

เอกสารทางวิชาการ DISCUSSION PAPER SERIES

Number 53

Thailand's Trade and Payments Policy and The
New International Economic Order

นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ
กับระบบเศรษฐกิจในอนาคต

by

Dr. Chaiyawat Wibulswasdi



**คณะเศรษฐศาสตร์
FACULTY OF ECONOMICS**

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กรุงเทพมหานคร

THAMMASAT UNIVERSITY
BANGKOK

May, 1976

THAMMASAT UNIVERSITY
FACULTY OF ECONOMICS
DISCUSSION PAPER SERIES

Number 53

Thailand's Trade and Payments Policy and The
New International Economic Order

นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ

กับระบบเศรษฐกิจในอนาคต

by

Dr. Chaiyawat Wibulswasdi

The papers presented in this series are intended to be tentative in nature and should not be quoted without the author's permission. Comments and Criticisms of papers presented are welcomed and will be included (if the commentor so wishes) with any subsequent dissemination of the corresponding discussion paper.

Report of Meeting

Thailand's national seminar on UNCTAD IV issues was held in Pattaya from 26th to 28th September 1975. Participants in this meeting were academicians and professional economists from governmental agencies and private organizations. The seminar, entitled "Thailand's Trade and Payment Policies and the New International Economic Order", served two purposes i.e. 1) to discuss the issues relating to the New International Economic Order and UNCTAD IV, and 2) to consider other related issues on trade and payment problems of Thailand.

This report will focus mainly on the discussions of issues which are relevant to UNCTAD IV.^{1/} Some specific conclusions derived from the meeting will be summarized in the first section. A summary of discussions on various topics is then presented in the following order: a) the Concept of the New International Economic Order; b) Commodities; c) Industrialization and trade in manufactures; d) Foreign investment and transfer of technology; e) Money and finance; and f) Economic cooperation among developing countries.

^{1/} Results of the Pattaya Seminar was presented to public audience at Thammasat University on October 30, 1975. This report also incorporates some additional comments received at this follow-up seminar.

SUMMARY OF CONCLUSIONS

On the concept of the New International Economic Order

1. At present, the developing and the developed countries seem to have different interpretations of the concept of the New International Economic Order. Successful reconciliation of these divergent views could well be an important key to a real New International Economic Order.

On commodities

2. Thailand certainly has a role to play in the integrated program for commodities. However, several aspects of the scheme still need further analysis. Meanwhile, Thailand should pay proper attention to other proposals of commodity arrangements on relevant commodities as well.

3. UNCTAD should play a central role in global analysis of traded commodities and provide developing countries with technical assistance in this area so that they have a stronger basis on which they can make policy decisions on commodity scheme and other commodity problems.

On Industrialization and trade in manufactures

4. Industrial development policy of Thailand in the future should rely less on tariff protection and more on selective promotion.

5. There is a need for closer cooperation among developing countries in the process of negotiation for the removal of barriers against manufactured exports of developing countries. UNCTAD should be made an effective forum for negotiations on these matters. Moreover, UNCTAD should

also try to find solution to the problem of unhealthy competition among developing countries for the share in import quotas given by industrialised countries.

On Foreign Investment and Technological Transfer

6. To achieve a more efficient pattern of foreign capital flow, Thailand should start to administer foreign investment.

7. Competition among developing countries for foreign investment, by means of offering excessive concessions, only gives foreign investors more-than-proportionate share of benefits at the expense of the host country. Cooperation among developing countries to establish a common standard of promotional concession is needed.

8. Thailand should establish a more definite policy concerning inflow of technology. A national institute to deal with this problem, as recommended by UNCTAD, should be created. Actions at the international level in the field of technology transfer should also be taken.

On Money and Finance

9. UNCTAD should play a central role to strengthen cooperation among developing countries in negotiations on key issues in the area of international finance. Among the issues of common interest for developing countries are the creation of a direct "link" mechanism as an integral part of the international monetary reform, the access to international private capital market, and the availability of official development assistance.

On Economic Cooperation among developing countries.

10. Cooperation among developing countries on a subregional level seems to be the most viable form of economic cooperation. UNCTAD's concept of collective self-reliance should be viewed as a longer term plan.

11. Cooperation among ASEAN countries should proceed at first on an issue-by-issue basis, such as on clearing arrangements, reduction of trade barriers, etc. Complete economic integration will be possible only at much later stage of cooperation.

SUMMARY OF DISCUSSIONS

A) The Concept of the New International Economic Order

The Pattaya Seminar began with a general discussion on the concept of the New International Economic Order. In order to place the issue in proper perspective, the linkage between the proposed new system and Thailand's trade and payments position was briefly considered. Participants agreed that, regardless of the form of the New International Economic Order which will eventually emerge, Thailand, as a small open economy would definitely be affected. Thus, Thailand's participation in this joint effort to shape the new system could be considered as a means to make the external conditions, which are normally beyond control of a small country like Thailand, more favorable for the country.

Discussion then turned to focus on the meaning of "the New International Economic Order". It was observed that this now-familiar phrase seemed to be interpreted rather differently by the developing and the developed countries. It was well-known that the New International Economic Order as proposed by the United Nations was based essentially on the joint effort of the developing countries. However, some developed countries have also advanced their own versions of the new system - the most significant of which is the U.S. position as put forward in "The Kissinger Statement".^{2/} Since the success of some of the U.N. proposals, nevertheless, depends partly on the developed countries' responsiveness to and their participation in the scheme, proper attention should also be given

^{2/} "Economic Growth and the Developing World", a speech by Henry A. Kissinger before the United Nations General Assembly, September 1, 1975.

to their counter-proposals. Some participants expressed their belief that for UNCTAD IV to achieve concrete results, the Conference should be convened in the spirit of cooperation -- not that of confrontation. In fact, successful reconciliation of these divergent views could well be an important key to a real New International Economic Order.

B) Commodities

Observation was made that the integrated program for commodities proposed by UNCTAD has a significant bearing on Thailand in two respects. Firstly, several commodities which have been tentatively suggested for inclusion in the scheme are major export products of Thailand. A more stabilized and equitable price trend for these commodities would certainly be beneficial to Thailand. Secondly, for commodities such as rice and rubber, Thailand has been one of the major exporters in the world market. Thus, her active participation in the scheme should enhance the chance of its success.

On the feasibility of the proposed scheme, general consensus among participants was that further in-depth studies are still needed in various key aspects, ranging from the familiar problems associated with any international buffer stock arrangements to certain novel features of the scheme.^{3/}

In the course of the discussion, one other important issue emerged. Participants agreed that in order to properly evaluate the feasibility of any commodity scheme and its implications for the countries

^{3/} For details, see Virapongse Ramangkura, "Commodity Problems and Price Stabilization Program: A View from Thailand". November, 1975.

involved, analysis need to have a solid understanding of the functioning of the world market as a whole. In this respect, it was suggested that UNCTAD, with its central role in world trade and its staff capacity, should perform a key function of analyzing traded commodities on the global basis and provide needed information as well as technical assistance to local commodity specialists in developing countries. This type of service by the UNCTAD should provide developing countries with a stronger basis to make policy decision on commodity arrangements and other issues relating to commodity problems.

In discussing the role of Thailand in international commodity arrangements, it was noted that, aside from the UNCTAD scheme, at present there are other proposals on the individual commodity arrangements as well. Most participants felt that Thailand should also pay proper attention to some relevant specific proposals, such as on rubber. Participants also stressed the need for Thailand to make proper preparations on several domestic measures which are essential for her participation in any commodity scheme. Among the areas cited were the policy regarding the internal stock, a capital fund for commodity, and improvements in the internal marketing mechanism.

