คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 4 ฉบับที่ 2
กุมภาพันธ์ 2555

เศรษฐ' ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

นโยบายอุตสาหกรรมหลังวิกฤตน้ำท่วม

ผศ.ดร.พีระ เจริญพร

วิกฤตินำ้ท่วมที่ผ่านมาทำให้รัฐบาลทุ่มความสนใจและทรัพยากรไปกับการแก้ไขปัญหาระยะสั้นของภาคอุตสาหกรรม แต่อาจทำให้การแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมในระยะยาวหายไปจากความสนใจของรัฐบาล

ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปีที่ผ่านมาทำให้เกิดความเสียหายกับภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มยานยนต์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการร่วมทุนหรือเป็นบรรษัทข้ามชาติ วิกฤตินำ้ท่วมที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมต่อเศรษฐกิจของไทยและความสัมพันธ์ของภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยกับห่วงโซ่การผลิตระหว่างประเทศ และยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติของประเทศไทยและการบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤติของภาครัฐของไทยส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนชาวต่างประเทศที่อาจจะทบทวนการลงทุนในประเทศไทยและย้ายฐานการผลิตจากประเทศไทยไปที่อื่น ซึ่งหากเกิดขึ้นก็จะส่งผลต่อการเจริญเติบโตของประเทศในอนาคต

การผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในประเทศไทยอยู่ในการควบคุมของบรรษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้ภาคอุตสาหกรรมไทยต้องเผชิญกับเรื่องข้อจำกัดที่จะยกระดับเทคโนโลยีและมีความเสี่ยงสูงขึ้นหากบรรษัทต่างชาติเหล่านี้ตัดสินใจถอนการลงทุนออกไปลงทุนที่ประเทศอื่นที่มีข้อเสนอแรงจูงใจที่ดีกว่า ในขณะที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมไทยไม่สามารถขึ้นมาผลิตทดแทนได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของไทยที่ผ่านมาเป็นการขยายตัวที่ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development) เป็นการเปลี่ยนเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ไร้เทคโนโลยี (Technology Less Industrialization)

สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งก็เนื่องจากนโยบายการสนับสนุนการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ มุ่งเน้นเรื่องการสร้างงาน เพิ่มรายได้ประชาชาติ เงินตราระหว่างประเทศ มากกว่าที่จะใช้ยกระดับความสามารถทางเทคโนโลยีของบริษัทท้องถิ่น ไม่เข้มงวดเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี นโยบายการค้าของรัฐบาลก็เน้นหนักในการใช้กำแพงภาษีเพื่อลดการขาดดุลทางการค้า ทั้งนี้มาจากฐานความเชื่อของผู้กำหนดนโยบายที่เชื่อว่าหากประเทศไทยใช้นโยบายการค้าและการลงทุนที่เสรี กิจการต่างๆ ก็จะสามารถนำเข้าและประยุกต์ความรู้ที่มีอยู่ในโลกได้อย่างง่ายๆ หรือเป็นไปโดยอัตโนมัติ ผ่านเทคโนโลยีที่ถ่ายทอดฝังอยู่ในเครื่องจักรหรือสินค้าทุน

ก่อนหน้านี้รัฐบาลยิ่งลักษณ์มีแนวคิดการปรับโครงสร้างภาษีโดยการลดภาษีนิติบุคคลให้สอดคล้องกับประเทศในกลุ่มอาเซียนและปรับลดขอบเขตการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีฯ (ผ่านทางบีโอไอ) ให้แคบลงและก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีแผน

ที่จะพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทรัยพากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ โครงสร้างพื้นฐานในการวิจัยและพัฒนา ทุนสนับสนุนงานวิจัย ฯลฯ เพื่อชดเชยสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ลดลง มาตรการเหล่านี้จะช่วยทำให้ความลำเอียงที่ภาครัฐเคยมีกับบรรษัทข้ามชาติมากกว่ากิจการท้องถิ่นลดลงและเปิดโอกาสให้กิจการท้องถิ่นได้สามารถพัฒนาและเติบโตได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ได้เงียบหายไปเมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำท่วม นโยบายส่งเสริมการลงทุนกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือการแก้ปัญหาและช่วยเหลือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่จมน้ำ เช่น การขยายเวลายกเว้นภาษีเงินได้ให้โครงการเดิมที่ขอไว้เป็น 8 ปี เสมือนโครงการขอใหม่พร้อมยกเว้นภาษี 200% ให้นิคมอุตสาหกรรมลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานป้องกันน้ำท่วม โดยที่ภาครัฐไม่ได้ *สร้างเงื่อนไขที่เพียงพอ* ในการทำให้การขยายการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externality) ทางบวกกับการพัฒนาประเทศ เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี การให้คนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ฯลฯ

