนาจ

ทั้งบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนของไทยมีบุคคลหรือครอบครัวถือหุ้นในสัดส่วนสูง หุ้นใหญ่และผู้บริหารมักเป็นคนเดียวกันหรือเป็นคนในเครือญาติ ดังนั้นอำนาจในเชิงโครงสร้างเชิงลำดับชั้นมีสูงตามไปด้วย ผู้บริหารจึงมีตำแหน่งและอำนาจที่มีเสถียรภาพมาก สูงกว่าผู้บริหารของบริษัทอเมริกัน และโดยที่คณะกรรมการบริษัทมีชุดเดียว ทำให้ผู้บริหารบริษัทไทยมีอำนาจหน้าที่เชิงโครงสร้างที่สูงกว่าบริษัทเยอรมัน เนื่องจากในบริษัทเยอรมันนั้นถูกกฎหมายบังคับให้แยกอำนาจการควบคุมและบริหารออกจากกัน ในขณะที่บริษัทของไทยไม่ถูกบังคับใดๆ ในแง่นี้ สอดคล้องแนวคิดของ ที่ว่าการระดับชั้นขององค์กรในแนวตั้งจะแปรตามปริมาณของ Rents (Klein, Crawford and Alchian, 1978) ซึ่งแปรผกผันกับสภาพการแข่งขันของตลาด (Roe, 2001) เนื่องจากการถือหุ้นส่วนใหญ่ทำให้ผู้ถือหุ้นสามารถจำกัดอำนาจคณะกรรมการบริษัทและบริหารในลักษณะกิจการครอบครัวได้ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ต้องการรักษาสถานอำนาจระดับสูงในบริษัทเพื่อฉกฉวย Rent ส่วนใหญ่ของบริษัท (Rajan and Zingales, 2001) ซึ่งมีมากในตลาดที่มีการปกป้องการแข่งขันโดยรัฐ อย่างเช่นในกรณีของประเทศไทย ที่ถูกควบคุม (Captured)⁷¹ โดยกลุ่มเอกชน (อนง, 2539; Hellman, Jones and Kaufmann, 2002; Cypher and Dietz, 2004, p.213) แต่อาจเป็นไปได้เช่นกันว่าการถือหุ้นแบบกระจุกตัวของบริษัทไทยเป็นไป เพื่อป้องกันการฉกฉวย Rent จากคนภายใน (Rajan and Zingales, 1998) การมีอำนาจสิทธิ์ขาดทำให้สามารถปลดแต่งตั้ง สั่งการหรือควบคุมข้อมูลข่าวสารที่เข้าถึงบุคคลฝ่ายต่างๆ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการบริษัท ตลอดจนการเข้าถึงทรัพยากรสำคัญของกิจการเช่น ความลับทางการค้า ข้อมูลการเงินบริษัท ตลอดจนทรัพย์สินทางปัญญาต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา Free riding และ Hold-up (Witt, 2003) ซึ่งได้ถือปฏิบัติในระบบเศรษฐกิจนับแต่อดีต กลายเป็นกฎเกณฑ์วัฒนธรรมในระบบเศรษฐกิจ การถือหุ้นส่วนใหญ่มีความจำเป็น เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน ไม่เพียงแค่ว่าเพื่อประหยัดค่าธุรกรรมในการดำเนินธุรกิจซึ่งมีสูง และอาจรวมถึงการต้องจ่ายสินบน เพื่อรักษาสถานะและอำนาจต่อรองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ในขณะที่อาศัยกิจการที่ถูกต้องทางกฎหมายเพื่อให้ได้ธุรกิจ (Hellman and Kaufmann, 2002) ซึ่งไม่สามารถกระทำผ่านผู้บริหารมืออาชีพได้ การเป็นหุ้นใหญ่เป็นความจำเป็นเพื่อลดค่าธุรกรรมในกิจกรรมธุรกิจที่ขาดกฎเกณฑ์สังคมในการบังคับใช้

(4) อำนาจการควบคุม

⁷¹ สภาพการณ์ที่หน่วยงานของรัฐถูกกุมอำนาจโดยกลุ่มเอกชนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มเอกชนนั้น โปรดดูรายละเอียดใน Hellman, Jones และ Kaufman (2000)

(1) การคานอำนาจโดยโครงสร้างสถาบัน สังคมไทยมีสภาพเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป ซึ่งพยายามแทรกแซงด้วยการอุดหนุนและให้สิทธิพิเศษภาคเอกชนเพื่อเร่งพัฒนาให้ทันประเทศที่เจริญแล้ว (Gerschenkron, 1962 in Amsden, 2001, p. 284) แต่โครงสร้างภายในขาดระบบการประสานอำนาจระหว่างสถาบันทั้งสามคือ องค์กรภาคเอกชน รัฐ และตลาด ซึ่งเป็นเงื่อนไขของสังคมอารยะ (Civil society) (Evans, 1995, p.18 in Cypher and Dietz, 2004, p. 210) ดังที่มีในสังคมที่พัฒนาแล้ว (Cypher and Dietz, 2004, p.213; Elsenhans, 2001, p.34) ลักษณะดังกล่าวทำให้หน่วยงานรัฐถูกควบคุมโดยกลุ่มเอกชน (State capture) เกิดระบบอุปถัมภ์และระบบที่เอกชนแสวงหา Rent โดยอาศัยอำนาจรัฐ (Ibid, p.36) ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการซื้อคะแนนเสียงการซื้อตำแหน่งราชการและการเมือง หรือการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยลับและเปิดเผย เพื่อสิทธิพิเศษ เช่น สัมปทานและสัญญากับรัฐ การปกป้องจากคู่แข่งทั้งในและนอกประเทศ การ Alignment⁷² อำนาจของกิจการขนาดใหญ่และอำนาจรัฐ ทำให้การคานอำนาจเอกชนในเชิงโครงสร้างสถาบันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และนำไปสู่ปัญหาความยากจนและการพัฒนาเศรษฐกิจในที่สุด ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างสถาบันคือสาเหตุที่เอกชนอาศัยอำนาจการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานของรัฐบาล และคือเหตุผลความล้มเหลวของกลไกอื่นๆ โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุน

(2) การควบคุมด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มีการคุ้มครองผู้ถือหุ้นข้างน้อยกว่าในสหรัฐฯ โดยเฉพาะในสามประเด็นคือ หนึ่งเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งสำนักงานก.ล.ต.และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจตัดสินใจความเหมาะสมของการเปิดเผยเป็นรายกรณีบริษัท ในขณะที่บริษัทอเมริกันต้องรับผิดชอบเองในการเลือกเปิดเผย ภายใต้แรงกดดันของการถูกดำเนินคดีและค่าเสียหาย สองโครงสร้างของคณะกรรมการของก.ล.ต.ประกอบด้วยราชการของรัฐจำนวนมาก ในขณะที่สำนักงานก.ล.ต.ของสหรัฐฯมีความเป็นอิสระมากกว่า และสาม การบังคับใช้กฎระเบียบของสำนักงานก.ล.ต.ไทยจำกัดอยู่ในกฎหมายอาญาและและการลงโทษโดยอาศัยกลไกอำนาจที่เป็นระเบียบ (Administrative sanction) ในขณะที่สำนักงานก.ล.ต.สหรัฐฯอาศัยการฟ้องร้องทางแพ่งเป็นหลักด้วย (Fagan, 2003) แต่ผลในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายมีความแตกต่างกันมาก เนื่องจากการฟ้องร้องคดีอาญาดำเนินการโดยอัยการที่เข้มงวดมากกว่าคดีแพ่งซึ่งสามารถเห็นความแตกต่างได้ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ที่พิจารณาข้อเท็จจริงในบริบทด้วยมีความคล่องตัวสูงกว่าระบบกฎหมายแพ่ง (Pistor and Xu, 2003) ดังเช่นในกรณีของไทย ประกอบกับการมีกฎหมายให้สิทธิ

⁷² การรวมตัว ต่อเนื่อง เป็นประโยชน์ร่วมกัน

ฟ้องร้องคดีในฐานะคณะบุคคล (Class action) ในขณะที่การบริหารของบริษัทมหาชนในสหรัฐนั้นเน้นเสรีภาพในการดำเนินงานตามแนวทางทุนนิยมเสรี แต่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายประเทศไทยให้เสรีในการดำเนินธุรกิจ แต่ไม่ความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย แม้แต่พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 เอื้อประโยชน์ผู้ถือหุ้นข้างมากให้ได้เปรียบผู้ถือหุ้นข้างน้อยในกรณีความขัดแย้งหลายประเด็น

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดหน้าที่กรรมการไว้คลุมเครือไม่ชัดเจน เปิดโอกาสให้กรรมการไม่ทำหน้าที่ที่ควรควบคุมได้มาก และสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้มาก กฎหมายฉบับนี้มีเพียงมาตร 85 ที่ระบุหน้าที่ของกรรมการ และกล่าวถึงน้อยมากในเรื่องบทบาทของกรรมการในการทำหน้าที่ดูแลบริษัท (เซม, 2545) นอกจากนั้น ในมาตรา 92 และมาตรา 222 ยังมีข้อยกเว้นความผิดให้กรรมการว่าหากไม่มีส่วนรู้เห็น ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้นเท่ากับส่งเสริมให้กรรมการบริษัทไม่สนใจเรื่องราวการบริหาร เนื่องจากการไม่ต้องรับรู้จะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่า นอกจากนั้นแทบไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการให้ชัดเจน กฎหมายไทยกำหนดหน้าที่นี้ไว้กว้างเกินไป ทำให้ยากที่จะตัดสินว่าความเหมาะสมพอเพียงอยู่ที่ระดับใด (อ้างแล้ว) สำนักงานก.ล.ต.เองพยายามปรับปรุงเรื่องนี้ แต่มาตรการแก้ไขยังอยู่ในระยะเริ่มต้น⁷³

ข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ยังมีในส่วนของบทลงโทษที่เบามาก โดยมีการกำหนดเพดานบทลงโทษทางแพ่งแบบตายตัวและมีระดับเพดานต่ำมาก ในขณะที่ในสหรัฐเพดานมูลค่าการลงโทษของค่าปรับจะแปรตามตามมูลค่าความเสียหาย นอกจากนั้น การบังคับใช้กฎหมายของไทยในภาพรวมเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ยิ่งด้อยกว่าสหรัฐ (Fagan, 2003) และเยอรมนีอย่างมาก ตลอดระยะเวลา 10 ปีแรก ระหว่าง พ.ศ. 2535-2544 ของการตั้งหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ยังไม่เคยมีบุคคลใดต้องโทษถึงขั้นจำคุกตามกฎหมายบริษัทมหาชนและกฎหมายหลักทรัพย์ ถึงแม้หน่วยงานกำกับดูแลของ

⁷³ ต้นปีพ.ศ. 2548 โดยการนำเสนอของสำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ลงนามในประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. 5/2548 เรื่อง ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้บริหารของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ ซึ่งกำหนดให้ผู้เป็นกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนต้องมีชื่อใน “ระบบข้อมูลรายชื่อผู้บริหาร” ซึ่งเป็นผลทำให้ทั้งกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียนและบริษัทที่ต้องการจดทะเบียนต้องดำรงคุณสมบัติไม่เคยประพฤติผิดหน้าที่ในเรื่องการทำหน้าที่ (Fiduciary Duty) ทั้งที่เป็น หน้าที่ความระมัดระวัง (Duty of Care) และหน้าที่ความซื่อสัตย์ (Duty of Loyalty) การกระทำผิดอาจนำไปสู่การถอดถอนจากระบบข้อมูล ซึ่งทำให้ขาดคุณสมบัติ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ซึ่งยังไม่อาจประเมินผลความสำเร็จได้ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน

<http://capital.sec.or.th/webapp//nrs/data/3458p.doc>

ตลาดหลักทรัพย์จะให้ความสนใจในเรื่องการคุ้มครองและพยายามดำเนินคดี (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 2545)⁷⁴

(3) การควบคุมด้วยกรรมการอิสระ ตามระเบียบของตลาดหลักทรัพย์และสำนักงาน ก.ล.ต. กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบมาจากกรรมการอิสระ แต่ก็เปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นและผู้บริหารเสนอชื่อกรรมการ ซึ่งในปฏิบัติแล้วมีกรณีจำนวนมากที่กรรมการอิสระเป็นคนใกล้ชิดผู้ถือหุ้นใหญ่ (Fagan, 2003; p.330) หรือข้าราชการบำนาญซึ่งมักขาดความเข้าใจลึกซึ้งในบทบาทหน้าที่ของกรรมการ (Nikomborirak, 2001) และเคยชินในระบบอุปถัมภ์ (Siamwalla, 1980; อคิน, 2547) เมื่อพิจารณาประกอบกับค่านิยมการเอาตัวรอดของคนไทย (อรพินธ์, 2546) ตามแนวคิดของ Kirton (1994) ตลอดจนค่านิยมการยอมรับอำนาจของคนไทย กลไกการถ่วงดุลภายในโดยคณะกรรมการจึงมักล้มเหลว

(4) การควบคุมด้วยผู้ถือหุ้น ในขณะที่สัดส่วนการถือหุ้นของทั้งบริษัทอเมริกันและเยอรมันจะลดลงอย่างรวดเร็วไปตามเวลาที่ผ่านไป แต่บริษัทในประเทศเอเชียตะวันออกนั้น สัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลนั้นลดลงช้าหรืออาจเพียงเปลี่ยนมือระหว่างบุคคลในครอบครัวเดียวกันทำให้การถือหุ้นยังคงมีการกระจุกตัว (Limpaphayom, 2001) โอกาสที่หุ้นจะกระจายออกในลักษณะของบริษัทอเมริกันยังมีน้อย ดังนั้นโครงสร้างการควบคุมโดยทั้งกรรมการและผู้ถือหุ้นจึงเกิดขึ้นได้ยาก (Claessen, Djankov and Lang, 2000) รายงานการสำรวจความคิดเห็นของกรรมการและผู้ถือหุ้นรายย่อยชี้ว่า ผู้ถือหุ้นรายย่อยเองก็ให้ความสนใจในประเด็นการควบคุมบริษัทน้อย (อนันต์ชัย, 2544) ซึ่งน่าจะมาจากพฤติกรรมการลงทุนระยะสั้นแบบนักเก็งกำไร (ประสาร, 2546) การคุ้มครองนักลงทุนรายย่อยจึงต้องอาศัยตลาดหลักทรัพย์และ สำนักงาน ก.ล.ต.เป็นหลัก ซึ่งโดยสภาพการณ์นี้เป็นไปไม่ได้ที่จะดูแลได้ทั่วถึง แม้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนในมาตรา 85 ให้อำนาจผู้ถือหุ้นที่รวมตัวกันเกินร้อยละ 5 สามารถฟ้องร้องในนามบริษัท (Derivative law suit) เรียกร้องให้กรรมการรับผิดชอบให้ความเสียหายได้หากจงใจกระทำหรือละเว้นทำให้บริษัทเสียหาย แต่ความรับผิดชอบตามมาตรานี้บังคับอยู่ในทางแพ่งเท่านั้น นอกจากนั้นการถือหุ้นที่กระจุกตัวของหุ้นใหญ่นั้นมีสูงมาก (Limpaphayom, 2001) หุ้นที่เหลือนีมีการกระจายตัวสูงมากในขั้นตอนการนำเสนอยุทธศาสตร์ต่อประชาชน (Initial Public Offering) การรวบรวมผู้ถือหุ้นเพื่อให้ครบสัดส่วนร้อยละ 5 ตามเงื่อนไขของกฎหมาย จำเป็นต้องอาศัยผู้ถือหุ้นรายย่อยจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กิจการที่มีขนาดใหญ่ จึงแทบเป็นไปไม่ได้

⁷⁴ ในปลายปีพ.ศ. 2547 เป็นครั้งแรกที่ศาลได้ตัดสินโทษจำคุกผู้ต้องหา 2 รายในคดีตาม พ.ร.บ.หลักทรัพย์ ซึ่งเป็นคดีซึ่งจำเลยถูกกล่าวโทษตั้งแต่ปีพ.ศ. 2542 โปรดดูรายละเอียดได้ใน http://capital.sec.or.th/webapp/enforce/criminalquerythai_p2.php

ในทางปฏิบัติในการรวมตัว โดยยังไม่ต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรวบรวมรายชื่อ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอื่นๆ

(5) *การควบคุมด้วยกลไกตลาด* สภาพคล่องของตลาดหลักทรัพย์ไทยมีน้อย เนื่องจากขนาดของหลักทรัพย์ ตลอดจนขนาดของตลาดยังเล็กไม่เป็นที่สนใจของนักลงทุนสถาบันของต่างชาติ อีกทั้งกฎหมายยินยอมให้มีการถือหุ้นในสัดส่วนสูง ทำให้ตลาดการควบคุมกิจการ⁷⁵ ไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย

(6) *การควบคุมโดยธนาคารพาณิชย์* ธนาคารพาณิชย์ของไทยที่ผ่านมามีบทบาทค่อนข้างน้อยในการสร้างธรรมาภิบาลบริษัท ต่างจากกรณีของประเทศเยอรมนี เนื่องจากการถือหุ้นค่อนข้างน้อย (Limpaphayom, 2001) ยกเว้นเป็นกิจการในกลุ่มเดียวกัน นอกจากนั้นในวิกฤติที่ผ่านมาธนาคารพาณิชย์ของไทยเองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเองด้วย ด้วยการให้สินเชื่อโดยอิงความสัมพันธ์มากกว่าเหตุผลทางด้านธุรกิจ (Waldron, 2002) ธนาคารพาณิชย์ของไทยยังไม่สามารถพิสูจน์ความเข้มแข็งและความอิสระเพียงพอที่จะช่วยคานอำนาจในลักษณะเดียวกับธนาคารพาณิชย์ของเยอรมนี

(7) *การควบคุมด้วยแรงงาน* ในขณะที่แรงงานของประเทศเยอรมนีและญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหาร กระบวนการแรงงานไทยทั่วไปยังคงมีสภาพอ่อนแอและขาดความต่อเนื่อง การรวมตัวเกิดขึ้นในลักษณะเฉพาะกิจ เฉพาะเมื่อได้รับความเดือดร้อนเท่านั้น ไม่มีการกิจกรรมในเชิงกลยุทธ์เพื่อสร้างและขยายบทบาททางการเมือง(สุมาลี, 2545; นิคม, 2544; บัณฑิตย์, 2542) แรงงานไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย ยกเว้นในบางภาคอุตสาหกรรม เช่น ธนาคารพาณิชย์ และรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่มีการศึกษาสูง เมื่อพิจารณากิจกรรมของ แรงงานไทยส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสในขณะนี้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารงานบริษัทไทย

(8) *การควบคุมด้วยผู้ปฏิบัติวิชาชีพอิสระ* ในกรณีทั่วไปของไทยนั้นผู้ถือหุ้นรายใหญ่มักควบคุมอำนาจการบริหารทำให้มีปัญหาเรื่องการเปิดเผยข้อมูลที่น่าไปสู่การเปิดประเด็นของผู้ถือหุ้นรายย่อยกับฝ่ายบริหาร ทางสำนักงานก.ล.ต.และสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีแห่งประเทศไทยยอมรับว่าในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการเด็ดขาดที่เอาโทษผู้สอบบัญชีที่ร่วมทุจริตกับผู้บริหาร (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 2546)⁷⁶

⁷⁵ Market for corporate control หมายถึงตลาดการซื้อขายกิจการ

⁷⁶ สภานิติบัญญัติของไทยได้ผ่านพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชีปีพ.ศ. 2547 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2547 โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจมากขึ้นในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและบทลงโทษนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต แต่ความอ่อนแอของสถาบันการเมืองและการบังคับใช้กฎหมายเชื่อว่ายังคงเป็นอุปสรรคต่อไปในการสร้างมาตรฐาน และการลงโทษโดยเฉพาะหากเป็นการกระทำผิดที่เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น

สาเหตุของปัญหาการเปิดเผยข้อมูลบริษัทจดทะเบียนของไทยมีปัญหาส่วนหนึ่ง มาจากกฎหมายบริษัทมหาชนที่ลงโทษพนักงานบริษัทที่เปิดเผยข้อมูลทั้งทางแพ่งและอาญารุนแรง โดยไม่ระบุข้อยกเว้นแม้เป็นการแจ้งเบาะแสของการทุจริตในบริษัท ในขณะที่เดียวกันมีบทลงโทษกรรมการบริษัทในทางแพ่งเพียงเล็กน้อย หากจะพิจารณาในกรอบของทฤษฎีเกม (Schelling, 1960) เท่ากับกฎหมายยังสนับสนุนทางอ้อมไม่ให้เกิดการพยายามลวงรู้เรื่องราวภายใน นอกจากนั้นปรัชญาดั้งเดิมของหน่วยกำกับดูแลนั้นอิงมาตรฐานสหรัฐฯ ที่ถือว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นปล่อยให้ตลาดพิจารณาตัดสินและการลงโทษทางสังคม อุปสรรคก็คือทั้งตลาดข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์ไทยและตลาดชื่อเสียง (Reputation Market)⁷⁷ นั้นล้มเหลว เนื่องจากนักลงทุนรายย่อยเคยชินกับการเก็งกำไร ขาดความไว้วางใจในคุณภาพข้อมูล ทำให้ตลาดไม่สามารถให้คุณค่ากับระดับคุณภาพของข้อมูล การขาดแบบแผนแนวปฏิบัติที่ได้มาตรฐาน จนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ไม่สร้างสรรค์ รัฐและสมาคมวิชาชีพล้มเหลวในการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพทางบัญชีและการตรวจสอบ เนื่องจากผู้ทำหน้าที่ขาดจรรยาบรรณในการรักษาคุณธรรมในทางวิชาชีพ สมาคมวิชาชีพไม่สามารถดำเนินการจริงจังกับผู้กระทำผิด

(5) ความสมดุลของอำนาจ

ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของบริษัทและธรรมาภิบาลบริษัทไทยมีหนทางเดียวที่เกิดขึ้นได้ก็คือ ความสนใจของผู้ถือหุ้นข้างมาก เนื่องจากความเข้มแข็งของบริษัทเกิดจากการถือหุ้นข้างมาก และอำนาจที่มีเหนือฝ่ายอื่นๆ

ความอ่อนแอของตัวกฎหมายบริษัทมหาชน การบังคับใช้กฎหมายโดยรวม การขาดจรรยาบรรณในการคานอำนาจในบริษัทมหาชนในฐานะทรัพย์สินร่วม ความไม่เคร่งครัดในจริยธรรมของผู้ถือหุ้นใหญ่ ผู้บริหาร กรรมการบริษัทและผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ การขาดบรรทัดฐานสังคมที่เข้มงวดในการลงโทษผู้เอาเปรียบสังคม การขาดความไว้วางใจของนักธุรกิจและผู้เกี่ยวข้องในธรรมาภิบาลของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบและสถาบันทางสังคมและกฎหมายในการที่จะให้เป็นธรรม ความอ่อนแอของผู้ถือหุ้นข้างน้อย สิ่งเหล่านี้คือปัญหาใหญ่ของความล้มเหลวของธรรมาภิบาลบริษัทไทย ยิ่งกว่านั้นค่านิยมวัฒนธรรมหลายประการ โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (Uncertainty avoidance) การยอมรับอำนาจโดยง่าย (Power distance) จิตสำนึกเอนเอียงในการเอาตัวรอด (Adaptor's cognitive style) และการรวมกลุ่ม (Collectivism) ได้เข้ามามีส่วนเสริม ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในภาครัฐเปิด

ใหญ่ของกิจการและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต การปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนปี พ.ศ. 2535 ที่มีข้อผ่อนคลายเป็นหลายประการซึ่งเห็นความอ่อนแอของสถาบันการเมืองในการสร้างกฎระเบียบในระบบเศรษฐกิจของไทย

⁷⁷ หมายถึงนักลงทุนไม่ให้ความสำคัญมากพอเกี่ยวกับชื่อเสียงของผู้บริหารและกรรมการตลอดจนผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

โอกาสการเลือกปฏิบัติที่จะเอื้อประโยชน์ แก่เอกชนบางกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องวัฒนธรรมนักธุรกิจ เชื้อสายจีนที่อิงความสัมพันธ์ และศาสนาพุทธในเรื่องของการทดแทนบุญคุณ (Arlen et al, 2002) ผ่านกลไกของ “ระบบพรรคพวก”⁷⁸ (Pomerleano, 1998; Alba et al, 1998; Claessens, 1998) ทำให้ผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทไทยได้ประโยชน์กับการครอบงำการบริหาร การถือหุ้น สัดส่วนสูงโดยไม่มีการคานอำนาจ นำไปสู่อำนาจระดับสูงของผู้ถือหุ้นใหญ่และครอบครัว ซึ่งมัก ควบคุมตำแหน่งผู้บริหาร ทำให้บริษัทมหาชนและบริษัทจำกัดส่วนใหญ่ของไทย มีโครงสร้าง อำนาจต่างจากบริษัทอเมริกันและเยอรมัน ความสมดุลของอำนาจซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นของธรร มาภิบาลบริษัทโดยภาพรวมของบริษัทมหาชนของไทยอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลเสียดังเห็นได้ชัด จากกรณี ที่บริษัทมหาชนของไทยสร้างหนี้ในสัดส่วนสูงกว่าบริษัทในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ (Limpaphayom, 2001) เพื่อขยายธุรกิจประเภทที่อาจไม่มีความชำนาญ นำไปสู่ความ ล้มเหลวของบริษัทไทยเชื้อสายจีนในวิกฤติเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2540 (Brown, 2000; Bruton et al, 2001) แม้ทั้งพบว่ามีการบริหารงานล้มเหลว ก็ยังยากที่จะเปลี่ยนตัวผู้บริหารได้ ดังนั้นไม่ว่าจะ พิจารณาในกรอบตรึงมือ หรือในกรอบการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของ (Fama, 1980; Gilson, 2001)

ทั้งการขาดดุลอำนาจภายในและปัจจัยแวดล้อมของบริษัทมหาชนของไทยจึงไม่เอื้อการ เกิดธรรมาภิบาลบริษัท ด้วยปัจจัยด้านผลประโยชน์และวัฒนธรรมดังกล่าวทำให้ระบบธรรมาภิ บาลของไทยเกิด Path dependence⁷⁹ ดำรงจากอดีตสู่ปัจจุบัน และในอนาคตอันใกล้เป็นอย่าง น้อย ธรรมาภิบาลบริษัทไทยจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความสมัครใจของผู้ถือหุ้นข้างมากในบริษัท และถึงแม้ในบางกิจการจะสามารถสร้างธรรมาภิบาลบริษัทได้เอง หากปราศจากการคุ้มครอง ของกฎหมายและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ความยั่งยืนของธรรมาภิบาลบริษัทก็เป็นเรื่องน่าสงสัย เนื่องจาก การปราศจากการคานอำนาจมักนำไปสู่การเอาเปรียบ (Rajan and Zingales, 2000b) ถึงแม้จะมีการคานอำนาจเกิดขึ้น แต่ก็เป็นไปในลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์ ไม่ใช่เพื่อ ประโยชน์ของกิจการอย่างแท้จริง ตามตัวอย่างการ “ยื่นหมูยื่นแมว” ที่เคยเกิดขึ้นในบริษัทมหาชน ไทย (สังเวียน 2545 น.42) ในขณะที่คณะกรรมการควบคุมในบริษัทเยอรมันมีการประสานความ ร่วมมือ ก่อให้เกิดกลุ่มธรรมาภิบาล (Governing coalition) เพื่อเสริมกัน (Hackathal et al, 2003) แต่กิจการในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงรวมทั้งประเทศไทยมักขาดความสมดุล ทำให้มัก

⁷⁸ เขาใช้คำว่า Crony economy

⁷⁹ Path dependence หมายถึงสภาพความจำเป็นทางเศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมที่ไม่คุ้มค่าที่จะเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งอาจเกิดจากการต้องใช้เงินลงทุนเบื้องต้นจำนวนมากในการเปลี่ยนแปลง (High initial investment) หรือการ ประหยัดจากขนาด (Economy of scale) (David, 2000)

เน้นการทำการอะไรระยะสั้นโดยมักไม่คำนึงถึงการสร้างขีดความสามารถเพื่อความเข้มแข็งในระยะยาว (Redding, 1990, p.109; Carney and Gedajlovic, 2001b, p.10)

อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้เช่นกันว่า สัดส่วนการถือหุ้นที่สูงในบริษัทมหาชนของไทย อาจสะท้อนให้เห็นความจำเป็นของ Entrepreneurial action เพื่อแก้ไขปัญหา Hold-up และ Free-riding (Ibid., p. 139) อันเกิดจากความไม่ชัดเจนในสิทธิทรัพย์สิน (Gedajlovic et al, 2004, p.901) และความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมาย (Morck and Yeung, 1999; CLSA CG Watch, 2002; Poapongsakorn, 2002) และความจำกัดของทุนทางสังคมของสังคมไทย ซึ่งเป็นพื้นฐานของธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อน (Knack and Keefer, 1997; Grootaert and van Bastelaer, 2002; Guiso et al., 2003)

(6) สรุป

การเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยโดยหุ้นใหญ่ของบริษัทมหาชนไทยอาจเป็นเพียงผลพลอยได้ของโครงสร้างอำนาจในบริษัทไทย ที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดวัฒนธรรมการแบ่งปันอำนาจและการรับผิดชอบในทรัพย์สินส่วนรวมอย่างบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชน ตลอดจน Path dependence ของโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองที่เอื้อความได้เปรียบทางธุรกิจกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และความอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมาย แต่การรักษาโครงสร้างอำนาจด้วยการถือหุ้นข้างมากอาจเป็นความจำเป็นเพื่อควบคุมปัญหา Free-riding และ Hold-up ภายในกิจการ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในสิทธิทรัพย์สิน ความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนความจำกัดในทุนทางสังคม และเพื่อทำธุรกิจโดยอาศัยความสัมพันธ์

6. ผลการทดสอบ

ผลการทดสอบแนวคิดของระบบธรรมาภิบาลบริษัทปรากฏ สรุปปัจจัยแวดล้อม และผลการทดสอบปรากฏตามตารางที่ 1 และ 2 ตามลำดับ ส่วนภาพที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของธรรมาภิบาลบริษัทของสามประเทศ โดยแต่ละสังคมแสดงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลบริษัทที่ฝังตรึงกับบริบทของสังคม มีลักษณะเสริมกันประกอบขึ้นเป็นองคาพยพของระบบเศรษฐกิจ สอดคล้องกับแนวคิดของ (Whitley, 1999) ในเรื่องระบบธุรกิจแห่งชาติ (Hall and Soskice, 2001; Heinrich, 2002) และสนับสนุนแกนความคิดในเรื่องความสมดุลขององค์ประกอบ ยืนยันแนวคิดของข้อเสนอสมมุติฐานกรอบทฤษฎีตรีมิติ ผลการทดสอบชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่บริษัทเยอรมันมีฉันทามติในการมองบริษัทเป็นทรัพย์สินส่วนรวม และเน้นผลประโยชน์

ของฝ่ายผู้มีส่วนได้เสีย มีอำนาจหน้าที่การบริหารต่ำ เนื่องจากการมีแยกอำนาจการบริหารและควบคุมออกจากกันอย่างเด็ดขาด และอำนาจการควบคุมเกิดจากแหล่งภายใน โดยคณะกรรมการควบคุม ชันตามมติทางวัฒนธรรมของคนอเมริกันสะท้อนว่าเป็นบริษัทมหาชนคือทรัพย์สินร่วม ซึ่งเกิดจากการรวมกันของสิทธิทรัพย์สินส่วนตัว และเน้นการสร้างมูลค่าให้ผู้ถือหุ้นเป็นหลัก ขีดความสามารถเชิงอำนาจอยู่ในระดับสูงและคล่องตัวเพื่อรองรับการแข่งขันที่รุนแรงภายใต้สภาพตลาดเสรี แห่งอำนาจการควบคุมมาจากภายนอกโดยอาศัยประสิทธิภาพของตลาดและความเข้มงวดของระบบการรับผิดชอบตามกฎหมาย ส่วนบริษัทไทยโดยรวมแล้วมีองค์ประกอบคล้ายบริษัทของสหรัฐฯในเรื่องอำนาจการบริหารที่สูงมาก โดยสูงกว่าบริษัทของสหรัฐฯ เนื่องจากผู้ถือหุ้นใหญ่มักเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัทเอง ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับทฤษฎีกิจการของ Rajan และ Zingales (1998; 2000a) ที่เห็นว่าการควบคุมการแย่งชิง Rent คือกิจกรรมสำคัญอย่างหนึ่งของกิจการ แต่มีความแตกต่างในแง่ของชันตามมติทางวัฒนธรรมที่คนไทยจากคนอเมริกันในการมองบริษัทเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของปัจเจกชนหรือครอบครัว ทำให้ไม่มีชันตามติในเรื่องการคานอำนาจไม่ว่าจากภายในหรือภายนอก ถึงแม้ในแง่ของชันตามมติวัฒนธรรมของบริษัทไทยและสหรัฐฯจะมีส่วนคล้ายกันบางอย่าง แต่ในความหมายที่ลึกลงไปอีกระดับหนึ่งนั้น ยังมีความแตกต่างกันบ้าง ในขณะที่สังคมอเมริกันถือว่าบริษัทเป็นทรัพย์สินที่กลุ่มผู้ถือหุ้นจำนวนมากเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งไม่ยินยอมให้บุคคลใดมีสิทธิเหนือกว่า คนไทยจำนวนหนึ่งยอมรับบริษัทไทยในฐานะที่เป็นทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ถือหุ้นรายใหญ่

สรุปได้ว่ากิจการในสังคมทั้งสามประเทศมีองค์ประกอบธรรมาภิบาลบริษัทตามข้อสมมุติฐาน H_0 ในขณะเดียวกัน กิจการในสังคมสหรัฐฯมีความสมดุลขององค์ประกอบจากปัจจัยภายนอกมากกว่าที่พบในกิจการเยอรมัน ส่วนกิจการของไทยมีระดับความสมดุลที่น้อยกว่าเป็นไปตามความเชื่อที่ว่ากิจการไทยมีธรรมาภิบาลบริษัทน้อยกว่าสังคมสหรัฐฯและเยอรมนี ยืนยันข้อสมมุติฐาน H_1

ด้วยเหตุที่แนวคิดนี้สามารถอธิบายและสะท้อนภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ทำให้น่าเชื่อว่าการบททฤษฎีนี้มีมติมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริง เหมาะสมสำหรับการทดสอบในเชิงประจักษ์กับข้อมูลปฐมภูมิและในบริบทสังคมอื่นต่อไป

7. สรุป

วิกฤติเศรษฐกิจ เหตุการณ์ทุจริตรื้อถอนการเอาเปรียบของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ชี้ให้เห็นความจำเป็นการศึกษาธรรมาภิบาลบริษัทในประเทศไทย อย่างไรก็ตามในวงการวิชาการเองยังขาดทั้งกรอบ

ทฤษฎีแห่งกิจการและธรรมาภิบาลบริษัทที่ได้รับการยอมรับทั่วไปในระดับสากล ผู้ศึกษาเชื่อว่า ทฤษฎีแห่งกิจการและธรรมาภิบาลบริษัทนั้นมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการศึกษา กิจการควรจะเปิดแนวทางไปสู่ความรู้ในเรื่องธรรมาภิบาลบริษัทด้วย การศึกษาในแนวทางบูรณา การทฤษฎีกิจการเชิงเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และนิติศาสตร์สร้างเป็นทฤษฎีกิจการเชิงบูรณา การ ได้กรอบทฤษฎีใหม่ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนทั้งในและต่างประเทศ โดยชี้ว่าปัจจัยที่เป็น องค์ประกอบสำคัญของกิจการคือโครงสร้างเชิงชั้น ตลาดภายในและวัฒนธรรมองค์กร โดยปัจจัย ทั้งสามคือรากฐานขององค์ประกอบธรรมาภิบาลบริษัทอันได้แก่ขีดความสามารถเชิงอำนาจ อำนาจการควบคุมและฉันทามติทางวัฒนธรรมตามลำดับ การประสานองค์ประกอบทั้งสาม อย่างสมดุลนำไปสู่ปรากฏการณ์ธรรมาภิบาลในกิจการทั้งหลาย ซึ่งสามารถพบได้ทั้งในบริบท ของสหรัฐฯและเยอรมนี โดยในขณะที่ฉันทามติสังคมสหรัฐฯยอมรับบริษัทมหาชนในฐานะ ทรัพย์สินส่วนรวม ทำให้สังคมสหรัฐฯมีแรงผลักดันให้เกิดอำนาจการควบคุมจากภายนอก และสังคมเยอรมนียอมรับบริษัทมหาชนในฐานะทรัพย์สินร่วมทำให้กิจการของเยอรมนีจำต้องใช้ กลไกอำนาจภายในเป็นสิ่งที่สร้างความสมดุล ส่วนสังคมไทยนั้นมีประวัติศาสตร์บริษัทมหาชนที่ สั้น และขาดรากฐานฉันทามติธรรมาภิบาลที่ยอมรับบริษัทมหาชนในฐานะทรัพย์สินส่วนรวมหรือ

ตารางที่ 1 สรุปปัจจัยแวดล้อมธรรมาภิบาลบริษัท⁸⁰

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	เยอรมนี	ประเทศไทย
ที่มาการเกิดระบบธรรมาภิบาล	กฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์	กฎหมายบริษัท	กฎหมายบริษัท
สัดส่วนการถือหุ้น	กระจาย/บุคคลและกองทุน	กระจุก/ครอบครัวธนาคารและบริษัท	บุคคล ครอบครัวและบริษัท
ตลาดทุน(สภาพคล่อง)	สูง	ค่อนข้างต่ำ	ต่ำ
การซื้อขายกิจการ	มี	มี	แทบไม่มี
ระบบการเงิน	หลากหลาย	Universal banking	หลากหลาย
จำนวนการเพิ่มบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ 1990-99	3876/4829 (+24.6%)	548/1043 (+90.3%)	214/418 ⁸¹ (+95.3%)
Market Capitalization as percentage of GDP 1999	184.5%	76.7%	46.8% ⁸²
บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่บุคคลหรือครอบครัวถือหุ้นเกิน50%	10.3%(1996)	48.5%(1999)	9.26%(1997) ⁸³
ความเข้มงวดของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย	สูง	ปานกลาง	ต่ำ
สัดส่วนรายได้ผู้บริหาร/คนงาน ⁸⁴	475:1 (2000)	13:1 (1998)	ไม่มีสำรวจ ⁸⁵

⁸⁰ อาศัยข้อมูลส่วนใหญ่จาก S. Kaplan(1995), Roe(2002), Wymeersch(2002), Wiwattanakantang (1999)