C) Industrialization and trade in manufactures

This session focussed on two specific issues: a) industrial policy for Thailand and b) barriers to manufactured exports of developing countries.

In assessing the pattern of industrialization in Thailand, attention was drawn to the results of extensive research works which show that, similar to the experiences of several semi-industrialized countries during the 1960's, the past protective policies have been an important determinant of industrial development in Thailand. The resulting pattern of growth has not been very efficient as evidenced by the inability of several industries to make proper adjustments to the unfavorable conditions of recent years. It was recommended that, to avoid further misallocation of resources, the degree of protection should be reduced. Moreover, industries should be promoted on a selective basis with due consideration given to domestic resource costs involved.

Regarding the restrictions in the industrialized countries against manufactured exports of developing countries, participants agreed that developing countries should jointly negotiate for the removal of these restrictions. Grouping for bargaining purposes could be done on a subregional level as well as on a larger scale. In particular, UNCTAD should be made an effective forum for such negotiations.

The effectiveness of a generalized system of preference was also commented upon. Some participants observed that commodity coverage is still limited and, in several instances, industrialized countries still retain import quotas on the negotiated commodities. This practice sometimes lead to rigorous competition among developing countries for quota allocations. Thus, it was suggested that developing countries should negotiate for a wider range of commodities well as the removal of import

quotas on them. One further suggestion was that the UNCTAD should also try to find an effective solution to the problem of this unhealthy competition for quota allocations.

D) Foreign investment and transfer of technology

In the discussion on the cost and benefit of foreign investments in Thailand, consensus was reached that the lack of a definite foreign investment policy in the past and excessive concessions given to foreign investors in some cases were among the important factors leading to an excessive inflow of foreign investment in certain lines of business. It was recommended that Thailand should start to administer the flow of foreign capital and promote foreign projects on a more selective basis according to real national need. A point was then raised on the degree of concessions that a host country should give to foreign investors. It was noted that at present some developing countries have been using concessions as a means to compete for foreign investments. This practice only gives foreign investors more-than-proportionate share of benefits at the expense of host countries. It was therefore suggested that cooperation among developing countries, especially on a subregional level to establish a common standard of practice in this aspect should be seriously considered. Some participants urged the establishment of even broader joint codes on foreign investment so as to increase the bargaining power of host countries.

Participants were also in agreement that the issue of technology transfer has not been given adequate attention in the past. It was

recognised, however, that problem lay partly in the limitation of absorptive capacity within Thailand itself. Nevertheless, Thailand should now establish a more definite policy concerning inflow of technology. Consensus was also reached that the question of supply of foreign technology no longer needs to be considered as an integral part of the foreign investment package. This point, however, is not to be generalized for all industries. Thus, projects have to be carefully evaluated to find the possibility for "unpackaging" foreign investments. Participants fully supported recommendation by the UNCTAD for the creation of a national institution to deal with the whole range of problems concerning transfer of technology. However, it was felt that institutional and policy framework as outlined in the UNCTAD document seemed to be too restrictive and could lead to problem of over-control.^{4/} Proper modifications should be made so that the framework would be more suitable for environment of Thailand. Suggestion was also made that to avoid over lapping of works, control of inflow of technology and foreign investment should be handled by a single institution. Finally, participants also expressed their support for the proposed actions at the international level in the field of technology transfer.

E) Money and finance

Discussion on the international trade problems that Thailand would be likely to face in the future underscored the need to formulate appropriate strategies to prevent payment disequilibrium. Several options

4/ See UNCTAD, Major Issues arising from the transfer of technology to developing countries. Document NO. TD/B/AC.11/10/Rev.2

were discussed at the meeting, e.g. access to international private capital markets, clearing and payment arrangements with other countries and the use of financial facilities of international organizations.

Most developing countries are facing the same aspects of problems in the field of international finance. Participants urged that joint efforts by developing countries in negotiations on certain key issues of common interest should be a more effective way to deal with problems. UNCTAD could play a central role in strengthening cooperation among developing countries in negotiation on matters such as the creation of a direct "link" mechanism as an integral part of the reformed international monetary system, the access to international private capital market, and the availability of official development assistance.

F) Economic cooperation among developing countries

Two major issues were considered during the session on this topic: a) the appropriate form of economic cooperation, and b) the scope of cooperation among ASEAN countries.

On the question of the form that economic cooperation among developing countries should take, participants expressed their view that cooperation on a subregional level such as ASEAN seemed to be the most

viable form of cooperation because of the similarity in the stage of development as well as other environments in the countries involved. The UNCTAD's concept of collective self-reliance, on the other hand, should be considered as a longer term plan.

As for the scope of cooperation among ASEAN countries, the general feeling was that the best approach is to proceed at first on an issue-by-issue basis, and to view complete integration as a longer term objective. Among possible areas of cooperation, the following were urged^{5/} regional clearing and payment arrangement, cooperation to reduce trade-barriers (both within and outside the group), commodity arrangement (such as on rubber), and industrial complementarity scheme.

^{5/} For further discussion on ASEAN regional cooperation, see Narongchai Akrasanee, "The New International Economic Order and Regional Cooperation", a paper presented to U.N. Asian Development Institute workshop on techniques of Subregional Cooperation, Bangkok, October 27, 1975.

ANNEX
LIST OF PARTICIPANTS

<u>Name</u>	<u>Organization</u>
Virapongse Boonyakitticharoen	Ministry of Commerce
Chamnong Panatchutabul	"
Virapol Suwannant	"
Pisit Setawongse	"
Vinyu Vichit-Vadakan	Asian Development Institute
Snoh Unakul	Bank of Thailand
Prateep Sondysuwan	"
Vijit Supinit	"
Chaiyawat Wibulswasdi	"
Olarn Chaiprawat	"
Jada Watanasiritham	"
Lily Kosiyanon	Thammasat University
Narongchai Akrasanee	"
Sathit Uthaisri	"
Nimit Nontapanthavart	"
Voravan Supachanya	"
Vani Chongsirivat	"
Niphat Chitprasong	"
Yarndej Tongsim	"
Chirayu Isarangkura	National Institute of Development Administration
Warin Wongharnchao	Kasetsart University
Virapongse Ramangkura	Chulalongkorn University
Sataporn Kawitanonda	National Economic and Social Development Board
Thirapond Varanusapakul	"
Sansoen Wongcha-um	"
Sura Sanitanond	Bangkok Bank
Sakda Saibua	Sri Ayudhya Bank
Manas Sutanaruk	Krung Thai Bank
Pongsak Ungsupan	Board of Investment
M.R.Chatumongkol Sonakul	Ministry of Finance

นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศของไทย กับระบบเศรษฐกิจในอนาคต *

ความนำ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ UNCTAD ได้จัดการสัมมนาวิชาการ เรื่อง นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศของไทย กับระบบเศรษฐกิจในอนาคต ขึ้นที่พิทยา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ ๒๕-๒๘ กันยายน ๒๕๑๘ ผู้เข้าร่วมการประชุม ประกอบด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย หน่วยราชการ และองค์การเอกชน จุดมุ่งหมายของการสัมมนา มี ๒ ประการ คือ

- ๑) เพื่อพิจารณาปัญหาด้านนโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศ สำหรับประเทศไทยในอนาคต
- และ ๒) เพื่อพิจารณาทิศแนวความคิดเกี่ยวกับ "เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่" ที่จะพิจารณากันในการประชุม UNCTAD IV ในตอนกลางปี ๒๕๑๘ นี้

