

การส่งเสริมการลงทุนกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย

ณรงค์ชัย อัครเศรณี

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐบาลไทยภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ชานินทร กิริยวิเชียร ได้ประกาศใช้ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้การส่งเสริมการลงทุนเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป พรบ. ฉบับนี้ยกระดับคณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุนขึ้นไปเป็นระดับรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และให้อำนาจคณะกรรมการอย่างกว้างขวาง ในฐานะที่การส่งเสริมการลงทุนมีส่วนอย่างสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับ พรบ. ดังกล่าว ในส่วนที่จะมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในอนาคต

บทความนี้แบ่งออกเป็นสี่ตอน ตอนแรกจะบรรยายถึงประวัติการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย ตอนที่สองวิเคราะห์ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมโดยทั่วไปกับความสอดคล้องกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุน ตอนที่สาม วิเคราะห์ปัญหาสำคัญของภาคอุตสาหกรรมในประเด็นเรื่องการแข่งขัน การส่งเสริมสินค้าออก อุตสาหกรรมและ

การกระจายที่ตั้งกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งทั้งสามประเด็นเป็นจุดมุ่งหมายของ พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๑๕ ในตอนสุดท้าย จะวิเคราะห์ พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ และประเมินผลที่อาจมีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยยึดเอาลักษณะความสัมพันธ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการส่งเสริมการลงทุน ที่วิเคราะห์ไว้ในสามตอนแรกเป็นหลัก บทความนี้ต้องการแสดงให้เห็นว่า พรบ. ส่งเสริมการลงทุนฉบับนี้อาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้เพราะแต่เดิม พรบ. ส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจจำกัด และเป็นเพียงส่วนหนึ่งของมาตรการของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรม

ถ้าพิจารณาตามมูลค่าเพิ่มใน พ.ศ. ๒๕๑๕ ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่สำคัญเป็นอันดับสองในภาคการผลิตประเทศไทย โดยมีมูลค่าเพิ่มเป็นร้อยละ ๑๘.๔ ของผลผลิตประชาชาติ ซึ่งเป็นรองเฉพาะภาคเกษตรกรรมเท่านั้น อัตราการขยายตัว

แต่ละปีตามราคาปัจจุบันในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙ คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๘ การขยายตัวนี้เป็นการเฉพาะภาคการธนาคาร การประกันภัย และ อสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ในระยะเวลาเดียวกันนี้ ผลผลิตประชาชาติที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด เป็นผลของการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมถึงร้อยละ ๑๙.๗ ซึ่งนับว่ามีส่วนสำคัญเป็นที่สองรองจากภาคเกษตร

ภาคอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งทุกวันนี้ นับว่าพัฒนามาได้มากภายในระยะเวลา ๒๐ ปี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ มูลค่าเพิ่มจากภาคอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑ ของผลผลิตประชาชาติ และได้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๕.๓ ใน พ.ศ. ๒๕๑๒ ร้อยละ ๑๗ ใน พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึงร้อยละ ๑๘.๔ ใน พ.ศ. ๒๕๑๙ ตามลำดับ นอกจากนี้จะสร้างมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงแล้ว ยังเป็นแหล่งการจ้างงานแหล่งใหญ่ และสร้างรายได้จากการส่งออกคิดเป็นร้อยละ ๑๖.๖ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดใน พ.ศ. ๒๕๑๙ เปรียบเทียบกับร้อยละ ๑๐ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ เรื่องที่ภาคอุตสาหกรรมยังไม่มีเปลี่ยนแปลงคือ ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังอยู่ในกรุงเทพและจังหวัดใกล้เคียงในภาคกลาง คือมีถึงประมาณร้อยละ ๘๐ ของผลผลิตอุตสาหกรรมทั้งหมด

การขยายตัวของผลผลิตอุตสาหกรรมในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๒ นับได้ว่าเป็นการทดแทนการนำเข้า โดยจะเห็นได้จากจำนวนชนิด

และปริมาณของสินค้าต่าง ๆ ที่ผลิตในประเทศเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา แต่ในช่วงระยะเวลานั้น อัตราส่วนมูลค่าสินค้าเข้าต่อการบริโภคทั้งหมดไม่ได้ลดลงมาจนหลัง พ.ศ. ๒๕๑๓ อัตราส่วนนั้นเริ่มลดลง การพัฒนาสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่งเริ่มเมื่อหลัง พ.ศ. ๒๕๑๓ ก่อนหน้านั้นสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ผลิตขึ้นเพื่อสนองความต้องการภายในที่เพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมนี้ นับว่าคล้อยจองกับนโยบายอุตสาหกรรมในระยะต่างๆ คือในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๒ นโยบายอุตสาหกรรมเป็นการส่งเสริมการตลาดการนำเข้าโดยสนับสนุนให้นวัตกรรมสำเร็จรูปที่ใช้ในการผลิตมาจากต่างประเทศ มาถึงระยะ พ.ศ. ๒๕๑๔ ถึง ๒๕๑๗-๑๘ เริ่มมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของสิทธิประโยชน์โดยทั่วไป ยังจูงใจให้ผู้ผลิต ผลิตเพื่อขายในตลาดในประเทศ แต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้อุตสาหกรรมบางประเภทส่งออกได้มาก จึงทำให้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงเวลานั้น เช่น สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม น้ำตาล อุตสาหกรรมผลิตอาหาร รวมทั้งอาหารสัตว์

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมสิ่งทอเริ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๑๕ ส่วนใหญ่เนื่องมาจากโอกาสที่จะส่งออกได้ การขยายตัวของน้ำตาลส่วนมากเกิดขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วยเหตุผลของราคาน้ำตาลส่งออกที่ขึ้นสูงสุดเป็นประวัติ

การณ์ ส่วนผลผลิตอาหารและอาหารสัตว์ ขยายตัวไปสนองความต้องการทั้งตลาดภายในและส่งออก

นโยบายอุตสาหกรรมในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่สามนั้น มุ่งในทางให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่อุตสาหกรรมส่งออก และอุตสาหกรรมในภูมิภาค สิทธิประโยชน์ที่ให้ตาม พรบ. ส่งเสริมการลงทุนในสมัยนั้น มีทั้งในรูปของภาษีและที่ไม่ใช่ภาษี นอกจากนี้ การจ้างงานก็เป็นจุดประสงค์หลักของการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกอย่างหนึ่ง หน่วยราชการหลายแห่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรม โดยมีการประสานงานกัน มากบ้างน้อยบ้าง จึงทำให้บางครั้งสรุปได้ลำบากกว่าประเทศมีนโยบายอุตสาหกรรมอะไร

ในตอนปลายของระยะแผนพัฒนาฉบับที่สาม ผู้บริหารประเทศได้แสดงความห่วงใยเรื่องจำนวนเงินลงทุนที่ลดลงโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินลงทุนในภาคอุตสาหกรรม สาเหตุที่มีการอ้างถึงกันมากที่สุด คือบรรยากาศทางการเมือง ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และสำหรับบางอุตสาหกรรม ขนาดของการผลิตที่มีอยู่ใหญ่เกินไป ในช่วงเวลานั้นมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหกครั้ง รัฐบาลชุดหลัง ๆ ได้ประกาศว่านโยบายหลักอย่างหนึ่งคือเร่งให้มีการลงทุน แต่นอกจากประกาศนโยบาย ก็ไม่มีการทำอะไรมากร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสถานการณ์อาจไม่เลวร้าย

เท่าที่เอามาอ้างอิงกัน และส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานได้ลำบาก จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐบาลได้ประกาศใช้ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ ที่จะเร่งรัดการลงทุนอย่างกว้างขวาง ก่อนหน้านั้นได้มีการเตรียมร่างแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งรวมแผนพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย โดยที่รัฐบาลไม่ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ คณะกรรมการร่างแผน ฯ จึงถือเอาจุดมุ่งหมายของการทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจเป็นนโยบายหลัก ดังนั้น จึงเน้นในด้านคุณภาพของภาคอุตสาหกรรมมากกว่าการขยายตัว คือแผนอุตสาหกรรมพยายามแก้ปัญหาหลัก วิเคราะห์ปัญหาหลัก และเสนอทางแก้ ปัญหาหลักเหล่านี้คือระบบสิทธิประโยชน์ ที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ การจ้างงาน การหาเงินลงทุน ฯลฯ ได้มีการชี้ให้เห็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศพร้อมทั้งการวิเคราะห์ แต่แผนพัฒนา ฯ ไม่ได้กำหนดรายชื่ออุตสาหกรรมที่จะมีการก่อตั้งขึ้นและ/หรือขยายในช่วงระยะเวลาของแผน

