

ยุทธศาสตร์การการลงทุนของประเทศไทย

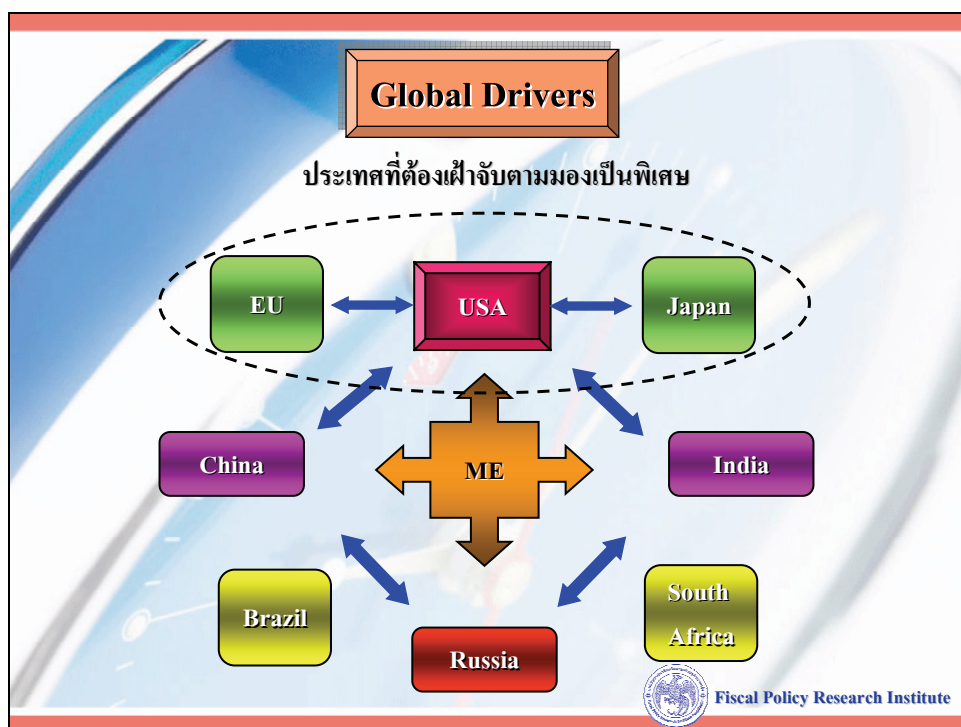
โลกาภิวัตน์

1. นับตั้งแต่สหภาพโซเวียตล่มสลายในปี 1991 โลกาภิวัตน์ในปัจจุบันจึงเป็นปรากฏการณ์ที่โลกทั้งโลกเป็นทุนนิยม (Global Capitalism หรือ One World Market Economy) ซึ่งมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมของประเทศ โดยที่อุปสรรคในการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ ทุน และแรงงานระหว่างประเทศลดลงเป็นลำดับ ส่งผลให้ ชาติ-รัฐ (Nation-State) ลดระดับความสำคัญลงในการสั่งการ (Commanding) เศรษฐกิจ ในขณะที่ ตลาด-รัฐ (Market-State) มีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นจากกระแสการเปิดเสรีการค้าการลงทุนทั่วโลก โดยที่ **ไม่มีใครหรือประเทศใดในโลกต้านทานหรือหลีกเลี่ยง (Inevitable and Irresistible) กระแสโลกาภิวัตน์นี้ได้**
2. **พลังขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์ที่สำคัญมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี** ที่มีส่วนส่งเสริม/สนับสนุนการทำธุรกรรมทั้งปวง โดยเฉพาะด้านการค้าและการเงิน (การลงทุน) ระหว่างประเทศ ผ่านระบบเครือข่าย (Networks) ที่เป็น Regional/Global Production Networks (R/GPN) และ Regional/Global Value Chain (R/GVC) โดยมีบริษัทข้ามชาติเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อน และจำเป็นต้องอาศัยนโยบายสาธารณะ/นโยบายแห่งรัฐ (Public/State Policy) สนับสนุนอีกทางหนึ่งด้วย
3. นอกจากนี้ **ปัจจัยด้านพลังงานโดยเฉพาะน้ำมัน** ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น ๆ ในการขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์ดังที่ได้กล่าวถึงแล้ว และต้องพิจารณาถึงลักษณะที่เป็น Energy Equation โดยมีตัวแปรที่สำคัญ คือ การเจรจาเปิดเสรีด้านการบริการในภาคพลังงาน การลดลงของแหล่งสำรองน้ำมันของ Oil Superpowers การครอบครองแหล่งสำรองน้ำมันของรัฐวิสาหกิจ (SOEs) ของประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ (กลุ่ม OPEC) และ ปริมาณแหล่งสำรองน้ำมันของโลกที่พิสูจน์ทราบแล้วในปัจจุบัน ที่จะเป็นตัวกำหนดทิศทางการลงทุนใน Alternative & Renewable Energy โดยมี Relative Prices เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายด้านพลังงานของแต่ละประเทศ
4. อย่างไรก็ตาม **ทิศทางกระแสโลกาภิวัตน์ในระยะยาว หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จักต้องเผชิญกับ Supply Shock ในด้านพลังงาน (น้ำมัน) และสินค้าปฐมภูมิ** จากข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างการผลิต การเมืองระหว่างประเทศ และปัจจัยด้านการแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ และ Demand Shock จากความต้องการที่สูงขึ้น โดยเฉพาะพลเมือง 1 ใน 3 ของโลกที่มีอำนาจซื้อสูงขึ้นจากจีนและอินเดีย การเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกทุนนิยมในทิศทางดังกล่าวส่งผลให้สภาวะแวดล้อมโลกเลวร้ายลงและสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ติดตามมา
5. ในระยะสั้น กระแสโลกาภิวัตน์อาจสะดุด/ถูกขัดจังหวะจากสถานการณ์การก่อการร้าย โรคระบาด และความไม่สมดุลของเศรษฐกิจสหรัฐกับประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะจีน ที่สหรัฐฯขาดดุลการค้าจำนวนมหาศาลอย่างต่อเนื่อง