⁸¹ Fact Book1990, 1999, SET

⁸² คำนวณจากข้อมูล Fact Book, 1999, SET และ www.nesdb.go.th

⁸³ ไม่รวมที่ถือโดยอ้อมหรือถือผ่านตัวแทน ซึ่งไม่มีข้อมูลเปิดเผย

รูปแบบการควบคุมจริยธรรมธุรกิจ ⁸⁶	กฎระเบียบบริษัทและวิชาชีพ	ผสมผสานในกฎหมาย	ไม่มีการกำหนดและการบังคับจริงจัง
ค่านิยมเชิงวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบ (Hofstede, 1980; Schwartz, 1994; Licht 2002)	Individualism/ Hierarchy/ Low power distance	Individualism/ Egalitarianism/ Low power distance (ยุโรป)	Collectivism ⁸⁷ / Hierarchy/ High power distance (เอเชียตะวันออก)
ผลการสำรวจ เป้าหมายเชิงสัมพัทธ์ที่สำคัญที่สุด 6 ประการของผู้บริหารกิจการ (Hofstede et al, 2002)	1. การเติบโตของธุรกิจ 2. กำไรปัจจุบัน 3. ความมั่งคั่งส่วนตัว 4. อำนาจ 5. อยู่ภายใต้กฎหมาย 6. เคารพบรรทัดฐานทางจริยธรรม	(เยอรมันและดัตช์) 1.รับผิดชอบต่อนักงาน 2.รับผิดชอบต่อสังคม 3.สร้างสิ่งใหม่ๆ 4.จิตวิญญาณของการกล้าเสี่ยง 5.การดำเนินต่อไปของธุรกิจ 6.เกียรติ หน้าที่ และชื่อเสียง	(กลุ่มเอเชียไม่รวมจีน ญี่ปุ่นและอินเดีย) 1. กำไรในอีก 10 ปีข้างหน้า 2. สร้างสิ่งใหม่ๆ 3. จิตวิญญาณของการกล้าเสี่ยง 4. การเติบโตของธุรกิจ 5. เกียรติ หน้าที่ และชื่อเสียง 6. ความมั่งคั่งส่วนตัว

ตารางที่ 2 สรุปผลการทดสอบองค์ประกอบธรรมาภิบาลบริษัท

องค์ประกอบ	สหรัฐอเมริกา	เยอรมนี	ประเทศไทย
ปรัชญาการดำเนินงาน	Shareholder value	Stakeholder	Shareholder value
กฎระเบียบ	กฎหมาย+การควบคุมตนเอง	กฎหมาย	กฎหมาย+การควบคุมตนเอง+การเมือง
อำนาจผู้บริหาร (Authoritative Capability)	สูง	ปานกลาง	สูงมาก
ฉันทามติในบริษัท (Cultural consensus)	Managerial Capitalism	Social Capitalism	Personal Capitalism
อำนาจควบคุม (Control power)	สูง	สูง	ต่ำ
คณะกรรมการ ⁸⁸	บุคคลภายนอก 80 %	แรงงาน50%+ผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ	บุคคลภายในส่วนใหญ่
ปัจจัยสร้างความสมดุล	เกิดจากปัจจัยภายนอก	เกิดจากปัจจัยภายใน	ขาดทั้งปัจจัยนอกและภายใน
ระดับธรรมาภิบาล	มีมาก	มีมาก	มีน้อย

ทรัพย์สินร่วม เป็นผลให้ขาดแรงผลักดันจากสังคมในการสร้างอำนาจการควบคุมทั้งภายในหรือภายนอก การขาดดุลอำนาจทำให้บริษัทมหาชนโดยทั่วไปของไทยมีระดับธรรมาภิบาลบริษัทต่ำกว่าบริษัทมหาชนของสหรัฐฯและเยอรมนี ผลการวิเคราะห์ตามกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทตรีมิติ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ยืนยันความน่าเชื่อถือของกรอบทฤษฎี อย่างไรก็ตามรูปแบบ

⁸⁴ Kakabadse and Kakabadse, 2001 p.66

⁸⁵ ไม่พบการสำรวจ แต่ประมาณอย่างหยาบคือ 25:1 หรือมากกว่า

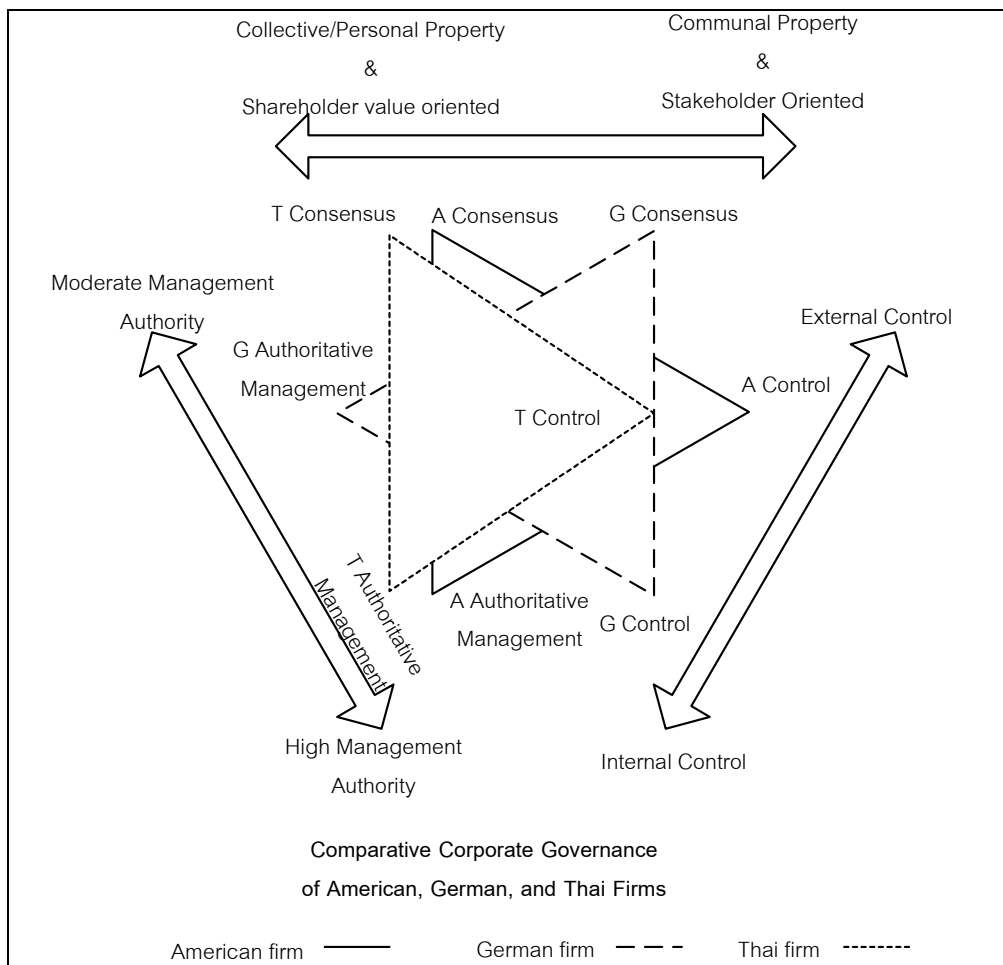
⁸⁶ Kakabadse and Kakabadse, 2001 p.44

⁸⁷ Collectivism ในที่นี้หมายถึงค่านิยมการรวมกลุ่ม เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างจากกับค่านิยมปัจเจกชน ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างจาก Collective property right ซึ่งหมายถึงสิทธิในทรัพย์สินร่วม ซึ่งเกิดจากการร่วมลงทุน

⁸⁸ Kakabadse and Kakabadse, 2001 p.57

แบบจำลองแบบตรีมิตินั้นเพียงยืนยันของความสมดุลของอำนาจขององค์ประกอบว่าเป็นเงื่อนไขไปสู่การเกิดธรรมาภิบาลบริษัท ไม่อาจยืนยันการเกิด Pareto optimality แต่น่าเชื่อว่าทำให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับ Suboptimum เป็นอย่างน้อย

ภาพที่ 3 การเปรียบเทียบกรอบทฤษฎีตรีมิติในปัจจัยแวดล้อมของไทย สหรัฐฯ และเยอรมนี



ที่มา: สร้างโดยผู้เขียนเพื่อเปรียบเทียบและแสดงความสัมพันธ์ผลการทดสอบกรอบทฤษฎีธรรมาภิบาลบริษัทในบริบทของ
ประเทศทั้งสาม

บรรณานุกรม

กรรณิการ์ เจริญกุล(2543) การศึกษาลักษณะวัฒนธรรมสังคม วัฒนธรรมองค์การและลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพในธุรกิจเหมืองถ่านหินของประเทศไทย กรณีศึกษาบริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นิคม จันทรวิฑูร (2544), แรงงานไทย: 35 ปี บนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2542), ขบวนการสหภาพแรงงานไทยจากยุค รสช. ถึงยุค IMF
กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน

ประสาร ไตรรัตน์วรกุล (2546), ความจำเป็นและแนวทางในการพัฒนาตลาดทุนไทย เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

ศิริวรรณ ตันทเวชกิจ (2541), การศึกษาเปรียบเทียบวัฒนธรรมสังคมและวัฒนธรรมองค์การในธุรกิจบริษัทข้ามชาติ กรณีศึกษา : กลุ่มบริษัทสีใจตัน วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการก.ล.ต. (2545), 1 ทศวรรษ กลด: ทศวรรษแรกของ ก.ล.ต. กับตลาดทุนไทย

สังเวียน อินทวิชัย (2545), รวมบทความ “การกำกับดูแลกิจการที่ดี”, กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

สิริรัตน์ อานามนารถ (2543), การเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมสังคมและวัฒนธรรมองค์การขององค์การภาครัฐและองค์การเอกชนในธุรกิจสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือที่ครบวงจร วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุภาพร มหิกุล (2543), การศึกษาเปรียบเทียบที่เป็นอยู่ของวัฒนธรรมองค์การกับลักษณะของวัฒนธรรมองค์การที่คาดหวัง และลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ในผู้บริหารระดับกลางของอุตสาหกรรมการผลิตภาชนะบรรจุภัณฑ์แก้วของไทย วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุมาลี ปิตยานนท์ (2545), ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุรศักดิ์ วาจาสิทธิ์ และ สหชน รัตนไพจิตร (2543) ย่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม

อศิน รพีพัฒน์ (2547), ‘ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองไทยสมัยคิดใหม่ทำใหม่’, ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ) รู้ทันทักษิณ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน น.31-39

อรพินธ์ ออศิริชัยเวทย์ (2546), การศึกษาลักษณะและความสัมพันธ์ของรูปแบบความคิดสร้างสรรค์ เชาว์อารมณ์ และความสำเร็จในการประกอบการของผู้ประกอบการธุรกิจขนาดย่อม

- เครื่องเขียน วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อนันต์ชัย คงจันทร์ (2544), การกำกับดูแลกิจการในประเทศไทย รายงานการวิจัย คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2539), มองเศรษฐกิจเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ สายทิพย์ สุคติพันธ์ แปลและเรียบเรียง กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ
- Aggarwal, R. and A. Samwick (2003), 'Performance Incentives within Firms: The Effect of Managerial Responsibility', *J. of Finance*, 58: 1613
- Alba, P., S. Claessens and S. Djankov (1998), Thailand's Corporate Financing and Governance Structures: Impact on Firms' Competitiveness, Conference on Thailand's Dynamic Recovery and Competitiveness, 20-21 May 1998, UNCC, Bangkok
- Alchian, A. and H. Demsetz (1972), 'Production, Information Costs and Economic Organization,' *American Economic Review*, 62: 777
- Alting, C. (1995), 'Piecing the Corporate Veil in American and German Law – Liability of Individuals and Entities: A Comparative View', *Tulsa J. of Comparative & International Law* 2: 187
- Amsden, A., (2001), The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies, Oxford: Oxford University Press
- Anderson, R. and D. Reeb (2003), 'Founding-Family Ownership and Firm Performance: Evidence from the S&P 500', *J. of Finance* 58: 1301
- Angel, J. and S. Ames, (1832), Treatise on the Law of Private Corporations Aggregate (reprint, N.Y.: Arno Press, 1972)
- Aoki, M. (2001) Toward a Comparative Institutional Analysis, Cambridge, USA: MIT Press
- Araujo, L., A. Dubois and L. Gadde (2003), 'The Multiple Boundaries of the Firm', *J. of Management Studies*, 40:1255-1277
- Arner, D. (2002), 'Development of the American Law of Corporations to 1832', *SMU Law Review*, 55:23
- Arlen, J., M. Spitzer and E. Talley (2002) 'Endowment Effects within Corporate Agency Relationships', *J. of Legal Studies*, 31: 1

- Arrow, K. and G. Debreu (1954), 'Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy', *Econometrica*, 22: 265-290
- Arsalidou, D. and M. Wang (2005), 'Difficulties with Enforcing Western Standards of Corporate Governance in Asia', *European Business Law Review*, 16: 329-40
- Bainbridge, S. (2002) 'Why a Board? : Group Decision Making in Corporate Governance', *Vanderbilt Law Review*, 55:1
- Baliga, S. and B. Polak (2004), 'The Emergence and Persistence of the Anglo-Saxon and German Financial Systems', *The Review of Financial Studies*, 17: 129
- Baums, T. and K. Scott (2003), Taking Shareholder Protection Seriously?: Corporate Governance in the United States and Germany, ECGI Law working Paper No. 17/2003
- Becht, M., T. Jenkinson and C. Mayer (2005), 'Corporate Governance: Assessment', *Oxford Review of Economic Policy*, 21: 155
- Beetham, D. (1991), Model of bureaucracy, in G. Thompson, J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London: Sage Publications
- Berle, A. and G. Means (1968), *The Modern Corporation and private Property*, New Brunswick, NJ: Transaction Publisher
- Black, B., B. Metzger, T. O'Brien and Y. Shin (2000), 'Corporate Governance in Korea at the Millennium: Enhancing International Competitiveness (Final Report and Legal Reform Recommendations to the Ministry of Justice of the Republic of Korea', *J. of Corporation Law* 26: 537
- Boehmer, E. (2002), 'Who Control German Corporation?', in J. McCahery et al. (eds.) *Corporate Governance Regimes: Convergence and Diversity*, New York: Oxford University Press, p.268
- Black, B., B. Metzger, T. O'Brien and Y. Shin (2000), 'Corporate Governance in Korea at the Millennium: Enhancing International Competitiveness (Final Report and Legal Reform Recommendations to the Ministry of Justice of the Republic of Korea', *J. of Corporation Law* 26: 537

- Black, B., H. Jang and W. Kim (2003), Does Corporate Governance affect Firms' Market Values: Evidence from Korea, Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 237
- Blair, M. and L. Stout (2001), 'Trust, Trustworthiness, and the Behavioral Foundations of Corporate Law', *University of Pennsylvania Law Review* 149: 1735
- Boon, S. and J. Holmes (1991), 'The Dynamics of Interpersonal Trust: Resolving Uncertainty in the Face of Risk,' in R. Hinde and J. Groebel (1991) (eds.), *Cooperation and Prosocial Behavior*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, p.154
- Bratton, W. and J. McCahery (2002), 'Comparative Corporate Governance and Barriers to Global Cross Reference', in J. McCahery, P. Moserland, T. Raajmakers and L. Renneboog (eds.) *Corporate Governance Regimes: Convergence and Diversity*. Oxford University Press, p.23
- Brown, R. (1994), *Capital and Entrepreneurship in South-East Asia*, New York: St. Martin's Press
- Brown, R. (2000), *Chinese Big Business and the Wealth of Asian Nations*, New York: Palgrave
- Bruton, G., D. Ahlstrom and J. Wan (2001), 'Turnaround Success of Large and Midsize Chinese Owned Firms: Evidence from Hong Kong and Thailand', *J. of World Business*, 36:146
- Caldwell, B.(1997), 'Hayek and Socialism', *J. of Economic Literature*, 35:1856
- Carleton, W., J. Nelson, and M. Weisbach (1998), 'The Influence of Institutions on Corporate Governance through Private Negotiations: Evidence from TIAA-CREF', *J. of Finance* 53: 1335
- Carlin W., and C. Mayer (2002), 'Financial Systems and Economic Performance', in J. McCahery, P. Moserland, T. Raajmakers and L. Renneboog (2002), (eds.) *Corporate Governance Regimes: Convergence and Diversity*, New York: Oxford University Press, p. 325
- Carney, M. and E. Gedajlovic (2001a), 'Corporate Governance and Firm Capabilities: A Comparison of Managerial, Alliance, and Personal Capitalism', *Asia Pacific J. of Management*, 18: 335

- Carney, W. (1995), 'LLCs, LLPs and the evolving corporate form', *University of Colorado Law Review* 66: 855
- Charny, D. (1998), 'The German Corporate Governance System', *Columbia Business Law Review*, (1998): 145
- Chantayan, F. (2002), 'An Examination of American and German Corporate Law Norms', *Saint John's J. of Legal Commentary*, 16:431
- Claessens, S. (1998), *Systemic Bank and Corporate Restructuring: Experience and Lessons for East-Asia*. Washington: World Bank
- Clieaf M. and J. Kelly (2005), 'The New DNA of Corporate Governance', *Directorship*, XXXI: 3-11
- Coase, R. (1937), 'Nature of the Firm' *Economica N.S.* 4: 386-405. Reprinted in O. Williamson and S. Winter (1991)(eds.) *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, Development*, New York: Oxford University Press, p.18
- Coase, R. (1972), 'Industrial Organization: A Proposal for Research', in O. Williamson and S. Masten (1999)(eds.), *The Economics of Transaction Costs*, Cheltenham, UK: An Edgar Critical Writings Reader
- Coase, R. (1991), 'The Nature of the Firm: Meaning', in O. Williamson and S. Winter (eds), *The Nature of the Firms. Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, p.48
- Coffee, J. (2000), *Convergence and Its Critics: What Are The Preconditions to the Separation of Ownership and Control?*, Columbia Law School Working Paper No. 179
- Coffee, J. (2005), 'A Theory of Corporate Scandals: Why the USA and Europe Differ', *Oxford Review of Economic Policy*, 21: 198-211
- Cornehls, J. (2004), 'Veblen 's Theory of Finance Capitalism and Contemporary Corporate America', *J. of Economic Issues* 38: 28
- Cowing, K. and R. Sugden (1998), 'The Essence of the Modern Corporation: Markets, Strategic Decision-Making and the Theory of the Firm', *The Manchester School*, 66: 59
- Cypher, C. and J. Dietz, (2004), *The Process of Economic Development*, London: Routledge

- Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press
- Daily, C., D. Dalton and A. Cannella, Jr. (2003), 'Corporate Governance: Decades of Dialogue and Data', *Academy of Management Review*, 28: 371
- Dennis, D. and J. McConnel (2003) 'International Corporate Governance', *J. of Financial and Quantitative Analysis*, 38: 1
- Dijk, E., D. De Cremer, and M. Handgraaf (2004), 'Social value orientations and the strategic use of fairness in ultimatum bargaining', *J. of Experimental Social Psychology*, 40: 697-707
- Doidge, C., G. Karolyi and R. Stulz (2004), *Why Do Countries Matter So Much for Corporate Governance?*, Working Paper No. 10726, NBER
- Dyck, A. and L. Zingales (2004), 'Private Benefits of Control: An International Comparison', *J. of Finance* 59: 537
- Eells, R. (1962), *The Government of Corporation*, New York: Free Press of Glencoe
- Eisenberg, M. (1998), 'Cognition and Contract', in P. Newman (1998) (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London: Macmillan, pp.282
- Eisenberg, M. (1999), 'Corporate Law and Social Norms', *Columbia Law Review*, 99: 1253
- Elsenhans, H. (2001), 'The Political Economy of Good Governance', *J. of Development Studies*, 17: 2
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Fagan, J. (2003), 'The Role of Securities Regulation in the Development of the Thai Stock Market' *Columbia J. of Asian Law*, 17:303
- Fama, E. (1980), *The Disciplining of Corporate Manager*, The University of Chicago Graduate School of Business Working Paper No. 56
- Fehr, E. and S. Gächter (2000), 'Fairness and Retaliation: the Economics of Reciprocity', *J. Economic Perspectives*, 14:159
- Fort, T. and C. Schipani (2000) "Corporate Governance in A Global Environment: The Search for The Best", *Vanderbilt J. of Transactional Law*, 33: 842

- Foss, N. (1999a), 'Research in the Strategic Theory of the Firm: 'Isolationism and 'Integrationism', *J. of Management Studies*, 36: 725
- Foss, N. (1999b), 'The Challenge of Business Systems and the Challenge to Business Systems', *International Studies of Management & Organization*, 29: 9
- Franks, J., C. Mayer, and S. Rossi (2003), The Origination and Evolution of Ownership and Control, Oxford Financial Research Centre Working Paper No. 1003-FE-01
- Friedman, M. (1962), Capitalism and freedom, Chicago University Press
- Fuller, L. (1954), 'American Legal Philosophy at Mid Century', *J. of Legal Education*, 6: 457
- Gedajlovic, E., M. Lubatkin and W. Schulze (2004), 'Crossing the Threshold from Founder Management to Professional Management: A Governance Perspective', *J. of Management Studies*, 41: 899
- Gerschenkron, A. (1962), Economic Backwardness in Historical Perspective: a book of essays, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press
- Gertner, R., D. Scharstein and J. Stean (1994), 'Internal VS. External Capital Markets', *Quarterly J. of Economics* 101: 275
- Ghoshal, S. and P. Moran (1996), 'Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory', *Academy of Management Review* 21: 13
- Giddens, A. (1990), The Consequence of Modernity, Stanford: Stanford University Press
- Gilson, R. (1996) 'Corporate Governance and Economic Efficiency: When Do Institutions Matter?', *Washington University Law Quarterly* 74: 327.
- Gilson, R. (2001) 'Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function', *American J. of Comparative Law*, 49:329
- Goergen, M. and L. Renneboog (2002), 'Prediction of Control Concentration in German and UK Initial Public Offerings', in J. McCahery et al, (eds.) Corporate Governance Regimes: Convergence and Diversity, New York: Oxford University Press, p.252
- Grootaert, C. and T. van Bastelaer (2002), 'Introduction and Overview' in C. Grootaert and T. van Bastelaer(eds.), The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment, Cambridge: Cambridge University Press, p. 1.
- Gordon, J. (1999), 'Pathways to Corporate Governance? Two Steps on the Road to Shareholder Capitalism in Germany', *Columbia J. of European Law*, 5: 219

- Grandori, A. (2000), 'Conjectures for a New research Agenda on Governance', *The J. of Management and Governance*, 4: 1
- Grandori, A. (2001), 'Neither Hierarchy nor Identity: Knowledge-Governance Mechanisms and the Theory of the Firm', *The J. of Management and Governance*, 5: 381
- Greif, A. (1994), 'Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies', *The J. of Political Economy*, 102: 912
- Greif, A. (1996), 'Contracting, Enforcement, and Efficiency: Economics Beyond the Law', in M. Bruno and B. Pleskovic (1997) (eds.) *Annual World Bank Conference on Development Economics*
- Greif, A. (2000), 'Historical and Comparative Institutional Analysis: Self –Enforcing and Self-Reinforcing Economic Institutions', Working paper, Stanford University Department of Economics
- Groenewegen, J. (1997), 'Institutions of Capitalisms: American, European, and Japanese Systems Compared', *J. of Economic Issues*, 31: 333
- Groenewegen, J. (2004), 'Who Should Control the Firm?: Insights from New and Original Institutional Economics', *J. of Economic Issues* 38: 353
- Grossman, S. and O. Hart (1986), 'The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration', *J. of Political Economy* 94: 691
- Grundeir, J. and T. Talaucir (2002), 'Company Law and Corporate Governance of Start-ups in Germany: Legal Stipulations, Managerial Requirements, and Modification Strategies', *J. of Management and Governance*, 6: 1
- Guiso, L., P. Sapienza and L. Zingales (2003), 'People 's opium? Religion and economic attitudes', *J. of Monetary Economics* 50: 225
- Habermas, J. (1987), *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and System – A Critique of Functionalist Reason*, Boston, Mass: Beacon Press (Trans. T. McCarthy)
- Hackathal, A., R. Schmidt and M. Tyrell (2003), 'Corporate Governance in Germany: Transition to a Modern Capital-Market Based System?', *J. of Institutional and Theoretical Economics*, 159: 664

- Hall, P. and D. Soskice (2001), 'An Introduction to Varieties of Capitalism' in P. Hall and D. Soskice (eds.)(2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press p. 1
- Halpern, P. (2000), 'Systemic Perspectives on Corporate Governance Systems', in S. Cohen and G. Boyd (eds.), *Corporate Governance and Globalization: Long Range Planning Issues*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, p.1
- Hart, O. and J. Moore (1990), 'Property Rights and Nature of the Firm', *J. of Political Economy*, 98: 1119
- Hayek, F. (1945), 'The Use of Knowledge in Society', *The American Economic Review*, 35: 519
- Hayek, F. (1973), *Laws, Legislation, and Liberty, Volume 1: Rules and Order*, London: Routledge & Kegan Paul
- Hayek, F. (1976), *Laws, Legislation, and Liberty, Volume 2: The Mirage of Social Justice*, Chicago: University of Chicago Press
- Heinrich, R. (2002), *Complementarities in Corporate Governance*, Heidenberg: Springer-Verlag
- Hellman, J. and D. Kaufmann (2002), *The Inequality of Influence*, the World Bank, Manuscript
- Hellman, J., S. Jones and G. Kaufman (2000), "Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption, and Influence in Transition. Policy Research Working Paper 2444, The World Bank Institute Governance, Regulation and Finance, and European Bank of Reconstruction and Development
- Hermalin, B. (1994), 'Heterogeneity in Organizational Form: Why Otherwise Identical Firms Choose Different Incentives for Their Managers', *Rand J. of Economics* 25: 518
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, and Status*, Cambridge: Harvard University Press
- Heap, S. (1995) 'Rational Action and Institutional Change' in J. Groenewegen, C. Pitelis and S. Sjostrand (eds.) *On Economic Institutions: Theory and Applications*, Aldershot: Edward Elgar, p. 45

- Hofstede, G. (1980), *Culture's Consequence: International Differences in Work-Related Values*, London: Sage Publications
- Hofstede, G., C. Van Deusen, C. Mueller and T. Charles (2002) 'What Goals Do Business Leaders Pursue? A Study in Fifteen Countries', *J. of International Business Studies* 33: 785
- Holmstrom, B. (1991), 'Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design', in O. Williamson and S. Masten (1999)(eds.), *The Economics of Transaction Costs*, Cheltenham, UK: An Edgar Critical Writings Reader, p.214
- Holmstrom, B.(1999), 'The Firm As A Subeconomy', *J. of Law, Economics and Organization* 15: 74
- Holmstrom, B. and P. Milgrom (1994), 'The Firm as an Incentive System', *American Economic Review* 84: 972
- Holmstrom, B. and S. Kaplan (2003), *The State of U.S. Corporate governance: What's Right and What's wrong?*, ECGI – Finance Working Paper No. 23/2003
- Hopt, K. (1998), 'The German Two-Tier Board: Experience, Theories, Reforms' in K. Hopt et al. (eds.) *Comparative Corporate Governance: The State of the Art and Emerging Research*, New York: Oxford University Press, p.227
- Hopt, K. and P. Leyens (2004), 'Board Models in Europe – Recent Developments of Internal Corporate Governance Structures in Germany, the United Kingdom, France, and Italy', ECGI – Law working Paper No., 18/2004
- Ioannides, S. (2003a), 'The Business Firm as a Hybrid Hayekian Order' in R. Koppl (ed.), (2003), *Austrian Economics and Entrepreneurial Studies*, Oxford: Elsevier Science Ltd., p.153
- Ioannides, S. (2003b), 'Order and Organizations: Hayekian Insights for a Theory of Economic Organization', *American J. of Economics and Sociology*, 62: 533-66
- Jackson, H. (1999), *Regulation in a Multi-Sector Financial Services Industry: An Exploratory Essay*, Harvard Law School Discussion Paper No. 258
- Jensen, M. (1989), 'Eclipse of the Public Corporation', *Harvard Business Review*, 75: 61
- Jensen, M. (2000), *A Theory of The Firm: Governance, Residual Claims, and Organizational Forms*, Harvard University Press

- Jensen, M. and W. Meckling (1976), 'Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure' in M. Jensen (2000) (ed.) *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims, and Organizational Forms*, Cambridge, USA: Harvard University Press, p.83
- Kakabadse, A. and N. Kakabadse (2001), *The Geopolitics of Governance: The Impact of Contrasting Philosophies*, New York: Palgrave
- Kaplan, S. (1995), 'Corporate Governance and Corporate Performance: A Comparison of Germany, Japan and the U.S.' in D. Chew (1997), (ed.), *Studies in International Corporate Finance and Governance Systems*, New York: Oxford University Press, pp. 251-258
- Karmel, R. (2003) , 'Reconciling Federal and State Interests in Securities Regulation in the United States and Europe', *Brooklyn J. of International Law*, 28: 495
- Kaufer, E. (1996), 'The Evolution of Governance Structures: Entrepreneurs and Corporations', *J. of Institutional and Theoretical Economics*, 152: 7
- Kim, U. (1994), 'Individualism and Collectivism: Conceptual Clarification and Elaboration', in U. Kim, H. Triandis, C. Kagitbibasi, S. Choi and G. Yoon (eds.) (1994) *Individualism and Collectivism: Theory, Method and Applications*, Thousands Oaks, USA: Sage Publications. p.19
- Kirton, M. (1994), 'A Theory of Cognitive Styles' in M. Kirton (1994) (ed.) *Adaptors and Innovators: Styles of Creativity and Problem Solving*, London: Routledge, p.1
- Klein, B., R. Crawford, and A. Alchian (1978), 'Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process' *J. of Law and Economics* 21: 297
- Knack, S. and P. Keefer (1997), 'Does social capital have an economic payoff?: a cross-country investigation', *Quarterly J. of Economics* 112: 1251
- Kovacic, W. and C. Shapiro, *Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking*, Working Paper No. CPC99-09, Competition Policy Center, University of California, Berkeley
- Krahnen, J. and R. Schmidt (2004), 'Taking Stock and Looking Ahead', in J. Krahnen and R. Schmidt (eds.), *The German Financial System*, New York: Oxford University Press

- Kreps, D. (1990), 'Corporate Culture and Economic Theory' in J. Alt and K. Shepsle (eds.) (1990) *Perspective on Positive Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, p.90
- Kristensen, P. (1999), 'Toward a New Sociology of Business Firms', *International Studies of Management & Organization*, 29: 94
- Kroszner, R. (1998), *Rethinking Bank Regulation: A Review of the Historical Evidence*, University of Chicago Graduate School of Business Working Paper.
- Krugman, P. (1999), 'What Economist Can Learn from Evolutionary Theories-and Vice Versa', J. Groenewegen, C. Pitelis and S. Sjostrand (1995)(eds.) *On Economic Institutions: Theory and Applications*, Aldershot: Edward Elgar p. 17
- Kumar, K., R. Rajan and L. Zingales (1999), *What Determines Firm Size?*, NBER Working Paper
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Scheifer, and R. Vishny (LLS&V) (1998), 'Law and Finance', *J. of Political Economy*, 106: 1113
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer and R. Vishny (2000), 'Investor Protection and Corporate Governance' *J. of Financial Economics* 58: 3
- Lane, C. (1998), 'Theories and Issues in the Study of Trust', in C. Lane and R. Bachmann (eds.)(1998), *Trust Within and Between Organization*, New York: Oxford University Press, p.1-30
- Langevoort, D. (2001), 'The Human Nature of Corporate Boards: Law, Norms, and the Unintended Consequences of Independence and Accountability', *Georgetown Law J.* 89: 797
- Lazonick, W. and M. O'Sullivan (2000), *Perspectives on Corporate Governance, Innovation, and Economic Performance*, CGEP Project no. 053, INSEAD
- Leuz, C. and J. Wustemann (2004), 'Role of Accounting', in J. Krahnen and R. Schmidt (eds.), *The German Financial System*, New York: Oxford University Press
- Levitt, T. (1958) 'The dangers of social responsibility', *Harvard Business Review* 36: 5, p. 41
- Licht, A. (2002), 'Accountability and Corporate Governance', ECGI Working Paper, SSRN

- Lijphart, A. (1980), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, CT: Yale University Press
- Limpaphayom, P. (2001), 'Thailand', in J. Zhuang, D. Edwards and V. Capulong (eds.) *Corporate Governance and Finance in East Asia*, Manila: Asia Development Bank, p.229
- Lindenberg, S. (2000), 'It Takes Both Trust and Lack of Mistrust: The Workings of Cooperation and Relational Signaling in Contractual Relationships', *J. of Management and Governance*, 4: 11
- Loewenstein, M. (2002), 'Stakeholder Protection in Germany and Japan', *Tulane Law Review*, 76: 1673
- Low, C. (2003), *A Roadmap for Corporate Governance in East Asia*, Working Paper, SSRN
- Lundvall, B. (1999), 'National Business Systems and National Systems of Innovation', *International Studies of Management & Organization* 29: 60
- Machan, T. (2002), *The Right to Private Property, Essay in Public Policy*, Hoover Institution
- Macneil, I. (1987), 'Relational Contract Theory as Sociology: A Reply to Professors Lindenberg and de Vos', *J. of Institutional and Theoretical Economics*, 143: 272
- Marino, A. and J. Zabojsnik (2004), 'Internal competition for corporate resources and incentives in teams', *RAND J. of Economics*, 35: 710-27
- Marshall, A. (1936), 'On Markets', in J. Groenewegen, C. Pitelis and S. Sjostrand (1995)(eds.), *On Economic Institutions: Theory and Applications*, Aldershot: Edward Elgar, p.24
- Metzger, B. (2004), 'International Financial Institutions, Corporate Governance and the Asian Financial Crisis', T. Heller (ed.), *The Ecology of Corporate Governance: The East Asian Experience*, SSRN
- Milhaupt, C. (1998), 'Property Rights in Firm', *Virginia Law Review*, 84: 1146
- Milhaupt, C. (2001), 'Creative Norm Destruction: The Evolution of Nonlegal Rules in Japanese Corporate Governance', *University of Pennsylvania Law Review* 149: 2083

- Minniti, M. (2003), 'Entrepreneurship Studies', in R. Koppl (ed.), *Austrian Economics and Entrepreneurial Studies*, Oxford: Elsevier Science Ltd., p.9
- Mitchell, L. and T. Gabaldon (2002), 'If I Only Had Heart: Or, How Can We Identify a Corporate Morality', *Socio-Economics and Corporate Law Symposium: The New Corporate social Responsibility*, *Tulane Law Review*, 76: 1645
- Mitchell, R., L. Busenitz, T. Lant, P. McDougall, E. Morse, and J. Smith (2004), 'The Distinctive and Inclusive Domain of Entrepreneurial Cognition Research', *Entrepreneurship Theory and Practice*, 28: 505
- Montgomery, C. and R. Kaufman (2003), 'The Board's Missing Link' *Harvard Business Review*, 81: 86
- Moran, P. and S. Ghoshal (1999), 'Markets, Firms, and the Process of Economic Development', *Academy of Management Review*, 24: 390-412
- Morck, R. and B. Yeung (1999), The Information Content of Stock Markets: Why Do Emerging Markets Have Synchronous Stock Price Movements?, Harvard Institute of Economics Research Paper No. 1879; William Davidson Institute Working Paper No. 44
- Motta, A. (2003), 'Managerial Incentives and Internal Capital Markets', *J. of Finance* 58: 1193
- Nam, S. and I. Nam (2004), *Corporate Governance in Asia: Recent Evidence from Indonesia, Republic of Korea, Malaysia, and Thailand*, Asian Development Bank Institute
- Neisser, U. (1967), *Cognitive Psychology*, New York: Appleton-Century-Crafts
- Nikomborirak, D. (2001), 'An Assessment of the Role of Board of Directors in Building Good Governance: The Case of Thailand' *TDRI Quarterly*, 16:14
- Nofsinger, J. and K. Kim (2003), *Infectious Greed: Restoring Confidence in America's Companies*, New York: Financial Times Prentice Hall
- Nooteboom, B. (1999), 'Voice-and Exit- Based of Corporate Control: Anglo-American, European, and Japanese', *J. of Economic Issues* 33: 845
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press

- Nowak, E. (2004), 'Investor Protection', in J. Krahnen and R. Schmidt (eds.), *The German Financial System*, New York: Oxford University Press
- O'Sullivan, M. (2003), 'The Political Economy of Comparative Corporate Governance', *Review of International Political Economy* 10:1
- Oquendo, A. (2001), 'Breaking on Through to the Other Side: Understanding Continental European Corporate Governance', *University of Pennsylvania J. of International Economic Law*, 22:975
- Ostrom, E. and R. Garner (1993), 'Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation systems Can work', *J. of Economic Perspectives* 7: 93
- Ostrom, E. (2000), 'Collective Action and the Evolution of Social Norms', *J. of Economic Perspectives*, 14: 137
- Ouchi, W. (1980), 'Markets, Bureaucracies and Clans', in G. Thompson, J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell (1991) (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, London: Sage Publications, p.246
- Pagano, M. and A. Roell (1998), 'The Choice of Stock Ownership structure: Agency costs, Monitoring, and the Decision to Go Public', *The Quarterly J. Of Economics* 113: 187
- Pagano, M. and P. Volpin (2002), 'The Political Economy of Finance' Working Paper No. 3231, Center for Economic Policy Research, UK
- Pettigrew, A. and T. McNalty (1998) 'Sources and Uses of Power in the Board Room', *European J. of Work and Organizational Psychology* 7: 197
- Pistor, K. and C. Xu (2003), *Incomplete Law – a Conceptual and Analytical Framework and its application to the Evolution of Financial Market Regulation*, Columbia Law and Economics Working Paper No. 204
- Poapongsakorn, N. (2002), 'The New Competition Law in Thailand: Lessons for Institution Building' *Review of Industrial Organization*, 21: 185
- Pomerleano, M. (1998), *The East Asia crisis and corporate finance: the untold story*, World Bank Working Paper
- Porter, M. (1997), 'Capital Choices: Changing the way America Invests in Industry', in D. Chew (1997)(ed.), *Studies in International Corporate Finance and Governance Systems*, New York: Oxford University Press, p. 46

- Rajan, G. and L. Zingales (1998), 'Power in Theory of the Firm', *Quarterly J. of Economics*, CXIII: 387
- Rajan, G. and L. Zingales (2000a), 'The Governance of the New Enterprise' in X. Vives (ed.) *Corporate Governance: Theoretical and Empirical Perspectives*, New York: Cambridge University Press, p.201-227
- Rajan, G. and L. Zingales (2000b), 'The Tyranny of Inequality', *J. of Public Economics* 76: 521
- Rajan, G. and L. Zingales (2001), *The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century*, University of Chicago Graduate School of Business Working Paper
- Ribstein, L. (1991), 'Limited Liability and Theories of the Corporation', *Maryland Law Review* 50: 80
- Riekers, O. and G. Spindler (2004), 'Corporate Governance and Legal aspects', in J. Krahnen and R. Schmidt (eds.), *The German Financial System*, New York: Oxford University Press
- Rock, E. and M. Wachter (2001), 'Islands of Conscious Power: Law, Norms, and the Self-Governing Corporation', *University of Pennsylvania Law Review* 149: 1619
- Roe, M. (1993), 'Some Differences in Corporate Structure in Germany, Japan, and the United States', *Yale Law J.*, 102: 1927
- Roe, M. (2001), *Rents and their Corporate Consequences*, Columbia Law School Working Paper No. 184
- Roe, M. (2002), 'Political Foundations for Separating Ownership from Control' in J. McCahery, P. Moserland, T. Raaijmakers and L. Renneboog (2002), (eds.) *Corporate Governance Regimes: Convergence and Diversity*, New York: Oxford University Press, p.113
- Roe, M. (2004), *The Institutions of Corporate Governance*, Harvard Law and Economic Discussion Paper No. 488
- Roland, G. (2004), 'Understanding Institutional Change: Fast-Moving and slow-Moving Institutions', *Studies in Comparative International Development*, 38: 109