ถึงแม้แผนพัฒนา ฯ จะไม่ได้กำหนดประเภทอุตสาหกรรม แต่ก็เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าในระยะห้าปีข้างหน้า อุตสาหกรรมที่มีช่องทาง

ขยายตัวมาก คือ อุตสาหกรรมผลิตสินค้าขึ้น
กลางระหว่างการผลิต และอุตสาหกรรมแปรรูป
สินค้าเกษตร การขยายตัวของอุตสาหกรรม
ประเภทแรกจะเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการผลิต
สินค้าอุตสาหกรรมให้มากขึ้นตอนขึ้น ส่วน
อุตสาหกรรมประเภทหลังเป็นการทดแทนวัตถุดิบ
ส่งออก เป็นการส่งเสริมสินค้าเกษตร และ
เป็นการสนองความต้องการที่เปลี่ยนไป สำหรับ
อุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคที่จะขยายตัวไปสนอง
ความต้องการในส่วนภูมิภาคนั้น ไม่ได้รับความ
สนใจมากนัก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ที่ตั้งขึ้นใหม่ตาม พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.
๒๕๒๐ ได้มุ่งส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม
ประเภทแปรรูปสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรม
หนัก เช่น ซีเมนต์ เหล็ก เครื่องยนต์ (ดีเซล)
ปั๊ม และการแปรรูปแร่สังกะสี

สำหรับวิธีการพัฒนาอุตสาหกรรม การ
พิจารณามักจะดูเป็นสองทางต่างกัน ทางหนึ่งคือ
พัฒนาอุตสาหกรรมให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ
อีกทางหนึ่งคือ เร่งรัดการผลิตโดยไม่พยายามแก้
ปัญหาเกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรม ในตอนต่อไป
จะแสดงว่า พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐
มุ่งในการเร่งรัดการผลิตมากกว่า ซึ่งถ้ารัฐบาล
ใช้ พรบ. นี้อย่างเต็มที่ โดยไม่คำนึงถึงแนวการ
พัฒนาอุตสาหกรรมในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๔
ปัญหาของภาคอุตสาหกรรมจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นใน
ระยะต่อไป

การเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมกับ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในระยะเวลา ๑๗ ปีที่ผ่านมา มีการ
เปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการผลิตของสินค้า
อุตสาหกรรม คือ เมื่อราว พ.ศ. ๒๕๐๓ สินค้าที่
ผลิตส่วนใหญ่เป็นพวกอาหารเครื่องดื่มและผลิต-
ภัณฑ์ ยาสีฟัน เครื่องอุปโภคไม่ถาวร และวัสดุ
ก่อสร้าง ต่อมาสินค้าประเภทนี้ลดความสำคัญ
ลงเรื่อย ๆ ผลผลิตที่เกิดขึ้นใหม่คือผลิตภัณฑ์
น้ำมัน สินค้าขึ้นกลางที่ใช้ผลิตสินค้าอุปโภค
ยานพาหนะ และสินค้าอุปโภคค่อนข้างถาวร
ในการวัดความสำคัญของอุตสาหกรรมตามมูลค่า
เพิ่ม พบว่าใน พ.ศ. ๒๕๑๕ อุตสาหกรรมที่สำคัญ
ที่สุดคือ เครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยาสีฟัน สิ่งทอ
เครื่องนุ่งห่ม อาหาร ผลิตภัณฑ์รถยนต์
และ ผลิตภัณฑ์ทำจากสิ่งทอ ใน พ.ศ. ๒๕๑๘
อุตสาหกรรมเหล่านี้ยังคงความสำคัญอยู่ และยังมี
อุตสาหกรรมอื่นอีกหลายประเภทที่มูลค่าเพิ่มสูง
กว่าพันล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ลำดับอุตสาหกรรม
ตามความสำคัญคือ ผลิตภัณฑ์น้ำมัน
เครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยาสีฟัน รถยนต์ สิ่งทอ และ
อุตสาหกรรมเกี่ยวกับสิ่งทอ อุตสาหกรรมที่
ขยายตัวอย่างรวดเร็วบางประเภทในระยะนี้คือ
น้ำตาล ผลิตผลจากเนื้อ ผลิตผลจากธัญพืช
และยารักษาโรค

เมื่อการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมมีการ
เปลี่ยนแปลง การนำเข้าและส่งออกของสินค้า

อุตสาหกรรมก็มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย คือสินค้าเข้าของประเทศไทยเป็นสินค้าประเภทอุตสาหกรรมเสียกว่าร้อยละ ๗๕ มานานแล้ว เพิ่งจะมา พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่อัตราส่วนนี้ลดลงเหลือ ๖๙.๔ เพราะมูลค่าน้ำมันดิบนำเข้าที่เพิ่มขึ้น พิจารณากลุ่มสินค้าในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๐๖ สินค้าเข้าหมวดที่สำคัญที่สุดคือสินค้าชั้นกลาง สินค้าอุปโภคไม่ถาวร เครื่องจักร ยานพาหนะ และอุปกรณ์การขนส่งมาในระยะหลัง ๆ นี้ ความสำคัญของหมวดสินค้าอุปโภคไม่ถาวร และสินค้าชั้นกลางลดลง โดยที่เครื่องจักรและอุปกรณ์การขนส่งมีความสำคัญมากขึ้น สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมส่งออก แต่เดิมมีเพียงไม่กี่ราย คือพวกอาหาร และสินค้าขั้นปฐมที่แปรรูปต่าง ๆ จนกระทั่งหลัง พ.ศ. ๒๕๑๓ สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเริ่มมีมากมายขึ้น คือเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ นอกจากอาหาร น้ำตาลแล้ว ก็มีผลิตภัณฑ์สิ่งทอหลายรายการ รวมแล้วสินค้าออกอุตสาหกรรมมีอัตราส่วนร้อยละ ๑๐ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ มูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกสูงถึงสองเท่าของมูลค่าเมื่อ ๓ ปีก่อนหน้านั้น สินค้าที่มีมูลค่าส่งออกเกิน ๑๐๐ ล้านบาท มีผลิตภัณฑ์ออิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์ยา ผลิตภัณฑ์จากไม้ เสื้อผ้า ผ้า ผลิตภัณฑ์จาก

เหล็ก วัตถุดิบเคมี ไม้อัด ผลิตภัณฑ์ยาสูบ และอาหารหลายรายการ สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนมีอัตราส่วนเกือบถึงร้อยละ ๑๗ ใน พ.ศ. ๒๕๑๙

ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม วิธีที่น่าสนใจอย่างหนึ่งคือดูว่าผลผลิตที่เพิ่มขึ้นในแต่ละสมัยได้ถูกนำไปใช้ทำอะไร ซึ่งผลผลิตแต่ละอย่างอาจนำไปใช้ได้สามทางคือ ส่งออก ทดแทนสินค้าเข้า^๑ และสนองความต้องการภายในที่เพิ่มขึ้น การวิเคราะห์แบบนี้จะทำให้เราทราบว่าในระยะต่าง ๆ ผลผลิตนำเอาไปใช้เพื่อการอะไร มากน้อยเท่าใด และเป็นการชี้ลักษณะการขยายตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งจะช่วยให้เราวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบายได้

 เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายหลักดังจะกล่าวถึงต่อไป เราแบ่งระยะเวลาของการวิเคราะห์ออกเป็นสามตอน คือ ๒๕๐๓-๒๕๐๙, ๒๕๐๙-๒๕๑๕, ๒๕๑๕-๒๕๑๙ ซึ่งใกล้เคียงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑, ๒ และ ๓ ตามลำดับ^๒ จากการศึกษาได้พบว่า ในช่วงแรกถ้าพิจารณาภาคอุตสาหกรรมทั้งภาค การทดแทนการนำเข้าไม่มีเลย ทั้งนี้เพราะว่าถึงจะมีการผลิต

