

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาอุตสาหกรรมหรือการเป็นประเทศอุตสาหกรรม (Industrialization) เป็นกุญแจสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ที่ได้เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1780 ซึ่งเป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศอังกฤษ โดยมีลักษณะสำคัญจากการใช้ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่การใช้เครื่องจักรในการผลิตและเป็นการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม และการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีใน 3 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการใช้เครื่องจักรแทนฝีมือมนุษย์และการใช้กำลังของสิ่งที่ไม่มีชีวิตแทนกำลังของมนุษย์และสัตว์ ส่วนที่สองเป็นการปรับปรุงการใช้วัตถุดิบและทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะโลหะและวัตถุเคมี และส่วนสุดท้ายเป็นการเปลี่ยนแปลงในเครื่องมือและกระบวนการผลิตนำมาซึ่งการเกิดองค์กรรูปแบบใหม่ขึ้น ที่มีขนาดของหน่วยผลิตใหญ่ขึ้น และมีการใช้เครื่องจักรในการผลิตมากขึ้น ทำให้เกิดการแบ่งแยกคนงานกับนายจ้าง ซึ่งเป็นที่มาของการแบ่งกลุ่มนายทุนและกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็น 2 ฝ่าย¹ รวมทั้งการปฏิวัติอุตสาหกรรมยังส่งผลตามมาอีกมากในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม คือ

1. ทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานและทรัพยากรที่จะให้เกิดผลิตภาพ (Productivity) ในมนุษย์และของเครื่องจักรที่สูงขึ้น ทำให้เกิดชนชั้นต่างๆ เช่น ชนชั้นกระฎุมพี (Bourgeois) หรือพ่อค้า และชนชั้นนายทุน ซึ่งเป็นที่มาของระบบทุนนิยม

2. ทางสังคม ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนถูกกระทบกระเทือนจากชุมชนเกษตรกรรมที่เป็นการผลิตในครัวเรือนเพื่อยังชีพกลายเป็นการผลิตอย่างเอกเทศ ทำให้เกิดปัจเจกชนเกิดการผลิตเพื่อขาย เป็นบ่อเกิดของความไม่เท่าเทียมกันใน

3. ทางการเมือง เป็นการรวมศูนย์อำนาจแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucracy) ทำให้เกิดองค์กรหรือกลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มอำนาจทางการเมืองที่อยู่ในมือของกลุ่มทุนต่าง ๆ

¹ David S. Landes, *The Unbound Prometheus, Technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977), pp.1-2. (จักรทิพย์ นากสุภา 2536 : 283)

4. ทางวัฒนธรรม ทำให้เกิดการกระจุกตัวของประชากรในเขตเมือง (Urbanization) ซึ่งกลายเป็นศูนย์กลางการผลิตและการปกครอง² การพัฒนาอุตสาหกรรมเมื่อเกิดขึ้นในประเทศใดจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเมือง สังคม และวัฒนธรรมในประเทศนั้นและยังกระทบต่อไปในประเทศอื่นๆ ในโลก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยของโครงสร้างการผลิตและความสัมพันธ์ของการผลิตกับชนชั้นต่างๆ ในสังคม

การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยมีความต้องการเร่งรัดการพัฒนาที่ส่งผลให้เกิดนโยบายการส่งเสริมการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ ตามแนวนโยบายเสรีภายใต้การขึ้นนำของธนาคารโลกหรือธนาคารเพื่อการฟื้นฟู³ และพัฒนาระหว่างประเทศ หรือ IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) ที่ปรากฏอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 (ยุคสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ณ. วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2501⁴ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการที่รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นมาใหม่เพื่อแข่งกับเอกชน และไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยให้สิทธิพิเศษต่างๆ กับทั้งเอกชนไทยและต่างประเทศ เช่น การลดภาษีนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ ภาษีเงินได้ สามารถส่งสินค้าออกนอกประเทศ และสามารถโอนเงินออกนอกประเทศได้ รวมทั้งมีการคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรมในระยะเวลายันสมควร ซึ่งนโยบายนี้ถูกเรียกว่า นโยบายส่งเสริมและคุ้มครอง (PPP : Promotion and Protection Policies) ซึ่งเป็นที่มาของการก่อตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI: Board of Investment) เมื่อปี พ.ศ. 2502 โดยมีการส่งเสริมการลงทุน 2 ลักษณะคือ การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI: Import Substitution Industries) และการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (EOI: Export Oriented Industries)