- Rowland, G. (2002), 'Earning Management, The SEC, and Corporate Governance: Director Liability Arising from the Audit Committee Report', *Columbia Law Review*, 102: 168
- Sabel, C. (1997) 'Constitutional Orders: Trust Building and Response to Change', in J. Hollingworth and R. Boyer (1997), (eds.), *Contemporary Capitalism*, New York: Cambridge University Press, p.154
- Sarra, J. (2001), 'Convergence Versus Divergence, Global Corporate Governance at the Crossroads: Governance Norms, Capital Market & OECD Principles for Corporate Governance', *Ottawa Law Review* 33: 177
- Schelling, T. (1960), *Strategy of Conflict*, London: Oxford University Press
- Schlicht, E. (1998), *On the Custom in the Economy*, New York: Oxford Clarendon Press
- Schocket, A. (2002), Consolidating Power: Technology, Ideology, and Philadelphia's Growth in the Early Public', *Enterprise & Society*, 3: 627
- Schwartz, S. (1994) 'Beyond Individualism/Collectivism': New Cultural Dimension of Values' in U. Kim, H. Triandis, C. Kagitcibasi, S. Choi, G. Yoon (1994) (eds.), *Individualism/Collectivism: Theory, Method, and Applications*, Thousands Oaks, USA: Sage Publications
- SET (1990), *Fact Book 1990*, Bangkok
- SET (1999), *Fact Book 1999*, Bangkok
- Shapira, Z. (2000), 'Governance in Organizations: A Cognitive Perspective', *J. of Management and Governance*, 4: 53
- Siamwalla, A. (1980), 'An Economic Theory of Patron-Client Relationships: With Some Examples form Thailand' Thai-European Seminar on Social Change in Contemporary Thailand, University of Amsterdam Anthropological-Sociological Centre, 28-30 May, 1980
- Singh, M. and W. Davidson III, (2003) 'Agency Costs, Ownership Structure and Corporate Governance Mechanisms', *J. of Banking and Finance* 27: 793
- Skaperdas, S. (1992), 'Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Rights', *American Economic Review*, 82:720
- Smith, A. (1776), *The Wealth of Nations*, Reprinted in 1992, London: J.M.Dent & Sons

- Smith, D. (2002), 'The Critical Resource Theory of Fiduciary Duty', *Vanderbilt Law Review*, 55: 1399
- Smith, J. (2004), 'A précis of a communicative theory of the firm', *Business Ethics: A European Review*, 13: 317-31
- Solomon, J. and A. Solomon (2004), *Corporate Governance and Accountability*, Chicester, England: John Wiley & Sons
- Stein, J. (1997) 'Internal Capital Markets and the Competition for Corporate Resource', *J. of Finance* 52: 111
- Stiglitz, J. (1994), *Whither Socialism*, Cambridge, Mass: The MIT Press
- Sydow, J. and A. Windeler (2003), 'Knowledge, Trust, and Control: Managing Tensions and Contradictions in Regional Network of Service Firms', *International studies of Management & Organization*, 33: 69
- Terberger, E. (2003), 'The German Financial System: Great Institutional Change and Little Effect?', *J. of Institutional and Theoretical Economics* 159: 707
- Thomsen, S. (2001) 'Business Ethics as Corporate Governance', *European J. of Law and Economics*, 11: 153
- Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Tortorello, N. (2004), 'The Rising Power Of Shareholders', *The Corporate Board*, March/April: 22-26
- Van den Berghe, L. and A. Levrau (2003), 'Measuring the Quality of Corporate Governance: In Search of a Tailor made Approach?', *J. of General Management* 28: 71
- Vishwanath, T. and D. Kaufmann (1999) 'Toward Transparency and Governance' Working Paper, The World Bank
- Vitols, S. (2001), 'Varieties of Corporate Governance: Comparing Germany and the UK' in P. Hall and D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Foundation of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, p. 343
- Waldron, D. (2002), 'A Study of Managerial Perceptions of Relationship-Based Lending and the East Asian Economic Crisis', *Multinational Business Review*, 10:42
- Wallis, J. (2004), *Constitutions, Corporations and corruption: American States and Constitutional Change. 1842-1852*, Working Paper 10451, NBER

- Weber, M. (1968), 'Legal Authority in a Bureaucracy', in G. Thompson, J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell (1991) (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, London: Sage Publications, p.119-127
- Wei, Y. (2003), *Comparative Corporate Governance: A Chinese Perspective*, Haque: Kluwer Law International
- Whitley, R. (1999), *Divergent Capitalisms: The Social Structure and Change of Business Systems*, Oxford: Oxford University Press
- Wieland, J. (2001), 'The Ethics of Governance', *Business Ethics Quarterly* 11: 73
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press
- Williamson, O. (1981), 'The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes', *J. of Economics Literature*, 19: 1537
- Williamson, O. (1984), 'The Economics of Governance: Framework and Implications', *J. of Institutional and Theoretical Economics*, 140:195
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press
- Williamson, O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press
- Williamson, O. (2000), *Why Law, Economics, and Organization?*, UC Berkeley Public Law and Legal Theory Working Paper Series, SSRN
- Williamson, O. (2005), 'The Economics of Governance', *American Economic Review* (Forthcoming)
- Winiecki, J. (2000), 'Formal Rules, Informal Rules, and Economic Performance: An Organizing Framework', *Acta Oeconomica*, 51: 147-72
- Witt, U. (1998), 'Imagination and leadership – The neglected dimension of an evolutionary theory of the firm', *J. of Economic Behavior and Organization*, 35: 161-77
- Witt, U. (2003), 'Market Opportunity and Organizational Grind' in R. Koppl (ed.), *Austrian Economics and Entrepreneurial Studies*, Oxford: Elsevier Science Ltd., p.131-51
- Wiwattanakantang, Y. (1999), 'An empirical study on the determinants of the capital structure of the Thai firms', *Pacific-Basin Finance J.*, 7: 371

- Worthington, S. (2001), 'Shares and Shareholders: Property, Power and Entitlement: Part 1', *Company Lawyer*, 22: 258
- Yavasi, M. (2001), 'Shareholding and Board Structures of Germany and UK', *Company Lawyer*, 22: 47
- Zafirovski, M. (2000), 'Economic and sociological Approaches to Institutions: Economy, Society and Law', *European J. of Law and Economics*, 10: 7-30
- Zahra, S. and I. Filatochev (2004) 'Governance of the Entrepreneurial Threshold form: a Knowledge-based Perspective', *J. of Management Studies*, 41: 885
- Zak, P. and S. Knack (1998), Trust and Growth, Working Paper, SSRN
- Zingales, L. (1998), in P. Newman (1998) (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London: Macmillan, p.498
- Zucker, L. (1986), 'Production of Trust: institutional Sources of Economic Structure, 1984-1920', *Research in Organizational Behavior*, 8: 53

บรรณานุกรมอิเล็กทรอนิกส์

- สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กจ. 5/2548 เรื่อง ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้บริหารของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์
<http://capital.sec.or.th/webapp//nrs/data/3458p.doc>
- สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
http://capital.sec.or.th/webapp/enforce/criminalquerythai_p2.php
- Carney, M. and E. Gedajlovic (2001b), Organization Path-Dependence and Institutional Environment: The Case of East Asia's Chinese Family Business Groups, ERIM Report Series research in Management, www.erin.eur.nl
- CLSA CG Watch (2002) <http://www.clsa.com>

**การสะสมทุนสังคมในวิสาหกิจชุมชนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์จากมุมมองพุทธเศรษฐศาสตร์:
กรณีศึกษาภาคใต้ตอนบน**

วรรณ ประยุกต์วงศ์
คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Abstract

Social Capital Accumulation of Community Enterprise of One Tambon One Product: A Case Study from Southern Thailand.

By Wanna Prayukvong

This study was undertaken to observe the social accumulation of community enterprise of One Tambon (sub-district) One Product Project or OTOP which is a government policy to support the villagers to have to have the means of earning a supplementary income and creating a strong community by producing a local product. Types of OTOP were handicrafts, local herbs and food and ecotourism produced in five province of Southern Thailand. Eighty-eight samples of OTOP community enterprises were purposively selected from government sources to focus on group interviews with leaders, committees and members by questionnaire.

Most of OTOP community enterprise had been producing the product before setting up community enterprises. The process of production was a partial group process. generation. Typically a group of with less than 20 members was formed and produced product at group-place. Investment funds came from government support. They still had product problems and did not fix a target group, only focused on general customer in the local area.

The component of social capital in social structure and cognitive category are correlated and to form for one single variable or index. Each index of social capital in each category were also correlated. But social capital index of personal level are not correlated with the other form of social capital index such as trust, reciprocity and solidarity.

The social capital at community level was affected by the period of community settlement and extent of local wisdom (which they recalled). The affecting factors of social capital level were the origin of the knowledge to produce the OTOP, having outside supporter and keeping accounts by learning from an outside agent, while the social capital at each level did not correlate with the market value of their product.

Keywords: Social Capital • Community Enterprise • One Tambon One Product • Thailand

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการสะสมทุนสังคมในวิสาหกิจชุมชนในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) โดยใช้แนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์ในการศึกษา ผลิตภัณฑ์ OTOP ในการศึกษาประกอบด้วยผลิตภัณฑ์ประเภท หัตถกรรม อาหารและสมุนไพร และการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ในพื้นที่ 5 จังหวัดของภาคใต้ตอนบน คือ จังหวัด สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต ตรัง และ พัทลุง ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยข้อมูลจากการ

สัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้นำ แกนนำ หรือสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญของวิสาหกิจชุมชนจำนวน 377 คน และข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มร่วมกันกับกลุ่มผู้นำ แกนนำ หรือสมาชิกของวิสาหกิจชุมชนจำนวน 88 แห่ง

วิสาหกิจชุมชน OTOP ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มไม่จดทะเบียน มีระยะเวลาในการจัดตั้งกลุ่มน้อยกว่า 3 ปี โดยสมาชิกส่วนใหญ่ทำผลิตภัณฑ์มาก่อนตั้งกลุ่ม มีจำนวนแรงงานที่ทำผลิตภัณฑ์อยู่ระหว่าง 11-20 คน ทำผลิตภัณฑ์ ณ สถานที่ตั้งกลุ่ม ใช้แหล่งเงินทุนจากการสนับสนุนของรัฐ

องค์ประกอบย่อยของทุนสังคมระดับต่าง ๆ ทั้งในด้านโครงสร้างและมโนทัศน์มีความสัมพันธ์กันและสามารถรวมองค์ประกอบเป็นดัชนีทุนสังคมแต่ละระดับได้ และมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่ ดัชนีทุนสังคมระดับบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ไม่สัมพันธ์กับทุนสังคมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ความไว้วางใจระหว่างกัน ความต่างตอบแทน ความสมานฉันท์ เป็นต้น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสะสมทุนสังคมประกอบด้วย ระยะเวลาการเป็นสมาชิกกลุ่ม ระดับการศึกษา จำนวนบรรพบุรุษภูมิปัญญา นิยามความสุขในชีวิต และ จำนวนบรรพบุรุษที่เป็นอดีตผู้นำในชุมชน ในขณะที่ผลของการสะสมทุนสังคมคือสมรรถนะผู้ทำผลิตภัณฑ์ แต่กลับไม่ส่งผลต่อรายได้ของผู้ทำผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) : จากนโยบายประชานิยมสู่การพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้า

โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือ OTOP อาจเป็นเพียงโครงการเดียวที่เป็นนโยบายส่งเสริมหรือเน้นการผลิตในระดับรากหญ้า ภายใต้ “นโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า (Grass root)” ของรัฐบาล นายกรัฐมนตรี พตท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงปีพ.ศ. 2544-2547 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างรายได้เสริมให้กับคนในชนบทและสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โครงการ OTOP เป็นการนำแนวคิดมาจากโครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัดโออิตะ ประเทศญี่ปุ่น ที่เริ่มต้นในปีพ.ศ. 2522 โดยนายโมริฮิโกะ อิรามัตสึ ผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะ โดยมีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ (อภิชัย พันธเสน และคณะ 2545) คือ

- 1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สากล (Global Yet Local) ผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นที่นำสู่ตลาดประเทศและตลาดโลกสะท้อนถึงความภูมิใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้นความหมายของ “ผลิตภัณฑ์” จึงไม่ใช่เพียงการผลิตแต่รวมถึงคุณค่าและกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่จะเผยแพร่ชื่อเสียงไปทั่วโลก
- 2) พึ่งตนเองและคิดอย่างสร้างสรรค์ (Self-Reliance & Creativity) การดำเนินการจะให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่ผูกพันกับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น โดยเน้นให้ผู้คนในท้องถิ่นรวมตัวช่วยเหลือและแข่งขันกันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสูง การรวมตัวของคนในท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเสรีและเป็นการพึ่งตนเอง ดังนั้นทางการจึงไม่ได้ให้การช่วยเหลือในรูปแบบเงินอุดหนุน แต่จะให้ข้อมูลและการแนะนำด้านเทคโนโลยี การค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ ฯลฯ
- 3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) ส่งเสริมประชาชนให้ใช้ชีวิตด้วยความท้าทายและมีจิตวิญญาณแห่งการสร้างสรรค์ เพราะถือว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด

ทั้งนี้รัฐบาลไทยมิได้นำแนวคิดดังกล่าวมาทั้งหมด แต่นำมาปรับใช้เพียงบางส่วน คือ สนับสนุนให้คนในท้องถิ่นใช้ภูมิปัญญาของตนเอง พัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีเอกลักษณ์ และสร้างเป็นจุดขายของตนเอง โดยให้กรมพัฒนาชุมชนเป็นผู้ประสานงานทำการคัดเลือกผลิตภัณฑ์เด่น (Product Champion) ตามกรอบการคัดสรร คือ 1) สามารถส่งออกได้ โดยมีความแกร่งของตราสินค้า 2) ผลิตอย่างต่อเนื่องและคุณภาพคงเดิม 3) ความมีมาตรฐาน

โดยมีคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า 4) มีประวัติความเป็นมาของผลิตภัณฑ์ โดยแบ่งระดับเป็นผลิตภัณฑ์เด่น 5 ดาว 4 ดาว จนถึง 1 ดาว ตามลำดับ ในระดับตำบล จังหวัด และประเทศ เพื่อทำการส่งเสริมด้านการตลาดและการพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

เกณฑ์การคัดสรรผลิตภัณฑ์ในปี 2546 และ ปี 2547 มีความแตกต่างกันไม่มาก โดยในปี 2547 ได้มีการขยายกลุ่มผู้ผลิต จากเดิมเฉพาะกลุ่มผู้ผลิตชุมชน สู่กลุ่มผู้ผลิตวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (คณะกรรมการอำนวยการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 2546และ 2547) ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. การเปรียบเทียบเกณฑ์การคัดสรร หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในระดับจังหวัด/ภาค

ปี 2546		ปี 2547	
หลักเกณฑ์ทั่วไป 5 ด้าน	คะแนน		คะแนน
1. การผลิต	22	1. การผลิต	16
1.1 แหล่งที่มาของวัตถุดิบ	3	1.1 แหล่งที่มาของวัตถุดิบ	5
1.2 การขยายแรงงาน/กำลังการผลิต	3	1.2 การขยายแรงงาน/กำลังการผลิต	3
1.3 ช่วงระยะเวลาในการผลิต	3	1.3 การรักษาสีเงาผลิตภัณฑ์ในกระบวนการผลิต	5
1.4 กำลังการผลิต	5	1.4 ศักยภาพการผลิตจำนวนมากเพื่อจำหน่าย	3
1.5 การรักษาสีเงาผลิตภัณฑ์	3		
1.6 ศักยภาพการผลิตจำนวนมากเพื่อจำหน่าย	5		
2. การตลาด	30	2. การตลาด	12
2.1 แหล่งจำหน่ายหลักของสินค้า	5	2.1 แหล่งจำหน่ายหลักของสินค้า	3
2.2 จำนวนแหล่งจำหน่ายสินค้า	5	2.2 รายได้เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา	5
2.3 รายได้เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา	3	2.3 ความต่อเนื่องของตลาด	3
2.4 ความต่อเนื่องของตลาด	5	2.4 ช่องทางการจัดจำหน่าย	3
2.5 รูปแบบบรรจุภัณฑ์	3		
2.6 ฉลากและเครื่องหมาย	3		
2.7 ช่องทางการจัดจำหน่าย	3		
2.8 การสร้างแรงจูงใจและความพึงพอใจของลูกค้า	3		
3. การพัฒนาผลิตภัณฑ์	18	3. การพัฒนาผลิตภัณฑ์	20
3.1 ที่มาของรูปแบบ สี สัน ของผลิตภัณฑ์	3	3.1 ที่มาของรูปแบบ สี สัน ของผลิตภัณฑ์	5
3.2 การพัฒนารูปแบบ สี สัน ของผลิตภัณฑ์	4	3.2 การพัฒนารูปแบบ สี สัน ของผลิตภัณฑ์	5
3.3 การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในรอบ 1 ปี	3	3.3 การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในรอบ 1 ปี	5
3.4 การพัฒนาบรรจุภัณฑ์	3	3.4 การพัฒนาบรรจุภัณฑ์	5
3.5 คุณภาพผลิตภัณฑ์	5		

ตารางที่ 1. การเปรียบเทียบเกณฑ์การคัดสรร หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในระดับจังหวัด/ภาค (ต่อ)

ปี 2546		ปี 2547	
หลักเกณฑ์ทั่วไป 5 ด้าน	คะแนน		คะแนน
4. เรื่องราวหรือตำนานของผลิตภัณฑ์	6	4. เรื่องราวหรือตำนานของผลิตภัณฑ์	10
4.1 เรื่องราวของตัวผลิตภัณฑ์	3	4.1 เรื่องราวของตัวผลิตภัณฑ์	5
4.2 ภูมิปัญญาท้องถิ่น/เอกลักษณ์ท้องถิ่น	3	4.2 ภูมิปัญญาท้องถิ่น/เอกลักษณ์ท้องถิ่น	5
5. ด้านความเข้มแข็งของชุมชน	9	5. ด้านความเข้มแข็งของชุมชน	12
5.1 ระยะเวลาในการจัดตั้งกลุ่ม	3	5.1 ระยะเวลาในการจัดตั้งกลุ่ม	3
5.2 กองทุนของกลุ่ม	3	5.2 ที่มาของแหล่งเงินทุนหลัก	3
5.3 การบริหารจัดการองค์กร/กลุ่ม	3	5.3 การบริหารจัดการองค์กร/กลุ่ม	3
		5.4 ระบบการบันทึกบัญชี	3
หลักเกณฑ์เฉพาะกลุ่มผลิตภัณฑ์	15	มาตรฐานผลิตภัณฑ์*	30
รวมเป็น	100	รวมเป็น	100

หมายเหตุ: * เน้นการได้ไปรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์จากหน่วยงานราชการ

ผลจากการดำเนินงานในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ได้ก่อกระแส OTOP หรือ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ขึ้นในสังคมไทย โดยมีผลิตภัณฑ์ที่เข้าสู่การคัดสรรทั่วประเทศ ในปีพ.ศ. 2547 มากกว่า 10,000 ผลิตภัณฑ์ และมีการประมาณยอดจำหน่ายในปีพ.ศ. 2546 มีถึง 12,000 ล้านบาท (นายกทักษิณคุยกับประชาชน วันที่ 9 สิงหาคม 2547) หากดูจากตัวเลขผลประมาณการข้างต้น ตลอดจนผลการประเมินโครงการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) พบว่าเป็นโครงการที่ได้ช่วยทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในข้อแรกเท่านั้น ในส่วนของวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ไม่ได้มีการกล่าวถึงแต่อย่างใด และที่สำคัญการที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้วจะส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนเพิ่มขึ้นด้วยหรือไม่ ยังเป็นคำถามที่ต้องหาคำตอบ นอกจากนี้แนวทางในการคัดสรรการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ในประเด็นความเข้มแข็งของชุมชน นั้นมีน้ำหนักคะแนนเพียง 9 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ในปีพ.ศ. 2546 และเพิ่มมาเป็น 12 คะแนน ในปี พ.ศ. 2547 และยังเปิดโอกาสให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) สามารถเข้าร่วมรับคัดสรรผลิตภัณฑ์เด่นในปีนี้ได้ด้วย ยิ่งทำให้ความสำคัญของคะแนนในประเด็นความเข้มแข็งของชุมชนมีน้ำหนักส่งผลต่อการคัดเลือกผลิตภัณฑ์ลดน้อยลง

ในประเด็นความเข้มแข็งชุมชนเองซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งในการทำผลิตภัณฑ์ของชุมชน ยังเป็นประเด็นนามธรรมที่ยากต่อการหาคำนิยาม และการสร้างดัชนีชี้วัด ในส่วนของงานวิจัยในเรื่องดังกล่าวกลับมีอยู่ไม่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ชุมชนสามารถรวมตัวกันในลักษณะนั้นได้ย่อมหมายความว่าชุมชนนั้นมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันและนำความสัมพันธ์นั้นมาเป็นทุนในการสร้างผลิตภัณฑ์หรือมาทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเรียกทุนในลักษณะนี้ว่า “ทุนสังคม” ทั้งนี้โครงการหนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ในประเทศไทย ญี่ปุ่นก็เป็นการเริ่มด้วยการใช้ทุนสังคมที่มีอยู่สูงในประเทศญี่ปุ่น (Fukuyama, อ้างถึงใน Wanna Prayukvong

2002) เพื่อทำผลิตภัณฑ์ที่สะท้อนคุณค่าและศักดิ์ศรีของคนในชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่โครงการ OTOP ซึ่งนำแนวคิดมาจากญี่ปุ่นแต่ก็ได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้งบประมาณที่จัดสรรในโครงการ OTOP ทั้งในส่วนที่อยู่กรมพัฒนาชุมชน ปีละกว่า 200 ล้านบาท และงบประมาณซึ่งกระจายอยู่ในส่วนราชการเกือบทุกแห่ง จำนวนมาก อันเนื่องมาจากเป็นโครงการที่ทำงานแบบเชิงบูรณาการจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ส่วนใหญ่นอกจากใช้ไปในกระบวนการจัดสรรผลิตภัณฑ์จากตำบล หมู่ อำเภอ จังหวัด และ ภาค/ประเทศแล้ว ยังเน้นไปในเรื่องการส่งเสริมการตลาด โดยการจัดแสดงสินค้า OTOP ในระดับต่าง ๆ รวมถึงระดับประเทศ ซึ่งเป็นมหกรรมการแสดงและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรในระดับ 4-5 ดาว ในช่วงปลายปี หรือ OTOP City และการพัฒนาผลิตภัณฑ์ เท่านั้น โดยไม่มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาความเข้มแข็งชุมชนโดยตรง

ดังนั้นการนำแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์มาศึกษาทุนสังคมที่สะสมอยู่ในวิสาหกิจชุมชน OTOP แต่ละแห่งว่าเป็นอยู่อย่างไร และมีความสัมพันธ์กับรายได้มากน้อยเพียงใด จะทำให้ความเข้าใจในประเด็นความเข้มแข็งชุมชนชัดเจนมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการพัฒนาโครงการ OTOP ให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนได้อย่างแท้จริงต่อไป

ในการศึกษานี้เน้นเฉพาะวิสาหกิจชุมชน OTOP ในภาคใต้ตอนบน จำนวน 5 จังหวัด คือ จังหวัด สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต ตรัง และพัทลุง โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

- 1) เพื่อศึกษาการสะสมทุนสังคมทั้งในระดับบุคคลภูมิปัญญา วิสาหกิจชุมชน และชุมชน โดยใช้แนวคิดทางพุทธเศรษฐศาสตร์
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสะสมทุนสังคมในระดับต่าง ๆ โดยใช้แนวคิดทางพุทธเศรษฐศาสตร์

ทุนสังคม: จากนามธรรมสู่องค์ประกอบย่อยเชิงรูปธรรม

Coleman (1988: S98) ได้นำแนวคิดทุนสังคมมาศึกษาการสร้างทุนมนุษย์ในการศึกษาภาคบังคับ และเห็นว่าทุนสังคมถูกนิยามโดยหน้าที่ (ที่ไปกระทำ) ดังนั้นจึงมีความหมายในหลายมิติ โดยมีส่วนร่วมกันอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนของโครงสร้างสังคม (Social Structures) และ การกระทำในสังคมของคนแต่ละคน ไม่ว่าบุคคลที่อยู่ในโครงสร้างดังกล่าวจะมีพฤติกรรมร่วมมือกันหรือไม่ และเมื่อสังคมนั้นๆ สามารถนำมาทุนสังคมดังกล่าวมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้ แต่ทว่าทุนสังคมไม่เหมือนทุนอื่น ๆ เพราะมันดำรงอยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลในสังคมนั้น ซึ่งอาจเป็นความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิม หรือการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ที่ก่อให้เกิดทุนสังคมขึ้น โดยทุนสังคมเป็นเสมือนทรัพยากรสำหรับบุคคล

ต่อมา Putnam (1993) ได้ศึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในประเทศอิตาลีเป็นระยะเวลายาวนาน พบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของภาคเหนือและภาคใต้ของอิตาลีมีความแตกต่างกัน คือ การมีส่วนร่วมของประชาคม หรือ ประเพณีของประชาคม (Civic Involvement or Civic Tradition) โดยเขาเห็นว่าทุนสังคมก็คือ รูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรทางสังคมนั้นเอง เช่น เครือข่ายในสังคม บรรทัดฐาน และความไว้วางใจกันในสังคม ซึ่งก่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันทำกิจกรรมต่างๆ ในสังคมนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันหรือทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ ดังนั้นทุนสังคมจึงไม่ได้ดำรงอยู่ในตัวบุคคลเท่านั้น แต่มันดำรงอยู่ในชุมชน และประเทศได้อีกด้วย

Uphoff (1999) ยังเห็นว่าการนิยามทุนสังคมที่ผ่านมายังเป็นคำนิยามเชิงนามธรรม และยากต่อการนำไปศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ตลอดจนการประยุกต์ใช้ แม้มีการถกเถียงในประเด็นว่าควรพิจารณาในรูปของทุนหรือไม่ เขาก็ยังเห็นว่าทุนสังคมควรพิจารณาอยู่ในรูปของทุนเนื่องจากสามารถนำไปสร้างให้เกิดประโยชน์ได้ แต่แตกต่างจากทุนกายภาพ (Physical Capital) โดยเขาแบ่งประเภทของทุนสังคมออกเป็น 2 ประเภท (ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน) คือ 1) ด้านโครงสร้าง (Structural Category) ซึ่งดำรงอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรในสังคม ได้แก่ บทบาท กฎระเบียบ สิ่งดำรงอยู่ก่อนหน้านั้น และกระบวนการ ตลอดจนเครือข่ายในสังคม ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร และนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งเป็นผลลัพธ์จากทุนสังคม และ 2) ด้านมโนทัศน์ (Cognitive Category) ซึ่งก่อขึ้นจากกระบวนการภายในจิตใจ และผลจากความคิด ตลอดจนการเสริมแรงจากวัฒนธรรมและอุดมการณ์ในสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นใน บรรทัดฐาน คุณค่าหรือค่านิยม ทัศนคติ และความเชื่อ ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร และนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากทุนสังคม โดยทุนสังคมทั้งสองประเภทเชื่อมโยงกันภายใต้ส่วนที่ร่วมกันคือ ความคาดหวังร่วมกัน นำไปสู่พฤติกรรมความร่วมมือในการสร้างสรรค์ประโยชน์ร่วมกัน

ทุนสังคมนี้ไม่เหมือนกับทุนกายภาพหรือทุนธรรมชาติ เป็นลักษณะทุนที่ไม่สามารถจับต้องได้ (Intangible Capital) ดังนั้นจึงต้องมีสถานที่ หรือวัตถุที่ให้ทุนนั้นตั้งอยู่ หรือเป็นสิ่งที่เศรษฐศาสตร์เรียกว่า ทุนฝังตัว (Embodied Capital) เช่น ทุนมนุษย์ ซึ่งเป็นความสามารถที่เพิ่มขึ้นในตัวมนุษย์ สามารถทำสิ่งที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางการตลาดได้ และทุนสังคม จึงหมายถึงลักษณะของสังคมซึ่งมีความร่วมมือกันก่อให้เกิดความสามารถในการสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่คนในสังคมนั้นๆ

นอกจากความแตกต่างจากทุนกายภาพในส่วนของลักษณะแล้ว ยังมีความแตกต่างในเรื่องการไม่สอดคล้องกับกฎลดน้อยถอยลงของผลผลิตส่วนเพิ่ม (Law of Diminishing Return) คือ เมื่อมีการเพิ่มทุนกายภาพชนิดใดชนิดหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยแปรผันในการผลิต ในขณะที่ปัจจัยอื่น ๆ คงที่ ผลผลิตส่วนเพิ่มที่ได้รับจะมีจำนวนน้อยลงเรื่อย ๆ จนถึงศูนย์หรือติดลบ หรือ ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นถึงจุดๆ หนึ่งเท่านั้น และหากยังเพิ่มจำนวนการใช้ทุนกายภาพดังกล่าวเข้าไปอีกจะทำให้ผลตอบแทนดังกล่าวมีอัตราลดลง อันเนื่องข้อจำกัดของทุนกายภาพตัวอื่นที่ไม่ได้เพิ่มขึ้น เช่น จำนวนคนในการเกี่ยวข้าว เมื่อถึงจำนวนคนที่เหมาะสมในการเกี่ยวข้าวในที่นาที่กำหนดแล้ว หากยังเพิ่มจำนวนคนเกี่ยวข้าวขึ้นไปอีก คนที่เพิ่มขึ้นย่อมไม่ช่วยให้เกิดผลหรือการเกี่ยวข้าวเสร็จที่เร็วขึ้น แต่อาจทำให้ข้าลงอันเนื่องจากจำนวนคนที่มากและแออัดในที่นา แต่ในทางตรงข้ามยิ่งสังคมใดหรือมนุษย์คนใดมีทุนสังคมหรือทุนมนุษย์จำนวนเพิ่มมากขึ้นก็สามารถนำไปสร้างประโยชน์หรือมูลค่าเพิ่มแก่ตัวสมาชิกในสังคมและตัวเขาเพิ่มมากยิ่งขึ้น

นอกจากการพิจารณาความหมายทุนสังคมในรูปปัจจัยการผลิตแล้ว ยังสามารถพิจารณาในรูปของสินค้า ซึ่งทุนสังคมมีลักษณะของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) คือ มีลักษณะเป็นสินค้าที่บริโภคร่วมกัน (Joint Consumption) และ ไม่สามารถกีดกันบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้พ้นจากการบริโภคได้ เช่น สังคมใดมีทุนสังคมสูง บุคคลในสังคมทุกคนต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน และไม่สามารถกีดกันบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ (Excludability) ทำให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับสินค้าสาธารณะทั่วไป คือ เกิดพฤติกรรมโดยสสารฟรี (Free Rider) หรือ เข้ามาใช้ประโยชน์โดยเขาอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทำในกิจกรรมนั้น ๆ เลย ถ้าหากสังคมใดมีสมาชิกในสังคมในลักษณะนี้จำนวนมาก ย่อมส่งผลให้ทุนสังคมในระยะยาวลดน้อยลง

งานวิจัยจำนวนมากแสดงให้เห็นถึงผลของทุนสังคมในด้านบวก ทั้งในส่วนของ Coleman (1988) ซึ่งพบว่าทุนสังคมในระดับจุลภาคในส่วนของบทบาทปัจเจกชนในโครงสร้างสังคมซึ่งใกล้ชิดกันทำให้เกิดทุนสังคมในรูปของตกลงและความคาดหวัง และบรรทัด ตลอดจนช่องทางของข้อมูลข่าวสารที่ช่วยทำให้พัฒนาการทุนมนุษย์ในเรื่องการศึกษาของเยาวชนมีมากขึ้น Putnam (1993) พบว่าทุนสังคมที่อยู่ในการมีส่วนร่วมหรือประเพณีของคนในสังคมจนก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust) ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสังคมนั้น ตลอดจน Krishna & Uphoff (อ้างถึงใน Grootaert and Bastelaer, 2002) พบว่าทุนสังคมทั้ง 2 ด้าน คือด้านโครงสร้างและด้านมโนทัศน์ในชุมชนเกษตรแต่ละแห่งส่งผลต่อความสำเร็จต่อการดำเนินโครงการของรัฐเพื่อแก้ปัญหาให้กับเกษตรกร นอกจากนี้ยังงานวิจัยเชิงประจักษ์จำนวนมากที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของทุนสังคมต่อการพัฒนาในระดับต่าง ๆ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น Social Capital: A Multifaceted Perspective และ The Role of Social Capital in Development เป็นต้น)

แต่เมื่อพิจารณาทุนสังคมในลักษณะของสินค้าเอกชน (Private Goods) กลับพบว่าเป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบภายนอก (Externality) ทั้งทางบวกและทางลบ (Dasgupta, 1999) กรณีผลทางลบ เช่น กรณีของกลุ่มคนใดที่มีทุนสังคมสูงๆ ก็อาจเกิดการกีดกันเฉพาะในกลุ่มตัวเอง และอาจเกิดภาวะการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (Rent Seeking) ได้โดยง่าย ตลอดจนการคอร์รัปชัน แม้กระทั่งในกลุ่มโจร หรือ มิจฉาชีพ ก็มีทุนสังคมสูงเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงอาจไม่มีหลักประกันว่าเมื่อกลุ่มหรือสังคมใดมีทุนสังคมสูง ๆ จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคม หรือ เกิดผลกระทบทางบวก

การวัดทุนสังคมเป็นเรื่องที่ยากอันเนื่องจากเป็นลักษณะนามธรรม ทำให้กว่าจะทราบว่าสิ่งนั้นหรือมีทุนสังคม ก็เมื่อมีการนำไปใช้และเกิดผลขึ้นมา โดยส่งผลกระทบต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ทั้ง 3 ระดับ (Grootaert and Bastelaer, 2002) คือ

- 1) ระดับจุลภาค (Micro) ได้แก่ บุคคลและครัวเรือน ทั้งในส่วนเครือข่าย และ บรรทัดฐาน คุณค่าของเขา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ
- 2) ระดับกลาง (Meso) ได้แก่ องค์กรท้องถิ่น กลุ่มต่าง ทั้งในส่วนบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง กฎระเบียบ กระบวนการ เครือข่าย และ บรรทัดฐาน ความเชื่อของคนในองค์กร หรือกลุ่มนั้น ทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่งหรือแนวราบ
- 3) ระดับมหภาค (Macro) ได้แก่ สถาบันที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ชุมชน รัฐบาล หรือ ประเทศ

ทั้งนี้มียานวิจัยที่พยายามวัดหรือประเมินทุนสังคมในระดับต่าง ๆ และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อทุนสังคม ตลอดจนนำเสนอแนะนโยบายเพื่อการพัฒนาทุนสังคม โดยในยุคแรกศึกษาเฉพาะทุนสังคมที่อยู่ในโครงสร้างสังคม (ก่อนปี 1999) เช่น งานของ Coleman (1983) หรือ งานของ Putnam (1993) หรือ งานของ Grootaert (2000) ศึกษาเรื่องทุนสังคม สวัสดิการของครัวเรือนและความยากจนในประเทศอินโดนีเซีย โดยวัดทุนสังคมจากความสามารถของบุคคลที่ก่อให้เกิดประโยชน์จากการเป็นสมาชิกของเครือข่ายในสังคมหรือในโครงสร้างสังคม โดยการวัดทุนสังคมในจำนวนองค์กรที่ครัวเรือนเป็นสมาชิก การมีส่วนร่วมในการประชุม การตัดสินใจ ตลอดจนการชำระค่าสมาชิก และการเกิดในชุมชนนั้น พบว่าทุนสังคมดังกล่าวช่วยทำให้ความน่าจะเป็นของความยากจนลดลง แต่ส่งมีความสัมพันธ์ในทางตรงข้ามกับสวัสดิการของครัวเรือน เป็นต้น

การศึกษาทุนสังคมในช่วงต่อมาเริ่มนำประเด็นทางด้านจิตใจเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยไม่พิจารณาเฉพาะด้านโครงสร้างสังคม (Structure) เท่านั้น แต่พิจารณาด้านมโนทัศน์ (Cognitive) ของคนในสังคมนั้นๆ ด้วย เช่นงานของ Krishna & Uphoff (อ้างถึงใน Grootaert and Bastelaer, 2002) ศึกษาทุนสังคมในระดับบุคคล และ หมู่บ้านจำนวน 64 หมู่บ้าน ในรัฐราชฐาน ประเทศอินเดีย ซึ่งเข้ามีส่วนร่วมกับการโครงการภาครัฐในการแก้ปัญหาการจัดการลุ่มน้ำ โดยพัฒนาดัชนีวัดทุนสังคมทั้ง 2 ด้าน และผลของทุนสังคมในรูปแบบต่างๆ คือ เกิดเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการและการสนับสนุนช่วยเหลือกัน (Informal networking and Mutual Support) ความไว้วางใจกัน (Trust) การต่างตอบแทนกัน (Reciprocity) ความสมานฉันท์ (Solidarity) ความคาดหวังต่อความร่วมมือกันในอนาคต (Expectation about future Cooperation) และความห่วงใยคนรุ่นต่อไป (Concern for the future generations) เขาพบว่า ดัชนีวัดทุนสังคมมีความสัมพันธ์กับผลของทุนสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งหมด และสัมพันธ์ต่อการเข้าร่วมการแก้ปัญหาการจัดการลุ่มน้ำและผลสำเร็จในการจัดทำโครงการ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อดัชนีวัดทุนสังคมคือการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Competition) และการอ่านออกเขียนได้ (Literacy)

ดังนั้นการวัดทุนสังคมจึงขึ้นอยู่กับกำหนัดนิยาม ขอบเขตและองค์ประกอบ แม้ว่าโดยส่วนใหญ่เห็นว่าทุนสังคม อยู่ในรูปของ บรรทัดฐาน (Norms) เครือข่าย (Networks) ความไว้วางใจ (Trust) ตลอดจน การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน หรือ การต่างตอบแทน (Reciprocity) ก็ตาม ในปัจจุบันธนาคารโลกได้ทำการศึกษาและวัดดัชนีทุนสังคมของประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้กับแต่ละประเทศในการกำหนัดทิศทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนได้ต่อไป

ทุนสังคมในมุมมองพุทธเศรษฐศาสตร์: สู่หลักประกันการนำทุนสังคมไปก่อให้เกิดผลทางบวก

พุทธเศรษฐศาสตร์คือการนำคำสอนของพระพุทธเจ้าซึ่งเป็นศาสดาของศาสนาพุทธมาประยุกต์เข้ากับแนวคิดในวิชาเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นมาจากอารยธรรมตะวันตก ซึ่งเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะความจริงของตัวมนุษย์และความสัมพันธ์ของมนุษย์กับธรรมชาติ (อภิชัย พันธเสน 2545:3) ทั้งนี้จริยธรรมในพุทธศาสนาจึงไม่ใช่เป็นเทวโองการ ที่เพียงร้องขอหรือสวดอ้อนวอน แล้วจะได้ในสิ่งที่ต้องการ หรือเป็นข้อกำหนดของศาสดาที่ต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นจริยธรรมที่เป็นระบบการดำเนินชีวิตซึ่งมีฐานอยู่ด้วยความจริงตามธรรมชาติ