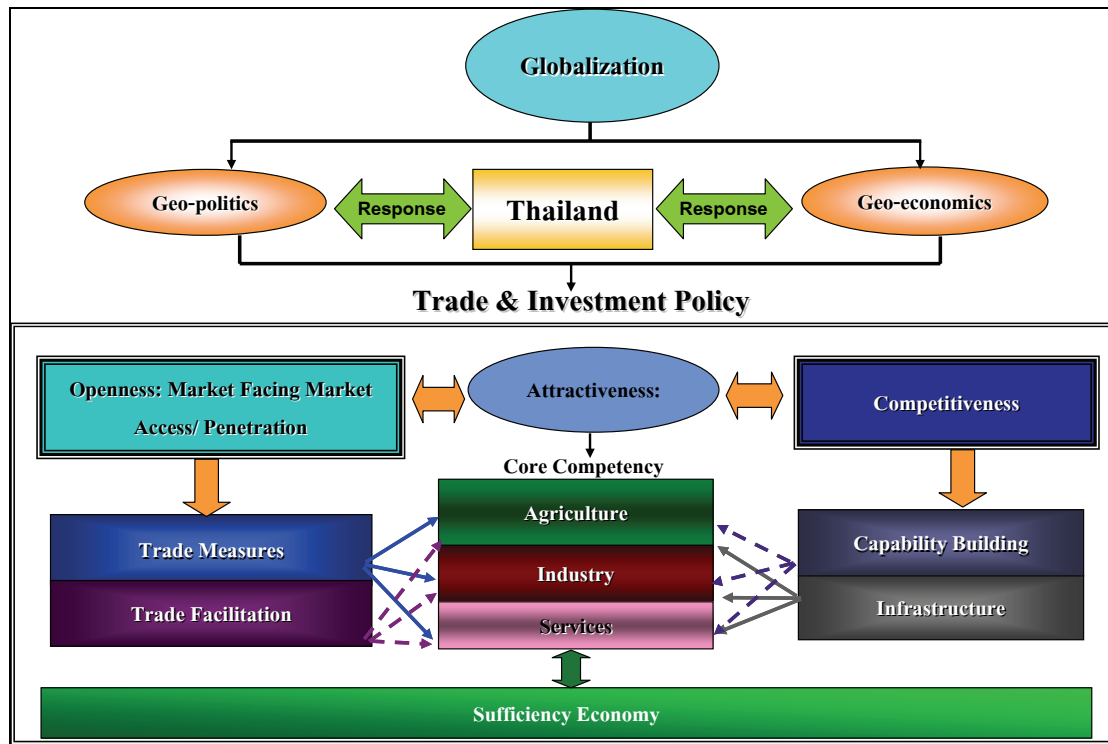
ผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก

6. ผู้ขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์/เศรษฐกิจโลกที่ต้องเฝ้าจับตามองเป็นพิเศษ คือ สหรัฐฯ จีน อินเดีย และรัสเซีย ซึ่ง **ไม่อาจหลอมรวมให้เป็นทุนนิยมเนื้อเดียวกันได้ (Different Brands of Capitalism)** จากการที่ต่างฝ่ายต่างก็คิดว่าตนเองก็มีดี ไม่ว่าจะเป็น ความยิ่งใหญ่ในอดีต วัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษา และศาสนาที่แตกต่าง รวมถึงศักยภาพการพัฒนาเทคโนโลยี ส่วน EU และ ญี่ปุ่น น่าจะโอนเอียงมาทางสหรัฐฯ เพราะมีความผูกพันกันมานานและมีสนธิสัญญาป้องกันร่วมกัน และจัดอยู่ในกลุ่ม OECD ซึ่งมีอุดมการณ์ทุนนิยมคล้ายคลึงกัน ประเทศในกลุ่ม Middle East เป็นชุมทรัพย์น้ำมัน และ Petrodollars เป็นที่ปรารถนาของทุกประเทศที่ยังขาดโภคทรัพย์เหล่านี้ ส่วน Brazil มีเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในอเมริกาใต้ และมีทรัพยากรมาก เช่นเดียวกับ South Africa ก็มีเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในทวีปแอฟริกา และอุดมไปด้วยทรัพยากรมากมาย ทั้งสองประเทศนี้มีศักยภาพที่จะขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์ในอนาคตได้เช่นกัน



7. การปรับตัวของประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์ จำเป็นต้องเกาะติดภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศ/กลุ่มประเทศที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อนำสิ่งที่เป็น Best Practices ของประเทศดังกล่าวมาคัดสรร กลั่นกรอง ปรับ/ประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสภาพและเงื่อนไขของประเทศไทย พร้อมทั้งสร้าง Awareness ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ และขับเคลื่อนให้สังคมไทยเกิดการปรับตัวในทุกภาคส่วน

นโยบายและยุทธศาสตร์การค้าการลงทุน



8. สวค. ได้พิจารณาทบทวนนโยบายการค้าการลงทุนของประเทศต่างๆที่จัดได้ว่าประสบความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ (สหรัฐฯ สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ตะวันออกกลาง ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน จีน และอินเดีย) และ ประเทศไทย เพื่อเป็นบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับตัวรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ในอนาคต ขณะเดียวกัน ก็ได้มีการศึกษาสถานะปัจจุบันของไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านที่พึงต้องระมัดระวังและเพื่อแสวงหาทางเลือกในการดำเนินนโยบายการค้าการลงทุนที่ควรจะเป็น ซึ่งในที่นี้ได้วางกรอบการศึกษาเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย

