

COVID-19 กับทิศทางการลงทุนระหว่างประเทศ

การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา หรือโควิด-19 (COVID-19) ไม่ได้เป็นเพียงภัยคุกคามอันยิ่งใหญ่ต่อภาวะสุขอนามัยของประชาชนทั่วโลกเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนระหว่างประเทศ

ในช่วงต้นเดือนมีนาคม 2563 ที่การระบาดหนักของเชื้อไวรัส COVID-19 ยังจำกัดอยู่แค่ประเทศจีนและประเทศในทวีปเอเชีย UNCTAD ได้ประเมินว่าการลงทุนระหว่างประเทศจะลดลงประมาณร้อยละ 5-15 อันเป็นผลจากการหยุดชะงักของห่วงโซ่มูลค่าโลก (global value chain) ซึ่งมีจีนเป็นศูนย์กลางสำคัญ เมื่อโรงงานในจีนไม่สามารถเปิดทำการได้ การสัญจรถูกจำกัด การผลิตหยุดชะงัก การส่งออกวัตถุดิบหรือสินค้าของจีน รวมถึงการนำเข้าสินค้าจากจีนย่อมได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตาม ประเทศที่จะได้รับผลกระทบไม่ได้อยู่ในวงกว้างนัก จำกัดเฉพาะประเทศที่บูรณาการ (integrated) เข้ากับห่วงโซ่อุปทานของจีนอย่างใกล้ชิด ได้แก่ ประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศสมาชิกอาเซียนรวมถึงไทย

อย่างไรก็ตาม ภายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งเดือน การระบาดของ COVID-19 ได้แพร่กระจายออกไปยังทวีปอื่นๆ รวมถึงยุโรปและอเมริกาและมีแนวโน้มสูงขึ้น UNCTAD จึงได้มีการปรับตัวเลขประมาณการผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ต่อการลงทุนระหว่างประเทศใหม่ โดย UNCTAD ได้ประเมินว่าการลงทุนระหว่างประเทศจะลดลงถึงร้อยละ 30-40 ซึ่งการลดลงดังกล่าวไม่ได้เป็นผลมาจากการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทานการผลิตเท่านั้น แต่ยังเป็นผลจากปัจจัยอื่นๆ เช่น การลดลงของอุปสงค์ (demand shock) ซึ่งกระทบต่อยอดขายและรายได้ของบริษัทต่างๆ จากการสำรวจบริษัทขนาดใหญ่ของโลก 5,000 บริษัท ซึ่งเป็นนักลงทุนรายสำคัญพบว่า การแพร่ระบาดของ COVID-19 จะทำให้รายได้ของบริษัทเหล่านั้นลดลงโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 30 กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบด้านรายได้มากที่สุด ได้แก่ อุตสาหกรรมพลังงาน (ลดลงร้อยละ 208) อุตสาหกรรมการบิน (ลดลงร้อยละ 116) และอุตสาหกรรมยานยนต์ (ลดลงร้อยละ 47) ซึ่งเมื่อรายได้ของบริษัทดังกล่าวลดลง ย่อมหมายถึงเม็ดเงินที่จะนำกลับไปลงทุน (reinvestment) ลดน้อยลงไปด้วย

นอกจากนี้ มาตรการ lockdown ต่างๆ ที่ภาครัฐบังคับใช้ในหลายประเทศทั่วโลก เพื่อลดการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 อาทิ การปิดพรมแดน การปิดสถานที่ทำงาน การปิดโรงงาน การปิดห้างร้าน การห้ามออกจากสถานที่พัก ล้วนแต่ส่งกระทบต่อการลงทุนทั้งวงจร ซึ่งรวมถึงการดำเนินงานของการลงทุนที่มีอยู่ปัจจุบัน การลงทุนใหม่ (greenfield investment) และการขยายการลงทุนด้วย

มาตรการกีดกันการลงทุนเข้มงวดขึ้น อุปสรรคใหม่...

ไวรัสโคโรนาทำให้มีอีกปรากฏการณ์หนึ่งเกิดขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนระหว่างประเทศอีกด้วย คือ การบังคับใช้มาตรการในการกีดกันการลงทุนจากต่างประเทศที่เข้มงวดขึ้นของหลายประเทศ

หลังจากการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ทำให้ธุรกิจต่างๆ อยู่ในสถานการณ์ที่ไม่มั่นคงนัก โดยเฉพาะในประเทศที่มีการแพร่ระบาดในระดับสูง ทำให้หลายประเทศมองว่าความไม่มั่นคงหรือความอ่อนแอ ดังกล่าวจะเป็นช่องทางให้นักธุรกิจต่างชาติสามารถเข้ามาซื้อหรือครอบครองกิจการได้ง่ายขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยหรือผลประโยชน์ของประเทศ นอกจากนี้ ในช่วงสถานการณ์ความยากลำบากทางสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในขณะนี้ หลายประเทศยังต้องการปกป้องการครอบงำจากต่างชาติในกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขของตน อาทิ บริษัทยาและเวชภัณฑ์ ศูนย์ทดลองค้นคว้าวิจัยวัคซีน เป็นต้น