² โออุจิ ทสึโตะมุ . การเกษตรญี่ปุ่น (สุวินัย ภรณวลัยแปล) (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2530) หน้า (13) (จักรทิพย์ นาดสุภา 2536 : 284)

³ สำนักงานใหญ่ของ IBRD ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา ดู S.E. Stiegler และคณะ (1976) A Dictionary of Economics and Commerce, London: Pan Books, หน้า 194. (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2541-42, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐกิจไทย, บทที่ 6 “นโยบายการส่งเสริมการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ”)

⁴ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 75 ตอนที่ 103 วันที่ 5 ตุลาคม 2501. (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2541-42, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐกิจไทย, บทที่ 6 “นโยบายการส่งเสริมการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ”)

นโยบายส่งเสริมการลงทุนและการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไร้ทิศทางทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่น เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เมื่อเริ่มเปิดประเทศมีการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยรัฐได้กำหนดนโยบายที่เป็นมาตรการป้องกันการค้าเสรีเอาเปรียบจากการเข้ามาหาประโยชน์แบบที่มีมาตรการที่เข้มแข็ง เช่น การกำหนดสัดส่วนการร่วมทุนและการห้ามการโอนเงินส่วนต่างทั้งหมด อีกทั้งยังกำหนดสัดส่วนที่ดินหรือจำกัดเนื้อที่แน่นอนสำหรับการลงทุนของต่างชาติ ฯลฯ

สำหรับภาคอุตสาหกรรมของไทยเริ่มจากการส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เป็นนโยบายที่รัฐนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าพัฒนามาเป็นการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้เกิดองค์กรทางเศรษฐกิจ เช่น สมาพันธ์สมาคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) สมาคมอุตสาหกรรม สมาคมการค้าไทย และสมาคมธนาคาร เป็นต้น โดยที่ได้มีการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ทั้งทางด้านเงินทุนและเทคโนโลยี และมีการใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตของประเทศพัฒนาแล้ว และอาศัยแรงงานที่มีราคาถูก เริ่มจากอุตสาหกรรมสิ่งทอที่เน้นการจ้างแรงงานจำนวนมาก (Labor Intensive) และต้นทุนในการผลิตที่ต่ำทำให้กำไรมากขึ้น (Capital Intensive) มีการใช้เทคโนโลยีไม่สูงนักและใช้ทักษะน้อยในการพึ่งวัสดุภายในประเทศบางส่วน และยังพึ่งพาอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) ในประเทศ ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมต้องอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เหล็กและเหล็กกล้า ไฟฟ้า พลังงาน ฯลฯ

การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กที่เป็นส่วนสำคัญและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ ซึ่งทุกประเทศให้ความสำคัญและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเบื้องต้น โดยเฉพาะประเทศที่เป็นผู้นำในการผลิตเหล็กที่สำคัญของโลก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน เยอรมนี สหพันธรัฐรัสเซีย เกาหลีใต้ อิตาลี บราซิล และอินเดีย เป็นต้น ซึ่งในอดีตประเทศไทยได้มีการพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรมอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า โดยเริ่มจากการนำเข้า เนื่องจากไม่สามารถผลิตเองได้ และเป็นการนำเข้าแบบสำเร็จรูป เช่น เหล็กแผ่น เหล็กแท่งยาว ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมเหล็กที่เรียกว่า อุตสาหกรรมปลายน้ำ เมื่อมีการนำเข้าเหล็กปลายน้ำมากขึ้นจากนั้นจะเกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กกลางน้ำ โดยเป็นการนำเอาเหล็กต้นน้ำมาเป็นวัตถุดิบมาผ่านกระบวนการรีด การตัด การพับ และการดัด ซึ่งเป็นเทคนิคของอุตสาหกรรมกลางน้ำทำให้เกิดการแปรสภาพเป็นอุตสาหกรรมปลายน้ำทดแทนการนำเข้าเหล็กสำเร็จรูป ทำให้เป็นการลดต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากต่างชาติ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ ฯลฯ ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กไทย เริ่มต้น

พัฒนาจากอุตสาหกรรมปลายน้ำไปสู่กลางน้ำเท่านั้น โดยที่ยังไม่มีอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ เนื่องจากไม่มีแหล่งแร่เหล็กในประเทศที่จะนำมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเหล็กต้นน้ำ

อุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของประเทศไทยได้มีการขออนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยได้รับการอนุมัติในปี พ.ศ. 2537-2538 ทั้งหมด 6 ราย ซึ่งการขออนุมัติการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นการค้าจุนอุตสาหกรรมจากภาครัฐ โดยการส่งเสริมการลงทุนมาตลอด เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมเติบโตช้าหรือไม่เติบโต และมีการแก้ปัญหาแต่ละสมัยของรัฐบาลที่แตกต่างกันไป รวมทั้งไม่มีแนวทางหรือแผนในการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เงินทุนสูงทั้งทางสาธารณูปโภคและเทคโนโลยี รวมทั้งสิ่งแวดล้อม ซึ่งเอกชนไม่สามารถทำเองได้ทั้งหมด อีกทั้งมีผลต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องตามมาอีกหลายอย่าง จากการที่รัฐได้มีการตั้งแผนแม่บทในการพัฒนาเหล็กต้นน้ำอย่างเป็นระบบ โดยได้ทำการศึกษาถึงความเหมาะสมของการลงทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของประเทศไทยถึงผลกระทบจากการกำเนิดของอุตสาหกรรมต้นน้ำในทางตรงและทางอ้อม ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยเป็นการศึกษาของข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรมที่ได้แสดงถึงความจำเป็นต้องมีโรงงานถลุงเหล็กขนาดใหญ่ ที่มีกำลังการผลิตหลายสิบล้านตัน และต้องมีการนำเข้าทั้งวัตถุดิบและพลังงาน (สินแร่และถ่านหิน) จากต่างประเทศ ซึ่งมีเป้าหมายที่การทำให้ต้นทุนการผลิตเหล็กกลางน้ำและปลายน้ำถูกลง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมเหล็ก และสามารถจะแข่งขันกับผลิตภัณฑ์เหล็กนำเข้าได้ โดยมีตลาดรถยนต์เป็นตลาดหลักที่มีความต้องการเหล็กในการผลิตอย่างมาก ซึ่งมีความไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของสถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย ที่มีการใช้งบประมาณนับสิบล้านบาทในการให้บริษัทที่ปรึกษาเอกชนแห่งหนึ่งทำการศึกษา และจัดทำเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์เสนอ เมื่อเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2547 ซึ่งผลการศึกษาได้คัดค้านการสร้างโรงถลุงเหล็กหลายสิบล้านตันในประเทศไทยโดยสรุปว่าไม่ควรมีการสร้างโรงถลุงเหล็กต้นน้ำขนาดใหญ่ 30 ล้านตันต่อปี เพราะมีความเสี่ยงสูงมากทั้งความเสี่ยงในการขาดแคลนวัตถุดิบภายในประเทศหรือประเทศผู้ผลิตรายอื่นของโลก มีกำลังการผลิตเกินความต้องการของการบริโภคและมีต้นทุนต่ำกว่าไทยมาก เช่น ประเทศจีน ประเทศอินเดีย เป็นต้น ทำให้เกิดความไม่แน่นอนของการผลิตและการใช้เหล็กในประเทศ หากเกิดวิกฤติขึ้นมาทำให้ความต้องการน้อยลงและมีกำลังการผลิตเหล็กต้นน้ำเหลือเป็นจำนวนมากจึงเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า ทำให้เป็นภาระของประเทศในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากปัญหาวัตถุดิบ ต้นทุน และความเสี่ยงในตลาดโลกแล้วยังอาจเกิดปัญหาไม่เชื่อมต่อกับอุตสาหกรรมปลายน้ำที่มีคุณภาพและทำกำไรได้ดีของไทยเองอีกด้วย เพราะ

อุตสาหกรรมเหล่านี้นั้นส่วนใหญ่อยู่ในเครือของผู้ผลิตระดับโลกที่ใช้วัตถุดิบนำเข้าจากประเทศ โดยมีข้อเสนอแนะให้สร้างโรงถลุงเหล็กขนาดเล็กที่มีการลงทุนไม่มากเกินไปหรือมีกำลังการผลิตเพียง 5 แสนตันต่อปี เพื่อผลิตเหล็กเป็นวัตถุดิบให้กับเตาหลอมไฟฟ้าชั้นปลาย ที่มีอยู่ในอุตสาหกรรมเหล็กที่ร้อนของประเทศไทย

รายงานการศึกษาดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในทางสนับสนุนโครงการโรงถลุงเหล็กขนาดใหญ่ ด้วยเงินลงทุนกว่า 5 แสนล้านบาท โดยได้รับการสนับสนุนของข้าราชการระดับสูงของกระทรวงอุตสาหกรรมและสถาบันเหล็กและเหล็กกล้า ที่มีการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขณะนั้นคือ นายวัฒนา เมืองสุข รวมทั้งข้าราชการและผู้บริหารในระดับสูงของกลุ่มธุรกิจเหล็กต้นน้ำ โดยต้องการให้สนับสนุนโครงการโรงถลุงเหล็กต้นน้ำ เมื่อเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2547 แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการผลักดันการลงทุนเหล็กต้นน้ำเข้าเป็นวาระการประชุมของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่มีการประกาศให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการลงทุน รวมทั้งจะมีการเดินทางไปประเทศออสเตรเลีย เพื่อช่วยกลุ่มธุรกิจต้นน้ำในการเจรจาซื้อสินแร่เหล็ก และถ่านหินจากประเทศออสเตรเลียในราคาพิเศษ ที่จะนำมาเป็นวัตถุดิบป้อนโรงถลุงเหล็กที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นในประเทศ จากการที่รัฐมนตรีสมัยนั้นได้เข้าไปมีส่วนในการเจรจาด้วยตนเอง โดยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกระทรวง จึงคล้ายกับมีการสนับสนุนในลักษณะพิเศษที่ต้องการเกื้อหนุนกลุ่มผู้ลงทุนหรืออาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

ปัจจุบันมีการดำเนินโครงการตามขั้นตอนที่ขอส่งเสริมการลงทุนเฉพาะกลุ่มสหวิริยา หรือบริษัท สหวิริยาดีล อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกลุ่มเหล็กที่มีจุดมุ่งหมายของการลงทุนอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ เพื่อผลิตสินค้าคุณภาพขั้นสูงตอบสนองความต้องการของลูกค้าในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ที่ต้องการเหล็กคุณภาพสูง และเพื่อการแข่งขันกับตลาดโลก โดยมีกำลังการผลิตรวมประมาณ 9.5 ล้านตันต่อปี คิดเป็นร้อยละ 53 ของกำลังการผลิตรวมทั้งประเทศ และเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ปี พ.ศ. 2547 ได้มีการพิจารณาคำขอการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นการสนับสนุนลักษณะพิเศษ จากการที่ได้มีการพิจารณาข้อเสนอของของกลุ่มสหวิริยาที่ยื่นขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ ที่ต้องการให้รัฐบาลลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดได้แก่ ระบบน้ำประปา ถนน และระบบรถไฟรางคู่ตลอดจนยกเว้นภาษีต่างๆ ทั้งภาษีนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบและภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลาหลายปีรวมมูลค่านับแสนล้านบาท โดยมีเงื่อนไขโดยรัฐบาลต้องส่งเสริมเพียงรายเดียวเท่านั้นและต้องไม่ส่งเสริมโรงถลุงเหล็กอื่นเข้ามาแข่งกับกลุ่มสหวิริยาเป็นเวลา 15 ปี เพื่อต้องการเป็นรายแรกหรือรายเดียวในประเทศไทย แต่ทางคณะกรรมการ

ส่งเสริมการลงทุน ได้รับการพิจารณาไว้แล้วเป็นราย ๆ ไป เนื่องจากเกรงว่าการผลิตที่ล้นตลาดและความไม่แน่นอนของการบริโภคเหล็กในอนาคต และอาจเป็นการผูกขาดและเป็นการกีดกันผู้ผลิตรายอื่น ๆ โดยให้มีการดำเนินโครงการแยกเป็น 5 ระยะและมีกำลังการผลิตถึง 30 ล้านตัน ระยะแรกของการอนุมัติสนับสนุนโรงถลุงเหล็กให้ใช้เงินลงทุน 9 หมื่นล้านบาทและมีกำลังการผลิต 5 ล้านตัน ซึ่งการผลิตใช้วัตถุดิบในการถลุงเหล็กได้แก่ แร่เหล็กกับถ่านหิน ที่มีผู้เสนอขายแร่เหล็กให้ 2 บริษัทจากออสเตรเลียคือ Biliton (BHP) และ RIO Tinto ซึ่งจากโครงการระยะแรกต้องใช้สินแร่เหล็กประมาณ 7.2 ล้านตันในการผลิตเหล็ก Pig Iron จำนวน 4.5 ล้านตัน ส่วนถ่านหินจะซื้อจากบริษัท Biliton (BHP) จากออสเตรเลีย และ ELK Valley Coal จากแคนาดา