- 1) **การเปิดตลาด** (Openness) ที่จะชี้ให้เห็นว่า ไทยควรมีมาตรการการค้าและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการค้าอย่างไร
- 2) **การดึงดูดความสนใจ** (Attractiveness) ที่มีต่อการค้าการลงทุนของไทย โดยเฉพาะนโยบายและยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นไปสู่การผลิตสินค้าและบริการที่มีความเป็นไทย (Thainess) ที่เชื่อมต่อเข้ากับการผลิตสินค้าและบริการที่มีความเป็นโลกาภิวัตน์ (Globalness) ที่ระบุไว้ใน Core Competencies นับเป็นการฉายภาพ Local Link – Global Reach และชี้ให้เห็นว่า Global Value Chain ทำงานในส่วนนี้ได้อย่างไร
- 3) **การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน** (Competitiveness) เป็นสิ่งจำเป็นในการดึงดูดความสนใจและโน้มนำไปสู่การเปิดตลาดการค้าการลงทุนในทิศทางที่พึงประสงค์ ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า การ

เสริมสร้างสมรรถนะ (Capability Building) รองรับการเปลี่ยนแปลงจะอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพที่ไทยมีอยู่ในเวทีการค้าการลงทุนต่างๆของโลก ขณะเดียวกันก็มีแนวทางในการสร้างภูมิคุ้มกันให้ผู้ได้รับผลกระทบยังคงยืนหยัดอยู่ได้

9. บทเรียนของประเทศที่กล่าวถึงแล้วในข้อ 8 ชี้ให้เห็นว่า แต่ละประเทศมีการคิดค้น/แสวงหาและดำเนินนโยบายในส่วนที่ยังมีช่องว่าง หรือ เป็นช่องว่างที่ทำให้รัฐบาล (Policy Space) ของประเทศนั้นๆสามารถดำเนินการได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎกติกาการค้าระหว่างประเทศในขณะนั้น บทเรียนที่เป็นตัวอย่างที่ดีในเอเชียเห็นจะได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ที่มีความเด็ดเดี่ยวในการกำหนดทิศทางการค้าการลงทุนของประเทศและเปิดเสรีแบบมีการตั้งการ์ด สร้างสมดุลระหว่าง Foreign Investor Protection กับ Foreign Investor Commitment ดังนั้น สถานการณ์ของประเทศไทยในขณะนี้ก็ต้องหุควิวาทะกัน

“ปฏิกการณ์ที่จะมาต่อล้อต่อเถียงกันว่าเปิดเสรีการค้าการลงทุนดีหรือไม่ดี แต่จะมีวิธีการจัดการกระบวนการที่ไม่มีวันหวนกลับนี้ได้อย่างไร เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเปิดเสรีดังกล่าว มีการจัดสรรปันส่วนได้ทั่วหน้า และในด้านความเสี่ยงนั้น จะมีการจัดการ/ดูแลได้และให้อยู่ในระดับที่ต่ำสุดได้อย่างไร”

10. นโยบายการค้าการลงทุนของไทยในอดีต ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายการค้าการลงทุนที่เป็นยุทธศาสตร์ แม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีกรอบนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในแผนฯ 1-2 และกรอบนโยบายการส่งเสริมการส่งออก และการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่องตั้งแต่แผนฯ 3 เป็นต้นมาจนถึงแผนฯ 9 ในปัจจุบัน แต่พบว่า เป้าหมายหลักของแผนพัฒนาฯแต่ละฉบับมุ่งเน้นและเร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยอาศัยการขยายตัวการส่งออกและการลงทุนเป็นสำคัญ ส่งผลให้การเติบโตของเศรษฐกิจไทยเป็นไปตามคลื่น/กระแสที่มาจากภายนอกประเทศเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ **กรอบนโยบายการค้าการลงทุนเท่าที่ปรากฏในอดีตเป็นแบบแยกส่วน (Piecemeal)** ที่ขาดการดำเนินนโยบายในเชิงบูรณาการ ทำให้ไม่เกิดการปรับตัวด้านโครงสร้างอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันกรอบนโยบายที่ผ่านมาก็ยังไม่ได้มีส่วนช่วยลดการพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศ

11. จากบทเรียนดังกล่าว มีนัยเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้ 1) จัดทำยุทธศาสตร์เชิงรุกโดย**มุ่งเน้นไปที่ Core Competencies และประเทศคู่ค้าที่มีศักยภาพของไทย** ขณะเดียวกันก็มียุทธศาสตร์เชิงรับในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าการลงทุน 2) จัดทำยุทธศาสตร์ที่**หลอมรวมมาตรการการค้าและการลงทุนเข้าด้วยกัน** โดยไม่มีการแยกส่วน (การส่งออก การนำเข้า และการลงทุน) โดยต้องมีการทบทวนบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการทำงานในเชิงบูรณาการครบวงจรมากขึ้น 3) ทบทวนและเร่งรัดนโยบายการ**เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน** โดยเฉพาะความพร้อมด้าน Capability Building