งานวิจัยเกี่ยวกับพุทธเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เน้นการนำคำอธิบายของพุทธเจ้านำเสนอในประเด็นที่แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์เพื่อช่วยทำให้การนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ไปใช้ให้เกิดความรอบด้านมากยิ่งขึ้น โดยอี. เอฟ. ชูมากเกอร์ (1973) ถือได้ว่าเป็นนักเศรษฐศาสตร์คนแรก ที่กล่าวถึงพุทธเศรษฐศาสตร์ ในหนังสือชื่อ จิวแต่แจ้ว (Small is Beautiful) โดยนำลัทธิมาชีวะอันเป็นหัวข้อหนึ่งของอริยมรรคหรือวิถีชีวิตหลักของศาสนาพุทธว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณา เพื่อให้การดำเนินชีวิตอย่างสงบและสันติสุขนอกเหนือไปจากการดำเนินชีวิตไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแต่เพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ยังมีงานเขียนเกี่ยวกับพุทธเศรษฐศาสตร์ออกมาจำนวนหนึ่ง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน อภิชัย พันธเสน 2544) ทั้งนี้แนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์ในประเด็นที่แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกนี้เป็นการรวบรวมมาจากงานเขียนของท่านเจ้าคุณพระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต) ๒ เล่ม คือ พุทธธรรม และ เศรษฐศาสตร์แนวพุทธ และงานเขียนของ ศาสตราจารย์ ดร. อภิชัย พันธเสน เรื่อง พุทธเศรษฐศาสตร์: วิวัฒนาการและการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่าง ๆ ดังนี้

แนวคิดเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อเรื่อง “สัทธิเศรษฐกิจ” (Economic Man) คือ เชื่อว่าปัจเจกบุคคลตัดสินใจทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล (Rational) สามารถเลือกสิ่งที่ต้องการอันเป็นประโยชน์ส่วนตน (Self Interest) เพื่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด หากเขาอยู่ในฐานะผู้ผลิตเขาจะแสวงหาวิธีการผลิตเพื่อให้ได้ต้นทุนต่ำสุดหรือเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด หรือหากเขาอยู่ในฐานะผู้บริโภคเขาจะแสวงหาอัตราประโยชน์สูงสุดจากการบริโภคโดยเสียรายจ่ายน้อยที่สุด แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบันได้หันมาพิจารณาข้อสมมตินี้ และเห็นว่าแท้จริงแล้วปัจเจกบุคคลดังกล่าวอาจไม่มีเหตุผล เพราะอยู่ภายใต้สถานการณ์ของข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่สมมาตร (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากงานของนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับรางวัลโนเบลปี 2002: Daniel Kahneman และ Vernon Smith)

ความหมายของควมมีเหตุผล (Rational) ในทางเศรษฐศาสตร์ข้างต้น แตกต่างจากเหตุผลในทางพุทธศาสนาซึ่งพิจารณาเป็น เหตุหรือสาเหตุหรือปัจจัย (Cause) ที่ก่อให้เกิดหรือเป็นเงื่อนไขให้เกิดผลหรือสิ่งที่ตามมา (Result and Effect) และเป็นหลักการสำคัญในวิธีการแก้ปัญหาของพุทธศาสนา คือ มุ่งแก้ที่เหตุมากกว่าผล หรือ “เมื่อเหตุดับผลย่อมดับด้วย” ดังนั้นพฤติกรรมอย่างมีเหตุผลของมนุษย์ในทางเศรษฐศาสตร์จึงไม่ใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาโดยทันที (หรือเป็นสิ่งที่เชื่อได้ว่ามีในทันที) แต่เป็นเรื่องที่มาทีหลังหรือมีสิ่งที่มาก่อนหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดและเป็นสิ่งที่สำคัญ คือ ความเห็นชอบ หรือ สัมมาทิฐิ (Right View or Understanding) ซึ่งเป็นองค์ประกอบข้อแรกของหลักการดำเนินชีวิตที่สำคัญของพุทธศาสนา หรืออริยมรรค 8 ประการ คือ หลักทางสายกลาง-หลักมัชฌิมาปฏิปทา นั่นเอง และที่สำคัญแนวคิดในการมองมนุษย์ในพุทธศาสนานั้น มองว่ามนุษย์มีธรรมชาติพิเศษต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นคือ เรียนรู้และพัฒนาได้ หรือ “มนุษย์เป็นสัตว์ประเสริฐได้ด้วยการฝึก” ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนาปัญญา จิตใจ และพฤติกรรม ซึ่งเป็น 3 ด้านอันเป็นฐานสำคัญซึ่งเกื้อกูลกัน

พุทธศาสนายังพิจารณาความหมายของคำว่าส่วนตน (Self) ว่า มิได้หมายถึงตัวปัจเจกบุคคลนั้นแต่เพียงลำพัง แต่มีมิติครอบคลุมถึงสังคม และธรรมชาติ โดยเน้นความหมายของการดำรงอยู่ได้ของมนุษย์หรือของส่วนตนนั้นเมืองประกอบ ๓ อย่าง คือ มนุษย์ สังคม และธรรมชาติ ซึ่งต้องเกื้อกูลกัน สอดคล้องกับความหมายของคำว่าระบบนิเวศ (Ecosystem) ทำให้ประโยชน์ส่วนตนข้างต้น (Self Interest) คือ คุณภาพชีวิตที่ดี จึงทำให้การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนในความหมายของพุทธเศรษฐศาสตร์จึงครอบคลุม คุณภาพชีวิตที่ดี และเกื้อกูลต่อสังคมและธรรมชาติ

และแนวคิดของคำว่าสูงสุด (Maximized) ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบรรลุความต้องการของปัจเจกบุคคล แม้จะมีพัฒนาความหมายให้ชัดเจนสอดคล้องกับเงื่อนไขและข้อจำกัด เป็นคำว่า “เหมาะสม” (Optimization) แทน ก็ยังเป็นแนวทางหรือวิธีการที่สำคัญในการจัดสรรทรัพยากร โดยไม่พิจารณาถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่า ความต้องการ ในทางเศรษฐศาสตร์เห็นว่าเป็นความต้องการอันไม่จำกัด แต่พุทธศาสนา กลับมองว่า ความต้องการนั้น มี ๒ ประเภท คือ ความต้องการสิ่งปรนเปรอตนที่ไม่มีความจำกัด (Desire) และ ความต้องการคุณภาพชีวิตที่มีขอบเขตจำกัด (Need) และความต้องการ ๒ อย่างนี้อาจขัดแย้งกัน เช่น ความต้องการกินอาหารที่มีรสชาติดีที่สุดใน แต่ เครื่องปรุงรสเหล่านั้นกลับให้โทษต่อร่างกายและเสียคุณภาพชีวิต เป็นต้น และในความต้องการ ๒ อย่างนี้ก่อให้เกิดคุณค่าที่แตกต่างกัน คือ คุณค่าแท้ คือ คุณค่าที่สนองความต้องการคุณภาพชีวิต “ฉันทะ” และ คุณค่าเทียม คือ คุณค่าเพื่อสนองความอยากเสพลิงปรนเปรอตน “ตัณหา” ดังนั้นดุลยภาพหรือความพอดีจึงไม่ใช่การก่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด เช่น ความพึงพอใจสูงสุดด้วยการตอบสนองความ

ต้องการจากการบริโภค แต่เป็น “ความพอดี” คือ จุดที่คุณภาพชีวิตกับความพึงพอใจมาบรรจบกัน หรือ การได้รับความพึงพอใจด้วยการตอบสนองความต้องการคุณภาพชีวิตที่ดี

นอกจากนี้ภายใต้ความเชื่อของนักเศรษฐศาสตร์ข้างต้นนำไปสู่ข้อสรุปสำคัญว่า พฤติกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ ที่ปัจเจกบุคคลแสดงออก สามารถอธิบายโดยใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจได้แทบทั้งสิ้น เมื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรผ่านความสัมพันธ์แบบตลาด ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันทั้งในส่วนของผู้ขายหรือผู้ให้บริการและผู้ซื้อหรือผู้ต้องการบริการโดยราคาที่ต่างฝ่ายต่างได้รับถูกกำหนดด้วยปริมาณความต้องการขายและปริมาณความต้องการซื้อของแต่ละฝ่าย ซึ่งเป็นกลไกที่ดูเหมือนมีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) จากแนวคิดนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ คือ อדם สมิท แต่ด้วยเงื่อนไขหรือกติกาของสังคมและข้อมูลข่าวสารทำให้ความสัมพันธ์แบบตลาดดังกล่าวไม่บรรลุเป้าหมายและอาจเกิดความล้มเหลวของตลาดได้ (Market Failure) นอกจากนี้การเน้นแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินหรือวัตถุภายใต้ระบบตลาดดังกล่าวในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นตัวสร้างปัญหาหรือตัวบั่นทอนสำนึกทางสังคมหรือคุณค่าทางจริยธรรมของมนุษย์ ซึ่งในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทั่วไปไม่ได้กล่าวถึงคุณค่าทางจริยธรรม หรือมิติทางด้านจิตใจอยู่แล้ว ความสัมพันธ์แบบแข่งขันดังกล่าว จะนำมาใช้ไม่ได้เลยหากมนุษย์ขัดเจนต่อความหมายของประโยชน์ส่วนตน ซึ่งหมายถึง คุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นในทางพุทธศาสนา จึงมีแต่ความสัมพันธ์แบบความร่วมมือแท้ และ ความร่วมมือเทียม ความร่วมมือแท้หมายถึง ความร่วมมือกันในความพยายามที่จะสนองความต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีร่วมกัน ในขณะที่ความร่วมมือเทียมกลับเป็นการนำจุดเด่นของการแข่งขันมาสร้างแรงจูงใจให้คนร่วมมือกัน โดยทำให้คนอีกฝ่ายหนึ่งร่วมมือกันเต็มทีเพื่อจะแข่งขันกับอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนมีความเป็นชาตินิยมเพื่อต่อต้านสินค้าจากต่างประเทศ หรือ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เน้นให้แต่ละคนในแต่ละตำบลร่วมมือกันทำผลิตภัณฑ์เพื่อมาแข่งขันเป็นสุดยอดของผลิตภัณฑ์ของอำเภอ จังหวัด และ ประเทศ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปพุทธศาสนาสอนให้เห็นว่ามนุษย์เป็นผู้พัฒนาได้ด้วยการฝึก ให้เกิดสัมมาทิฐิ หรือ ความเห็นชอบ และความเข้าใจที่ถูกต้องทำให้เกิดความพึงพอใจในความสามารถเลือกสิ่งที่ต้องการคือคุณภาพชีวิตที่ดีอันเกื้อกูลต่อสังคมและธรรมชาติได้ ในการฝึก หรือฝึกปฏิบัติ ตามหลักมัชฌิมาปฏิปทา (ทางสายกลาง) สำหรับฆราวาสในทางพุทธศาสนานั้นสามารถเรียนรู้จากวิถีชีวิตปกติหรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป อันเป็นหนทางหรือเป็นฐานสนับสนุนกระบวนการพัฒนาตนเพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นไป โดยมีได้หยุดอยู่ที่ผลที่ต้องการในทางเศรษฐศาสตร์หรือจากกิจกรรมเหล่านั้นเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีคำสอนที่เกี่ยวกับคนกับสังคมจำนวนมาก (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระธรรมปิฎก 2539) และที่สำคัญ คือ ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของปัจจัยภายนอกหรือ ปรโตโลโสะ หรือ เสียงจากผู้อื่น (Hearing or Learning from Others: Inducement by others) เช่น การสั่งสอน แนะนำ การถ่ายทอด การโฆษณา คำบอกเล่า ข่าวสาร ข้อเขียน คำชี้แจง อธิบาย การเรียนรู้จากผู้อื่น ในที่นี้หมายถึงเฉพาะส่วนที่ดังมาถูกต้อง เฉพาะอย่างยิ่งการรับฟังธรรม ความรู้ หรือ คำแนะนำจากบุคคลที่เป็นกัลยาณมิตร ซึ่งเป็นปัจจัยทางสังคม หรือ วิธีแห่งการสร้างศรัทธา ร่วมกับปัจจัยภายใน (ของคน) คือ โยนิโสมนสิการ หรือ ความรู้จักคิด หรือ คิดเป็น หรือการคิดถูกวิธีของตัวบุคคลนั้น ทั้ง 2 ปัจจัยมีผลต่อการสร้างเสริมสัมมาทิฐิ ความเห็นหรือความเข้าใจที่ถูกต้อง (Right View or Understanding) อันองค์ประกอบแรกและสำคัญอริยมรรค (ในหมวดปัญญา) หรือ มรรค หรือ หนทางแห่งการดับทุกข์ ซึ่งส่วนหนึ่งของหลักธรรมสำคัญที่พระพุทธเจ้าทรงค้นพบคือ อริยสัจ 4 ประการ อันได้แก่ ทุกข์

สภาวะที่มนุษย์เราไม่ปรารถนา สมุทัย เหตุเกิดแห่งทุกข์ หรือสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่ปรารถนาดังกล่าว ซึ่งล้วนเกิดจาก ตัณหา ความทะยานอยาก หรือ ความอยากที่ยึดถือตัวตนเป็นที่ตั้ง นิโรธ สภาวะการจางไปของทุกข์นั้น และ มรรค หนทางแห่งการดับทุกข์ พุทธเจ้าทรงเสนอหนทางสายกลาง หรือ หลักมัชฌิมาปฏิปทา โดยไม่มุ่งเน้นแนวทางการปฏิบัติที่สุดโต่งไปด้านใดด้านหนึ่ง มีองค์ประกอบ 8 ประการ ได้แก่ หมวดปัญญา คือ สัมมาทิฐิ และ สัมมาสังกัปปะ (ความนึกคิดในทางที่ถูกต้อง) หมวดศีล คือ สัมมาวาจา (การพูดจาที่ถูกต้อง) สัมมากัมมันตะ (การกระทำที่ถูกต้อง) และ สัมมาอาชีวะ (การประกอบอาชีพที่ถูกต้อง) และ หมวดสมาธิ คือ สัมมาวายามะ (ความเพียรพยายามที่ถูกต้อง) สัมมาสติ (สติที่ถูกต้อง) และ สัมมาสมาธิ (มีความตั้งมั่นของจิตที่ถูกต้อง) โดยแต่ละองค์ประกอบมิได้แยกส่วนออกจากกัน แต่เชื่อมโยงประสานเสมือนเกลียวเชือก 8 เกลียวที่เรียงร้อยกันไปกลายเป็นเชือกที่แข็งแรงต่อไป (พระธรรมปิฎก 2542)

คุณสมบัติของกัลยาณมิตรอย่างเลิศมี 2 ประการ คือ ความเป็นผู้กระทำได้จริงในสิ่งที่สอนให้กับผู้อื่น หรือได้บรรลุเรื่องนั้นแล้วจึงสอนให้ผู้อื่น และ ความเป็นอิสระ ไม่ติดอยู่กับเครื่องผูกพันเดียวกันกับที่เขาติดอยู่ คุณสมบัติดังกล่าว (แม้จะอยู่ในระดับเบื้องต้นและไม่ถึงกับเป็นเลิศ) สามารถดำรงอยู่ในปัจเจกบุคคล ตลอดจนกลุ่ม หรือ สังคม เมื่อกลุ่มหรือสังคมมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการเผยแพร่บทบาทของกัลยาณมิตรได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ลักษณะดังกล่าวทำให้กัลยาณมิตร จึงดูคล้ายทุนสังคม ซึ่งเป็นทุนอันเกิดจากความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันและนำมาสู่ความร่วมมือกันสร้างประโยชน์และการพัฒนาตนเองร่วมกัน

ดังนั้นในการศึกษาทุนสังคมในมุมมองพุทธเศรษฐศาสตร์จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบของทุนสังคมอย่างเป็นองค์รวมโดยไม่แยกส่วนออกจากกัน โดยมีทุนสังคมหรือกัลยาณมิตรเป็นปัจจัยภายนอก และ โยนิโสมนสิการ หรือ ความรู้จักคิด เป็นปัจจัยภายใน ในการสร้างสัมมาทิฐิ หรือ ความเห็น ความเข้าใจถูกต้อง และร่วมกับ อริยมรรคข้ออื่น นำสู่ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนให้สูงขึ้น อันเป็นกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สัมพันธ์ประสานเสมือนเกลียวเชือกที่ร้อยเรียงกันไปกลายเป็นเกลียวเชือกที่แข็งแรง ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมทำให้เกิดขึ้นย่อมส่งผลให้เหตุในการพัฒนาครั้งใหม่เพิ่มมากขึ้นและก็จะมิปฏิเสธสัมพันธ์เช่นนี้เรื่อยไปเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นไปเรื่อยๆ จนอาจถึงความเป็นหลุดพ้นจากความทุกข์ทั้งปวงได้

นอกจากนี้ การนำคำสอนในพุทธศาสนาเข้ามาศึกษาในเรื่องทุนสังคมจะช่วยทำให้เป็นหลักประกันในการนำทุนสังคมที่มีอยู่ไปก่อให้เกิดผลในทางบวกหรือเกิดประโยชน์แก่สังคมได้อย่างแท้จริง อันเนื่องจากพุทธศาสนาเป็นจริยธรรมเชิงบวก โดยเน้นประโยชน์สุขหรือคุณภาพชีวิตของคนเป็นจุดหมายนั่นเอง

กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

ทุนสังคมในการศึกษานี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ของคนในสังคมทั้งที่อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรทางสังคมหรือโครงสร้างสังคม และที่ก่อรูปอยู่ในกระบวนการภายในจิตใจ และผลจากความคิด หรือ มโนทัศน์ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันและนำมาสู่ความร่วมมือกันสร้างประโยชน์และการพัฒนาตนเองร่วมกัน

ดังนั้นจึงวัดทุนสังคมในทุกระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล ระดับวิสาหกิจชุมชน และ ระดับชุมชน โดยการวัดค่าองค์ประกอบย่อยของทุนสังคม ต้องพิจารณาการวัดค่าที่เป็นตัวแทน (Proxy Variable) ดังแสดงในตารางที่ 1 และเมื่อได้ค่าในองค์ประกอบย่อย ๆ มาแล้วนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อความสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อเป็นตัวแปรต้นที่ทุน

สังคมระดับละ 1 ตัวแปร ต่อไป ดังนั้น "การสะสมทุนสังคมระดับต่าง ๆ" ในการศึกษาครั้งนี้จึงหมายถึง "ค่าของดัชนีทุนสังคมระดับต่าง ๆ"

ตารางที่ 2 รายละเอียดการวัดทุนสังคมในระดับต่าง ๆ

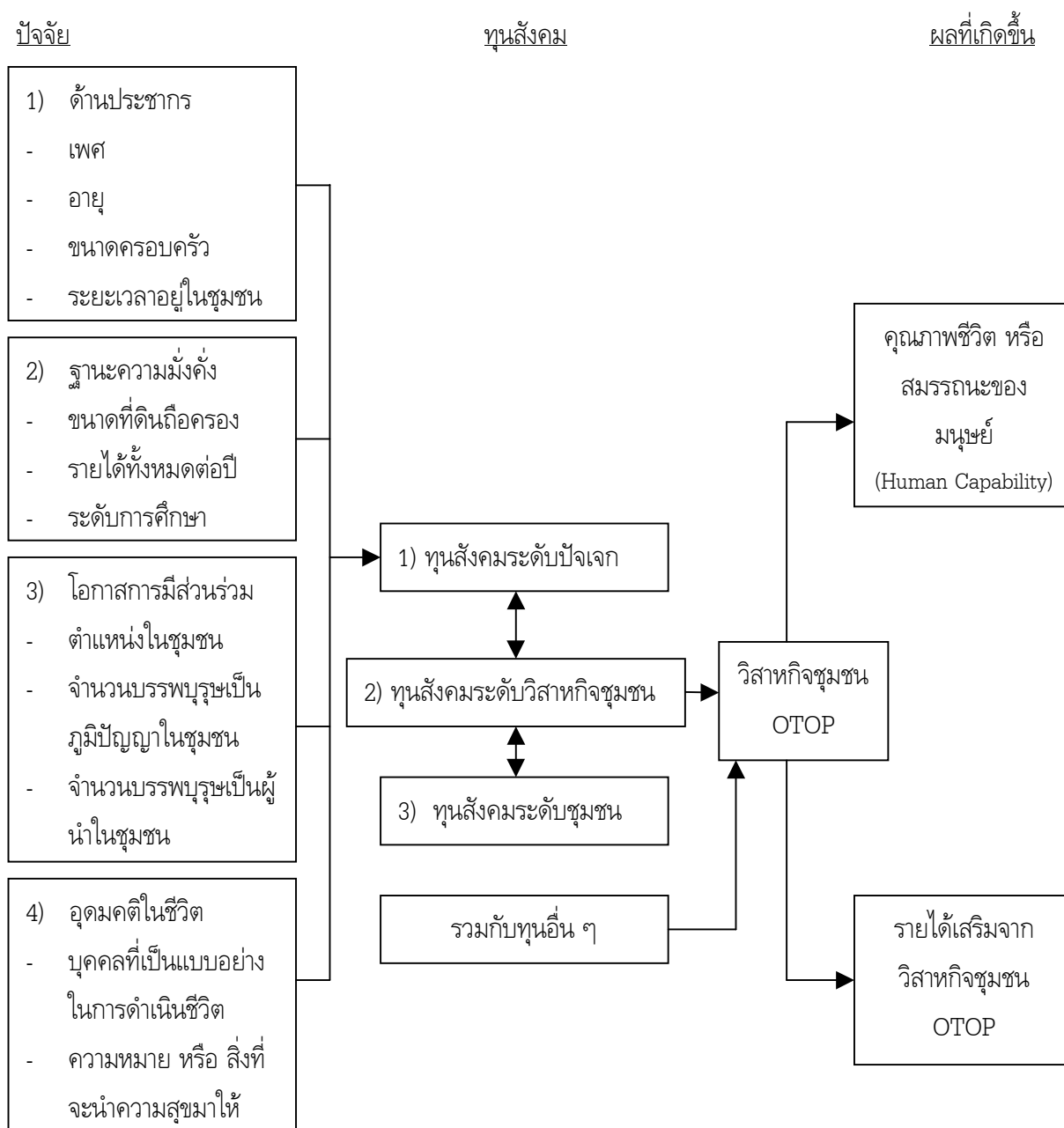
องค์ประกอบย่อย ของทุนสังคม	รายละเอียดการวัดค่าทุนสังคมในระดับต่าง ๆ		
	ปัจเจก	วิสาหกิจชุมชน	ชุมชน
ก. ด้านโครงสร้าง (Social Structure)			
1) บทบาท (Role) และกฎ (Rule) ต่อ			
- การตัดสินใจ	1) ความเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน	1) การทำงานกลุ่ม ได้แก่ รูปแบบการทำงาน สัดส่วนแกนนำ	1) จำนวนกิจกรรมที่ทำร่วมกันในชุมชน
- จัดหาทรัพยากรและการจัดการ	2) บทบาทของสมาชิกในกลุ่ม	หน้าที่แกนนำ และวาระการประชุม	2) จำนวนกลุ่มในหมู่บ้าน
- การสื่อสารและประสานงาน	3) การสื่อสารภายในกลุ่ม	2) สัดส่วนสมาชิกเข้าร่วมประชุม	3) ระดับความเกื้อกูลกันของกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน
- การแก้ไขความขัดแย้ง	4) การแก้ปัญหาภายในกลุ่ม	3) เครื่องมือในการสื่อสาร	
2) ความสัมพันธ์ภายในสังคม (การมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือ)	5) การมีส่วนร่วมของสมาชิก	4) ความร่วมมือในการแก้ปัญหาและความขัดแย้ง	
ข. ด้านโน้ตส์ (Cognitive)			
1) บรรทัดฐาน (Norm)	6) สาเหตุของการเข้ากลุ่ม	5) แรงจูงใจในการจัดตั้งกลุ่ม	4) เอกลักษณ์ท้องถิ่น
2) คุณค่า (Value)	7) ความเข้าใจเรื่องกลุ่ม	6) ความไว้วางใจกัน	5) พิธีกรรมเก่าแก่ที่ส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจ
3) ทศนคติ (Attitude)	8) ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานกลุ่ม	7) ผลที่เกิดขึ้นจากการตั้งกลุ่ม	
4) ความเชื่อ (Beliefs)	9) ความเข้าใจเรื่องงานส่วนกลาง	8) การหัก % จากการขายผลิตภัณฑ์และการจัดสรรผลประโยชน์	6) บุคคลที่คนในชุมชนให้ความเคารพ
	10) ความคิดเห็นต่อเรื่อง "การฉวยโอกาส"		

เมื่อนำพุทธเศรษฐศาสตร์มาร่วมศึกษาทำให้สามารถอธิบายปัจจัยที่มีผลต่อทุนสังคม ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นเมื่อมีการสะสมทุนสังคมได้ดัง แผนภาพที่ 1

ปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาเป็นแบบจำลองในการศึกษานี้ เป็นผลมาจากการสำรวจงานวิจัยในบทที่ 2 ยกเว้นปัจจัยในเรื่องของอุดมคติในชีวิต ซึ่งนำมาจากแนวคิดทางพุทธเศรษฐศาสตร์ที่เน้นเป้าหมายที่มุ่งสู่ผลประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้การนำเรื่อง "สมรรถนะของมนุษย์" (Human Capability) ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญของ Amartya Sen (1999: 293) นักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับรางวัลโนเบลในปี พ.ศ. 2541 โดยให้ความหมายถึง ความสามารถที่มีอิสรภาพอย่างมากของมนุษย์ที่จะทำให้ชีวิตดำรงอยู่อย่างมีคุณค่าและตระหนักรู้ถึงทางเลือกที่เขามีได้อย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจาก ทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งมองมนุษย์เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการผลิตเท่านั้น แนวคิดเรื่องสมรรถนะมนุษย์นี้มีความใกล้เคียงกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์ในทางพุทธศาสนาซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาให้มีความ

เป็นอิสระจากการติดยึดในวิชาทั้งหลาย ซึ่งในการศึกษานี้จะพิจารณาถึง สมรรถนะของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในบุคคล
ที่ทำผลิตภัณฑ์

แผนภาพที่ 1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อทุนสังคมและผลจากการสะสมทุนสังคม



การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาซึ่งควบคู่ไปกับการศึกษาใน “โครงการออกแบบและพัฒนาฐานข้อมูลการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อการบริหารในพื้นที่ภาคใต้” (วรรณ ประยุกต์วงศ์และคณะ, 2546) ในจังหวัด สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต ตรัง และ พัทลุง โดยประชากรในการศึกษาของโครงการออกแบบและพัฒนาฐานข้อมูลการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อการบริหาร (วรรณ ประยุกต์วงศ์และคณะ, 2546:13) มาจากข้อมูลผลิตภัณฑ์หลักและข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนในแต่ละ

ละจังหวัด ซึ่งรวบรวมข้อมูล หนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม ในภาคใต้ และ ข้อมูลจาก เว็บไซต์ต่างๆ อาทิเช่น หนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล (<http://www.thaitambon.com>) เป็นต้น นำมาจัดหมวดหมู่ข้อมูลตามประเภทภูมิปัญญาและชื่อผลิตภัณฑ์เฉพาะ และ เรียงลำดับผลิตภัณฑ์ในฐานข้อมูลทุติยภูมิในแต่ละจังหวัด

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ด้วยการสร้างแบบสอบถามแบบเปิด (Open Ended Questionnaires) สำหรับวิสาหกิจชุมชน 1 ชุด และสำหรับบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์อีก 1 ชุด แล้วนำไปทดสอบแบบสอบถามก่อนนำไปใช้เก็บข้อมูล โดยทำการเก็บข้อมูลรายบุคคลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview) เป็นรายบุคคล จำนวน 5 คน ของแต่ละวิสาหกิจชุมชน OTOP ซึ่งเป็นแกนนำ กรรมการ หรือสมาชิก และหลังจากนั้นทำการเก็บข้อมูลวิสาหกิจชุมชนด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกลุ่มสนทนา (Focus Group Interview) กับกลุ่มแกนนำสมาชิก ที่ทำผลิตภัณฑ์ และ ผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการทำผลิตภัณฑ์

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการใช้โปรแกรม SPSS for Windows เพื่อการคำนวณค่าทางสถิติ โดยการคำนวณค่าสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่อศึกษาลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง และวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ในองค์ประกอบย่อยของทุนสังคมเพื่อหาตัวแปรต้นทุนสังคมในแต่ละระดับ และระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อทุนสังคม และวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงซ้อนของปัจจัยที่ส่งผลต่อทุนสังคม ตลอดจนผลที่ตามมา

ผลการศึกษา

ผลจากเก็บข้อมูลบุคคลทำผลิตภัณฑ์ จำนวนทั้งหมด 377 คน และวิสาหกิจชุมชน จำนวน 88 แห่ง ซึ่งมีสัดส่วนของภาพรวมจำนวนบุคคลทำผลิตภัณฑ์ต่อวิสาหกิจโดยเฉลี่ย 4.3 คน และเป็นวิสาหกิจชุมชนที่ทำผลิตภัณฑ์ 3 ประเภท คือ 1) หัตถกรรม จำนวน 78 แห่ง ได้แก่ ผลิตภัณฑ์แกะสลัก จักสาน ผ้าทอมือ ดอกไม้ประดิษฐ์จากวัสดุธรรมชาติ ไม้กวาดดอกหญ้า เป็นต้น 2) อาหารพื้นบ้านและสมุนไพร (อาหาร) จำนวน 20 แห่ง ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จากกล้วย น้ำพริกต่าง ๆ ขมิ้นผง และ สมุนไพร เป็นต้น และ 3) การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (การท่องเที่ยว) จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ การท่องเที่ยวเกษตรเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และ ศูนย์ศึกษาธรรมชาติ ประกอบด้วยการให้บริการนักท่องเที่ยวในการชมกิจกรรมต่าง ๆ การล่องแก่ง ร้านอาหาร ตลอดจนที่พักแบบโฮมสเตย์ เป็นต้น

1) การสะสมทุนสังคมในระดับต่าง ๆ

1.1) องค์ประกอบย่อยทุนสังคมระดับต่าง ๆ

ผลจากการจัดกลุ่มข้อมูลของคำถามเปิดในเรื่องทุนสังคมและพิจารณาให้ค่าตัวแปรของกลุ่มคำตอบต่าง ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์หาความถี่ของการกระจายตัวของข้อมูล พบว่าโดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มการกระจายเข้าสู่ส่วนกลาง (Normal Distribution) โดยมีภาพรวมขององค์ประกอบย่อยของทุนสังคมระดับต่าง ๆ คือ

ก. ระดับปัจเจกบุคคล

- ความเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่าง ๆ : โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45) เป็นกรรมการของวิสาหกิจชุมชนและยังอาจเป็นสมาชิกในในกลุ่มอื่น ๆ ในหมู่บ้านของตนด้วย และเห็นว่าวิสาหกิจชุมชนนี้ไม่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอื่น ๆ ในชุมชน

- บทบาทของคนทำผลิตภัณฑ์ภายในวิสาหกิจชุมชน : แม้ว่าผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เป็นกรรมการของวิสาหกิจชุมชนแต่กลับมีหน้าที่ในการช่วยงานทั่วไป ยกเว้นในผลิตภัณฑ์อาหารและการท่องเที่ยวที่ผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่มีหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน เช่น หน้าที่การทำบัญชี ติดต่อกับลูกค้า และการจัดซื้อวัตถุดิบ เป็นต้น
- การสื่อสารภายในวิสาหกิจชุมชน : ผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เห็นว่าการติดต่อสื่อสารระหว่างกันภายในกลุ่ม โดยประธานหรือแกนนำ 1 คน เป็นผู้บอกข่าวและแจ้งให้กับสมาชิกคนอื่น ๆ เพื่อบอกต่อ ๆ กันไป
- การแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในวิสาหกิจชุมชน : แม้ผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาเรื่องความขัดแย้งภายในเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง หรือ ไม่เคยเกิดขึ้นเลย ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องให้มีการสมมติสถานการณ์ว่าเมื่อเกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มขึ้นมา ทางกลุ่มน่าจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร ซึ่งผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เห็นว่า หากเกิดปัญหาดังกล่าวสมาชิกทุกคนควรร่วมกันคิดปรึกษาหารือกัน
- การมีส่วนร่วมของสมาชิก : โอกาสของการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งหมดขึ้นอยู่กับงานที่เข้ามาร่วม หากงานนั้นเป็นการจัดอย่างเป็นทางการและเป็นประจำทำให้โอกาสสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ในขณะที่งานที่จัดเป็นเทศกาล หรือ นาน ๆ ครั้งก็ย่อมทำให้โอกาสที่สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมน้อยถึงน้อยที่สุด ซึ่งผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 29) เห็นว่างานที่สมาชิกทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมคือ งานทั่วไปของวิสาหกิจชุมชน งานต้อนรับ การสาธิต หรือ การออกร้าน ในขณะที่ผู้ทำผลิตภัณฑ์อีกส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 26) แจ้งว่าไม่มีกิจกรรมหรือไม่มีการรวมกลุ่ม (เพียงแค่ลงชื่อร่วมกันเข้ากลุ่มเท่านั้น)
- สาเหตุของการรวมกลุ่ม : หากสาเหตุของการรวมกลุ่มเกิดจากความต้องการของคนในชุมชนหรือจัดตั้งขึ้นเองหรือมีเป้าหมายชัดเจนเพื่อช่วยเหลือกัน แสดงให้เห็นถึงบรรทัดฐานหรือแบบแผนในการรวมกลุ่มของวิสาหกิจชุมชนแต่ละแห่ง (ในความคิดของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์) และเป็นโอกาสให้เกิดปริมาณของทุนสังคมที่มาก ในขณะที่การรวมกลุ่มอันเกิดจากการชักชวนของข้าราชการหรือข้อกำหนดของกฎหมาย เช่น กรณีการผลิตไวน์นั้น กฎหมายอนุญาตให้กลุ่มชุมชนที่จดทะเบียนกลุ่มเท่านั้นเป็นผู้ผลิต ย่อมแสดงให้เห็นถึงปริมาณของทุนสังคมที่มีอยู่น้อย ซึ่งผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 43) เข้าร่วมกลุ่มเพราะต้องการมีรายได้ หรืออาชีพเสริมหรือกำลังว่างงาน
- ความเข้าใจเรื่องกลุ่ม : การที่มนุษย์ให้คุณค่าในสิ่งใดย่อมแสดงได้จากการเห็นความสำคัญของสิ่งนั้น หากเขาให้คุณค่าของของสิ่งหนึ่งสิ่งใดมากกว่าของสิ่งอื่น ๆ นั้นย่อมแสดงว่าเขาเห็นความสำคัญหรือเห็นความแตกต่างของของสิ่งนั้นมากกว่าสิ่งอื่น ๆ ดังนั้นถ้าผู้ทำผลิตภัณฑ์เห็นความแตกต่างว่าทำกลุ่มดีกว่าทำคนเดียวในระดับมากย่อมแสดงว่าเขาเห็นคุณค่าการรวมกลุ่มในระดับมากหรือมีปริมาณทุนสังคมมากนั่นเอง ในทางตรงข้ามหากเขาเห็นว่าการทำกลุ่มมีปัญหาหรือทำคนเดียวสะดวกกว่า เขาย่อมเห็นคุณค่าการรวมกลุ่มหรือเห็นน้อย ซึ่งผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 61) ยังเห็นความแตกต่างระหว่างการทำผลิตภัณฑ์แบบกลุ่มกับทำคนเดียว (ดังเช่นที่ผ่านมา) ในระดับน้อย
- ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานกลุ่ม : ประโยชน์ที่เขาได้รับจากสิ่งใดย่อมสัมพันธ์ต่อทิศทางของทัศนคติที่เขามีต่อสิ่งนั้น หากเขาได้รับหรือมองเห็นประโยชน์จากการทำงานกลุ่มมากเขาย่อมมีทัศนคติด้านบวกต่อการทำงานกลุ่มมากหรือมีปริมาณทุนสังคมมากนั่นเอง เป็นต้น ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการทำผลิตภัณฑ์ในรูปแบบ

กลุ่ม ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ คือ รายได้ที่เพิ่มขึ้น หรือ การมีเงินทุนจากภาครัฐมาสนับสนุน ด้านสังคม คือ การได้รู้จักคนเพิ่มขึ้น การได้มีโอกาสไปดูงาน หรือ การรู้จักติดต่อหน่วยงานต่างๆ หรือ ด้านความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ หรือด้านอื่น ๆ เช่น ทักษะการบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ผู้ทำผลิตภัณฑ์โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50.4) เห็นว่าตนเองได้รับประโยชน์มากกว่า 2 ด้าน คือ ทั้งในด้านเศรษฐกิจหรือสังคม และในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และในด้านอื่น ๆ

- ความเข้าใจเรื่องงานส่วนกลาง : ความเข้าใจเรื่องงานส่วนกลางที่ชัดเจนคือรู้จักว่างานส่วนกลางคืออะไรและเห็นว่าควรเป็นบทบาทของคนสมาชิกทุกคนช่วยกันทำย่อมสะท้อนความเชื่อของเขาและสะท้อนทุนสังคมในปริมาณที่มาก ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ 42) รู้จักการทำงานกลุ่มแต่คิดว่าเป็นภาระของกรรมการหรือผู้นำ

- ความคิดเห็นต่อเรื่อง “การฉวยโอกาส” : ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ความคิดเห็นเรื่อง “หากมีผู้เสนอซื้อผลิตภัณฑ์สูงกว่าราคากลุ่ม สมาชิกจะอย่างไร” เป็นค่าสะท้อนความเชื่อของเขามีต่อสมาชิกกลุ่มว่าเป็นนักฉวยโอกาสเพียงไร (หากกลุ่มใดหรือสังคมใดมีนักฉวยโอกาสมาก กลุ่มหรือสังคมนั้นย่อมมีทุนสังคมในปริมาณที่น้อย) หากเขาเห็นว่าเพื่อนสมาชิกจะขาย แต่ไม่ระบุเหตุผล ย่อมแสดงว่าเขาเชื่อว่าสมาชิกในกลุ่มเป็นนักฉวยโอกาสในอัตราที่สูง (หรือมีทุนสังคมน้อย) และหากเขาเห็นว่าเพื่อนสมาชิกเขาจะไม่ขายพร้อมระบุเหตุผลชัดเจน ย่อมแสดงว่าเขาเชื่อว่าสมาชิกในกลุ่มเป็นนักฉวยโอกาสในอัตราที่ต่ำ (หรือมีทุนสังคมมาก) ซึ่งผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 54) เห็นว่าสมาชิกจะไม่ขาย และเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในระเบียบของวิสาหกิจชุมชน ทำให้สมาชิกสามารถขายผลิตภัณฑ์ได้ ดังนั้นจึงควรมีการวางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วพูดคุยในเรื่องเหล่านี้ให้ชัดเจน

