

# นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ของประเทศเวียดนาม

ชญาณี ชวะโนทัย\*

## บทคัดย่อ

งานศึกษาชิ้นนี้ทำขึ้นเพื่อศึกษาการปฏิรูปเศรษฐกิจของเวียดนามที่ผ่านมา โดยเฉพาะผลของนโยบาย Doi Moi ที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนที่มากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ภาคธุรกิจและองค์กรท้องถิ่น และการลงทุนจากต่างประเทศที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยใช้กรอบแนวคิดใหม่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ (New Structural Economics) มาวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และงานวิจัยที่ผ่านมาเพื่อพิจารณาผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนาม ซึ่งพบว่าแม้ความสามารถในการแข่งขันของเวียดนามจะสูงขึ้นและมีการส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีในการผลิตชั้นกลางและสูงมากขึ้น แต่ยังคงขาดการถ่ายทอดเทคโนโลยี ปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ มีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผู้ประกอบการรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนในประเทศ และบริษัทต่างชาติไม่เท่าเทียมกัน และไม่สอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิตของกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าว มีความไม่พร้อมและไม่มีประสิทธิภาพในโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและเชิงสถาบันที่จะสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมให้หลุดจากกับดักรายได้ปานกลาง

**คำสำคัญ:** การพัฒนาอุตสาหกรรม, การปฏิรูปเศรษฐกิจ, เวียดนาม

\* อาจารย์ประจำ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 – Email: chayanee@econ.tu.ac.th

# Vietnam Economic Renovation Policy and Industrialization

Chayanee Chawanote\*

## Abstract

This study aims to investigate Vietnam economic renovation policy, Doi Moi, and its effects on Vietnam's industrialization by applying the New Structural Economics framework that focuses on industrial upgrading with dynamic factors of endowment and supportive soft and hard infrastructure. The Doi Moi policy has substantially changed Vietnam economy into more market-oriented. The analyses, using data from different sources and information from previous studies, show that Vietnam continuously improves its competitiveness and exports more advanced technology products compared to the past 30 years. The main problems, however, are less technology transfers and linkages to local enterprises, as well as lack of skilled labors, resulting in limiting industrialization process. There are still unequal policy implementations among state-owned enterprises, non-state domestic enterprises, and foreign invested enterprises, which are not in line with each group's performance. Moreover, inadequate and inefficient infrastructure, both physical and institutions, impedes industrialization and results in middle-income trap in the meantime.

**Keywords:** Industrialization, New Structural Economics, Vietnam

---

\* Lecturer of Economics - Faculty of Economics, Thammasat University, Prachan Road, Pra Nakorn, Bangkok 10200 –  
Email: [chayanee@econ.tu.ac.th](mailto:chayanee@econ.tu.ac.th)

## 1. บทนำ

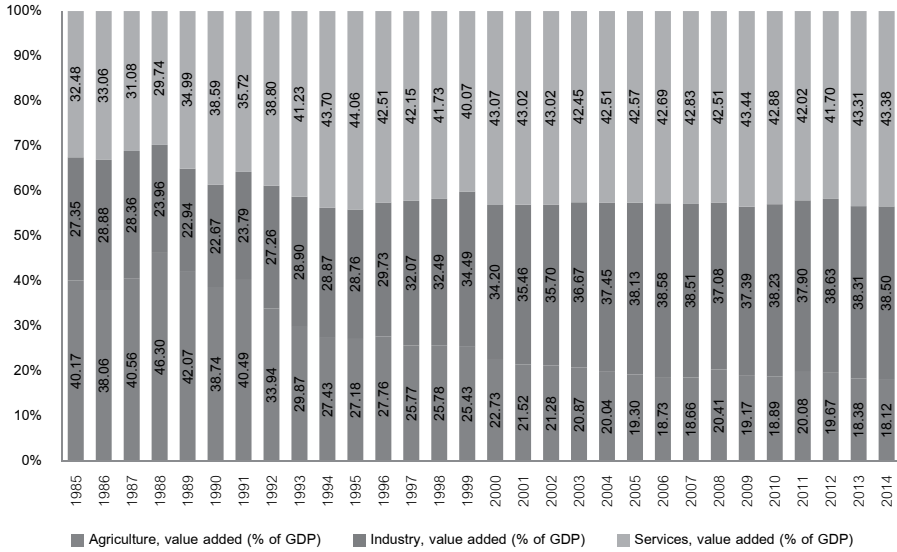
ปี 2016 เป็นปีครบรอบ 30 ปี ของการปฏิรูปเศรษฐกิจเวียดนามจากการวางแผนจากส่วนกลางมาสู่ระบบเศรษฐกิจระบบตลาดแบบสังคมนิยมจากการเริ่มใช้นโยบาย Doi Moi ในปี 1986 หลังจากนั้นเป็นต้นมา เศรษฐกิจของเวียดนามก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6 - 8 โครงการการผลิตของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนภาคเกษตรกรรมต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ 40 ในปี 1985 เหลือเพียง ร้อยละ 18 ในปี 2014 ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม จากเดิมที่มีอยู่เพียงร้อยละ 27 ในปี 1985 เพิ่มขึ้นเป็นเกือบร้อยละ 40 ในปี 2014 (รูปที่ 1) นอกจากนี้ ผลของการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเปิดประเทศที่มากขึ้น ยังทำให้เวียดนามมีการลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) เพิ่มขึ้นสูงมาก โดยเพิ่มจาก 180 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1990 มาเป็น 11,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2015

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปเศรษฐกิจของเวียดนามก็ใช้จะไม่ประสบปัญหา เวียดนามขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาหลายปี พร้อมทั้งมีปัญหาเงินเฟ้อสูงในช่วงปี 2008-2011 ขณะเดียวกัน เวียดนามก็ประสบปัญหาขาดแคลนพลังงาน และต้นทุนค่าขนส่งสูง การคมนาคมระหว่างเวียดนามทางตอนเหนือและเวียดนามทางตอนใต้ยังไม่สะดวกรวดเร็วสำหรับการขนส่งสินค้า การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมก็มีอัตราที่ลดลง (รูปที่ 2) จากข้อมูลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของเวียดนามปี 2016/17 โดย World Economic Forum เวียดนามอยู่ในอันดับที่ 60 (อันดับที่ 7 ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) ยังคงมีปัญหาด้านสถาบันและโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของคนในประเทศ ความพร้อมในด้านเทคโนโลยี และความสามารถในการรับเทคโนโลยียังควรต้องเร่งปรับปรุง

เวียดนามตั้งเป้าให้พัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมยุคใหม่ระดับนานาชาติ ภายในปี 2020 โดยที่ผ่านมา เวียดนามมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะยาว ในส่วนของการพัฒนาอุตสาหกรรมทั้งในภาพรวมและรายอุตสาหกรรม (ในช่วงปี 2001-2010) และยุทธศาสตร์ปัจจุบัน ปี 2011-2020 งานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นไปที่การปฏิรูปเศรษฐกิจของเวียดนามที่ผ่านมา โดยเฉพาะผลของนโยบาย Doi Moi ที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนที่มากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ภาคธุรกิจและองค์กรท้องถิ่น และการลงทุนจากต่างประเทศ ที่มีผลต่อการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม โดยใช้กรอบแนวคิดใหม่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ (New Structural Economics) เพื่อวิเคราะห์ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนามที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามเป้าหมาย หรือยังมีปัญหาในประเด็นที่สำคัญใดบ้างการวิจัยจากประเทศเพื่อนบ้านก็มีนัยต่อการพัฒนาประเทศไทยเองด้วย

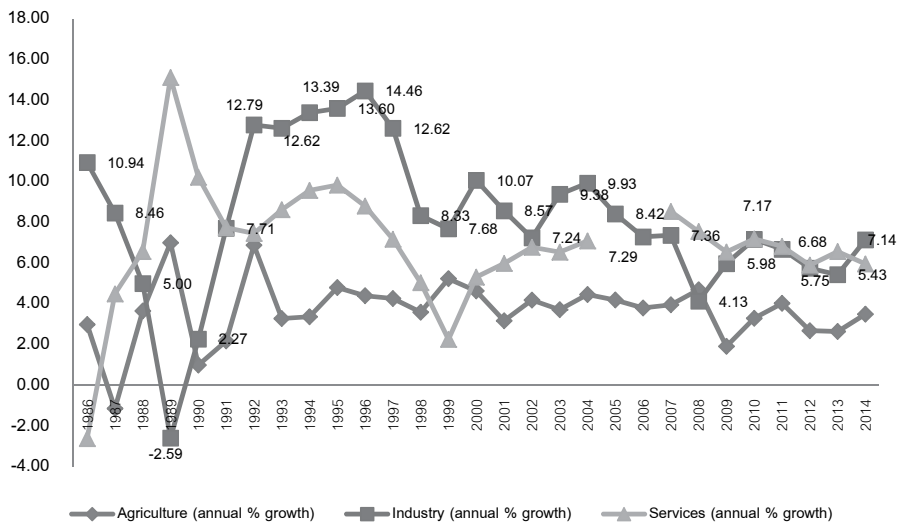
งานวิจัยนี้จะแบ่งเนื้อหาเป็นดังนี้ ส่วนที่สอง ลำดับภาพการปฏิรูปเศรษฐกิจจากนโยบาย Doi Moi ส่วนที่สาม กล่าวถึงข้อมูลและกรอบแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ส่วนที่สี่ วิเคราะห์ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนามที่ผ่านมา และส่วนสุดท้ายเป็นสรุปประเด็นและนัยต่อประเทศไทย

รูปที่ 1 : สัดส่วนของภาคการผลิต (value added) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP)



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย ข้อมูลจาก World Bank

รูปที่ 2 : อัตราการเติบโตของภาคการผลิตของเวียดนาม



ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย ข้อมูลจาก World Bank

## 2. นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจของเวียดนาม

กว่าที่เวียดนามจะมาเป็นประเทศสังคมนิยมที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นเวียดนามได้ผ่านการเปลี่ยนผ่านมามากมาย ในระหว่างที่แยกเป็นเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ (ระหว่างปี 1954 - 1975) ทางใต้จะมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นพื้นฐาน ขณะที่เวียดนามเหนือมีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง (ตั้งแต่ปี 1961) และหลังจากการรวมชาติในปี 1975 ระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลางก็นำมาใช้กับทั้งประเทศ เศรษฐกิจของเวียดนามในช่วงแรกหลังการรวมชาติเป็นการผลิตโดยรัฐบาลเป็นเจ้าของ อุปทานปัจจัยการผลิตและผลผลิตถูกควบคุมและจัดการโดยรัฐบาล ตลาดสินค้าและบริการถูกควบคุมจากรัฐโดยส่วนใหญ่ อุตสาหกรรมเน้นไปที่อุตสาหกรรมหนักที่พึ่งพิงทรัพยากรจากภายนอก ขณะที่การพัฒนาพื้นฐานทางการเกษตรและอุตสาหกรรมเบายังไม่มีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลนอกจากนี้ การค้าระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวยังคงจำกัด ส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มการค้ากับสหภาพโซเวียตและประเทศสังคมนิยมอื่น ๆ สภาวะเศรษฐกิจจึงมีอัตราการเติบโตต่ำ การคลังและการค้าอยู่ในสถานะขาดดุล อัตราเงินเฟ้อสูง การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่แรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดการเศรษฐกิจขึ้นใหม่ (Tran, 2014)

ในการประชุมพรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 5 ในปี 1982 จึงได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเน้นไปที่การพัฒนาภาคเกษตร การผลิตสินค้าเพื่อการบริโภค และพัฒนาอุตสาหกรรมหนักอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การผลิตส่วนใหญ่ยังคงดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprises: SOEs) โดยมีอิสระในการตัดสินใจและกำหนดราคาได้มากขึ้น แต่เศรษฐกิจในภาพรวมก็ยังไม่ดีขึ้น การประชุมพรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 6 ในปี 1986 จึงได้มีการนำแนวคิดการปฏิรูปเศรษฐกิจที่เน้นระบบตลาด นั่นก็คือ การปฏิรูป Doi Moi โดยพยายามขจัดข้อจำกัดทางการค้าภายในประเทศ ยกเลิกการควบคุมราคาและการผูกขาดทางการค้า พัฒนาระบบภาคเอกชน (non-state sector) กระจายอำนาจแก่ภาคธุรกิจและท้องถิ่น กระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรและให้สิทธิการเป็นเจ้าของ และสนับสนุนให้เกิดการลงทุนจากต่างประเทศ และการท่องเที่ยว

