



เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะเป็นปัจจัย
ผลักดันเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2558 ได้หรือไม่ ?

ผศ.ดร.พีระ เจริญพร

กุมภาพันธ์ 2558

RESEARCH PAPER

ฉบับที่ 3

THAMMASAT ECONOMIC FOCUS
โครงการติดตามประเด็นเศรษฐกิจไทย



เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะเป็นปัจจัยผลักดันเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2558 ได้หรือไม่ ?¹

ผศ.ดร.พีระ เจริญพร

คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์

โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการพัฒนาจากระบบทุนนิยมโดยรัฐ (state capitalism) เป็นระบบเศรษฐกิจเสรี (free enterprise system) และพัฒนาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) สู่การพัฒนาจากการผลิตเพื่อส่งออก (export promotion) ทั้งนี้ ลักษณะโครงสร้างภาคการผลิตของประเทศไทยมีการกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมไม่กี่สาขาและพึ่งพาเงินลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment หรือ FDI) สูง อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ต่างๆ ในประเทศไทยในหลายปีที่ผ่านมาทำลายบรรยากาศการลงทุนในประเทศ ตั้งแต่ปัญหาน้ำท่วม ความไม่สงบทางการเมืองที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและความปลอดภัยของนักลงทุน นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนไม่สามารถอนุมัติโครงการลงทุนขนาดใหญ่ได้เป็นเวลานาน ปัญหาคอร์รัปชันรุนแรงขึ้น ตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพและความไม่โปร่งใสของกระบวนการออกใบอนุญาตโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ใบอนุญาตโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากตกค้างอยู่ยาวนาน บริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporations หรือ TNCs) ที่ตั้งฐานการผลิตในประเทศไทยเริ่มกระจายความเสี่ยงไปสร้างฐานการผลิตด้วยเทคโนโลยีที่ใหม่กว่าในประเทศเพื่อนบ้าน สินค้าส่งออกหลายอย่างของประเทศไทยจึงเป็นสินค้าตกชั้น ขาดการพัฒนาและมีมูลค่าเพิ่มต่ำ อย่างเช่น ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่ไทยไม่สามารถไล่ตามมาเลเซียในหลายผลิตภัณฑ์ และอีกหลายผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วในประเทศเวียดนาม ทำให้หลายคนเริ่มตั้งคำถามว่า FDI ยังคงไหลเข้าประเทศไทยหรือไม่? FDI จะเป็นปัจจัยผลักดันเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2558 ได้หรือไม่ และ FDI จะมีบทบาทอย่างไรต่อเศรษฐกิจประเทศไทยในอนาคตต่อไปอย่างไร?

บทความนี้จะอธิบายถึงความสำคัญของ FDI ต่อเศรษฐกิจประเทศไทย จากนั้นอธิบายถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของ FDI ในระยะสั้น กลาง และยาว รวมทั้ง ความท้าทายของ FDI ในประเทศไทยในปัจจุบัน การส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยในต่างประเทศ ทิศทางการส่งเสริมการลงทุนในอนาคต มีรายละเอียด ดังนี้

1. ทำไมเราต้องสนใจการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ?

การลงทุนจากต่างประเทศ (foreign investment) หมายถึง การลงทุนของภาคเอกชนต่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาก็ได้ โดยที่ชาวต่างประเทศสามารถตัดสินใจลงทุนโดยตรง หรือ ลงทุนโดยอ้อม ก็ได้ การลงทุนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) การลงทุนโดยตรง (direct investment) หมายถึง การลงทุนที่ผู้ลงทุนเข้าไปมีส่วนในการก่อตั้งกิจการ มีส่วนเป็นเจ้าของ มีส่วนในการควบคุมกิจการ ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ และ 2) การลงทุนโดยอ้อม (indirect investment) หรือ การลงทุนทางการเงิน (financial investment) หมายถึง การ

¹ จากงานสัมมนา Thailand Economic in Focus (TEF) หัวข้อ เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) จะเป็นปัจจัยผลักดันเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2558 ได้หรือไม่? เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2558 โดย คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์



ลงทุนที่ผู้ลงทุนมิได้เข้าไปมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจที่ไปลงทุน เช่น การถือหุ้น การให้กู้ และการลงทุนซื้อหลักทรัพย์

ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) ต่างๆ ในโลกจำนวนมากมีทัศนคติในทางลบต่อ TNCs โดยมองว่าเป็นปัญหาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในปัจจุบันมอง FDI ว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาและช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ และพยายามสนับสนุนจูงใจให้เกิดการไหลเข้า (inflow) ของ FDI ด้วยมาตรการต่างๆ เพราะโดยธรรมชาติแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้น้อยมักจะประสบปัญหาขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ จึงไม่มีเงินเพียงพอต่อการลงทุนในกิจการ ดังนั้น FDI จึงช่วยเพิ่มระดับการจ้างงาน FDI ยังช่วยกระตุ้นการลงทุนให้เกิดขึ้นภายในประเทศมากขึ้น และทำให้เกิดรายได้แก่คนภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้ระดับการออมและค่าจ้างแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มสูงขึ้น รายได้ของรัฐบาลในรูปภาษีอากรเพิ่มขึ้น ผู้บริโภคภายในประเทศซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำลงและบริโภคสินค้าที่มีคุณภาพดีขึ้น ช่วยขยายฐานอุตสาหกรรมภายในประเทศกำลังพัฒนาและส่งเสริมการขยายตัวด้านการส่งออก ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มช่องทางการส่งออก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ส่งผลทางการค้า ผลต่อดุลการชำระเงิน ช่วยจัดหาทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นให้ รวมไปถึงความรู้ความสามารถในการบริหารและทักษะด้านเทคโนโลยีซึ่งสามารถถ่ายทอดไปยังคนในท้องถิ่นด้วยโครงการฝึกอบรมและการเรียนรู้ระหว่างทำงาน (learning by doing) นอกจากนี้ TNCs ยังช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นรู้จักการติดต่อกับธนาคารต่างประเทศและการกระจายตลาดในต่างประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การลงทุนโดยตรงของเอกชนต่างชาติก็มีผลเสียเช่นกัน ตัวอย่างเช่น อาจทำให้ต้นทุนการได้มาของปัจจัยการผลิตสูงขึ้น FDI อาจเบียดบังการลงทุนของคนในประเทศและอาจทำให้ธุรกิจของนักลงทุนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการล้มละลายได้ TNCs กระตุ้นให้เกิดรูปแบบการบริโภคที่ไม่เหมาะสม เกิดต้นทุนทางด้านทรัพยากรในการให้สิทธิพิเศษแก่ TNCs เพื่อดึงดูดให้เข้ามาลงทุนในประเทศ ประเทศผู้รับการลงทุนอาจต้องประสบปัญหาขาดดุลการค้า การไหลออกของเงินตราต่างประเทศจากประเทศผู้รับการลงทุนไปยังประเทศผู้ที่มาลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยีเกิดขึ้นในประเทศผู้รับการลงทุนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ประเทศผู้รับการลงทุนต้องพึ่งพิง FDI อยู่ตลอดเวลา และ FDI ยังอาจทำให้การกระจายรายได้ในประเทศผู้รับลงทุนเลวลงได้ การตั้งราคาโอนทำลายหรือลดการสร้างผู้ประกอบการในประเทศ ลดความพยายามใน R&D สร้างความไม่เท่าเทียม แย่งใช้ทรัพยากรที่จะใช้ประโยชน์ได้โดยคนในประเทศ ก่อให้เกิดการพึ่งพาการนำเข้า สร้างมลภาวะ ทำให้มีการบริโภคสินค้าและบริการที่ฟุ่มเฟือย สร้างผลกระทบทางลบทางการเมืองและสังคมทำให้ประเทศผู้รับการลงทุนต้องพึ่งพาประเทศผู้ลงทุนตลอดไป

2. การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศไทยอย่างไร ?

สำหรับ ประเทศไทยที่เป็นมีเศรษฐกิจขนาดเล็ก และมีเงินออมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการของธุรกิจที่จะนำไปใช้ในการขยายกิจการ FDI จะช่วยลดช่องว่างระหว่างเงินออมในประเทศกับความต้องการเงินทุน ทั้งนี้ การเข้ามาของบริษัทข้ามชาติ (TNCs) ในรูปแบบ FDI มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแสวงหาฐานการผลิตที่มีความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าจ้างแรงงานที่ต่ำในประเทศไทย และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากภาครัฐได้อำนวยความสะดวกในการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อาทิ อุตสาหกรรมยานยนต์และส่วนประกอบ และอุตสาหกรรมผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ที่สำคัญ FDI ยังมา

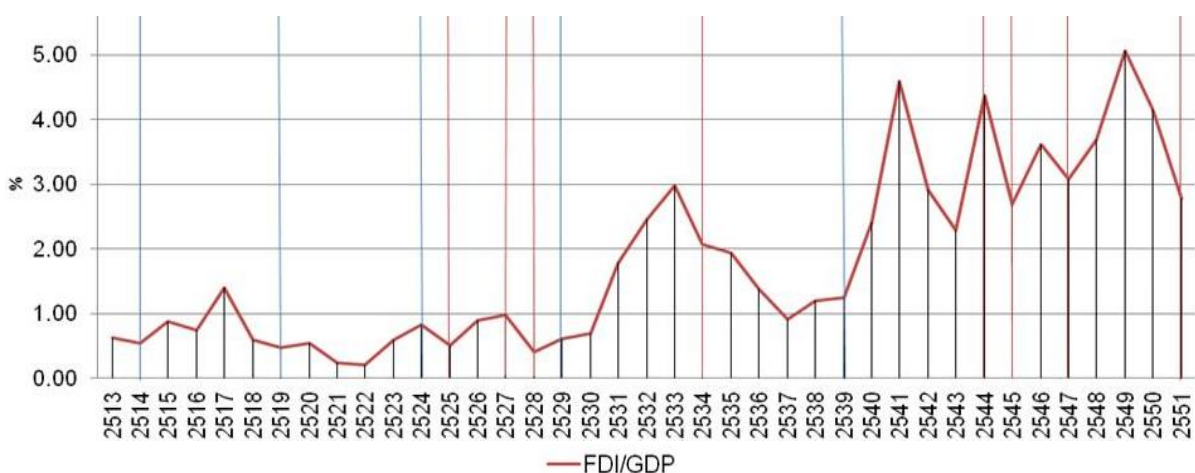


พร้อมกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Technological transfer) และการถ่ายทอดความรู้ และเทคโนโลยีและนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพทุนและแรงงานในประเทศไทย ซึ่งช่วยให้อุตสาหกรรมของประเทศที่ได้รับ FDI มีการพัฒนาได้อย่างก้าวกระโดด เพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันระยะยาว รวมถึงช่วยสร้างการจ้างงาน

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) นับว่ามีผลต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยมาก โดยในช่วงแรก FDI ในภาคอุตสาหกรรมไทยจะเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ต่อมาจึงลงทุนในอุตสาหกรรมการส่งออก เนื่องจากรัฐบาลไทยมีนโยบายส่งเสริมการส่งออกและให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ส่งออก ต่อมา FDI เริ่มเปลี่ยนโครงสร้างจากการผลิตสินค้าสำเร็จรูปมาเป็นการผลิตชิ้นส่วนและอุปกรณ์ในประเทศไทยมากขึ้น สำหรับ อุตสาหกรรมที่มี FDI กระจุกตัวอยู่มาก คือ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ยานยนต์ และเคมีภัณฑ์ ส่วนแหล่งทุนที่สำคัญ คือ ญี่ปุ่น รองลงมาคือ ยุโรป ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ และฮ่องกง

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ บีโอไอ แสดงให้เห็นว่าปริมาณเงินลงทุนจากต่างประเทศ (FDI inflows) ที่เข้ามาสู่ไทยเริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา สัดส่วน FDI ต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2529-2539 ตามเศรษฐกิจประเทศไทยที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การค้าระหว่างประเทศมีการเปิดเสรีมากขึ้น ประเทศไทยกลายเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออก ในช่วงเวลาดังกล่าวสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีการผลิตโดยเน้นใช้แรงงานเป็นหลัก ขณะที่มีการนำเข้าสินค้าประเภททุนหรือสินค้าที่ผลิตโดยเน้นการใช้ทุนและเทคโนโลยีขั้นสูง หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ผลจากการลดค่าเงินบาทและการยกเลิกข้อกำหนดในการถือครองหุ้นของนักลงทุนต่างชาติในการขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากบีโอไอ นำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของ inward FDI ในปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา FDI มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2549 ที่ประเทศไทยมีปัญหาด้านการเมือง (ดูรูปที่ 1)

รูปที่ 1: สัดส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ต่อ GDP (ปี พ.ศ. 2513-2551)