ข. ระดับวิสาหกิจชุมชน

- การทำงานกลุ่ม : ประกอบด้วย รูปแบบการทำงานกลุ่ม สัดส่วนแกนนำ หน้าที่แกนนำ และวาระการประชุม เนื่องจากสมาชิกของวิสาหกิจชุมชนจำนวน 55 แห่ง ทำผลิตภัณฑ์มาก่อน (ทำในรูปแบบผู้ประกอบการอิสระมาก่อน) ทำให้รูปแบบการทำงานโดยส่วนใหญ่จึงยังเป็นการรวมกลุ่มบางส่วน คือ ร่วมกันขายผลิตภัณฑ์เท่านั้น โดยมีสัดส่วนของจำนวนแกนนำต่อสมาชิกน้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 20 (หรือแกนนำ 20 คนต่อสมาชิก 100 คน) โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 37) เห็นว่าหน้าที่ของแกนนำคือ การขาย หรือ การทำบัญชี หรือ การสาธิตการทำผลิตภัณฑ์ หรือ การติดต่อ (ร้อยละ 37) และมีวาระการประชุมเดือนละครั้งหรือพบปะพูดคุยกันอยู่เนื่อง ๆ เนื่องจากทำงานที่กลุ่มอยู่แล้ว (ร้อยละ 36)

- สัดส่วนสมาชิกเข้าร่วมประชุม : วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่มีลักษณะการประชุมหลากหลาย คือ มีการประชุมแบบเป็นประจำและสมาชิกมาไม่ครบ (ร้อยละ 25) หรือ ประชุมเป็นประจำแต่สมาชิกมากกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น

- เครื่องมือในการสื่อสาร : รูปแบบหรือเครื่องมือการสื่อสารของวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 56) ยังติดต่อสื่อสารกันอย่างไม่เป็นทางการ คือ การบอกต่อ หรือ โทรศัพท์ถึงกัน

- ความร่วมมือในการแก้ปัญหาและความขัดแย้ง : วิธีการในการแก้ปัญหาทั้งในส่วนปัญหาทั่วไป และปัญหาความขัดแย้งของวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 60-70) ใช้วิธีการพูดคุย หรือ ประชุมกัน หรือ ใช้กฎระเบียบ

- แรงจูงใจในการจัดตั้งกลุ่ม : วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) มีแรงจูงใจในการรวมกลุ่มเพื่อหารายได้ในของหมู่สมาชิก ยกเว้น ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว วิสาหกิจชุมชนจำนวน 3 แห่ง (ร้อยละ 60) ที่มีแรงจูงใจในการรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์สังคม ในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ความไว้วางใจกัน : ความไว้วางใจกันในวิสาหกิจชุมชนพิจารณาได้จาก การให้คำปรึกษาแก่สมาชิก การให้คำปรึกษาในเรื่องส่วนตัว การทำบัญชีและเปิดเผยให้สมาชิกได้รับรู้ ซึ่งวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 84) ให้คำปรึกษาแก่สมาชิกโดยเฉพาะในเรื่องทำผลิตภัณฑ์ และวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51) ให้คำปรึกษาส่วนตัว และวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88) มีการทำบัญชีและสามารถเปิดเผยให้สมาชิกได้รับทราบได้ แต่สมาชิกส่วนใหญ่เพียงแต่ต้องการรู้รายรับ หรือรายรับสุทธิ โดยไม่สนใจในรายละเอียด
- ผลที่เกิดขึ้นจากการตั้งกลุ่ม : วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50) เห็นว่าผลที่เกิดขึ้นจากการตั้งกลุ่มอยู่ในระดับปานกลาง คือ มีงบจากหน่วยงานราชการมาสนับสนุน หรือ เกิดรูปแบบผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย หรือเกิดความสนุกสนาน
- การหักเปอร์เซ็นต์จากการขายผลิตภัณฑ์และการจัดสรรผลประโยชน์ : วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 37) มีการหักเปอร์เซ็นต์จากการขายผลผลิต และนำมาจัดตั้งกองทุนส่วนกลางเพื่อดูแลค่าใช้จ่ายในการรับรองแขก การดูงาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของกลุ่ม

ค. ระดับชุมชน

วิสาหกิจชุมชน OTOP ในการศึกษา จำนวน 88 แห่ง ตั้งอยู่ในหมู่บ้านต่าง ๆ กันจำนวน 88 หมู่บ้าน โดยมีวิสาหกิจชุมชนจำนวน 24 แห่ง (ร้อยละ 44) ตั้งอยู่ในหมู่บ้านที่มีอายุประมาณ 100 ปี หรือ มาอาศัยอยู่ตั้งแต่รุ่นปู่-ย่า และมีวิสาหกิจชุมชนที่ตั้งอยู่ในหมู่บ้านที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานกว่า 200 ปี หรือ ตั้งแต่ครั้งสมัยศรีวิชัย จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 9) ในขณะที่มีวิสาหกิจชุมชนที่ตั้งอยู่หมู่บ้านเพิ่งตั้งใหม่ (นิคมสร้างตนเอง) จำนวน 8 แห่ง (ร้อยละ 9) และมีวิสาหกิจชุมชนที่ไม่ทราบประวัติของหมู่บ้านถึง 9 แห่ง (ร้อยละ 10) ในจำนวนทั้งหมดนี้เป็นหมู่บ้านที่แยกมาจากหมู่บ้านเดิมถึง 41 หมู่บ้าน (ร้อยละ 54) วิธีการผลิตของหมู่บ้านโดยส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกับหมู่บ้านต่าง ๆ ในภาคใต้ คือ เปลี่ยนวิธีการผลิตไปจากครั้งรุ่นปู่-ตายายแล้ว คือไม่เน้นการปลูกเพื่อบริโภค แต่เน้นการทำเกษตรเพื่อขาย (สวนยาง) แต่บางแห่งยังคงมีการรักษาประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนเอกลักษณ์ท้องถิ่นไว้ อันเอื้อให้เกิดการฝังตัวของทุนสังคม ดังต่อไปนี้

- จำนวนกิจกรรมที่ทำร่วมกันในชุมชน : หมู่บ้านที่ทำผลิตภัณฑ์ OTOP ในการศึกษานี้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 75) ยังคงมีการทำกิจกรรมร่วมกันแต่มีคนในชุมชนเข้ามาร่วมบางส่วนเท่านั้น
- จำนวนกลุ่มในหมู่บ้าน : มีการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้านที่ทำผลิตภัณฑ์ OTOP ในการศึกษานี้ มากกว่า 3 กลุ่มขึ้นไป ถึง 67 หมู่บ้าน (ร้อยละ 70)
- ระดับความเกื้อกูลกันของกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน : ในหมู่บ้านส่วนใหญ่ (ร้อยละ 36) กลับไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ข้างต้น แต่หมู่บ้านบางแห่งจำนวน 24 แห่ง เป็นหมู่บ้านที่มีสมาชิกกลุ่มเป็นคนๆ เดียวกัน หรือ ร่วมกันลงแรง หรือ ให้คำปรึกษาร่วมกัน
- เอกลักษณ์ท้องถิ่น : วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 38) เห็นว่าการทำผลิตภัณฑ์ OTOP ของตนเองก่อให้เกิดชื่อเสียงและเป็นเอกลักษณ์ของชุมชน (หมู่บ้าน) ในขณะที่วิสาหกิจชุมชนส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 15)

เห็นว่าเอกลักษณ์ท้องถิ่นของชุมชน คือ พระสงฆ์ที่มีชื่อเสียงมีคุณธรรมเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในหมู่บ้าน หรือ ความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชน ตลอดจนความสงบสุขและความปลอดภัยของชุมชน เป็นต้น

- พิธีกรรมเก่าแก่ที่ส่งเสริมความร่วมมือร่วมใจ : ชุมชนโดยส่วนใหญ่มีการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาทั่วไป (ทั้งในส่วนของการศาสนาพุทธและมุสลิม) ไม่แตกต่างจากหมู่บ้านทางภาคใต้ทั่วไป แต่ มีวิสาหกิจชุมชนจำนวน 19 แห่ง (ร้อยละ 20) เห็นว่าในหมู่บ้านของตนเองยังสืบทอดพิธีกรรมเก่าแก่มาแต่โบราณ ซึ่งเป็นพิธีกรรมเฉพาะในหมู่บ้านของตนเองเท่านั้น เช่น การไหว้ครุโนรา หรือ การแก้บนทวดนาคราชในหมู่บ้านแห่งหนึ่งของตำบลเกาะเต่า อำเภอป่าพะยอม จังหวัดพัทลุง หรือการทำพิธีสวดกลางบ้านในหมู่บ้านต่าง ๆ ของตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ซึ่งในจำนวนนี้มีเพียง 4 หมู่บ้านเท่านั้นซึ่งคนในหมู่บ้าน หรือ ทุกหมู่บ้านในตำบลต่างให้ความร่วมมือร่วมใจในการเข้าร่วมพิธีและถือเป็นประเพณีสำคัญของชุมชน

- บุคคลที่คนในชุมชนให้ความเคารพ : วิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ 52 แห่ง (ร้อยละ 59) เห็นว่าบุคคลที่คนในหมู่บ้านให้ความเคารพ คือ คนในตำแหน่งผู้นำทั่วไป หรือ ผู้นำทางฝ่ายปกครอง ในขณะที่มีวิสาหกิจชุมชนจำนวน 21 แห่ง ที่เห็นว่าคนในหมู่บ้านให้ความเคารพผู้นำทางธรรมชาติ ซึ่งความเป็นผู้นำเกิดจากคุณธรรมจริยธรรมตลอดจนการเสียสละเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ เช่น เจ้าอาวาส โต๊ะครูหรือโต๊ะอิหม่าม (ผู้สอนศาสนาอิสลาม) หรือ ผู้นำชุมชนในอดีต เป็นต้น

1.2) ดัชนีทุนสังคมระดับต่าง ๆ

เมื่อนำองค์ประกอบย่อยของทุนสังคมในแต่ละระดับมาวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยใช้ค่าสถิติทดสอบ Pearson Chi - Square พบว่าองค์ประกอบย่อยแต่ละองค์ประกอบมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 และเมื่อนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) เพื่อหาค่าสัมประสิทธิ์ขององค์ประกอบย่อยต่าง ๆ (Factor Loading) พบว่ามีค่าดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์ (Factor Loading) องค์ประกอบย่อยของดัชนีทุนสังคม

องค์ประกอบย่อย	Factor Loading
1. องค์ประกอบย่อยของดัชนีทุนสังคมระดับปัจเจก	
บทบาทภายในกลุ่ม	.754
การเกี่ยวข้องกับกลุ่มอื่น	.697
งานที่สมาชิกทั้งหมดร่วมมือกันทำ	.531
ความเข้าใจเรื่องงานส่วนกลางของกลุ่ม	.506
ประโยชน์ที่ได้รับจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม	.341
วิธีการแก้ปัญหาภายในกลุ่ม	.228
วิธีการสื่อสารภายในกลุ่ม	.176

ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์ (Factor Loading) องค์ประกอบย่อยของดัชนีทุนสังคม (ต่อ)

องค์ประกอบย่อย	Factor Loading
2. องค์ประกอบย่อยของดัชนีทุนสังคมระดับวิสาหกิจชุมชน	
การทำงานกลุ่ม	0.659
สมาชิกมาเข้าร่วมประชุม	0.553
เครื่องมือสื่อสาร	0.656
ความร่วมมือในการแก้ปัญหา	0.705
แรงจูงใจในการเข้าร่วมกลุ่ม	0.438
ความไว้วางใจ	0.840
ผลที่เกิดขึ้นจากการตั้งกลุ่ม	0.480
หัก%และแบ่งปันผลประโยชน์	0.324
3. องค์ประกอบย่อยของดัชนีทุนสังคมระดับชุมชน	
จำนวนกิจกรรมที่ทำร่วมกัน	.413
กลุ่มในหมู่บ้าน	.381
ระดับความเกื้อกูลกัน	.735
เอกลักษณ์ท้องถิ่น	.508
พิธีกรรมเก่าแก่ที่ส่งเสริมความร่วมมือ	.727
บุคคลที่ให้ความเคารพ	.616

องค์ประกอบย่อยที่มีอิทธิพลหรือนำหนักต่อดัชนีทุนสังคมระดับปัจเจกค่อนข้างมาก หรือ มากกว่า 0.5 ได้แก่ องค์ประกอบย่อยด้านโครงสร้าง บทบาทภายในกลุ่ม การเกี่ยวข้องกับกลุ่มอื่น และงานที่สมาชิกทำร่วมกัน และองค์ประกอบย่อยด้านโน้ตชน คือ ความเข้าใจเรื่องงานส่วนกลาง ในขณะที่องค์ประกอบย่อยที่เหลือมีค่าน้อยกว่า 0.5 ซึ่งนอกจากจะแสดงว่าองค์ประกอบย่อยดังกล่าวมีน้ำหนักน้อยแล้ว ยังชี้ให้เห็นว่าบุคคลผู้ทำผลิภัณฑ์ OTOP ให้ความสำคัญในองค์ประกอบย่อยนั้นไม่มาก

ส่วนองค์ประกอบย่อยที่มีอิทธิพลหรือนำหนักต่อดัชนีทุนสังคมระดับวิสาหกิจชุมชนค่อนข้างมาก หรือ มากกว่า 0.5 ได้แก่ องค์ประกอบย่อยด้านโน้ตชน ความไว้วางใจกัน และองค์ประกอบย่อยด้านโครงสร้าง คือ ความร่วมมือในการแก้ปัญหา การทำงานกลุ่ม เครื่องมือสื่อสาร และ สมาชิกมาเข้าร่วมประชุม ในขณะที่องค์ประกอบย่อยที่เหลือมีค่าน้อยกว่า 0.5 ซึ่งนอกจากจะแสดงว่าองค์ประกอบย่อยดังกล่าวมีน้ำหนักน้อยแล้ว ยังชี้ให้เห็นว่าวิสาหกิจชุมชนผลิตภัณฑ์ OTOP ให้ความสำคัญในองค์ประกอบย่อยนั้นไม่มาก

และองค์ประกอบย่อยที่มีอิทธิพลหรือนำหนักต่อดัชนีทุนสังคมระดับชุมชนค่อนข้างมาก หรือ มากกว่า 0.5 ได้แก่ องค์ประกอบย่อยด้านโครงสร้าง คือระดับความเกื้อกูลกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชน ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นชัดเจนว่าการมีจำนวนกลุ่มมากยังมีความสำคัญต่อทุนสังคมน้อยกว่าระดับความเกื้อกูลกันของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้น ในขณะที่ภาครัฐมุ่งส่งเสริมให้คนในชุมชนจัดตั้งกลุ่มภายใต้ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่โครงการหรือนโยบาย

ที่ตนเองรับผิดชอบโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการรวมกลุ่มที่มีอยู่เดิม ตลอดจนการผสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มที่จัดตั้งใหม่กับกลุ่มที่มีอยู่เดิม เป็นต้น

และองค์ประกอบย่อยด้านมีโนทัศน์ที่มีน้ำหนักหรือมีอิทธิพลต่อ SCC มากกว่า 0.5 คือ พิธีกรรมเก่าแก่ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกัน และบุคคลที่คนในชุมชนให้ความเคารพ ในขณะที่องค์ประกอบย่อยที่เหลือมีค่าน้อยกว่า 0.5 ซึ่งนอกจากจะแสดงว่าองค์ประกอบย่อยดังกล่าวมีน้ำหนักน้อยแล้ว ยังชี้ให้เห็นว่าชุมชนหรือหมู่บ้าน (ตำบล) ที่มีผลิตภัณฑ์ OTOP ให้ความสำคัญในองค์ประกอบย่อยนั้นไม่มาก

เมื่อนำดัชนีทุนสังคมระดับต่าง ๆ มาวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกันพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสะสมทุนสังคมระดับปัจเจกบุคคล

เมื่อนำข้อมูลของปัจจัยทั้งหมดมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกัน (Multicollineality) พบว่ามีปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันคือ 1) ระดับการศึกษา 2) จำนวนบรรพบุรุษภูมิปัญญา และ 3) นิยามความหมายของความสุขในชีวิต และเพื่อให้เห็นภาพการสะสมทุนสังคมว่าสัมพันธ์กับเวลาหรือไม่ จึงนำตัวแปรเรื่องระยะเวลาในการเป็นสมาชิกวิสาหกิจชุมชน เข้ามาร่วมในการศึกษาด้วย

เมื่อนำข้อมูลทั้งหมดของปัจจัยดังกล่าวมาวิเคราะห์ความถดถอยเชิงซ้อน ได้ผลดังตารางที่ 4 ซึ่งพบว่าปัจจัยต่าง ๆ ทุกตัว มีความสัมพันธ์ร่วมกับดัชนีทุนสังคมระดับบุคคลทำผลิตภัณฑ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีสัดส่วนของข้อมูลที่ปัจจัยดังกล่าวสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงดัชนีทุนสังคมระดับบุคคลทำผลิตภัณฑ์เพียงร้อยละ 19.8 (ค่า $R^2_{adj.} = 0.198$) หรือมีจำนวนบุคคลทำผลิตภัณฑ์ 75 คน โดยประมาณซึ่งมีข้อมูลของปัจจัยต่างๆ สะท้อนภาพความสัมพันธ์ กับดัชนีทุนสังคมระดับบุคคล

การที่ระยะเวลาในการเป็นสมาชิกเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสะสมทุนสังคมมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าทุนสังคมที่สะสมอยู่ในบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์มีคุณลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของทุนสังคมไม่ว่าจะเป็นทุนทางนามธรรมคือใช้แล้วไม่หมดไป และ ไม่สอดคล้องกับกฎลดน้อยถอยลง (Law of Diminishing Return) คือ ยิ่งมีปัจจัยคือเวลาในการสะสมทุนนานมากยิ่งขึ้น ย่อมทำให้ทุนสังคมมีมากขึ้น และเวลาดังกล่าวเป็นเวลาของการผลิตในรูปแบบกลุ่ม ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการทำงานในวิสาหกิจชุมชนอย่างต่อเนื่องจึงช่วยทำให้การสะสมทุนสังคมระดับบุคคลมีค่ามากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการชี้ให้เห็นทุนสังคมที่สะสมอยู่ในบุคคลทำผลิตภัณฑ์ OTOP เป็นสิ่งที่มีอยู่ก่อนโครงการ OTOP ของรัฐบาล และการที่มีโครงการนี้เกิดขึ้นย่อมส่งผลต่อการนำทุนสังคมดังกล่าวไปทำการผลิตซ้ำ หรือทำการผลิตผลิตภัณฑ์ได้บ่อยครั้งขึ้นย่อมทำให้โอกาสการสะสมทุนสังคมมีมากกว่าการไม่มีโครงการ OTOP แต่การดำเนินการโครงการ OTOP ในปี พ.ศ. 2547 ที่ผ่านมา ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) สามารถส่งผลิตภัณฑ์เข้าร่วมในการคัดสรรผลิตภัณฑ์เด่น อาจทำให้โครงการ OTOP เป็นโครงการที่เอื้อต่อ SME มากกว่า วิสาหกิจชุมชน อันเนื่องจากลักษณะการบริหารจัดการในรูปแบบผู้ประกอบการส่วนบุคคลนั้นเอื้อต่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้ดีกว่าเพราะไม่ต้องสนใจต่อการนำทุนสังคมไปใช้หรือการพัฒนาสมรรถนะของบุคคลผู้ร่วมทำผลิตภัณฑ์เพราะเขาอยู่ในฐานะแรงงานรับจ้างในชุมชนไม่ใช่เป็นสมาชิกของวิสาหกิจชุมชน (เจ้าของกิจการ) ดังนั้นวิธีการดำเนินงานดังกล่าวนอกจากเป็นการส่งเสริม SME มากกว่าวิสาหกิจชุมชนแล้ว ยังอาจเป็นการทำให้ทุนสังคมที่สะสมอยู่ในวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ ลดน้อยถอยลงอันเนื่องมาจากการถูกละเลยและไม่เห็นความสำคัญของภาครัฐ

ปัจจัยระดับการศึกษาซึ่งอยู่ในกลุ่มปัจจัยด้านฐานะความมั่งคั่งมีอิทธิพลต่อการสะสมทุนสังคมลงมา ย่อมแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่มีการศึกษาสูงเป็นผู้มีประสบการณ์ในการใช้ชีวิตในระบบการศึกษาทำให้เกิดความชัดเจนและเคยชินต่อบทบาทและกฎระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการสื่อสารได้ง่ายกว่า ดังนั้นหากลูกหลานของคนในชุมชนที่ได้รับการศึกษาสูงๆ จะกลับเข้ามาช่วยทำวิสาหกิจชุมชน OTOP นอกจากเป็นการช่วยพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ก้าวหน้าแล้วยังมาช่วยทำให้การสะสมทุนสังคมมากขึ้นด้วย

การที่ปัจจัยด้านบรรพบุรุษทั้งในเรื่องจำนวนบุคคลที่เป็นภูมิปัญญาและการเป็นอดีตผู้นำชุมชนซึ่งอยู่ในกลุ่มปัจจัยด้านโอกาสการมีส่วนร่วมมีอิทธิพลต่อการสะสมทุนสังคมของบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ในระดับรองลงมา ย่อมแสดงให้เห็นว่าการเรียนรู้จากบรรพบุรุษด้วยวิธีสอนแบบการปฏิบัติให้เห็นจริงหรือการแสดงออกของบุพการีและบรรพบุรุษเป็นการเรียนรู้ที่สำคัญ และเป็นการเรียนรู้ที่ฝังอยู่ในตัวของบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ตั้งแต่ยังเป็นเด็ก จึงมีอิทธิพลยิ่งต่อความคิดและการกระทำของลูกหลานและคนในรุ่นถัดมา ดังนั้นการกระทำของคนในรุ่นปัจจุบันก็เป็นการสอนในวิธีการดังกล่าวให้แก่คนในรุ่นต่อไป ดังนั้น หากมีการส่งเสริมให้เกิดจำนวนคนในรุ่นปัจจุบันที่ได้แสดงออกทั้งในเรื่องของการรักษาภูมิปัญญาของบรรพบุรุษด้วยการสืบทอดการทำผลิตภัณฑ์และได้มีโอกาสเป็นผู้นำชุมชนหรือแกนนำในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน นอกจากเป็นการสะสมทุนสังคมระดับบุคคลให้เพิ่มขึ้นแล้วยังเป็นการสะสมทุนสังคมระดับบุคคลในรุ่นต่อไปอีกด้วย

และการที่ปัจจัยด้านค่านิยมเรื่องความสุขในชีวิตของบุคคลซึ่งอยู่ในกลุ่มปัจจัยอุดมคติของชีวิต โดยค่าของตัวแปรความสุขในชีวิตที่มีค่ามากคือ การที่บุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ให้ความหมายความสุขว่าเกิดจากการได้ทำประโยชน์กับชุมชน ซึ่งค่าที่มากดังกล่าวส่งผลต่อการสะสมทุนสังคมระดับบุคคลข้างต้นในระดับที่มากด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมของบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ OTOP มีความสอดคล้องกับแนวคิดของพุทธเศรษฐศาสตร์ คือ บุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์เหล่านั้นมีแนวคิดที่เป็นสัมมาทิฐิ คือ มีความเห็นถูกต้องว่าแท้จริงความสุขที่แท้จริงคือความสุขที่ได้เกิดจากการกระทำของเราเอง ไม่ใช่ความสุขอันเกิดจากการได้รับวัตถุภายนอก (ความสุขจากการได้รับ) ดังนั้นเมื่อทุกครั้งที่เรากระทำ (ทำประโยชน์เพื่อสังคม) ก็จะเกิดความสุข (ความสุขจากการให้) ฉะนั้นจึงเป็นความสุขอันเป็นอิสระโดยแท้จริง และที่สำคัญหากมีจำนวนคนที่มีแนวคิดดังกล่าวจำนวนมากนอกจากจะมีทุนสังคมจำนวนมากแล้วยังเป็นหลักประกันว่าทุนสังคมดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่สังคมอย่างแท้จริง และเมื่อมีปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดเพิ่มมากขึ้น นอกจากจะส่งผลต่อการสะสมทุนสังคมระดับบุคคลแล้ว ยังส่งผลสืบเนื่องต่อการสะสมทุนสังคมระดับวิสาหกิจชุมชน และระดับชุมชนต่อไปด้วย

เมื่อศึกษาถึงผลของการสะสมทุนสังคมระดับปัจเจกว่าจะส่งผลต่อรายได้จากการทำผลิตภัณฑ์ (รายได้สุทธิจากการทำผลิตภัณฑ์) และ สมรรถนะของผู้ทำผลิตภัณฑ์ หรือไม่ ด้วยการวิเคราะห์ทางสถิติหาความสัมพันธ์ระหว่างกัน การสะสมทุนสังคมหรือดัชนีทุนสังคมระดับบุคคลทำผลิตภัณฑ์ก่อให้เกิดสมรรถนะของผู้ทำ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่เรียนรู้การทำผลิตภัณฑ์เพิ่มเติมจากการอบรมจากหน่วยงานภายนอก และประโยชน์ที่เขาได้รับการทำงานเป็นกลุ่มคือการได้มีโอกาสดูงาน และ นำความรู้มาพัฒนาผลิตภัณฑ์ ดังนั้นบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ซึ่งมีการสะสมทุนสังคมสูงย่อมมีโอกาสในการเรียนรู้ทั้งจากบุคคลภายนอกเข้ามาสอนในกลุ่ม หรือการเรียนรู้จากการไปดูงาน หรือ การมีโอกาสนำผลิตภัณฑ์ไปขายตามที่หน่วยงานราชการสนับสนุน ทำให้เขามีโอกาสในการพัฒนาสมรรถนะของเขาได้เพิ่มมากขึ้น

ในขณะที่การสะสมทุนสังคมหรือดัชนีทุนสังคมระดับบุคคลทำผลิตภัณฑ์กับรายได้สุทธิจากการทำผลิตภัณฑ์ กลับไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน หากพิจารณาการสะสมทุนสังคมที่เกิดขึ้นคือภาพสะท้อนความเข้มแข็งของชุมชน อาจพิจารณาได้ว่า ความเข้มแข็งของชุมชนไม่มีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ทำผลิตภัณฑ์ ดังนั้นจึงมีโอกาสเป็นไปได้ยากยิ่งต่อการดำเนินโครงการ OTOP ของรัฐบาล ให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ข้อ คือ การเพิ่มขึ้นของรายได้เสริมของคนในท้องถิ่น และความเข้มแข็งของชุมชน เมื่อพิจารณาถึงชุมชนที่มีรายได้สูง ๆ โดยพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับภูมิภาค (GRP) ในเมืองใหญ่ เช่น กทม. ซึ่งมีรายได้หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับภูมิภาคสูงกว่าเมืองต่าง ๆ แต่ความเข้มแข็งของชุมชนในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์กันระหว่างเพื่อนบ้าน การเกื้อกูลช่วยเหลือกัน ฯลฯ ตลอดจน ลักษณะพื้นฐานของความเป็นชุมชนทั่วไป ๆ หรือแม้กระทั่งอัตราการเข้ามาทำหน้าที่พลเมืองในการเลือกผู้แทนทางการเมืองในระดับต่าง ๆ กลับมีน้อยกว่าเมืองอื่น ๆ เช่นนั้นแล้ว การพิจารณาว่าเมื่อโครงการ OTOP บรรลุวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 คือการสร้างรายได้ให้กับคนในท้องถิ่น แล้วจะทำให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนในท้องถิ่นทันทีหรือบรรลุวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 นั้น จากผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าอาจเป็นไปได้ยากเต็มที่

นอกจากนี้การที่ผู้ทำผลิตภัณฑ์โดยส่วนใหญ่ทำผลิตภัณฑ์มาก่อนตั้งกลุ่ม ซึ่งเขาอาจมีรายได้จากการทำผลิตภัณฑ์ (ที่สูง) อยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นหากต้องการศึกษาประเด็นเรื่องนี้อย่างจริงจังจึงอาจต้องพิจารณาเฉพาะรายได้ที่เพิ่มขึ้นหลังจากการประกอบการในรูปแบบการประกอบการแบบวิสาหกิจชุมชน หรือรายได้ที่เพิ่มขึ้นเมื่อมีโครงการ OTOP มากกว่า นอกจากนี้รายได้หรือรายได้สุทธิของผู้ทำผลิตภัณฑ์แต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ดังนั้นการวิเคราะห์ผลจากการสะสมทุนสังคมต่อรายได้การทำผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมในครั้งต่อไป จึงควรแยกวิเคราะห์ในผลิตภัณฑ์แต่ละประเภท

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ทางสถิติของสมการถดถอยเชิงซ้อน

Model		Unstandardized Coefficients (B)	Std. Error	Standardized Coefficients (Beta)	t	Sig.
	(Constant)	6.536	.504		12.964	.000
	ความสุขในชีวิต	.500	.166	.186	3.016	.003
	ระยะเวลาเป็นสมาชิก กลุ่ม	.106	.028	.235	3.812	.000
	บรรพบุรุษ-ภูมิปัญญา	.314	.099	.196	3.173	.002
	บรรพบุรุษ-บทบาทใน ชุมชน	.525	.202	.160	2.602	.010
	การศึกษา	.423	.127	.205	3.330	.001

a Dependent Variable: Social Capital Index for Individual

ข้อเสนอแนะ เพื่อการพัฒนาดัชนีทุนสังคมเพื่อสะท้อนความเข้มแข็งของชุมชน

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าการสร้างดัชนีทุนสังคมเพื่อเป็นข้อมูลสะท้อนปริมาณหรือการสะสมทุนสังคมที่มีอยู่ในตัวบุคคล วิทยาทักษะชุมชน และ ชุมชน สามารถพัฒนาและนำไปใช้ได้จริง แต่ผู้นำไปใช้ต้องมี ความเข้าใจถึงความหมายของทุนสังคมอย่างชัดเจน ซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ของคนในสังคมทั้งที่อยู่ในรูปแบบ ต่าง ๆ ขององค์กรทางสังคมหรือโครงสร้างทางสังคม และที่ก่อรูปอยู่ในกระบวนการภายในจิตใจและผลจากความ คิด หรือ มโนทัศน์ และนำความหมายดังกล่าวไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับลักษณะเงื่อนไข วัฒนธรรม ตลอดจน สภาพแวดล้อมของสังคมนั้น ๆ โดยนำแนวคิดพุทธเศรษฐศาสตร์ ทั้งในเรื่องความหมายที่แท้จริงของคำว่าผล ประโยชน์ส่วนตนแท้จริงก็คือผลประโยชน์ของสังคม การมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต และ ความร่วมมือเทียม เข้าไปร่วมวิเคราะห์และนำไปใช้ ก็จะช่วยให้เกิดหลักประกันต่อผลที่เกิดจากการนำทุนสังคมไปใช้และนำไปสู่การ พัฒนาสมรรถนะมนุษย์ที่แท้จริง

ในส่วนของการโครงการ OTOP นั้น เพื่อให้การดำเนินการโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ได้ อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเกณฑ์การคัดสรรหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ด้านความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้ดัชนีทุนสังคมระดับวิทยาทักษะชุมชนเป็นตัวสะท้อนความเข้มแข็งของชุมชน และให้มีคะแนนรวมไม่แตกต่าง จากคะแนนในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และ ด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ และนำองค์ประกอบย่อยของดัชนีทุนสังคม จากการศึกษานี้มาเป็นเกณฑ์ในการให้คะแนนความเข้มแข็งชุมชน อันประกอบด้วย รูปแบบการทำงานกลุ่ม สัด ส่วนสมาชิกมาเข้าร่วมประชุม เครื่องมือสื่อสารภายในกลุ่ม ความร่วมมือกันในการแก้ปัญหา แรงจูงใจในการเข้า ร่วมกลุ่ม ความไว้วางใจภายในกลุ่ม ผลที่เกิดขึ้นจากการตั้งกลุ่ม และ การหักเปอร์เซ็นต์และแบ่งปันผลกำไร

ทั้งนี้ผู้ประเมินคะแนนข้างต้นควรเป็นคณะกรรมการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ระดับอำเภอร่วมกับ เครือข่ายชุมชนในท้องถิ่นเพราะเป็นบุคคลใกล้ชิดในชุมชนและสามารถตรวจสอบข้อมูลได้สะดวกกว่า ซึ่งเกณฑ์การ ให้คะแนนดังกล่าวยังเป็นเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับไปตามเงื่อนไขและบริบทของสังคมและสภาพแวดล้อม ของชุมชน OTOP แม้ว่าเกณฑ์ดังกล่าวอาจดูยุ่งยากและซับซ้อน และอาจทำให้มีชุมชนที่ได้รับคะแนนในด้านความ เข้มแข็งชุมชนไม่มากในระยะปีแรกที่เริ่มใช้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่เกิดการพัฒนา เพราะเมื่อเขาได้คะแนนใน ข้อใดตัว เขาก็จะนำสิ่งเหล่านั้นไปพัฒนาปรับปรุงกลุ่มของเขา เพื่อให้บรรลุเกณฑ์ข้างต้นให้ได้ ย่อมหมายความว่า โครงการ OTOP เป็นโครงการที่สร้างกลไกมุ่งสู่การสะสมทุนสังคมหรือการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนอย่างแท้ จริง และในส่วนของชุมชนที่ทำผลิตภัณฑ์ได้รับคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์เด่นระดับ 5 ดาว ย่อมหมายถึงผลิตภัณฑ์ที่ มีคุณภาพจากชุมชนที่มีการสะสมทุนสังคมในระดับที่สูงและนำทุนสังคมนั้นไปพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตเพื่อ ความสุขร่วมกันของคนในสังคมอย่างแท้จริง

เช่นนั้นแล้ว งาน OTOP City ประจำปีในปีต่อไป ก็จะมีแต่ผลิตภัณฑ์ที่มาจากชุมชนที่ผลิตภัณฑ์จากทุน สังคมของเขาเพื่อการสร้างสรรคสมรรถนะของคนในชุมชน และประโยชน์สุขร่วมกัน และเมื่อผู้บริโภคที่เข้ามาซื้อ ผลิตภัณฑ์นอกจากเขาจะได้รับความสุขจากการบริโภคหรือจากการใช้ผลิตภัณฑ์เหล่านั้นแล้ว เขายังได้เป็นส่วน หนึ่งของการสร้างความสุขให้กับชุมชน OTOP และรักษามรดกวัฒนธรรมให้กับสังคมไทยสืบต่อไป ซึ่งล้วนเป็น ความสุขจากการให้ทั้งสิ้น ซึ่งจะทำให้โครงการ OTOP ไม่เพียงบรรลุวัตถุประสงค์ 2 ข้อตามที่ต้องการเท่านั้นแต่ยัง

เป็นโครงการที่นำพาสังคมไทยให้ก้าวเข้าสู่สังคมแห่งการพัฒนาตนเองตามหลักพุทธธรรม และเข้าสู่การเป็นเมืองแห่งพุทธศาสนาทั้งกาย วาจา ใจ อย่างแท้จริง

นอกจากการนำการวัดดัชนีทุนสังคมระดับวิสาหกิจชุมชนเข้าสู่เกณฑ์การคัดสรรผลิตภัณฑ์ในด้านความเข้มแข็งชุมชนดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ซึ่งเป็นเงื่อนไขหรือกลไกที่จะช่วยให้วิสาหกิจชุมชน OTOP มีการสะสมทุนสังคมอย่างต่อเนื่องแล้ว การพัฒนาโครงการ OTOP ในระยะต่อไป ควรมีการนำแนวคิดของพุทธเศรษฐศาสตร์ และทุนสังคมเข้ามาปรับใช้เพื่อพัฒนาหลักการพื้นฐานของโครงการ OTOP ของสังคมไทย คือ

1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่การสะสมทุนสังคม (ความเข้มแข็งของชุมชน)

(Local Wisdom and Social Capital Accumulation)

ผลิตภัณฑ์ OTOP ซึ่งพัฒนาจากภูมิปัญญาของคนในชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบการประกอบการแบบวิสาหกิจชุมชนที่มีการสะสมทุนสังคมอย่างต่อเนื่อง ก็จะช่วยทำให้ชุมชนเกิดรายได้เสริมและเกิดความเข้มแข็งของชุมชนมากขึ้นในเวลาเดียวกัน

2) ความสุขจากการให้และความภาคภูมิใจในผลิตภัณฑ์วัฒนธรรม

(Happiness of Giving and Pride in Making a Cultural Product)

ผลิตภัณฑ์ OTOP ซึ่งผลิตขึ้นจากความพึงพอใจในการทำ (ฉันทะ) ตลอดจนความสุขที่ได้กระทำการผลิต ภัณฑ์ และความสุขอันเกิดจากการได้ทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม (ความสุขจากการให้) ของผู้ทำผลิตภัณฑ์ จนเกิดผลงานอันละเอียดอ่อนปราณีตบรรจง จนเป็นผลิตภัณฑ์วัฒนธรรมซึ่งดำรงคุณค่าให้แก่คนในสังคมได้ร่วมภาคภูมิใจในมรดกวัฒนธรรมไทย และความสามารถและความศรัทธาเริ่มสร้างสรรค์ของผู้ทำผลิตภัณฑ์ และร่วมกันสืบสานอนุรักษ์ให้กับชนรุ่นหลังต่อไป

3) การพัฒนาสมรรถนะของมนุษย์

(Human Capability Development)

ผลิตภัณฑ์ OTOP ซึ่งพัฒนาเติบโตขึ้นไปในอนาคตย่อมหมายถึงการส่งเสริมให้คนในชุมชน (ระดับรากหญ้า) ได้พัฒนาสมรรถนะของเขาเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นความสามารถที่จะทำให้เขาดำรงอยู่อย่างมีคุณค่าเพิ่มมากขึ้น และ ตระหนักรู้ถึงทางเลือกที่เขาทำได้อย่างแท้จริง และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี และเกื้อกูลต่อสังคมและธรรมชาติ

หากสามารถนำพุทธเศรษฐศาสตร์มาใช้ร่วมกับการพัฒนาทุนสังคมดังที่กล่าวแล้วให้เกิดขึ้นจริงได้ ก็จะทำให้ผู้บริหารประเทศไม่จำกัดการแถลงถึงความสำเร็จของโครงการ OTOP เฉพาะยอดขายผลิตภัณฑ์ซึ่งเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเท่านั้น แต่ยังสามารถบอกถึงตัวเลขจำนวนชุมชนที่มีความเข้มแข็งของชุมชนเพิ่มขึ้น และตัวเลขจำนวนบุคคลผู้ทำผลิตภัณฑ์ที่สมรรถนะของมนุษย์เพิ่มขึ้นไปในเวลาเดียวกัน และนั่นย่อมสะท้อนความสำเร็จอันเกิดจากการพัฒนาโครงการ OTOP ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมที่น่าคำสอนของพระพุทธองค์มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ สมกับที่ประเทศไทยมีพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และนำสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการโครงการ OTOP Product Champion. 2546. **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการ
อำนวยการ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (กอ. นตพ.) และ คำสั่งคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่ง
ตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ 2546.** กทม: โรงพิมพ์อสาธาธาธาธาเดน กรมการปกครอง.
- คณะกรรมการอำนวยการโครงการ OTOP Product Champion. 2546. **คู่มือการคัดสรรสุดยอด หนึ่งตำบล หนึ่ง
ผลิตภัณฑ์ ไทย OTOP Product Champion.** กทม: โรงพิมพ์อสาธาธาธาเดน กรมการปกครอง
- คณะกรรมการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย ปีพ.ศ. 2547 คณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล
หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ. 2547. **คู่มือหลักเกณฑ์การคัดสรรสุดยอด หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย
OTOP Product Champion ปี พ.ศ. 2547.** กทม: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.
- “-----”. 2547. **แนวทางการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย
(OTOP Product Champion) ปี พ.ศ. 2547.** กทม: หจก.บางกอกบลิ๊ก.
- “-----”. 2547. **คู่มือการลงทะเบียน ผู้ผลิต/ผู้ประกอบการสินค้า OTOP ปีพ.ศ.
2547.** กทม: กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.
- คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. 2547. จาก <http://www.nesdb.go.th> (สืบค้น ณ วันที่
25 ธันวาคม 2547).
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). 2538. **เศรษฐศาสตร์แนวพุทธ.** กทม: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง. พิมพ์ครั้งที่ 3.
- “-----” 2539. **ธรรมนูญชีวิต (A Constitution for Living).** กทม: บริษัทสหธรรมิกจำกัด. พิมพ์ครั้งที่ 3.
- “-----” 2542. **พุทธธรรม (ฉบับปรับปรุงและขยายความ).** กทม: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- “-----” 2543. **การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development).** กทม: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง.
พิมพ์ครั้งที่ 7.
- ประชาสัมพันธ์, กรม. 2547. **รายงานนายกทักษิณคุยกับประชาชน** จาก <http://www.prd.go.th>
- วรรณ ประยุกต์วงศ์ และคณะ. 2546. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการออกแบบและพัฒนาฐานข้อมูลการ
พัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อการบริหาร ภาคใต้ ส่วนที่ 2 ด้านวิถีชีวิตชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้านและ
ทักษะความชำนาญของคนในชุมชน.** สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา.
- คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. 2540. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8.**
- “-----”. 2544. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9.**
- “-----”. 2547. จาก <http://www.nesdb.go.th> (สืบค้น ณ วันที่
25 ธันวาคม 2547).
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. 2547. จาก <http://www.nso.go.th> (สืบค้น ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2547).
- อภิชัย พันธเสน. 2544. **พุทธเศรษฐศาสตร์: วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์
สาขาต่างๆ.** กทม: สำนักพิมพ์อมรินทร์.
- อภิชัย พันธเสน และ คณะ. 2545. **การวิเคราะห์วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practise) และการเปรียบเทียบ
เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาธุรกิจชุมชน (Bench Marking).** สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.
- Bhante H.P. 2001. **Eight Mindful Steps of Happiness: Walking the path of the Buddha.**

- Sommerville, Wisdom Publication.
- Coleman, J.S. 1988. Social capital in creation of human capital. **American Journal of Sociology**. 94(Supplement): S95-120.
- Dasgupta Partha and Ismail Serageldin. 1999. **Social Capital: A Multifacet Perspective**. Washington, D.C.: The World Bank.
- Grootaert, Christiaan and Thierry van Bastelaer (Editor). 2002. **The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment**. UK: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993) **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**. New Jersey, Princeton University Press.
- Schumacher E.F. 1993. **Small is beautiful: a study of economics as if people mattered**. London, Vintage.
- Sen Amartya. 1999. **Development As Freedom**. Oxford: Oxford University Press.
- Uphoff N. (1999) **Understanding social capital: learning from the analysis and experience of Participation**. In Parthata Dasgupta and Ismail Serageldin (eds.). Social capital: A multifaceted perspective. Washington D.C, The World Bank. p. 215-249.
- World Bank. 2004. Available at Web site <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/>, (Verified March 2004).

ความครอบคลุมของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตร และผลกระทบต่อการตัดสินใจมีบุตรในประเทศไทย*

ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา**

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

จากการคาดประมาณโครงสร้างประชากรของประเทศไทยในอนาคตพบว่า สังคมไทยกำลังจะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมชราภาพเหมือนกับหลายประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว สาเหตุหนึ่งเกิดจากการลดลงของอัตราเจริญพันธุ์รวมของไทยปัจจุบันคาดว่าลดลงเหลือ 1.7 ซึ่งต่ำกว่าระดับทดแทน ปรากฏการณ์ดังกล่าวคงจะส่งผลต่อการลดลงของประชากรเด็กอย่างเลี่ยงไม่พ้น และอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในระดับมหภาคได้เช่นกัน ดังนั้นมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรควรที่จะได้รับการพิจารณา งานวิจัยนี้จะฉายภาพไปที่มาตรการดังกล่าวในแง่มุมของความครอบคลุมและผลต่อการตัดสินใจมีบุตรของครอบครัวโดยใช้ข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ 1% ในการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ ในด้านความครอบคลุม เมื่อพิจารณาตัวอย่างทั้งหมด 81,656 ตัวอย่างทั่วประเทศพบว่า ครอบครัวที่มีโอกาสไม่ได้รับสวัสดิการสูงถึงร้อยละ 64.8 ครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการนั้นมีคิดเป็นร้อยละ 35.2 ในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการร้อยละ 18.1 ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งคู่คิดเป็นร้อยละ 17.1 ส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นสวัสดิการประเภทเดียวกันหรือร้อยละ 15.3

ในด้านของผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการได้รับสวัสดิการของครอบครัวต่อการตัดสินใจมีบุตรนั้น พบว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความน่าจะเป็นในการตัดสินใจมีบุตรที่สำคัญคือ จำนวนปีที่เข้ารับการศึกษาระดับปริญญา ศาสนา และข้อจำกัดเรื่องเวลาในการทำงาน (หรืออีกมุมหนึ่งคือเวลาในการเลี้ยงดูบุตร) ในกรณีหลังสุดนี้พบว่าครอบครัวไทยนั้นประสบปัญหาการแลกได้แลกเสียระหว่างการ ทำงานกับการมีบุตรในระดับหนึ่งไม่เจาะจงเฉพาะกรณีลูกจ้าง เมื่อทำการเปรียบเทียบระหว่างครอบครัวที่ทำงานทั้งสามและภรรยา ซึ่งอาจประสบปัญหาเรื่องเวลาในการเลี้ยงดูบุตรเหมือนกัน พบว่าการได้รับสวัสดิการของครอบครัวนั้นมีผลต่อการเพิ่มความน่าจะเป็นในการมีบุตรอย่างมีแบบแผน โดยเฉพาะครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการในฐานะข้าราชการซึ่งมีโอกาสได้รับการช่วยเหลือในระยะยาว ในส่วนของครอบครัวที่ภรรยาอยู่ในช่วงอายุ 15-29 ปีนั้น การได้รับสวัสดิการของครอบครัวนั้นมีผลต่อการเพิ่มความน่าจะเป็นในการมีบุตร

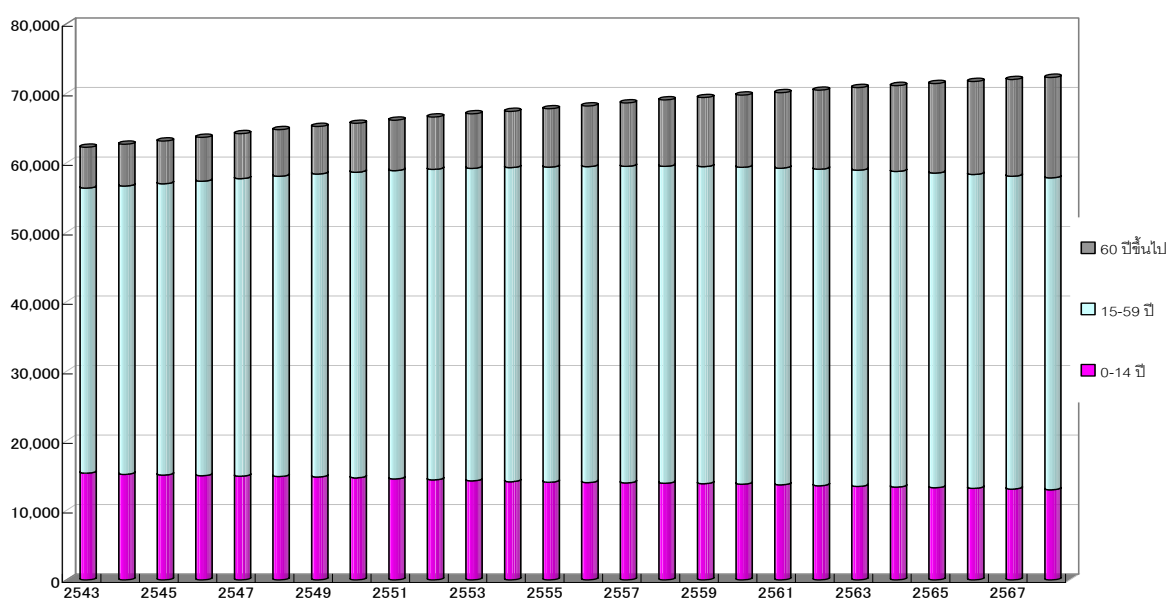
* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การวิเคราะห์มาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในประเทศไทยด้านความครอบคลุมและผลกระทบต่อการตัดสินใจมีบุตร” ซึ่งอยู่ในชุดโครงการ “ทักษะการทำงาน” โดยได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในการดำเนินโครงการและเขียนบทความนี้ ผู้วิจัยได้รับคำแนะนำที่มีประโยชน์ในการวิเคราะห์เชิงประจักษ์จากผศ.ดร.วิจิตร คุณาพงศ์กุล และผู้วิจัยยังได้รับการช่วยเหลือจากผู้ช่วยวิจัยซึ่งเป็นนิสิตปริญญาโท หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่ นายณัย ถวัลย์ธนากร (เก็บข้อมูลพื้นฐานและค้นหามาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในนานาประเทศ) นายเทอดศักดิ์ ชมไต่สุวรรณ (จัดเรียงและสร้างข้อมูล 1% การสำมะโนประชากรและเคหะ) และนางสาวภาวิณี วิโนทัย (จัดทำฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์) ทุกท่านที่กล่าวนามมานั้นควรได้รับความชอบจากบทความนี้ ความผิดพลาดทั้งหมดหากเกิดขึ้น ผู้วิจัยขออภัยไว้เพียงผู้เดียว

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (E-mail: Worawet.S@Chula.ac.th)

1. บทนำ

ผลจากการคาดประมาณประชากรของประเทศไทยในอนาคตอีกสองทศวรรษข้างหน้า ไม่ว่าจะเป็นของวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลร่วมกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ได้ชี้ให้เห็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยเหมือนกัน กล่าวคือโครงสร้างของประชากรกำลังเปลี่ยนผ่านสู่ Aging Society หรือสังคมชราภาพเหมือนกับหลายประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว จำนวนประชากรสูงอายุมีมากขึ้น จนกระทั่งในองค์ประกอบของประชากรมีสัดส่วนของวัยสูงอายุเพิ่มมากขึ้น (ดูแผนภาพ 1) หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจำนวนประชากรวัยแรงงานที่จะต้องดูแลประชากรวัยสูงอายุมีจำนวนลดลงเรื่อยๆโดยเปรียบเทียบ (ดูแผนภาพ 2) ในรายละเอียดของการคาดประมาณของเกื้อ วงศ์บุญสินและคณะ (2546) พบการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ประกอบของประชากรที่สำคัญดังนี้ ประชากรทั่วราชอาณาจักรมีสัดส่วนของประชากรวัยเด็กลดลงจากร้อยละ 24.65 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 17.95 ในปี 2568 ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยสูงอายุพบว่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.43 เป็นร้อยละ 19.99 ในช่วงเวลาเดียวกัน ส่วนประชากรวัยแรงงานต่อประชากรวัยพึ่งพิง (ประชากรวัยเด็กและประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป) จาก 1.93 คนในปี 2543 จะลดลงเหลือ 1.64 คนในปี 2568 สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรดังกล่าวนี้ นอกจากปัจจัยด้านการลดลงของอัตราการตายของประชากร อันเกิดจากสุขภาพอนามัยของประชากรไทยที่ดีขึ้นจนทำให้อายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเพิ่มจาก 59 ปีเป็นประมาณ 72 ปีในปี 2548 (ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ปัทมา ว่าพัฒนวศ์, 2548) แล้ว การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะเร่งให้สังคมไทยเข้าสู่สังคมชราภาพเร็วขึ้น

แผนภาพ 1: การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของประชากรไทย 2543-2568



แหล่งที่มา: ตาราง 25ใน เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ (2546)

เมื่อพิจารณาจาก Total Fertility Rate (TFR) หรืออัตราเจริญพันธุ์รวมจากข้อมูลจำนวนบุตรเกิดรอดเฉลี่ยของสตรีวัยเจริญพันธุ์ซึ่งรายงานไว้ใน “รายงานการสำรวจประชากรและเคหะ” ในช่วงเกือบ 40 ปีที่ผ่านมา (ตาราง 1) พบว่า จำนวนบุตรเกิดรอดเฉลี่ยของสตรีไทยนั้นลดลงอย่างต่อเนื่องมาตลอดไม่ว่าจะเป็นระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศ สำหรับอัตราเจริญพันธุ์รวมเฉลี่ยในระดับประเทศนั้นลดลงต่ำกว่าระดับทดแทนหรือ ประมาณ 2 คนในปี 2543 และจากการประมาณการโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดลพบว่า ในปี 2548 อัตราเจริญพันธุ์รวมของประเทศไทยอยู่ที่ 1.7 คน (อ้างอิง วรชัยทองไทย และอัจฉรา มาศมาลัย, 2548) ปัญหาการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์นั้นไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะของประเทศไทยเท่านั้น หากดูข้อมูลอัตราเจริญพันธุ์รวมล่าสุดในปี 2547 ของนานาชาติรวบรวมโดย Population Reference Bureau เช่น สหรัฐอเมริกา 2.0 แคนาดา 1.5 ฝรั่งเศส 1.9 เยอรมนี 1.3 สวีเดน 1.7 สหราชอาณาจักร 1.7 ญี่ปุ่น 1.3 เกาหลีใต้ 1.2 ไต้หวัน 1.2 หรือ สิงคโปร์ 1.3 หลายประเทศกำลังประสบสภาวะเดียวกันกับหรือแย่กว่าประเทศไทย

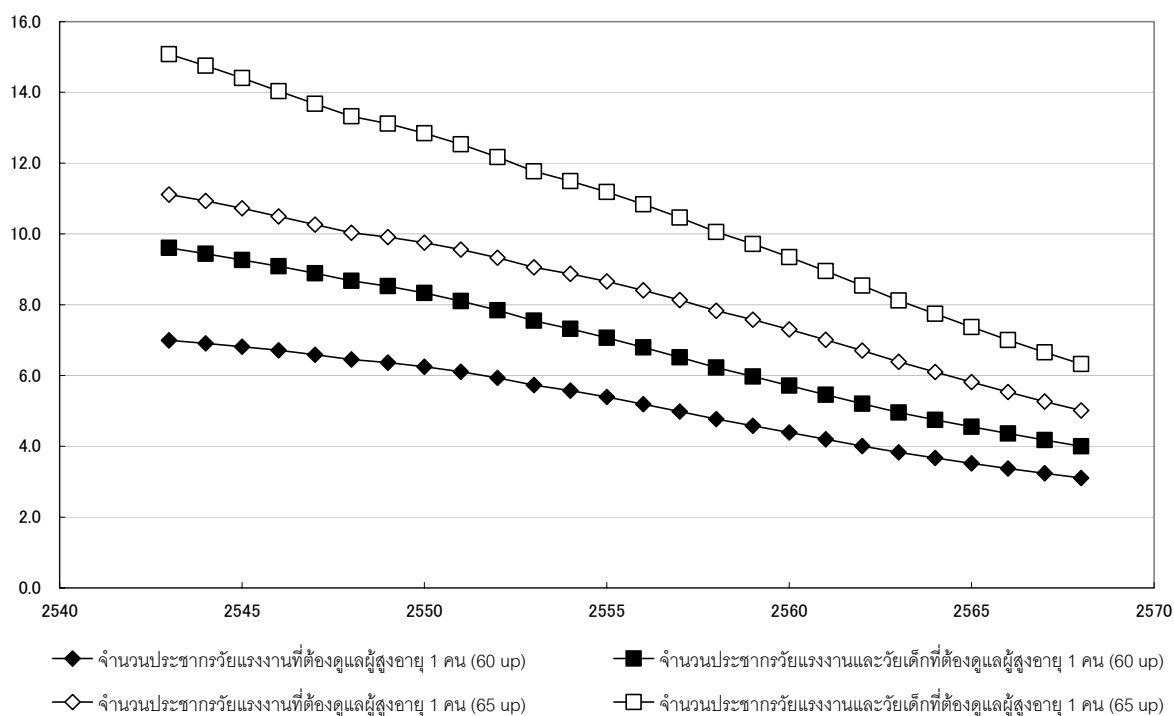
การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์นี้อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนของคนชรามากขึ้นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐอันเกิดจากการเพิ่มของประชากรสูงอายุไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเลี้ยงดูหรือค่ารักษาพยาบาล ปัญหาการคลังของระบบบำนาญที่อิงโครงสร้างประชากรหรือระบบ Pay As You Go หรือการลดลงของประชากรเด็กหรือประชากรวัยทำงานจนทำให้ส่งผลต่อผลิตภาพของประเทศ รัฐบาลของประเทศต่างๆมิได้นิ่งนอนใจต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หลายประเทศมีการออกมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรสำหรับครอบครัวออกมาอย่างต่อเนื่อง อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น หลังจากปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “1.57 ช็อค” หรือการประกาศตัวเลขของระดับภาวะเจริญพันธุ์รวมของญี่ปุ่นโดยฝ่ายสถิติ กระทรวงสวัสดิการ (Kousei-shou) เมื่อปี 1990 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเงินสวัสดิการเด็กเพื่อปรับเปลี่ยนและขยายเวลาให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีเด็ก (จากเดิม 0-3 ปี เป็น 0 ปี - อายุก่อนการศึกษาภาคบังคับ) นอกจากนี้ยังได้กำหนดแผนเองเจิ้ลในปี 1994 และแผนเองเจิ้ลใหม่ในปี 1999 เพื่อที่จะสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรของครอบครัวทั้งในด้านสถานเลี้ยงดูแลเด็กนอกบ้าน และสนับสนุนครอบครัวด้านเวลา โดยมีการออกกฎหมายที่เป็นรูปธรรมเพื่อรองรับแผนดังกล่าวก็คือ การออกกฎหมายลาหยุดงานเพื่อการเลี้ยงดูบุตรและสมาชิกครอบครัว หรือ Child and Family Leave Act ในปี 1995 ถัดมาในปี 2004 ก็ได้มีการออกกฎหมายแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมภาวะเจริญพันธุ์ต่ำ (Shoushika Shakai Taisaku Kihon Hou) เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหานี้เป็นรูปธรรมและกำหนดภาคีผู้เกี่ยวข้องที่จะเข้ามาร่วมแก้ไข แต่มาตรการดังกล่าวก็หาได้มีผลในทันที ดังจะเห็นได้จากอัตราการเจริญพันธุ์รวม 1.42 ในปี 1995 ยังคงลดลงเรื่อยๆเป็น 1.36 และ 1.29 ในปี 2000 และ 2003 ตามลำดับ¹ นอกเหนือจากปัญหาประสิทธิผลของมาตรการของภาครัฐแล้ว ปัญหาในการดำเนินมาตรการสาธารณะเพื่อชะลอการลดลงของประชากรเด็กของประเทศต่างๆก็ยังคงมีอยู่ เนื่องจากความยากลำบากในการกำหนดทำที่และระดับของการแทรกแซงต่อการตัดสินใจมีบุตรของครอบครัวว่าจะเคารพสิทธิส่วนบุคคลตามหลักการปัจเจกชนนิยม หรือควรให้น้ำหนักกับผลกระทบภายนอกของการมีเด็กน้อยต่อ

สังคัมส่วนรวม

ในประเทศไทย มีมาตรการสำหรับครอบครัวในด้านการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรโดยภาครัฐมานานแล้ว และยังมีให้การสนับสนุนหลากหลายรูปแบบทั้งในการช่วยเหลือในรูปตัวเงิน สิ่งของหรือบริการสาธารณะ (การรักษาพยาบาล การศึกษา) บทความนี้มีจุดประสงค์สำคัญคือ ประการที่หนึ่งคือการฉายภาพให้เห็นภาพรวมของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรโดยภาครัฐ โดยเฉพาะในการช่วยเหลือในรูปตัวเงิน ประการที่สองคือการวิเคราะห์ถึงความครอบคลุมของการได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในรูปตัวเงินจากภาครัฐ โดยดูว่ามีครอบครัวที่อยู่ในข่ายที่มีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐมีมากน้อยเพียงใดและ ประการที่สามคือการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในประเด็นที่ว่า การที่ครอบครัวมีโอกาสได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรโดยภาครัฐนั้นจะส่งผลต่อการตัดสินใจมีบุตรหรือไม่ อย่างไร

บทความนี้มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ ตอนที่ 2 จะสรุปภาพรวมมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในประเทศไทย ตอนที่ 3 จะวิเคราะห์ถึงความครอบคลุมของการได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในรูปตัวเงินจากภาครัฐ ตอนที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรที่มีต่อการตัดสินใจมีบุตรเพิ่ม ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ รวมไปถึงรายงานเสนอผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในแง่มุมต่างๆ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตอนสุดท้ายเป็นบทสรุป

แผนภาพ 2: สัดส่วนของประชากรวัยทำงานและวัยเด็กเทียบกับประชากรสูงอายุ



แหล่งที่มา: คำนวณจากตาราง 25 ใน เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ (2546)

ตาราง 1: การเปลี่ยนแปลงของภาวะเจริญพันธุ์จากจำนวนบุตรเกิดรอดเฉลี่ย (หน่วย: คน)

ภูมิภาค	2513	2523	2533	2543
ทั่วประเทศ	4.69	3.84	2.36	1.88
กรุงเทพมหานคร	n.a.	3.04	1.84	1.51
ภาคกลาง	4.51	3.72	2.15	1.66
ภาคเหนือ	4.67	3.65	2.11	1.78
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4.99	3.69	2.68	2.06
ภาคใต้	4.31	3.90	2.66	2.17

หมายเหตุ: แหล่งข้อมูลคือสำมะโนประชากรและเคหะปีต่างๆ

ที่มา: ตาราง 1.1 ในเวอร์คัม สุวรรณระดา (2547)

2. มาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในประเทศไทย

ตอนที่ 2 จะฉายภาพให้เห็นภาพรวมของการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรโดยภาครัฐประเภทต่างๆ โดยเฉพาะในการช่วยเหลือในรูปตัวเงิน โดยทั่วไป เราอาจจัดแบ่งสวัสดิการตามช่องทางที่บุคคลนั้นได้รับออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ได้แก่ มาตรการทางการคลัง มาตรการหลักประกันทางสังคม และสวัสดิการอาชีพ (Occupational Welfare) หรือประโยชน์เกื้อกูลจากนายจ้าง หากพิจารณารูปแบบของการให้ความช่วยเหลือจะเป็นการช่วยเหลือด้านตัวเงิน การให้สิ่งของหรือบริการสาธารณะ และการช่วยเหลือด้านเวลา แก่ครอบครัวเพื่อการเลี้ยงดูบุตร ครอบครัวที่มีบุตรแต่ละครอบครัวจะได้รับหรือไม่ได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรผ่านช่องทางใดและรูปแบบใดนั้น จะขึ้นอยู่กับสถานภาพการทำงาน อาชีพ ลักษณะพิเศษบางประการของครอบครัว หรือระดับรายได้ของสามี-ภรรยาที่เป็นพ่อแม่ของบุตร รายละเอียดของสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในประเทศไทยมีดังนี้

2.1 มาตรการด้านการคลัง

ในส่วนของมาตรการการคลัง รัฐบาลไทยได้จัดให้มีการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้เสียภาษีที่มีภาระในการเลี้ยงดูบุตร ตามประมวลรัษฎากรมาตรา 47 (1) (ค) (1), (2) ได้มีการกำหนดให้มี “ค่าลดหย่อนสำหรับบุตร” ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2515 ระดับของการลดหย่อนสำหรับบุตรอยู่ที่เพียง 1,000 บาท หลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าลดหย่อนหลายครั้งตามสภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ปัจจุบันค่าลดหย่อนสำหรับบุตร (หรือบุตรบุญธรรมของผู้มีเงินได้ รวมถึงบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีหรือภรรยาของผู้มีเงินได้ด้วย) มีเกณฑ์ดังนี้ บุตรที่เกิดก่อนหรือในพ.ศ.2522 คนละ 15,000 บาท และบุตรที่เกิดหลังพ.ศ.2522 คนละ 15,000 บาทแต่รวมกันไม่เกิน 3 คน นอกจากนั้นยังมี “ค่าลดหย่อนสำหรับบุตรที่อยู่ในสถานศึกษา” (ตามประมวลรัษฎากรมาตรา 47 (1) (จ)) ขึ้นมาอีกโดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม

2534 เป็นต้นมา มีเกณฑ์ดังนี้ สำหรับบุตรผู้มีเงินได้ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าลดหย่อนสำหรับบุตร และยังคงศึกษาอยู่ในสถานศึกษาซึ่งหมายถึง สถานศึกษาของทางราชการ สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันการศึกษา เอกชนหรือกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ ให้หักลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้อีกคนละ 2,000 บาท ทั้งนี้ทั้งนั้นตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (2) ในกรณีที่สามีและภรรยาเป็นผู้มีเงินได้ทั้งคู่สามารถหักค่าลดหย่อนทั้งสองได้เพียงครั้งหนึ่ง

2.2 มาตรการด้านโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม

นอกเหนือไปจากมาตรการการคลังแล้ว ครอบครัวยุคใหม่ที่มีบุตรยังสามารถรับผลประโยชน์จากโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมอีกด้วย แต่การช่วยเหลือในส่วนนี้ยังไม่ครอบคลุมทุกครอบครัวอย่างทั่วถึง การช่วยเหลือครอบครัวตามมาตรการโครงข่ายคุ้มครองทางสังคมประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

2.2.1 มาตรการการประกันสังคม

การช่วยเหลือครอบครัวที่มีบุตรภายใต้มาตรการประกันสังคมนั้น จะเป็นการช่วยเหลือเฉพาะต่อผู้ประกันตนและครอบครัวเท่านั้น มาตรการการประกันสังคมที่มีส่วนช่วยเหลือครอบครัวที่มีบุตร ในปัจจุบันมีกลุ่มเป้าหมายเพียง 2 กลุ่มได้แก่กลุ่มลูกจ้างในกองทุนประกันสังคม และกลุ่มครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชนผู้เป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน

กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมจัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2537 และ 2542) มีกลุ่มเป้าหมายคือลูกจ้างเอกชนอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลูกจ้างดังกล่าวได้รับการคุ้มครองด้านการเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ชราภาพ สงเคราะห์บุตร และการว่างงาน ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราดังนี้ กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร และตาย สมทบฝ่ายละร้อยละ 1.0 ของค่าจ้างⁱⁱⁱ (ตั้งแต่ 1 มกราคม 2547 เพิ่มเป็นร้อยละ 1.5) กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร ผู้ประกันตนและนายจ้างสมทบร้อยละ 3.0 ส่วนรัฐบาลสมทบร้อยละ 1.0 และตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ได้บัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าจ้างไว้ว่า อัตราค่าจ้างสูงสุดที่แต่ละฝ่ายจะต้องจ่ายเงินสมทบคือ 15,000 บาทต่อเดือน และลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,650 บาทต่อเดือนไม่มีสิทธิเป็นผู้ประกันตน สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการมีบุตรคือ ประโยชน์ทดแทนคลอดบุตร และประโยชน์ทดแทนเงินสงเคราะห์บุตร ดังรายละเอียดในตาราง 2

กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน^{iv}

กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนจัดตั้งขึ้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2518 มีกลุ่มเป้าหมายคือครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน และครอบครัวของครู โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมครูโรงเรียนเอกชนให้มี

ความมั่นคงในอาชีพ มีเงินยังชีพเมื่อออกจากงาน ได้รับสวัสดิการต่างๆ ค่าชดเชย และค่าทดแทน เงินสมทบเข้ากองทุนประกอบด้วยเงินสมทบส่วนของครู (3%ของเงินเดือน) ส่วนของผู้รับใบอนุญาต (เท่ากับครู) และส่วนของรัฐ (6%ของเงินเดือน) เมื่อพ้นสภาพความเป็นครูก็จะได้รับเงินทุนเลี้ยงชีพ แต่ว่าในขณะที่ครูเอกชนดำรงอาชีพครูอยู่ก็มีสิทธิได้รับสวัสดิการต่างๆตั้งแต่ค่ารักษาพยาบาล เงินทดแทน ค่าการศึกษาบุตร ไปจนถึงค่าช่วยเหลือบุตร (ดูรายละเอียดในตาราง 3)

2.2.2 มาตรการการประชาสงเคราะห์

การช่วยเหลือครอบครัวภายใต้มาตรการการประชาสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือด้านสวัสดิการด้านต่างๆแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่ด้อยโอกาส หรือบุคคลผู้ประสบเหตุการณ์ไม่คาดฝันจนทำให้ขาดความสามารถที่จะได้มาซึ่งรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตามปกติ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีรายได้หรือสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตพื้นฐาน ปัจจุบันภารกิจการประชาสงเคราะห์โดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และการสงเคราะห์ทหารผ่านศึกและครอบครัวโดยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์ ในสังกัดกระทรวงกลาโหม

การช่วยเหลือของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

การประชาสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมภารกิจของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และภารกิจงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทยเข้าด้วยกัน มีจุดประสงค์เพื่อให้การสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาสอันประกอบด้วย เด็กและเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ ราษฎรชาติที่ทำการ ชาวเขา และครอบครัวยากจน^v ในส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการสงเคราะห์สนับสนุนการเลี้ยงดูเด็กโดยตรานั้นมีรายละเอียดดังตาราง 4

การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกและครอบครัวโดยองค์การทหารผ่านศึก^{vi}

องค์การทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศลและนิติบุคคล ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2491 (ปรับปรุงพ.ศ. 2510) เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก (บิดา มารดา สามี ภรรยา และบุตรของทหารผ่านศึก) และทหารนอกประจำการ รูปแบบของการสงเคราะห์มี 6 ด้านได้แก่ ด้านสวัสดิการ ด้านอาชีพ ด้านนิคมเกษตรกรรม ด้านกองทุนสงเคราะห์ ด้านการรักษาพยาบาล และด้านการส่งเสริมสิทธิและเกียรติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องสวัสดิการที่สนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรนั้น ระดับการรับการสงเคราะห์ขึ้นอยู่กับหลายเงื่อนไขเช่น ชั้นของบัตรประจำตัวทหารผ่านศึก (ดูภาคผนวก 4) หรือเป็นทหารผ่านศึกนอกประจำการหรือทหารที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น ด้านการสงเคราะห์ทั่วไป กรณีที่ทหารผ่านศึกได้รับบัตรชั้นที่ 1 (พิการ) บิดามารดา คู่สมรสหรือบุตรจะได้รับ เงินช่วยเหลือรายเดือนๆละ 1,500 บาท ด้านการสงเคราะห์

การศึกษาของบุตรทหารผ่านศึกมีเกณฑ์ดังตาราง 5 นอกจากนั้นบุตรของทหารที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอายุต่ำกว่า 20 ปีอยู่ในสถานศึกษาและระดับการศึกษาไม่สูงกว่ามัธยมปลายหรือเทียบเท่า ก็จะได้รับ การสงเคราะห์ค่าบำรุงการศึกษาหรือค่าธรรมเนียมการเรียนเช่นกัน

ด้านการสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาล หากเข้ารับการรักษาน.โรงพยาบาลทหารผ่านศึกกล่าวคือ กรณีของผู้ป่วยนอก มีเกณฑ์การสงเคราะห์ดังนี้ ทหารผ่านศึกนอกประจำการบัตรชั้นที่ 1, 2, 3, 4 และ ครอบครัวได้รับครอบครัวละไม่เกิน 2,000 บาทต่อปี ส่วนครอบครัวทหารผ่านศึกบัตรชั้นที่ 1 คนละ 2,000 บาทต่อปี ขณะเดียวกันกรณีของผู้ป่วยในห้องสามัญ ทหารผ่านศึกนอกประจำการทุกชั้นบัตรและครอบครัว รวมไปถึงทหารที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ได้รับการรักษาโดยไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาล กรณีที่ทหารผ่านศึก นอกประจำการทุกชั้นบัตรและครอบครัวไปรับการรักษาพยาบาลนอกโรงพยาบาลทหารผ่านศึกสามารถรับ การสงเคราะห์เช่นกันเหมือนเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ทหารหญิงหรือภรรยาของทหารที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ยังมี โอกาสได้รับค่าคลอดบุตรคราวละ 700 บาท

2.3 การช่วยเหลือครอบครัวข้าราชการและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากครอบครัวที่มีบุตรประเภทต่างๆที่รัฐบาลไทยได้ยื่นมือเข้าช่วยเหลือแล้ว บุคคลอีกกลุ่ม หนึ่งที่รัฐบาลได้ให้การช่วยเหลือในด้านการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรก็คือข้าราชการ การช่วยเหลือดังกล่าว อยู่ในรูปของประโยชน์เกื้อกูล ในส่วนที่เกี่ยวกับครอบครัวที่มีบุตรนั้น การช่วยเหลือมีรูปแบบต่างๆดังนี้ สิทธิ การลาคลอดบุตร 90 วันต่อครรภ์ เงินสวัสดิการสงเคราะห์บุตร เงินสวัสดิการช่วยการศึกษาบุตร (ซึ่งยกเลิก ไปแล้วแต่ผู้ได้สิทธิเดิมยังคงได้รับอยู่) เงินสวัสดิการรักษาพยาบาล สวัสดิการที่จัดให้มีภายในหน่วยงาน ข้าราชการที่อาจมีประโยชน์ต่อบุตร เป็นต้น ในส่วนของเงินสวัสดิการสงเคราะห์บุตรนั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้ว จะ มีก็แต่บุตรข้าราชการที่เกิดก่อน 1 เมษายน พ.ศ.2535 ที่มีสิทธิรับเงินช่วยเหลือ (บุตรคนที่ 1 ถึงคนที่ 3) เป็น รายเดือนๆละ 50 บาทต่อคนจนครบ 18 ปีบริบูรณ์ กรณีของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจนั้นมีโอกาสได้รับการ ช่วยเหลือที่เกี่ยวเนื่องกับการมีบุตรเช่นกัน โดยมีระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐาน ของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ฉบับต่างๆรองรับอยู่ ระเบียบดังกล่าวนี้ได้ระบุ มาตรฐานของสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับพนักงานหญิง ซึ่งกำหนดสิทธิการลาคลอดเพิ่มขึ้นจากวันลาป่วยโดย ไม่ได้รับเงินเดือนค่าจ้างหรือได้รับค่าจ้างเท่าเวลาที่ลาแต่ไม่เกินสี่สิบห้าวัน และหากไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากการคลอดบุตรก็สามารถลาได้โดยไม่ได้รับค่าจ้างอีกสามสิบวัน สิทธินั้นจะครอบคลุมถึงการขอ เปลี่ยนหน้าที่ชั่วคราวก่อนหรือหลังคลอด นอกจากนั้นยังมีการกำหนดมาตรฐานของสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับ สวัสดิการ ซึ่งรวมสวัสดิการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานเช่น ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าช่วยเหลือการศึกษาของ บุตรพนักงาน ไว้อีกด้วย

ตาราง 2: สิทธิประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับการมีบุตรที่ได้จากการเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม

สวัสดิการ	รายละเอียด
ประโยชน์ทดแทนคลอดบุตร	- รวมค่าตรวจและรับฝากครรภ์ ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ ค่าทำคลอด ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาล ค่าบริบาลและรักษาพยาบาลทารกแรกเกิด ค่ารักษาพยาบาลรับส่งผู้ป่วย ผู้ประกันตนมีสิทธิรับค่าคลอดเหมาจ่าย 4,000 บาท - ผู้ประกันตนหญิงหากหยุดงานเพื่อคลอดบุตร มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกิน 2 ครั้งๆละร้อยละ 50ของค่าจ้างเฉลี่ย (ที่นำส่งเงินสมทบ 3 เดือนก่อนคลอด) เป็นเวลา 90 วัน
ประโยชน์ทดแทนเงินสงเคราะห์บุตร	- ค่าช่วยเหลือบุตรอายุไม่ถึง 6 ปีบริบูรณ์ (คนที่ 1 ถึงคนที่ 3) เดือนละ 200 บาทต่อคน (คราวละ 2 คน) เพื่อค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร และค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น

ที่มา: ตาราง 4.2 ในวรรคสาม สุวรรณระดา (2547)

ตาราง 3: สวัสดิการเกี่ยวกับการมีบุตรจากการเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน

สวัสดิการ	รายละเอียด
เงินสวัสดิการช่วยเหลือบุตร	ค่าช่วยเหลือบุตรอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ (คนที่ 1 ถึงคนที่ 3) เดือนละ 50 บาทต่อคน (ครูที่บรรจุหลังหรือบุตรเกิดหลังวันที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการครูโรงเรียนเอกชน 2544 ใช้บังคับ ไม่ได้รับสิทธิ)
สวัสดิการค่าการศึกษาบุตร	ค่าช่วยเหลือบุตรที่อยู่ในสถานศึกษา (คนที่ 1 ถึงคนที่ 3) อายุ 3 – 25 ปี สถานศึกษาราชการ - ระดับไม่สูงกว่าอนุปริญญาหรือเทียบเท่า เบิกได้เต็มจำนวน สถานศึกษาเอกชน - หลักสูตรไม่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ได้รับเต็มตามจ่ายจริง หลักสูตรสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายแต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาหรือเทียบเท่า ได้รับครึ่งหนึ่งจ่ายจริง
สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล (ยามคลอดบุตรและบุตรป่วย)	สวัสดิการนี้รวมค่ารักษาพยาบาลของตนเมื่อป่วยและคลอดบุตร อีกทั้งค่ารักษาพยาบาลของบิดามารดา บุตร (3 คนอายุไม่เกิน 20 ปี) เมื่อเจ็บป่วย เบิกได้ไม่เกิน 20,000 บาทต่อปี

ที่มา: ตาราง 4.3 ในวรรคสาม สุวรรณระดา (2547)

ตาราง 4: มาตรการช่วยเหลือสนับสนุนครอบครัวเกี่ยวข้องกับการเลี้ยงดูเด็กภายในครอบครัว

กลุ่มเป้าหมาย	วิธีการช่วยเหลือ
เด็กและเยาวชนแรกเกิด – 18 ปีในครอบครัวยากจน ถูกทอดทิ้ง เหยื่อ ขาดทุน กำพร้า ถูกใช้แรงงาน หรือถูกกระทำทารุณ ฯลฯ	- เงิน 1,000 บาทต่อเด็ก 1 คนในครอบครัว (ไม่เกิน 3,000 บาทกรณีมีเด็ก 3 คนขึ้นไป) - การช่วยเหลือสิ่งของ (เช่น เครื่องอุปโภคบริโภค แป้งนมเลี้ยงเด็ก อุปกรณ์การศึกษา)
เด็กพิการตั้งแต่แรกเกิด-18ปีในครอบครัวเดือดร้อน	- เงินช่วยเหลือเป็นค่าครองชีพครั้งละไม่เกิน 1,000 บาท - อุปกรณ์เครื่องช่วยความพิการ
ครอบครัวรายได้น้อยที่หัวหน้าครอบครัวไม่อยู่ (ถึงแก่กรรม ต้องโทษจำคุก พิกัด เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือดูแลครอบครัวไม่ได้เนื่องจากเหตุผลสุดวิสัยอื่น)	- เงินช่วยเหลือครอบครัวละไม่เกิน 2,000 บาทไม่เกิน 3 ครั้ง - ช่วยเหลือเป็นสิ่งของ หรือคำแนะนำ