ถ้าหากโครงการระยะแรกประสบความสำเร็จและมีกำไรตามเป้าหมายก็จะมี การพิจารณาส่งเสริมโครงการระยะต่อไป แต่ถ้าระยะแรกไม่สามารถทำกำไรได้จะยุติโครงการ โดยไม่มีการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งการประเมินโครงการไม่มีการกำหนดระยะเวลาในระยะแรกการดำเนินโครงการ และมีแนวโน้มที่จะมีการผลักดันอย่างต่อเนื่อง ถ้าหากรัฐบาลไม่ส่งเสริมระยะต่อไป จะทำให้โครงการระยะแรกนั้นจะมีปัญหาเศรษฐกิจตามมา และมีเหตุผลเมื่อลงทุนระยะแรกไปแล้วก็จะเกิดการผลักดันโครงการระยะที่สองและระยะสามต่อไปทันที เพื่อให้ได้ประหยัดขนาดต่อการลงทุนที่มีต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำลง (Economy of Scale) จากการผลิตที่มีขนาดใหญ่ และสามารถที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ เป็นผลให้รัฐบาลต้องยอมที่จะส่งเสริมการลงทุนและคุ้มครองโรงถลุงเหล็กกันต่อไปจนสิ้นสุดโครงการ 5 ระยะ ดังนั้นการที่อุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำจะสำเร็จลุล่วงไปได้ ต้องได้รับความร่วมมือของรัฐบาลและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงอุตสาหกรรม แต่ผลที่ตามมาอาจเกิดโรงถลุงเหล็กขนาดใหญ่ที่ควบคุมอุตสาหกรรมเหล็ก มีอำนาจผูกขาดเบ็ดเสร็จในการครอบงำอุตสาหกรรมเหล็กและอุตสาหกรรมต่อเนื่องของประเทศทั้งระบบจากกลุ่มทุนธุรกิจไม่กี่ตระกูล เมื่อถึงเวลานั้นจะทำให้ผู้บริโภคต้องใช้เหล็กและผลิตภัณฑ์จากเหล็กราคาสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵ ถ้าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการไม่ได้อยู่รับผิดชอบถึงผลกระทบหรือแก้ปัญหาจากสิ่งที่ได้กระทำไว้

การวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกมากมาย เช่น เหล็ก ยางพารา น้ำตาล ฯลฯ ที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งศึกษาถึงการปฏิสัมพันธ์ทางเชิงอำนาจของกลุ่มชนชั้นต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) หรือเศรษฐกิจไร้พรมแดน ที่ต้องพิจารณาความจำเป็น

⁵ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทัศนะคติ "ไครมิดเบือนข้อมูล เพื่อหนุนโรงถลุงเหล็กขนาดยักษ์", (หนังสือพิมพ์ กรุงเทพธุรกิจ หน้าทัศนะวิจารณ์, ฉบับวันศุกร์ที่ 3 มิถุนายน 2548)

ในการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ต้องการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีเศรษฐกิจแบบพอเพียงหรือมั่นคง (Subsistence Economy) ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงได้หลายรูปแบบ (Diversification) และเป็นเศรษฐกิจแบบการตลาด (Market Economy) โดยที่สินค้าส่งออกแรกสุดคือ ข้าว พริกไทย ยางพารา และอ้อย ซึ่งมีการส่งออกในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเกิดขึ้นหลังสนธิสัญญาเบาริ่ง ในสมัยนั้นมีการต่อเรือสำเภาไปขายที่เมืองจีนโดยใช้แร่เงินและแร่ทองเป็นตัวแลกเปลี่ยนสินค้า

การพัฒนาของอุตสาหกรรมเหล็กของโลก มีอัตราการเติบโตอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาอย่างจีนและอินเดียที่เป็นตลาดใหญ่ รวมทั้งประเทศไทยที่มีโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งเป็นโครงการของอุตสาหกรรมการก่อสร้างสาธารณูปโภค และอุตสาหกรรมรถยนต์ที่ต้องการเป็นดีทรอยต์เอเซีย⁶ แต่ในช่วงเศรษฐกิจทั่วโลกเกิดความผันผวนเนื่องมาจากสาเหตุหลายปัจจัย เช่น น้ำมัน การก่อการร้าย ฯลฯ ทำให้ภาวะตลาดเหล็กโลกเกิดความไม่แน่นอน อีกทั้งอุตสาหกรรมเหล็กกลางน้ำและอุตสาหกรรมเหล็กปลายน้ำของไทยไม่สามารถปรับตัวเนื่องจากขาดสภาพคล่องทางการเงิน และมีการกีดกันที่เป็นหนึ่งเอกชน โดยที่รัฐไม่ต้องค้าประกันนี้ต่างประเทศนั้น แต่เมื่อเกิดปัญหานี้เสียทำให้เจ้าหนี้ต่างชาติจะเข้ามายึดกิจการ (Take over) ทำให้อุตสาหกรรมเหล็กถูกควบคุมจากนโยบายข้ามชาติหรือถูกครอบงำจากการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ เป็นการขยายฐานการผลิตและเคลื่อนย้ายทุนมาใช้ทรัพยากรราคาถูก

การพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำมีความจำเป็นที่จะต้องมีในประเทศไทยหรือไม่ และการใช้กลไกของรัฐในการสนับสนุนที่จะทำให้เกิดความสามารถในการแข่งขันได้จริงหรือไม่ จึงเป็นประเด็นของการศึกษาในการเปรียบเทียบการอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำไทยกับประเทศอื่นๆ ในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง ที่เกี่ยวกับกลุ่มทุนธุรกิจกับกลุ่มผลประโยชน์ที่โยงใยกับกลุ่มการเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคและความเสี่ยงจากการลงทุน และความสามารถในการขยายการผลิตของอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของไทย เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง (Linkage Industry) ในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ และเกิดผลกระทบเชื่อมโยง (Linkage Effects) จากการที่อุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ประกอบกับในอดีตมีการพัฒนาอย่างไม่มีแบบแผนหรือเป็นลักษณะตลาดขึ้นน้ำ (Market Oriented) และเป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า

⁶ เจียรนีย์ จุตตะมะ. (13 มิถุนายน 2548). "เครือข่ายวิริยา ผู้ฝันอุตสาหกรรมครบวงจรภูมิภาค". หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์: 10

การศึกษาถึงความเป็นไปได้ในลักษณะเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเกี่ยวกับระบบการผลิต ต้นทุนการผลิต และความสามารถในการผลิตที่มีการใช้สมมุติฐานผู้ผลิตน้อยราย เป็นการศึกษา ด้านประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำในลักษณะของการแก้ปัญหาทางธุรกิจ จึง จำเป็นต้องมีการในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมืองที่จะเป็นการชี้ให้เห็นทางเลือกอื่นๆ ที่เป็น ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ และเป็นแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กของไทยได้ อย่างยั่งยืน โดยที่รูปแบบการศึกษาจะเกี่ยวกับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่จะนำมากำหนด นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการส่งเสริมการค้า และการลงทุนของอุตสาหกรรมการผลิตเหล็ก ต้นน้ำ ที่มีตัวแปรทางการเมืองและตัวแปรทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการลงทุนของอุตสาหกรรมเหล็ก ต้นน้ำ รวมทั้งเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศของการเปิดเสรีการค้าในรูปแบบต่างๆ เช่น ทวิภาคี พหุภาคี ฯลฯ ที่ได้อาศัยการสนับสนุนภายใต้ผลประโยชน์กลุ่มทุนหรือกลุ่มการเมืองในการ กำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในการสร้างรูปแบบของ อิทธิพลของแต่ละกลุ่มทุนในอุตสาหกรรมเหล็ก รวมถึงกลุ่มการเมืองจะถูกชักนำแสวงหา ผลประโยชน์ให้ได้มาเพื่อความมั่นคงในแต่ละกลุ่ม ซึ่งลักษณะสำคัญของการศึกษาที่ได้พิจารณา ลักษณะอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำไว้ 3 ประการ⁷ คือ

1. พิจารณาระบบความสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ที่มีความสำคัญอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ
2. พิจารณาวิวัฒนาการทฤษฎีเกี่ยวกับสังคม และทำให้ทฤษฎีสามารถวิเคราะห์ สาเหตุของปรากฏการณ์ได้ถูกต้อง เพราะได้วิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์
3. พิจารณาจากความขัดแย้งในระบบเพื่อหาความเปลี่ยนแปลงและสามารถวิเคราะห์ กระบวนการความเปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานความเป็นจริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำที่มีความสำคัญในการเป็นพื้นฐานของการพัฒนา อุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งการพัฒนาที่จะให้เกิดประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่ออุตสาหกรรมเหล็ก ต้องมีโครงสร้างที่ครบวงจรคือ มีทั้ง Up Stream และ Down Stream หรือมีทั้งอุตสาหกรรมเหล็ก ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรม เหล็กต้นน้ำของรัฐเหมาะสมมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศไทยหรือไม่ ในลักษณะวิเคราะห์ บริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ

⁷ ปรียา เปี่ยมพงษ์สานต์, กาญจนา แก้วเทพ, อานันท์ กาญจนพันธุ์, ชยันต์ วรรธนะภูติ. วิธีวิทยาศึกษา สังคมไทย. ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการหนังสือเล่มสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 28