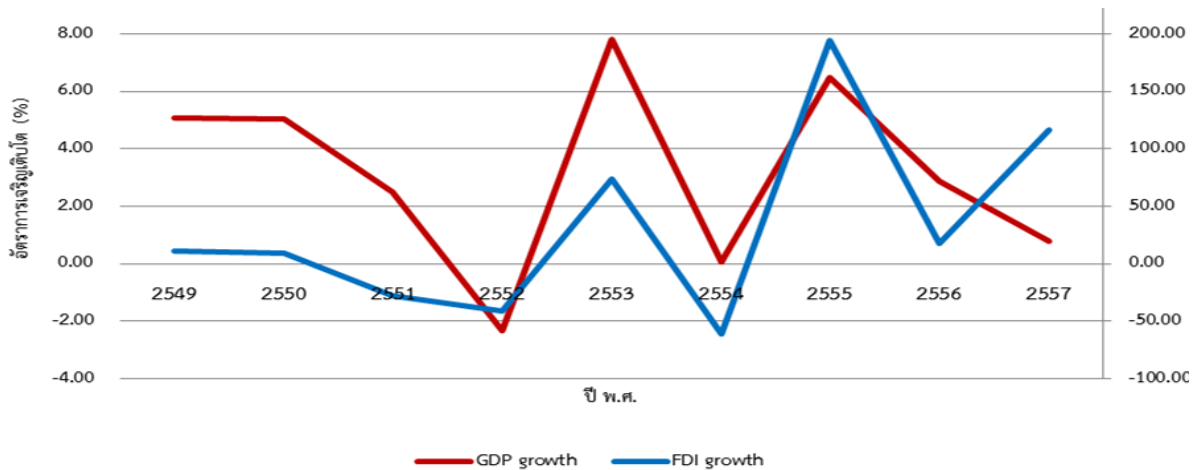


ที่มา: หนังสือ 40 ปี บีโอไอ และ World Bank Database 2010



การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจประเทศไทยและ FDI มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน จะเห็นได้จาก ในช่วงที่อัตราการขยายตัวของ FDI ลดลง อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะลดลงด้วยและในช่วงที่อัตราการขยายตัวของ FDI เพิ่มขึ้น อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นด้วย โดยนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา อัตราการเติบโตของ FDI มีความผันผวนอย่างมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก ปัญหาทางการเมืองในประเทศ การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก ปัญหาน้ำท่วม และจากความสามารถของไทยในการดึงดูด FDI ที่ลดลง (ดูรูปที่ 2)

รูปที่ 2: อัตราการเจริญเติบโตของ FDI และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. FDI มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยอย่างไร ?

TNCs ได้เข้ามามีบทบาทในประเทศไทยตั้งแต่ที่ประเทศได้ลงนามใน “สนธิสัญญาเบาว์ริง” (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับ FDI โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2501 มีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนขึ้นเพื่อพิจารณาให้บัตรส่งเสริมแก่อุตสาหกรรมที่รัฐบาลถือว่าสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจประเทศไทย

ในช่วงปี พ.ศ. 2513-2529 ผู้ลงทุนส่วนใหญ่จะมาจากสหรัฐอเมริกา ตามด้วยญี่ปุ่นและสหภาพยุโรป แต่ภายหลังจากที่มี Plaza Accord (พ.ศ. 2528) การลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยส่วนใหญ่มาจากประเทศญี่ปุ่น ตามด้วยประเทศในกลุ่ม NIEs ได้แก่ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง สำหรับการลงทุนจากญี่ปุ่นนั้น ในช่วงทศวรรษ 2510 เป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ แต่หลัง Plaza Accord² ก็ได้เปลี่ยนมาลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ผลิตภัณฑ์ทุนและสินค้าขั้นกลาง เป็นอุตสาหกรรมสนับสนุน เพราะช่วงนั้นเงินเยนแข็งค่าขึ้น บริษัทจึงหลีกเลี่ยงการนำเข้าชิ้นส่วนที่มีราคาสูงโดยการมาตั้งโรงงานผลิตขึ้นส่วนเพื่อ

² ช่วงกลางทศวรรษ 1980 สหรัฐขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาก และขาดดุลการค้า นำไปสู่ข้อตกลง Plaza Accord ส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องเพิ่มค่าเงินเยน รวมทั้งการเพิ่มขึ้นในค่าเงินของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อาทิ ไต้หวัน ฮ่องกง เนื่องจากประเทศเหล่านี้เกินดุลการค้ากับสหรัฐฯมาก

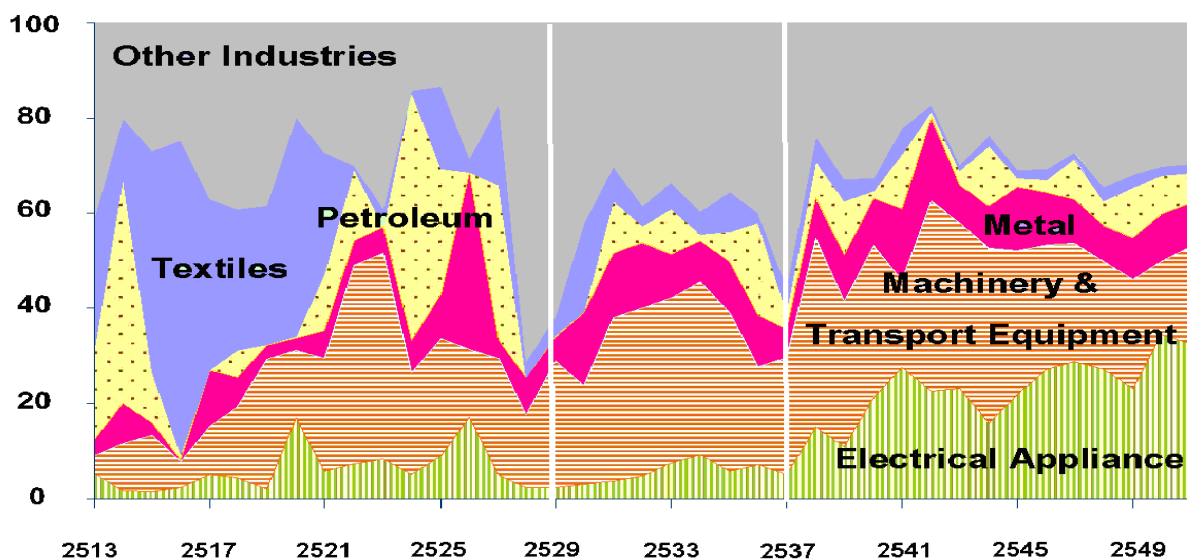


บ่อนให้โรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานรถยนต์ การผลิตชิ้นส่วนเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า โดยโรงงานที่มาตั้งใหม่นั้นส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดย่อม

FDI ในภาคอุตสาหกรรมทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจประเทศไทยเปลี่ยนจากเศรษฐกิจที่พึ่งพาการเกษตรมาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม พัฒนาจากอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร มาเป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าที่ใช้แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติเข้มข้น จนมาสู่อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกที่ใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น

ปัจจุบัน อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องจักรกล ยานยนต์และชิ้นส่วน กลายเป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญมากขึ้น ในปัจจุบัน สัดส่วนของสินค้าส่งออกที่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานอย่างเข้มข้นเริ่มลดลง ในขณะที่สินค้าที่มีลักษณะเครื่องจักรกล ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า กลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย (รูปที่ 3) อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเหล่านี้ยังต้องอาศัย FDI และเทคโนโลยีจากนักลงทุนต่างประเทศและต้องใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนจากต่างประเทศในอัตราที่สูง

รูปที่ 3: สัดส่วนการลงทุนจากต่างประเทศในแต่ละสาขาอุตสาหกรรม



ที่มา: ดัดแปลงจาก Chaipat Poonpatpibul et al. (2009)

4. ทิศทางของ FDI ที่เข้ามาในประเทศไทยในปี พ.ศ.2558 จะเป็นอย่างไร ?

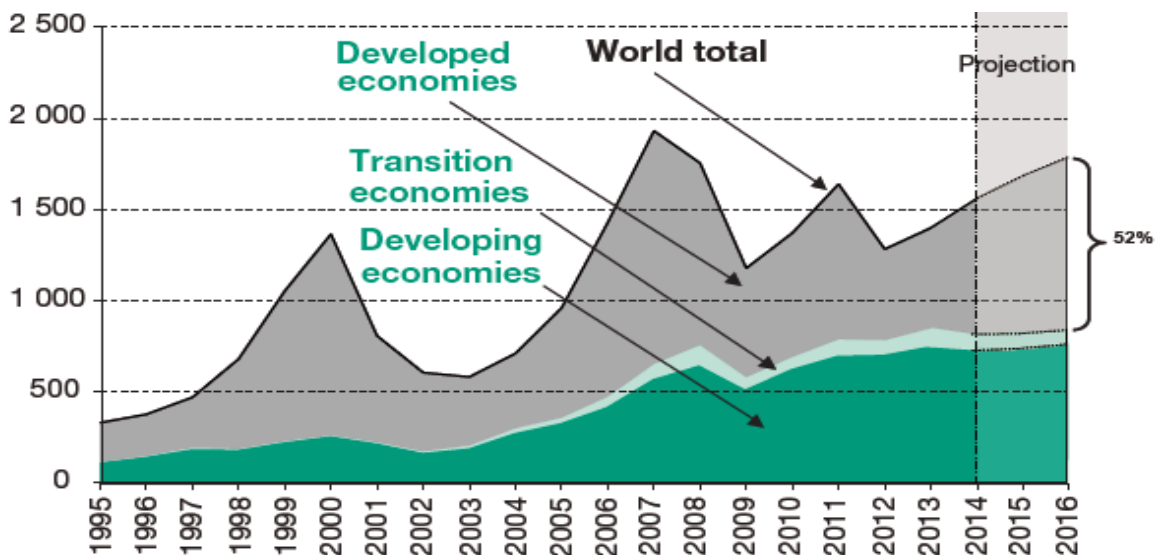
ทิศทางของ FDI ในประเทศไทยในปี พ.ศ.2558 ยังคงเติบโตตามการขยายตัวของ FDI โลกที่ยังคงมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ จากรายงานการลงทุนโลกประจำปี พ.ศ.2556 (World Investment Report 2013) ขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการค้าและการพัฒนา หรือ UNCTAD ระบุว่า แม้ว่าเทียบกับปี พ.ศ.2554 เงินลงทุน FDI ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะลดลง 4% แต่อย่างน้อยก็มากกว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วที่ลดลง ถึง 32% เนื่องจากเศรษฐกิจในยุโรป สหรัฐฯ และญี่ปุ่นมีปัญหาวิกฤติ ประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับมีเงินลงทุน FDI เพิ่มขึ้น โดยประเทศที่เป็นจุดสนใจของ นักลงทุนต่างชาติ คือ ประเทศกัมพูชา เวียดนาม และพม่า



โดยเฉพาะพม่าที่มีการปฏิรูป ประเทศ และกฎหมายการลงทุน จึงสร้างความ มั่นใจให้กับนักลงทุนชาว ต่างชาติ และ ทั้ง 3 ประเทศดึงดูดนักลงทุนที่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานฝีมือ เช่น สิ่งทอ เสื้อผ้า เนื่องจากมีค่าแรงที่ถูก

สำหรับ ในปี ค.ศ. 2015 UNCTAD คาดการณ์ว่า แนวโน้ม FDI ของโลก จะมีมูลค่า 1.75 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ และเพิ่มเป็น 1.85 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 2016 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของการลงทุนของโลกส่วนใหญ่ ขับเคลื่อนโดยการลงทุนโดยตรงในประเทศพัฒนาแล้วที่มีการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ โดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาสามารถดึงดูดการลงทุนได้ถึง 52% ของมูลค่าการลงทุน ทั้งหมด (ดูรูปที่ 4) ด้านแหล่งที่มาของ FDI พบว่าแม้ส่วนมากจะยังคงมาจากประเทศพัฒนาแล้ว แต่เงินทุน FDI จากประเทศกำลังพัฒนาก็เริ่มมีน้ำหนักมากขึ้น จากเดิมเมื่อทศวรรษที่ 1980 ซึ่งแทบไม่มี FDI ออกมาจากกลุ่มนี้เลย แต่ปัจจุบันมีเงินทุน FDI ไหลออกมาจากประเทศกำลังพัฒนาร่วมร้อยละ 18 ของ FDI ทั้งหมด อีกทั้งแนวโน้มของเงินทุนที่จะเคลื่อนย้ายเข้า-ออกระหว่างประเทศกำลังพัฒนาแล้วด้วยกัน (South-South FDI) ก็ทวีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ

รูปที่ 4: มูลค่าเงินลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ (ค.ศ.1995-2016)

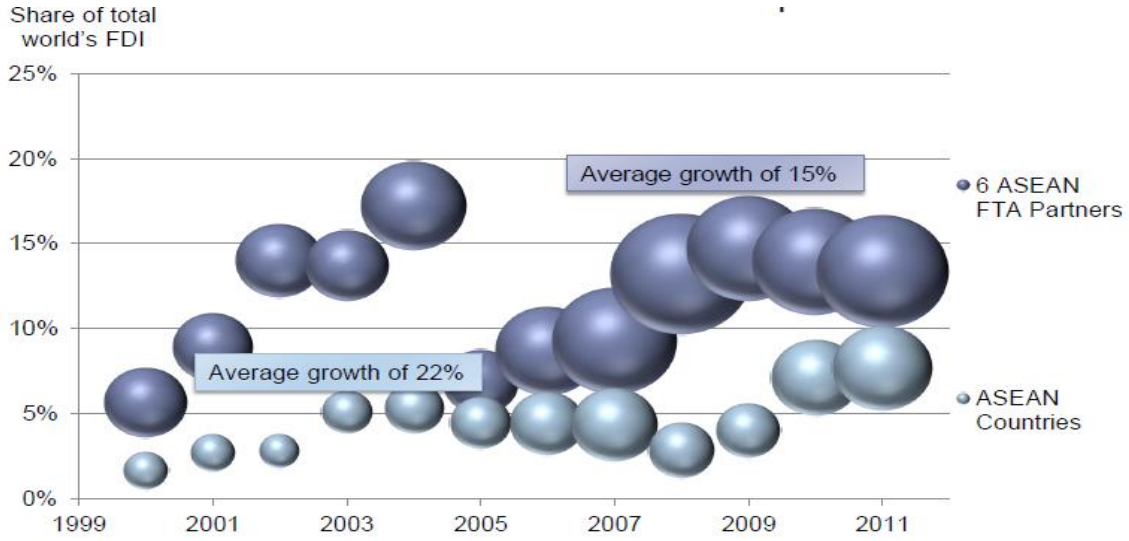


Source: UNCTAD, World Investment Report 2014.

จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงแล้ว FDI ในกลุ่มประเทศในกลุ่มอาเซียนมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ อัตราการเจริญเติบโตของ FDI ที่เข้ามาในประเทศกลุ่มอาเซียนในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 1999-2011) อยู่ที่ประมาณ 22% ขณะที่ อัตราการเจริญเติบโตของ FDI ที่เข้ามาในประเทศกลุ่มอาเซียน รวมกับประเทศญี่ปุ่น จีนและเกาหลีใต้ อยู่ที่ประมาณ 15% ที่สำคัญ ส่วนแบ่งของ FDI ที่ไหลเข้ามาในประเทศกลุ่มอาเซียนเพิ่มมาเป็นเกือบ 10% ของมูลค่า FDI ของโลก (ดูรูปที่ 5)



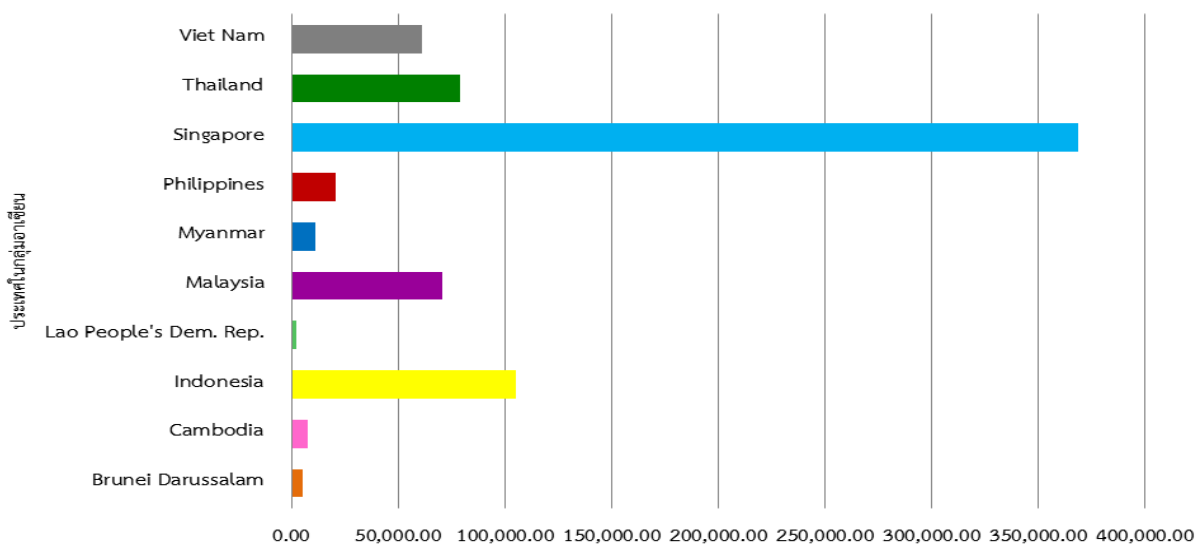
รูปที่ 5: เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ไหลเข้า ASEAN และ ASEAN + 6



Source: Lili Yan Ing (2014)

และเมื่อพิจารณา FDI สะสมของประเทศในกลุ่มอาเซียน ปี ค.ศ. 2005-2013 พบว่า ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศผู้รับ FDI หลักใน ASEAN ตามหลังเพียงสิงคโปร์และอินโดนีเซีย (ดูรูปที่ 6) ทิศทาง FDI ของประเทศไทยมีการเติบโตไปพร้อมกับประเทศในกลุ่ม CLMV เป็นเพราะไปตามปรากฏการณ์แบ่งงานกันผลิตในเครือข่ายระหว่างประเทศ

รูปที่ 6: เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสะสมของประเทศในกลุ่มอาเซียน ปี ค.ศ. 2005-2013 (ล้าน US\$)



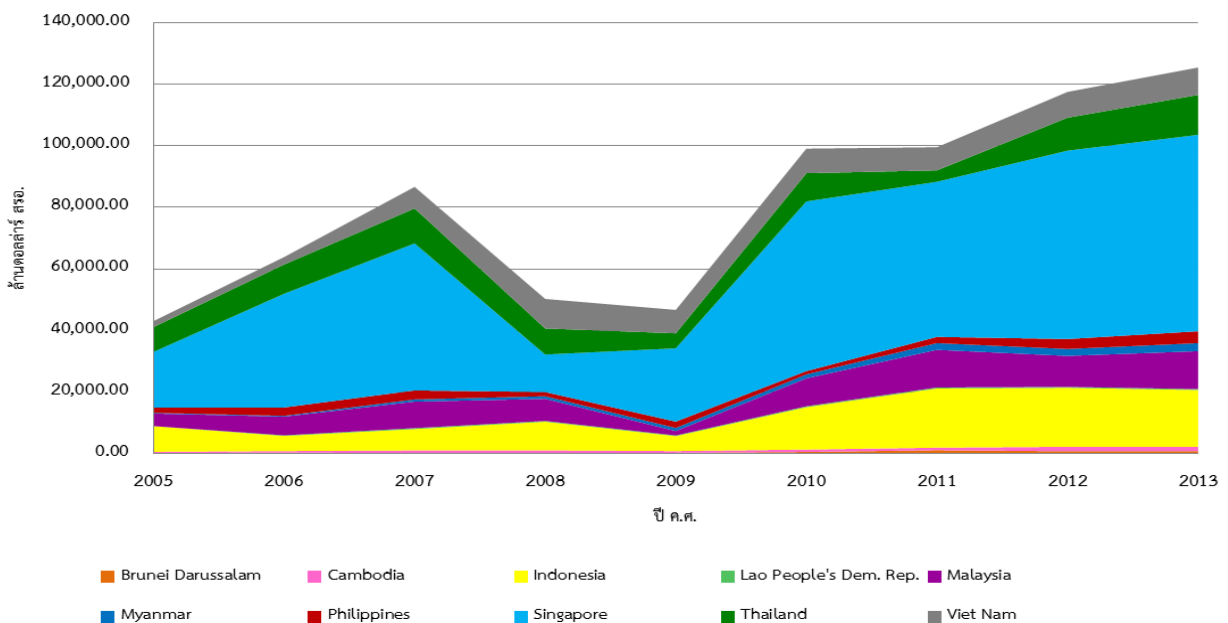
ที่มา: UNCTAD, 2014



โครงสร้างของ FDI ส่วนใหญ่ของโลกยังคงลงทุนมากในสาขาการบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน และการสื่อสาร แต่สาขาการผลิตนั้นกลับหดตัวลงอย่างแรง ซึ่งก็สอดคล้องกับรูปแบบของการควบรวมและการซื้อกิจการ (Mergers and Acquisitions หรือ M&A) ซึ่งเกิดขึ้นมากในสาขาการบริการ เช่นเดียวกับ โครงสร้างของ FDI ที่ไหลมายังประเทศในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่ จะไหลเข้าไปยังภาคบริการมากกว่าภาคการผลิต ซึ่งส่วนใหญ่จะไหลเข้าไปยังประเทศสิงคโปร์ เนื่องจาก FDI ที่ไหลเข้าไปยังประเทศสิงคโปร์ ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคบริการมากกว่าภาคการผลิต โดย FDI สะสมในภาคบริการ ขณะที่ประเทศไทย ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการผลิตมากกว่าภาคบริการ โดย FDI สะสมในภาคการผลิต สำหรับการลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น 10.6% โดยส่วนใหญ่เป็นเงินลงทุน จากประเทศญี่ปุ่นที่เข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์และอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า (ดูรูปที่ 7)

นักลงทุนต่างชาติยังคงมีความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยนี้ ยังมี FDI ไหลเข้าประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง แม้ว่า FDI ที่ไหลเข้าประเทศไทยจะชะลอตัวในช่วงต้นปี พ.ศ.2557 ที่ประเทศไทยมีปัญหาด้านการเมืองแต่ความมีเสถียรภาพทางการเมืองที่ดีขึ้น ความเชื่อมั่นในการลงทุนภาครัฐ การเร่งอนุมัติโครงการที่ขอรับสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนในช่วงปลายปี พ.ศ.2557 และการที่นักลงทุนรีบเข้ามาขอรับสิทธิประโยชน์ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การลงทุนใหม่ของ บีโอไอ นักลงทุนคาดว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ลดลงเมื่อเทียบกับของเดิมที่จะสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม ทำให้ FDI ในปี พ.ศ.2557 ไม่ได้ลดลงมากอย่างที่หลายคนคิด (ดูรูปที่ 8) โดยรวมยอดขอรับการส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่เดือนมกราคม- 19 ธันวาคม 2557 จะพบว่า มีโครงการที่ยื่นขอรับส่งเสริมการลงทุนทั้งสิ้นจำนวน 1.848 พันโครงการ คิดเป็นเงินลงทุนราว 1.07 ล้านล้านบาท เมื่อเทียบกับยอดทั้งปี พ.ศ.2556 จะพบว่าจำนวนโครงการลดลงไป 163 โครงการ แต่หากคิดมูลค่าเงินลงทุนจะสูงกว่าอยู่ประมาณ 5.435 หมื่นล้านบาท

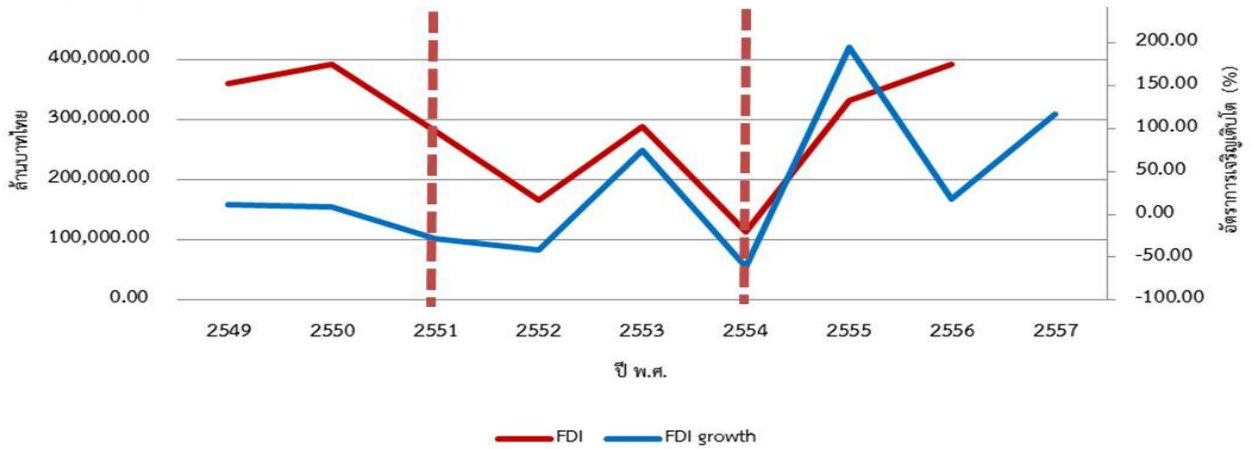
รูปที่ 7: เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของประเทศในกลุ่มอาเซียน ปี ค.ศ. 2005-2013 (ล้าน US\$)