ที่มา: ตาราง 4.4 ในวรรคสาม สุวรรณระดา (2547)

ตาราง 5: มาตรการช่วยเหลือทหารผ่านศึกในส่วนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือการศึกษาบุตร

บุตรของ	ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม	ค่าอุปกรณ์ เครื่องแบบ อาหาร
ทหารผ่านศึกนอกประจำการ ชั้นที่ ๑	สงเคราะห์เท่าจ่ายจริง	เหมาะสม โดยมีระดับชั้นเป็นเกณฑ์
ครอบครัวทหารผ่านศึกนอกประจำการ ชั้นที่ ๑		
ทหารผ่านศึกนอกประจำการ ชั้นที่ ๒	8,000 บาท แบ่งจ่ายเป็นรายปี ปีละไม่เกิน 2,000 บาท	
ทหารผ่านศึกนอกประจำการ ชั้นที่ ๓		
ทหารผ่านศึกนอกประจำการ ชั้นที่ ๔		

ที่มา: ตาราง 4.5 ในวาระศรั้ง สุวรรณระดา (2547)

ตาราง 6: สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการที่เกี่ยวกับการมีและการเลี้ยงดูบุตร

สิทธิประโยชน์หรือประโยชน์เกื้อกูล	รายละเอียด
สิทธิการลาคลอดบุตร	สตรีสามารถลาคลอดบุตรโดยได้รับเงินเดือนได้ 90 วันต่อครรภ์
เงินสวัสดิการช่วยเหลือบุตร	ยกเลิกแล้วโดยการตราพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ.2535 แต่เฉพาะบุตรข้าราชการประจำหรือลูกจ้างประจำเกิดก่อน 1 เมษายน พ.ศ.2535 มีสิทธิรับเงินช่วยเหลือ (บุตรคนที่ 1 ถึงคนที่ 3 เป็นรายเดือนๆละ 50 บาทต่อคนจนครบ 18 ปีบริบูรณ์)
เงินสวัสดิการการศึกษาของบุตร	เงินบำรุงการศึกษาสำหรับบุตรคนที่ 1 ถึงคนที่ 3 ที่อยู่ในสถานศึกษาอายุไม่เกิน 25 ปี โดยมีเกณฑ์จ่ายเงิน (ไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด) ดังนี้ สถานศึกษาทางราชการ - หลักสูตรไม่สูงกว่าอนุปริญญาหรือเทียบเท่า ได้รับเต็มตามจ่ายจริง สถานศึกษาเอกชน - หลักสูตรไม่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย ได้รับเต็มตามจ่ายจริง หลักสูตรสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายแต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาหรือเทียบเท่า ได้รับครึ่งหนึ่งจ่ายจริง
เงินสวัสดิการรักษาพยาบาล	สวัสดิการพยาบาลจะครอบคลุม บิดามารดา คู่สมรส บุตร (3 คนยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชาวต่างประเทศ ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษ เพราะทุพพลภาพ
สวัสดิการจัดขึ้นภายในเฉพาะส่วนราชการ	เป็นสวัสดิการที่จัดเสริมขึ้นให้กับข้าราชการนอกเหนือจากที่ทางราชการจัดให้ ซึ่งผลประโยชน์บางประเภทอาจมีต่อการมีบุตร

หมายเหตุ: * ข้าราชการการเมือง ข้าราชการตำรวจชั้นพลตำรวจรองหรือพลตำรวจตรีก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการประจำ และลูกจ้างชาวต่างประเทศที่มีหนังสือสัญญาจ้างไม่ได้รับสิทธินี้ ที่มา: ตาราง 5.2 ในวาระศรั้ง สุวรรณระดา (2547)

3. ความครอบคลุมของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตร

ในตอนที 3 นี้จะอาศัยสารสนเทศต่างๆในตอนทีแล้วเพื่อประมาณการว่า ความครอบคลุมของโอกาสในการได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรโดยภาครัฐมีมากน้อยเพียงใด โดยเน้นในด้านการให้การช่วยเหลือในรูปตัวเงิน

การวิเคราะห์ความครอบคลุมของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรจากภาครัฐ โดยพิจารณารายครอบครัวนั้น ในทางปฏิบัติจริงนั้นจำเป็นต้องทราบสถานการณ์การได้รับสวัสดิการของแต่ละครอบครัวเนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงใช้สถานภาพการทำงานและอาชีพของสามี-ภรรยาเพื่อແจกแ่งว่าแต่ละคนจัดอยู่ในกลุ่มทีได้รับหรือไม่ได้รับสวัสดิการ เนื่องจากสถานภาพการทำงานและอาชีพของสามี-ภรรยามีความสัมพันธ์สูงกับโอกาสการได้รับสวัสดิการดังอภิปรายในตอนทีแล้ว การจัดประเภทข้อมูลสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แบ่งสถานภาพการทำงานของผู้ทำงานออกเป็น นายจ้าง การประกอบธุรกิจส่วนตัว การช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง การรวมกลุ่ม ลูกจ้างเอกชน และลูกจ้างรัฐบาล (ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างอื่นๆ) การวิเคราะห์ครั้งนี้ได้เพิ่มกลุ่มไม่ทำงานเข้าไปด้วย นอกจากนั้นได้แยกข้อมูลลูกจ้างเอกชนออกเป็นลูกจ้างเอกชนทีประกอบและไม่ได้ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม เนื่องจากกลุ่มหลังอาจไม่ได้เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมตามนิยามของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม จากการจัดประเภทและคัดแยกข้อมูลดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่าผู้ทีเป็นนายจ้าง การประกอบธุรกิจส่วนตัว การช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง การรวมกลุ่ม ลูกจ้างเอกชนทีประกอบกิจการ ลูกจ้างรัฐบาลอื่นๆ และผู้ไม่ทำงานจัดเป็นกลุ่มไม่อยู่ในข่ายได้รับสวัสดิการ ในขณะที่ลูกจ้างเอกชน ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจจัดอยู่ในกลุ่มอยู่ในข่ายได้รับสวัสดิการ

หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้ทำ Cross Tabulation ระหว่างสถานภาพการทำงานของสามีและภรรยาเพื่อทราบถึงลักษณะของโอกาสการได้รับสวัสดิการในระดับครอบครัว เราสามารถจัดกลุ่มของครอบครัวออกได้ออย่างน้อย 3 กลุ่มใหญ่ดังตาราง 7 คือ กลุ่มแรกได้แก่กลุ่มทีไม่มีโอกาสได้รับสวัสดิการ (x) กลุ่มทีสองได้แก่กลุ่มทีสามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งมีโอกาสได้รับสวัสดิการ (Δ) ซึ่งอาจแบ่งย่อยได้เป็น กลุ่มทีสามีมีโอกาสได้รับสวัสดิการและกลุ่มทีภรรยามีโอกาสได้รับสวัสดิการ กลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มทีสามีและภรรยามีโอกาสได้รับสวัสดิการ ซึ่งอาจแบ่งย่อยได้เป็น กลุ่มทีสถานภาพการทำงานต่างกัน (○) และกลุ่มทีสถานภาพการทำงานเหมือนกัน (◎)

3.1 แหล่งข้อมูลและการสร้างข้อมูลครอบครัว

แหล่งข้อมูลทีใช้เพื่อหาระดับความครอบคลุมได้แก่ ข้อมูล 1% ของการสำมะโนประชากรและเคหะพ.ศ. 2543 (จากนี้ไปเรียกว่า ข้อมูล 1%) ในความเป็นจริงเราไม่ได้ใช้ข้อมูลทั้งหมดในการวิเคราะห์จากข้อมูลทั้งหมดเราคัดกรองเฉพาะคู่สมรสออกมาจากข้อมูลครัวเรือนทั้งหมด ในการเลือกตัวอย่างนั้นเราอาศัยข้อถาม ความเกี่ยวพันกับหัวหน้าครัวเรือน เพศ และสถานภาพสมรสเพื่อกำหนดลงไปว่าเป็นคู่

สมรส และใครเป็นสามีหรือภรรยาของใคร ดังตัวอย่างครัวเรือนที่แสดงในแผนภาพ 3 ในความเป็นจริงเราสามารถเลือกได้เฉพาะคู่สมรสที่ใครคนใดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวเท่านั้น เนื่องจากหากในครัวเรือนใดที่มีคู่สมรสอื่นอยู่ด้วย ภายใต้ข้อถามของการสำมะโนประชากรและเคหะนั้น เราไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างถ่องแท้ได้ว่า ใครแต่งงานกับใคร ดังนั้นในการวิเคราะห์นั้นจึงมีเฉพาะคู่สมรสที่ใครคนหนึ่งเป็นหัวหน้าครัวเรือนเท่านั้น ผลจากการคัดกรองข้อมูลดังวิธีข้างต้นทำให้ได้ข้อมูลครอบครัวที่มี-ภรรยาอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน (ใครคนหนึ่งเป็นหัวหน้าครัวเรือน) และพิจารณาครอบครัวที่ภรรยาอยู่ในวัยเจริญพันธุ์หรือมีอายุในช่วง 15-49 ปีซึ่งจะมีจำนวนครอบครัวตัวอย่างทั้งหมด 81,656 ครัวเรือน จากนั้นก็จะทำการเทียบดูว่าแต่ละครอบครัวจัดอยู่ในกลุ่มใดของเมตริกซ์ในตาราง 7 แล้วทำการรวบรวมหาการกระจายตัวของตัวอย่าง

3.2 ผลการประมาณการความครอบคลุม

ตาราง 8 แสดงผลการประมาณการความครอบคลุมของโอกาสการได้รับสวัสดิการของครอบครัวในมิติต่างๆ ซึ่งผลการประมาณเป็นดังนี้

ตัวอย่างครอบครัวทั่วประเทศ

เมื่อพิจารณาตัวอย่างทั้งหมด 81,656 ตัวอย่างทั่วประเทศพบว่า ครอบครัวที่มีโอกาสไม่ได้รับสวัสดิการสูงถึง 52,907 ครอบครัวหรือประมาณร้อยละ 64.8 ครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการนั้นมีจำนวน 28,749 ครอบครัวหรือคิดเป็นร้อยละ 35.2 ในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการร้อยละ 18.1 ซึ่งส่วนใหญ่สามีจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับ ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งคู่นั้นคิดเป็นร้อยละ 17.1 ส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นสวัสดิการประเภทเดียวกันหรือร้อยละ 15.3 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครอบครัวที่ทั้งสามีและภรรยาเป็นลูกจ้างเอกชน ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งสามีและภรรยาจากต่างแหล่งกันนั้นมีเพียงร้อยละ 1.7

ตัวอย่างครอบครัวในเขตเมือง-ชนบท

เมื่อพิจารณาเฉพาะในเขตเมือง 24,151 ตัวอย่างพบว่า จำนวนครอบครัวที่มีผู้ได้รับสวัสดิการนั้นมีสัดส่วนสูงกว่า ครอบครัวที่มีโอกาสไม่ได้รับสวัสดิการ 9,982 ครอบครัวหรือคิดเป็นร้อยละ 41.3 ครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการนั้นมีจำนวน 14,169 ครอบครัวหรือคิดเป็นร้อยละ 58.6 ในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการร้อยละ 31.4 ซึ่งส่วนใหญ่สามีจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเหมือนระดับประเทศ ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งคู่นั้นคิดเป็นร้อยละ 27.2 ส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการประเภทเดียวกันหรือร้อยละ 23.2 ขณะเดียวกันจากตัวอย่างของครอบครัวในเขตชนบทนั้น พบว่าเกือบร้อยละ 75 เป็นครอบครัวที่อยู่ในข่ายไม่ได้รับสวัสดิการใดๆเกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตร ในกลุ่มครอบครัวที่มีโอกาสได้รับสวัสดิการนั้น ร้อยละ 12.6 เป็นครอบครัวที่สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการ ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งสามีและภรรยามีร้อยละ 12.8 ส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการประเภทเดียวกัน

ตัวอย่างครอบครัวในภูมิภาคต่างๆ

เมื่อพิจารณาตัวอย่างครอบครัวในภูมิภาคต่างๆซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ พบว่าโอกาสการได้รับสวัสดิการของครอบครัวแตกต่างกันมากอย่างเห็นได้ชัดระหว่างกลุ่มของกรุงเทพมหานครและภาคกลาง กับกลุ่มของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ดังนั้น ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวนครอบครัวที่มีผู้ได้รับสวัสดิการนั้นมีสัดส่วนสูงกว่าคิดเป็นร้อยละ 66.3 ซึ่งเป็นตัวเลขที่ตรงกันข้ามกับกรณีของตัวอย่างทั่วประเทศอย่างสิ้นเชิง ในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่สามีได้รับสวัสดิการร้อยละ 27.8 และครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งคู่ร้อยละ 30.3 นอกจากนั้นยังพบว่าจำนวนครอบครัวที่สามีและภรรยาได้รับสวัสดิการทั้งคู่จากต่างประเทศก็มีสูงกว่าภาคอื่นๆ ในเขตภาคกลาง จำนวนครอบครัวที่มีผู้ได้รับสวัสดิการนั้นมีสัดส่วนสูงกว่าครึ่งหนึ่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 51.9 ในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่สามีได้รับสวัสดิการร้อยละ 18.5 และครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งคู่ร้อยละ 25.4 ในเขตภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ พบว่าจำนวนครอบครัวที่ไม่ได้รับสวัสดิการมีสูงถึง กว่าร้อยละ 70 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการพิจารณาสถานภาพการทำงาน พบว่ากว่าร้อยละ 80 ไม่ได้รับสวัสดิการด้านการเลี้ยงดูบุตรเลย

ตัวอย่างของครอบครัวแบ่งตามกลุ่มอายุภรรยา

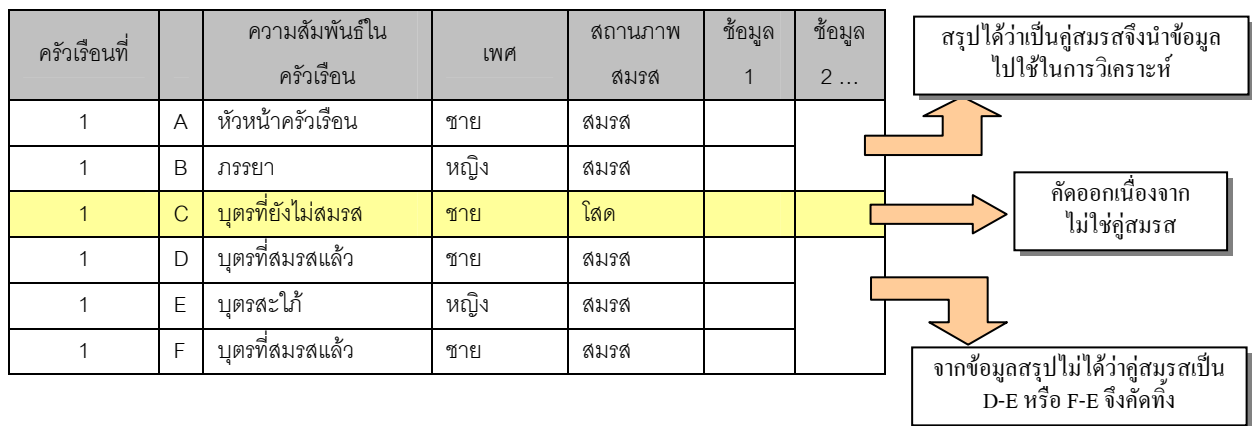
ในกรณีที่พิจารณาจำนวนครอบครัวที่ได้รับหรือไม่ได้รับสวัสดิการด้านการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตร โดยมีอายุภรรยาในวัยเจริญพันธุ์เป็นเกณฑ์โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ 15-29 ปี 30-39 ปี และ 40-49 ปี พบว่า ในกลุ่มครอบครัวที่ภรรยาอายุ 15-29 ปี จำนวนครอบครัวที่มีโอกาสไม่ได้รับสวัสดิการมีประมาณร้อยละ 57.4 ในขณะที่ครอบครัวที่มีใครคนหนึ่งได้รับสวัสดิการมีร้อยละ 20.3 และครอบครัวที่ทั้งคู่ได้รับสวัสดิการมีร้อยละ 22.4 จำนวนครอบครัวที่ไม่ได้รับสวัสดิการพบว่ามีจำนวนมากขึ้นในกรณีที่อายุภรรยา 30-39 ปี หรือ 40-49 ปี ในช่วงอายุดังกล่าวของภรรยา ร้อยละของครอบครัวที่มีใครคนหนึ่งได้รับสวัสดิการ และครอบครัวที่ทั้งคู่ได้รับสวัสดิการลดลง

ตาราง 7: ครอบครัวที่ได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรแบ่งตามสถานภาพการทำงานของสามี-ภรรยา

ภรรยา สามี		สถานภาพการทำงาน (ภรรยา)									
		ไม่ทำงาน	นายจ้าง	ธุรกิจ	ช่วย ครัวเรือน	รวมกลุ่ม	ลูกจ้าง เกษตร	ลูกจ้าง (รัฐบาล)	ลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจ	ลูกจ้าง เอกชน	ข้าราชการ
สถาน ภาพ การท างาน (สามี)	ไม่ทำงาน	×	×	×	×	×	×	×	△	△	△
	นายจ้าง	×	×	×	×	×	×	×	△	△	△
	ธุรกิจ	×	×	×	×	×	×	×	△	△	△
	ช่วย ครัวเรือน	×	×	×	×	×	×	×	△	△	△
	รวมกลุ่ม	×	×	×	×	×	×	×	△	△	△
	ลูกจ้าง เกษตร	×	×	×	×	×	×	×	△	△	△
	ลูกจ้าง (รัฐบาล)	×	×	×	×	×	×	×	△	△	△
	ลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจ	△	△	△	△	△	△	△	⊙	○	○
	ลูกจ้าง เอกชน	△	△	△	△	△	△	△	○	⊙	○
	ข้าราชการ	△	△	△	△	△	△	△	○	○	⊙

ที่มา: วิเคราะห์และเรียบเรียงโดยผู้วิจัย

แผนภาพ 3: การกรองข้อมูลคู่สมรสออกจากข้อมูลครัวเรือนใน 1% ของการสำมะโนประชากรพ.ศ. 2543



ตาราง 8: จำนวนครอบครัวที่ได้รับ/ไม่ได้รับสวัสดิการพิจารณาตามสถานภาพการทำงาน

ครอบครัว	โอกาส ไม่ได้รับ สวัสดิการ (A)	โอกาสได้รับสวัสดิการ						รวม A+D+G
		รับสวัสดิการคนเดียว			รับสวัสดิการสองคน			
		รวม (D=B+C)	สามี ได้รับ (B)	ภรรยา ได้รับ (C)	รวม (G=E+F)	แหล่ง เดียวกัน (E)	ต่าง แหล่ง (F)	
ทั่วประเทศ	52,907 64.8	14,810 18.1	11,699 14.3	3,111 3.8	13,939 17.1	12,519 15.3	1,420 1.7	81,656 100.0
เขตเมือง	9,982 41.3	7,591 31.4	6,075 25.2	1,516 6.3	6,578 27.2	5,601 23.2	977 4.0	24,151 100.0
เขตชนบท	42,925 74.6	7,219 12.6	5,624 9.8	1,595 2.8	7,361 12.8	6,918 12.0	443 0.8	57,505 100.0
กรุงเทพ	2,773 33.7	2,966 36.0	2,291 27.8	675 8.2	2,491 30.3	1,957 23.8	534 6.5	8,230 100.0
ภาคกลาง	9,103 48.1	4,560 24.1	3,505 18.5	1,055 5.6	5,265 27.8	4816 25.4	449 2.4	18,928 100.0
ภาคเหนือ	11,440 70.3	2,234 13.7	1,760 10.8	474 2.9	2,604 16.0	2459 15.1	145 0.9	16,278 100.0
ภาคตอ/น	22,116 80.6	2,942 10.7	2,463 9.0	479 1.7	2,382 8.7	2203 8.0	179 0.7	27,440 100.0
ภาคใต้	7,475 69.3	2,108 19.6	1,680 15.6	428 4.0	1,197 11.1	1084 10.1	113 1.0	10,780 100.0
15-29 ปี	9,221 57.4	3,259 20.3	2,593 16.1	666 4.1	3,597 22.4	3339 20.8	258 1.6	16,077 100.0
30-39 ปี	22,206 64.0	6,539 18.8	5,125 14.8	1,414 4.1	5,954 17.2	5268 15.2	686 2.0	34,699 100.0
40-49 ปี	21,480 69.6	5,012 16.2	3,981 12.9	1,031 3.3	4,388 14.2	3912 12.7	476 1.5	30,880 100.0

ที่มา: ประมาณการโดยผู้วิจัย โดยใช้ข้อมูล 1% จากการสำมะโนประชากรและเคหะพ.ศ. 2543

หมายเหตุ: ตัวเลขแถวบนในแต่ละช่องเป็นจำนวนครอบครัว ส่วนตัวเลขแถวล่างเป็นสัดส่วนต่อจำนวนครอบครัวรวมในกลุ่มนั้นๆทั้งหมด

4. ผลกระทบของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรต่อการตัดสินใจมีบุตร

ในตอนที 4 จะวิเคราะห์เจาะลึกลงไปประเด็นที่ว่า การได้รับหรือไม่ได้รับสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงดูบุตรของครอบครัวนั้นมีผลกระทบต่อการตัดสินใจมีบุตรหรือไม่ อย่างไร

4.1 การศึกษาปัจจัยกำหนดภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทย: วรรณกรรมปริทัศน์

ในประเทศไทย มีการวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดภาวะเจริญพันธุ์จากมุมมองของเศรษฐศาสตร์และโดยเครื่องมือทางเศรษฐมิติมาากันมากพอสมควรตั้งแต่อดีต ตัวอย่างเช่น Kiranandana (1977, 1979), เทียนฉาย กิระนันท์ (2524, 2527), Phananimamai (1979), นานนภาพค์ ปวีณการณ (2526), วนิดา สุขเมธานนท์ (2527), สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2537), ปาลิดา นันท์เดชขจร (2541) เป็นต้น รายละเอียดของงานวิจัยแต่ละชิ้นสรุปไว้ในตาราง 9

งานวิจัยเหล่านี้อ้างอิงกรอบทางทฤษฎีมาจาก Becker (1960) Mincer (1963) Becker (1965) Becker and Lewis (1973) และ/หรือ Willis (1973) ซึ่งเป็นแบบจำลองจุลภาคเชิงสถิติ ในงานของ Becker (1960) เสนอว่าครัวเรือน (พ่อแม่) ได้รับอรรถประโยชน์จากการมีบุตรเสมือนหนึ่งเป็นสินค้าบริโภคนอกเหนือจากการบริโภคสินค้าบริโภคทั่วไป และพ่อแม่ตัดสินใจกำหนดจำนวนบุตรเพื่ออรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดงบประมาณ ผลลัพธ์จากการตัดสินใจนั้นอุปสงค์ของบุตรนั้นขึ้นกับรายได้ของพ่อแม่ ส่วนงานของ Mincer (1963) และ Becker (1965) ได้เพิ่มเติมประเด็นด้านค่าเสียโอกาสของการมีบุตรเข้าไปในแบบจำลองของ Becker (1960) โดยพิจารณาปัญหาการจัดสรรเวลาของครัวเรือนที่มีอย่างจำกัดเพื่อการทำงานและการผลิตในครัวเรือน การใช้เวลาอย่างหลังนั้นนำมาซึ่งต้นทุนค่าเสียโอกาสของการเลี้ยงดูบุตร หรือเท่ากับเวลาที่ใช้ในการผลิตภายในครัวเรือนคูณกับอัตราค่าจ้าง ดังนั้นนอกเหนือจากรายได้ของพ่อแม่แล้ว อุปสงค์ของบุตรนั้นขึ้นกับค่าเสียโอกาสดังกล่าวด้วย งานวิจัยที่อิงกรอบเชิงทฤษฎีเหล่านี้จะประมาณการภาวะเจริญพันธุ์ในฐานะเป็นฟังก์ชันของรายได้ครัวเรือน ค่าจ้าง ต้นทุนในการเลี้ยงดูบุตร และอาจพิจารณาปัจจัยทางประชากรหรือสังคมของพ่อแม่เพื่อเป็นตัวแปรควบคุม ซึ่งได้แก่งานวิจัยของ Kiranandana (1979) (เพิ่มเติมประเด็นของอัตราการตายของบุตรเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย) เทียนฉาย กิระนันท์ (2524, 2527) สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2537) เป็นต้น นอกเหนือจากจำนวนบุตรแล้ว Becker and Lewis (1973) และ Willis (1973) ยังเสนออีกว่า อรรถประโยชน์ที่พ่อแม่ได้รับอาจมาจากทั้งจำนวนบุตรและคุณภาพของบุตร งานวิจัยของไทยที่อิงกรอบความคิดของ Willis (1973) เช่น งานของ Phananimamai (1979) นานนภาพค์ ปวีณการณ (2526) วนิดา สุขเมธานนท์ (2527) เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีงานวิจัยที่วิเคราะห์ในกรอบเชิงพลวัต กล่าวคือนำประเด็น Timing ของการตั้งครรภ์และการมีบุตรเข้ามาพิจารณาร่วมในรูปของการใช้เครื่องมือคุมกำเนิดอย่างเช่น Kiranandana (1977) ปาลิดา นันท์เดชขจร (2541) เป็นต้น

ตาราง 9: สรุปงานวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์เรื่องผลกระทบของปัจจัยต่างๆต่อภาวะเจริญพันธุ์ของประเทศไทย

งานวิจัย	แหล่งข้อมูล	จำนวนตัวอย่าง	ระดับข้อมูล	วิธีการ	ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม	ผลการวิเคราะห์โดยย่อ
Thienchay Kiranandana (1977)	กลุ่มตัวอย่างในเขตเมือง และชนบทจาก Thai National Longitudinal Survey of Social and Economic and Demographic Change ของสถาบันวิจัยสังคม	1,546 ตัวอย่าง	ภาพรวม / เมือง- ชนบท	OLS / Two-Stages Least Squares	จำนวนบุตรเกิด รอดทั้งหมดของ สตรีอายุ 15-54 ปี	- อายุของสตรี - การศึกษาของสามีและภรรยา - ระยะเวลาสมรส - อัตราการตายของบุตร (Child ever born – Child now living) / Child ever born - สัดส่วนบุตรชายต่อบุตรมีชีวิต - การใช้ยาคุมกำเนิด - ขนาดครอบครัวในอุดมคติ	1. ในภาพรวม ระยะเวลาสมรส อัตราการตายของบุตร สัดส่วนจำนวนบุตรชายต่อบุตรมีชีวิต การใช้ยาคุมกำเนิด และขนาดครอบครัวในอุดมคติเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดภาวะเจริญพันธุ์ โดยที่อัตราการตายของบุตรเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญมากที่สุด 2. ในเขตเมือง อัตราการตายของบุตร ขนาดครอบครัวในอุดมคติ และระดับการศึกษามีความสำคัญต่อภาวะเจริญพันธุ์ ขณะที่ในเขตชนบทระยะเวลสมรส การใช้ยาคุมกำเนิด และอายุสตรีจะมีบทบาทสำคัญ
Phananiramai Mathana (1979)	1975 Survey of Fertility in Thailand	2,042 ตัวอย่าง	ภาพรวม / รายกลุ่มตาม ลักษณะการ ทำงานของ ภรรยา 1. กลุ่มที่ภรรยา ทำงานรับค่าจ้าง 2. กลุ่มที่ภรรยา ทำกิจการของ ครอบครัว 3. กลุ่มที่ภรรยา เป็นแม่บ้าน)	Two-Stages Least Squares	จำนวนบุตรที่ ต้องการตลอด ชีวิตหาก สามารถกำหนด จำนวนได้	- รายได้ครอบครัว - ค่าจ้างของมารดา - คุณภาพของบุตร - การศึกษาของสามี - อาชีพของสามี - ขนาดของกิจการของครัวเรือน - มีผู้ดูแลบุตรแทนมารดา - มีปัญหาความขัดแย้งระหว่าง การทำงานและการเลี้ยงดูบุตร - คุณภาพของบุตรแทนโดยจำนวนปีรับ การศึกษาที่บิดาคาดว่าจะพอต่อการ ดำรงชีวิตของบุตร (รายได้ครอบครัว / จำนวนบุตรที่ปรารถนา / การศึกษาสามี / อาชีพของสามี และที่ตั้งครัวเรือน)	1. อัตราค่าจ้างของภรรยา (กรณีกลุ่ม 1) และรายได้ของครอบครัว (กรณีกลุ่ม 2 และ 3) มีผลต่อจำนวนบุตรที่ต้องการเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ 2. ขนาดของกิจการของครัวเรือนมีผลต่อจำนวนบุตรที่ต้องการเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ 3. ตัวแปรหุ่นการมีผู้ดูแลบุตรแทนมารดามีผลต่อจำนวนบุตรที่ต้องการเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ 2 และ 3

งานวิจัย	แหล่งข้อมูล	จำนวนตัวอย่าง	ระดับข้อมูล	วิธีการ	ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม	ผลการวิเคราะห์โดยย่อ
Thienchay Kiranandana (1979)	ข้อมูลการสำรวจรอบที่ 1 และ 2 จากแหล่งข้อมูลเดียวกับ Thienchay Kiranandana (1977)	รอบที่ 1: 786 ตัวอย่าง / รอบที่ 2: 860 ตัวอย่าง	ภาพรวม / เมือง-ชนบท	Simultaneous Equation System	จำนวนบุตรเกิดรอดทั้งหมดของสตรีอายุ 35-54 ปีที่มีบุตรมากกว่า 1 คน และอายุบุตรคนโตมากกว่า 16 ปี	เน้นการวิเคราะห์ผลกระทบของการตายของบุตร (Child Mortality) ต่อภาวะเจริญพันธุ์ - อัตราการตายของบุตร - รายได้ทรัพยากร - การศึกษาของสามีและภรรยา - จำนวนปีการศึกษาของบุตรคนโต - จำนวนสมาชิกในครอบครัว โดยแบบจำลองกำหนดอัตราการตายของบุตรประกอบด้วยตัวแปรตามต่อไปนี้ จำนวนบุตรเกิดรอด ระดับการศึกษาของสามี-ภรรยา อายุของภรรยา และตัวแปรหุ่นชนบท	1. รายได้ทรัพยากรไม่มีผลต่อภาวะเจริญพันธุ์ แต่จำนวนปีการศึกษาของบิดาและมารดามีผลเชิงลบอย่างมีนัยสำคัญ 2. อายุของบุตรชายคนโตซึ่งเป็นตัวแปรแทนต้นทุนของการมีบุตร (Child Price) มีผลเชิงลบต่อภาวะเจริญพันธุ์ 3. อัตราการตายของบุตรมีผลเชิงบวกต่อภาวะเจริญพันธุ์
เทียนฉาย กีระนันท์ (2524)	ข้อมูลจากโครงการวิจัย ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร 2519	908 ตัวอย่าง	กรุงเทพมหานคร	OLS	จำนวนบุตรเกิดรอดของประชากรสตรีในเขตกรุงเทพมหานคร ที่มีบุตรอายุไม่เกิน 7 ปี	เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ - รายได้ของครอบครัว - ต้นทุนส่วนบุคคลของบุตร เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ ค่าใช้จ่ายสำหรับทารกต่ำกว่า 1 ปี ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินอื่นๆ - การศึกษาของบิดา/มารดา - อายุของมารดา	1. รายได้ของครัวเรือน และการศึกษาของบิดาและมารดามีอิทธิพลในการกำหนดค่าใช้จ่ายของบุตรแต่ละคน 2. จำนวนบุตรขึ้นกับการศึกษาของมารดา และอายุของมารดาเป็นสำคัญ แต่ไม่ปรากฏความสัมพันธ์ในเชิงสถิติระหว่างจำนวนบุตรกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตรแต่ละคน (อาจเกิดจากปัญหาของการไม่ใช้วิธี Simultaneous Equations System)

งานวิจัย	แหล่งข้อมูล	จำนวนตัวอย่าง	ระดับข้อมูล	วิธีการ	ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม	ผลการวิเคราะห์โดยย่อ
นากนภางค์ ปวีณการก์ (2526)	ข้อมูลปฐมภูมิจากการ สำรวจตัวอย่างกรรมกร สตรีที่สมรสแล้ว อายุ 35 ปีขึ้นไปในอุตสาหกรรม สิ่งทอ	193 ตัวอย่าง	อุตสาหกรรม สิ่งทอที่โรงงาน ตั้งอยู่ในกรุงเทพ และจังหวัด ใกล้เคียง รวม 20 โรงงาน	OLS	จำนวนบุตรเกิด รอดกับสามี ปัจจุบันของสตรี ที่แต่งงานแล้ว และมีอายุ 35 ปี ขึ้นไป	- อายุของสตรี - ชั่วโมงทำงานของสตรี / สามี - อัตราค่าจ้าง / รายได้ต่อเดือน ของสตรี และสามี - รายได้ทั้งหมดของครอบครัว - ทรัพย์สินของสตรี - ระดับการศึกษาของบุตรคนโต	1. ตัวแปรสำคัญในการกำหนดความต้องการมีบุตรคือ อัตราค่าจ้างของแม่ (เชิงลบ) รายได้ของครอบครัว และ อายุของมารดา 2. อัตราค่าจ้างของพ่อ จำนวนชั่วโมงทำงานของพ่อและ แม่ และราคาของเด็กให้ผลคลุมเครือ
เทียนฉาย กิระนันท์ (2527)	ข้อมูลดิบของโครงการ สำรวจภาวะเจริญพันธุ์ ภาวะ การตาย และการ วางแผนครอบครัวใน ประเทศไทย พ.ศ. 2522 จัดทำโดยสถาบัน ประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย	1,430 ครัวเรือน	ประเทศ	OLS	จำนวนบุตรเกิด รอดของสตรี สมรสอายุ 15-49 ปี และ กำลังอยู่กับ สามี	- รายได้จากทรัพย์สิน - อัตราค่าจ้างของพ่อ (สามี) แทน โดยจำนวนปีการศึกษาใน โรงเรียน - อัตราค่าจ้างของแม่ (ภรรยา) แทนโดยจำนวนปีการศึกษาใน โรงเรียน - อายุแรกสมรสของภรรยา - จำนวนคนในครัวเรือน	1. รายได้มีผลต่อภาวะเจริญพันธุ์ แต่ค่าเสียเวลาเรื่อง เวลาของบิดามารดาพบว่าไม่มีอิทธิพลใดๆ ขณะที่อายุ แรกสมรส และจำนวนสมาชิกในครัวเรือนพบว่ามีผลต่อ ภาวะเจริญพันธุ์ 2. เมื่อเทียบครอบครัวชนบทกับครอบครัวเมือง พบว่า จำนวนบุตรเกิดรอดของครอบครัวชนบทมากกว่า สาเหตุ มาจากความแตกต่างของค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร 3. มีการตัดสินใจเลือกระหว่างจำนวนบุตรกับคุณภาพ บุตร
วนิดา สุเมธานนท์ (2527)	ข้อมูลของโครงการวิจัย สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากรของ กรุงเทพมหานคร จัดทำ โดยจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย	1,011 ตัวอย่าง	กรุงเทพมหานคร / เขตเมือง เขตต่อ เมือง และเขต ชานเมือง	OLS	- จำนวนบุตร เกิดรอดของสตรี สมรสอายุ 35- 49 ปีและมีบุตร อย่างน้อย 1 คน - จำนวนปีการ ศึกษาของบุตร คนโต (คุณภาพ)	- เน้นการวิเคราะห์ไปที่การทดแทนกัน ระหว่างปริมาณและคุณภาพของบุตร - รายได้ครอบครัว - อัตราค่าจ้างของพ่อ (สามี) - อัตราค่าจ้างของแม่ (ภรรยา) - ภูมิฐานะเดิม - อายุของมารดา	1. ในภาพรวมจำนวนบุตรของครัวเรือนจะขึ้นกับอายุของ แม่และ ภูมิฐานะเดิมของหัวหน้าครัวเรือน แต่จะแปรผัน กลับกับอัตราค่าจ้างของแม่ อัตราค่าจ้างของพ่อและ รายได้ของครอบครัวไม่มีบทบาทต่อจำนวนบุตรเลย 2. คุณภาพของบุตรจะขึ้นกับอายุของแม่และอัตราค่าจ้าง ของพ่อ 3. วิเคราะห์ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนบุตรและ คุณภาพของบุตร

งานวิจัย	แหล่งข้อมูล	จำนวนตัวอย่าง	ระดับข้อมูล	วิธีการ	ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม	ผลการวิเคราะห์โดยย่อ
สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2537)	การสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับบุตร พ.ศ. 2536	8,507 ตัวอย่าง	ภาพรวม	Logistic Regression Model	ความต้องการมีบุตรเพิ่มของสตรีสมรสอายุ 15-49 ปี ที่มีบุตร 1 คนหรือ 2 คน	- อายุของสตรี (ภรรยา) - จำนวนและเพศของบุตรที่มีชีวิตอยู่ - อาชีพของภรรยาและสามี - รายได้ต่อเดือนของครัวเรือน - ภาค / เขตที่อยู่อาศัย	1. จำนวนและเพศของบุตรที่มีชีวิตอยู่มีผล กระทบต่อความต้องการมีบุตรเพิ่ม ครอบครัวที่มีบุตร 2 คนและเพศละคนแล้ว มีแนวโน้มที่จะมีบุตรน้อย 2. ผู้ที่อยู่ในชนบท และผู้อาศัยอยู่ในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มต้องการมีบุตรเพิ่ม 3. ผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสูง (ดูจากรายได้และอาชีพ) มีแนวโน้มต้องการมีบุตรเพิ่มมากกว่า
ปาลิดา นันท์เดชขจร (2541)	ข้อมูล 1.2% จากการสำรวจในประชากรและการเคหะ 2533 และข้อมูลสำรวจสภาพเศรษฐกิจและสังคม 2533	21,476 ตัวอย่าง	ภาพรวม / เมือง-ชนบท / ชั้นอายุสตรี	OLS	จำนวนบุตรเกิดรอดทั้งหมดของสตรี อายุ 15-49 ปี	เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจ - อายุของสตรี - จำนวนปีการศึกษา - ศาสนา - รายได้ของสตรี - การใช้ยาคุมกำเนิด	1. ในภาพรวม รายได้ (หรือจำนวนปีการศึกษา) จะมีผลเชิงลบต่อภาวะเจริญพันธุ์ ส่วนศาสนาอิสลามมีผลทางบวก อายุจะมีผลบวกในช่วงแรกและมีผลลบเมื่ออายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ 2. ผลการวิเคราะห์รายเขตที่อยู่อาศัย (เมืองหรือชนบท) จะเหมือนกับภาพรวม 3. เมื่อจำแนกสตรีตามกลุ่มอายุ พบว่า เฉพาะรายได้และจำนวนปีการศึกษาเท่านั้นที่มีผลต่อภาวะเจริญพันธุ์ กล่าวคือมีความสัมพันธ์เชิงลบ