จากความหวงกัวงวดดังกล่าว จึงเห็นการบังคับใช้มาตรการในการกีดกันการลงทุนที่เข้มงวดขึ้นในหลายประเทศ เช่น สเปนออกมาตรการใหม่โดยกำหนดให้การลงทุนทางตรงจากต่างประเทศในสาขาที่สำคัญ (strategic sectors) หรือการลงทุนจากนักลงทุนบางกลุ่มจะต้องได้รับการอนุญาตก่อน (Ex ante authorization) จึงจะสามารถเข้ามาลงทุนในสเปนได้ ซึ่งมีผลเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2563 ในขณะเดียวกัน ออสเตรเลียก็ปรับนโยบายในการกีดกันการลงทุนเป็นการชั่วคราวเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2563 โดยกำหนดให้การลงทุนจาก

ต่างประเทศทุกประเภทที่อยู่ภายใต้ Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975 จะต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐบาล ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์การลงทุนเท่าใดหรือมาจากแหล่งทุนใดก็ตาม รวมถึงปรับขยายกรอบเวลาในการพิจารณาอนุญาตการลงทุนจาก 30 วัน ออกไปเป็น 6 เดือน¹

นอกจากนี้ ในกรณีของสหภาพยุโรป (European Union: EU) ที่แม้จะไม่ได้มีการออกมาตรการกีดกันการลงทุนใหม่มาแทนที่ระเบียบการกีดกันการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI screening)² ที่มีอยู่ แต่เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้ออก Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets เรียกร้องให้สมาชิกที่มีระบบกีดกันการลงทุนบังคับใช้ระบบกีดกันการลงทุนดังกล่าวอย่างเข้มงวด และสำหรับสมาชิกที่ยังไม่มีระบบกีดกันการลงทุนให้เร่งจัดตั้งระบบดังกล่าว เพื่อใช้ป้องกันไม่ให้ต่างชาติเข้ามาครอบงำธุรกิจ รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานหรือเทคโนโลยีที่สำคัญในด้านสาธารณสุขของ EU

การบังคับใช้มาตรการการกีดกันการลงทุนที่เข้มงวดขึ้นข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นเท่านั้น โดยนักวิเคราะห์เห็นว่ายังมีอีกหลายประเทศที่มีแนวโน้มจะบังคับใช้มาตรการกีดกันการลงทุนที่เข้มงวดขึ้นในภาวะการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 เช่น ฝรั่งเศส และอิตาลี เป็นต้น ซึ่งการใช้มาตรการที่เข้มงวดขึ้นนี้ ย่อมจะทำให้การเข้าไปลงทุนในประเทศเหล่านั้นทำได้ยากขึ้น และส่งผลต่อการลงทุนระหว่างประเทศในภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

COVID-19 กับการลงทุนของไทย

แม้ปัจจุบัน ยังไม่เห็นตัวเลขการประเมินผลกระทบของการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ต่อการลงทุนระหว่างประเทศของไทยที่ชัดเจน แต่จากสถานการณ์การแพร่ระบาดที่ยังคงมีผู้ติดเชื้อเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทั้งในไทยและต่างประเทศ ผนวกกับการบังคับใช้มาตรการเพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสหรือลดผลกระทบจากการแพร่ระบาดของรัฐบาลหลายประเทศ รวมถึงรัฐบาลไทยที่ทวีความเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย รวมถึงการออกไปลงทุนในต่างประเทศของนักลงทุนไทยเช่นกัน ดังนั้น หากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ยังคงยืดเยื้อออกไปเรื่อยๆ ก็เชื่อได้ว่าเม็ดเงินลงทุนที่จะไหลเข้า-ออกจากไทยในปี 2563 คงจะน้อยกว่าปีที่ผ่านมาแน่นอน (ปี 2562 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยที่ได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุนมีมูลค่า 281,873 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จากปีก่อนหน้า) อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน หากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 สามารถคลี่คลายได้ภายใน 1-2 เดือนนี้ และรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการเงินการคลังเพื่ออัดฉีดเม็ดเงินฟื้นฟูภาคธุรกิจ รวมถึงเรียกคืนความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างชาติ อาจจะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนของไทยให้ฟื้นกลับมาได้อีกครั้ง

 เกณวรี วรพิพัฒน์
 สำนักเจรจาการค้าบริการและการลงทุน
 7 เมษายน 2563

¹ เดิมการลงทุนจากต่างประเทศที่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลออสเตรเลียภายใต้ Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975 จะมีมูลค่าเงินลงทุน (threshold) กำหนด เช่น ในสาขาเกษตรกรรม กำหนดให้การลงทุนจากต่างชาติที่มีสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 10 และมีมูลค่าเกินกว่า 60 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียจะต้องขออนุญาต หรือ หากเป็นการลงทุนในสาขาที่ไม่อ่อนไหว กำหนดให้การลงทุนจากต่างชาติที่มีสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 20 และมีมูลค่าเกินกว่า 275 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียจะต้องขออนุญาต เป็นต้น

² EU ออกระเบียบการกีดกันการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI screening) เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2562 โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 11 ตุลาคม 2563

อ้างอิง

- Australian Government increases scrutiny on foreign investment as part of response to COVID-19, 31 March 2020
- Communication from the Commission: Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation), Brussels, 25 March 2020
- Coronavirus could shrink global FDI by 5% to 15%, UNCTAD, 08 March 2020
- Coronavirus could cut global investment by 40%, new estimates show, UNCTAD, 26 March 2020
- COVID-19: Impact on Governmental Foreign Investment Screening, Baker McKenzie, 31 March 2020
- Impact of the COVID-19 Pandemic on Global FDI and GVC, UNCTAD, March 2020
- Restrictions on foreign investments imposed by the Spanish government, White& Case, 23 March 2020