การสัมมนาครั้งนี้ได้เน้นถึงการพิจารณาปัญหาของประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดต่าง ๆ ที่เสนออยู่ในเอกสาร ที่สำนักเลขาธิการของ UNCTAD ได้ร่างขึ้นสำหรับการประชุม UNCTAD IV, การที่คณะผู้จัดทำเป็นการสัมมนา ได้ถือจุดเน้นในลักษณะดังกล่าว มีเหตุผลที่พิจารณาได้จาก ๒ แห่ง คือ

ก) ในขณะนี้ เป็นช่วง เวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญเกิดขึ้นหลายประการทั่วโลก ในขณะเดียวกัน กลุ่มประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหลายแห่งได้พยายามเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่ขึ้น การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจของโลกในอนาคต ไม่ว่าจะที่เกิดขึ้นเองหรือเป็นผลจากการจัดระบบเศรษฐกิจ โดยกลุ่มประเทศต่าง ๆ ก็ตาม ย่อมจะมีผลต่อเนื่องอย่างสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระบบเปิด ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อ

* โดย ชัยวัฒน์ ธิบุญสวัสดิ์ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๘

ผู้เขียนขอขอบคุณผู้เข้าร่วมการสังนาคึกทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือต่อการเตรียมรายงานครั้งนี้
ข้อบกพร่องในการรายงานผลการสัมมนา เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

ภาวะการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และหากสามารถมีส่วนร่วม เข้าร่วมจัดระบบ เศรษฐกิจของโลกในอนาคต ให้อยู่ในลักษณะที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยได้แล้ว ก็เป็นสิ่งที่สมควรกระทำอย่างยิ่ง ดังนั้น แนวความคิดของระบบ เศรษฐกิจในอนาคตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ เมืองไทย จึง เป็นสิ่งที่ควรได้รับความ สนใจเป็นพิเศษ

ข) เมื่อพิจารณาจากแง่ของประเทศไทยเอง มีแนวโน้มหลายประการที่ชี้ว่า ภาวะการ ค้าและการเงินระหว่างประเทศของไทยในอนาคต จะไม่ราบรื่นเช่นในอดีต ฉะนั้น จึงเป็น เรื่องที่ นักวิชาการและผู้บริหารประเทศจะต้องวิเคราะห์ถึงแนวโน้มของปัญหาที่จะเกิดขึ้น และเตรียมมาตรการ ที่เหมาะสมสำหรับแก้ไขปัญหาดัง ๆ ไว้ ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสำหรับประเทศนั้น อาจใช้แนวทางพิจารณาว่า ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ ปัจจัยภายในประเทศ และ ปัจจัยภายนอกประเทศ, ทางด้านปัจจัยภายในประเทศนั้น มี ทั้งส่วนที่เกิดขึ้นเอง และส่วนที่เป็นผลจากนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็น เรื่องที่ผู้บริหารประเทศ จะต้องเลือกดำเนินนโยบายที่เหมาะสมที่สุดต่อการแก้ไขปัญหาดัง ส่วนปัจจัยภายนอกประเทศนั้น โดย ทั่วไป มักจะถือว่าเป็น เรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของประเทศขนาดเล็ก เช่น ประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะให้กลุ่มประเทศต่าง ๆ ร่วมกันจัดระบบ เศรษฐกิจสำหรับโลกในอนาคต ขึ้นนั้น อาจถือได้ว่าเป็นโอกาสที่ประเทศไทย จะได้มีส่วนควบคุมปัจจัยภายนอกประเทศให้อยู่ในสภาพ เอื้ออำนวยต่อประเทศไทยมากขึ้นได้บ้าง ดังนั้น เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ใกล้เคียงกับประเทศไทย จึง เป็นประเด็นที่ควรได้รับความสนใจอย่างจริงจัง

ถึงแม้ว่า จุดเน้นของการสัมมนาที่พัทธยา จะอยู่ที่ประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นจุดสนใจร่วมกัน ทั้งในแง่ของประเทศไทย และแนวความคิดเรื่อง เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่ ในระหว่าง การสัมมนาได้มีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของแนวความคิดเรื่อง เศรษฐกิจระบบใหม่ทั้งระบบ และ พิจารณาถึงปัญหาและนโยบายสำหรับภายในประเทศไทยเอง พร้อมกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม การ พิจารณาปัญหาในแง่หลังนี้ แม้ว่าจะมีความสำคัญมาก แต่ก็ เป็นเรื่องที่ทำอย่างสมบูรณ์ทุกด้านได้ยากภายในขอบ เขตและระยะเวลาของการสัมมนาครั้งนี้ ในรายงานนี้ จึงจะ เน้นหนัก เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับแนวความคิดเรื่อง เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่ ส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่ผู้ร่วมสัมมนาเสนอขึ้นนั้น

ผู้สนใจสามารถหาดูได้จากเอกสารประกอบการสัมมนาครั้งรายชื่อ ปรากฏในเอกสารอ้างอิง

รายงานนี้จะเริ่มต้นด้วยการสรุปถึงข้อสังเกตบางประการ เกี่ยวกับแนวความคิด เรื่อง เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่ จากนั้น จึงจะได้เสนอผลการพิจารณาหัวข้อต่าง ๆ ในการ ประชุม รวม ๕ หัวข้อ^{๒/} คือ ๑) ปัญหาเรื่องสินค้า ๒) การพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าสินค้า อุตสาหกรรม ๓) การลงทุนจากต่างประเทศและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ๔) ปัญหาด้านการเงิน ระหว่างประเทศ และ ๕) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนา

I. เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่ (The New International Economic Order) ^{๒/}

"เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่" ซึ่งใช้ เป็นจุดเริ่มต้นของการประชุมที่พหุชา หมายถึงแนวความคิดที่สหประชาชาติ แถลงเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๑๗ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะจัด ระบบเศรษฐกิจของโลกในอนาคต ให้เป็นระบบที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความเสมอภาค มีอธิปไตย ที่เท่าเทียมกัน หักพ้ออาศัยและร่วมมือกัน เพื่อให้บรรลุถึงระบบเศรษฐกิจใหม่ตามหลักการที่วางไว้ สหประชาชาติ ได้กำหนดโครงการดำเนินงานขึ้นหลายโครงการ และมอบให้หน่วยงานต่าง ๆ ของ สหประชาชาติรับช่วงไปกำหนดมาตรการ และรายละเอียดของโครงการต่อไป สำหรับการเตรียม งานของ UNCTAD นั้น ได้เลือกหัวข้อมาศึกษาดำเนินงานรวม ๖ หัวข้อ (รายละเอียดของแนวความ คิดในข้อเสนอกที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย จะได้พิจารณาในส่วนต่อไปของรายงาน) ดังนี้

1. Collective Self-reliance
2. Transfer of Technology
3. Commodities
4. Industrialization and Trade in Manufactured Goods
5. Money and Finance
6. Least Developed Countries

ข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจใหม่ ที่ได้จากการสัมมนาประการหนึ่ง คือ ระบบ เศรษฐกิจใหม่ของสหประชาชาติที่เสนอขึ้น ส่วนใหญ่เป็นแนวความคิดและผลงานของประเทศกำลังพัฒนา