1. เพื่อศึกษาการพัฒนาโครงสร้างของอุตสาหกรรมเหล็กของไทยจากปลายน้ำไปสู่เหล็กกลางน้ำและไปสู่เหล็กต้นน้ำ โดยเน้นถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายของส่งเสริมการลงทุนของกลุ่มทุนธุรกิจที่อาศัยกลไกของรัฐในการสนับสนุนการลงทุนและแนวโน้มของการพัฒนาสนับสนุนอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ

2. เพื่อศึกษาพัฒนาการและการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมเหล็กในโลกและกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชีย เช่น จีน ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย และสหรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุนของอุตสาหกรรมเหล็กของไทย และผลได้ผลเสียจากนโยบายสนับสนุนกลุ่มทุนข้ามชาติ

3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของไทยจากการเปิดเสรีการค้ากับประเทศคู่ค้า เช่น จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย โดยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้จะช่วยทำให้ประเทศไทยได้ทราบถึงผลได้และผลเสียจากการสนับสนุนการผลิตอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ และผลประโยชน์ที่ได้ตกอยู่กับกลุ่มใด ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองจะทำให้ทราบถึงแก่นแท้ของปัญหา เพราะมีการศึกษาปัญหาภาพรวมการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กจากประวัติศาสตร์ที่เป็นปัญหาและเป็นจุดอ่อน ที่ไม่สามารถเสนอทางออกในการแก้ปัญหาได้ เช่น ปัญหาสภาพแวดล้อมที่เกิดจากอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ และความเลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมถึงการเอาเปรียบระหว่างชนชั้น ซึ่งเป็นต้นตอของความยากจน โดยองค์กรธุรกิจที่ได้เข้ามามีบทบาทกับการผลิตอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำจากการมีนโยบายการเปิดเสรีการลงทุนและการค้าเกี่ยวกับเหล็ก จะสวนทางกับการสนับสนุนเหล็กต้นน้ำ อีกทั้งทำให้ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กและแนวโน้มการลงทุนในอุตสาหกรรมต่อเนื่องโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมเครื่องจักร และอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ มีทิศทางการปรับตัวช่วง 10 ปีก่อนที่จะมีการปรับโครงสร้างภาษีเหล็กเป็นร้อยละ 0 นอกจากนี้ทำให้ทราบถึงบทบาทของภาครัฐต่อกระแสของเศรษฐกิจและการเมืองจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนและส่งเสริมการลงทุนเหล็กต้นน้ำของ BOI และผลกระทบภายนอกประเทศของระบบเศรษฐกิจโลกที่มีต่ออุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำที่จะมีการลงทุนในประเทศไทย

โดยนำเสนอเสนอแนะไปใช้ประโยชน์กับกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงผลกระทบในภาพกว้างต่อระบบเศรษฐกิจไทย ถ้าหากขาดความรับผิดชอบต่อระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง และนโยบายที่สนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าของอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เริ่มศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ถึงช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2548 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองครั้งสำคัญ โดยทำการศึกษาถึงความเหมาะสมและความสามารถในการสนับสนุนการลงทุนของภาครัฐ ถึงความเป็นไปได้ในภาคเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ ที่ธุรกิจส่วนใหญ่เคยประสบปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ที่ได้มีการใช้กลไกของรัฐเข้าไปช่วยสนับสนุน และจัดการจนปัจจุบันสามารถดำเนินกิจการ แต่ยังคงขาดสภาพคล่องของธุรกิจ ที่จะปัญหาที่ทางด้านธุรกิจและส่งผลกับระบบเศรษฐกิจ จากการลงทุนเช่นเดียวกับอดีต ในการลงทุนอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำมีความเหมาะสมที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยรวม

1.5 ระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษา

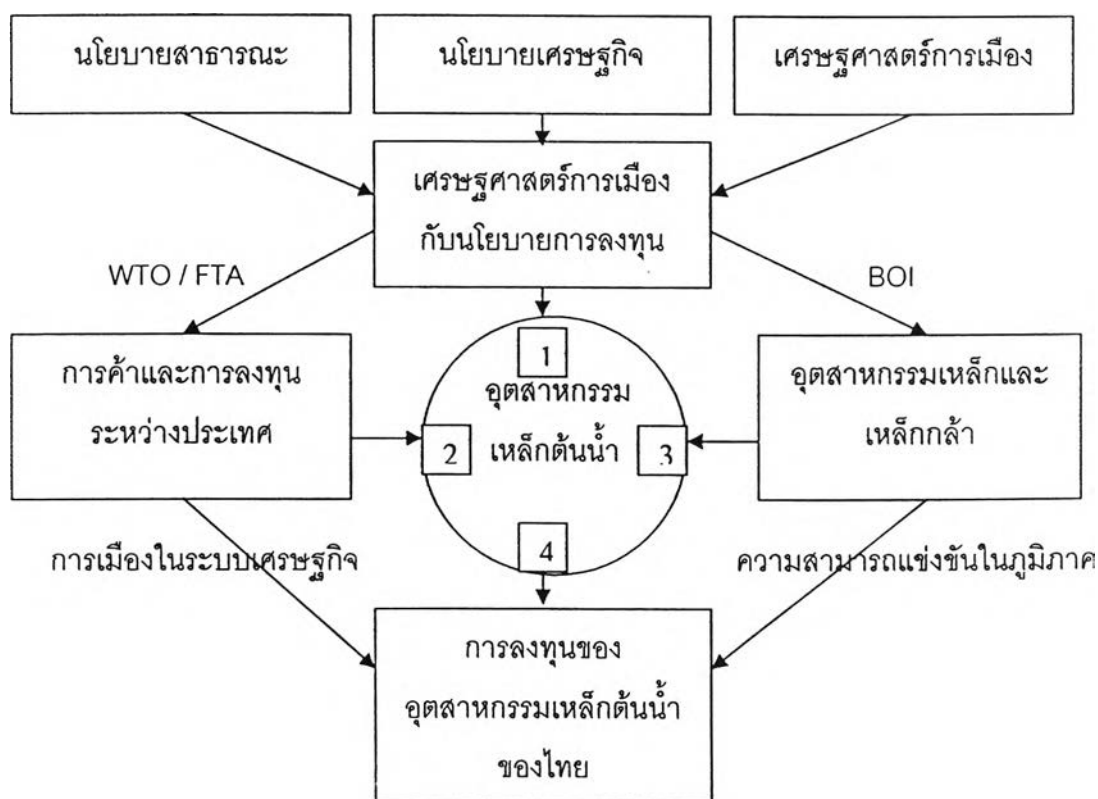
การศึกษาวิทยานิพนธ์ครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงพรรณนา ที่มีการใช้ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ จากรายงานสถิติและข้อมูลหนังสือราชการ สมาคมธุรกิจอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า สถาบันเหล็ก หน่วยงานด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งเอกสารประกอบการสัมมนาเกี่ยวกับเศรษฐกิจของเหล็ก และข้อมูลชั้นทุติยภูมิ ที่เป็นการรวมข้อมูลจากสถาบันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อมาทำการวิจัย ได้แก่ ข่าวสาร บทความ เอกสารสัมมนา และรายงานการวิจัย รวมทั้งสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวกับที่มาของข้อมูลจะนำมาจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนหรือ BOI การพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ฝ่ายวิจัยธนาคารกรุงเทพ และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

วิธีการศึกษาทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และบทสัมภาษณ์ของกลุ่มที่มีส่วนในอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ เป็นลักษณะเชิงเปรียบเทียบเชิงผลกระทบของความสัมพันธ์ ข้อดีข้อเสียจากการลงทุนจากปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งการศึกษาการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของไทยในทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักและเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ในลักษณะการศึกษาแบบองค์รวม จะทำให้เข้าใจถึงความเกี่ยวเนื่องกันไม่ชัดเจน โดยกำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ

1. นโยบายสาธารณะเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง
2. สภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนในการเมืองของประเทศ
3. การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ
4. สภาวะอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศและตลาดโลก

กรอบแนวคิดการศึกษาการลงทุนของอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ⁸

1. การศึกษาถึงนโยบายสาธารณะบริบทเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศในอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กต้นน้ำ
2. การศึกษาระบบการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจไทย โดยวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่ออุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ
3. การศึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กต้นน้ำประกอบด้วย ความสามารถของผู้ผลิต และความต้องการของตลาด โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และความขัดแย้งจากการใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กปลายน้ำสู่ต้นน้ำ
4. เปรียบเทียบลักษณะการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำด้านศักยภาพการผลิตและการแข่งขัน รวมทั้งวิเคราะห์กระบวนการความเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อการสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำของไทย ทำให้เกิดผลกระทบและแนวโน้มจากการสนับสนุนอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ โดยเสนอแนะการปรับรูปแบบการพัฒนาในสะท้อนภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษาการลงทุนของอุตสาหกรรมเหล็กต้นน้ำ

⁸ เปรมมิกา พงศ์นินารากร