มาตรการเหล่านี้แม้เชื่อได้ว่าจะทำให้นักลงทุนต่างชาติมีความเชื่อมั่นในการใช้ไทยเป็นฐานการผลิตและส่งออกต่อไป แต่นั้นก็เนื่องจากนักลงทุนเหล่านี้ได้มีการลงทุนซึ่งเป็นการวางแผนการลงทุนเพื่อทดแทนแรงงานขาดแคลนและขยายการผลิตในระยะปานกลางถึงยาวไปแล้ว รวมทั้งที่ผ่านมาก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทยในการสร้างเครือข่ายการผลิต (Cluster) ที่ซับซ้อนและแข็งแกร่งเพื่อรองรับเครือข่ายการผลิตระหว่างประเทศและยาก (และมีต้นทุนสูง) ที่สร้างขึ้นมาใหม่ในประเทศอื่น การลงทุนภาคเอกชนจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการลงทุนเพื่อฟื้นฟูการผลิตและป้องกันน้ำท่วมหรือขยายกำลังการผลิตในโรงงานแถบภาคเหนือและอีสานเพื่อกระจายความเสี่ยงทั้งด้านการจัดซื้อวัตถุดิบและฐานการผลิต โดยยังคงกำลังการผลิตในไทยไว้ตามที่มีอยู่เดิม แต่อาจตัดสินใจขยายกำลังการผลิตหรือลงทุนในผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ในต่างประเทศแทน

รัฐบาลยังเชื่ออีกว่าวิกฤติน้ำท่วมครั้งนี้จะเป็นโอกาสให้โรงงานผลิตของบรรษัทข้ามชาติเหล่านี้ในการเปลี่ยนเครื่องจักร ยกเครื่องกระบวนการผลิตใหม่โดยใช้เงินคุ้มครองจากประกันภัยที่ทำไว้ จากเงินทุนของตนเองที่มีอยู่หรือจากสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำที่แบงก์และรัฐบาลช่วยสนับสนุน แต่อย่างที่กล่าวไว้ข้างต้น การถ่ายทอดและการเรียนรู้เทคโนโลยีไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ การลงทุนเครื่องจักรใหม่จึงไม่ได้หมายถึงการยกระดับเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมไทย

ในความเป็นจริงแล้ว ก่อนที่จะเกิดวิกฤตน้ำท่วมนี้ ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองและปัญหาขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือและค่าแรงที่สูงขึ้นทำให้นักลงทุนต่างชาติเริ่มสนใจขยายการลงทุนในประเทศอื่นๆ เช่น พม่า อินเดีย และโดยเฉพาะอินโดนีเซียมากขึ้น เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีทรัพยากรแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ปัญหาน้ำท่วมในประเทศไทยจึงเป็น **ตัวกระตุ้น (Trigger)** ให้บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้มีการตัดสินใจที่เร็วและมากขึ้น

ที่มา: http://www.thairath.co.th/media/content/2011/10/28/212642/o2/420.jpg

อีกปัญหาแรงงานที่มาพร้อมกับน้ำท่วมก็คือ การสูญเสียแรงงานที่มีทักษะ (Skilled Labor) ออกไปจากภาคอุตสาหกรรม ความไม่ต่อเนื่องของการพัฒนาฝีมือแรงงานเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญของการเพิ่มผลิตภาพการผลิต (Productivity) ของภาคการผลิตที่เป็นหัวใจสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหานี้ยังสะท้อนถึงลักษณะการจ้างงานแบบ Hybrid System ที่กิจการมีการจ้างพนักงานประจำและพนักงานชั่วคราวทำงานด้วยกันเพื่อลดต้นทุนการผลิต แต่อำนาจต่อรองของลูกจ้างที่น้อยลงและการขาดมาตรการสนับสนุนของรัฐบาลอาจส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่อยากลงทุนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ไม่แน่ใจในความคุ้มค่าในการลงทุนเพราะปัญหาการย้ายงาน (Job Hopping) ขาดมาตรการสนับสนุน (หรือบังคับ) จากรัฐบาล ขณะที่ผู้ใช้แรงงานเองก็ไม่อยากลงทุนพัฒนาฝีมือเพราะไม่รู้ว่าจะมีงานมารองรับหรือได้ค่าจ้างเพิ่มตามทักษะที่เพิ่มขึ้นหรือไม่

การดำเนินนโยบายขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลในขณะที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความล้มเหลวของการปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาในสายอาชีพและการจัดตั้งมาตรฐานฝีมือแรงงาน ความล้มเหลวของการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการกดค่าแรงให้ต่ำเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันและจากการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ทำให้แรงงานไทยขาดแรงจูงใจในการพัฒนาฝีมือ ทำให้มีการย้ายงานบ่อยโดยเฉพาะกลับไปในภาคเกษตรที่กำลังเติบโตเพราะสินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้น ปัญหาต่างเหล่านี้ส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานงานมีฝีมือในภาคอุตสาหกรรมยังคงอยู่ ประเทศไทยจึงยังคงมี ผลิตภาพแรงงาน (Labor Productivity) ที่ต่ำส่งผลให้ค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wage Rate) ก็จะไม่สามารถขยับขึ้นได้ ภาคอุตสาหกรรมไทยจึงยังคงมีความเสี่ยงจากภาวะเศรษฐกิจโลกและประเทศไทยต้องตกอยู่ใน *กับดักรายได้ขั้นกลาง* (Middle Income Trap) ในโลกที่มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

การที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) รวมทั้ง รมว.อุตสาหกรรม ให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนและนักธุรกิจต่างชาติ ไม่ว่าออกทำ Road Show เรียกความเชื่อมั่น หรือตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ อาจจะเป็นเพียงแค่การแก้ปัญหาระยะสั้นและแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น แต่ปัญหาเชิงโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมไทยที่ส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมไทยลดลง ทั้งการพึ่งพิงการส่งออก ต้องพึ่งพิงชิ้นส่วนและวัตถุดิบนำเข้าสูง การเพิ่มมูลค่าการผลิตมีน้อย ขาดการพัฒนาและการปรับใช้เทคโนโลยี ขาดนวัตกรรม พึ่งพาพลังงานที่ต้องนำเข้าในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนการขนส่งสูง ฯลฯ ยังไม่ถูกแก้ไข

ดังนั้นรัฐบาลจึงควรให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาโครงสร้างอุตสาหกรรมในระยะยาว (เช่น การมุ่งไปสู่ “การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยั่งยืน” ดังที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายเอาไว้) ทั้งนี้รัฐบาลควรทำความเข้าใจเสียใหม่ว่าการเรียนรู้และพัฒนาความสามารถทางเทคโนโลยีและการพัฒนาคุณภาพแรงงานจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติโดยเฉพาะในภาวะแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอน ความเสี่ยงสูง เนื่องจากการที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ต้องการการลงทุน มีความขาดแคลนทั้งทางด้านทักษะ ด้านสารสนเทศ เครือข่าย หรือแม้แต่สินเชื่อ ซึ่งรัฐบาลสามารถสร้างกลไกกติกา แรงจูงใจ ที่มีผลต่อปฏิสัมพันธ์และการเรียนรู้ระหว่างบริษัท ตลอดจนสร้างระบบการเรียนรู้หรือระบบนวัตกรรมของชาติให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมได้

แนวคิดเรื่องการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไม่ใช่เป็นสิ่งใหม่ แต่เป็นแนวนโยบายที่ปรากฏตั้งแต่ *“แผนแม่บทอุตสาหกรรมฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540-2544)” “แผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศไทย”* หรือแม้แต่ในรัฐบาลทักษิณที่ยกเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นวาระแห่งชาติ แต่ดูเหมือนว่าเรื่องต่างๆ เหล่านี้จะไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ โดยเฉพาะฟากนักการเมืองเพราะการพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาเทคโนโลยีและคน เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานและต้องทำอย่างต่อเนื่องจึงไม่ตอบโจทย์ของนักการเมืองที่ต้องการแสดงผลงานในระยะเวลาอันสั้น ขณะที่หน่วยงานราชการที่แม้จะมีความต่อเนื่องในการทำงานและสามารถมองภาพระยะยาวได้ กลับมีปัญหาเรื่องการประสานงานข้ามกระทรวง (โดยเฉพาะภายใต้รัฐบาลผสม) จึงดูเหมือนว่า ตอนนี้แนวคิดการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม การพัฒนาฐานของเศรษฐกิจไทยเพื่อนำพาประเทศไทยไปสู่ “New Thailand” จะถูกน้ำท่วมพัดหายไปจากความสนใจของผู้เกี่ยวข้องจนหมดสิ้น

คอลัมน์เศรษฐ’ธรรมศาสตร์
มีวัตถุประสงค์เผยแพร่องค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์สู่สาธารณะ โดยได้รับการสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ตีพิมพ์บทความทุก 4 สัปดาห์
ท่านที่สนใจอ่านบทความย้อนหลังได้ที่ www.econ.tu.ac.th

ประสานงานและดำเนินการโดย
คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์
พระนคร กรุงเทพ 10200