12. สถานการณ์การค้าของไทยต้องเผชิญกับช่วงเปลี่ยนผ่านที่พึงระวัง เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการส่งออกและการนำเข้าสินค้าของไทยเป็นรายกลุ่มประเทศ ในช่วงปี 1995-2005 มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่ามูลค่าการส่งออกและนำเข้าสินค้าของไทยกับกลุ่มประเทศคู่ค้าหลัก คือ NAFTA EU และญี่ปุ่น มีอัตราการเติบโตต่อปีต่ำกว่าค่าเฉลี่ย (ที่ 6.9% และ 5.3% ตามลำดับ) ขณะที่การนำเข้าสินค้าจากอาเซียนของไทยมีแนวโน้มเติบโตเร็วกว่าการที่ไทยส่งออกสินค้าไปยังตลาดอาเซียน และที่สำคัญคือ การค้าของไทยกับกลุ่ม BRIC (Brazil, Russia, India, China) เติบโตรวดเร็วกว่าอัตราเฉลี่ยทั้งนำเข้าและส่งออก ส่วนการนำเข้าจากตะวันออกกลางเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยที่เร็วกว่าการเติบโตของการส่งออกถึง 3 เท่า ซึ่งมีสาเหตุมาจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น

13. นโยบายต่อประเทศคู่ค้าในอนาคต ก็คือ หากการเติบโตของการส่งออกและนำเข้าสินค้าของไทยในช่วง 3-5 ปี นับจากปี 2005 ยังมีแนวโน้มและทิศทางใกล้เคียงกับอัตราการเติบโตในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เป็นที่แน่ชัดเห็นว่า ดุลการค้าที่ไทยเกินดุลจากกลุ่ม NAFTA EU และ อาเซียน จะมีแนวโน้มลดลงและไม่เพียงพอที่จะชดเชยดุลการค้าที่ไทยขาดดุลกับญี่ปุ่น ตะวันออกกลาง และกลุ่ม BRIC จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องทบทวนยุทธศาสตร์การค้าอย่างเป็นระบบให้เหมาะสมกับลักษณะและสถานภาพของแต่ละตลาด/ภูมิภาคมากขึ้นในกลุ่มประเทศเหล่านี้ รวมถึงกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มที่มีศักยภาพอื่นๆ โดยเฉพาะการใช้ *Regional Hubs* ที่กระทรวงพาณิชย์ได้จัดตั้งให้เป็นประโยชน์ในการชี้ช่องทางการรุกและรับในตลาดดังกล่าวที่เป็นตัวแปรสำคัญยิ่งต่อฐานะการค้าของไทยในอนาคต

14. ในด้านการลงทุนที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับด้านการค้า พบว่า ประเทศไทยมีเงินทุนไหลเข้าสุทธิจากต่างประเทศ (Net Foreign Direct Investment: FDI) เป็นบวก (Inflow > Outflow) มาอย่างต่อเนื่อง (1990-2004) แต่หากเปรียบเทียบ FDI Inflow ของไทยกับประเทศในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก และในเวทีโลกแล้ว พบว่า FDI Inflow ของไทยมีขนาดเล็กมาก (ลดลงจาก 11% ในปี 1990 เป็น 0.72% ในปี 2004 ในกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก และ ลดลงจาก 1.2% เป็น 0.16% ในเวทีโลก) และมีสัญญาณอันตรายที่ค่อนข้างชัดเจนว่า อัตราการเติบโตเฉลี่ยของ FDI Inflow ของไทยลดลง 6% ต่อปี ในช่วงปี 1990-2004 ขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย-แปซิฟิก กลับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยถึง 14% ต่อปี ในช่วงดังกล่าว ส่งผลให้อันดับ FDI Inflow ของไทยในฐานะประเทศเป้าหมายด้านการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ปรับลดลงจากอันดับ 5 ในปี 1990 ไปอยู่ที่อันดับ 9 ในปี 2004 ของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยที่เวียดนามแซงไทยขึ้นมาจากที่ไม่เคยติดอันดับหนึ่งในสิบ เป็นอันดับ 8 ของเอเชีย-แปซิฟิก ในปี 2004 สะท้อนให้เห็นว่า การส่งเสริม FDI ของไทย ขาดยุทธศาสตร์รองรับที่เหมาะสม ไม่ได้มีการมุ่งเน้นแหล่งที่มาของ FDI และสาขาการลงทุนเป้าหมายที่ชัดเจน จึงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของ FDI ที่ส่วนหนึ่งก่อให้เกิดการถดถอยของขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทย



15. นายเชิงนโยบายที่มีต่อทิศทางการลงทุนคือ จักต้อง**ปรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนให้หลอมรวมเข้ากับการค้าให้อยู่ในชายคาเดียวกัน รวมทั้งปฏิรูปโครงสร้างทางสถาบัน** (Institutional Reform) ให้สอดคล้องกับภารกิจใหม่ ตัวเลขนำเข้าและส่งออกไม่ได้สะท้อนสภาพข้อเท็จจริงมากนักในปัจจุบัน เนื่องจากการค้าการลงทุนในปัจจุบันเป็นระบบ Global Production Network/ Global Value Chain และมีการทำ Transfer Pricing ระหว่างบริษัทในเครือข่าย MNCs นอกจากนี้ยังควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมนักลงทุนไทยไปลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นต้น ก็คือประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม

16. ในประเด็นการเปิดตลาดสินค้า พบว่า สัดส่วนการเปิดตลาดสินค้าเกษตรยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ขณะที่ในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมมีการเปิดตลาดอยู่ในระดับสูงมาก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการใช้มาตรการทางด้านภยานำเข้าต่อระดับการเปิดตลาดพบว่า ส่วนใหญ่มาตรการภยานำเข้าที่ใช้กับการเปิดตลาดในแต่ละกลุ่มสินค้าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างเหมาะสม **นัยสำคัญที่มีต่อการเปิดตลาดสินค้าของไทยจึงอยู่ที่มาตรการการค้าที่มีใช้ภยานำเข้า** และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการค้าเป็นสำคัญ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีศักยภาพเนื่องจากมูลค่าเพิ่มในประเทศสูง แต่มูลค่าการค้ายังสูงไม่มากนัก ส่วนหนึ่งมาจากมาตรการกีดกันทางการค้าจากประเทศคู่ค้าหลัก เช่น สหรัฐฯ สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น