“Doi” หมายถึง เปลี่ยน ส่วน “Moi” หมายถึง ใหม่ “Doi Moi policy” จึงหมายถึง renovation policy ที่ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจแบบแผนจากส่วนกลาง (Planned economy) ไปสู่เศรษฐกิจระบบตลาด และมีการเปิดประเทศมากขึ้นการปฏิรูปเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงปลายปี 1989 และในรัฐธรรมนูญ (Constitution) ปี 1992 ก็ได้กล่าวถึงนโยบาย Doi Moi อย่างเป็นทางการโดยระบุถึงการนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด การมีเสรีภาพในสิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Proprietary rights) และการเป็นเจ้าของกิจการของเอกชน อนุญาตให้ต่างชาติมีสิทธิในการใช้ที่ดินในระยะยาว และการร่วมทุนทางธุรกิจ (Tsuboi, 2007)

การปฏิรูปเศรษฐกิจในช่วงแรกเวียดนามจำเป็นต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (ODA - Official Development Assistance) จากรัฐบาลต่างประเทศ และเงินลงทุนจากบริษัทต่างชาติ โดยจำเป็นต้องพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกา รวมไปถึง ญี่ปุ่น เกาหลี และไทย เพราะในขณะนั้นรัสเซีย และประเทศสังคมนิยมอื่นๆ ก็กำลังปรับปรุง (Restructuring) ประเทศตัวเองอยู่เช่นกัน ทำให้เวียดนามไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากประเทศสังคมนิยมได้อย่างเต็มที่ แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำอย่างเร่งด่วนในยุคนั้น

สำหรับการปฏิรูปนโยบายที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนที่มากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ภาคธุรกิจและองค์กรท้องถิ่น และการเปิดประเทศทั้งทางด้านการค้าและการลงทุนนั้น จะแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง (Perkins and Vu-Thanh, 2011) คือ ช่วงแรก ระหว่าง 1986 - 2006 และช่วงหลัง 2007-ปัจจุบัน (หลังจากข้อตกลงกับ WTO บังคับใช้) เนื่องจากการเข้าเป็นสมาชิก WTO ทำให้เวียดนามต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎระเบียบในหลายๆ ส่วนเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงของ WTO ที่เน้นการค้าเสรีที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายอันเป็นผลให้เศรษฐกิจของเวียดนามเชื่อมกับเศรษฐกิจภายนอกมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

## 2.1 การปฏิรูปด้านนโยบายการลงทุนและอุตสาหกรรม 1986 - 2006

นโยบายการลงทุนจากต่างชาติ (Foreign Investment Law) เริ่มขึ้นในเดือนธันวาคม 1987 แต่ยังคงมีปัญหาหลายอย่างในการดำเนินการตามมา เช่น ปัญหาการจัดการของรัฐบาลท้องถิ่นที่ล่าช้า ปัญหาขาดแคลนกำลังไฟฟ้า (ไฟดับ) ดังนั้นการเข้ามาของต่างชาติเพิ่งจะจริงจังหลังปี 2000 ที่โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพมีความพร้อมมากขึ้น

Tran (2014) กล่าวสรุปถึง กฎหมายการลงทุนจากต่างชาติเกี่ยวข้องกับ การเข้าร่วมธุรกิจ (Joint venture) การยกเว้นภาษีสำหรับการนำเข้าและส่งออก และการคุ้มครองเงินลงทุนและการแก้ปัญหาทางกฎหมาย เวลาที่มีปัญหาข้อขัดแย้ง ที่ผ่านมามีการปฏิรูปกฎหมายการลงทุนหลายครั้ง โดยมีประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ

1. การปฏิรูปในด้านการจัดการ รัฐบาลเวียดนามพยายามให้การเข้ามาลงทุนเป็นไปโดยสะดวกเร็วมากขึ้น โดยในปี 1996 เริ่มการเป็น "One door" ให้มีตัวแทนหน่วยงานจัดการเอกสารทุกอย่างในที่เดียว แทนที่จะต้องติดต่อหลายหน่วยงานเพื่ออนุมัติเอกสารต่างๆ นอกจากนี้ยังพยายามกระจายอำนาจ (decentralization) การอนุมัติใบอนุญาตและการควบคุมดูแลให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น โดยกฎหมายในปี 2005 อนุญาตให้คณะกรรมการเขตอุตสาหกรรมในท้องที่จังหวัดนั้นๆ สามารถดำเนินการอนุมัติได้เอง หากโครงการลงทุนมีเงินลงทุนไม่เกิน 3 แสนล้านเวียดนามดอง (ประมาณ 15 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ) และจะต้องเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและสวัสดิการของประชาชน ธุรกิจด้านการเงินและธนาคาร การสาธารณสุขชุมชน ธุรกิจการพิมพ์ ด้านข้อมูลข่าวสาร และวัฒนธรรม ธุรกิจบันเทิง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจด้านสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากร และด้านการศึกษาอบรม

2. การปฏิรูปด้านข้อจำกัดต่างๆ เพื่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมทางธุรกิจที่เป็นธรรมต่อนักลงทุนทุกฝ่าย เช่น ในปี 1993 มีการขยายเวลาการร่วมทุนจาก 20 ปีเป็น 50 ปี นักลงทุนต่างชาติสามารถมีสิทธิทั้งหมดในกำไรหลังหักภาษี ปี 1996 มีการกำหนดให้โครงการลงทุนจากต่างชาติต้องใช้วัตถุดิบจากบริษัทภายในประเทศหากสามารถผลิตได้คุณภาพตามที่บริษัทต่างชาติต้องการ แต่กฎดังกล่าวถูกยกเลิกไปในปี 2005 นอกจากนี้ นักลงทุนยังมีสิทธิที่จะเลือกใบอนุญาตโตะตุลาการในประเทศหรืออนุญาตตุลาการระดับสากลก็ได้ในกรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้น
3. การปฏิรูปเพื่อทำให้เวียดนามเป็นที่น่าดึงดูดใจในการมาลงทุน โดยส่วนใหญ่จะเป็นการให้สิทธิพิเศษด้านต่างๆ เช่น สิทธิพิเศษด้านภาษีนำเข้าส่งออก ได้รับการยกเว้นภาษีรายได้บางส่วน การใช้ที่ดิน หรือแรงจูงใจเพื่อให้ไปลงทุนในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ให้นักลงทุนจะได้รับประโยชน์เหล่านี้หากไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ

ในส่วนของภาคอุตสาหกรรม ในช่วงแรกของการปฏิรูปเศรษฐกิจ ผู้ผลิตหลักในอุตสาหกรรมหนักยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ (SOEs) ที่ดูแลโดยรัฐบาลกลาง และยังคงมีการตั้งกำแพงภาษีที่สูงเพื่อลดความกดดันในการพยายามลดต้นทุนหรือการพัฒนาการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมเหล็กที่ผลิตโดยบริษัทของรัฐ แม้ว่าจะได้รับการอุดหนุนในการผลิตจากรัฐบาลแล้ว ก็ยังมีต้นทุนที่สูงกว่าต้นทุนการผลิตเหล็กจากประเทศอื่นในอาเซียนถึงร้อยละ 30-40 (Perkins & Vu Thanh, 2010) ในช่วงปี 1995-1996 และจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในช่วงปลาย 1990s ก็ทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนแผนมาเน้นการพัฒนาภาคเอกชนและมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงนี้มีสองประเด็นหลัก คือ 1) การพัฒนารัฐวิสาหกิจ โดยการเพิ่มความเป็นอิสระของ SOEs และยกเลิกการอุดหนุนจากรัฐ และ 2) การพัฒนาภาคเอกชน โดยเปิดโอกาสให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และมีการเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับภายนอกมากขึ้น

นอกจากนี้ ประเด็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ยังคงเป็นอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานเป็นหลัก รัฐบาลเองก็รับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น การประชุมพรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 7 ในปี 1991 มีความพยายามที่จะนำองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาเป็นส่วนในการผลักดันอุตสาหกรรม นั่นคือ มิใช่แค่เน้นสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ แต่ยังคงมีเทคโนโลยีเป็นฐานในการเจริญเติบโต การประชุมพรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 8 ในปี 1996 ได้กำหนดเป้าหมายสำหรับปี 2020 ไว้ โดยเน้นอุตสาหกรรมสำคัญที่เน้นทักษะ แต่ไม่ใช้ทุนมากนัก ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่สนับสนุนภาคเกษตร การแปรรูปผลผลิต อุตสาหกรรมที่สนับสนุนการส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร การผลิตน้ำมันและก๊าซ รวมไปถึงการท่องเที่ยว

นโยบายด้านอุตสาหกรรมและการประกอบธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วง 2000-2007 มาจากสองส่วนคือการเจรจาการค้ากับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นและที่สำคัญคือการเข้าเป็นสมาชิก WTO จะต้องปรับปรุงกฎระเบียบให้เกิดความเท่าเทียมกับผู้เล่นทุกฝ่าย รวมถึงการ

ที่ต้องยกเลิกสิ่งที่เป็นอุปสรรคทางการค้า โดยเฉพาะกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการอุดหนุนหรือการปกป้องการผลิตในภาคอุตสาหกรรมจากรัฐบาลมายาวนาน และอีกส่วนคือการออกกฎหมาย Enterprise Law ในปี 2000 และปี 2005 ที่สนับสนุนการเป็นเจ้าของกิจการของภาคเอกชนในเศรษฐกิจเวียดนามให้กว้างขวางมากขึ้น

Enterprise Law (2000) พยายามทำให้กระบวนการเริ่มต้นดำเนินธุรกิจเป็นไปโดยง่ายขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อบริษัทเอกชนทั้งหลาย ขณะที่ Enterprise Law 2005 พยายามยกเลิกสิทธิพิเศษต่างๆ ที่รัฐวิสาหกิจได้รับในทางกฎหมาย ซึ่งต่างไปจากบริษัทเอกชนทั่วไป ผลจากกฎหมายดังกล่าว ทำให้จำนวนธุรกิจภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ทำให้การดำเนินธุรกิจและผลประกอบการในเวียดนามมีความแตกต่างกันระหว่างเจ้าของกิจการที่มีสถานะต่างกัน นั่นคือ แบ่งออกเป็น รัฐวิสาหกิจ (State-owned Enterprises: SOEs) ภาคเอกชนในประเทศ (Non-state Enterprises) และบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในเวียดนาม (Foreign invested Enterprises: FIEs)

## 2.2 การปฏิรูปด้านนโยบายการลงทุนและอุตสาหกรรมหลังจากการเป็นสมาชิก WTO อย่างเป็นทางการ (ปี 2007 เป็นต้นมา)

แม้กฎหมายในปี 2005 จะลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเจ้าของกิจการรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ดี SOEs มักจะได้รับความช่วยเหลือพิเศษจากรัฐบาล การเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยส่วนใหญ่ SOEs จะสามารถกู้เงินลงทุนได้จากธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของและยังอาจได้รับเงินลงทุนโดยตรงจากรัฐบาลอีกด้วย การลงทุนภาครัฐในบางภูมิภาค อย่างเช่นภาคกลางของเวียดนาม ก็เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อประโยชน์ให้กับกิจการอุตสาหกรรมหนักที่รัฐบาลวางแผนไว้แล้ว การได้รับประโยชน์ของ SOEs แม้ว่าจะลดลงไปจากการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อการเข้าเป็นสมาชิก WTO แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิประโยชน์เหล่านี้จะหมดไป

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ระหว่างบริษัทต่างชาติ กับบริษัทในประเทศ กฎระเบียบต่างๆ และสิทธิพิเศษต่างๆ ที่สร้างเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ เท่ากับเป็นการให้ประโยชน์แก่บริษัทต่างชาติมากกว่าบริษัทในประเทศกฎหมายการประกอบธุรกิจปี 2005 สำหรับเอกชนในประเทศ กลับใช้การไม่ได้จริง (disable) ในกระบวนการบังคับใช้ การเลือกปฏิบัติต่อเจ้าของกิจการที่มีสถานะต่างกันยังคงมีอยู่ และซับซ้อนยิ่งขึ้น<sup>1</sup>

รัฐบาลเวียดนามได้กำหนดยุทธศาสตร์นโยบายอุตสาหกรรมของประเทศในช่วงปี 2011 - 2020 ไว้ ดังนี้ (i) รักษาอัตราการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมให้สูงไว้ได้ โดยจะต้องปรับโครงสร้างเพื่อเร่งกระบวนการเข้าร่วมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ii) เน้นการพัฒนาความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ และอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานได้แก่ อุตสาหกรรมเกี่ยวข้องกับอาหาร เครื่องจักร วิศวกรรมเครื่องยนต์ และวัสดุก่อสร้าง (iii) พัฒนาอุตสาหกรรมหลักอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ พลังงาน เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรกล และ

