

การเปลี่ยนผ่านของประเทศไทย – ชุดบทความ 2 ตอน
ตอนที่ 2: การใช้ประโยชน์จากเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพื่อขับเคลื่อน
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

By Allen Ng, Xianguo (Jerry) Huang and Yuhong Wu

บทความนี้เป็นตอนที่สองของบทความสองตอนที่เผยแพร่ควบคู่กับ [รายงานสรุปผลการประเมินภาวะเศรษฐกิจไทยของ AMRO ประจำปี 2568](#) บทความ [ตอนที่หนึ่ง](#) ได้วิเคราะห์ความท้าทายของการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้น รวมทั้งการตอบสนองต่อนโยบายมหภาคของประเทศไทย สำหรับการบทความตอนที่สองจะกล่าวถึงแนวทางการใช้ประโยชน์จากเม็ดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว

ในบทความ [ตอนที่หนึ่ง](#) AMRO ได้เน้นวิเคราะห์ถึงความสำคัญของการรักษาแรงผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะสั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ประเทศไทยจำเป็นต้องทำให้เม็ดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทนำไปสู่การยกระดับผลิตภาพอย่างยั่งยืน และสนับสนุนการเติบโตอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ประเทศไทยได้รับเม็ดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น

ในช่วงสามไตรมาสแรกของปี 2568 ประเทศไทยได้รับคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนสูงสุดเป็นประวัติการณ์ถึง 1.37 ล้านล้านบาท (42.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพิ่มขึ้นถึง 94% เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า โดยที่นักลงทุนจากสิงคโปร์ จีน และญี่ปุ่น มียอดคำขอ คิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 80% ของยอดคำขอโดยรวม นักลงทุนต่างชาติส่วนใหญ่ สนใจลงทุนในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นความสำคัญไปที่โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ขั้นสูง และยานยนต์ไฟฟ้า ซึ่งเป็นสัญญาณสำคัญต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมของไทยในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เม็ดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถรับประกันถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยจะได้รับอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เว้นแต่การลงทุนดังกล่าวจะสามารถสร้างประโยชน์ต่อเนื่องไปยังธุรกิจและอุตสาหกรรมในประเทศ (spillovers) เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี ทักษะ และองค์ความรู้ ที่ช่วยยกระดับศักยภาพของธุรกิจภายในประเทศ และเสริมทักษะแรงงานไทยอย่างเป็นรูปธรรม งานวิจัยชี้ให้เห็นว่า การสร้างประโยชน์เหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่ขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นอย่างแน่วแน่ในการผลักดันนโยบายของภาครัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งขีดความสามารถของไทยในการเรียนรู้ ปรับใช้ และพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีต่างชาติ ปัจจัยเหล่านี้ ยังสะท้อนและมีความเชื่อมโยงกับคุณภาพของทุนมนุษย์ ความเข้มแข็งของสถาบัน การพัฒนาของระบบการเงิน ตลอดจนการเปิดกว้างทางการค้า

ประเทศไทยยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการในการสร้างประโยชน์ต่อเนื่องในประเทศ การลงทุนในอุตสาหกรรมประกอบยานยนต์ไฟฟ้าและการผลิตแบตเตอรี่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นและขาดระบบนิเวศอุตสาหกรรมที่ครบวงจร ขณะเดียวกัน การขาดแคลนแรงงานทักษะสูงด้านดิจิทัลและเทคโนโลยีสีเขียวเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งต่อการถ่ายทอดองค์ความรู้ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการ SMEs ซึ่งมีสัดส่วนถึง 99.5 เปอร์เซ็นต์ของภาคธุรกิจไทย ยังมีบทบาทจำกัดในห่วงโซ่อุปทานของนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย

นวัตกรรมทางเทคโนโลยีก็มีส่วนสำคัญที่ต้องพิจารณาเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ยานยนต์ไฟฟ้าซึ่งมีโครงสร้างการผลิตที่ใช้ชิ้นส่วนการผลิตน้อยกว่ารถยนต์สันดาป อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับห่วงโซ่การผลิตในประเทศ และอาจสร้างความกดดันให้กับผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์รายเดิม หากไม่มีมาตรการสนับสนุนเชิงรุกที่เป็นรูปธรรม การเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดเศรษฐกิจสองระดับที่บริษัทต่างชาติสามารถขับเคลื่อนธุรกิจและการผลิต ด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรมล้ำสมัย ในขณะที่ผู้ประกอบการไทย ยังคงเผชิญกับปัญหาการยกระดับธุรกิจและการขับเคลื่อนการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ

กรณีศึกษานโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของไทยในช่วงทศวรรษ 1980 และช่วง 1990 ได้ให้บทเรียนเชิงนโยบายที่น่าสนใจ โดยในช่วงนั้น ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมยานยนต์ได้สำเร็จ มาตรการที่สำคัญอันหนึ่งคือ ข้อกำหนดที่ให้ผู้ผลิตรายานยนต์ต้องจัดซื้อชิ้นส่วนในประเทศ (Local Content Requirements) ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ รวมทั้งมีการเพิ่มสัดส่วนการจัดซื้อจาก 25% เป็น 50% ภายใต้กรอบเวลาและรายการชิ้นส่วนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับช่วงนั้น ไทยมีสถาบันที่เข้มแข็งในการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ สถาบันยานยนต์ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ยังได้จัดตั้งโครงการพัฒนาการเชื่อมโยงอุตสาหกรรม (BOI Unit for Industrial Linkage Development : BUILD) เพื่อช่วยสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตรายใหญ่กับผู้ผลิตไทย ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมก็คือ ผู้ผลิตรายานยนต์ญี่ปุ่นบางรายมีส่วนการจัดซื้อชิ้นส่วนยานยนต์ในประเทศไทยสูงกว่า 90% รวมทั้งผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ในประเทศไทยยังมีจำนวนมากกว่า 2,300 ราย อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายเชิงรุกอย่างต่อเนื่องที่มีประสิทธิผลในการถ่ายทอดองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพให้กับภาคธุรกิจไทย