ที่มา: UNCTAD



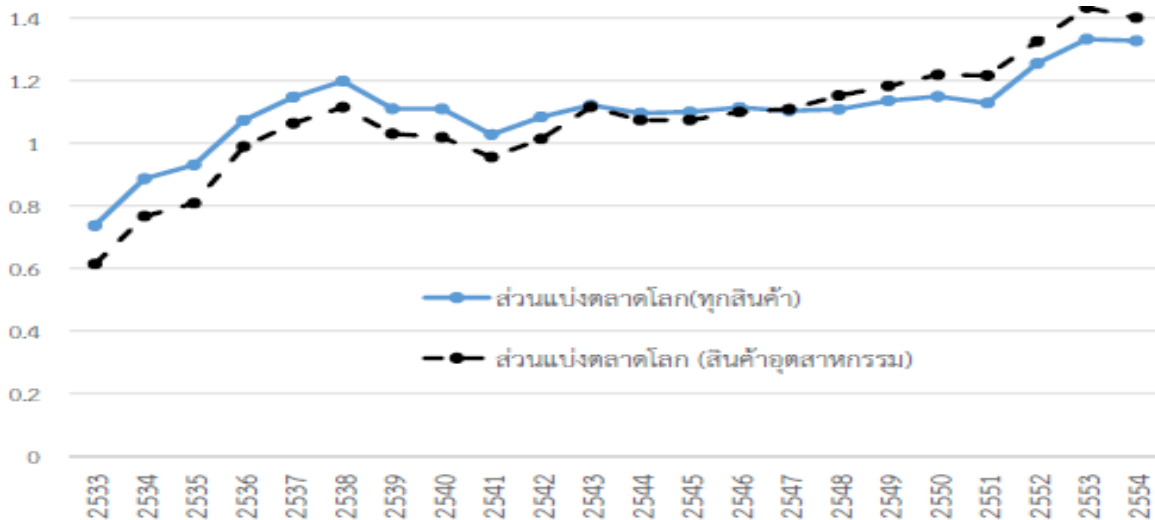
รูปที่ 8: มูลค่าและอัตราการเติบโตของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสุทธิ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ FDI ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 ไม่ได้ลดลงเนื่องจากการประเทศไทยยังเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกที่สำคัญ ส่วนแบ่งตลาดของสินค้าส่งออกจากประเทศไทยที่ยังคงเพิ่มขึ้น (ดูรูปที่ 9) และ อันดับทางการค้าของสินค้าที่ผลิตจากประเทศไทยในตลาดโลกยังไม่ได้ลดลง เช่น ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกกุ้งแปรรูปและปลาทูน่ากระป๋องอันดับ 1 ของโลก ผลิตส่งออกฮาร์ดดิสก์ และเครื่องปรับอากาศ อันดับ 2 ของโลก ผลิตและส่งออกรถยนต์เป็นอันดับที่ 11 ของโลก เป็นต้น ขณะที่ อุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น อย่าง อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า อุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำอย่างโทรทัศน์แบบ CRT ได้มีการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนต่ำกว่าในช่วงหลายปีก่อนหน้านี้แล้ว

รูปที่ 9: ส่วนแบ่งตลาดโลกของสินค้าและสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศไทย ปี พ.ศ. 2533-2554 (ร้อยละ)



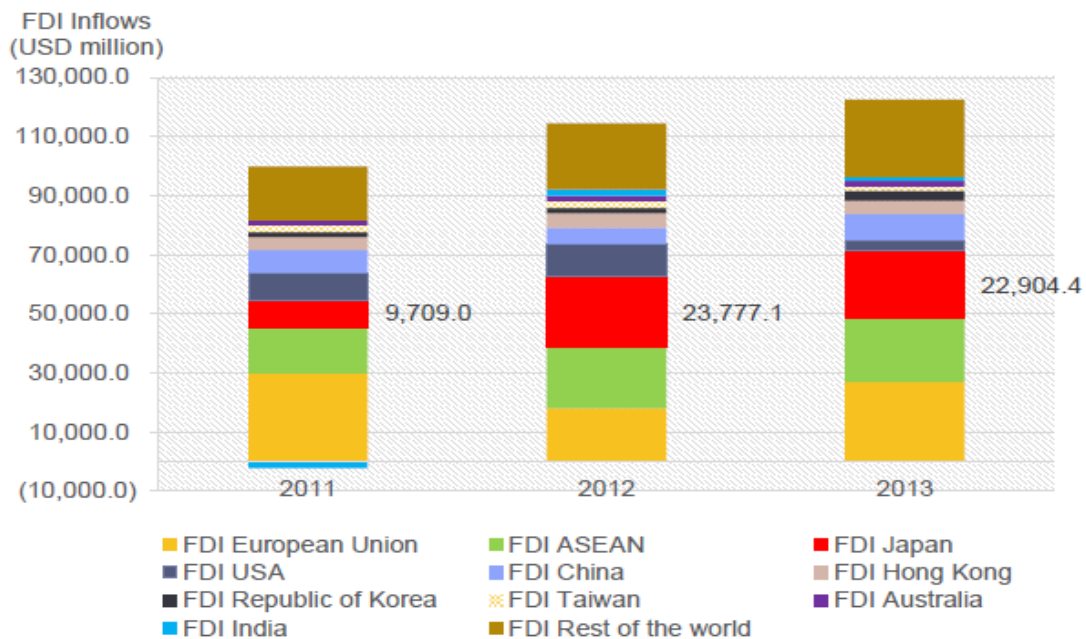
ที่มา: อาชนัน เกาะไพบูลย์ (2557). การบริหารภาคอุตสาหกรรมประเทศไทย ณ ทางแยกของการพัฒนา



ที่สำคัญ นักลงทุนญี่ปุ่นยังคงเลือกลงทุนในประเทศไทยเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในการพึ่งพาฐานการผลิตในจีนเพียงแห่งเดียว ตามนโยบาย “China Plus One” มูลค่าเงินลงทุนจากญี่ปุ่นหลังไหลเข้ามาในภูมิภาคอาเซียนมากเป็นประวัติการณ์ในปี พ.ศ.2556 กว่า 23.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขยายตัวเฉลี่ยกว่าร้อยละ 30 ต่อปีในช่วงปี พ.ศ. 2551-2556 โดยกระแสการลงทุนในอาเซียนครั้งนี้ มีลักษณะคล้ายกับการลงทุนในช่วงปี พ.ศ.2528-2533 ซึ่งนับเป็นคลื่นลงทุนระลอกแรก เหตุผลที่ญี่ปุ่นเลือกลงทุนในอาเซียนมากในครั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความท้าทายที่เกิดขึ้นในประเทศจีนและตลาดภายในของญี่ปุ่นที่ซบเซา และยังเล็งเห็นตลาดที่ใหญ่และมีศักยภาพในการเป็นแหล่งการผลิตของอาเซียนนอกเหนือจากจีน ซึ่งญี่ปุ่นเน้นลงทุนในอินโดนีเซียและเวียดนาม รองจากประเทศไทยที่ยังคงเป็นฐานการลงทุนที่สำคัญที่สุดในอาเซียน

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ China Plus One ของญี่ปุ่นในการพิจารณาเลือกประเทศไทยเป็นฐานการผลิตสินค้าขึ้นปลาย และเน้นการกระจายการลงทุนขึ้นส่วนที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปยังภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงนั้น จะเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประเทศไทยยังคงมีบทบาทสำคัญสำหรับผู้ประกอบการญี่ปุ่น ในปี พ.ศ.2557 การลงทุน FDI ของญี่ปุ่นยังคงเข้ามาในอาเซียนและประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง แม้ค่าเงินเยนจะอ่อนค่า ประเทศอินโดนีเซียและเวียดนามมีอัตราการขยายตัวของ FDI จากญี่ปุ่นเฉลี่ยร้อยละ 39.8 และ 24.4 ต่อปี ตามลำดับในช่วงปี พ.ศ.2551-2556 ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งเป็นฐานการลงทุนนอกประเทศที่สำคัญมาตั้งแต่ 2-3 ทศวรรษก่อน ยังคงสถานะและความน่าสนใจในสายตาของนักลงทุนญี่ปุ่น โดยได้รับ FDI จากญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 38.2 ต่อปี (ดูรูปที่ 10)

รูปที่ 10: มูลค่าเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ไหลเข้ากลุ่มประเทศอาเซียน จำแนกตามแหล่งที่มา



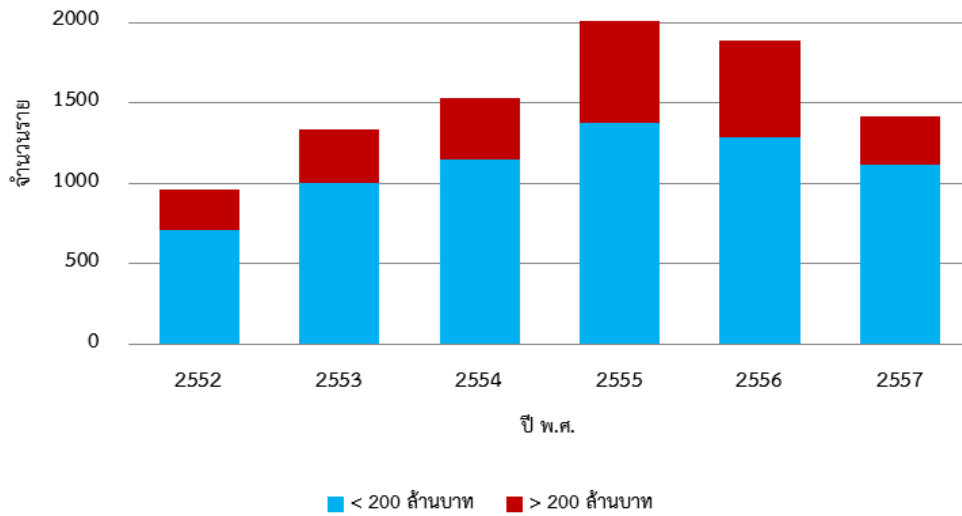
Source: Lili Yan Ing (2014)



นอกจากนี้ นักลงทุนญี่ปุ่นปรับใช้ยุทธศาสตร์ “Thailand Plus One” กล่าวคือ จะใช้ประเทศไทยเป็นฐานการประกอบสินค้าที่ใช้ฝีมือแรงงานสูงและเป็นฐานการวิจัยและพัฒนาในภูมิภาค โดยย้ายการผลิตขึ้นส่วนที่ใช้แรงงานเข้มข้นและเทคโนโลยีไม่ซับซ้อนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน และขนย้ายกลับเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำการประกอบและส่งออก โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม CLMV ซึ่งอาศัยการพัฒนาโครงข่ายขนส่งภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่ทำให้ต้นทุนค่าขนส่งภายในภูมิภาคลดต่ำลง ขณะนี้ ได้มีบริษัทญี่ปุ่นบางรายทำการย้ายฐานการผลิตขึ้นส่วนสินค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยแล้ว อาทิ โรงงานขึ้นส่วนเลนส์กล้องในลาว หรือ โรงงานประกอบชุดสายไฟรถยนต์ในกัมพูชา และเป็นที่น่าสังเกตว่า การเลือกลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านของญี่ปุ่นข้างต้น ไม่ว่าจะเป็อินโดนีเซียหรือประเทศในแถบ CLMV จึงไม่ได้เป็นการแข่งขันกับประเทศไทยโดยตรงในปัจจุบัน หากแต่เป็นนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

รัฐบาลควรทำความเข้าใจและใช้ประโยชน์จาก FDI จากประเทศในอาเซียน และ FDI จากจีนที่เริ่มมีบทบาทในประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจาก ปัจจุบันประเทศไทยเป็นปลายทางแหล่งลงทุนของจีนมากที่สุดในอาเซียน โดยจีนแบ่งเงินทุนเข้ามาในประเทศไทยถึง 30% ท่ามกลางข้อจำกัดการลงทุนภายในจีน ทั้งเรื่องค่าแรง ค่าเช่าที่ดินที่สูงขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสินค้าที่ผลิตและทิศทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ FDI จากจีนที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะมาเพื่อการขยายตลาดสินค้าของจีน โดยนำเข้าชิ้นส่วนจากจีนนำมาประกอบและจัดจำหน่ายในประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งจะแตกต่างจากนักลงทุนสัญชาติญี่ปุ่นที่เน้นการพัฒนาฐานการผลิตขึ้นส่วนในประเทศไทยมากกว่า