<sup>1</sup> อ้างอิงจากรายงานภาษาเวียดนามโดย Pham (2008) ใน Vu-Thanh (2015)



(iv) สนับสนุนอุตสาหกรรมที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาคุณภาพการทำให้เป็นอุตสาหกรรมและเร่งพัฒนาด้านเทคโนโลยี (UNIDO, 2011) โดยในปี 2015 เวียดนามได้เริ่มใช้กฎหมายใหม่ Law on Enterprise 2014 ซึ่งคาดว่าจะก่อให้เกิดการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เป็นธรรมมากขึ้น

### 3. กรอบการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้ จะนำแนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวคิดใหม่ของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (New Structural Economics; Lin 2012) และความเชื่อมโยงกับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนาม ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์จะมาจากรายงานสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติเวียดนาม (General Statistics Office of Vietnam) รายงานสำรวจผู้ประกอบการของ Central Institute for Economic Management (CIEM), the Ministry of Planning and Investment รายงานความสามารถในการแข่งขันของ UNIDO และฐานข้อมูลของ UNIDO ฐานข้อมูลของธนาคารโลก และผลการศึกษาจากงานวิจัยที่ผ่านมา

#### 3.1 แนวคิดใหม่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ (NSE)

แนวคิดดั้งเดิมมองว่า เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ Endowments ของประเทศนั้นๆ ได้แก่ ที่ดิน ซึ่งรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และทุน ทุนมนุษย์และทุนกายภาพ โดยปัจจัยสำคัญในการผลิตเหล่านี้จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวคิดใหม่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ (Lin, 2012) มองไปที่พลวัตของปัจจัยทุนต่อแรงงาน และการปรับโครงสร้างพื้นฐานทั้งสองส่วน ส่วนแรก คือ โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Hard infrastructure) อันได้แก่ ทางหลวง ท่าเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางเรือ ท่าอากาศยาน เครื่องช่วยโทรคมนาคมและการสื่อสาร การเข้าถึงและโครงข่ายการส่งไฟฟ้า รวมไปถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ส่วนที่สอง คือ โครงสร้างพื้นฐานทางสถาบันและสังคม (Soft infrastructure) อันได้แก่ ภาครัฐ และสถาบันที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว กลไกการกำกับควบคุมดูแล ทุนทางสังคม ระบบการให้คุณค่า การจัดการทางสังคมเศรษฐกิจต่างๆ แนวคิด NSE ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานเป็นอย่างมาก เพราะเป็นตัวช่วยลดต้นทุนในการดำเนินการต่างๆ (Transaction costs) และช่วยเพิ่มผลตอบแทนส่วนเพิ่มในการลงทุน

กลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจใน NSE คือ การพัฒนาระดับทางด้านอุตสาหกรรม (Industrial upgrading) และการกระจายตัวทางด้านอุตสาหกรรม (Industrial diversification) นั่นคือ ปัจจัยทุนต่อแรงงานต้องมีการปรับเปลี่ยน การสะสมทุนจะต้องเพิ่มขึ้นเร็วกว่ากำลังแรงงาน มีการเพิ่มระดับการผลิต (Scale of production) ธุรกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น และตลาดที่ใหญ่ขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมก็คือเรื่องของเทคโนโลยี แต่ในกระบวนการดังกล่าวจะทำให้ระดับความเสี่ยงของธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ยิ่งเข้าใกล้ Technology frontier ก็ยิ่งยากที่จะยึดเทคโนโลยีมาจากประเทศอื่น และต้องพัฒนาเทคโนโลยีของตัวเองให้ก้าวหน้าไปด้วย รวมทั้งต้องมีการคิดค้นสินค้าใหม่ตามมา หากจะสรุปความเสี่ยง

ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปรับเปลี่ยนปัจจัยการผลิตและการพัฒนายกระดับทางด้านอุตสาหกรรม มี 3 ด้าน คือ 1) ด้านนวัตกรรมทางเทคโนโลยี (Technology innovation) 2) ด้านนวัตกรรมผลิตภัณฑ์สินค้า (Product innovation) และ 3) ด้านความสามารถในการจัดการ (Managerial capacity) ดังนั้น หากโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพ และทางสถาบันเศรษฐกิจสังคม ไม่สามารถปรับตัวตามไปอย่างทันท่วงที ก็เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการพัฒนายกระดับทางด้านอุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจ และอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหากับดักรายได้ปานกลาง (Middle income trap)

โดยสรุป การพัฒนาตามแนวความคิดของ NSE จะเน้นทั้งตลาดแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ บทบาทของ รัฐในการเป็นผู้สนับสนุนอย่างถูกที่ถูกเวลา และสถาบันที่เชื่อถือได้ โดยประเทศจะต้องค้นหาอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเป็น Latent comparative advantage ซึ่งก็คือ อุตสาหกรรมที่ประเทศนั้นมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุดในโลก แต่อาจยังมีต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction cost) ที่สูงเกินไป ซึ่งหากรัฐเข้ามาช่วย ขจัดอุปสรรคข้อจำกัด และปัจจัยที่เป็นผลกระทบภายนอก (Externalities) และช่วยในเรื่องความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยที่ไม่ก่อให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) ก็จะช่วยให้ในที่สุดอุตสาหกรรมนี้อยู่รอดและเติบโตได้ นอกจากนี้ รัฐควรจับตาดูด้วยว่ามีธุรกิจเอกชนใดที่เติบโตขึ้นมาใหม่ด้วยตัวเอง มีแนวโน้มที่จะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ รัฐก็อาจชดเชยและสนับสนุนกลุ่มผู้บุกเบิก เช่น ให้แรงจูงใจทางภาษีแต่ในเวลาจำกัด ให้เครดิตในการลงทุน สำหรับประเทศที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่ดีพอ ทั้งยังมีสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ไม่น่าสนใจ การสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือ Industrial park อาจใช้เป็นส่วนดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) เรียกรู้เทคโนโลยีจาก FDI เพื่อต่อยอดพัฒนาเป็นของตัวเอง และส่งเสริมการสร้างกลุ่มอุตสาหกรรม (Industrial clusters)

### 3.2 แนวคิดเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี

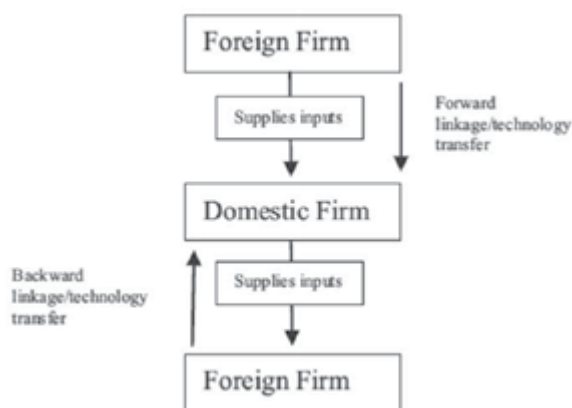
การสนับสนุนให้เกิดการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อเรียนรู้และเกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นวิธีหนึ่ง ในการพัฒนายกระดับอุตสาหกรรม โดยที่ไม่เสียเวลาในการค้นคว้าเองตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้ประเทศผู้รับ เทคโนโลยีนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากประเทศอื่นไปปรับใช้ได้ และพัฒนาต่อยอดไปได้ อย่างไรก็ตาม การถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้นยังมีข้อจำกัดในหลายด้าน ทั้งด้านความพร้อมของแรงงาน และทุนภายในประเทศ ที่เป็นผู้รับการลงทุน ลักษณะของบริษัทและอุตสาหกรรม รวมไปถึงโครงสร้างทางสถาบันที่เอื้อให้เกิด การถ่ายทอดเทคโนโลยี

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึง Spillover จากการลงทุนจากต่างประเทศ จะแบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทแรก คือ Horizontal spillovers (ภายในอุตสาหกรรม) เป็นการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีที่ใช้ในบริษัทที่มีการลงทุนจากต่างประเทศไปยังบริษัทในประเทศที่แข่งขันกันอยู่ภาคธุรกิจเดียวกัน ประเภทที่สองคือ Vertical spillovers (ระหว่างอุตสาหกรรม) เป็นการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีผ่านทางห่วงโซ่การผลิต (Supply chain) จากบริษัทต่างชาติที่ผลิตสินค้าขั้นต้นไปยังผู้ผลิตในประเทศ (Forward linkage) หรืออาจ จะมาจากบริษัทต่างชาติไปยังผู้ผลิตในประเทศที่ผลิตสินค้าขั้นต้นให้ (Backward linkage)

รูปที่ 3 แสดงถึง ทิศทางการถ่ายทอดเทคโนโลยีในลักษณะแนวตั้ง กรณีแรก มีลักษณะเป็น Forward linkage บริษัทต่างชาติที่มาลงทุนเป็นผู้ผลิตสินค้าขั้นต้น (Suppliers) ให้กับบริษัทในประเทศ โดยสินค้าขั้นต้นเหล่านี้จะมีลักษณะที่ใหม่ ใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าซึ่งบริษัทในประเทศสามารถเรียนรู้ได้ เมื่อวัตถุดิบใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ดีขึ้น สินค้าที่ใช้วัตถุดิบเหล่านั้นก็จำเป็นต้องปรับตัว และเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตไปด้วยในตัว กรณีที่สอง มีลักษณะเป็น Backward linkage บริษัทในประเทศผลิตสินค้าวัตถุดิบต้นทางส่งไปให้บริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในปลายน้ำ โดยมีหลายช่องทางในการส่งผ่านเทคโนโลยี เช่น บริษัทต่างชาติมาถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่บริษัทในประเทศเพื่อผลิตวัตถุดิบให้โดยตรง หรืออาจจะมาจากบริษัทในประเทศต้องพัฒนาตัวเองเพื่อให้สามารถแข่งขันและขายสินค้าให้แก่ลูกค้าที่เป็นบริษัทต่างชาติได้ หรือการที่ความต้องการสินค้าขั้นต้นมีมากขึ้นทำให้ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้นจากการที่ต้องผลิตขนาดใหญ่

โดยส่วนใหญ่ FDI spillovers มักจะเกิดในกรณีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในแนวตั้ง มากกว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีในแนวนอน งานศึกษาที่ผ่านมา (Javorcik 2004, Newman et al. 2015) พบว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีในแนวตั้งนั้น จะเกิดขึ้นกับกรณีที่บริษัทต่างชาติเข้ามาร่วมทุน (Joint ventures) มากกว่ากรณีที่บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนเองทั้งหมด (Wholly foreign-owned firms) นอกจากนี้ หากมองในมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย การถ่ายทอดเทคโนโลยีในแนวตั้งจะเป็นที่สนใจหากผลผลิตภาพในการผลิตเพิ่มขึ้นผ่านการจัดการที่มีการวางแผนไว้อย่างชัดเจนระหว่างบริษัทในประเทศและบริษัทต่างประเทศ

รูปที่ 3 : แสดงนิยามของ FDI Spillovers



ที่มา Newman et al. (2015)

#### 4. ผลการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนาม

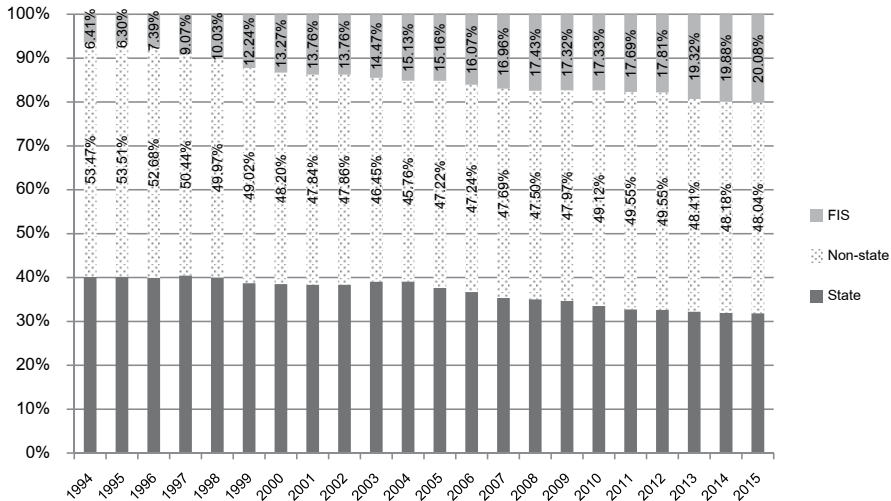
แม้ว่าการปฏิรูปจะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายๆ ด้าน แต่ก็ยังมีปัญหาในอีกหลายประเด็น โดยเฉพาะในทางปฏิบัติที่ทำให้ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนามยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื้อหาในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นที่สอดคล้องกับกรอบการวิเคราะห์ประเด็นแรก กล่าวถึงผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเปรียบเทียบระหว่างสถานะของการเป็นเจ้าของกิจการที่แตกต่างกัน อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจ (State-owned Enterprises: SOEs) ภาคเอกชนในประเทศ (Non-state Enterprises) และบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในเวียดนาม (Foreign invested Enterprises: FIEs หรือภาคการลงทุนจากต่างชาติ - Foreign invested sector: FIS) ซึ่งที่ผ่านมานโยบายต่างๆ เอื้อประโยชน์ให้แก่แต่ละกลุ่มไม่เท่าเทียมกัน และไม่สอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิตของบริษัทในแต่ละกลุ่ม ประเด็นที่สอง กล่าวถึง ความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของเวียดนามโดยให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีของเวียดนามจากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนรวมไปถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทักษะแรงงานที่ส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและประเด็นที่สาม กล่าวถึงปัญหาทางโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและเชิงสถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนาม

4.1 ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเปรียบเทียบระหว่างสถานะของการเป็นเจ้าของกิจการสำหรับเวียดนาม รัฐวิสาหกิจมีส่วนที่ค่อนข้างใหญ่ สืบเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม หลังจากการรวมชาติ รัฐบาลกลางเป็นคนควบคุมและกำหนดการผลิต ดังนั้นบทบาทของรัฐวิสาหกิจยังคงมีความสำคัญ แม้ว่าจะปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจมาเป็นแบบตลาดมากขึ้น และจำนวนรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจะลดลงแล้วก็ตาม (จากอดีตที่เคยมี SOEs ถึง 12,000 แห่ง ในปี 2008 ลดลงเหลือเพียง 1,824 แห่ง, Tran 2014) ในขณะที่การปฏิรูปประเทศเพื่อให้เสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น และเปิดประเทศมากขึ้นนั้น ก็ทำให้ภาคเอกชน และบริษัทต่างชาติมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะบริษัทต่างชาติที่ได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อดึงดูดให้เข้ามาลงทุนในเวียดนาม ดังนั้น หากสรุปผลประโยชน์ให้แก่แต่ละกลุ่มได้รับ จะพบว่า SOEs ได้รับมากที่สุด ทั้งในรูปของการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคาร และเงินอุดหนุนโดยตรงจากรัฐบาล รองลงมาเป็น FIEs และท้ายสุดคือ ธุรกิจภาคเอกชนของเวียดนามเอง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs)

หากพิจารณาบทบาทของกิจการที่มีเจ้าของแตกต่างกัน รูปที่ 4 แสดงสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของแต่ละประเภทเจ้าของกิจการที่ผลิตได้ จะพบว่า บทบาทของภาคเอกชนต่อ GDP มีมากที่สุด รองลงมา คือ SOEs และบริษัทต่างชาติเพิ่งจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในช่วงปี 2000 เป็นต้นมา และมากยิ่งขึ้นหลังจากเวียดนามเข้าเป็นสมาชิก WTO จะเห็นว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา แม้รัฐบาลจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปหลายครั้ง (เวียดนามใช้คำว่า Equitization แทนคำว่า Privatization) แต่บทบาทของ SOEs มิได้ลดลงแม้แต่น้อย ส่วนหนึ่งอาจจะมาจาก SOEs ส่วนใหญ่ดำเนินกิจการที่สำคัญๆ และรัฐบาลมีแนวคิดที่อยากจะให้ SOEs เป็นกิจการที่สร้างแบรนด์ระดับนานาชาติได้ อย่างเช่น โมเดลของเกาหลีที่มี Chaboh เป็นเจ้าของกิจการอย่าง Samsung หรือ LG แต่ของเกาหลีเจ้าของก็ยังเป็นเอกชนไม่ใช่รัฐบาล โดยในปี 2003 รัฐบาลได้ออก SOEs Law เพื่อจัดตั้งบริษัทแม่ (Holding company) หลักๆ ทั้งสิ้น 8 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มไฟฟ้า

(EVN) กลุ่มน้ำมันและแก๊ส (PVN) กลุ่มถ่านหินและกิจการเหมือง (Vinacomin) กลุ่มไปรษณีย์และโทรคมนาคม (VNPT) กลุ่มอุตสาหกรรมการขนส่งทางเรือ (Vinashin) กลุ่มสิ่งทอและเสื้อผ้า (Vinatex) กลุ่มธุรกิจยาง และกลุ่มธุรกิจการเงินที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง (Bao Viet) ดังตารางที่ 1

รูปที่ 4 : สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมที่ผลิตได้ (GDP) ของแต่ละสถานะของการเป็นเจ้าของกิจการ



ที่มา: คำนวณโดยนักวิจัย ข้อมูลจาก GSO (CEIC database)

ตารางที่ 1 : รายชื่อกลุ่มรัฐวิสาหกิจ (Holding companies)

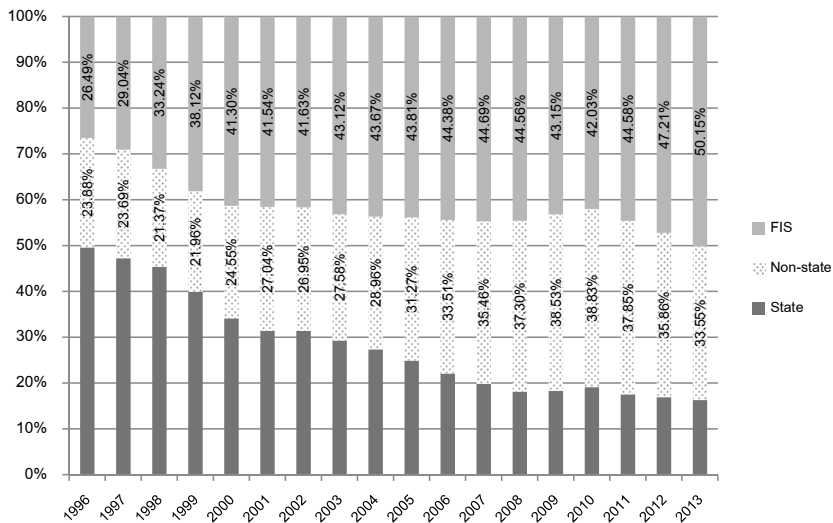
| Group Name   | Mother Company (or Holding Company)  | Ownership Structure of Mother Company   | Supervising Government Agency | Number of Member Firms <sup>27</sup>      |
|--|--|---|-------------------------------|---|
| Electricity of Vietnam Group                         | Electricity of Vietnam (EVN)<br><a href="http://www.evn.com.vn">www.evn.com.vn</a>                                     | 100% state capital  | Prime Minister                | 100%: 21<br>>50%: 9<br><50%: 20           |
| Vietnam National Oil and Gas Group                   | Petro Vietnam (PVN)<br><a href="http://www.pvn.vn">www.pvn.vn</a>  | 100% state capital  | Prime Minister                | 100%: 7<br>>50%: 13<br><50%: 1<br><50%: 2 |
| Vietnam National Coal and Mineral Industries Group   | Vietnam National Coal and Mineral Industries<br><a href="http://www.vinacomin.vn">www.vinacomin.vn</a>                 | 100% state capital  | Prime Minister                | 100%: 10<br>>50%: 41<br><50%: 4           |
| Vietnam Post and Telecommunications Group            | Vietnam Post and Telecommunication Corp. (VNPT)<br><a href="http://www.vnpt.com.vn">www.vnpt.com.vn</a>                | 100% state capital  | Prime Minister                | 100%: 11<br>>50%: 11<br><50%: 15          |
| Vietnam Shipbuilding Industrial Group                | Vietnam Shipbuilding Industry Corp. (Vinashin)<br><a href="http://www.vinashinship.com.vn">www.vinashinship.com.vn</a> | 100% state capital  | Prime Minister                | 100%: 21<br>>50%: 26<br><50%: 11          |
| Vietnam National Textile and Garment Group (Vinatex) | Vietnam National Textile and Garment Corp. (Vinatex)<br><a href="http://www.vinatex.com.vn">www.vinatex.com.vn</a>     | 100% state capital  | Prime Minister                | 100%: 19<br>>50%: 17<br><50%: 20          |
| Vietnam Rubber Group (VRG)                           | Vietnam Rubber Corp.<br><a href="http://www.vnrubbergroup.eu">www.vnrubbergroup.eu</a>                                 | 100% state capital  | Prime Minister                | 100%: 6<br>>50%: 26<br><50%: 13           |
| Bao Viet Group                                       | Bao Viet Holdings<br><a href="http://www.baoviet.com.vn">www.baoviet.com.vn</a>  | 77.54% (government), 10% (foreign), 3.56% (domestic), 0.81% (employees), 0.12% (insurance agencies), 7.97% (others) | Ministry of Finance           |   |

Source: Steering Committee of Enterprise Renovation and Development

ที่มา: Kim et al. (2010)

หากพิจารณาผลการดำเนินงานในภาคอุตสาหกรรม โดยดูจากสัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรม (รูปที่ 5) จะพบว่า SOEs ลดบทบาทการผลิตในภาคอุตสาหกรรมลงมาก จากเกือบร้อยละ 50 ในปี 1996 มาอยู่ที่ร้อยละ 16.3 ในปี 2013 ขณะที่ภาคเอกชน (Non-state) เพิ่มความสำคัญในการเป็นผู้ผลิตของภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่รายหลักในการผลิตภาคอุตสาหกรรมจะเป็นบริษัทที่เข้ามาลงทุนจากต่างชาติ ซึ่งในปี 2013 มีสัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 50.15 สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างการผลิตทางอุตสาหกรรมของเวียดนามที่ถูกครอบงำโดยบริษัทจากต่างชาติเป็นหลัก อันเป็นผลมาจากการนโยบายเปิดประเทศและดึงดูดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้น

**รูปที่ 5 : สัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรม (Gross Industrial Output) แยกตามสถานะของการเป็นเจ้าของกิจการ**



ที่มา: คำนวณโดยนักวิจัย ข้อมูลจาก GSO (CEIC database)

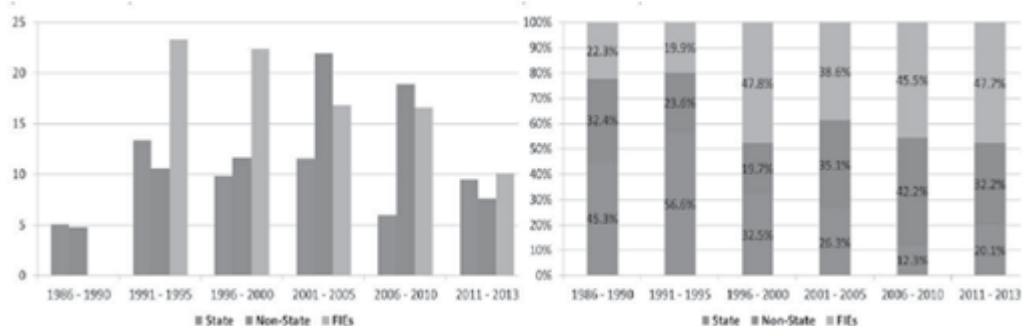
นอกจากนี้ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในเวียดนามก็มาจากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนเป็นหลัก (รูปที่ 6) โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยสูงถึงมากกว่าร้อยละ 20 ในช่วงก่อนปี 2000 ซึ่งเป็นการเข้ามาของบริษัทต่างชาติในช่วงแรก แสดงว่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศเติบโตน้อยมากในช่วงแรก การเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยของบริษัทต่างชาติจึงส่งผลให้ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม หลัง Enterprise Law ในปี 2000 ที่ให้โอกาสกับเอกชนในประเทศมากขึ้น ก็ส่งผลให้ภาคเอกชนมีอัตราการเติบโตของการผลิตภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นกัน และหากพิจารณาส่วนแบ่งต่อการเติบโตภาคอุตสาหกรรม จะพบว่าบริษัทต่างชาติมีส่วนช่วยให้เกิดการเติบโตในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุด รองลงมาคือเอกชนในประเทศ และน้อยที่สุดคือรัฐวิสาหกิจ ทั้งที่รัฐวิสาหกิจเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ทางนโยบายมากที่สุด (Vu-Thanh, 2015)