ซึ่งมีความรู้สึกพ้องกันว่า พวกตนไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจากการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ จึงพยายามหาช่องทางที่จะร่วมกัน เรือกรังผลประโยชน์ให้มากขึ้น ประเด็นที่ว่า ระบบที่เสนอขึ้นนี้ จะมีโอกาสกลายเป็นระบบที่แท้จริงได้เพียงใด จึงมีส่วนขึ้นอยู่กับว่า กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว จะยอมรับและสนับสนุนข้อเสนอต่าง ๆ ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือไม่ ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และองค์การระหว่างประเทศบางองค์การ เช่น IIF ก็ได้เสนอแนวทางที่จะปรับปรุงระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้นใหม่คล้ายเหมือนกัน แต่รายละเอียดของโครงการดำเนินงานส่วนใหญ่ที่เสนอโดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว มักจะแตกต่างไปจากแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจใหม่ที่เสนอโดยสหประชาชาติ และมีแนวโน้มชี้ให้เห็นว่า กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ก็พยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนไว้ เช่นเดียวกัน^๑ อย่างไรก็ตาม ผู้ร่วมการสัมมนาที่พหุฯ มีความเห็นพ้องกันว่า ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจระบบใหม่ที่สหประชาชาติ เสนอขึ้น อาจมีโอกาสดังกล่าวได้ยาก แต่ในฐานะที่ระบบดังกล่าว จะมีผลต่อเนื่องมายังประเทศไทย จึงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยควรให้ความสนใจอย่างจริงจัง และหากสามารถมีส่วนทำให้ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ ต่อประเทศไทย กลายเป็นจริงขึ้นมาได้แล้วก็ เป็นสิ่งที่สมควรกระทำอย่างยิ่ง

II. ผลการพิจารณาหัวข้อต่าง ๆ

ดังที่กล่าวมาแล้วในความนำ การสัมมนาที่พหุฯ ได้พิจารณาถึงหัวข้อต่าง ๆ รวม ๕ หัวข้อ คือ ๑) ปัญหาเรื่องสินค้า ๒) การพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าสินค้าอุตสาหกรรม ๓) การลงทุนจากต่างประเทศและการถ่ายทอดเทคโนโลยี ๔) ปัญหาด้านการเงินระหว่างประเทศ และ ๕) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนา ก่อนที่จะสรุปถึงผลการพิจารณาแต่ละหัวข้อในที่นี้ จะได้ชี้ถึงความเกี่ยวข้องของหัวข้อต่าง ๆ ข้างต้นกับกรอบวิเคราะห์ปัญหาการค้าและการเงินระหว่างประเทศของไทยในอนาคต ดังนี้

ก) การวิเคราะห์ปัญหาการค้าระหว่างประเทศของไทย จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญอย่างมากต่อภาวะการส่งออกของประเทศ หัวข้อแรกที่ว่าด้วยปัญหาสินค้า จะได้พิจารณาถึงข้อเสนอจัดระบบการค้าสินค้าต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีผลต่อภาวะส่งออกของไทยในอนาคตได้

ข) ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย ได้รับบทบาทต่อภาวะการค้าต่างประเทศของไทยมากขึ้น เป็นลำดับ ทั้งในแง่ของการทดแทนสินค้านำเข้า และการขยายเป็นสินค้าส่งออก นอกจากนี้ แบบแผนของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายภาษีศุลกากรของประเทศอีกด้วย การพิจารณาหัวข้อ เรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าสินค้าอุตสาหกรรม จะช่วยชี้ถึงแนวโน้มในอนาคตทางด้านนี้ ส่วนการลงทุนต่างประเทศและการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้น (หัวข้อที่ ๓) ย่อมจะมีผลต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมด้วยเช่นกัน

ค) ภาวะการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ดุลการชำระเงินของไทยอยู่ในสภาพที่น่าพอใจเสมอมา ภาวะด้านเงินทุนนี้ จะยิ่งทวีความสำคัญขึ้นในอนาคต หากดุลการค้าของไทย มีแนวโน้มที่จะขาดดุลมากขึ้น ปัญหาการลงทุนจากต่างประเทศ (ซึ่งพิจารณาเป็นหัวข้อที่ ๓) เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อภาวะด้านเงินทุนต่างประเทศของไทย ส่วนในหัวข้อเรื่องปัญหาการเงินระหว่างประเทศนั้น จะได้พิจารณาถึง ช่องทางที่ประเทศไทยจะหาเงินทุนที่จำเป็นทั้งจากตลาดเงินทุนเอกชนในต่างประเทศ และในรูปของความช่วยเหลือจากต่างประเทศรวมทั้งมาตรการอื่น ๆ บางประการ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาด้านดุลการชำระเงินของประเทศอีกด้วย

ง) ความร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ (หัวข้อที่ ๕) ย่อมมีผลต่อทั้งภาวะการค้า และการเงินระหว่างประเทศของไทยได้ เช่น ความร่วมมือในเรื่องเกี่ยวกับภาษีศุลกากร หรือ การสร้างข้อตกลงด้านการชำระเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น

๑. ปัญหาสินค้า

สรุปข้อเสนอของ UNCTAD

UNCTAD ได้เสนอแนวทางที่จะสร้างเสถียรภาพและความเป็นธรรมด้านราคาและแก้ไขปัญหาด้านการตลาดสำหรับสินค้าขั้นปฐม ซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ขึ้นบนแนวความคิดอยู่ในรูปของ **integrated program** สำหรับสินค้า ซึ่งประกอบด้วย มาตรการที่เกี่ยวข้องกัน ๔ ประการ คือ

- ก. การสร้างมูลกัณฑ์กันชนระหว่างประเทศ (international buffer stock) สำหรับสินค้าขั้นปฐมที่สำคัญ
- ข. การสร้าง common fund สำหรับการดำเนินงานด้านมูลกัณฑ์กันชนสำหรับสินค้าต่าง ๆ
- ค. ระบบข้อผูกพันในการซื้อขายระหว่างกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้อง (multilateral commitments on purchases and supplies)
- ง. ระบบการจ่ายเงินชดเชยผู้ส่งออก (compensatory finance) และ
- จ. การหาช่องทางขยายสัดส่วนของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ในการแปรรูปผลผลิตขั้นปฐม

องค์ประกอบสองประการแรก จัดได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดของ integrated program ส่วนองค์ประกอบที่สามและสี่ มีไว้สำหรับเป็นมาตรการเพิ่มเติมในกรณีที่มูลกัณฑ์กันชนทำงานไม่ได้ผล ข้อควรสังเกตุเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการนี้มีอยู่ ๒ ประการคือ

๑. หลักการสำคัญของแนวความคิดนี้ได้แก่ การเจรจาทำข้อตกลงสินค้าหลาย ๆ ชนิดในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยประสานผลประโยชน์ของประเทศผู้ส่งออกกับผู้นำเข้า หากเป็นการตกลงกันเป็นรายสินค้าแล้ว ระดับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศย่อมไม่เท่าเทียมกัน แต่เมื่อรวมสินค้าหลายชนิดเข้าด้วยกัน ระดับผลประโยชน์รวมอาจเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้

๒. ในขั้นต้นนี้ UNCTAD ได้เสนอรายชื่อสินค้าที่จะรวมอยู่ในโปรแกรม ๑๘ ชนิด ซึ่งมีสินค้าที่เป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทยอยู่ด้วยหลายชนิด เช่น ข้าว ยาง ปอ น้ำตาล และยังมีสินแร่ต่าง ๆ อีกด้วย

ประเด็นพิจารณาสำหรับประเทศไทย

โครงการที่ UNCTAD เสนอขึ้นมา มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยในลักษณะที่สำคัญคือ

ก. สินค้าที่อยู่ในข่ายของโครงการหลายชนิด เป็นสินค้าออกที่สำคัญของไทย ที่ประเทศไทยกำลังเป็นห่วงเรื่องแนวโน้มของราคาในตลาดต่างประเทศ และปัญหาเรื่องการตลาดอยู่แล้ว