นอกจากนี้ รัฐบาลควรทำความเข้าใจทิศทาง FDI จากนักลงทุนญี่ปุ่นก็มีการเปลี่ยนแปลง ปริมาณ FDI จากญี่ปุ่นที่เข้าไปยังกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์เพิ่มขึ้นราวร้อยละ 22.8 ต่อปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 จากมูลค่าการลงทุน 79 ล้าน US\$ ขยับขึ้นมาเป็น 220 ล้าน US\$ ในปี พ.ศ.2556 ยิ่งตอกย้ำความสำคัญของภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในฐานะแหล่งการผลิตแห่งใหม่ของนักลงทุนญี่ปุ่น ปัจจุบัน เริ่มมี FDI จากนักลงทุนญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนในภาคบริการมากขึ้น เช่น ในธุรกิจค้าปลีก การศึกษา และธนาคาร และมีนักลงทุนที่เป็น SMEs เพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาจำนวนผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน พบว่า กิจการที่มีเงินลงทุนน้อยกว่า 200 ล้านบาท หรือธุรกิจ SMEs มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ขณะที่กิจการที่มีขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆเช่นเดียวกัน (ดูรูปที่ 11) ดังนั้น รัฐบาลควรสนับสนุนการเชื่อมโยงธุรกิจให้แก่ธุรกิจ SMEs โดยเฉพาะผู้ผลิตขึ้นส่วนยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นเป้าหมายของ SMEs ต่างประเทศที่จะเข้ามาจับคู่ธุรกิจกับประเทศไทย โดยเฉพาะญี่ปุ่น จีน และออสเตรเลีย

รูปที่ 11: จำนวนผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามการกระจายของขนาดเงินลงทุน


หมายเหตุ: จำนวนผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. 2557 อยู่ในช่วง มกราคม-พฤศจิกายน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

โดยสรุป ในปี พ.ศ.2558 นี้ FDI ที่เข้ามาในประเทศไทยยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลจากการเพิ่ม การขอรับการส่งเสริมการลงทุนในปลายปี พ.ศ.2557 และการขยายตัวของเศรษฐกิจและ FDI ที่เข้ามาในประเทศกลุ่ม อาเซียน อย่างไรก็ตาม ในระยะกลางและยาวประเทศไทยอาจประสบปัญหาขาดแคลนปัจจัยทุนและมีผลิตภาพรวม ต่ำ สังเกตได้จากการเติบโตของผลผลิตช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 ลดลงกว่าก่อนเกิดวิกฤติโดย growth contribution จากปัจจัยทุนติดลบ (ดู ตารางที่ 1) อีกทั้ง อัตราการเติบโตของ FDI ที่เข้ามาในประเทศไทยลดลง หลังจากช่วงหลังปี พ.ศ.2540 ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำเฉลี่ยไม่เกิน 4-5% ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศไทย เช่น สังคมสูงอายุ ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ขาดนวัตกรรมและไม่สามารถยกระดับเทคโนโลยีของภาคการผลิตได้ และด้วยอัตราการเติบโตระดับนี้อาจไม่พอต่อการทำให้ประเทศไทย ออกจากกับดักรายได้ปานกลางก่อนเข้าสู่สังคมสูงวัย

ตารางที่ 1: แหล่งที่มาของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เปรียบเทียบก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540

แหล่งที่มาของการ เจริญเติบโต	เกษตร			อุตสาหกรรม			บริการ		
	2523- 2548	2523- 2539	2542- 2548	2523- 2548	2523- 2539	2542- 2548	2523- 2548	2523- 2539	2542- 2548
ผลผลิต	2.8	3.4	2.9	7.6	10.1	6.1	5.4	7.6	4.3
การจ้างงาน	0.5	1.0	-0.2	4.9	7.0	5.1	4.5	5.0	3.8
ผลผลิตต่อแรงงาน	2.3	2.4	3.1	2.7	3.1	1.0	0.9	2.6	0.5
เป็นผลมาจาก									
ปัจจัยทุน	1.9	1.6	1.9	1.9	2.5	-1.2	0.9	1.6	-0.5

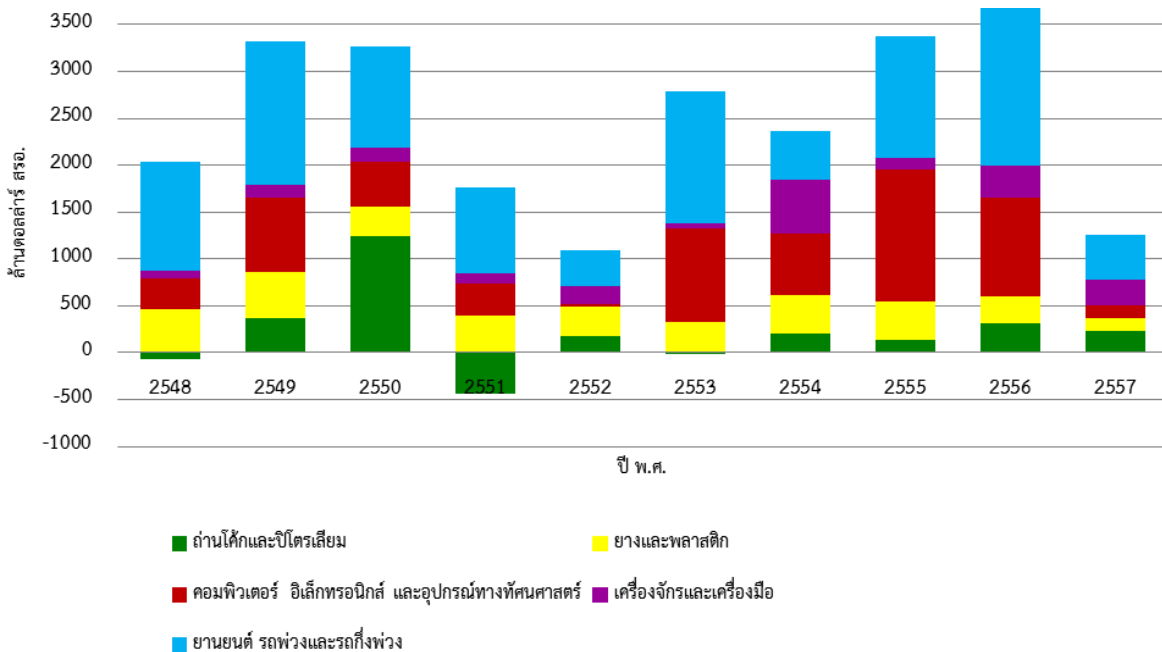


แหล่งที่มาของการเจริญเติบโต	เกษตร			อุตสาหกรรม			บริการ		
	2523-2548	2523-2539	2542-2548	2523-2548	2523-2539	2542-2548	2523-2548	2523-2539	2542-2548
แรงงาน	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.6
ผลิตภาพ (TFP)	0.2	0.6	1.0	0.4	0.2	2.0	-0.4	0.7	0.5

Source: NESDB and The World Bank (2012)

อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยชะลอตัวเพราะ FDI ขยายตัวในอัตราที่ลดลง โดยยังคงกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน และอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (ดูรูปที่ 12) แต่ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใหม่ๆ อย่างเช่น Tablet หรือ SMART Phone ที่มีการเติบโตสูงในตลาดโลกก็ยังไม่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย

รูปที่ 12: เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคการผลิต ปี พ.ศ. 2548-2557 จำแนกรายสินค้า (ล้าน US\$)



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ขณะที่อัตราการเพิ่มของผลิตภาพโดยรวม (Total Factor Productivity: TFP) ของภาคการผลิตที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยปัจจุบันก็อยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้อุตสาหกรรมประเทศไทยมีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำ ณ ระดับเทคโนโลยีที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ ประเทศไทยจะหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income trap) ได้ก็ต่อเมื่ออุตสาหกรรมสามารถยกระดับการพัฒนา (upgrading) เช่น ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ต้องปรับตัวไปเป็นการ



ผลิตที่ใช้ทักษะและใช้กระบวนการผลิตที่มีต้นทุนต่ำลง มีการส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนา (R&D) อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยไม่สามารถยกระดับการพัฒนาได้สำเร็จอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะอยู่ในระดับต่ำเฉลี่ยไม่เกิน 4-5% เพราะปัจจุบัน FDI อยู่ในระดับต่ำและผลิตภาพโดยรวม (TFP) เพิ่มขึ้นช้ามาก ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นอยู่ของคนไทยคือ ประเทศไทยจะไม่สามารถเป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวสูงก่อนที่เราจะเข้าสู่สังคมสูงวัยได้

ประเด็นความท้าทายในระยะยาวสำหรับเศรษฐกิจประเทศไทยคงอยู่ที่การเร่งปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ รวมถึงการเร่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐาน ท่ามกลางพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาขีดความสามารถทางการแข่งขันและความน่าสนใจของประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางการลงทุนในภูมิภาค อันจะเป็นการลดความเสี่ยงที่ประเทศไทยอาจต้องเผชิญปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมืออย่างรุนแรง หากแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยมีการย้ายถิ่นฐานกลับประเทศของตน ตามอุปสงค์แรงงานที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศเหล่านั้น ขณะที่ประเทศไทยเองได้เข้าสู่ภาวะสังคมสูงวัย อันส่งผลให้กำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลง

ดังนั้น ประเทศไทยต้องการตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (Growth Engine) ตัวใหม่ ทั้ง (1) การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมใหม่ทันสมัย และ (2) ภาคบริการทันสมัย ที่จะเป็นตัวผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตในอนาคตได้

(1) ความท้าทายของประเทศไทยในการส่งเสริม FDI ในภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

สำหรับ ตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจตัวแรก คือ FDI ในภาคการผลิตในอุตสาหกรรมใหม่ หรือ อุตสาหกรรมเดิมที่กำลังอยู่ระหว่างการยกระดับเทคโนโลยีเพื่อขยับตำแหน่งในห่วงโซ่การผลิตระหว่างประเทศให้สูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ในประเทศไทยกำลังขยับตำแหน่งในห่วงโซ่การผลิตระหว่างประเทศโดยต้องเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการออกแบบและพัฒนารถยนต์รุ่นใหม่ หรือ ผู้ผลิตฮาร์ดดิสก์ไดรฟ์ (HDD) เริ่มผลิต Hybrid Hard Drive ก่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ Solid State Drive (SSD) หรือ เครื่องใช้ไฟฟ้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นที่ต้องการระบบสมองกลฝังตัว อย่างเช่น หม้อหุงข้าวที่ตั้งโปรแกรมหุงข้าวได้หลากหลาย เพื่อให้เกิดการลงทุน FDI และยกระดับและพัฒนาภาคการผลิตในกลุ่มนี้ นอกเหนือจากการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแล้วภาครัฐควรเตรียมสิ่งสาธารณูปโภคเชิงคุณภาพที่เอื้อต่ออุตสาหกรรมตัวใหม่ เช่น ศูนย์ทดสอบมาตรฐานสินค้า ส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนา (R&D) และนำเอาระบบแรงจูงใจในการเพิ่มผลิตภาพมาใช้ และควรการผลักดันการยกระดับเทคโนโลยีอย่างเป็นระบบและจริงจัง

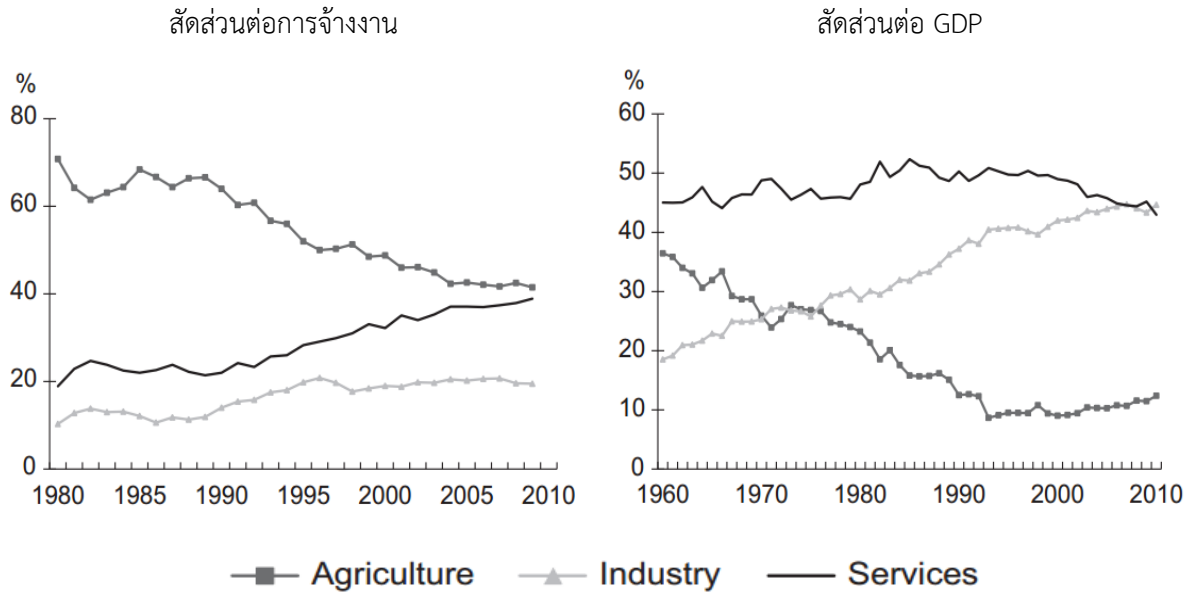
(2) ความท้าทายในการส่งเสริม FDI ในภาคบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูง

ตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจตัวที่สอง คือ FDI ในภาคบริการ เศรษฐกิจโลกมุ่งไปสู่เศรษฐกิจฐานบริการ (Service Economy) (อ่านเพิ่มเติมจาก ADB, 2012) แต่ภาคบริการในประเทศไทยมีสัดส่วนใน GDP ไม่สูงขึ้นเหมือนอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการออกจากกับดักรายได้ปานกลาง (ดูรูปที่ 13)

งานศึกษาของ ADB (2012) เรื่อง “The Service Sector in Asia: Is It an Engine of Growth?” ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสาขาบริการ โดยเฉพาะบริการสมัยใหม่ที่เป็น Engine of growth ตัวใหม่ ของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ FDI ในภาคบริการของไทยยังน้อยกว่าสิงคโปร์และมาเลเซียมาก และ FDI ที่เข้ามาในไทยยังคงอยู่ในภาคบริการที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย กิจกรรมเกี่ยวกับก่อสร้างหาริมทรัพย์ (ดูรูปที่ 14)

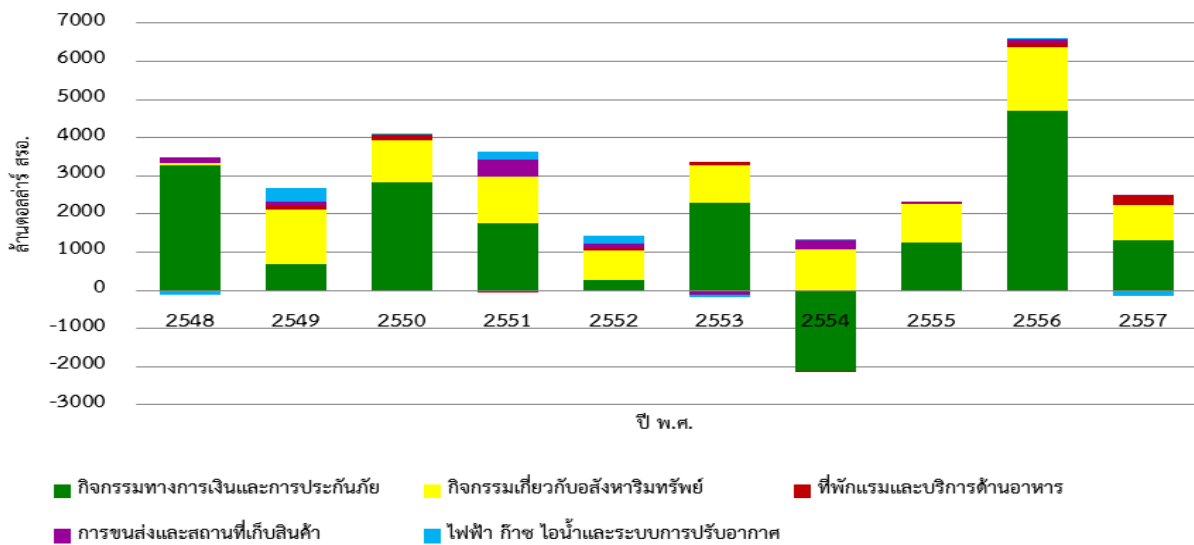


รูปที่ 13: ความสำคัญของภาคเศรษฐกิจการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ต่อเศรษฐกิจประเทศไทย



ที่มา: ADB Economics Working Paper Series No. 322 (December 2012)

รูปที่ 14: เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคบริการ จำแนกรายสาขา ปี พ.ศ. 2548-2557

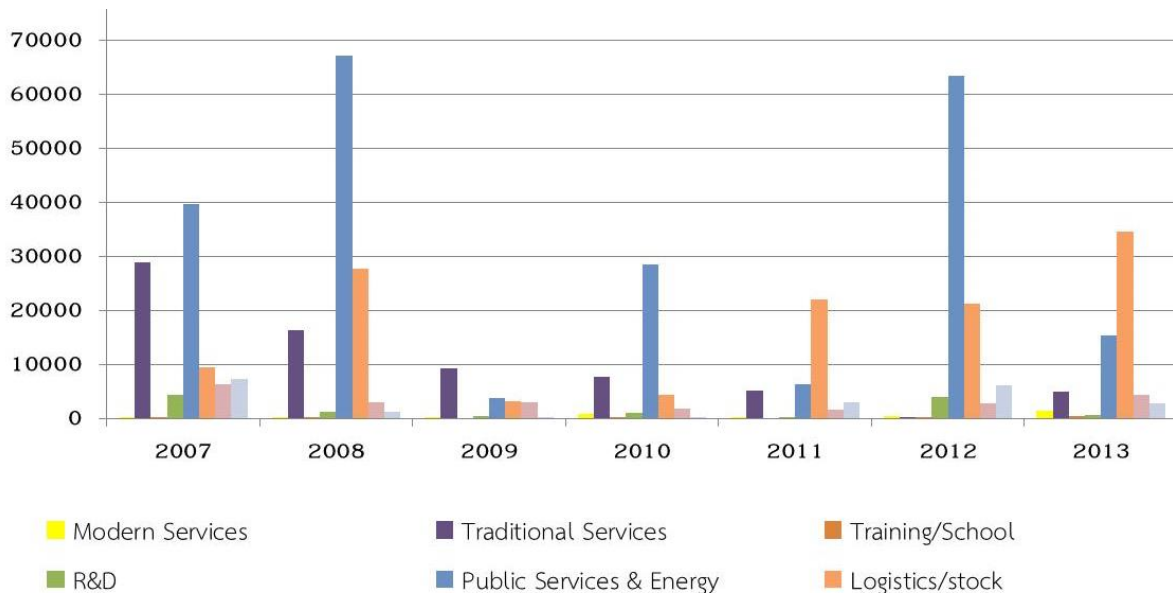


หมายเหตุ: ข้อมูลในปี ค.ศ. 2014 มีถึงไตรมาสที่ 3 (Q3)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

แต่ภาคบริการที่ทันสมัย (Modern service) อย่างเช่น การรับจ้างออกแบบ software หรือ Business Process Outsourcing (BPO) ฯลฯ ยังมีเข้ามาลงทุนและขอสิทธิประโยชน์น้อยมาก (ดูรูปที่ 15) ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่า ไม่ใช่ทุกกิจกรรมในภาคบริการเป็นภาคบริการที่ค้าระหว่างประเทศ (Tradable) ได้เหมือนบริการ Software, Business Outsourcing ที่เป็นภาคบริการสมัยใหม่ที่มีศักยภาพเป็นกลจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคตของประเทศไทย นอกจากนี้ ภาคบริการสมัยใหม่ยังต้องพึ่งพาแรงงานฝีมือและต้องอาศัยสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มักมีเฉพาะในเมืองใหญ่แต่บริการกลุ่มนี้ยังไม่เติบโตมากนักในประเทศไทย เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายโดยเฉพาะ ข้อกำหนดเกี่ยวกับธุรกิจต่างตัวในประเทศไทย ดังนั้น รัฐควรเปิดเสรีภาคบริการให้มากขึ้น ปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคในการลงทุนในภาคบริการและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับภาคบริการที่เพียงพอ

รูปที่ 15: มูลค่าการขอใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของภาคบริการที่ทันสมัย (Modern service)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

6. รัฐบาลควรสนับสนุนให้นักลงทุนประเทศไทยไปลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ (Outward FDI) หรือไม่?

ปรากฏการณ์สำคัญของการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา คือ การที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเริ่มออกไปลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่เป็นผลพวงจากขบวนการโลกาภิวัตน์และนโยบายการเปิดเสรีการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ มูลค่าสูงๆ ที่สำคัญของการออกไปลงทุนในต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคนี้ คือ บริษัทในประเทศเหล่านี้สะสมความสามารถและทักษะการผลิตเฉพาะทางมากจนถึงจุดที่พร้อมจะนำเอาความรู้ความสามารถเฉพาะไปใช้ประโยชน์ในต่างประเทศ รวมถึงปัจจัยที่เฉพาะเจาะจงกับประเทศ ทั้งกับประเทศที่เป็นแหล่งทุนและประเทศผู้รับการลงทุน เช่น มีความจำเป็นต้องย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าหรืออาจเกิด



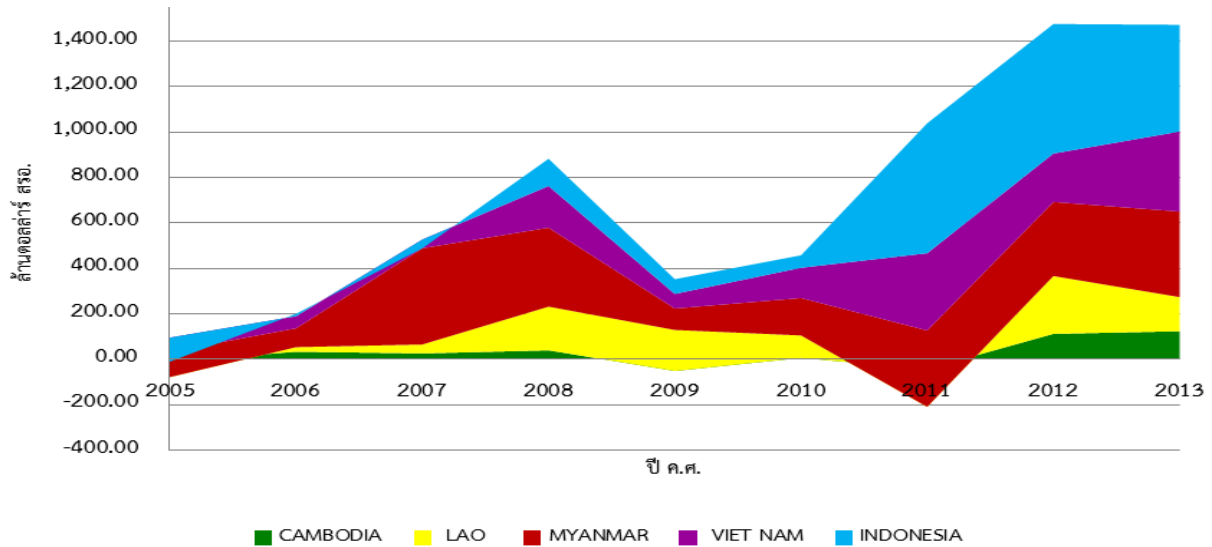
จากการสนับสนุนจากภาครัฐของประเทศที่ไปลงทุนที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการในประเทศตนเริ่มขยายการลงทุนไปยังต่างประเทศประกอบกับประเทศผู้รับการลงทุนมีนโยบายในการเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น เป็นต้น

ปัจจุบัน ทิศทาง Outward FDI ของประเทศกำลังพัฒนากำลังเติบโต โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะจีนและฮ่องกง โดยในปี 2010 ประเทศจีนมีจำนวน OFDI สูงกว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นครั้งแรก สำหรับการลงทุน OFDI จากประเทศในภูมิภาคเอเชียโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า ประเทศยังมีรายได้สูง ระดับ OFDI ยิ่งสูง ทั้งนี้ รูปแบบการลงทุนมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรมที่เข้าไปลงทุน รูปแบบการลงทุน OFDI และกลุ่มอุตสาหกรรมที่ออกไปลงทุนมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ประเทศที่เน้นภาคบริการอย่างประเทศสิงคโปร์และประเทศฮ่องกง จะลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมบริการ ขณะที่ประเทศในกลุ่มพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ อย่างประเทศเกาหลีใต้และประเทศไต้หวัน จะเป็นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมส่งออกหลักของประเทศ

สำหรับ นักลงทุนประเทศไทยเริ่มออกไปลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้น จากปัญหาต้นทุนค่าจ้างแรงงานในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นและแหล่งวัตถุดิบในประเทศไทยเริ่มไม่เพียงพอที่รองรับต่อความต้องการ การลงทุนต่างประเทศ เพื่อหาแหล่งวัตถุดิบที่ใกล้กับตลาดจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น ทั้งนี้ Thai FDI ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในประเทศอาเซียน เช่น อินโดนีเซีย กัมพูชา ลาว โดยส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเบา เช่น อาหาร เกษตร และสิ่งทอ เนื่องจากที่ผ่านมา ต้นทุนค่าแรงงานประเทศไทยได้ปรับตัวสูงขึ้นมากอันส่งผลกระทบต่อความสามารถทางการแข่งขัน