17. นายเชิงนโยบายต่อการเปิดตลาด**สินค้าเกษตร** ก็คือ นโยบายการค้าการลงทุนที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับ**คุณภาพ** และ **การจัดทำมาตรฐานสินค้า (Standardization)** เป็นสำคัญ และเนื่องจากยังมีสินค้าเกษตร 23 รายการที่ไทยยังคงให้ความคุ้มครองภายใต้กรอบ WTO และในที่สุดก็ต้องมีการลด/เลิกการให้การคุ้มครองนั้น จึงจำเป็นต้องมีการ**ดำเนินการปรับโครงสร้างการผลิตโดยเร็ว** ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการยกระดับสินค้าเกษตร/อาหารของไทย และเพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองในสาขาอื่นๆต่อไปในเวทีการค้าโลก

18. สำหรับ**สินค้าอุตสาหกรรม** พบว่า กลุ่มที่ยังมีศักยภาพ ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรม**ที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ** แต่เนื่องจากสินค้าในกลุ่มนี้เป็นสินค้าที่ต้องแข่งขันด้วยค่าแรง และต้นทุนที่ต่ำ ซึ่งผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในขั้นรับจ้างผลิต จึงต้องพิจารณาในประเด็นการ**ปรับปรุงประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถยกระดับตนเองเข้าไปอยู่ในห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain)** ส่วนสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีปานกลาง-สูง เป็นสินค้าที่ยังพอมีศักยภาพ แต่จำเป็นต้องพึ่ง FDI เช่น รถยนต์ และอิเล็กทรอนิกส์ จึงควรมีการ**บทบาทในการส่งเสริมการลงทุนในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้นเป็นลำดับและอย่างต่อเนื่อง** ส่วนสินค้าในกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพ ได้แก่ สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ-ปานกลาง ก็เนื่องมาจากต้องพึ่งพิงการนำเข้าสูง และไทยไม่มีวัตถุดิบในประเทศ เช่น น้ำมัน และอุตสาหกรรมพื้นฐาน

อาทิ เหล็กและเหล็กกล้า จึงควรมีการใช้ประโยชน์จากการทำ FTAs และความร่วมมือกับประเทศที่เป็นแหล่งวัตถุดิบที่รวมถึงการไปลงทุนทำการผลิตในต่างประเทศ ที่สามารถดำเนินการได้เป็นเครือข่ายการผลิต (Regional/Global Production Network) เพื่อกระจายความเสี่ยง ส่วนสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งต้องมีนวัตกรรมใหม่ๆตลอดเวลา ถูกกีดกันด้วยมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Right: IPR Protection) มากขึ้นจากประเทศที่พัฒนาแล้ว สินค้ากลุ่มนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดระบบ IPR ของไทยให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาต่อยอด IPR ของไทยให้เข้มแข็งได้ ซึ่งจำเป็นต้อง เสริมสร้างสมรรถนะ (Capability Building) ทั้งด้านความพร้อมของบุคลากร เทคโนโลยี และปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมรองรับการวิจัยและพัฒนาต่อยอด

19. ส่วนภาคบริการนั้น เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ไทยมีความโดดเด่นเรื่องการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นบริการหลักที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ แต่ภาคการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการส่งเสริมด้านการค้าการลงทุน ซึ่งกระทรวงพาณิชย์น่าจะมีบทบาทหลักในการเจรจาเพื่อลดอุปสรรคในธุรกิจการท่องเที่ยวได้ เช่น การจัดระเบียบบริษัททัวร์และมัคคุเทศก์ ที่ต้องเน้นเรื่องมาตรฐาน/คุณภาพการให้บริการ รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานของทุกธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ให้ชัดเจน และกำหนดมาตรการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่ขาดความรับผิดชอบในการให้บริการที่ไม่เป็นธรรมด้วยการถอนใบอนุญาตได้ นอกจากนี้ อาจจะเพิ่มบทบาทกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศในการขยายแหล่งท่องเที่ยวไทยไปกับสินค้า

20. จากการพิจารณาบททวนสถานะ/ตำแหน่งของไทยในเวทีโลก มีนัยสำคัญที่เห็นควรปรับนโยบายและยุทธศาสตร์การค้าการลงทุน ดังนี้

20.1 **ยุทธศาสตร์การค้า:** ต้องแข่งขันสู่เบื้องบน (Race to the Top) โดยมุ่งเน้นไปที่การสร้าง **คุณภาพและมาตรฐานสินค้าและบริการให้สูง เป็นที่ยอมรับในระดับสากลในสินค้าที่ไทยมีศักยภาพ เช่น ข้าว ไข่ กุ้ง ยางพารา** เป็นต้นและยังสามารถใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใน (Non Tariff Barriers: NTBs) ซึ่งประเทศพัฒนาแล้ว มักจะใช้มาตรการดังกล่าวนี้ ซึ่งครอบคลุมถึงการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (IPR) และมาตรฐานสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า

- ภายใต้กรอบการเจรจาในระดับพหุภาคี หรือ WTO ในประเด็น NTBs นั้น มาตรการ AD/CVD มาตรการ Safeguard และ แหล่งกำเนิดสินค้า (RoO) เป็นมาตรการทั่วไปที่ใช้กับประเทศสมาชิก