เมื่อพิจารณาบทบาทบริษัทต่างชาติที่มาลงทุนมีผลต่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในเวียดนาม จากงานศึกษาของ Newman et al. (2015) ซึ่งประมวลผลจาก Vietnam Enterprise Survey 2009-2012 โดยดูสัดส่วนของบริษัทต่างชาติในแต่ละภาคอุตสาหกรรม (ISIC 2 digits) จะพบว่า อุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ เครื่องดื่ม สิ่งทอ เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม ผลิตภัณฑ์เคมี สินค้าอิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน เครื่องยนต์และชิ้นส่วน ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้ห่วงโซ่การผลิตในภูมิภาคนี้เป็นส่วนใหญ่

### รูปที่ 6 : อัตราการเติบโตภาคอุตสาหกรรม แยกตามสถานะของการเป็นเจ้าของกิจการ

ก. อัตราการเติบโตของการผลิตภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละ)

ข. ส่วนแบ่งต่อการเติบโตของการผลิตภาคอุตสาหกรรม



ที่มา: Vu-Thanh (2015)

#### 4.2. ความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของเวียดนาม และทักษะแรงงาน

ความพยายามดึงดูดการลงทุนต่างๆ จากต่างประเทศของรัฐบาลเวียดนาม นับว่าประสบความสำเร็จในแง่การดึงดูดเม็ดเงินให้ไหลเข้าสู่ประเทศ และติดอันดับประเทศที่น่าไปลงทุนมากที่สุด อย่างไม่กี่อันดับในเรื่องความสามารถในการแข่งขัน และความง่ายในการทำธุรกิจ (Ease of doing business) เวียดนามยังทำได้ไม่ด้อย โดยเฉพาะประเด็นการบังคับใช้สัญญา การแก้ปัญหาข้อพิพาท การปกป้องนักลงทุนรายย่อย

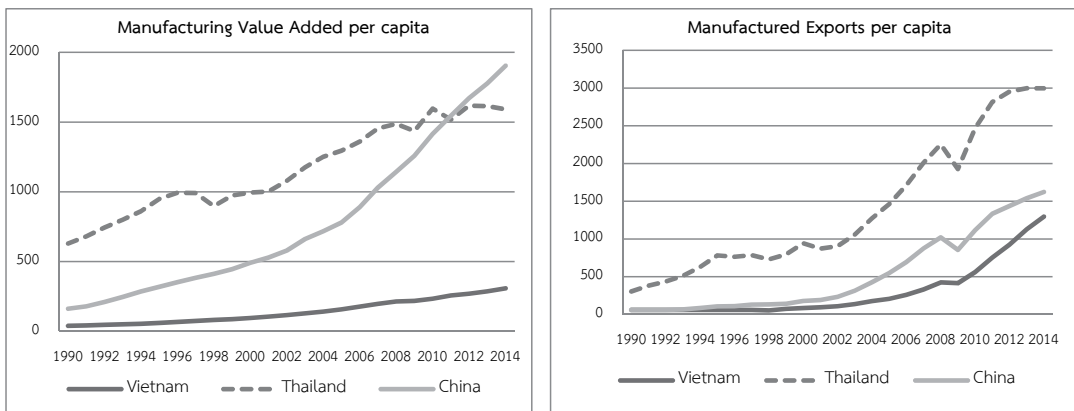
จากรายงานความสามารถในการแข่งขันของ UNIDO (2011) ในช่วงปี 2000s เวียดนามดึงดูดนักลงทุนส่วนใหญ่จากการผลิตเพื่อการส่งออกที่ยังไม่มีมูลค่าเพิ่มที่สูงมากนัก ซึ่งทำให้ยังตามหลังประเทศในภูมิภาคอย่างอินโดนีเซีย หรือฟิลิปปินส์อยู่ห่างพอสมควร รายงานของ UNIDO เสนอให้ใช้ Manufacturing Value Added (MVA) เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินการด้านอุตสาหกรรมที่สะท้อนถึงระดับความสามารถเชิงลึกของแต่ละอุตสาหกรรม ณ ระดับบริษัท นอกจากนี้ MVA growth ยังแสดงผลในทิศทางเดียวกันกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไรก็ดี หากต้องการวัดระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยปรับความแตกต่างของจำนวนประชากรออกไป ตัวชี้วัดที่ควรใช้ คือ MVA per capita ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถของประเทศที่จะเพิ่มมูลค่าให้กับกระบวนการผลิต แต่ MVA อาจจะไม่สะท้อนถึงความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เพราะประเทศที่ผ่านการปกป้องทางการค้าและการผลิตสินค้าเพื่อทดแทน



การนำเข้ามานาน ก็อาจจะมีมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมสูงได้ ดังนั้น อีกตัวชี้วัดหนึ่งที่วัดความสามารถในการส่งออกโดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม ก็คือ Manufactured export per capita ซึ่งถ้าจะดูเฉพาะทางการค้า มูลค่าการส่งออกอาจจะบดเบือนความสามารถของประเทศได้ โดยเฉพาะหากความสามารถของการผลิตภายในประเทศต่ำ แต่การผลิตเพื่อส่งออกเป็นผลมาจากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาใช้ฐานการผลิตเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงควรดูทั้งสองตัวชี้วัดนี้ควบคู่กัน

จากรูปที่ 7 เปรียบเทียบ MVA per capita ระหว่างเวียดนาม ไทย และจีน จะเห็นว่า หากพิจารณาการผลิตในประเทศทั้งหมด มูลค่าเพิ่มของการผลิตภาคอุตสาหกรรมของจีนเพิ่มขึ้นสูงสุด และแซงหน้าไทยไปในปี 2011 ขณะที่เวียดนามยังคงตามหลังมาและมีช่องว่างค่อนข้างมาก หากพิจารณามูลค่าสินค้าส่งออกอุตสาหกรรมต่อหัว ก็พบว่าจีนและเวียดนามเริ่มต้นในช่วงต้นปี 1990s ไม่ต่างกัน แต่จีนสามารถเพิ่มมูลค่าสินค้าส่งออกอุตสาหกรรมต่อหัวได้อย่างรวดเร็ว และเวียดนามยังคงรั้งท้ายเมื่อคิดเป็นต่อหัวประชากร แต่หากเปรียบเทียบผลการดำเนินการในการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมต่อหัว กับมูลค่าเพิ่มของการผลิตอุตสาหกรรม เวียดนามทำผลงานด้านการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมได้ดีกว่า โดยในปี 2014 มูลค่าส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมต่อหัวสูงกว่ามูลค่าเพิ่มที่ผลิตได้ในประเทศถึง 4 เท่า สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างความสามารถในการผลิตและความสามารถในการส่งออกของเวียดนาม

รูปที่ 7 : MVA per capita และ Manufactured export per capita ของเวียดนาม ไทย และจีน



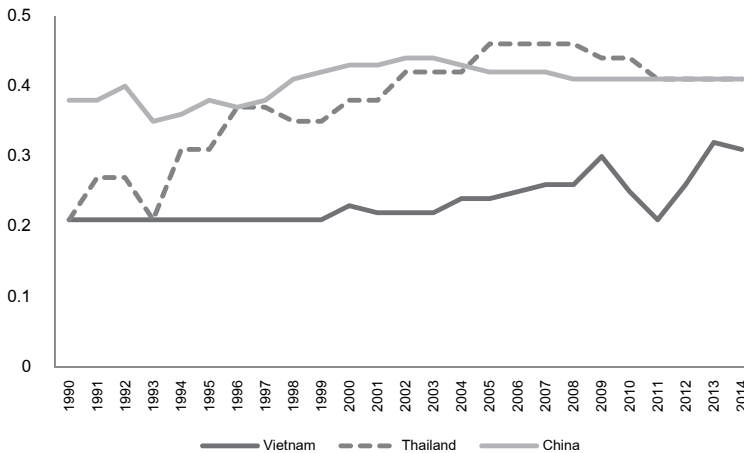
ที่มา: UNIDO database (<https://stat.unido.org/database/>)

เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม จากรายงานของ UNIDO (2011) ในปี 2000 เวียดนามยังมีสัดส่วนสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกไม่ถึงร้อยละ 50 แต่เพิ่มขึ้นมาเกินกว่าร้อยละ 60 ในปี 2009 และสูงถึงร้อยละ 80 ในปี 2014 ซึ่งเป็นสัดส่วนการเพิ่มที่สูงมาก อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม จะต้องพิจารณาที่สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมที่มีการใช้เทคโนโลยีระดับกลางถึงสูง (Medium-and high-tech) รูปที่ 8 แสดงสัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยี



ชั้นกลางและสูงต่อมูลค่าเพิ่มด้านอุตสาหกรรมทั้งหมด ไทยและเวียดนามมีสัดส่วนดังกล่าวไม่ต่างกันในปี 1990 แต่ไทยสามารถเพิ่มสัดส่วนสินค้าอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีชั้นกลางและสูงได้ถึงสองเท่าจากร้อยละ 20 มาเป็นร้อยละ 41 ในปี 2014 ขณะที่เวียดนามเพิ่งจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในปี 2000 และเพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 31 ในปี 2014 สำหรับสัดส่วนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีชั้นกลางและสูง (รูปที่ 9) เวียดนามมีผลการดำเนินงานที่ดี สัดส่วนการส่งออกดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแตปี 2010 เป็นต้นมา ซึ่งในส่วนนี้เป็นผลมาจาก FDI ที่หันมาเน้นสินค้าทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะจากการขยายฐานการผลิต ของ Samsung และ LG Electronics เข้ามาในเวียดนาม ทำให้มีสัดส่วนการส่งออกสินค้าอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นมากกว่าการส่งออกสินค้าด้านสิ่งทอ

รูปที่ 8 : สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีชั้นกลางและสูงต่อมูลค่าเพิ่มด้านอุตสาหกรรม

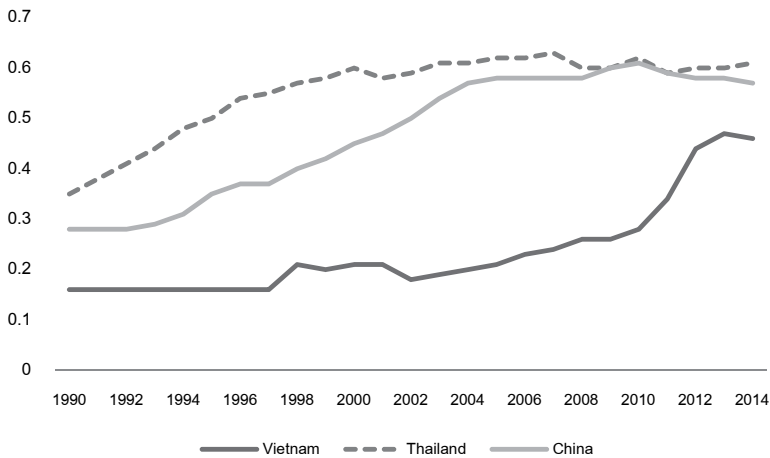


ที่มา: UNIDO database (<https://stat.unido.org/database/>)

จากข้อมูลข้างต้น และจากรายงานของ UNIDO (2011) สรุปได้ว่า การลงทุนจากต่างประเทศในเวียดนาม โดยส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะที่บริษัทข้ามชาติต้องการย้ายฐานการผลิตมาที่เวียดนามเพื่อได้ประโยชน์จากค่าแรงที่ถูกและโอกาสในการเข้าสู่ตลาด โดยส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของเวียดนาม ได้แก่ สิ่งทอ รองเท้า คอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม เวียดนามยังประสบปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกที่มาจาก FDI ทำให้บริษัทจากต่างชาติส่วนหนึ่งนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศอื่นเพื่อมาใช้แรงงานราคาถูกในการประกอบในเวียดนามก่อนส่งออกไปยังยุโรป หรือสหรัฐอเมริกา เช่น กรณีอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม มีมูลค่าการส่งออกสุทธิ (Net export) ที่ติดลบมาตลอด จนมาถึงปี 2004 ถึงเริ่มมีมูลค่าการส่งออกสุทธิที่เป็นบวก (Tran and Norlund, 2015 และ GSO Statistics) มูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจึงเป็นส่วนของผลตอบแทนค่าจ้างแรงงานเวียดนามในการประกอบและผลิตสินค้า โดยในปี 2014 กวาร์้อยละ 70 ของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสิ่ง

ถือเป็นลักษณะ CMT (Cutting-Making-Trimming) ร้อยละ 20 เป็นลักษณะ OEM (Original Equipment Manufacturing) ร้อยละ 9 เป็นลักษณะ ODM (Original Design Manufacturing) และมีเพียงร้อยละ 1 เป็น OBM (Original Brand Manufacturing) ซึ่งจัดเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้นสูงสุด (Tran and Norlund, 2015)