๑. หมายความว่า เราคาดว่าสินค้าเข้าจะเพิ่มขึ้นในอัตราหนึ่ง และถ้าปรากฏว่าเพิ่มต่ำกว่านั้น ส่วนที่ต่ำกว่าเป็นการใช้ผลผลิตในประเทศแทน การใช้ผลผลิตนั้นจึงถือเป็นการทดแทนสินค้าเข้า

๒. ฉบับที่ ๓ ขาดไป ๑ ปี เพราะความจำกัดของข้อมูล

เพื่อทดแทนนำเข้าในบางส่วน แต่การนำเข้าก็เพิ่มขึ้นมากในส่วนอื่นกลุ่มที่ผลผลิตมีค่าการทดแทนการนำเข้าเป็นบวกคือ สินค้าอุปโภคถาวร เครื่องจักร (ขนาดเล็ก) และสินค้าชั้นกลางที่แปรรูปจากสินค้าขั้นปฐม (ซึ่งส่วนใหญ่คือการกลั่นน้ำมัน) ในที่นี้เรากล่าวถึงการทดแทนของสินค้าเข้าเป็นกลุ่ม ถ้าพิจารณาเป็นรายอุตสาหกรรม เราจะพบว่ามีการทดแทนการนำเข้าในหลายอุตสาหกรรม เช่น ผลิตผลจากนม การบินด้าย เครื่องแก้ว ผ้า ผลิตภัณฑ์จากกระดาษ ยางรถยนต์ (ทั้งนอกและใน) เหล็กเส้น ผลิตภัณฑ์โลหะ และอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคทั้งถาวรและไม่ถาวรอีกหลายชนิดสำหรับการส่งออก ถึงแม้จะมีความสำคัญถึงร้อยละ ๒๕ ต่อการขยายตัวของผลผลิตอุตสาหกรรมแต่อุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญคือการสีข้าว และการหลอมตีบุก ดังนั้น ถ้าพิจารณาโดยรวมแล้วการขยายตัวของผลผลิตอุตสาหกรรมในระยะนี้ส่วนใหญ่เป็นการสนองความต้องการภายในที่เพิ่มขึ้น

การผลัดเพื่อทดแทนการนำเข้า เริ่มมีผลมากขึ้นในช่วงที่สอง (ระยะของแผนพัฒนาฉบับที่สอง) คือผลผลิตอุตสาหกรรมทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น เป็นการทดแทนการนำเข้าถึงร้อยละ ๓๐ และถ้าไม่รวมผลผลิตอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ อัตราส่วนนี้จะสูงถึง ๔๒ การผลิตเพื่อส่งออกในช่วงนี้ยังมีไม่มาก และการผลิตเพื่อสนองความต้องการภายในที่เพิ่มขึ้น มีอัตราส่วนร้อยละ ๖๔

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่สอง การทดแทนการนำเข้า นับว่าได้ผล

ในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๘ การทดแทนการนำเข้าลดความสำคัญลงไปมาก ในขณะที่การผลิตเพื่อส่งออกมีค่าร้อยละ ๘.๕ ของผลผลิตที่เพิ่มขึ้น อัตราส่วนของการผลิตเพื่อส่งออกนั้นสูงกว่าร้อยละ ๑๐ ในอุตสาหกรรมมากกว่า ๑๐ ประเภท อุตสาหกรรมที่มีการส่งออกสำคัญคือน้ำตาล ผลิตผลจากัญญาพืช สิ่งทอ โลหะ และเครื่องนุ่งห่ม ในช่วงเวลานี้ การผลิตส่วนใหญ่เป็นการสนองความต้องการภายใน ซึ่งมีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ ๙ ดังนั้น ระยะเวลาถือว่าอุตสาหกรรมขยายตัวเพื่อการส่งออกและเพื่อสนองความต้องการภายใน คงจะกล่าวได้ว่า ในอุตสาหกรรมที่มีอยู่ การทดแทนการนำเข้าได้ถึงจุดอิ่มตัวแล้ว ถ้าจะมีการทดแทนการนำเข้าต่อไปจะต้องเป็นในอุตสาหกรรมหนักที่ผลิตสินค้าระหว่างการผลิต และเครื่องจักรกลต่าง ๆ

จากผลของการศึกษานี้ มีประเด็นที่น่าสนใจกตอย่างหนึ่งคือ การที่ผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ขยายตัวไปสนองความต้องการภายในที่เพิ่มขึ้น ความจริงข้อนี้น่าจะหมายความว่า ผลผลิตอุตสาหกรรมยังขยายตัวได้อีกมาก ถ้ายังสามารถขยายความต้องการภายในได้ สำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค ความต้องการภายในประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการรายได้ ดังนั้น ถ้ารายได้ของคนส่วนใหญ่ในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็

จะทำให้มีโอกาสเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมได้รวดเร็วด้วย

การเปลี่ยนแปลงในภาคอุตสาหกรรมเท่าที่ได้กล่าวมานี้ ย่อมเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ และผลของนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมที่มีต่อภาคอุตสาหกรรม การที่จะเข้าใจว่า พรบ. ส่งเสริมการลงทุนจะมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างไร จำเป็นจะต้องเข้าใจก่อนว่า นโยบายและมาตรการที่มีผลต่ออุตสาหกรรมมีอะไรบ้าง และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมอย่างไร

กล่าวโดยรวม นโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรม มีการส่งเสริมการลงทุน ระบบภาษีของสินค้าเข้า-ออกและสินค้าที่ขายในประเทศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง นโยบายอุตสาหกรรมเฉพาะประเภทของกระทรวงอุตสาหกรรม นโยบายควบคุมการค้าและราคาของกระทรวงพาณิชย์ และนโยบายเงินช่วยเหลือของธนาคารแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมการลงทุนเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายและมาตรการหลายอย่าง ในเมื่อมีมาตรการหลายอย่างการจะสรุปว่าเวลาใดประเทศนโยบายอุตสาหกรรมอะไร จึงจำเป็นต้องดูทุกนโยบายและมาตรการประกอบกัน ซึ่งถ้าพิจารณาตามนี้

เราสามารถแบ่งระยะเวลาออกเป็นช่วง ๆ ตั้งแต่หลัง พ.ศ. ๒๕๐๓ ตามลักษณะของนโยบายได้ดังนี้ คือช่วงที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๔ เป็นระยะของนโยบายทดแทนการนำเข้าช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙ นโยบายส่งเสริมการส่งออก และช่วงที่สามตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมาเป็นนโยบายเร่งรัดการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก

ในช่วงที่หนึ่ง นโยบายทดแทนการนำเข้ามาในรูปของการส่งเสริมการลงทุนทางหนึ่ง และในรูปของภาษีอากรอีกทางหนึ่ง โดยที่มีมาตรการอื่นๆประกอบในระยะหลัง การส่งเสริมการลงทุนดำเนินไปตาม พรบ. ส่งเสริม ฯ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งให้สิทธิพิเศษในรูปของภาษี และไม่ใช้ภาษีแก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริม เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบ โดยแบ่งกิจการที่ได้รับการส่งเสริมเป็นหลายกลุ่ม กลุ่มหนึ่งได้รับยกเว้นหมด กลุ่มสองได้รับลดหย่อนครึ่งหนึ่ง และกลุ่มสามได้รับลดหย่อนหนึ่งในสาม มาในตอนกลางของช่วงนี้กิจการในกลุ่มหนึ่งและกลุ่มสองเปลี่ยนไป และใน พ.ศ. ๒๕๑๐ มีแต่กิจการในกลุ่มสาม ซึ่งก็ลดจำนวนต่อไปอีกจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๕ กิจการที่ได้รับยกเว้น/ลดหย่อนภาษีขาเข้า มีเฉพาะกิจการส่งออกและกิจการในเขตส่งเสริมระเบียบนี้มาเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งตอน พรบ. ส่งเสริมการลงทุน ๒๕๒๐ ประกาศใช้