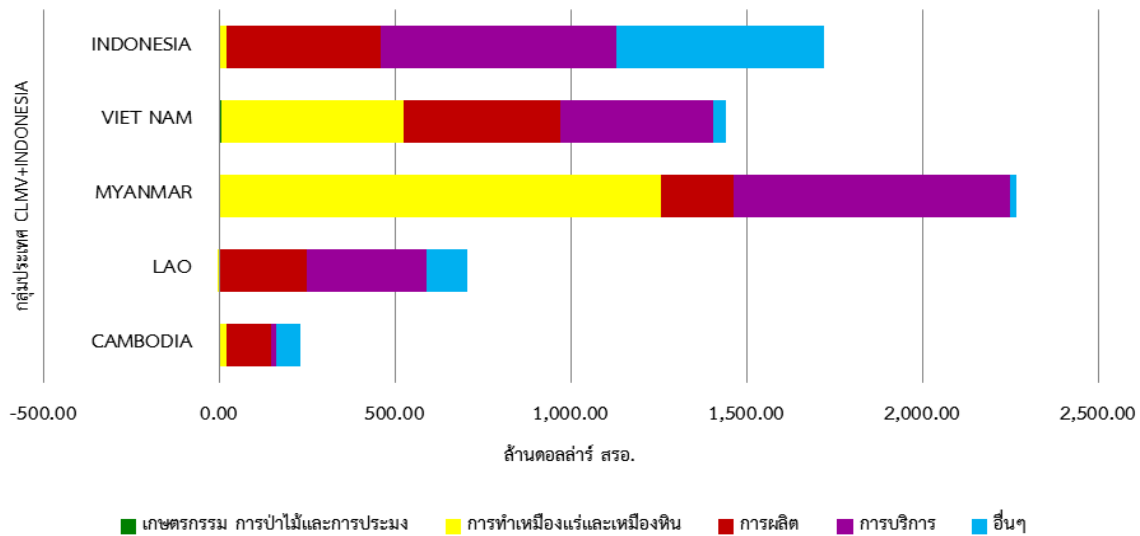
เงินลงทุนโดยตรงของประเทศไทยไปยังในกลุ่มประเทศ CLMV และอินโดนีเซียมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะหลัง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา โดยในปี ค.ศ. 2007-2013 เพิ่มขึ้นประมาณ 2-7 เท่า มูลค่าสูงถึง 300-1,400 ล้าน US\$ โดยในปี ค.ศ. 2013 เม็ดเงินที่ไหลเข้าสู่ประเทศพม่า อินโดนีเซีย และเวียดนามมีมูลค่าสูงถึง 377,470 และ 352 ล้าน US\$ ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่จะไปอยู่ในภาคการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน และภาคบริการ (ดูรูปที่ 16 และ 17) จากตัวเลขการลงทุน OFDI ของประเทศไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในกลุ่มประเทศอาเซียน โอกาสของประเทศไทยในการออกไปลงทุนต่างประเทศน่าจะเพิ่มขึ้นจาก ความตกลงว่าด้วยการลงทุนเต็มรูปแบบของอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) ที่จะช่วยให้เกิดความคึกคักในการเปิดเสรี การส่งเสริม การอำนวยความสะดวก และการคุ้มครองการลงทุน ซึ่งจะทำให้ขนาดตลาดของธุรกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งนี้ในแต่ละประเทศโอกาสของนักธุรกิจประเทศไทยอาจไม่เหมือนกัน บางประเทศโดดเด่นเรื่องแรงงาน บางประเทศโดดเด่นเรื่องตลาด ดังนั้น โอกาสสำหรับแต่ละอุตสาหกรรมก็ย่อมต่างกันในแต่ละประเทศ

รูปที่ 16: เงินลงทุนโดยตรงสุทธิจากประเทศไทยไปยังกลุ่มประเทศ CLMV และ อินโดนีเซีย (ล้าน US\$)



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

รูปที่ 17: เงินลงทุนโดยตรงสุทธิสะสมจากประเทศไทยไปยังกลุ่มประเทศ CLMV และอินโดนีเซีย



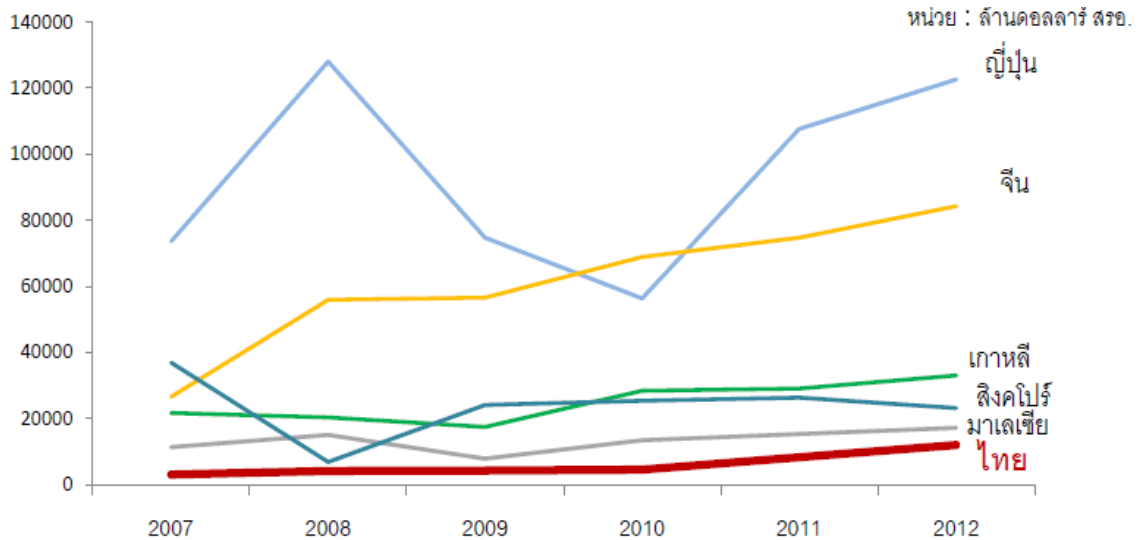
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

การลงทุนโดยตรงของประเทศไทยในต่างประเทศยังมีปริมาณและมูลค่าไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนของผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย และกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมหลักเพียงไม่กี่ประเภท เนื่องจากการดำเนินธุรกิจในแต่ละประเทศมักประสบอุปสรรคที่ เช่น ความยากลำบากในการทำความเข้าใจกับนโยบายของประเทศผู้รับการลงทุน การขาดข้อมูลทางการตลาด การสนับสนุนของสถาบันต่างๆ และภาครัฐ แหล่งทุน ทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการ รวมถึงนโยบายภาครัฐทั้งของประเทศไทยและของประเทศผู้รับการลงทุนที่มีส่วนในการ



จำกัดการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของบริษัทประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ Outward FDI จากประเทศไทยยังน้อยเกินไป โดยน้อยกว่ามาเลเซียเกือบหนึ่งเท่า (ดูรูปที่ 18)

รูปที่ 18: เงินลงทุนไปต่างประเทศขาออกโดยตรง (Outflow)



ที่มา: อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ (2556). อุตสาหกรรมยุคใหม่... ก้าวที่ท้าทายสู่อนาคตประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่าภาครัฐของมาเลเซียและสิงคโปร์มีบทบาทสูงในการส่งเสริมการลงทุน Outward FDI มีการสิ่งจูงใจ (incentive) ในการออกไปลงทุนต่างประเทศ และมีระบบการส่งเสริมในลักษณะระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่ดำเนินนโยบายครบถ้วนทุกด้านและนโยบายแต่ละด้านสามารถสอดประสานกันได้อย่างเป็นระบบ

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าที่ผ่านมาหลายหน่วยงานของภาครัฐจะมีนโยบายสนับสนุนการลงทุนประเทศไทยในต่างประเทศ แต่หากสังเกตตัวเลขสัดส่วนการลงทุนของบริษัทประเทศไทยในต่างประเทศในปัจจุบันยังมีค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนหนึ่งเนื่องจากความคิดของนักลงทุนประเทศไทยส่วนใหญ่มักไม่กล้าเสี่ยงออกไปลงทุนต่างประเทศ และยังมีปัญหาความไม่รู้ถึงโอกาสทางธุรกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน การขาดข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ต้นทุนข้อมูลที่สูง ปัญหาที่ต้องเผชิญกับขมวดำเนินธุรกิจในต่างประเทศ ล้วนเป็นปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยงของธุรกิจให้มากกว่าการลงทุนในประเทศ และส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ

ภาครัฐจึงควรตั้งหน่วยงานกลางเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลและอำนวยความสะดวกแก่บริษัทคนไทยที่จะออกไปลงทุนโดยตรงยังต่างประเทศ เช่น ข้อมูลสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและพื้นที่เหมาะสมในการตั้งโรงงาน แก้ปัญหาการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนเพื่อลดภาระต้นทุนในการออกไปลงทุนในต่างประเทศ เช่น การลงนามสนธิสัญญาภาษีซ้ำซ้อนกับประเทศที่มีแนวโน้มเป็นฐานการลงทุนของบริษัทคนไทยได้ในอนาคต ที่สำคัญคือ ต้องปรับทัศนคติของนักลงทุนประเทศไทยหรือบุคลากรของประเทศไทยให้เห็นประโยชน์และความจำเป็นที่ต้องออกไปลงทุนในต่างประเทศก่อน



อย่างไรก็ตาม นโยบายส่งเสริมการลงทุนไปต่างประเทศ ไม่สามารถดำเนินการได้จากบีโอไอเพียงหน่วยงานเดียว ต้องสร้างระบบการช่วยเหลือนักลงทุนในหลายด้านเพื่อให้เกิดการลงทุน โดยแต่ละส่วนจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเฉพาะไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ข้อมูล การสนับสนุนทางการเงิน การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและสร้างเครือข่ายธุรกิจให้กับนักลงทุน การดำเนินนโยบายระดับภาครัฐ ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการออกไปลงทุนต่างประเทศ และที่สำคัญระบบการช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหลัก

แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว การออกไปลงทุนโดยตรงในต่างประเทศอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของแรงงานภายในประเทศเนื่องจากการออกไปลงทุนในต่างประเทศเท่ากับเป็นการปิดโรงงานภายในประเทศ แล้วย้ายโรงงานบริษัทคนไทยไปยังต่างประเทศ ทำให้เกิดการโอนการจ้างงานภายในประเทศไทยไปสู่ต่างประเทศ หรือ ที่เรียกว่าการส่งออกงาน (job export) แต่จากการศึกษาของ อาชนันและพิสุทธิ (2553) พบว่า บริษัทคนไทยที่ออกไปลงทุนในต่างประเทศในช่วงที่ผ่านมาแทบมิได้ประกาศปิดโรงงานภายในประเทศอย่างชัดเจนและยังคงเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสายการผลิตอีกด้วย เนื่องจากการผลิตสินค้าบางประเภทความสามารถในการผลิตส่วนหนึ่งอยู่ที่ฝีมือแรงงานซึ่งอาศัยการสะสมประสบการณ์การทำงานโดยในอุตสาหกรรมเฉพาะเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม การออกไปลงทุนโดยตรงต่างประเทศอาจไม่ได้สร้างปัญหาการจ้างงานภายในประเทศมากนักเนื่องจากฐานการผลิตภายในประเทศและฐานที่ย้ายออกไปยังต่างประเทศอาจทดแทนกันไม่ได้ หรือกล่าวได้ว่า ฐานการผลิตต่างประเทศอาจผลิตสินค้าในรูปแบบผลิตภัณฑ์ต่างกันได้

ดังนั้น การออกไปลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของบริษัทคนไทยอาจไม่ได้ก่อให้เกิด job export อย่างเต็มที่เสมอไป และ รัฐบาลควรส่งเสริมให้นักลงทุนประเทศไทยออกไปลงทุนโดยตรงในต่างประเทศที่ช่วยให้ผู้ประกอบการประเทศไทยสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและเข้าถึงตลาดในต่างประเทศและยังช่วยรักษาฐานการผลิตในประเทศไทยไว้ได้ภายใต้ภาวะต้นทุนค่าจ้างแรงงานของประเทศไทยที่สูงขึ้น

7. ทิศทางการลงทุนต่างประเทศของประเทศไทยในอนาคตควรเป็นอย่างไร ?