### รูปที่ 9: สัดส่วนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีขั้นกลางและสูง



ที่มา: UNIDO database (<https://stat.unido.org/database/>)

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ Doan et al. (2015) พบว่าการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศยังทำให้ผลิตภาพการผลิตของบริษัทในเวียดนามลดลง (เช่นเดียวกับผลการศึกษาในชิลีโดย Alvarez and Claro, 2008) เนื่องจากทุนและแรงงานมีฝีมือยังขาดแคลนทำให้เป็นอุปสรรคในการยกระดับสินค้า หากมีความสามารถในการแข่งขันที่ดี การแข่งขันจากการนำเข้าจะกระตุ้นให้บริษัทในประเทศพยายามลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเอาตัวรอดจากการแข่งขันดังกล่าว (Aghion et al., 2005) แต่ในกรณีของเวียดนาม การนำเข้ากลายเป็นมาทดแทน (crowd out) การผลิตในประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลิตต่อผลิตภาพการผลิตดังกล่าวมีขนาดไม่มากนักและเกิดกับบริษัทขนาดเล็ก (จำนวนแรงงานต่ำกว่า 200 คน) แต่เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนจำนวนมากในสถานประกอบการทั้งหมดของเวียดนาม

สำหรับงานศึกษาที่กล่าวถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยี Newman et al. (2015) พบว่ามี FDI spillovers ในลักษณะแนวตั้งระหว่างบริษัทในอุตสาหกรรมที่ต่างกันแต่เชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ยังมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากกรณีบริษัทที่มาร่วมทุนกับเวียดนามมากกว่ากรณีที่มาลงทุนทั้งหมดร้อยเปอร์เซ็นต์ จากรายงานของธนาคารโลก (2016) ปัจจุบันเวียดนามมีสัดส่วนของบริษัทที่ต่างชาติมาลงทุนร้อยเปอร์เซ็นต์ถึงร้อยละ 70 ของ FDI ที่เข้ามาทั้งหมด นับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งในประเด็นนี้ เวียดนามอาจต้องพิจารณาว่า การใช้นโยบายที่ดึงดูดการลงทุนแบบให้ต่างชาติลงทุนได้เต็มที่ แม้ว่าจะทำให้เวียดนามเป็นที่ดึงดูดนักลงทุนและมียอดการลงทุนจากต่างประเทศที่สูงถึงร้อยละ 150 ของ GDP และสนับสนุนการ

ส่งออกถึงกว่าร้อยละ 70 อาจมีผลทำให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นไปได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้งานศึกษานี้ยังพบว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีมีลักษณะเป็น Forward linkages จากบริษัทต่างชาติที่ผลิตวัตถุดิบส่งต่อให้ลูกค้าที่เป็นบริษัทในประเทศ มากกว่า Backward linkages ที่บริษัทในประเทศผลิตสินค้าส่งต่อให้กับบริษัทต่างชาติ ตัวอย่างกรณีศึกษาของ Intel ก็พบว่า Intel ใช้บริษัทของคนเวียดนามสำหรับกิจกรรมด้านอาหาร การจัดการบุคคลากร และบริการระบบรักษาความปลอดภัย แต่ Intel ยังคงใช้วัตถุดิบจากบริษัทใน Global production networks ของ Intel เอง (Tran and Norlund, 2015) ผลเสียสำหรับเวียดนามคือจะทำให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตในลักษณะ Cluster ที่เพิ่มมูลค่าห่วงโซ่การผลิตภายในประเทศได้ยาก สำหรับ Backward linkage ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีขั้นต่ำที่มีช่องว่างทางเทคโนโลยีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม บริษัทต่างชาติเลือกที่จะนำเข้าวัตถุดิบมาจากประเทศอื่น ส่วนหนึ่งก็เป็นลักษณะของ Supply chain และ Fragmentation ของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม จากรายงานของ CIEM (2014) ซึ่งสำรวจ FIEs 1,260 บริษัท พบว่าวัตถุดิบที่นำเข้าส่วนใหญ่มาจากจีน (ร้อยละ 26.4) ไต้หวัน (ร้อยละ 17.1) เกาหลีใต้ (ร้อยละ 12.6) และญี่ปุ่น (ร้อยละ 12.2) ซึ่งเป็นประเทศหลักของ Production networks ในภูมิภาคเอเชีย

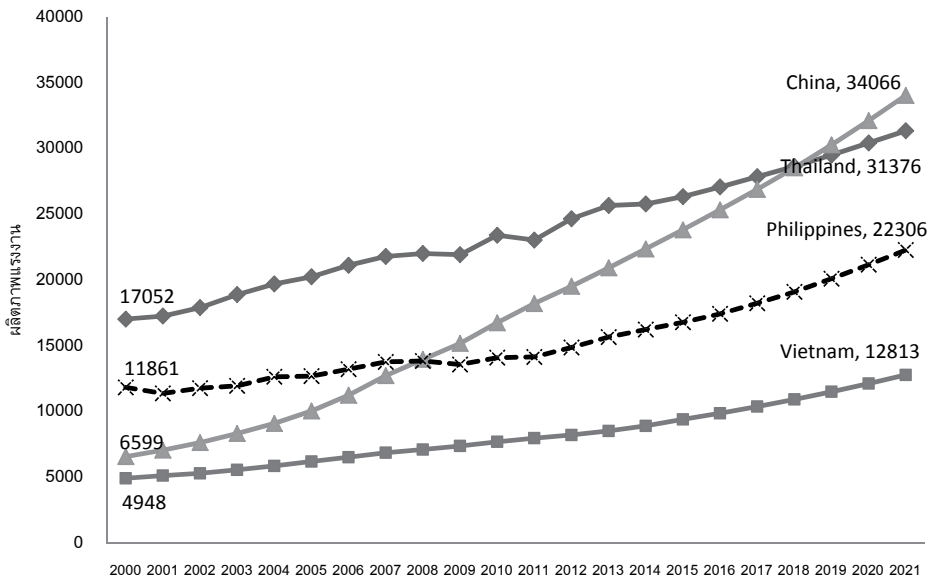
ความสามารถในการแข่งขัน และความสามารถในการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ยังมีประเด็นเรื่องของแรงงานเป็นประเด็นสำคัญ กำลังแรงงานส่วนใหญ่ของเวียดนามอยู่ในช่วงอายุ 20-35 ปี ซึ่งส่วนนี้จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต อัตราการว่างงานของเวียดนามไม่สูงมากนัก ส่วนหนึ่งมาจากการที่มีนอกภาคทางการค่อนข้างสูง (Informal sector) ทำให้มีส่วนของกิจการขนาดเล็กที่มีได้จดทะเบียนเป็นจำนวนมากซึ่งสูงถึงร้อยละ 89 ของจำนวนสถานประกอบการทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 12-13 ต่อ GDP ขณะที่การจ้างงานนอกภาคทางการก็สูงถึงเกือบร้อยละ 80 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด

ดังนั้นแรงงานส่วนใหญ่จึงยังมีรายได้ที่ไม่สูงมากนัก หากพิจารณาผลิตภาพของแรงงาน (Output per worker) จะพบว่า เวียดนามยังมีผลิตภาพของแรงงานต่ำกว่าประเทศที่เป็นคู่แข่งในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ตามการคำนวณและประมาณการของ ILO รูปที่ 10) อย่างไรก็ตาม การประมาณการของ ILO ในปี 2021 ผลิตภาพของแรงงานเวียดนามจะเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2000 ถึง 2.6 เท่า ซึ่งสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยในภูมิภาค ซึ่งหากเวียดนามพัฒนาคุณภาพแรงงานอย่างจริงจัง ความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอุตสาหกรรมก็จะเพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบัน เวียดนามเริ่มปรับเปลี่ยนลักษณะอาชีพที่เน้นการใช้แรงงานและการทำกิจกรรมซ้ำๆ ไปเป็นอาชีพที่จำเป็นต้องแก้ปัญหาและใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอัตราการได้รับการศึกษาของเวียดนามจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เวียดนามเผชิญปัญหาช่องว่างทางทักษะ (Skills gap: แรงงานขาดทักษะที่จำเป็น/ต้องการ) และขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะที่สามารถทำงานที่มีลักษณะซับซ้อนได้หรืออาชีพเฉพาะทาง (Occupational skills shortage) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงานและการเติบโตของบริษัทในเวียดนามเอง และในบริษัทต่างชาติประสบปัญหาดังกล่าวมากกว่าบริษัทสัญชาติ

เวียดนาม นอกจากนี้ผู้ประกอบการยังเผชิญปัญหาการเปลี่ยนงานและถูกแย่งตัวพนักงานเมื่อได้รับการอบรมหรือผ่านการเรียนรู้งานมาแล้วในระยะเวลาหนึ่ง ขณะที่ตัวแรงงานเองก็สะท้อนว่าทักษะทางภาษาและ IT เป็นข้อจำกัดของการเติบโตในอาชีพการงานของพวกเขา (Bodewig et al., 2013)

รูปที่ 10 : ผลผลิตภาพของแรงงาน



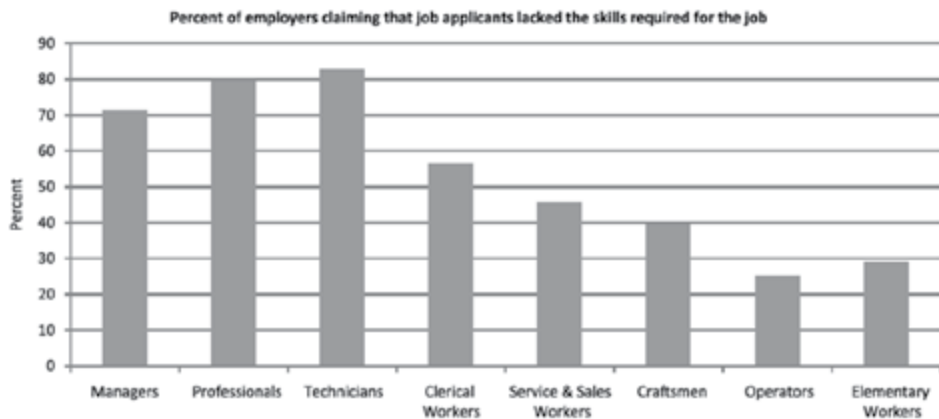
ที่มา: ILO database

ธนาคารโลกได้ทำการสำรวจทักษะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและผลิตภาพแรงงาน (Skills towards Education and Productivity: STEP) ทั้งจากครัวเรือนและผู้ประกอบการในเวียดนามระหว่างปี 2011-2012 (Bodewig et al., 2013) โดยข้อมูลที่ทำการศึกษาจะเป็นพื้นที่ในนครโฮจิมินห์ นครฮานอย และจังหวัดใกล้เคียง โดยครอบคลุมทั้งบริษัทท้องถิ่น และบริษัทต่างชาติ (คิดเป็นร้อยละ 35 ของกลุ่มตัวอย่างบริษัท แต่มีสัดส่วนการจ้างงานสูงถึงร้อยละ 93 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงาน) จากการสำรวจดังกล่าวพบว่า ร้อยละ 40 เห็นว่าการอบรมในส่วนของอาชีพศึกษาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกิจกรรมของสถานประกอบการ (แรงงานยังไม่มีทักษะเพียงพอ) ขณะที่เกือบร้อยละ 50 เห็นว่าการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานนอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังเห็นว่า อาชีพในสายงานทางเทคนิค ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Professionals) และผู้จัดการ ยังขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะเพียงพอในการทำงานในอาชีพดังกล่าวอยู่มากกว่าร้อยละ 70 (รูปที่ 11)

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ประกอบการหลายรายจึงมีการจัดอบรมทักษะในที่ทำงาน (on-the-job training) เพื่อเพิ่มทักษะให้แก่แรงงาน โดยส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการจัดอบรมมากกว่าบริษัทขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม แม้บริษัทที่มีการจัดอบรมทักษะในการทำงาน แต่ไม่ใช่ว่าแรงงานทุกคนจะได้รับการอบรม

จากการสำรวจในโครงการ STEP พบว่า แรงงานที่ได้รับการศึกษาที่ดี (ระดับมหาวิทยาลัยขึ้นไป) และอยู่ในตำแหน่ง/อาชีพสำคัญจะได้รับการอบรม เช่น กรณีของบริษัท Intel จากสหรัฐอเมริกา มีการสนับสนุนให้ทุนการศึกษานักศึกษาด้านเทคนิคและวิศวกรรมในมหาวิทยาลัยไปเรียนต่อที่ Portland State University ใน US และ RMIT ในออสเตรเลีย (Tran and Norland, 2015) ขณะเดียวกันลูกจ้างในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทในประเทศกลับได้รับการอบรมมากกว่าลูกจ้างที่ทำงานกับบริษัทต่างชาติ