เมื่อพิจารณาถึงการเก็บภาษีขาเข้า ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า ภาษีขาเข้ามีผลต่อการคุ้มครองสินค้าที่ผลิตในประเทศ เพราะทำให้สินค้าเข้ามีราคาแพงขึ้น จะพบว่าโครงสร้างของภาษีขาเข้า ให้การคุ้มครองไม่มากนักในตอนต้นของช่วงนี้ คืออัตราภาษีไม่สูง (ยกเว้นสินค้าที่จัดว่าเป็นประเภทฟุ่มเฟือยที่เสียภาษี ๔๐ เปอร์เซ็นต์) และอัตราไม่แตกต่างกันมาก สำหรับสินค้านำเข้าและชนิดต่างกัน ทั้งนี้เพราะการเก็บภาษีถือเป็น การสร้างรายได้ให้รัฐ ในช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่สำคัญสองครั้ง คือเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ และ พ.ศ. ๒๕๑๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ สินค้าอุปโภคบริโภคเสียภาษีขาเข้าประมาณ ๒๕-๓๐ เปอร์เซ็นต์ ส่วนสินค้าชั้นกลางอัตราประมาณ ๒๐-๓๐ เปอร์เซ็นต์ และพวกเครื่องจักรจะเสียประมาณ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ในพ.ศ. ๒๕๑๔ สินค้าอุปโภคบริโภคเสียภาษีถึง ๓๐-๕๕ เปอร์เซ็นต์ ส่วนสินค้านำเข้าอื่นมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนอัตราภาษีครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็มีการเปลี่ยนอัตราภาษีสำหรับรายการย่อยๆ มาตรการ จุดประสงค์ก็คือ เพื่อให้ การคุ้มครองการผลิตในประเทศ ซึ่งก็คือ นโยบายการทดแทนการนำเข้า ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายการทดแทนการนำเข้าในช่วงนี้ ระยะแรกเป็นผลของสิทธิประโยชน์จาก พรบ. ส่งเสริมการลงทุน และระยะหลังเป็นผลของอัตรา และโครงสร้างของภาษีขาเข้าที่ให้การคุ้มครอง

สินค้าสำเร็จรูป มากกว่าสินค้านำเข้าระหว่างการผลิต ชิ้นส่วนและเครื่องจักร สำหรับสองประการนโยบายนี้ว่าสนับสนุนให้มีการนำสินค้านำเข้าระหว่างการผลิตชิ้นส่วนและเครื่องจักร เข้ามาจากต่างประเทศ

นโยบายส่งเสริมการส่งออกเริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ในแผนพัฒนาฯ ก็ได้กำหนดเอาไว้ว่า การส่งเสริมการส่งออกจะเป็นนโยบายหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อการนี้ได้มีการประกาศใช้มาตรการหลายอย่าง เช่น พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๑๕ และ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๒๗ และ ๓๒๙ ที่ให้สิทธิประโยชน์ต่อการผลิตเพื่อส่งออกมากกว่าการผลิตเพื่อขายในประเทศ อย่างชัดเจนนอกจากนี้ยังมีมาตรการคืนภาษีที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการช่วยเหลือทางด้านเงินลงทุนจากธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตคือ ถึงแม้จะได้มีการช่วยเหลือการส่งออกกันหลายด้าน แต่มาตรการบางอย่างของรัฐก็ยังให้การคุ้มครองการผลิตเพื่อขายในประเทศอยู่มาก เป็นต้นว่า โครงสร้างของภาษีขาเข้ายังมีอัตราแตกต่างกันตามขั้นตอนมากขึ้น และมีการใช้มาตรการควบคุมการนำเข้าเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตในประเทศมากขึ้น ทางกระทรวงอุตสาหกรรมก็มีบทบาทในการช่วยเหลืออุตสาหกรรมเฉพาะประเภทมากกว่าแต่ก่อน ดังนั้น ในช่วง

เวลานี้ ถึงแม้จะจัดว่าเป็นนโยบายส่งเสริมการส่งออกก็เป็นเพียงโดยเปรียบเทียบกับระยะเวลา ก่อนหน้านี้นั้น

จะเห็นได้ว่าในทั้งสองสมัย การส่งเสริมการลงทุนเป็นเพียงมาตรการหนึ่งของมาตรการหลายอย่างที่อาจมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนั้น ไม่ว่าบทบัญญัติของ พรบ. ส่งเสริมฯ จะเป็นเช่นไร ถ้าบทบัญญัตินั้นไม่สอดคล้องกับมาตรการอื่นๆ เราจะยึดถือเอา พรบ. ส่งเสริมฯ เป็นเครื่องชี้นโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาลไม่ได้ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานอื่น มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานนั้นในการปฏิบัติงานที่มีผลต่อภาคอุตสาหกรรม

การเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมในระหว่างช่วงเวลาทั้งสอง นับว่าสอดคล้องกับนโยบายและมาตรการพอสมควร คือการทดแทนการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่มีผลในระยะ ๗-๘ ปีหลังจากนั้น เพราะนโยบายส่งเสริมให้มีการนำเข้าสินค้าประเภทอื่นต่อมาระยะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นมา นโยบายส่งเสริมการส่งออกทำให้ความแตกต่างของสิทธิประโยชน์ระหว่างการส่งออกและการทดแทนการนำเข้าอันน้อยลง ซึ่งคงจะถือได้ว่า เป็นสิ่งจูงใจให้มีการส่งออกในขณะที่การทดแทนการนำเข้าลดความสำคัญลง ทั้งนี้พิจารณารวมทั้งภาคอุตสาหกรรม

การประเมินผลการพัฒนาอุตสาหกรรม

เท่าที่ได้กล่าวมาในส่วนที่สอง เป็นการพิจารณาแนวของนโยบาย กับการเปลี่ยนแปลงทางการผลิตและการนำเข้า-ส่งออก เจตนาของนโยบายที่สำคัญ คือ จุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมีหลายประการ ในส่วนที่เกี่ยวกับ พรบ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยตรง คือการพยายามที่จะให้ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนในการสร้างการมีงานทำ ส่งเสริมความสามารถในการส่งออก (เพื่อสร้างเงินตราต่างประเทศ) และกระจายการผลิตอุตสาหกรรมไปสู่เขตภูมิภาค (เพื่อสร้างรายได้ในเขตภูมิภาค) ดังนั้น การประเมินผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงควรทำในประเด็นดังที่ได้กล่าวมานี้ และในที่นี้จะประเมินผลของนโยบายในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๘

การจ้างงาน

การประเมินผลในประเด็นการจ้างงานสามารถทำได้สามประการคือ ประการที่หนึ่ง ดูแนวนโยบายรวมว่ามุ่งไปทางใด และแนวนโยบายนั้นส่งเสริมการจ้างงานหรือไม่ ประการที่สองดูว่าลักษณะของผลผลิตและการค้าขัดกับสภาพของทรัพยากรที่มีอยู่หรือไม่ ประการที่สามดูว่าสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่อุตสาหกรรมต่างๆ มีความสัมพันธ์กับการใช้วิธีการผลิตที่ใช้ปัจจัยแรงงานอย่างไร

ในประการแรก เราได้แสดงมาแล้วว่า ในช่วงเวลานี้ นโยบายเน้นในด้านส่งเสริมการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายส่งเสริมการลงทุน และประกาศของคณะปฏิวัติ เพราะฉะนั้น ถ้าอุตสาหกรรมส่งออกมีการใช้แรงงานมาก ก็ถือได้ว่านโยบายนั้นส่งเสริมการจ้างงาน การจะแสดงว่าอุตสาหกรรมส่งออกมีการใช้แรงงานอย่างไร เราสามารถวัดได้จากอัตราการจ้างงานต่อมูลค่า เพิ่มของมวลผลิตนั้น ถ้าอัตราที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับอีกกิจกรรมหนึ่ง ก็ถือว่ากิจกรรมนี้มีการจ้างงานมากจากการวัดของเรา โดยใช้ข้อมูลของ พ.ศ. ๒๕๑๖ พบว่าอุตสาหกรรมส่งออกมีการใช้แรงงานมากกว่าอุตสาหกรรมอื่น ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า นโยบายส่งเสริมการส่งออกในช่วงนี้ ส่งเสริมการจ้างงาน