WTO ซึ่งนำไปสู่การแข่งขันที่สูงขึ้นเพื่อปกป้องภาคการผลิตที่มีความอ่อนไหวสูง ทั้งที่อาจไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในระยะยาว นอกจากนี้ในกรอบการค้าระดับภูมิภาค ไทยจำเป็นต้อง**ทำความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎกติกาการค้าการลงทุนใหม่ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการปรับตัวได้ทันการณ์** และรวมตัวกับประเทศกำลังพัฒนาให้มีอำนาจต่อรองในกฎกติกาที่ต้องเจรจาในรอบต่อไป

- ในส่วนของมาตรการด้านอุปสรรคทางเทคนิค (Technical Barriers to Trade: TBT) และมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) รวมถึงพิธีการศุลกากรต่างๆ ไทยมีช่องทางที่จะกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกได้ เนื่องจากมีการเปิดช่องไว้ว่าการกำหนด TBT ของแต่ละประเทศสมาชิกที่ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็น ยึดถือหลัก National Treatment และมีการแจ้งการออก/เปลี่ยน TBT สามารถกระทำได้ภายใต้กรอบ WTO ในขณะที่การค้าภายใต้กรอบพหุภาคี และความร่วมมือในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน (อินโดจีน สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ และการค้าชายแดน) ไทยน่าจะสามารถเจรจาต่อรองและกำหนดกรอบความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ได้ โดยประเด็นสำคัญของยุทธศาสตร์เชิงรุกได้แก่**การมุ่งเน้นให้มีการกำหนดมาตรฐาน หรือมีกระบวนการสร้างมาตรฐานให้กับสินค้าไทย** ซึ่งนอกเหนือจากจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าไทยในประเทศแล้ว ยังมีส่วนยกระดับสินค้าไทยสู่มาตรฐานสากล
- **กระทรวงพาณิชย์เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนการสร้างมาตรฐานใหม่ๆ ร่วมกับภาคเอกชน และเป็นแกนกลางในการเจรจาต่อรอง และกำหนดกรอบความร่วมมือกับประเทศต่างๆ** พิจารณาจัดทำ MRA (Mutual Recognition Agreement) รวมถึงการพิจารณาช่องทางในการผสมผสานทรัพย์สินทางปัญญาของไทยและประเทศเพื่อนบ้านให้เกิดประสิทธิภาพในการแข่งขันโดยรวม (Collective Efficiency) ตลอดจนการผลักดันให้มีการบังคับใช้ IPR ในสินค้าที่ไทยมีความสามารถสูง เช่น ข้าวหอมมะลิ หรือสินค้าที่สามารถแปรรูปให้มีลักษณะเฉพาะ เช่น สูตรตำยาสมุนไพร รวมทั้งการประสานความร่วมมือด้านศุลกากร เป็นต้น

20.2 **ยุทธศาสตร์การลงทุน:** ต้องมีการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ (In-Out) ได้แก่ **การย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและลดต้นทุนการผลิตสินค้า** โดยมีการกำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมแปรรูปไม้ และซีเมนต์และวัสดุก่อสร้าง รวมถึงอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานที่ไม่มีฝีมือ เช่น สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเสื้อผ้าสำเร็จรูป ขณะเดียวกันต้องมีการปรับ/ทบทวนบทบาทของ BOI ให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับพลวัตของโลกได้มากขึ้น ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องมุ่งเน้นการเสริมสร้างสมรรถนะการแข่งขันในด้านการพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีข้อเสนอยุทธศาสตร์ ดังนี้



- **ยุทธศาสตร์การลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ (In-Out)**

1) การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการโดยใช้มาตรการทางภาษีสำหรับผู้สนใจที่จะออกไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยการสนับสนุนทางการเงิน อาทิ ให้ Investment Grants หรือ Credit Guarantees พร้อมทั้งขยายโอกาสทางการตลาด และใช้มาตรการให้คุ้ม เช่น มีโครงการคัดเลือกผู้ประกอบการดีเด่นด้านการจัดการห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงจัดให้มีมาตรการลงโทษในกรณีที่ไม่ดำเนินการตามแนวทางที่ได้กำหนดร่วมกัน หรืออาจใช้มาตรการบังคับ เช่น กรณีโครงการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมแปรรูปในมาเลเซียที่กำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนไว้ว่า ต้องมีการแปรรูปน้ำมันปาล์ม หากไม่มีการแปรรูปจะถูกเก็บภาษีเพิ่ม เป็นต้น

2) การเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีการอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนไทย เช่น กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับ BOI และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดคณะเจรจาเพื่อขอให้ประเทศเพื่อนบ้านพิจารณาอนุมัติแผนการลงทุนรับรองแผนการผลิตของนักลงทุนไทยเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงการพิจารณาสิทธิประโยชน์ด้านภาษี ค่าเช่าที่ดินแก่นักลงทุนไทย เป็นต้น