**รูปที่ 11 : ร้อยละของผู้ประกอบการที่รายงานว่าแรงงานที่จ้างเข้ามาทำงานยังขาดทักษะในการทำงานในตำแหน่งงานนั้น ๆ**



ที่มา: ธนาคารโลกคำนวณจาก STEP Employer data (จำนวนสถานประกอบการ 350 แห่ง โดยในแต่ละตำแหน่งงานมีจำนวนสถานประกอบการที่จ้างตำแหน่งงานต่าง ๆ ดังนี้ Manager 36 แห่ง Professionals 18 แห่ง Technicians 34 แห่ง Clerks 98 แห่ง Service & sales workers 114 แห่ง Craftman 132 แห่ง Machine operators 87 แห่ง และ Elementary workers 78 แห่ง)

หากพิจารณาข้อมูลด้านการศึกษา จากรายงานของธนาคารโลก (2013) พบว่าการเข้าศึกษาในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเพิ่มสูงขึ้น โดยวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในเวียดนามสามารถรองรับนักศึกษาได้ราว 2.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 31 เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การเข้าศึกษาในระดับอาชีวะและการอบรมวิชาชีพมีทั้งน้อยลงและค่อนข้างคงที่ การศึกษาระดับอาชีวะเพิ่มขึ้นในระหว่างช่วงปี 1998 – 2004 แต่แทบจะไม่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2004 เป็นต้นมา นอกจากนี้ อัตราการเข้าศึกษาในระดับสูงนั้นมีประมาณร้อยละ 40ในกลุ่มประชากรอายุ 19-21 ปี โดยในเขตเมืองจะมีอัตราการเข้าศึกษาที่สูงกว่าเขตชนบทอย่างมีนัยสำคัญ (ประมาณสองเท่า) และโดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผู้มีรายได้สูง โดยเฉพาะในควินท์ที่ 5

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากทั้งส่วนของผู้ประกอบการและส่วนของภาพรวมด้านการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่าการได้รับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นนั้นยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ระบบการศึกษาไม่สามารถสร้างทักษะแรงงานที่เป็นที่ต้องการของตลาด

แรงงานได้เพียงพอ ดังนั้นเวียดนามจึงยังจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นของแรงงานที่มีทักษะโดยเฉพาะทางด้านเทคนิค นอกจากนี้ ข้อมูลจากฝั่งผู้ประกอบการยังมีความสำคัญในการตัดสินใจของผู้ปกครองและตัวเด็กเอง รวมไปถึงการออกแบบหลักสูตรให้สอดคล้องกับสิ่งที่ผู้ประกอบการต้องการในปัจจุบัน รัฐบาลเวียดนามเล็งเห็นปัญหาดังกล่าว และได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรสำหรับสถานศึกษาด้านอาชีวะ โดยให้สามารถปรับเนื้อหาวิชาสอดคล้องกับท้องถิ่นได้ถึงร้อยละ 35 และมีหลักสูตรการศึกษาใหม่ๆ ที่ได้รับการอนุมัติจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (MOLISA) อย่างไรก็ดี รายงานจากการสำรวจสถานศึกษาด้านอาชีวะ 49 แห่งในฮานอยและโฮจิมินห์ในปี 2012 พบว่า ส่วนใหญ่หลักสูตรยังคงเป็นไปตามคำแนะนำของรัฐบาลมากกว่าที่จะคิดขึ้นใหม่เองหรือจัดให้เป็นไปตามความต้องการจากสถานประกอบการ (Bodewig et al., 2013 และ Vietnam SABER Country Report 2012)

#### 4.3 โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและเชิงสถาบัน

เวียดนามมีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 10 ต่อ GDP ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่ไม่มีอะไรหรือถูกทำลายไปในสงครามเวียดนาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีเวียดนามยังคงเผชิญปัญหาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่อ่อนแอซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว โดยเฉพาะปัญหาทางด้านการขนส่งและไฟฟ้าที่ยังไม่เพียงพอ/ติดขัดซึ่งขึ้นกับระบบน้ำจากเขื่อนทำให้ในช่วงฤดูร้อนหากมีการขาดแคลนน้ำจะมีผลทำให้ไฟฟ้าดับในหลายที่ ซึ่งทั้งการขนส่งและไฟฟ้านั้นเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลมักจะกล่าวว่างบประมาณไม่เพียงพอเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญ คือ การวางแผนและการดำเนินงานในโครงการขนาดใหญ่ที่ไม่มีประสิทธิภาพทั้งในเรื่องของการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วน การบริหารจัดการและควบคุมดูแลการก่อสร้าง การเลือกเส้นทาง/โครงการก่อสร้างที่ได้รับประโยชน์ไม่คุ้มทุนสร้าง ซึ่งมักจะส่งผลให้เกิดปัญหาต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นและความล่าช้าในการก่อสร้าง อันนำมาสู่ผลตอบแทนต่อการลงทุนที่ต่ำ และการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตภาพ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลเคยมีโครงการที่ให้พัฒนาท่าเรือในแต่ละจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายฝั่ง ซึ่งเกิดจากแรงกดดันทางการเมืองเพื่อลงทุนพัฒนาพื้นที่ยังต้องพัฒนาเพื่อลดช่องว่างระหว่างเมืองใหญ่อย่างฮานอยและนครโฮจิมินห์กับจังหวัดอื่นๆที่ยากจนกว่า โดยรายรับภาษีที่ได้จากจังหวัดที่เติบโตอย่างรวดเร็วอย่างนครโฮจิมินห์จะต้องแบ่งเข้าส่วนกลางเพื่อกระจายไปยังจังหวัดที่ยังต้องพัฒนามากกว่า เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐาน(ท่าเรือ)ขนาดใหญ่แต่กลับไม่ก่อให้เกิดผลผลิตตามที่ตั้งเป้าไว้ เป็นการลงทุนที่สูญเสียและไม่ช่วยเร่งการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแต่อย่างใด อีกตัวอย่าง คือ การก่อสร้างท่าเรือ Thi Vai/Cai Mep ให้เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางเรือ แต่ขาดการตกลงร่วมจากรัฐบาลที่จะสร้างถนนเชื่อมต่อจากท่าเรือ และความไม่เต็มใจที่จะต้องย้ายจาก Saigon port ไปยังที่ใหม่ ทำให้นักลงทุนต่างชาติลังเลที่จะเข้าร่วมลงทุนอย่างจริงจัง (Thanh and Dapice, 2008) อย่างไรก็ดี ท่าเรือ Cai Mep-Thi Vai Complex ได้เปิดดำเนินการบางส่วนในต้นปี 2010 โดยยังมีแผนการดำเนินงานก่อสร้างท่าเรือย่อย/ container terminals อีกหลายส่วน

นอกจากนี้ กลยุทธ์การใช้ที่ดินเป็นการตอบสนองนักลงทุนสำหรับโครงการก่อสร้างต่างๆ นั้นก็มักจะมีปัญหาตามมา เช่น ความไม่โปร่งใสใน land swap projects ทำให้เป็นช่องทางในการคอร์รัปชัน เพิ่มต้นทุนการลงทุนแต่รัฐสูญเสียทรัพยากร นักลงทุนภาคเอกชนอาจจะยินดีที่จะรับทำโครงการที่ให้ประโยชน์ไม่เต็มที่นัก トラบดที่นักลงทุนได้ที่ดินที่มีมูลค่ามากพอมาแทน อย่างไรก็ตาม การให้ที่ดินในรูปแบบของการอุดหนุนจากรัฐนั้นเป็นไปได้ยากมากขึ้น เนื่องจากที่ดินที่มีมูลค่าในเมืองและเลียบชายฝั่งเหลือจำนวนน้อยลง หากสุดท้ายแล้วรัฐบาลต้องลงทุนเองด้วยการกู้ยืมจากต่างประเทศ หรือให้ SOE ขนาดใหญ่ลงทุนแทน รัฐบาลก็จะอยู่ในสถานะเป็นหนี้ค่อนข้างสูง

จากโครงการต่างๆ ที่เวียดนามมีแผนอยู่ทั้งหมด หากก่อสร้างเสร็จแล้ว เวียดนามจะกลายเป็นประเทศที่มีจำนวนท่าเรือน้ำลึก จำนวนสนามบินนานาชาติ และจำนวนสวนอุตสาหกรรม (Industrial parks) มากที่สุดเมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจประเทศ (VDR 2012) อย่างไรก็ตาม กิจกรรมทางเศรษฐกิจกับกระจุกตัวอยู่บริเวณนครโฮจิมินห์ ฮานอย และพื้นที่โดยรอบสูง (Red River Delta และ Mekong Delta) ถึงร้อยละ 70 ของปริมาณผลผลิตของประเทศ ขณะที่จังหวัดส่วนใหญ่ นอกเหนือจากไซง่งกวาง มีครัวเรือนโดยเฉลี่ย 200,000 ครัวเรือนและ GDP น้อยกว่าหนึ่งพันล้านดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ในภาพรวมของประเทศ โครงการต่างๆ ยังอยู่ในสภาพการใช้งานที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ (underutilization) และในระยะกลางมีต้นทุนค่าเสียโอกาสสูงจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

ในกรณีของโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออุตสาหกรรม เวียดนามมีการสร้างสวนอุตสาหกรรม (Industrial Parks: IPs) สูงถึง 324 แห่ง (ณ สิ้นปี 2016) นอกจากนี้ยังมีเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Economic Zones: EZs) อีก 18 แห่ง โดยมีเขตเศรษฐกิจที่เน้นการส่งออก (Export Processing Zones: EPZs) และ High-Tech Zone (HTZs) โครงการเหล่านี้สามารถอนุมัติดำเนินการได้ในระดับรัฐบาลท้องถิ่นหากงบประมาณไม่เกินที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ (ภายใต้กฎหมายการลงทุนปี 2005) และรัฐบาลท้องถิ่นยังมีรายได้จากการเก็บภาษีการใช้ที่ดิน หากที่ดินมาจากการใช้งานในด้านอุตสาหกรรมจะมีอัตราภาษีที่สูงกว่าการใช้ที่ดินในด้านการเกษตรกรรม นอกจากนี้ แต่ละจังหวัดยังสามารถเก็บภาษีธุรกิจ (corporate income tax) และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ได้จากบริษัทที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นๆ ดังนั้น จังหวัดที่มี IPs หลายแห่งจะมีรายได้จากส่วนเหล่านี้ในสัดส่วนที่สูงกว่าจังหวัดที่มีจำนวน IPs น้อย การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ IPs บางครั้งยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ทำให้การสร้าง IPs เป็นที่ต้องการของรัฐบาลท้องถิ่น ผลที่เกิดขึ้นคือ มีการแข่งขันกันระหว่างจังหวัด โดยที่มิได้มองภาพรวมของประเทศหรือประสานงานกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น เขตเศรษฐกิจบางแห่งยังมีพื้นที่ให้บริษัทเข้ามาลงทุนเหลือเป็นจำนวนมาก มีการใช้ประโยชน์ที่ไม่เต็มที่ ยกเว้นในพื้นที่ใกล้นครโฮจิมินห์และฮานอยที่มีการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ค่อนข้างสูง (VDR 2012) โดย ณ สิ้นปี 2016 มีอัตราการใช้พื้นที่ของ IPs เพียงร้อยละ 51 โดยคิดจากพื้นที่ให้เช่าทั้งสิ้นทั่วประเทศ 61,700 hectares มีการเช่าจริงแล้ว 31,800 hectares<sup>2</sup>

<sup>2</sup> ข้อมูลจาก The Hanoitimes ตามประกาศของ the Economic Zone Management Department ภายใต้ the Ministry of Planning and Investment (MPI) ณ วันที่ 8 มกราคม 2017



โดยสรุป ปัญหาที่โครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในเวียดนามเผชิญอยู่ ได้แก่ การใช้วิธีที่ไม่ใช่ระบบตลาด (nonmarket means) ในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะที่ดิน ปัญหาการระบุและบังคับใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินปัญหาการประสานงานระหว่างรัฐบาล ตัวแทนภาคส่วน และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในการดำเนินการ ขาดแคลนองค์การกำกับดูแลที่เป็นธรรม และปัญหาในการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติจริง รวมไปถึงปัญหาการคอร์รัปชัน<sup>3</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าเวียดนามยังมีทั้งปัญหาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Hard infrastructure) และปัญหาโครงสร้างพื้นฐานเชิงสถาบัน (Soft infrastructure)