โดยเฉพาะภาวะด้านราคานั้นมีผลอย่างสำคัญต่อประเทศทั้งในแง่ของรายได้เงินตราต่างประเทศ และ รายได้สำหรับชาวนาผู้ผลิต หากโครงการที่เสนอขึ้นมา สามารถดำเนินการรักษาเสถียรภาพของราคา อย่างมีผลได้จริงจิงแล้ว ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยอย่างมาก

ข. สำหรับสินค้าข้าว ยางและปอ ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายสำคัญรายหนึ่ง ฉะนั้น ประเทศไทยจึงมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้โครงการดังกล่าว สามารถดำเนินงานอย่างเป็นผลได้

ในการสัมมนาที่พหุยา ได้พิจารณาถึงประเด็นที่สำคัญสำหรับประเทศไทย ๒ ประเด็น คือ

- ๑) โครงการที่เสนอขึ้นมานั้น จะมีปัญหาเกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง และจะมีผลได้จริงจิงเพียง ใดหรือไม่
- ๒) ประเทศไทย ควรจะตัดสินใจเข้ามีบทบาทอย่างไรในโครงการนี้

ในประเด็นเกี่ยวกับตัวโครงการเองนั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นว่า ยังมีปัญหาเกี่ยวข้องกับที่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดอีกมาก อาทิ ปัญหาการแบ่งสรรผลประโยชน์ระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ ปัญหาการแบ่งภาระของผู้ผลิตที่ขนาดไม่เท่ากัน สำหรับแนวความคิดเรื่อง common fund นั้น ยังมีปัญหาเรื่องการจัดหาทุนและการบริหาร นอกจากนี้ ในหลักการที่จะให้ตกลงร่วมกัน เป็น package deal นั้น หลายประเทศอาจยังคงต้องการให้ตกลงเป็นรายสินค้ามากกว่า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการนี้ ประเทศไทยคงจะต้องติดตามดูต่อไปว่า โครงการที่เสนอไว้ขึ้นต้นจะมีการเปลี่ยนแปลง หรือ ปรับปรุงในรูปใดบ้าง

ประเด็นที่ว่า ประเทศไทยควรตัดสินใจเข้าไปมีบทบาทอย่างไรในโครงการนี้ จัดได้ว่า เป็นประเด็นที่สำคัญมาก เพราะ UNCTAD ได้เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ สนับสนุนหลักการ หรือ แนวดำเนินการที่สำคัญเสียก่อนแล้วจึงค่อยพิจารณาแก้ไขปัญหาในรายละเอียดต่อไป ในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของไทยนี้ ข้อคิดเห็นที่ได้จากการสัมมนามีดังนี้

ก) หากพิจารณาจากประสบการณ์ในอดีต จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้เคยเข้าร่วมพิจารณาโครงการจัดตั้งมูลภัณฑ์กันชนสำหรับสินค้าบางชนิดมาแล้ว เช่น ปอ น้ำตาล และยาง

เหตุผลที่ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมโครงการเหล่านี้อย่างจริงจัง มีหลายประการด้วยกัน ทั้งจากความเชื่อที่ว่า ประเทศไทยจะได้ประโยชน์น้อย และจากความไม่แน่ใจว่า โครงการจะดำเนินการได้ผลจริงจัง ดังนั้น จุดสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยตัดสินใจเข้าร่วมโครงการมูลภัณฑ์กันชน จึงขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ และประโยชน์ที่มีต่อประเทศไทย แต่ในการวิเคราะห์โครงการด้านนี้ ผู้วิเคราะห์จำเป็นต้องมีความรู้ ความ

เข้าใจอย่างแท้จริงต่อกลไกของตลาดโลกสำหรับสินค้ารวมทั้งเทคนิคการค้าเงินงานต่าง ๆ ของโครงการอีกด้วย ในประเด็นนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นพ้องกันว่า ประเทศไทยยังขาดผู้วิเคราะห์ประเภทนี้อยู่ ดังนั้น จึงสมควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะได้พิจารณาส่งเสริมการศึกษาให้เข้าใจอย่างแท้จริงถึงกลไกของตลาดโลกสำหรับสินค้าหลักของไทย และหาทางสร้างนักวิเคราะห์สินค้าที่มีความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาอย่างลึกซึ้ง ในขณะเดียวกัน UNCTAD นำที่จะพิจารณาดำเนินการประมวลความรู้เกี่ยวกับกลไกตลาดโลก สำหรับสินค้าต่าง ๆ และถ่ายทอดให้แก่ผู้วิเคราะห์ในประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นการเสริมสร้างรากฐานที่สำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจเรื่องโครงการมูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศ รวมทั้งนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัปัญหาสินค้าด้วย

ข) ประเทศไทยควรจะพิจารณาเข้าร่วมโครงการมูลภัณฑ์กันชนสำหรับเฉพาะสินค้าบางชนิดเสียก่อน แทนที่จะเข้าร่วมใน integrated program ของ UNCTAD ทั้งนี้ กรณีมูลภัณฑ์กันชนสำหรับยางนั้น อาจถือได้ว่า เป็นเรื่องที่ประเทศไทยควรให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ยาง เป็นผลิตภัณฑ์หลักของภาคใต้ ซึ่งมีช่องทางขยายการปลูกพืชผลอื่นได้ไม่มากนัก และประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติรายใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มประเทศ ASEAN ด้วยกันอยู่แล้ว จึงอาจช่วยให้มีช่องทางร่วมมือกันได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

ค) การที่ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์อย่างจริงจัง จากการเข้าร่วมในโครงการมูลภัณฑ์กันชนนั้น จำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างกลไกการค้าเงินภายในประเทศให้พร้อมเสียก่อน เช่น การสร้างสต็อกภายในประเทศ การตั้งกองทุนสำหรับสินค้า และการปรับปรุงเครื่องมือการค้าภายในประเทศ เป็นต้น

๒. การพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าสินค้าอุตสาหกรรม

สรุปข้อเสนอของ UNCTAD

๑. ในการส่งเสริมการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาและการค้าสินค้าอุตสาหกรรมในตลาดโลก UNCTAD เสนอให้ใช้ comprehensive approach ซึ่งรวมถึงการหาทางเปิดตลาดสำหรับประเทศกำลังพัฒนา การให้ประเทศเหล่านี้พยายามพึ่งตนเองด้านเทคโนโลยีมากขึ้นและการขยายการค้าภายในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเอง เป็นต้น

๒. ในด้านการกำจัดเครื่องกีดขวางการขายสินค้าออกประเภทอุตสาหกรรมจากประเทศกำลังพัฒนา UNCTAD จะพยายามปรับปรุงและขยายมาตรการหลายด้าน เช่น GSP (generalized system of preference) การหาทางกำจัด NTB (Non-tariff barrier) และช่วยเหลือให้ประเทศกำลังพัฒนาที่มีความสามารถต่อรองเพิ่มขึ้นในด้าน MTN (multilateral trade negotiation)

ประเด็นพิจารณาสำหรับประเทศไทย

ผู้เข้าร่วมประชุมได้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ๒ ด้าน คือ

ก) แนวนโยบายพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยในอนาคต และ

ข) บทบาทของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการเจรจาสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อขยายตลาดสินค้าอุตสาหกรรมสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

จุดเริ่มต้นของการพิจารณาแนวนโยบายพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในอนาคต ได้แก่ ข้อสังเกตที่ว่า สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไม่รุดหน้าไปเท่าที่หวังไว้และหลายอุตสาหกรรมกำลังประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากการที่อุตสาหกรรมเหล่านี้พัฒนาขึ้นมาได้ภายใต้การคุ้มครองของกำแพงภาษี (เช่น กรณีอุตสาหกรรมพลาสติก และเคมีภัณฑ์) ดังนั้น แนวนโยบายอุตสาหกรรมในอนาคตจึงควรมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