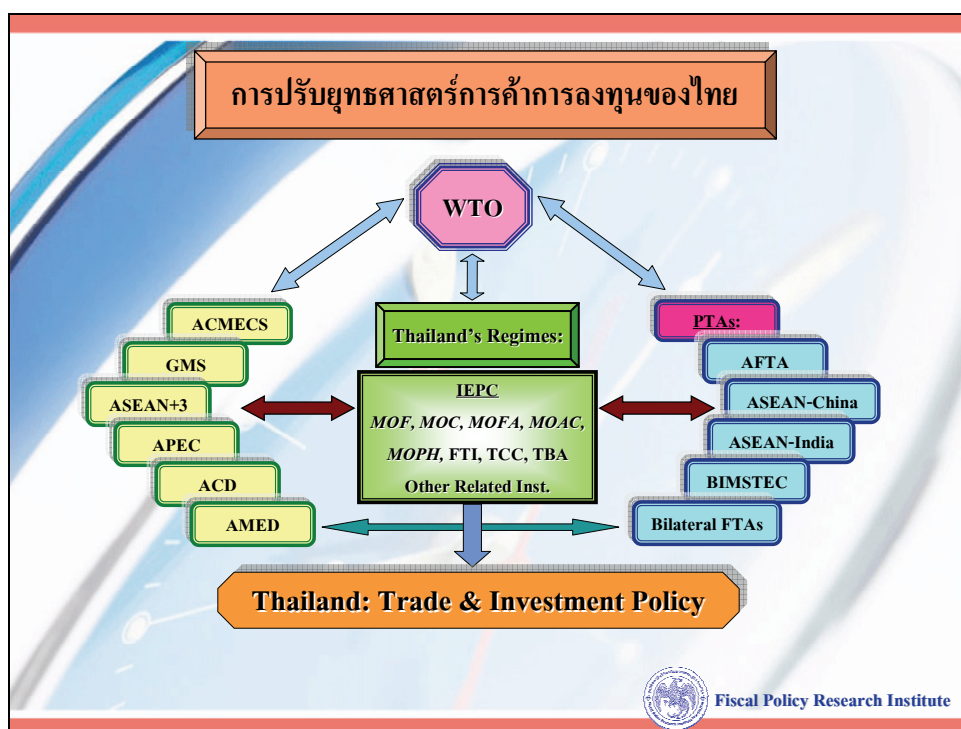
3) การสร้างความร่วมมือ/ความช่วยเหลือทางวิชาการ/เทคนิค โดยมีมาตรการสนับสนุนการวิจัยเชิงลึก เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคการผลิต คุณภาพสินค้า งานวิจัยภาวะและแนวโน้มการตลาด เศรษฐกิจ และสังคม กฎกติกาการค้าการลงทุน ภาษา วัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐานในประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ที่กล่าวถึงข้างต้น จำเป็นต้องมีการสร้าง Awareness และทัศนคติที่ดีของประเทศเพื่อนบ้านต่อไทยที่จะเข้าไปลงทุนก่อนเป็นอันดับแรก

- **ยุทธศาสตร์การลงทุนจากต่างประเทศ (Out-In)** BOI มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในเรื่องการสร้างแรงจูงใจผู้ประกอบการ การสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา ด้วยการใช้มาตรการด้านภาษีเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ด้วยกรอบกติกาการค้าของ WTO ทำให้ BOI ได้มีการปรับบทบาทจากการเป็นผู้ให้การสนับสนุนสิ่งจูงใจในการลงทุน (Incentive Provider) มาเป็นผู้อำนวยความสะดวก/ส่งเสริมด้านการลงทุน (Facilitator/Promoter) ซึ่งบทบาทใหม่ของ BOI ยังสามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยการประสานการทำงานกับกระทรวงพาณิชย์เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนสามารถนำไปเชื่อมโยงกับการปรับตัวตามศักยภาพในห่วงโซ่มูลค่าโลก (GVC) หรือโครงข่ายการผลิตระดับโลก (GPN) ได้อย่างเหมาะสม

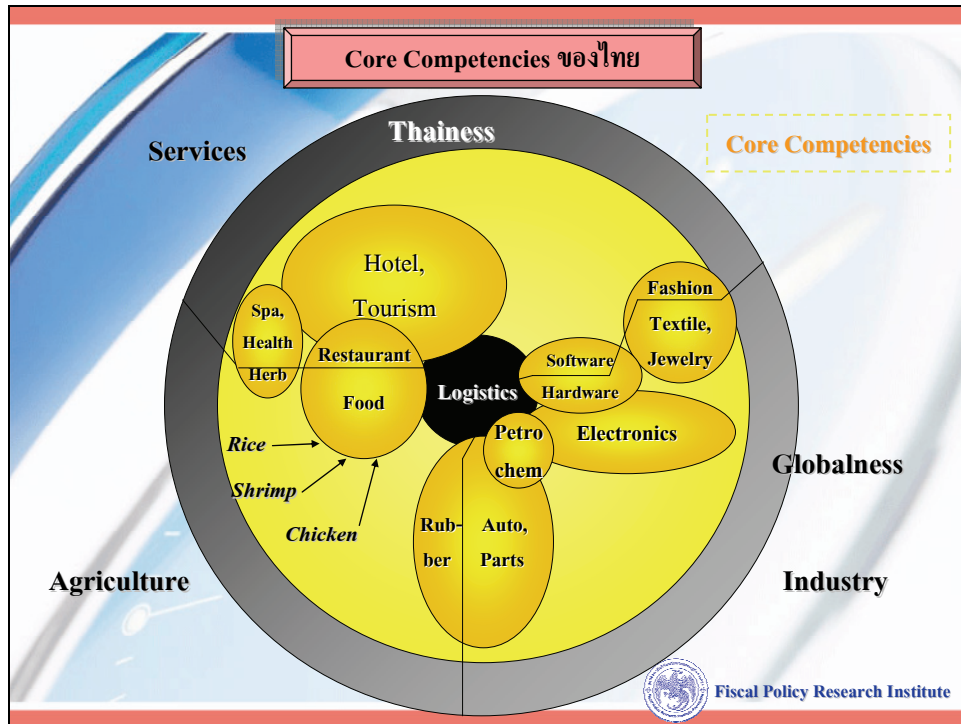


21. ยุทธศาสตร์การค้าการลงทุนที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวม ซึ่งตามสภาพข้อเท็จจริงมีองค์กรกำกับดูแลในภาพรวมอยู่แล้ว คือ คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) หรือ International Economic Policy Committee (IEPC) **แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สามารถขับเคลื่อนให้ยุทธศาสตร์ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน** ทั้งๆที่กรอบการค้าการลงทุนที่สำคัญ (Regimes) มีความชัดเจนอยู่ในรูปภาพแล้ว คือ (1) กรอบ WTO: การเจรจาในระดับพหุภาคี (2) กรอบ Preferential Trade Treatment (PTA): การเจรจาในระดับทวิภาคี และ (3) กรอบการเจรจาที่มีทั้ง Binding และ Non-binding ในเวทีต่างๆ อาทิ ในระดับประเทศ เพื่อนบ้าน และในระดับภูมิภาค เช่น APEC, ACD และ AMED เป็นต้น ดังนั้น สวค. เห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมี หน่วยงาน/องค์กร มาขับเคลื่อนการปรับตัวการค้าการลงทุนไทยในเชิงบูรณาการ โดยเร็ว