ประการที่สอง เราศึกษาโครงสร้าง การใช้ทรัพยากรของอุตสาหกรรมกลุ่มต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมส่งออก และอุตสาหกรรมแข่งกับสินค้าเข้า คำถามคือ จากนโยบายทั้งหลาย การใช้ทรัพยากรยังเป็นไปตามที่ควรจะเป็นหรือไม่ เป็นต้นว่า อุตสาหกรรมส่งออกควรมีใช้แรงงานมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมแข่งกับสินค้าเข้า เพราะโดยเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้าที่มีอยู่โดยส่วนรวม ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศที่มีแรงงานมาก ฉะนั้นจึงน่าจะผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานมากได้ถูกกว่า และสินค้าเข้าควรเป็นสินค้าที่ใช้ทุนมาก ฉะนั้น สินค้าที่แข่งกับ

สินค้าเข้าก็ควรใช้ทุนมาก (เพราะวิธีการผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน น่าจะคล้าย ๆ กัน) นอกจากนี้ เราควรดูในแง่ของประเทศคู่ค้าด้วย เช่น สินค้าที่ส่งไปขายประเทศพัฒนาแล้ว น่าจะเป็นสินค้าที่ใช้แรงงานมากกว่าสินค้าที่ส่งไปขายประเทศกำลังพัฒนา จากการศึกษาโดยใช้ข้อมูลของปี ๒๕๑๖ เช่นกัน ได้พบว่า สภาพการใช้แรงงานในการผลิตเป็นไปตามที่คาดหมาย ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า พิจารณาโดยส่วนรวมของภาคอุตสาหกรรมนโยบายต่าง ๆ ไม่ได้ทำให้สภาพการใช้แรงงานเปลี่ยนไปจากที่ควรจะเป็น ตามหลักการใช้ทรัพยากร

ที่กล่าวมาข้างบนนี้เป็นผลที่พิจารณาโดยรวมประเด็นที่น่าสนใจกว่า คือ การพิจารณาผลของนโยบายที่มีต่อการใช้แรงงานของแต่ละอุตสาหกรรม สำหรับนโยบาย เราสามารถวัดได้จากสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งระบบภาษี และการส่งเสริมการลงทุน โดยวัดในรูปผลสิทธิของมาตรการเหล่านี้ที่มีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเรียกว่า อัตราการคุ้มครองจริง ส่วนการใช้แรงงาน เราวัดจำนวนคนต่อมูลค่าเพิ่ม ในทางทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการคุ้มครองจริง กับจำนวนคนต่อมูลค่าเพิ่ม ควรเป็นลบ เพราะสินค้าที่ใช้แรงงานมาก ต้นทุนจะต่ำ อัตราการคุ้มครองจริงก็จะต่ำด้วย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ผลิตเผชิญอยู่กับอัตราค่าแรงต่อราคาปัจจัยทุนในอัตราเดียวกัน ถ้าอัตรานี้ไม่เหมือนกันในระหว่าง

ผู้ผลิตต่างกัน ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ผลิตบางรายจ่ายค่าแรงสูงต่ำไม่เท่ากัน และราคาปัจจัยทุนของแต่ละรายก็ไม่จำเป็นต้องเท่ากัน เพราะความช่วยเหลือที่ได้รับอาจไม่เท่ากัน ดังนั้นจึงอาจเป็นได้ว่า ผู้ผลิตที่ใช้ทุนมากอาจมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และในทางตรงกันข้าม ผู้ผลิตที่ใช้แรงงานมากอาจมีต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งหมายความว่าความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการคุ้มครองกับอัตราการใช้แรงงานต่อมูลค่าเพิ่มไม่จำเป็นต้องเป็นลบ คือเป็นบวกก็ได้ โดยที่ไม่ได้แปลว่าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากได้รับการคุ้มครองมากกว่าตามนโยบาย แต่ได้รับการคุ้มครองมากตามความจำเป็น ในกรณีที่ความสัมพันธ์เป็นลบ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุนมากได้รับการคุ้มครองมากกว่า แปลว่านโยบายให้คุ้มครองแก่อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนมากโดยไม่จำเป็น ด้วยเหตุผลของต้นทุนต่ำดังได้กล่าวมาแล้ว

จากการศึกษาได้พบว่า สำหรับอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ อัตราส่วนระหว่างค่าแรงกับราคาปัจจัยทุนมักจะสูง เพราะราคาปัจจัยทุนได้ประโยชน์จากการช่วยเหลือ และได้ประโยชน์จากระบบตลาดทุน ตลอดจนอัตราแลกเปลี่ยนที่มีค่าสูงกว่าระดับสมดุลย์ และอุตสาหกรรมพวกนี้ใช้ทุนมากหรืออัตราส่วนระหว่างแรงงานต่อมูลค่าเพิ่มต่ำ และท้ายสุดคือ อุตสาหกรรมพวกนี้จะได้รับการคุ้มครองสูงกว่า จากทฤษฎีข้างต้น เราสรุปได้ว่า นโยบายการคุ้มครองให้การคุ้มครอง

อุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุนมากโดยไม่จำเป็น และนโยบายที่มีต่อราคาปัจจัยการผลิตส่งเสริมให้ใช้วิธีการผลิตที่ใช้ปัจจัยทุนมากในทางตรงกันข้าม เวลาเราพิจารณาอุตสาหกรรมที่ใช้วิธีการผลิตที่ใช้แรงงานมาก อุตสาหกรรมพวกนี้มักเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานสตรีมาก ซึ่งค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างปกติในตลาด ในขณะที่สิทธิประโยชน์ในด้านราคาปัจจัยทุนไปไม่ถึง เพราะฉะนั้น เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ต้นทุนในการผลิตก็ต่ำ และอาจต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และเมื่อพิจารณาอัตราการคุ้มครองแล้ว จะพบว่า อุตสาหกรรมพวกนี้มีอัตราการคุ้มครองต่ำ แปลว่านโยบายไม่ได้ช่วยอุตสาหกรรมเหล่านี้

จากการวิเคราะห์โดยย่อนี้ สรุปได้ว่า ทั้งนโยบายการคุ้มครองผลผลิต คุ้มครองมูลค่าเพิ่ม และนโยบายราคาปัจจัยการผลิต ไม่ได้ช่วยอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก และไม่ได้ช่วยส่งเสริมวิธีการผลิตที่ใช้แรงงานมากในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

การส่งออก

การประเมินนโยบายส่งเสริมการส่งออกสามารถทำได้ในสามประเด็นเช่นกัน คือ ประเด็นที่หนึ่ง มาตรการที่ใช้ได้สร้างสิ่งจูงใจให้ส่งออกหรือไม่ ประเด็นที่สอง สิทธิประโยชน์ที่ให้มีการใช้มากน้อยเท่าใด และประเด็นสุดท้าย

คือการเปลี่ยนแปลงทางการส่งออก เป็นผลของนโยบายหรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง สิ่งที่เราจะต้องวัดคือ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ผลิตสินค้าออกได้รับ คิดเป็นร้อยละต่อมูลค่าเพิ่ม ในกรณีที่รัฐบาลไม่ได้เข้าแทรกแซงในการค้า มูลค่าเพิ่มนี้คือมูลค่าเพิ่มตามราคาตลาดโลก จากมาตรการทั้งหมดที่มีอยู่จะโยกไปหาภาษี โดยมาตรการยกเว้นหรือคืนภาษีให้ เพราะฉะนั้น ประโยชน์ที่จะได้มากที่สุดคือ ไม่เสียภาษีทั้งผลผลิตสำเร็จ และวัตถุดิบ ซึ่งจะทำให้มูลค่าเพิ่มของสินค้าออกนี้ เท่ากับมูลค่าเพิ่มในราคาตลาดโลก หรืออัตราการช่วยเหลือจริง (effective subsidy) เป็น ๐ ถ้าเราเอาอัตรานี้ไปเปรียบกับการส่งออกต่อก่อน พ.ศ. ๒๕๑๕ จะเห็นว่าดีขึ้นมาก เพราะในตอนนั้นส่วนใหญ่อัตราเป็นลบ แต่ถ้าจะเปรียบกับอัตราการค้าคุ้มครองจริงจากการขายในประเทศ มีสินค้ามากมายการที่ถ้าขายในประเทศแล้วอัตราการค้าคุ้มครองจริงเป็นบวก เพราะฉะนั้น สรุปได้ว่า มาตรการส่งเสริมการส่งออกทำให้แรงจูงใจที่จะส่งออกดีขึ้นกว่าเดิมมาก แต่สำหรับสินค้าหลายชนิด การขายในประเทศจะได้กำไรดีกว่า