## 5. บทสรุปและภัยต่อประเทศไทย

เมื่อเริ่มต้นนโยบายปฏิรูป Doi Moi การส่งออกของเวียดนามมีสัดส่วนน้อยกว่าครึ่งของ GDP ทั้งสินค้าอุตสาหกรรมของเวียดนามก็ยังไม่เป็นที่ต้องการของประเทศในยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา แต่หลังจากการพัฒนาที่ผ่านมา 30 ปี สัดส่วนการส่งออกต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 89 ต่อ GDP และสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในเวียดนามก็มีจำหน่ายทั่วโลก ทั้งยังเป็นประเทศที่ติดอันดับในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติอีกด้วย ซึ่งนับว่าเวียดนามประสบความสำเร็จในการเปิดประเทศ และปฏิรูปเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี จากผลการพัฒนาอุตสาหกรรมของเวียดนามที่ผ่านมา เวียดนามมิได้มีปัญหาในเรื่องการขาดการวางแผนในเชิงนโยบาย แต่ปัญหาหลัก คือ การนำแผนไปใช้จริงให้เกิดประสิทธิภาพ โดยให้เกิดความร่วมมือเชื่อมโยงกัน และตอบสนองความต้องการของเจ้าของกิจการที่แตกต่างกันทั้ง SOEs ธุรกิจเอกชนในประเทศ และบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุน หากวิเคราะห์ตามแนวคิด NSE จะพบว่าปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและสถาบันเศรษฐกิจสังคมยังไม่สามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงเชื่อมกับเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศได้ เวียดนามยังติดอยู่กับ “Low value-added trap” โดยมีความเชื่อมโยงกับห่วงโซ่การผลิตของโลกเพียงผิวเผิน และยังมีผลิตภาพการผลิตที่ลดลง การผลิตเพื่อส่งออกที่มีพื้นฐานมาจากต้นทุนแรงงานที่ต่ำ เน้นแรงงานเข้มข้น และยังมีเทคโนโลยีขั้นต่ำด้วยนั้น จะได้รับผลกระทบอย่างมากเมื่อค่าจ้างแรงงานเริ่มสูงขึ้น

โครงสร้างการผลิตและการค้าของประเทศมิได้ถูกกำหนดจากปัจจัยการผลิตเท่านั้น แต่ยังถูกกำหนดจากการสร้างความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศด้วย ความท้าทายของเวียดนามที่สำคัญ คือ การพัฒนาเทคโนโลยีให้ก้าวหน้ามากขึ้น เพื่อที่จะได้ขึ้นลำดับขั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมไป

<sup>3</sup> จากรายงานของ Transparency International, Corruption Perceptions Index (CPI) 2016 พบว่าร้อยละ 65 รายงานว่าต้องจ่ายสินบน (bribe) ในการเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐ โดยร้อยละ 73 ของกลุ่มคนรวยสุด และร้อยละ 55 ของกลุ่มคนจนสุด รายงานว่าต้องจ่ายสินบนในกิจกรรมต่างๆเวียดนามมี CPI อยู่ในอันดับที่ 113 จาก 176 ประเทศ นอกจากนี้รายงาน Provincial Competitive Index ปี 2016 ของ Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) พบว่า ร้อยละ 66 ของธุรกิจรายงานว่าต้องมีการจ่ายสินบน หรือ informal charges ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการ ขณะที่บริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนร้อยละ 49.7 มีการจ่ายสินบนในระหว่างกระบวนการศุลกากร (Customs procedure) และร้อยละ 56.4 รายงานว่าเจ้าหน้าที่อ้างว่าการจ่ายสินบนเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแล (regulations) นอกจากนี้ นักลงทุนต่างชาติไม่ยากที่จะเข้าสู่กระบวนการทางศาลหากมีกรณีพิพาทเนื่องจากปัญหาการจ่ายสินบน



ยังอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มที่สูงขึ้น และไม่ได้เป็นเพียงแค่ห่วงโซ่ของการผลิตสินค้า โดยเฉพาะการใช้แรงงานเพื่อประกอบชิ้นส่วน แต่บริษัทภายในประเทศยังต้องสามารถผลิตสินค้าขั้นต้น หรือชิ้นปลายที่มีประสิทธิภาพ และคุณภาพสอดคล้องกับผลิตภัณฑ์ที่มาจากบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุน ดังนั้นในช่วงเวลานับจากนี้ จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่เวียดนามจะเตรียมความพร้อม แก้ปัญหาที่ผ่านมา และใช้ทรัพยากรที่ดินมีทั้งแรงงานที่อยู่ในวัยแรงงานจำนวนมาก และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและสถาบันให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจของประเทศและเศรษฐกิจโลก

นั่นคือ หากจะตอบคำถามการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้หลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลางและก้าวไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง (High income country) เมื่อพิจารณาจากปัจจัยและปัญหาหลายๆ ด้านแล้วเวียดนามยังอยู่บนเส้นทางอีกยาวไกล OECD Development Centre ได้คาดการณ์ไว้ว่า เวียดนามจะสามารถก้าวเข้าสู่ประเทศที่มีรายได้สูงในปี 2054 อีกประมาณเกือบ 40 ปี นับจากปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยเอง เวียดนามในปัจจุบันถือเป็นคู่ค้าที่สำคัญและประเทศที่น่าเข้าไปลงทุนสำหรับนักลงทุนไทย แต่ปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานในเชิงสถาบัน ทั้งเรื่องของกฎระเบียบ ข้อกำหนด กฎหมายต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อันเนื่องมาจากเวียดนามเองก็พยายามที่จะปรับปรุงระเบียบเหล่านี้ให้ทันสมัยมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้นักลงทุนต่างชาติมาเอาเปรียบ โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันเวียดนามเริ่มต้นตัวในเรื่องนี้มากขึ้นและมีการลงโทษกับบริษัทต่างชาติที่ทำผิดอย่างจริงจัง ตรงส่วนนี้ทำให้ผู้เข้าไปลงทุนในเวียดนามจำเป็นที่จะต้องหาข้อมูลทั้งกฎระเบียบในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตามมา นอกจากนี้หากจะมี partnership กับบริษัทในเวียดนามควรจะต้องเป็นบริษัทที่ได้รับการยอมรับ มีนักกฎหมายและนักบัญชีที่น่าเชื่อถือไว้ใจได้เท่านั้น หลายครั้งที่กฎหมายหรือระเบียบในภาษาเวียดนามและภาษาอังกฤษเขียนไม่ตรงกัน จากข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ นักลงทุนรายย่อยหรือธุรกิจขนาดเล็กอาจจะลำบากในการมาลงทุนในเวียดนามมากกว่านักลงทุนหรือธุรกิจขนาดใหญ่ จากประสบการณ์ของนักลงทุนไทยที่ผ่านมา เริ่มต้นจากการส่งออกสินค้ามาทดสอบตลาดในเวียดนามก่อนและทำความรู้จักกับพฤติกรรมผู้บริโภคของคนเวียดนาม แล้วพิจารณาปริมาณความต้องการซื้อหากมีมากพอจึงค่อยขยายมาเป็นทำการผลิตในเวียดนามในภายหลัง ในอีกด้านหนึ่ง เวียดนามมองไทยเป็นเป้าหมายที่จะต้องข้ามพ้นไปได้ คนเวียดนามมีความอดทนและทำงานหนัก ในอีก 10-15 ปีข้างหน้าหากเวียดนามพัฒนาเต็มศักยภาพ และสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่กล่าวถึงในการศึกษานี้ได้ เวียดนามจะกลายมาเป็นคู่แข่งที่สำคัญของประเทศไทยโดยเฉพาะถ้าหากไทยไม่ปรับตัวตามให้ทันการไล่ตามของเวียดนาม

## บรรณานุกรม

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R. & Howitt, P. (2005). "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, 120(2): 701–728.
- Alvarez, R., and Claro S. (2008). "David Versus Goliath: The Impact of Chinese Competition on Developing Countries." *World Development*, 37(3): 560–571.
- Bodewig, C., Badiani-Magnusson, R., Macdonald, K., Newhouse, D., & Rutkowski, J. (2013). "Skilling up Vietnam: Preparing the workforce for a modern market economy", Vietnam Development Report 2014, Hanoi: World Bank Publications.
- CIEM and World Bank (2013), Workforce Development, Vietnam SABER Country Report 2012, Washington, D.C.: The World Bank
- CIEM (2014). Firm-level Technology and Competitiveness in Vietnam Report on Survey 2013.
- Doan, T., Nguyen, S., Vu, H., Tran, T., & Lim, S. (2015). Does rising import competition harm local firm productivity in less advanced economies? Evidence from the Vietnam's manufacturing sector, *Journal of International Trade and Economic Development*, 25(1): 23-46.
- Javorcik, B. (2004). "Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages", *American Economic Review*, 94(3), 605–627.
- Kim, W., Nam, I. C., & Cuong, T. T. (2010). "On the governance of state-owned economic groups in Vietnam, retrieved from <https://ueaeprints.uea.ac.uk/51521/>
- Lin, Justin (2012) *New Structural Economics A Framework for Rethinking Development and Policy*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Newman, C., Rand, J., Talbot, T., & Tarp, F. (2015). "Technology transfers, foreign investment and productivity spillovers". *European Economic Review*, 76 (Issue C), 168-187.
- OECD. (2016). "Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2016: Enhancing Regional Ties", Paris: OECD Publishing.
- Perkins, D. H., & Vu-Thanh, T. A. (2010). "Vietnam's Industrial Policy: Designing Policies for Sustainable Development. United Nations Development Programme", retrieved from <http://userpage.fu-berlin.de/~ballou/fama/vietnam/valuechain01.pdf>
- Thanh, N. X., & Dapice, D. (2008). "Vietnam's Infrastructure Constraints", UNDP – Harvard Policy Dialogue Paper No. 3, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Boston: Harvard Kennedy School.
- Tran, H. X. (2014). "The evolutions of productivity in Vietnam's manufacturing sector.", Doctoral Dissertation, School of Accounting, Economics and Finance, University of Wollongong, retrieved from <http://ro.uow.edu.au/theses/4444>

- Tran, A. N. & Norlund, I. (2015). "Globalization, industrialization and labor markets in Vietnam", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 20(1), 143-163.
- Tsuboi, Y. (2007). "Twenty Years After the Adoption of the Doi Moi Policy". Tokyo: Waseda University.
- UNIDO. (2011). "Viet Nam Industrial Competitiveness Report 2011", United Nations Industrial Development Organization and Ministry of Industry and Trade, Viet Nam.
- Van, H. T. H. (2012). "Industrial readjustment in Vietnam: Special focus on the new 10 year socio-economic development strategy for 2011-2020", *Industrial Readjustment in the Mekong River Basin Countries: Toward the AEC*, BRC Research Report, 7.
- VDR (2012) "Market Economy for a Middle-Income Vietnam", Vietnam Development Report 2012, Joint donor report to the Vietnam Consultative Group Meeting.
- Vu-Thanh, T. A. (2015). "The political economy of industrial development in Vietnam". Impact of State- Business Relationship on Industrial Performance, 1986-2012, GEG Working Paper 2015/107.

### สัมภาษณ์เพิ่มเติม

- Ureerat Ratanapruxse, Consul-General, Royal Thai Consulate-General, Ho Chi Minh City.
- Tharabodee Serng-Adichaiwit, Senior Vice President and General Manager – Vietnam, Ho Chi Minh City Branch, Bangkok Bank Public Company Limited.
- Asada Boonsrirat, Investment Coordinating Manager, SCG Vietnam Company Limited.
- Trinh Nguyen Phuong, Assistant to Investment Coordinating Director, SCG Vietnam Company Limited.
- Suwicha Boonsupa, BJC International Business Division, Berli Jucker Public Company Limited.
- Nguyen Thi Tue Anh, Vice President, Central Institute for Economic Management (CIEM), Ministry of Planning and Investment, Hanoi.
- Ngo Minh Tuan, Deputy Director, Central Institute for Economic Management (CIEM), Ministry of Planning and Investment, Hanoi.
- Nguyen Kim-Anh, Director, Center for Information and Documentation, Central Institute for Economic Management (CIEM), Ministry of Planning and Investment, Hanoi.
- Tran Quang Tuyen, Associate Dean, Faculty of Political Economics, VNU University of Economics and Business, Hanoi.
- Hoang Khac Lich, Faculty of Development Economics, VNU University of Economics and Business, Hanoi.
- Dao Vu Phuong Linh, Faculty of Economics and Accounting, Quy Nhon University
- Nguyen Thi Thuy Dung, Faculty of Economics and Accounting, Quy Nhon University