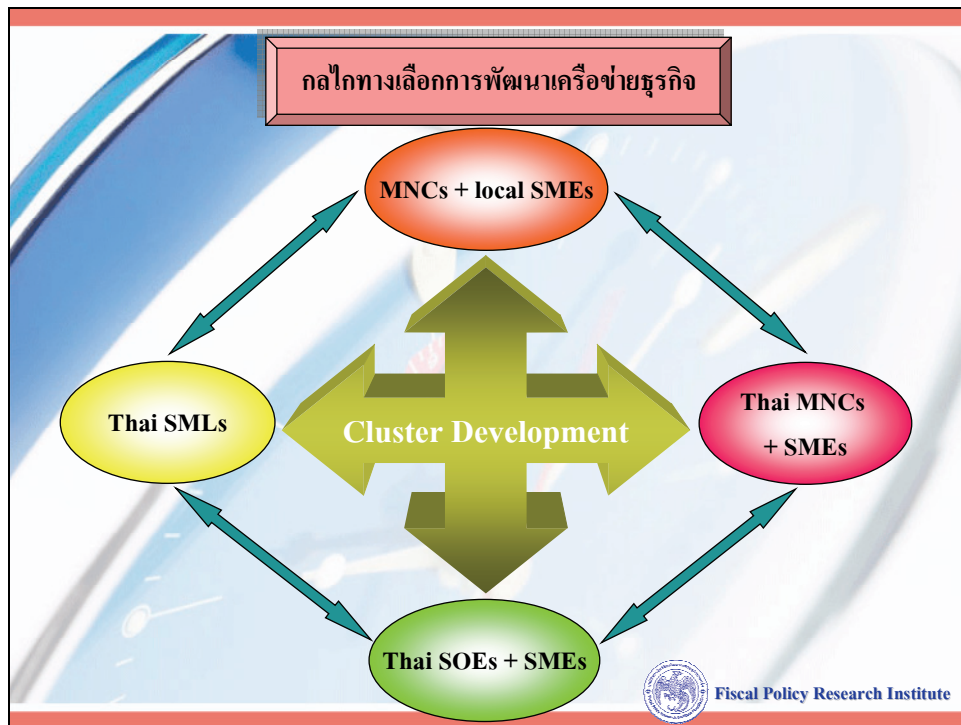


22. ในช่วงที่ผ่านมามีการกำหนดนโยบายการค้าการลงทุนไม่ได้มุ่งเน้นไปที่สินค้าเกษตร อุตสาหกรรม และ บริการใด เพื่อช่วงชิงความเป็นเลิศเป็นกรณีพิเศษและให้เกิดความต่อเนื่อง แต่เป็นการส่งเสริมการค้าการลงทุนโดยทั่วไป ในการศึกษา สวค. จึงได้นำเสนอกรณีศึกษาที่เป็นทางเลือกเชิงนโยบายว่า ไทยควรมุ่งส่งเสริมและเน้นไปที่สินค้าที่มีความเป็นไทย และที่เชื่อมต่อเข้ากับความเป็นโลกาภิวัตน์ได้ (Globalness) หรือ **Global Reach-Local Link** ซึ่งน่าจะเป็นสินค้าที่มีศักยภาพหรือเป็นความสามารถหลัก (Core Competencies) ของไทย ได้แก่ อาหาร ท่องเที่ยว โดยมีโลจิสติกส์เป็นแกนหลักของกิจกรรมที่สำคัญๆ ที่จะผลักดันให้สินค้าและบริการเหล่านี้มีความเชื่อมโยงและนำไปสู่การพัฒนาการค้าการลงทุนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อนึ่ง กิจกรรมภายใน Core Competencies ผู้ประกอบการไทยคงไม่ได้เก่งกาจไปทั้งหมด ส่วนใดที่เห็นว่าทำแล้วไม่คุ้มค่าก็ควรจะ Outsourcing ซึ่งจะเป็น Onshore หรือ Offshore ก็แล้วแต่ความเหมาะสม แต่ไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานในส่วนของ Logistics ได้



23. ทั้งนี้ เพื่อให้ Core Competencies ที่นำเสนอข้างต้นมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ **หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง** จำต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกันในลักษณะที่เป็น **เครือข่ายทั้งในแนวตั้ง (Vertical) และแนวนอน (Horizontal) ที่เป็น Cluster Development** โดยรูปแบบที่เป็นทางเลือกนี้มี 4 รูปแบบ คือ (1) MNCs + Local SMEs (2) Thai MNCs & SMEs (3) Thai SOEs & SMEs และ (4) การรวมตัวกันของ Thai SMLs โดยแต่ละรูปแบบต้องเลือกนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพและข้อจำกัดของสินค้าและบริการนั้นๆ และทั้ง 4 รูปแบบมีความเชื่อมโยงกันเมื่อพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจ-สังคมโดยรวมของประเทศ



สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

31 สิงหาคม 2549