สำหรับประเด็นที่สอง คือมีการใช้สิทธิประโยชน์ที่ให้มากนักหรือไม่ เรื่องนี้เราดูได้จากรายงานการใช้สิทธิประโยชน์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่แรกคือที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การสำรวจของสำนักงานเมื่อ

พ.ศ. ๒๕๑๕ และ พ.ศ. ๒๕๑๘ พบว่าอัตราส่วนของการส่งออกต่อยอดขายรวมลดลงจาก ๑๘.๐๖ เปอร์เซ็นต์ และใน พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผู้ขอบัตรส่งเสริม ๑๑๑ ราย ๙๐ รายได้รับบัตรส่งเสริม ในจำนวนนี้ ๑๑ รายเป็นโครงการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก ใน พ.ศ. ๒๕๑๙ สถานการณ์ก็เหมือนกับ พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่ามาตรการส่งเสริมการส่งออกของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในช่วงเวลานั้นยังไม่ได้ประสบความสำเร็จส่วนมาตรการที่กระทรวงการคลัง ซึ่งมีการคืนภาษีสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการยกเว้นภาษีที่กรมศุลกากร ทั้งสองแห่งนี้ ปรากฏว่าเป็นที่นิยมของผู้ส่งออกมาก จำนวนเงินได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วที่กรมศุลกากร ส่วนที่ สศค. จำนวนเงินมาเพิ่มมากตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ นอกจากนั้นมาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็เป็นที่นิยมกันอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่ามีการใช้สิทธิประโยชน์กันมากในบางแห่ง

สำหรับประเด็นสุดท้ายเราวัดได้ยาก เพราะไม่ทราบว่าการส่งออกเพิ่มนั้น เป็นผลของนโยบายภายในเท่าไร และเป็นผลของสถานการณ์นอกประเทศเท่าไร เรื่องนี้มีความจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติม ในขั้นนี้เราคงจะกล่าวได้แต่เพียงว่า การที่รัฐบาลประกาศนโยบายอย่างแน่วแน่ ผลที่มีอย่างน้อยที่สุดคือ สร้างความมั่นใจให้ผู้ประกอบการที่จะตัดสินใจลงทุนในกิจการส่งออก

การกระจายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัด

นโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัดคือ นอกกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง จัดว่าได้ผลน้อยที่สุด ถึงแม้ว่า พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๑๕ และ ประกาศเพิ่มเติมอื่น ๆ จะได้ให้สิทธิประโยชน์ไว้อย่างเด่นชัดก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าแทบไม่มีผู้ลงทุนใช้สิทธิประโยชน์นี้เลย ฉะนั้น การผลิตอุตสาหกรรมก็ยังคงรวมตัวกันอยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงเช่นเดิม จริงอยู่ในช่วง ๓-๔ ปีหลังนี้ อุตสาหกรรมใหม่ ๆ ได้เกิดขึ้นนอกบริเวณกรุงเทพมหานคร แต่โรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในบริเวณภาคกลาง

พรบ. ส่งเสริมการลงทุน

พ.ศ. ๒๕๒๐ กับการพัฒนาอุตสาหกรรม

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่สองและสาม จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมการลงทุนนั้น เป็นเพียงส่วนเดียวของนโยบายและมาตรการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งหมด ซึ่งเราอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภทตามผลของมัน คือ การคุ้มครองพวกหนึ่ง และการส่งเสริมอีกพวกหนึ่ง โดยที่การคุ้มครองจะรวมการส่งเสริมไว้ด้วย แต่การส่งเสริมไม่จำเป็นต้องสร้างการคุ้มครอง มาตรการที่สร้างการคุ้มครองคือระบบภาษีของกระทรวงการคลัง การควบคุมการค้าและราคาของกระทรวงพาณิชย์ การควบคุมการผลิตของกระทรวงอุตสาหกรรม

และอาจรวมถึงการช่วยทางด้านเครดิตของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ส่วนการส่งเสริมนั้น หมายถึงการให้สิทธิ ประโยชน์โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เวลาใดที่นโยบายทั้งหลายสอดคล้องกัน ปัญหาก็ไม่มี แต่ถ้าไม่สอดคล้องกัน และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจทางการเมืองไม่พอ นโยบายที่แถลงโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็ไม่มีผล แต่ในทุกกรณีเราถือได้ว่าการส่งเสริมการลงทุนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

เท่าที่กล่าวมานี้เป็นความจริงอยู่มากสำหรับสถานการณ์ก่อน พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการออก พรบ. ส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ ซึ่งอาจทำให้บทบาทของการส่งเสริมการลงทุนเปลี่ยนไป พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ มีสาระสำคัญหลายประการ คือ หนึ่งเพิ่มอำนาจทางการเมืองของคณะกรรมการซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สอง ให้อำนาจทางกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองแก่ผู้ผลิตที่ได้รับการส่งเสริม แต่จะมีผลต่อผู้ผลิตอื่น ๆ ด้วย เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้าและการห้ามนำเข้า (ซึ่ง พรบ. ฉบับเดิมก็มี แต่เพราะขาดอำนาจทางการเมืองจึงไม่ค่อยได้นำมาใช้) และสาม อำนาจของกรรมการที่จะลดหย่อนภาษีขาเข้าให้แก่เครื่องจักรและวัตถุดิบนำเข้า สำหรับ

เครื่องจักรการลดอาจถึง ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ และ
วัตถุดิบอาจถึง ๙๐ เปอร์เซ็นต์โดยลดให้ปีต่อปี

สรุปแล้ว พรบ. ๒๕๒๐ ได้ให้อำนาจ
กรรมการอย่างกว้างขวาง ซึ่งตามหลักการตรงกับ
ที่แผนพัฒนาอุตสาหกรรมกำหนดไว้ คือให้มี
หน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการ
พัฒนาอุตสาหกรรมทั้งทางด้านการคุ้มครองและ
ส่งเสริม แต่ในแผนพัฒนา ฯ หน่วยงานนี้มี
หน้าที่ติดตาม (monitor) มาตรการคุ้มครองของ
หน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย เพราะ
ฉะนั้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นไป พรบ. ส่ง-
เสริมจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม
มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ปัญหาที่ตามมาจากข้อสรุปข้างบนนี้คือ ใน
ขณะที่ พรบ. ส่งเสริม ๒๕๒๐ ให้อำนาจคณะ
กรรมการอย่างมาก พรบ. มิได้กำหนดลักษณะ
ของสิทธิประโยชน์ที่จะขึ้นนโยบายได้ เพราะ
ได้ให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดนโยบายเอง
แต่คณะกรรมการก็ไม่ได้กำหนดนโยบายและสิทธิ
ประโยชน์เช่นกัน ซึ่งในประเด็นที่ว่าด้วย
นโยบายนี้ เพื่อการเปรียบเทียบ เราอาจยึดเอา
แนวนโยบายของช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่สามก็
ได้ หรือที่สมควรกว่าคือ แนวนโยบายของแผน
พัฒนาฉบับที่สี่ ในที่นี้เราอาจหยิบยกขึ้นมา
พิจารณาได้สามเรื่องด้วยกัน คือการส่งเสริมการ
จ้างงาน การส่งเสริมการส่งออก และการกระ
จายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัด แนนอนที่สุดถ้า