โครงสร้างเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในภาคการผลิตहतอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตค่อนข้างมาก กล่าวคือ มีความเป็นนานาชาติ การแข่งขันตอนการผลิตและแหล่งผลิตมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิต กล่าวคือ วงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ที่สั้นลง การบริการก่อนและหลังการขายมีความสำคัญมากขึ้น ความสำคัญของความรู้และทรัพยากรมนุษย์มีมากขึ้น สินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน (intangible assets) มีความสำคัญมากขึ้น ความสำคัญของการสร้างเครือข่ายและหาพันธมิตรระหว่างกิจการมีมากขึ้น มีกฎระเบียบที่มาเกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ผู้ประกอบการมีการแข่งขันที่รุนแรงและมีความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น โดยมีตัวเร่งที่สำคัญก็คือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางการผลิตและการจำหน่าย มีเครือข่ายความเชื่อมโยง (networking and interconnectedness) ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้น ฯลฯ

ขณะที่ ภาคอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญข้อจำกัดในหลายด้าน ได้แก่ อัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น แรงงานส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมมีพื้นฐานความรู้ต่ำ มีข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยี ข้อจำกัดในการปรับปรุงสินค้าที่มีการผลิตอยู่เดิม และการขยายการผลิตไปสู่สินค้าที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การรวมกลุ่มทางการค้าระหว่างประเทศ



กฎระเบียบการค้า ปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนไปเหล่านี้ทำให้ผู้ประกอบการในประเทศไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันมากขึ้นและอาจสูญเสียความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและทรัพยากรเข้มข้น ภาคเศรษฐกิจไทยทั้งภาคการผลิตและภาคบริการจึงจำเป็นต้องปรับตัวภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้

ที่ผ่านมา นโยบายการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยมุ่งเน้นเป้าหมายด้านการสร้างงานเพิ่มรายได้ประชาชาติ เงินตราระหว่างประเทศ มากกว่าที่จะใช้ยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีของบริษัทท้องถิ่น หน่วยงานรัฐจึงไม่เข้มงวดเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี ทั้งนี้มาจากฐานความเชื่อของผู้กำหนดนโยบายที่เชื่อว่าหากประเทศไทยใช้นโยบายการค้าและการลงทุนที่เสรี กิจกรรมต่างๆก็จะสามารถนำเข้าและประยุกต์ความรู้ที่มีอยู่ในโลกได้อย่างง่ายดายหรือเป็นไปโดยอัตโนมัติ ผ่านเทคโนโลยีที่ถ่ายทอดฝังอยู่ในเครื่องจักรหรือสินค้าทุน เป็นนโยบายแบบ “passive learning” อีกทั้งความสำเร็จในการส่งเสริมให้ TNCs เข้ามาพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก ทำให้ TNCs ไม่มีความจำเป็นต้องลงทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน แรงงานประเทศไทยรวมตัวไม่ได้อ่อนแอ ขาดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง TNCs ไม่มีแรงจูงใจพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิตขึ้นส่วนไทยเพราะสามารถซื้อชิ้นส่วนที่ต้นทุนต่ำจากต่างประเทศ

การที่ภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยอยู่ในการควบคุมของ TNCs ที่เข้ามาลงทุนอย่างกว้างขวางทำให้ภาคอุตสาหกรรมประเทศไทยต้องเผชิญกับเรื่องข้อจำกัดที่จะยกระดับเทคโนโลยีและมีความเสี่ยงสูงขึ้นหาก TNCs เหล่านี้ตัดสินใจถอนการลงทุนออกไปลงทุนที่ประเทศอื่นที่มีข้อเสนอแรงจูงใจที่ดีกว่า ในขณะที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมประเทศไทยไม่สามารถขึ้นมาผลิตทดแทนได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นการขยายตัวที่ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrial development) ประเทศไทยประสบความสำเร็จด้านการกระจายตัวของอุตสาหกรรม (industrial diversification) แต่ไม่มีแรงจูงใจหรือแรงกดดันให้อุตสาหกรรมสามารถก้าวข้ามไปสู่การยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrial upgrading)

ขณะที่ผู้ประกอบการในภาคการผลิตในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จในการขยายตัวไปสู่สินค้าชนิดใหม่ๆ ที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นขึ้นและเป็นสินค้าที่มีเทคโนโลยีสลับซับซ้อนขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการกระจายการผลิตไปผลิตสินค้าในหมวดที่ใกล้เคียงกับสินค้าที่เคยผลิตอยู่ก่อน ทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนของประเทศไทยส่วนใหญ่ยังมีมูลค่าเพิ่มในระดับต่ำมาก แต่การที่ประเทศไทยจะเติบโตแบบยั่งยืน ผู้ผลิตในภาคอุตสาหกรรมต้องมีความชำนาญเฉพาะอย่าง มีสาขาการผลิตน้อยลง แต่ระดับการพัฒนาเทคโนโลยีก็สูงขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากการกระจายตัวของสินค้าอุตสาหกรรม (diversification) ไปสู่การยกระดับอุตสาหกรรม (upgrading) จะต้องอาศัยการสร้างนวัตกรรม และการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ปรับตัวกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ตลอดจน ต้องอาศัยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ ซึ่งถ้าพึ่งกลไกตลาดจะไม่ก่อให้เกิดสิ่งเหล่านี้เพราะปัญหาสารสนเทศ และปัญหาความล้มเหลวของการร่วมมือ (coordination failure) ของผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรม (นิพนธ์, 2557)

ดังนั้น ความท้าทายที่สำคัญที่รัฐบาลประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ คือ จะทำอย่างไรให้ฐานการผลิตในประเทศไทยสามารถสร้างพัฒนาศักยภาพขีดความสามารถในการแข่งขันได้ เมื่อประเทศสามารถก้าวเข้าสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว จะเน้นไปที่อุตสาหกรรมที่ซับซ้อนมากขึ้น อย่างเช่น ไบโอเทคโนโลยีชีวภาพ อุตสาหกรรมที่ให้ความสำคัญเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงอุตสาหกรรมบริการที่ทันสมัย ทั้งนี้ ศักยภาพนี้เกิดจากการลงทุนยกระดับคุณภาพของคน เทคโนโลยี ความสามารถในการจัดการ และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ สอดคล้องกับผลการศึกษาของอาชนัน (2557) ที่พบว่า การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจประเทศไทยควรมุ่งเน้นไปที่การเพิ่ม



ศักยภาพทางด้านการผลิต (Supply-side Capability) การส่งเสริมการทำ R&D น่าจะเป็นการปรับปรุงคำจำกัดความ พร้อมกับการนำเอาระบบแรงจูงใจในลักษณะขั้นบันไดเข้ามาใช้นั้นการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานเชิงคุณภาพ หรือ Quality Infrastructure โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้าง-ยกระดับศูนย์ทดสอบมาตรฐานสินค้า (testing Centers) เช่น ศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์ยานยนต์และชิ้นส่วน เป็นต้น

เรื่องที่น่าสนใจคือ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2558 ที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือบีโอไอได้มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนใหม่ (พ.ศ. 2558 – 2564) โดยมีวิสัยทัศน์ คือ “ส่งเสริมการลงทุนที่มีคุณค่า ทั้งในประเทศและการลงทุนของประเทศในต่างประเทศเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ก้าวหน้าการเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางและช่วยให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างยั่งยืน” โดยจะเน้นส่งเสริมสาขาเศรษฐกิจที่ใช้ ยกระดับห่วงโซ่การผลิตในอุตสาหกรรมหลัก เทคโนโลยีขั้นสูง มีมูลค่าเพิ่มสูง มีการวิจัยและพัฒนาหรือ การออกแบบ ส่งเสริมการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและประหยัดพลังงาน และการสร้างเขตเศรษฐกิจใหม่ใน ภูมิภาค พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ชายแดน (และชายแดนภาคใต้) เพื่อกระจายความเจริญและลดความเหลื่อมล้ำ ทางสังคม และเพิ่มภารกิจให้บีโอไอส่งเสริมการลงทุนประเทศไทยไปต่างประเทศ (Outward FDI) ด้วย

ทั้งนี้ บีโอไอได้แบ่งรูปแบบการให้สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมออกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิประโยชน์ตาม ประเภทกิจการ (Activity-based Incentives) คือ การให้สิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันตามประเภทของกิจการและ สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมตามคุณค่าของโครงการ (Merit-based Incentives) ที่จะให้เพิ่มเติมสำหรับโครงการที่มีการ ลงทุนหรือมีค่าใช้จ่ายในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมมากขึ้น ได้แก่ การวิจัยและพัฒนา การพัฒนา ทักษะขั้นสูง การพัฒนา นวัตกรรม การพัฒนาผู้รับช่วงการผลิต และการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

โดยสรุปแล้ว ในปี พ.ศ. 2558 นี้ FDI ยังคงไหลเข้าประเทศไทยอย่างต่อเนื่องแต่อยู่ระดับที่ไม่สูงมากนัก โดย จะเติบโตตามการขยายตัวของเศรษฐกิจอาเซียน และแม้ว่าช่วงต้นปี พ.ศ. 2558 ค่าขอรับสิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริม การลงทุนอาจปรับลดลงบ้างเพราะนักลงทุนยังต้องใช้เวลาปรับตัวที่จะทำความเข้าใจกับสิทธิประโยชน์ใหม่ที่จะ เกิดขึ้น แต่เม็ดเงินลงทุนจริงที่เกิดจากโครงการลงทุนจำนวนมากที่ได้ขอสิทธิประโยชน์ที่ยื่นขอในช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมาน่าจะเกิดขึ้นและคงเป็นปัจจัยผลักดันเศรษฐกิจไทยที่สำคัญในปี พ.ศ. 2558 นี้ โดยเฉพาะในช่วงที่ เศรษฐกิจภายในขาดกำลังซื้อและภาคการส่งออกยังไม่ฟื้นตัวจากปัญหาเศรษฐกิจโลกตกต่ำ

ในบทความนี้ยังได้แสดงถึง ความสำคัญของ FDI ที่มีต่อการพัฒนาประเทศไทยและโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ปัญหาการชะลอตัวของ FDI ที่ไหลเข้าประเทศไทยที่มีผลต่ออัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย ปัญหาจากการ พัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัย FDI ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ TNCs ปัญหาขาดแคลนปัจจัยทุนและมีผลผลิตภาพรวมต่ำ ของเศรษฐกิจไทยช่วงหลังวิกฤติ ปี 2540 บทความยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของ FDI ที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียน ประเทศจีน การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบ FDI จากประเทศญี่ปุ่นที่รัฐบาลควรให้ความสนใจ บทความยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของประเทศไทยที่ต้องการตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (Growth Engine) ตัว ใหม่ ทั้งการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมใหม่และภาคบริการทันสมัย ที่จะเป็นตัวผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตในอนาคตได้ รวมทั้ง ความสำคัญของการสนับสนุนให้นักลงทุนประเทศไทยไปลงทุนโดยตรงที่ในต่างประเทศ (Outward FDI)



บทความนี้ยังได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในทิศทางของการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนใหม่ (พ.ศ. 2558 – 2564) หากเกิดขึ้นจริงน่าจะส่งผลดีต่อโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในระยะยาว เพราะจะช่วยปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ให้สามารถก้าวไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูงขึ้น และเติบโตอย่างยั่งยืนในระยะยาว ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ใหม่นี้จะสำเร็จได้ต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน และต้องมีการสร้างกฎกติกา สถาบันใหม่ที่ทำหน้าที่ประสานกิจการต่างๆ ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำและให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ สามารถสร้างแรงจูงใจ ระบบติดตามและมาตรการที่ดี

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ภาคประชาชนควรจะได้ติดตามการทำงานของรัฐบาลกันไป!!



อ้างอิง

Chaipat Poonpatpibul et.al. (2009). Is there an Alternative for Export-led Growth for Thailand? Seminar paper in the Annual Seminar of The Bank of Thailand 2009.

Lili Yan Ing (2014). The Asian Century: More than just China. Paper prepared for ASEAN-Japan Annual Business Symposium. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. Tokyo, 30 October 2014.

NESDB and The World Bank (2012) Measuring Output and Productivity in Thailand's Service-producing Industries.

Park, Donghyun and Shin, Kwanho, The Service Sector in Asia: Is It an Engine of Growth? (December 2012). Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 322.

UNCTAD, World Investment Report 2014.

นิพนธ์ พัวพงศกร (2557). ข้อคิดเห็นต่อบทความเรื่อง การบริหารภาคอุตสาหกรรมประเทศไทย ณ ทางแยกของการพัฒนา. เอกสารสำหรับสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 37 “เรื่อง Sustaining Thailand : ก้าวอย่างไรให้ประเทศไทยยั่งยืน” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ อาคารตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 30 ตุลาคม 2557.

อาชนัน เกาะไพบูลย์ และ พิสุทธิ กุลธนวิทย์ (2553). การปรับตัวของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มประเทศไทยในยุคการค้าโลกเสรี. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

อาชนัน เกาะไพบูลย์ (2557). การบริหารภาคอุตสาหกรรมประเทศไทย ณ ทางแยกของการพัฒนา. เอกสารสำหรับสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 37 “เรื่อง Sustaining Thailand : ก้าวอย่างไรให้ประเทศไทยยั่งยืน” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ อาคารตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 30 ตุลาคม 2557.

อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ (2556) อุตสาหกรรมยุคใหม่... ก้าวที่ท้าทายสู่อนาคตประเทศ. เอกสารนำเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทคบางนา ตุลาคม 2556.