บทเรียนข้างต้นได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินนโยบายปัจจุบันใน 4 ด้านหลัก ประการแรก ประเทศไทยจำเป็นต้องเสริมสร้างขีดความสามารถในการรับความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด (absorptive capacity) โดยมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพแรงงานในทักษะที่ยังขาดอยู่เป็นการเฉพาะ โครงการฝึกอบรมสายอาชีพที่สะท้อนความต้องการแรงงานของตลาดแรงงาน เช่น การพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมที่เน้นการเรียนรู้แบบบูรณาการกับการทำงาน (Work-Integrated Learning) ควรได้รับการยกระดับให้

ครอบคลุมหลายอุตสาหกรรมยิ่งขึ้น โดยด้านดิจิทัลและเทคโนโลยีสีเขียว โครงการฝึกอบรมเหล่านี้ จำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องอย่างใกล้ชิดกับความต้องการของนักลงทุนรายใหม่ เพื่อให้แรงงานมีศักยภาพเพียงพอในการสำหรับกิจกรรมการผลิตใหม่ ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ผู้ประกอบการ SMEs จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานทางเทคนิคของอุตสาหกรรมเกิดใหม่ได้ รวมถึงการจัดตั้งกองทุนสำหรับการเปลี่ยนผ่าน ที่ช่วยจัดสรรเงินทุนระยะยาว (patient capital) เพื่อรองรับการปรับปรุงอุปกรณ์และระบบการผลิต ตลอดจนโครงการอบรมและพัฒนาทักษะ ที่เอื้อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ภาคธุรกิจ และทำให้ธุรกิจสามารถปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การสนับสนุนให้ SMEs ปรับเปลี่ยนการผลิตชิ้นส่วนยานยนต์แบบเดิม ไปสู่ชิ้นส่วนสำหรับรถยนต์ไฟฟ้า

ประการที่สาม ประเทศไทยควรสร้างความเชื่อมโยงทางธุรกิจที่แข็งแกร่งขึ้นระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับผู้ประกอบการไทย โดยอาจกำหนดเงื่อนไขให้ FDI โครงการขนาดใหญ่ ต้องมาพร้อมกับการพัฒนาผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศ กลไกดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ประกอบการ SMEs ไทย ได้รับประโยชน์ผ่านการฝึกอบรม การให้คำปรึกษา และการสนับสนุนด้านเทคนิค รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งความสำเร็จของภาครัฐในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชิงรุก ดังในกรณีของโครงการ BUILD นั้น สามารถนำมาปรับใช้กับอุตสาหกรรมใหม่ ๆ โดยการสร้างจัดตั้งแพลตฟอร์มจับคู่ธุรกิจ รวมทั้งศูนย์สาธิตเทคโนโลยี เพื่อเชื่อมต่อความรู้ความเชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ากับขีดความสามารถของผู้ประกอบการไทย

ประการสุดท้าย ความร่วมมือในระดับภูมิภาคถือเป็นโอกาสสำคัญในขยายผลประโยชน์จากการลงทุนสู่ภาคธุรกิจไทยในวงกว้าง ประเทศไทยสามารถวางบทบาทของตนเองให้เป็นศูนย์กลางเฉพาะทางในระบบนิเวศอุตสาหกรรมสีเขียวของอาเซียน โดยมุ่งเน้นภาคธุรกิจที่ผู้ประกอบการไทยมีขีดความสามารถเฉพาะด้าน เช่น การผลิตแบตเตอรี่ หรือการประกอบรถยนต์ไฟฟ้า ในขณะเดียวกัน ก็สามารถร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในกิจกรรมการผลิตที่เสริมกันและกัน ความร่วมมือในลักษณะนี้ จะช่วยให้ SMEs สามารถก้าวเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานระดับภูมิภาค อันจะส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน

กระแส FDI ที่ไหลเข้าไทยในระดับสูงเป็นประวัติการณ์ เป็นโอกาสสำคัญที่ประเทศควรใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การไหลของกระแสเงินลงทุนเข้าไทย ผสมผสานกับการปรับโครงสร้างห่วงโซ่อุปทานโลก กระแสพลังงานสะอาด และฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมที่แข็งแกร่งของไทย ล้วนเป็นองค์ประกอบที่เกื้อหนุนต่อการยกระดับอุตสาหกรรมของประเทศ ทั้งนี้ โอกาสดังกล่าวจะเกิดผลได้จริง ก็ต่อเมื่อไทยมองการลงทุนต่างชาติเป็นแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของธุรกิจในประเทศให้สามารถต่อยอดได้ในหลากหลายสาขาอุตสาหกรรม

ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทความตอนที่หนึ่ง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ถือเป็นรากฐานสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง แต่การเปลี่ยนแปลงในภาพใหญ่นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ร่วมด้วยการสร้างประโยชน์ต่อเนื่องจาก FDI นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่ช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการปรับใช้เทคโนโลยี ควบคู่กับการสนับสนุนให้ภาคธุรกิจไทยเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานที่กำลังพัฒนาและใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทั้งหมดนี้จะช่วยให้การเติบโตของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และกระจายสู่ภาคธุรกิจในวงกว้าง เพื่อให้การไหลเข้าของ FDI ในวันนี้ กลายเป็นความเจริญรุ่งเรืองที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนในวันข้างหน้า