เราจะถามคณะกรรมการฯ ก็จะต้องได้รับคำตอบ
เป็นเสียงเดียวกันว่า สิ่งเหล่านั้นเป็นจุดมุ่งหมาย
หลัก แต่ประเด็นของเราคือ ไม่มีการกำหนด
หลักเกณฑ์ที่จะแสดงว่านโยบายเป็นเช่นนั้น เช่น
การจ้างงาน เราได้วิเคราะห์แล้วในตอนที่สาม
ว่าถึงแม้นโยบายที่เป็นอยู่จะไม่ได้ทำให้การใช้
ทรัพยากร (แรงงาน) เสียไป แต่ก็ไม่ได้เป็น
นโยบายส่งเสริมการจ้างงาน ซึ่งถ้าไม่ต้องการให้
เป็นเช่นนั้น จะต้องไม่ช่วยให้เครื่องจักรราคา
ถูก และไม่คุ้มครองอุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุน
มาก และจะต้องกำหนดให้สิทธิประโยชน์เป็น
เงื่อนไขกับการจ้างงานและ/หรือวิธีการผลิตที่ใช้
แรงงานมาก ในเรื่องการส่งเสริมการส่งออกก็
เช่นกัน ความแตกต่างของสิทธิประโยชน์
ระหว่างการส่งออกกับการขายในประเทศใน
พรบ. ฉบับใหม่ไม่เด่นชัดเท่ากับ พรบ. การส่ง-
เสริมฉบับเก่า แม้แต่ตาม พรบ. ฉบับเก่า ประ-
กอบกับมาตรการอย่างอื่น เราก็ได้แสดงไว้ในตอน
ที่สามว่า สิทธิประโยชน์ของการส่งออกส่วนมาก
ไม่ได้ดีเท่ากับการขายในประเทศ เพราะฉะนั้น
ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมการส่งออกจริง
และต้องการให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
มีบทบาทในเรื่องนี้มากกว่าเดิม พรบ. ส่งเสริมฯ
ก็ควรจะกำหนดเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน ไม่ใช่
ปล่อยให้ให้อำนาจของกรรมการฯ ที่จะตัดสินใจ
กันเป็นราย ๆ ซึ่งย่อมจะสร้างความสับสนในสิทธิ
ประโยชน์ และจะปรากฏว่าการส่งออก จะไม่

ได้สิทธิประโยชน์โดยเปรียบเทียบกับการขายในประเทศ ดิฉันคิดว่าเดิม

เรื่องที่สามคือ เรื่องนโยบายขยายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัด ในเรื่องนี้เราได้แสดงไว้ในตอนที่สามว่า ความพยายามในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่สามไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้ง ๆ ที่ความแตกต่างระหว่างสิทธิประโยชน์ของการตั้งโรงงานในบริเวณกรุงเทพ ฯ และจังหวัดใกล้เคียง กับการตั้งโรงงานในเขตส่งเสริมต่างจังหวัดมีอยู่อย่างเด่นชัด ใน พรบ. ฉบับใหม่ ความแตกต่างนี้ลดลงไปมาก เพราะผู้ที่ตั้งโรงงานในบริเวณกรุงเทพ ฯ ก็อาจได้รับสิทธิประโยชน์ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรถึงแม้สิทธิประโยชน์นี้จะไม่เท่ากับสิทธิประโยชน์ที่โรงงานในเขตส่งเสริมจะได้รับก็ตาม สำหรับเขตส่งเสริม พรบ. บอกว่าจะให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมที่ตั้งในนั้นมากกว่า พรบ. ไม่ได้กำหนดเขตส่งเสริมไว้ และคณะกรรมการก็ยังไม่ได้ประกาศว่าเขตส่งเสริมจะอยู่ที่ใด และจะให้สิทธิประโยชน์ต่างกันอย่างไร ซึ่งจะทำให้ปัญหาการไม่กระจายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัดมีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพราะทั้ง ๆ ที่ให้สิทธิประโยชน์ต่างกัน เราก็ได้แสดงไว้ในตอนที่สามแล้วว่า ก็ยังไม่มีผล นอกจากนั้นเรายังมีความเห็นว่า ประการที่หนึ่ง การกระจายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัดนั้นอาจทำได้โดยการส่งเสริมอุตสาหกรรมบางชนิด ที่โดยธรรมชาติ

จำเป็นต้องไปอยู่ต่างจังหวัด เช่นอุตสาหกรรมแปรรูปพืชผลเกษตรต่าง ๆ และประการที่สอง การกำหนดเขตส่งเสริมเท่าที่เคยทำมา ไม่อำนวยความสะดวกของตลาดทำงานได้เต็มที่ในการชักจูงให้อุตสาหกรรมไปอยู่ต่างจังหวัด การกำหนดให้กว้างไว้จะได้ผลดีกว่าเท่าที่เป็นช่วงขณะนี้ คณะกรรมการ ฯ กำลังพยายามกำหนดเขตส่งเสริมกันอยู่ แต่ถ้าการกำหนดนั้นไม่ยึดหลักความแตกต่างของสิทธิประโยชน์ บทบาทของตลาด และการเลือกอุตสาหกรรมส่งเสริมแล้วการกระจายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัดก็จะมีผลเท่าที่ควร

เท่าที่กล่าวมานี้สรุปได้ว่า ขณะนี้ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนได้ให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอย่างเต็มที่ในการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ทั้ง พรบ. และคณะกรรมการ ฯ ยังไม่ได้กำหนดนโยบายหลักและมาตรการเอาไว้ผลที่จะตามมาคือ จะมีนโยบายเดียวคือส่งเสริมให้มีการลงทุน ซึ่งการส่งเสริมการลงทุนโดยไม่มีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเช่นในสามเรื่องดังที่กล่าวมาแล้ว จะเป็นการทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเท่าที่ควร ฉะนั้นในฐานะที่ พรบ. ส่งเสริมการลงทุนก็ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ อย่างเต็มที่อยู่แล้วคณะกรรมการ ฯ จึงควรใช้อำนาจนี้ให้เป็นประโยชน์โดยการกำหนดจุดมุ่งหมายของการส่งเสริม ฯ เช่น เพื่อให้เกิดการจ้างงาน เพื่อส่งเสริมการส่งออก และเพื่อการ

กระจายอุตสาหกรรมไปต่างจังหวัดรวมทั้งกำหนด ผลิตเพื่อส่งออกเท่าเทียมกับการขายในประเทศ
มาตรการเพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมบรรลุจุด และให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมที่จะไปตั้ง
มุ่งหมายดังกล่าว ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ที่ โรงงานอยู่ต่างจังหวัดอย่างเด่นชัด และอย่าง
สัมพันธ์กับการจ้างงาน ให้สิทธิประโยชน์แก่การ จะเป็นไปได้ตามเหตุผลของธุรกิจด้วย.

TABLE 1
The Industrial Structure

	Millions of Baht		
	1960	1972	1976
GNP (Current prices)	55,716.8	164,299	323,972
GNP per capita (Baht)	2,056.4	4,257	7,541
GDP (Current prices)	55,815.9	164,626	325,112
Share of investment in GDP	—	21.0	23.5
Share of exports in GDP	15.4	13.7	18.4
Share of mfg. exports in GDP	.21	1.4*	3.1*
Share of mfg. exports in total exports	1.4	10.1*	16.6*
Imports as % of GDP	17.2	18.8	22.1
Mfg. imports as % of GDP	12.9	13.9	14.4
Share of mfg. imports as % of total imports	74.6	74.2	64.2
Primary share of GDP	40.2	32.1	31.1
Industry share of GDP	13.1	17.0	18.4
Utilities share of GDP	7.5	7.8	7.4
Services share of GDP	9.1	10.2	9.6
Share of mfg. employment in Total	3.42	n.a.	5.9
Share of mfg. output in Bangkok	35.4	40.0	33.7
Share of mfg. output in Central Region (including Bangkok)	73.2	73.1	82.7

*Excluding tin metal export

n.a. : not available

Source : NESDB and the Bank of Thailand

TABLE 2
Value Added of Industrial Output, by Sub-sectors, 1972-1975

	Value Added (1,000 baht)				Proportion of Industrial V.A. to Total V.A.				Annual rate of Growth 2515 2518	Contribution to Total V.A. increase
	1972	1973	1974	1975	1972	1973	1974	1975	(1972-1975)	(1972-1975)
Processed food	5,030	6,658	9,374	11,216	18.1	18.7	20.2	21.8	30.6	26.3
Beverage and Tobacco	5,112	6,057	7,734	7,962	18.3	17.0	16.7	15.5	15.9	12.1
Construction materials	1,351	1,676	2,148	2,244	4.8	4.7	4.6	4.4	18.4	3.8
Intermediate products I	3,400	4,531	6,123	6,794	12.2	12.7	13.2	13.2	25.9	14.5
Intermediate products II	6,184	7,420	8,968	9,080	22.2	20.8	9.3	17.7	13.7	12.3
Consumer durables	4,145	5,451	6,943	9,289	14.9	15.3	15.0	16.1	26.9	17.6
Consumer durables	563	682	894	977	2.0	1.9	1.9	1.9	20.2	1.8
Machinery	695	869	1,134	1,210	2.5	2.4	2.4	2.4	20.3	2.2
Transport equipment	1,383	2,269	3,053	3,586	5.0	6.4	6.6	7.0	37.4	9.4
Total	27,863	35,613	46,371	51,358	100.0	100.0	100.0	100.0	22.6	100.0