ก) ควรมีการพิจารณาคัดเลือกอุตสาหกรรมที่จะสนับสนุนโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และ

ข) ระดับการคุ้มครองโดยกำแพงภาษี ไม่ควรจะสูงเกินไป และควรพยายามลดการใช้วิธีคุ้มครอง แต่หันมาใช้วิธีการส่งเสริมแทน

ในประเด็นเกี่ยวกับการเจรจาสิทธิประโยชน์เพื่อขยายตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมนั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ประสบการณ์เกี่ยวกับ GSP ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะเลือกให้สิทธิประโยชน์เฉพาะสินค้าที่ตนไม่เสียประโยชน์ และในหลายกรณี ถึงแม้จะลดภาษีให้ แต่ก็ยังมีโควตาดำเนินการนำเข้าอยู่อีก ทำให้เกิดการแข่งขันกันเองในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา ส่วนในแง่ของประเทศไทยเองนั้น การเจรจาต่อรอง เรื่องสิทธิประโยชน์ยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เหตุผลประการหนึ่ง เนื่องจากการขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงต่อข้อตกลงและช่องทางเจรจาต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน และงานข้างต้นนี้ยังกระจายออกไปอยู่กับหลายหน่วยงาน

จากข้อสังเกตข้างต้น ที่ประชุมจึงมีข้อเสนอแนะ เรื่องการเจรจาสิทธิประโยชน์ ดังนี้

๑. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาควรรวมตัวกันผ่านทาง UNCTAD หรือ องค์การร่วมมือระดับภูมิภาค เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในเรื่องการเจรจาสิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในกรณีของ GSP ควรให้มีการเพิ่มรายการสินค้า ลดอัตราภาษีศุลกากรให้มาก และหากไม่ยกเลิกการกำหนดโควตาดำเนินการนำเข้า ก็ขอให้เพิ่มปริมาณโควตาให้มากขึ้น ในกรณีของโควตาดำเนินการ UNCTAD ควรสร้างวิธีการป้องกันการแก่งแย่งโควตาดำเนินการเองในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาด้วย

๒. ประเทศไทย ควรสร้างความเข้าใจต่อเรื่องการเจรจาสิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้มากขึ้น และควรมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้

๓. การลงทุนจากต่างประเทศและการถ่ายทอดเทคโนโลยี

สรุปข้อเสนอของ UNCTAD เรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี

๑. ควรมีการพัฒนา international code of conduct ในเรื่องเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี

๒. ควรสร้างสถาบันดำเนินการเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี ทั้งในระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ สถาบันระดับชาติ จะมีหน้าที่ทั้งด้านวิเคราะห์กำกับและฝึกฝน ส่วนสถาบันระหว่างประเทศจะมุ่งทางด้านเสริมสร้างความสามารถ พึ่งตัวเองด้านเทคโนโลยีภายในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

การพิจารณาปัญหาในแง่ของประเทศไทย^{๖/}

ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ๓ ด้าน คือ

๑. เกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศโดยทั่วไป ประเทศไทยควรจะควบคุมหรือไม่ หรือในทางตรงกันข้าม ภายใต้ภาวะปัจจุบันควรจะเพิ่มสิทธิพิเศษเพื่อกระตุ้นให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นหรือไม่

๒. ในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี ประเทศไทยควรจะควบคุมหรือไม่ และควรจะพิจารณาแยกประเด็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากการลงทุนจากต่างประเทศหรือไม่

๓. แนวความคิด เรื่องการตั้งสถาบันเพื่อดำเนินการเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนหรือไม่

ในประเด็นแรก เกี่ยวกับการลงทุนโดยทั่วไปนั้น จุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์อยู่ที่การประเมินผลการลงทุนจากต่างประเทศในระยะที่ผ่านมาว่า มีผลดีผลเสียต่อประเทศไทยเพียงใด ในเรื่องนี้ ผลการวิจัยที่ทำที่ปรากฏยังให้ผลที่ไม่กระจ่าง แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาปัญหาการลงทุนต่างประเทศในแง่ของการแข่งขันผลประโยชน์ระหว่างผู้ลงทุนกับประเทศเจ้าบ้านแล้ว อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ปล่อยให้มีการลงทุนโดยเสรีมากไป และในหลายกรณี ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุนมากจนกระทั่งผลประโยชน์ที่ตกอยู่กับประเทศไทยไม่มากเท่าที่ควร ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรจะดำเนินการควบคุมการลงทุนต่างประเทศในรูปของการคัดเลือกโครงการขึ้น ในการนี้ อาจใช้แนวความคิดที่เคยมีการพิจารณาไว้ก่อนแล้วว่า ควรจัดประเภทธุรกิจของการลงทุนต่างประเทศเป็น ๓ ชนิด คือ

ก) ธุรกิจที่ควรส่งเสริมตามนโยบายของรัฐบาล ข) ธุรกิจที่จะไม่อนุญาต (ได้แก่ ธุรกิจที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการเองได้) และ ค) ธุรกิจที่อนุญาตภายใต้เงื่อนไข (เช่น ทางด้านขอบเขตการดำเนินงาน และการส่งผลประโยชน์ออกนอกประเทศ) ปัญหาต่อเรื่องที่ควรพิจารณาประการหนึ่งคือ ภายใต้ภาวะปัจจุบันที่การลงทุนต่างประเทศอยู่ในสภาพค่อนข้างซบเซา ประเทศไทยควรจะเพิ่มสิทธิพิเศษ เพื่อกระตุ้นการลงทุนหรือไม่ (เช่น ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยมีสนธิสัญญาแบบ bilateral ระหว่างกัน) ในประเด็นนี้ ผู้ร่วมสัมมนามีความเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น หากประเทศไทยมีนโยบายที่แน่นอนแล้ว ธุรกิจที่ควรได้รับการสนับสนุนจะอยู่ในข่ายของประเทศแรกที่กล่าวมาข้างต้นอยู่แล้ว

ในประเด็นเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพิจารณาปัญหาเริ่มต้นด้วยข้อสังเกตที่ว่าเท่าที่ผ่านมา ประเทศไทยมิได้คำนึงถึงปัญหาด้านนี้มากพอ ทำให้ผู้ประกอบการในประเทศมิได้เรียนรู้เทคโนโลยี จากการลงทุนต่างประเทศอย่างพอเพียงที่จะช่วยเสริมสร้างความสามารถดำเนินโครงการด้วยตนเองในอนาคตได้ ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการขาด absorptive capacity ทางด้านผู้รับในประเทศเอง ข้อควรสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การพึ่งเทคโนโลยีจากต่างประเทศในลักษณะที่ผ่านมา มี cost สูง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ เพราะการลงทุนจากต่างประเทศส่วนใหญ่มารูปของ package deal ซึ่งผูกมัดทั้งขบวนการผลิต เครื่องจักร จนถึงบุคคล ทั้งระดับช่างและบริหาร ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการกำกับการนำเทคโนโลยีเข้ามา และถ่ายทอดให้คนไทยด้วย