แหล่งที่มา: งานวิจัยแต่ละชิ้น

4.2 แบบจำลองโพรบิท

งานในอดีตนั้นยังไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบของมาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรต่อภาวะเจริญพันธุ์อย่างประจักษ์ชัด ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงเจาะลึกไปที่ประเด็นดังกล่าว แต่เนื่องจากการได้รับสวัสดิการหรือไม่ขึ้นขึ้นกับการทำงานในปัจจุบัน เราจึงไม่สามารถวิเคราะห์ผลของการได้รับสวัสดิการในปัจจุบันต่อจำนวนบุตรเกิดรอดซึ่งมักถูกใช้เป็นตัวแปรตามในงานในอดีต การวิเคราะห์ครั้งนี้จะพิจารณาเพียงว่าการได้รับสวัสดิการในปัจจุบันนั้นมีผลต่อการมีบุตรหรือไม่โดยใช้แบบจำลองโพรบิท

แบบจำลองโพรบิทสำหรับวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดการตัดสินใจมีบุตรหรือไม่มีบุตรของครอบครัว มีลักษณะดังนี้ พิจารณาแบบจำลองการตัดสินใจมีบุตรของครอบครัวที่สามี-ภรรยาอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน (ใครคนหนึ่งเป็นหัวหน้าครัวเรือน) โดยที่ภรรยาอยู่ในวัยเจริญพันธุ์หรือมีอายุในช่วง 15-49 ปี การตัดสินใจนั้นขึ้นกับตัวแปรอธิบายแบบต่อเนื่องใดๆ X_i (Continuous Explanatory Variable) เช่น อายุ ค่าจ้าง เป็นต้น และตัวแปรอธิบายแบบ Discrete Explanatory Variable ใดๆ D_i เช่น เพศ (ชายหรือหญิง) สถานที่อยู่ หรือการได้รับสวัสดิการหรือไม่ เป็นต้น ดังสมการที่ (1)

$$y_i = \alpha + \beta X_i + \gamma D_i + u_i \quad (1)$$

โดยที่ $y_i = 1$: กรณีตัดสินใจมีบุตร, $y_i = 0$: กรณีตัดสินใจไม่มีบุตร

α , β และ γ เป็นพารามิเตอร์ที่จะถูกทำการประมาณการ u_i เป็นความคลาดเคลื่อน กำหนดให้ $F(\alpha + \beta X_i + \gamma D_i)$ มีการกระจายแบบ Standard Normal Distribution ซึ่ง

$$P(y_i = 1) = \Phi(\alpha + \beta X_i + \gamma D_i) = (1/\sqrt{2\pi}) \int_{-\infty}^{\alpha + \beta X_i + \gamma D_i} \exp(-z^2/2) dz \quad (2)$$

โดยที่ $\Phi(\cdot)$ เป็น Accumulative Function ของการกระจายมาตรฐานแบบปกติ พิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าตัวเลือกมีเพียงสองตัวเลือกคือมีบุตรหรือไม่มีบุตร ดังนั้น

$$P(y_i = 0) = 1 - \Phi(\alpha + \beta X_i + \gamma D_i) \quad (3)$$

พิจารณาค่าความคาดหวังของความน่าจะเป็นที่จะมีบุตรหรือไม่มีบุตร เราจะได้สมการที่ (4) ดังนี้

$$E(y_i) = \Phi(\alpha + \beta X_i + \gamma D_i) \quad (4)$$

ซึ่งนั่นก็หมายความว่าความน่าจะเป็นของการเลือกไม่มีบุตร รวมไปถึงค่าความคาดหวังของการมีบุตรหรือไม่มีบุตรจะตกอยู่ในช่วงปิดระหว่าง 0 และ 1 กรณีของแบบจำลองโพรบิท สัมประสิทธิ์ของตัวแปรอธิบายที่ถูกประมาณการออกมานั้น ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ β และ γ สัมประสิทธิ์ดังกล่าวจะแสดงเพียงแค่วิศวกรรมของผลกระทบหรืออิทธิพลของตัวแปรอธิบายนั้นว่ามีผลต่อการมีบุตร แต่จะไม่บ่งบอกนัยเชิงขนาดของผลกระทบแต่อย่างใด การพิจารณาขนาดของผลกระทบหรือ Marginal Effect นั้นจะพิจารณาในรูปของผลกระทบของตัวแปรที่สนใจที่มีต่อค่าความคาดหวังของการมีบุตร $E(y_i)$ ซึ่งต้องแยกออกมาพิจารณาต่างหากจากสัมประสิทธิ์ที่ถูกประมาณการออกมามันนี้ กรณีตัวแปรอธิบายแบบต่อเนื่อง (หรือ X)

$$\partial E(y_i) / \partial X_i = \phi(\alpha + \beta X_i + \gamma D_i) \times \beta \quad (5)$$

$\phi(\cdot)$ คือ Standard Normal Density Distribution โดยที่ $1 > \phi(\alpha + \beta X_i + \gamma D_i) \times \beta \geq 0$ จะเห็นได้ว่าทิศทางของ Marginal Effect จะตรงกับเครื่องหมายสัมประสิทธิ์ β กรณีตัวแปรอธิบายแบบ Discrete

Explanatory Variable หรือตัวแปรหุ่น จะคำนวณได้ดังนี้

กรณีตัวแปรหุ่น $D_i = 1$: $P(y_i = 1) = \Phi(\alpha + \beta X_i + \gamma)$

กรณีตัวแปรหุ่น $D_i = 0$: $P(y_i = 0) = \Phi(\alpha + \beta X_i)$

Marginal Effect คือ $\Phi(\alpha + \beta X_i + \gamma) - \Phi(\alpha + \beta X_i)$ จะเห็นได้ว่าหากผลการประมาณการสัมประสิทธิ์ออกมาเป็นบวก (ลบ) $\Phi(\alpha + \beta X_i + \gamma) - \Phi(\alpha + \beta X_i)$ จะเป็นบวก (ลบ) ด้วยเหมือนกัน

ในการวิเคราะห์ แบบจำลองที่จะทำการประมาณการนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้ และรายละเอียดของตัวแปรต่างๆที่ปรากฏในแบบจำลองมีดังในตาราง 10

$$\begin{aligned} \text{NEWBORN} - \text{YN}_i = & \text{Cons} + \alpha_1 \text{FAge}_i + \alpha_2 \text{FAgeSq}_i + \alpha_3 \text{MAge}_i + \alpha_4 \text{MAgeSq}_i \\ & + \alpha_5 \text{MSchool}_i + \alpha_6 \text{FSchool}_i + \alpha_7 \text{Islam}_i + \alpha_8 \text{Central}_i + \alpha_9 \text{North}_i \\ & + \alpha_{10} \text{Northeast}_i + \alpha_{11} \text{South}_i + \alpha_{12} \text{Rural}_i + \alpha_{13} \text{Member}_i + \alpha_{14} \text{DoubleIncome}_i \\ & + \alpha_{15} \text{Housewife}_i + \alpha_{16} \text{Welfare}_i + \alpha_{17} \text{MortalRate}_i + u_i \end{aligned}$$

โดยที่ Cons เป็นค่าคงที่ และ $\alpha_i, i = 1-17$ เป็นสัมประสิทธิ์ที่จะถูกประมาณค่าออกมา

4.3 ข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลสามี-ภรรยาที่คัดกรองจากข้อมูล 1% และเป็นชุดเดียวกับข้อมูลครอบครัวที่สามี-ภรรยาอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน (ใครคนหนึ่งเป็นหัวหน้าครัวเรือน) โดยที่ภรรยาอยู่ในวัยเจริญพันธุ์หรือมีอายุในช่วง 15-49 ปีซึ่งใช้ในตอนที่ 2.2 โดยคัดเอาข้อมูลบางครัวเรือนที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากไม่ตอบบางคำถามออกไป ทำยที่สดุจะเหลือข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์จำนวนทั้งหมด 70,177 ตัวอย่าง ส่วนข้อมูลชั่วโมงการทำงานของสามีและภรณานั้นประมาณโดยใช้ค่าเฉลี่ยของชั่วโมงทำงานของชาย-หญิงในเขตและนอกเขตเทศบาลแบ่งแยกตามสถานภาพการทำงาน แหล่งข้อมูลได้แก่รายงานการสำรวจสภาวะการทำงานของประชากรรอบปี 3 ประจำปีพ.ศ. 2543 ในการประมาณการนั้นจะแบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ประเภทคือ ข้อมูลทั่วประเทศ และข้อมูลที่ทำกรควบคุม กรณีหลังนี้จะทำการควบคุมโดยการเลือกเฉพาะตัวอย่างที่มีลักษณะบางประการเหมือนกันอันได้แก่ ครอบครัวที่ทำงานทั้งสามีและภรรยา และครอบครัวที่ภรณามีอายุ 15-29 ปี

4.4 ผลการวิเคราะห์

ตาราง 11 แสดงผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการได้รับสวัสดิการต่อการตัดสินใจมีบุตรทั่วประเทศ ผลจากแบบจำลองที่ 1 และ 2 พบว่าปัจจัยหลักที่มีผลต่อความน่าจะเป็นที่ครอบครัวจะตัดสินใจมีหรือไม่มีบุตร ได้แก่ อายุของสามี จำนวนปีที่เข้ารับการศึกษากองภรรยา และศาสนา โดยที่สองปัจจัยหลังนั้นมีผลเชิงบวก ในส่วนของปัจจัยด้านการได้รับสวัสดิการนั้น พบว่าการมีโอกาสได้รับสวัสดิการทั้งสามีและภรณามีผลเชิงลบต่อความน่าจะเป็นที่ครอบครัวจะตัดสินใจมีบุตร สาเหตุหลักของผลลัพธ์นี้อาจจะเกิดจากตัวแปรที่ใช้เป็นตัวแปรแทนการได้รับสวัสดิการนั้นอาจจะมีส่วนสะท้อนถึง “ข้อจำกัดของเวลาในการเลี้ยงดูบุตร” ไปพร้อมๆกันก็ได้ กล่าวคือ กลุ่มที่ได้รับสวัสดิการทั้งสามีและภรณานั้นทั้งหมดจะเป็นลูกจ้างเอกชน

หรือลูกจ้างรัฐบาล ซึ่งอาจประสบปัญหาความยากลำบากในการประนีประนอมเรื่องเวลาในการทำงานกับการเลี้ยงดูบุตร หรือกล่าวอีกนัยก็คืออาจมีปัญหาการแลกได้แลกเสียระหว่างกิจกรรมทั้งสอง ผลกระทบที่ออกมาจึงเป็นเชิงลบและไม่ได้สะท้อนผลกระทบของการได้รับสวัสดิการอย่างแท้จริง ดังนั้นในแบบจำลองที่ 3 และ 4 จึงได้ทดลองควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดจากการมีข้อจำกัดด้านเวลาด้วยการเพิ่มตัวแปร “ชั่วโมงการทำงานโดยเฉลี่ยต่อสัปดาห์ของสามีและภรรยาตามสถานภาพการทำงาน” เข้าไปในแบบจำลอง พบว่าจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยของภรรยาต่อสัปดาห์หรือ *FWorkHour* มีผลเชิงลบต่อการตัดสินใจ ซึ่งหมายความว่าหากชั่วโมงการทำงานของภรรยามากขึ้น ความน่าจะเป็นในการตัดสินใจมีบุตรจึงลดลง เมื่อควบคุมผลด้วยตัวแปรดังกล่าวและพิจารณาในรายละเอียดของลักษณะการได้รับสวัสดิการแล้วพบว่า การได้รับสวัสดิการที่แตกต่างกันระหว่างสามีและภรรยา *DoubleDIFF* (ซึ่งหมายถึงได้สวัสดิการสองทาง) มีผลต่อความน่าจะเป็นในการตัดสินใจมีบุตรเชิงบวก ในขณะที่เดียวกันเมื่อพิจารณาครอบครัวที่สามีและภรรยาเป็นลูกจ้างเอกชน และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียวเป็นลูกจ้างเอกชนซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคม พบว่าการได้รับสวัสดิการจากกองทุนดังกล่าวนั้นพร้อมกันทั้งสามีและภรรยาไม่เพิ่มความน่าจะเป็นในการมีบุตร สาเหตุคงเนื่องมาจากกองทุนประกันสังคมกำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับทางเดียวแม้จะเป็นสมาชิกทั้งสองคน

เมื่อพิจารณากรณีที่ควบคุมลักษณะเฉพาะของครอบครัวดังในตาราง 12 ซึ่งแสดงผลการวิเคราะห์กรณีที่เฉพาะครอบครัวที่ทั้งสามีและภรรยาทำงาน รูปแบบการได้รับสวัสดิการมีผลต่อการตัดสินใจมีบุตรอย่างมีแบบแผนในระดับหนึ่ง กล่าวคือ การได้สวัสดิการในฐานะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจนั้นนั้น มีผลต่อความน่าจะเป็นในการตัดสินใจมีบุตรมากกว่าการได้สวัสดิการของลูกจ้างเอกชน ผลลัพธ์นี้อาจจะอธิบายได้จากเหตุผลที่ว่า ข้าราชการหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจนั้นอาจได้รับสวัสดิการในระยะยาวเมื่อเทียบกับลูกจ้างเอกชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเงินอุดหนุนค่ารักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายการศึกษา แต่ในกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการจากต่างแหล่งนั้นไม่พบว่าส่งผลส่งเสริมการตัดสินใจมีบุตร ในส่วนของผลในตาราง 13 ซึ่งรายงานผลการวิเคราะห์กรณีครอบครัวที่ภรรยามีอายุอยู่ในวัยเจริญพันธุ์ตอนต้นหรือ 15-29 ปีพบว่า การได้รับสวัสดิการไม่ว่าจะเป็นการได้รับฝ่ายเดียวหรือทั้งคู่มีผลต่อการเพิ่มความน่าจะเป็นในการมีบุตร ในขณะเดียวกันก็พบว่าครอบครัวที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ประสบปัญหาการแลกได้แลกเสียระหว่างการทำงานกับการมีบุตรอย่างเห็นได้ชัด

ตาราง 10: รายละเอียดของตัวแปรต่างๆที่ปรากฏในแบบจำลอง

ตัวแปร		คำจำกัดความ	ลักษณะตัวแปร
NEWBORN – YN		การมีบุตรเกิดใหม่ในรอบปีที่แล้ว เป็นตัวแปรที่นำจำนวนบุตรเกิดรอดในรอบปีที่แล้ว มาแปลงเป็นตัวแปรคุณภาพ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนที่มี	0 - ถ้าไม่มี, 1 - ถ้ามี
อายุ	FAge	อายุปัจจุบันของภรรยา	ตัวแปรปริมาณ
	FAgeSq	อายุปัจจุบันของภรรยา ยกกำลังสอง	ตัวแปรปริมาณ
	MAge	อายุปัจจุบันของสามี	ตัวแปรปริมาณ
	MAgeSq	อายุปัจจุบันของสามี ยกกำลังสอง	ตัวแปรปริมาณ
การศึกษา	FSchool	จำนวนปีที่เรียนในสถานศึกษา-ภรรยา	ตัวแปรปริมาณ
	MSchool	จำนวนปีที่เรียนในสถานศึกษา-สามี	ตัวแปรปริมาณ
ศาสนา	Islam	ครอบครัวที่ทั้งสามีและภรรยานับถือศาสนาอิสลาม	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
ที่ตั้งที่อยู่อาศัย	Central	ที่ตั้งครัวเรือนอยู่ในภาคกลาง	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	North	ที่ตั้งครัวเรือนอยู่ในภาคเหนือ	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	Northeast	ที่ตั้งครัวเรือนอยู่ในภาคต่อ./น.	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	South	ที่ตั้งครัวเรือนอยู่ในภาคใต้	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	Rural	ที่ตั้งครัวเรือนอยู่นอกเขตเทศบาล	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
ขนาดครัวเรือน	Member	จำนวนสมาชิกทั้งหมดในครัวเรือน	ตัวแปรปริมาณ
การทำงาน	DoubleIncome	สามีและภรรยาประกอบอาชีพทั้งคู่	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	Housewife	สามีประกอบอาชีพ-ภรรยาแม่บ้าน	
ลักษณะครอบครัวแบ่งตามประเภทการได้รับสวัสดิการ Welfare	Double	สามีและภรรยาได้รับสวัสดิการทั้งคู่จากแหล่งเดียวกัน	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	DoubleGOV	สามีและภรรยาได้รับสวัสดิการทั้งคู่จากแหล่งเดียวกัน (ข้าราชการ)	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	DoublePUB	สามีและภรรยาได้รับสวัสดิการทั้งคู่จากแหล่งเดียวกัน (รัฐวิสาหกิจ)	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	DoubleEMP	สามีและภรรยาได้รับสวัสดิการทั้งคู่จากแหล่งเดียวกัน (ลูกจ้างเอกชนไม่ใช่เกษตรกร)	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	DoubleDIFF	สามีและภรรยาได้รับสวัสดิการทั้งคู่แต่ต่างแหล่ง	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	Single	สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการ	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	SingleGOV	สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการ (ข้าราชการ)	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
	SinglePUB	สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการ (รัฐวิสาหกิจ)	0 – ถ้าไม่ใช่, 1 – ถ้าใช่
ประวัติการมีบุตรในอดีต	MortalRate	อัตราการตายของบุตรนิยามตาม Kiranandana (1977): (จำนวนบุตรเกิดรอด – จำนวนบุตรมีชีวิต) / จำนวนบุตรเกิดรอด	ตัวแปรปริมาณ
ชั่วโมงทำงาน	FWorkHour	จำนวนชั่วโมงทำงานโดยเฉลี่ยของภรรยาต่อสัปดาห์	ตัวแปรปริมาณ
	MWorkHour	จำนวนชั่วโมงทำงานโดยเฉลี่ยของภรรยาต่อสัปดาห์	ตัวแปรปริมาณ

หมายเหตุ: จำนวนปีการศึกษาวัดหลักตามงานของ Samtisant (1997) (อ้างอิง ปาลิดา นันท์เดชขจร, 2541)

ตาราง 11: ผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการได้รับสวัสดิการต่อการตัดสินใจมีบุตร (ทั่วประเทศ)

ตัวแปรตาม: มีบุตร = 1 ไม่มีบุตร = 0

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4	
<i>FAge</i>	-0.02505	-1.775	-0.02485	-1.760	-0.02066	-1.428	-0.02048	-1.415
<i>FAgeSq</i>	-0.00033	-1.575	-0.00033	-1.600	-0.00038	-1.780	-0.00039	-1.800
<i>MAge</i>	-0.04480	-4.335	-0.04432	-4.287	-0.04159	-3.834	-0.04088	-3.764
<i>MAgeSq</i>	0.00036	2.772	0.00035	2.748	0.00031	2.318	0.00031	2.273
<i>Central</i>	-0.10879	-2.580	-0.10516	-2.483	-0.08466	-1.955	-0.08051	-1.850
<i>North</i>	-0.12302	-2.695	-0.11858	-2.565	-0.08331	-1.786	-0.07753	-1.640
<i>Northeast</i>	-0.10930	-2.555	-0.10553	-2.427	-0.06187	-1.415	-0.05676	-1.275
<i>South</i>	-0.04032	-0.859	-0.03675	-0.777	-0.01380	-0.289	-0.00887	-0.184
<i>Islam</i>	0.22806	4.960	0.22629	4.919	0.20089	4.284	0.19921	4.246
<i>Rural</i>	-0.03845	-1.365	-0.03780	-1.342	-0.01169	-0.403	-0.01103	-0.380
<i>Double</i>	-0.09108	-2.844			-0.03435	-1.033		
<i>DoubleGOV</i>			-0.01932	-0.265			0.02443	0.327
<i>DoublePUB</i>			-0.07344	-0.334			-0.14588	-0.594
<i>DoubleEMP</i>			-0.10629	-3.073			-0.04605	-1.282
<i>DoubleDIFF</i>	-0.20320	-2.163	-0.26822	-2.511	-0.10344	-1.088	0.00172	0.015
<i>Single</i>	0.06019	2.177			-0.02519	-0.834		
<i>SingleGOV</i>			-0.01035	-0.200			-0.10318	-1.880
<i>SinglePUB</i>			-0.00173	-0.018			-0.07950	-0.813
<i>SingleEMP</i>			0.08620	2.843			0.00165	0.050
<i>FSchool</i>	0.01234	3.061	0.01150	2.775	0.01238	2.998	0.01171	2.754
<i>MSchool</i>	0.00530	1.352	0.00618	1.521	0.00230	0.572	0.00340	0.817
<i>MortalRate</i>	-0.08514	-0.549	-0.08638	-0.557	-0.07059	-0.449	-0.07199	-0.458
<i>FWorkHour</i>					-0.00625	-9.129	-0.00622	-9.081
<i>MWorkHour</i>					0.00139	0.763	0.00111	0.607
<i>Cons</i>	0.49235	2.227	0.47412	2.125	0.49013	2.054	0.47497	1.986
จำนวนตัวอย่าง	70,177		70,177		67,941		67,941	
มีบุตร	2,178		2,178		2,105		2,105	
ไม่มีบุตร	67,999		67,999		65,836		65,836	
Log Likelihood	-8579.111		-8576.494		-8257.584		-8255.010	

หมายเหตุ: ตัวเขียนแสดงถึงค่า z-statistics

ตาราง 12: ผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการได้รับสวัสดิการต่อการตัดสินใจมีบุตร (สามี-ภรรยาทำงาน)

ตัวแปรตาม: มีบุตร = 1 ไม่มีบุตร = 0

	Model 5		Model 6		Model 7		Model 8	
<i>FAge</i>	-0.02979	-1.832	-0.02916	-1.792	-0.02999	-1.843	-0.02941	-1.805
<i>FAgeSq</i>	-0.00022	-0.916	-0.00023	-0.964	-0.00021	-0.905	-0.00023	-0.953
<i>MAge</i>	-0.04960	-4.128	-0.05027	-4.182	-0.04925	-4.095	-0.05004	-4.152
<i>MAgeSq</i>	0.00043	2.886	0.00043	2.927	0.00043	2.864	0.00043	2.897
<i>Central</i>	-0.03754	-0.662	-0.04271	-0.751	-0.03552	-0.625	-0.03968	-0.697
<i>North</i>	-0.03393	-0.571	-0.04445	-0.740	-0.03075	-0.514	-0.04227	-0.703
<i>Northeast</i>	-0.00949	-0.166	-0.02007	-0.348	-0.00626	-0.109	-0.01939	-0.336
<i>South</i>	0.01896	0.305	0.01114	0.178	0.02208	0.353	0.01516	0.242
<i>Islam</i>	0.18684	3.240	0.18618	3.229	0.18643	3.232	0.18634	3.230
<i>Rural</i>	-0.04910	-1.441	-0.04936	-1.448	-0.04922	-1.444	-0.05189	-1.520
<i>Double</i>	-0.04434	-1.313			-0.03689	-0.995		
<i>DoubleGOV</i>			0.02049	0.266			0.22237	1.725
<i>DoublePUB</i>			-0.01479	-0.067			0.18930	0.778
<i>DoubleEMP</i>			-0.05484	-1.522			-0.02949	-0.773
<i>DoubleDIFF</i>	-0.14992	-1.566	-0.08761	-0.701	-0.12747	-1.269	-0.11807	-0.939
<i>Single</i>	-0.04689	-1.145			-0.03698	-0.861		
<i>SingleGOV</i>			0.00137	0.019			0.12948	1.375
<i>SinglePUB</i>			0.01058	0.080			0.13638	0.946
<i>SingleEMP</i>			-0.06206	-1.318			-0.04098	-0.851
<i>FSchool</i>	0.01742	3.573	0.01609	3.190	0.01722	3.365	0.01597	3.091
<i>MSchool</i>	0.00060	0.126	-0.00075	-0.152	0.00156	0.315	0.00011	0.022
<i>MortalRate</i>	-0.06602	-0.381	-0.06569	-0.379	-0.06594	-0.380	-0.06537	-0.377
<i>FWorkHour</i>					-0.00315	-0.333	0.01045	0.898
<i>MWorkHour</i>					0.00784	0.839	0.02223	1.940
<i>Cons</i>	0.49045	1.909	0.52872	2.040	0.25782	0.465	-0.99977	-1.239
จำนวนตัวอย่าง	59,007		59,007		59,007		59,007	
มีบุตร	1,567		1,567		1,567		1,567	
ไม่มีบุตร	57,440		57,440		57,440		57,440	
Log Likelihood	-6494.469		-6493.765		-6494.114		-6491.351	

หมายเหตุ: ตัวเขียนแสดงถึงค่า z-statistics

ตาราง 13: ผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการได้รับสวัสดิการต่อการตัดสินใจมีบุตร (ภรรยาอายุ 15-29 ปี)

ตัวแปรตาม: มีบุตร = 1 ไม่มีบุตร = 0

แบบจำลอง	Model 9		Model 10		Model 11	
<i>FAge</i>	0.07282	0.905	0.07920	0.983	0.06832	0.846
<i>FAgeSq</i>	-0.00264	-1.598	-0.00279	-1.686	-0.00249	-1.505
<i>MAge</i>	-0.00896	-0.352	-0.01010	-0.396	-0.00340	-0.131
<i>MAgeSq</i>	-0.00016	-0.423	-0.00015	-0.400	-0.00025	-0.646
<i>Central</i>	-0.04983	-0.665	-0.05120	-0.681	-0.03957	-0.525
<i>North</i>	0.03283	0.406	0.00878	0.107	0.06186	0.761
<i>Northeast</i>	0.05482	0.715	0.03432	0.444	0.10635	1.377
<i>South</i>	0.13901	1.713	0.11827	1.447	0.14664	1.798
<i>Islam</i>	0.14908	2.091	0.15518	2.173	0.11180	1.553
<i>Rural</i>	-0.03097	-0.650	-0.03329	-0.697	0.01965	0.407
<i>Double</i>	0.00448	0.088			0.07724	1.503
<i>DoubleGOV</i>			0.62502	3.660		
<i>DoublePUB</i>			-5.79285	-6.28E-05		
<i>DoubleEMP</i>			-0.03295	-0.631		
<i>DoubleDIFF</i>	-0.00116	-0.006	-0.44378	-2.248	0.09685	0.546
<i>Single</i>	0.20541	4.611			0.05743	1.165
<i>SingleGOV</i>			0.29147	3.102		
<i>SinglePUB</i>			0.25842	1.383		
<i>SingleEMP</i>			0.19590	4.125		
<i>FSchool</i>	0.01056	1.504	0.00602	0.842	-0.00245	-0.365
<i>MSchool</i>	0.00105	0.158	-0.00209	-0.306	0.01126	1.599
<i>MortalRate</i>	-0.46304	-1.490	-0.46955	-1.511		
<i>FWorkHour</i>					-0.00793	-7.564
<i>MWorkHour</i>					0.00219	0.662
<i>Cons</i>	-1.22261	-1.213	-1.18303	-1.173	-1.12477	-1.101
จำนวนตัวอย่าง	12,052		12,052		12,052	
มีบุตร	1,042		1,042		1,042	
ไม่มีบุตร	11,010		11,010		11,010	
Log Likelihood	-3422.174		-3414.497		-3394.958	

หมายเหตุ: ตัวเอียงแสดงถึงค่า z-statistics

5. บทส่งท้าย

จากการคาดประมาณประชากรไทยในอีกสามทศวรรษข้างหน้าพบว่า โครงสร้างประชากรของประเทศไทยกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สังคมชราภาพเหมือนกับหลายประเทศในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว สาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรดังกล่าวเกิดจากการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ จากสถิติทางการพบว่าอัตราเจริญพันธุ์รวมของไทยปัจจุบันลดลงเรื่อยๆเป็นลำดับ จนปัจจุบันคาดประมาณว่าลดลงเหลือประมาณ 1.7 ซึ่งต่ำกว่าระดับทดแทน การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมชราภาพนั้นมีโอกาสก่อให้เกิดทางปัญหาทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อผลิตภาพของประเทศ ภาระของวัยทำงานในการดูแลผู้สูงอายุ และอาจรวมถึงภาระทางภาษีอากร หรือภาระของภาครัฐอันเกิดการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายเพื่อคนชรา ดังนั้นการชะลอการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ แม้จะเป็นประเด็นที่ยากทั้งในแง่ของการทำให้เกิดขึ้นจริง หรือในแง่ของความไม่เหมาะสมที่ภาครัฐเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจของครอบครัวเกี่ยวกับการมีหรือไม่มีบุตร มาตรการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรเป็นประเด็นที่ไม่ควรละเลย การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในงานวิจัยชิ้นนี้มีเป้าหมายสำคัญคือ ต้องการวิเคราะห์ถึงความครอบคลุมของการได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรในรูปตัวเงินจากภาครัฐ โดยดูว่ามีครอบครัวที่อยู่ในข่ายที่มีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐมีมากน้อยเพียงใด และพยายามแสดงให้เห็นว่า การมีโอกาสดำเนินการได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรโดยภาครัฐของครอบครัวนั้นจะส่งผลต่อการตัดสินใจมีบุตรหรือไม่ อย่างไร ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์คือข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ 1% ของปีพ.ศ. 2543

ผลการประมาณการด้านความครอบคลุมของการได้รับการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตร เมื่อพิจารณา 81,656 ตัวอย่างทั่วประเทศพบว่า ครอบครัวที่มีโอกาสไม่ได้รับสวัสดิการสูงถึงร้อยละ 64.8 ครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการนั้นมีคิดเป็นร้อยละ 35.2 ในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการร้อยละ 18.1 ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งคู่คิดเป็นร้อยละ 17.1 ส่วนใหญ่มีแนวโน้มเป็นสวัสดิการประเภทเดียวกันหรือร้อยละ 15.3 ในขณะที่เมื่อพิจารณาเฉพาะในเขตเมือง 24,151 ตัวอย่างพบว่าจำนวนครอบครัวที่มีผู้ได้รับสวัสดิการนั้นมีสัดส่วนสูงกว่า ครอบครัวที่มีโอกาสไม่ได้รับสวัสดิการมีจำนวน 9,982 ครอบครัวหรือคิดเป็นร้อยละ 41.3 ครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการนั้นมีจำนวน 14,169 ครอบครัวหรือคิดเป็นร้อยละ 58.6 ในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการร้อยละ 31.4 ซึ่งส่วนใหญ่สามีจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับเหมือนระดับประเทศ ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งคู่คิดเป็นร้อยละ 27.2 ส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการประเภทเดียวกันหรือร้อยละ 23.2 ขณะเดียวกันจากตัวอย่างของครอบครัวในเขตชนบทนั้น พบว่าเกือบร้อยละ 75 เป็นครอบครัวที่อยู่ในข่ายไม่ได้รับสวัสดิการใดๆเกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตร ในกลุ่มครอบครัวที่มีโอกาสได้รับสวัสดิการนั้น ร้อยละ 12.6 เป็นครอบครัวที่สามีหรือภรรยาคนใดคนหนึ่งได้รับสวัสดิการ ส่วนครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการทั้งสามีและภรรยามีร้อยละ 12.8 ส่วนใหญ่เป็นสวัสดิการประเภทเดียวกัน

ในด้านของผลการวิเคราะห์ผลกระทบของการได้รับสวัสดิการของครอบครัวต่อการตัดสินใจมีบุตร

นั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความน่าจะเป็นในการตัดสินใจมีบุตรที่สำคัญคือ จำนวนปีที่เข้ารับการศึกษาของภรรยา ศาสนา และข้อจำกัดเรื่องเวลาในการทำงาน (หรืออีกมุมหนึ่งคือเวลาในการเลี้ยงดูบุตร) ในกรณีหลังสุดนี้พบว่าครอบครัวไทยนั้นประสบปัญหาการแลกได้แลกเสียระหว่างการทำงานกับการมีบุตรในระดับหนึ่งไม่เจาะจงเฉพาะกรณีลูกจ้าง เมื่อเปรียบเทียบระหว่างครอบครัวที่ทำงานทั้งสามีและภรรยาซึ่งอาจประสบปัญหาเรื่องของเวลาในการเลี้ยงดูบุตรเหมือนกัน พบว่าการได้รับสวัสดิการของครอบครัวนั้นมีผลต่อการเพิ่มความน่าจะเป็นในการมีบุตรอย่างมีแบบแผน โดยเฉพาะครอบครัวที่ได้รับสวัสดิการในฐานะข้าราชการซึ่งมีโอกาสได้รับการช่วยเหลือในระยะยาว ในส่วนของครอบครัวที่ภรรยาอยู่ในช่วงวัยเจริญพันธุ์ตอนต้นหรือ 15-29 ปีนั้น การได้รับสวัสดิการของครอบครัวนั้นมีผลต่อการเพิ่มความน่าจะเป็นในการมีบุตร

ด้วยเหตุนี้ แนวทางลดปัญหาของการลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในอนาคตข้างหน้า นอกเหนือจากความพยายามลดความขัดแย้งระหว่างการทำงานของสตรี และการมีบุตรหรือการเลี้ยงดูบุตรในรูปของการให้การสนับสนุนครอบครัวด้านเวลาอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว การขยายการให้สวัสดิการแก่ครอบครัวที่ยังไม่อยู่ในข่าย ก็น่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะอาจจะช่วยชดเชยต้นทุนที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างการทำงานของสตรีและการมีบุตรแล้ว ยังอาจกระตุ้นให้ครอบครัวไม่ตัดสินใจเลิกคิดมีบุตร แต่ทว่าประเด็นที่ยังไม่อาจตอบได้จากงานวิจัยคราวนี้ก็คือว่า การขยายการให้สวัสดิการแก่ครอบครัวที่ยังไม่อยู่ในข่ายนั้นครอบคลุมถึงกลุ่มใด จำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาการกระจายรายได้ใหม่ (Redistributive Effect) หรือไม่ นอกจากนั้นแล้วประเด็นในเรื่องของข้อจำกัดด้านเวลาของครอบครัวนั้น อาจจะต้องพิจารณาในมิติของอาชีพและ/หรืออุตสาหกรรมเพิ่มเติมเข้าไปด้วย เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้คงจะต้องฝากไว้กับงานวิจัยในลำดับถัดไป

หนังสืออ้างอิง

- เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2546. การปันผลทางประชากรอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย, เอกสารหมายเลข 295 พฤษภาคม 2546, วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ, 2546. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย (พ.ศ. 2543-2568) ผลต่อการกำหนดทิศทางการนโยบายประชากรในอนาคต, เอกสารหมายเลข 293 พฤษภาคม 2546, วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทียนฉาย กีระนันท์, 2524. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างการเจริญพันธุ์ รายได้และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุตร. รายงานวิจัย สถาบันวิจัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทียนฉาย กีระนันท์, 2527. อุปสงค์ต่อบุตร: การเปลี่ยนแปลงในช่วงทศวรรษ, เอกสารวิจัยหมายเลข 47, สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นวลปรานค์ ปิณฑการณ, 2526. ภาวะเศรษฐกิจในครอบครัวกับจำนวนบุตรของกรรมกรในอุตสาหกรรมสิ่ง

- ทอ, วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2526.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์, 2548. “สถานการณ์ประชากรของประเทศไทยพ.ศ. 2548”, ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และปราโมทย์ ประสาทกุล บรรณาธิการ, *ประชากรของประเทศไทย ณ พ.ศ. 2548*, ประชากรและสังคม 2548, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 14-31.
- ปาลิดา นันท์เดชขจร, 2541. *การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทย*, วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2541.
- วรชัย ทองไทย และ อัจฉรา มาศมาลัย, 2548. “จับตา 13 ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาวะเจริญพันธุ์ของประเทศไทย” , ใน กฤตยา อาชวนิจกุล และปราโมทย์ ประสาทกุล บรรณาธิการ, *ประชากรของประเทศไทย ณ พ.ศ. 2548*, ประชากรและสังคม 2548, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 32-39.
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2544. “โครงการค่ายการคุมครองทางสังคมและการประกันว่างงาน”, การสัมมนาวิชาการประจำปีพ.ศ. 2544 เรื่องยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน, สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา , 2547. “มาตรการสนับสนุนการดูแลบุตรและการทำงานของสตรีในประเทศไทย”, ใน เกื้อ วงศ์บุญสิน บรรณาธิการ, “6 ปีทองสุดท้ายของโอกาสการแข่งขันทางเศรษฐกิจ: ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร”, รวมบทความชุดโครงการทักษะแรงงานระยะที่ 2, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 13-57.
- วนิดา สุขเมธานนท์, 2527. *อุปสงค์ต่อบุตรของชาวกรุงเทพมหานคร*, วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2527.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, บรรณาธิการ, 2525. *ภาวะเจริญพันธุ์กับการพัฒนาในประเทศไทย*, โครงการวิจัยระดับจุลภาคในประเทศไทย เรื่องประชากรกับการพัฒนา.
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2546. *การฉายภาพประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2568*, พิมพ์ครั้งที่ 1, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข นนทบุรี.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2536. *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความต้องการมีบุตรเพิ่มจากการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับบุตร พ.ศ. 2536*, สำนักนายกรัฐมนตรี.
- Becker, G. S. 1960, An Economic Analysis of Fertility, in A.J. Coale et.al, *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Princeton University Press.
- Becker, G. S. 1965. “A Theory of the Allocation of Time”. *Economic Journal*. Vol. 75.No.299: 493-517.

- Becker, G. S. and Lewis, H.G. 1973. "On the Interaction Between Quantity and Quality of Children". *Journal of Political Economy*. Vol 81. No.2: 279-288.
- Kiranandana, T. 1977. *An Economic Analysis of Fertility Determination Among Rural And Urban Thai Women*. Institute of Population Studies. Chulalongkorn University.
- Kiranandana, T. 1979. *Notes on the economic impacts of child mortality on the parents' fertility behavior*. Paper No.31. Institute of Population Studies. Chulalongkorn University.
- Mincer J. 1963, "Market Prices, Opportunity Costs and Income Effects". in Christ, C.F. et. Al. *Measurement in Economics; Studies in Mathematical Economics and Econometrics in Memory of Yeruda Grunfeld*. Stanford University Press.
- Pananiramai, M. 1979. *A Micro-Economic Analysis of the Determinants of Fertility in Thailand*. A Joint Project of Institute of Population Studies. Chulalongkorn University and Population Survey Division. National Statistical Office. Report No. 5 Survey of Fertility in Thailand. World Fertility Survey.
- Rodgers, G.B. 1976. "Fertility and Desired Fertility: A Longitudinal Evidence from Thailand". *Population Studies*. Vol.30. November.
- Sarntisart, I. 1997. Educational Expansions and Labor Earnings Inequality: the Case of Thailand between 1988 and 1992. *Chulalongkorn Journal of Economics*. Vol.9. No. 2: 127-174.
- Willis, R. 1973. A New Approach to the Economic Theory of Fertility Behavior. *Journal of Political Economy*. Vol.81. No.2.Part 2: S14-64.

i อ้างอิงตัวเลขาจาก National Institute of Population and Social Security Research

ii การเรียบเรียงในส่วนนี้อาศัยงานของ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2547) ซึ่งอิงงานของวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2544)

iii ดูความหมายของคำจ้างในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 มาตรา (5)

iv เนื้อหาส่วนใหญ่อ้างอิงจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2545), คู่มือปฏิบัติงานเงินกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน, กระทรวงศึกษาธิการ.

v ดู "คู่มือการอบรมเสริมสร้างระบบเครือข่ายการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ" (เอกสารดาวน์โหลดได้จาก <http://www.dsdcw.go.th>)

vi คูรายละเอียดใน "องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์"