Source : NESDB

TABLE 3
Sources of Growth of Industrial Output, 1960-66, 1966-72 1972-75
(Percentage contribution to the increase)

	1960-66			1966-72			1972-75		
	DD	IS	E	DD	IS	E	DD	IS	E
Processed food	68.5	-10.6	42.1	107.3	0.54	-7.8	89.3	0.6	11.0*
Beverages and tobacco	125.8	-25.9	0.1	73.6	26.4	-0.1	87.9	0.1	11.9
Construction materials	112.0	-12.6	0.6	69.5	19.6	10.9	89.5	0.3	10.2
Intermediate products I	33.3	39.1	27.6	65.8	23.7	10.5	96.3	-2.1	5.8
Intermediate products II	98.4	-8.7	10.3	33.6	50.6	15.9	85.7	-9.5	23.8
Consumer nondurables	124.4	-32.6	8.2	51.8	35.6	12.6	80.8	14.9	4.3
Consumer durables	81.9	14.0	4.1	31.7	66.7	1.6			
Machinery	68.1	31.7	0.2	48.3	49.0	2.7	107.27	-7.7	0.4
Transport equipment	151.4	-51.9	0.5	24.7	75.2	0.1			
Total	88.9	-13.6	24.7	64.1	29.4	6.5	91.0	0.5	8.5

* Note : Figures for 1972-75 do not include rice mills.

Source : The results for 1960-66 and 1966-72 are from Narongchai Akrasanee, "Import Substitution, Export Expansion and Sources of Industrial Growth in Thailand", in Prateep Sontisuvan, ed., *Finance, Trade and Economic Development in Thailand*, Essays in Honour of Khunying Suparb Yossundara, Sompong Press, Bangkok, 1975. For 1972-1975, calculation was made for this study.

In the earlier calculation the formula used was based on the assumption that imports were expected to grow as fast as domestic demand; the deviation from which would determine import substitution. For 1972-1975 the expectation of import growth was based on total supply growth instead. The difference in results on individual industry level would be minor, since an industry can be either import substituting or exports. Results for groups of industries would be slightly different. In effect the demand formula is based on the change in the ratio of supply from domestic source for domestic use (S) and the domestic demand (D). For the supply formula, the ratio is between domestic production (X) and total supply (Z). Since $\frac{XX}{Z} = \frac{S + E}{D + E}$ where E is exports, $\frac{X}{Z}$ could be different from $\frac{S}{D}$

Both formula, however, would give similar answer with respect to the relative significance of the domestic demand effect, import substitution, and export expansion effect.

TABLE 4
Some Indicators of Regional Development
1974 and 1976

	Year	National	Central	South	North	Northeast
Population (million)	1974	40.7	12.6	5.1	8.7	14.3
	1976	43.0	13.3	5.3	9.2	15.2
GDP (current prices) (Billion of Baht)	1974	268.9	163.0	32.7	42.9	40.4
	1976	325.1	188.8	38.5	50.1	47.7
GDP originating in manufac- turing* (Billion of Baht)	1974	46.3	36.5	2.8	3.3	3.7
	1976	59.5	49.3	3.0	3.4	3.9
Regional manufacturing as percent of national manufac- turing	1974	100	78.8	6.0	7.1	8.0
	1976	100	82.7	5.0	5.8	6.5
Manufacturing growth ratio	1969-	10.6	11.6	7.0	5.8	9.6
	1974					
	1969-	14.5	15.0	10.5	10.5	10.7
	1976					
Manufacturing as percent of regional GDP	1974	17.2	22.3	8.5	7.6	9.1
	1976	18.3	26.1	7.8	6.8	8.1

Note* : Manufacturing value added includes agricultural processing activities as rice mills, sugar mills, saw mills, but does not include tin smelting.

Source : NESDB

TABLE 5

Comparison of Tax Incentives between the Promotion Acts 1972 and 1977
(Excluding provisions for promoted export industries)

	Promotion Act 1972		Promotion Act 1977	
	General Case	Promoted Zones (rural)	General Case	Promoted Zones (to be specified)
I. Tax incentives				
1. Corporate income tax	Full exemption 3—8 years	Full exemption 3—8 years, with a possible extension of 50% deduction for 5 more years	Full exemption 3—8 years. Losses during promoted period are income tax deductible for upto 5 years after expiration of promotion rights	Same as general case with a possible extension of 50% deductible for 5 more years
2. Taxes on machinery	Imports : Full exemption from tariff and business tax. Local : Full exemption from business tax	Some as general case	Full exemption, or 50% exemption, or no exemption on all taxes	Same as general case
3. Taxes on raw materials	No exemption of taxes on imported or local materials	Deduction upto 50% of import taxes	Possible exemption upto 90% of import duties and business tax on local inputs	Same as general case
4. Business tax on sales	No exemption	Upto 90% exemption for 5 years	No exemption	Upto 90% exemption for 5 years

(Table 5 continued)

	Promotion Act 1972		Promotion Act 1977	
	General Case	Promoted Zones (rural)	General Case	Promoted Zones (to be specified)
5. Others	—	Expenses for transportation, water, and electricity are tax deductible at double the actual expenses.	—	Expenses for transportation, water and electricity are tax deductible at double the actual expenses.
	—	Deduction from net profit within 10 years 25 percent of construction cost of infrastructure	—	Deduction from net profit within 10 years 25 percent of construction cost of infrastructure
II. Other protection devices				
1. Import surcharge	Yes	Yes	Yes	Yes
2. Import ban	No	No	Yes	Yes

Source : Board of Investment

TABLE 6

Indicators of Labor Intensity of Manufacturing, by Sectors, 1973
(workers per one million baht)

Measures of labor intensity	Exports			Import Competing		
	Total	Primary Commodity Based	Other	Total	Protected	Competitive
Labor per value added, direct	21.88	16.68	33.72	10.94	10.39	12.16
Labor per value added, direct and indirect of homegoods	29.55	25.37	36.28	17.81	20.32	14.45
Labor per non-wage value added, direct	31.54	23.55	51.10	13.49	12.83	14.93
Labor per non-wage value added, direct and indirect of home-goods	47.36	39.73	60.44	24.99	29.60	19.33

Source : Appendix Table I-11, which is from Narongchai Akrasanee,
"Trade, Domestic Production and Employment in Thailand,"
draft working paper, June 1977.

TABLE 7

Labor Intensity of Manufacturing, by Sectors, and by Direction of Trade, 1973
(workers per one million baht)

Measures of labor intensity	Exports		Import Competing	
	to DC	to LDC	with DC	with LDC
Labor per value added, direct	21.87	20.32	10.49	14.43
Labor per value added, direct and indirect of home goods	29.46	28.25	17.42	18.02
Labor per non-wage value added, direct	31.46	29.13	12.89	18.84
Labor per non-wage value added, direct and indirect of home-goods	47.02	45.15	24.06	25.23

Source : Narongchai Akrasanee, "Trade, Domestic Production and Employment in Thailand," Ibid.

TABLE 8**Tax Refund and Drawback for Exports**

Type of tax incentives	1971	1972	1973	1974	1975
Tax refund (Fiscal Policy Office)	—	2.7	37.5	45.8	37.3
Import tax drawback for non-promoted firms (Customs Department)	23.9	19.9	14.9	125.2	n.a.
Import tax drawback for promoted firms, exports and non-exports (Customs Department)	147.2	196.9	266.0	358.4	317.9

Source : Fiscal Policy Office and Customs Department, Ministry of Finance.

TABLE 9**Sales, Exports and Employment of Promoted Firms
1972 and 1975**

Year	No. of firms	Sales	Exports	Exports Sales (%)	Employment
1972	151	15,120.53	2,812.71	18.06	50,508
1975	197	53,637.22	5,068.36	9.45	80,479

Source : Appendix Table II. 4. (Compiled from Board of Investment Data)