แนวความคิดที่มีการเสนอขึ้นอีกอย่างหนึ่ง คือ การนำเทคโนโลยีเข้าประเทศนั้น ไม่จำเป็นจะต้องไปคู่กับการให้ต่างชาติมีกรรมสิทธิ์ในกิจการนั้น กล่าวคือ ประเทศไทยอาจจะได้รับเทคโนโลยีจากการซื้อ หรือการจ้างผู้ชำนาญการต่างประเทศ โดยคนไทยยังเป็นเจ้าของและควบคุมกิจการอยู่ อย่างไรก็ตามก็ดี อุตสาหกรรมแต่ละประเภทมีความต้องการเทคโนโลยีที่แตกต่างกัน และวิธีการถ่ายทอดย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์ ดังนั้น การแยกเรื่องเทคโนโลยีออกจากเรื่องการลงทุนต่างประเทศจึงทำไม่ได้ทุกกรณีไป ในอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีในระดับสูง ความจำเป็นที่จะรับข้อตกลงในรูป package deal ยังคงมีอยู่ แต่ในกรณีนี้ควรจะได้มีมาตรการกำกับให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีต่อผู้รับฝ่ายไทยในระยะยาวด้วย

จะเห็นได้ว่า ในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวเคราะห์
โครงการต่าง ๆ อย่างรอบคอบเพื่อหาช่องทางที่จะ "unpackage" การลงทุนต่างประเทศ โดยไม่
เกิดเป็นผลเสียต่อประเทศ ในการนี้ แนวความคิดของ UNCTAD เรื่องการจัดตั้งสถาบันระดับชาติ
เพื่อดำเนินการเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี จึงเป็นสิ่งที่น่าจะสนับสนุนอย่างยิ่ง สถาบันดังกล่าวควร
ทำหน้าที่ทั้งด้านวิเคราะห์โครงการ กำกับให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และฝึกฝนให้ผู้รับในประเทศ
มีความสามารถรับการถ่ายทอดได้ดีขึ้น นอกจากนี้ เพื่อมิให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน การดำเนินงาน
ด้านการควบคุมการลงทุนจากต่างประเทศ และการกำกับด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีควรรวมอยู่ภายใต้
สถาบันเดียวกัน ส่วนการร่วมมือในระดับต่างประเทศในเรื่องการจัดตั้งสถาบันเพื่อเสริมสร้างความ
สามารถด้านเทคโนโลยีให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา และการกำหนด international code of
conduct ก็เป็นเรื่องที่ควรสนับสนุนเช่นกัน

๔. ปัญหาด้านการเงินระหว่างประเทศ

สรุปข้อเสนอของ UNCTAD

ในปัญหาทางการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อเบื้องมาอย่างภาวะการค้าระหว่าง
ประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น UNCTAD ให้ความสำคัญต่อเรื่องต่าง ๆ ๓ เรื่อง คือ

๑. การปรับปรุงระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการทางด้าน
การพัฒนาประเทศ
๒. การหาช่องทางเสริมสร้างให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะยาว สู่อุปประเทศกำลังพัฒนา
ทั้งในรูปเงินทุนจากการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development
Assistance หรือ ODA) และการเข้าถึงตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ (access to interna-
tional private capital market) นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกอัตโนมัติ
สำหรับการถ่ายทอดเงินทุนเพื่อการพัฒนาอีกด้วย

๓. ปัญหาเรื่องภาระหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา

การพิจารณาปัญหาในแง่ของประเทศไทย

จากแนวโน้มที่ชี้ว่า ประเทศไทยจะมีปัญหาด้านดุลการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นในอนาคต ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาถึงทางออกในด้านเงินทุนจากต่างประเทศ เพื่อป้องกันปัญหาด้านดุลการค้าชำระเงิน ทางออกต่าง ๆ มี อาทิ การพยายามเข้าถึงตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ การจัดระบบการชำระเงินในรูปของ clearing and payment arrangement รวมทั้งการหาช่องทางใช้ facilities ขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์

ข้อสรุปจากการสัมมนา เห็นว่า UNCTAD น่าจะเป็น forum ที่ช่วยสนับสนุนให้เรื่องต่าง ๆ ที่จะ เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ดังนี้

๑. ในตลาดเงินทุนระหว่างประเทศ ขณะนี้ยังมีกฎเกณฑ์ที่มีผลกีดกันประเทศกำลังพัฒนา ในการเข้าไปกู้ยืมเงินอยู่ UNCTAD สามารถสนับสนุนและช่วยเหลือในการเรียกร้องให้เจ้าของตลาด กู้จัดหรือผ่อนคลายนโยบายต่าง ๆ ได้

๒. ในการปรับปรุงระบบการเงินระหว่างประเทศนั้น ควรสร้างกลไกอัตโนมัติสำหรับการเงินเพื่อการพัฒนาด้วย ทั้งนี้ โดยการสร้างและจัดสรรสิทธิพิเศษถอนเงินให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ในจำนวนสูงเป็นพิเศษ โดยการแบ่งสรรมาจากส่วนที่ได้จัดสรรให้แก่ประเทศพัฒนาแล้ว ("link" mechanism) ข้อเสนอแนะนี้ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้เรียกร้องให้กองทุนการเงินดำเนินการตั้งแต่ ปี ๒๕๑๒ แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ UNCTAD ควรสนับสนุนและช่วยเหลือในการเรียกร้องตามข้อ เสนอแนะนี้

๓. UNCTAD ควรสนับสนุนให้มีการปรับปรุง ODA ให้ดีขึ้น เช่น โดยการเพิ่มปริมาณ สิทธิ สำหรับการช่วยเหลือและปรับปรุงจำนวนเงินช่วยเหลือตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนและระดับราคา เป็นต้น

๔. ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา

สรุปแนวความคิดของ UNCTAD

UNCTAD ได้เสนอแนวความคิดเรื่อง collective self-reliance ขึ้น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่สนับสนุนให้มีการร่วมมือระหว่างประเทศกลุ่มถึงกลุ่มประเทศโลกที่สามทั้งหมด โครงการที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา มี อาทิ การวางแผนร่วมกันในระดับระหว่างประเทศ ระบบเจรจาสิทธิประโยชน์ทางศุลกากรสำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การสร้างกลไกสนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากประเทศเงินทุนมากไปยังประเทศเงินทุนน้อย เป็นต้น

การพิจารณาปัญหาในแง่ของประเทศไทย

ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ๓ ประการ คือ

๑. ขนาดของกลุ่มประเทศที่จะร่วมมือกัน
๒. บทบาทของ ASEAN
๓. บทบาทของประเทศไทยใน ASEAN

ในประเด็นแรก เกี่ยวกับขนาดของกลุ่มประเทศที่จะร่วมมือกันให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่า การร่วมมือในระดับกลุ่มย่อย (subregion) ควรจะมีผลสำเร็จได้มากกว่า การพยายามดึงประเทศจำนวนมากเข้ามารวมตัวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากความคล้ายคลึงกันของสภาพแวดล้อมและลักษณะปัญหา รวมทั้งโอกาสที่จะตกลงประสานผลประโยชน์ร่วมกันย่อมมีมากกว่า หากจำนวนประเทศที่เกี่ยวข้องมีน้อยลง

ในด้านความร่วมมือของกลุ่มประเทศ ASEAN นั้น ที่ประชุมเห็นว่า ควรเริ่มจากความร่วมมือเฉพาะเรื่อง เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือกันในทางปฏิบัติ และเป็นการเสริมสร้างสปิริตของการร่วมมือให้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ส่วนการรวมตัวแบบสมบูรณ์นั้น ควรถือเป็นโครงการระยะยาว

เมื่อพิจารณาในแง่ของประเทศไทย โครงการเฉพาะเรื่องที่ควรเข้าร่วมอย่างจริงจัง มีอาทิ clearing union สำหรับกลุ่มประเทศ ASEAN ความร่วมมือทางด้านปัญหาภาษีศุลกากร โครงการด้าน R & D เป็นต้น สำหรับโครงการร่วมมือทางอุตสาหกรรมในแบบ package deal นั้น ก็เป็นสิ่งที่ควรทำ แต่เป็นที่ทราบกันดีว่า ยังมีปัญหาข้อยุ่งยากเกี่ยวข้องอีกมาก ฉะนั้น จึงอาจจะยังไม่เป็นผลสำเร็จได้ในระยะสั้น ส่วนแบบ complementarity ที่เป็นความร่วมมือเฉพาะเรื่องระหว่างผู้ประกอบการ โดยรัฐอำนวยความสะดวกนั้นทำได้ง่ายกว่า และควรสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง

๖. ข้อสังเกตเพิ่มเติม

ผลสรุปที่ได้จากการสัมมนา ดังรายงานไว้ข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มบางประการเกี่ยวกับนโยบายด้านการค้าและการเงินระหว่างประเทศของไทยในอนาคต ดังนี้

๑. การที่ประเทศไทยจะสามารถได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ จากภาวะการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกประเทศ หรือจากการร่วมมือกับต่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ นั้น ปัจจัยที่จำเป็นอย่างยิ่งประการหนึ่ง คือ ความพร้อมภายในประเทศเอง ทั้งในแง่ของความเข้าใจที่แท้จริงต่อปัญหาโลกาภิวัตน์งานและนโยบายภายในประเทศ เช่น ในกรณีของโครงการมูลค่าเพิ่มกันชน การบริการถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือ การเจรจาสิทธิประโยชน์ เป็นต้น

๒. นโยบายการค้าและการเงินระหว่างประเทศของไทยในอนาคต จะใช้แนวทางการค้าเสรีมากขึ้นในบางเรื่อง (เช่น การลดระดับการคุ้มครองโดยกำแพงภาษี) แต่ในขณะเดียวกันจะเข้มงวดขึ้นในบางเรื่อง (เช่น การควบคุมการลงทุนต่างประเทศ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี)

๓. ถึงแม้ว่า โครงการระดับระหว่างประเทศหลายโครงการ มีโอกาสที่จะสำเร็จผลได้ยาก แต่เมื่อประเทศไทยอยู่ในฐานะที่จะได้ประโยชน์จากโครงการดังกล่าว ก็ควรจะทำให้ความสนใจอย่างจริงจัง และเข้าร่วมมีบทบาทที่จะทำให้โครงการนั้น มีโอกาสเป็นจริงขึ้นมาด้วย

๔. ประเทศไทยควรจะมีบทบาทเข้าร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในการสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้วมากขึ้น เช่น ในเรื่อง GSP, ODA หรือ "link" mechanism เป็นต้น

๕. ประเทศไทย ควรให้ความสนใจถึงโครงการที่เสนอโดย UNCTAD และโครงการ
ที่เสนอโดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (เช่น ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาใน Kissinger Statement)
และควรรหาช่องทางที่จะให้โครงการดังกล่าว เป็นประโยชน์กับไทยมากขึ้น

.....

Footnotes

๑. การสัมมนาที่พหุวิทยา มีวาระการประชุม เรื่องการค้ากับประเทศสังคมนิยมรวมอยู่ด้วย แต่ผลของการสัมนามีลักษณะ เป็นการบรรยายถึงข้อเท็จจริงในเรื่องเกี่ยวกับการค้ากับประเทศสังคมนิยม และได้มีการเชื่อมโยงปัญหานี้กับแนวความคิดของ UNCTAD ในรายงานนี้ จึงจะไม่สรุปผลการบรรยายครั้งนี้ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดในเรื่องนี้ได้จาก วัระพงษ์ (๗)
๒. โปรดดู ผนังชัย (๑) ประกอบด้วย บทความนี้พิจารณาหัวข้อต่าง ๆ คือ ก) สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงภาวะ เศรษฐกิจของโลกและแนวโน้มในอนาคต ข) สรุปสาระของเศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่ของสหประชาชาติ และ ค) ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจระบบใหม่กับเศรษฐกิจของประเทศไทย
๓. แนวความคิดที่เด่นชัดที่สุด ได้แก่ ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา เรื่อง "Economic growth and the Developing World" ซึ่งเป็นคำปราศรัยของ Kissinger ต่อสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน ๑๙๗๕ รายละเอียดดูได้จาก Kissinger (๑๖)
๔. เอกสารประกอบการสัมมนาในหัวข้อนี้ ได้แก่ สถาพร (๒) และจำนงค์ (๓) บทความของสถาพรชี้ถึงปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสินค้าออกหลักของไทย ๑๐ ชนิด ส่วนบทความของจำนงค์พิจารณาถึงปัญหาร่วมของสินค้า (common denominators) โดยเฉพาะปัญหาที่มีผลเกี่ยวข้องถึงความสามารถในการส่งออก ปัญหาในด้านเกี่ยวกับการควบคุมทางกฎหมาย และสรุปแนวความคิดเรื่อง integrated program สำหรับสินค้าของ UNCTAD ไว้
๕. เอกสารประกอบการสัมมนาโดยประทีป (๔) ได้ชี้ถึงวิวัฒนาการของการพัฒนาอุตสาหกรรม และการค้าสินค้าอุตสาหกรรม ปัญหาที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งที่มีสาเหตุจากภายนอกและภายในประเทศ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายด้วย

- ๖. บทความเสนอต่อการสัมมนาในหัวข้อนี้ ได้แก่ พงษ์ศักดิ์ (๕)
- ๗. บทความเสนอต่อการสัมมนาในหัวข้อนี้ ได้แก่ วิจิตร (๔)
- ๘. บทความเสนอต่อการสัมมนาในหัวข้อนี้ ได้แก่ สุระ (๖)

เอกสารอ้างอิง

๑) เอกสารเสนอต่อการประชุมที่พหุ

- | | |
|-------------------------------|--|
| ๑. ณรงค์ชัย อัครเศรณี, | "เศรษฐกิจระหว่างประเทศระบบใหม่" |
| ๒. สถาพร กวิตกานนท์, | "ปัญหาเรื่องสินค้า" |
| ๓. จำนงค์ พันธ์พานิช, | "ปัญหาเรื่องสินค้า" |
| ๔. ประทีป สนธิสุวรรณ, | "การพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าในสาขาอุตสาหกรรม" |
| ๕. พงษ์ศักดิ์ อังสุพันธุ์, | "ปัญหาการลงทุนจากต่างประเทศและความก้าวหน้าทางเทคนิค" |
| ๖. สุระ สนิทธานนท์, | "การร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนา" |
| ๗. วีระพงษ์ บุญยศักดิ์ เจริญ, | "ปัญหาเกี่ยวกับการค้ากับประเทศสังคมนิยม" |
| ๘. วิจิตร สุพันธ์, | "ปัญหาในด้านการเงินและการคลัง" |

๒) เอกสารของ UNCTAD

9. Salient Features of World Trade and Development 1974-1975
10. Resolutions adopted by the General Assembly during its Sixth Special Session 9 April - 2 May 1974.
11. Major Issues Arising from the Transfer of Technology to Developing Countries. (Sales No. E. 75. II. D.2)

12. An Integrated Programme for Commodities, (TD/B/C. 1/166, 9 Dec.1974)
13. A Comprehensive Policy for Strengthening and Diversifying the Exports of Developing Countries in Manufactures and Semi-manufactures, (TD/B/C. 2/153, 13 June 1975).
14. A Strategy for Strengthening Economic Co-operation among Developing Countries, (TD/B/557, 24 June 1975).
15. The Interdependence of Money, Trade and Finance: the Balance of Payments Adjustment Process in the Current World Economic Situation, (TD/B/571, 14 July 1975).

๓) อื่น ๆ

16. "Economic Growth and the Developing World", a Speech by Henry A. Kissinger before the United Nations General Assembly, September 1, 1975.