



Source: <https://www.ecotextile.com/2020021725708/materials-production-news/cambodia-s-garment-association-fearful-after-eba-suspension.html>

อุตสาหกรรมเสื้อผ้าและสิ่งทอเป็นเครื่องยนต์หลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจกัมพูชามาอย่างยาวนานจากข้อได้เปรียบด้านสิทธิพิเศษทางภาษีที่ได้รับจากสหภาพยุโรป ภายใต้โครงการ Everything But Arms (EBA) รวมถึงต้นทุนการผลิตที่ต่ำ อย่างไรก็ตามภายหลังจากถูกเพิกถอนสิทธิ EBA เมื่อปี 2020 ทำให้ข้อได้เปรียบดังกล่าวเริ่มทยอยลดลง และกัมพูชาต้องเร่งปรับตัวในหลายด้านเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

กัมพูชาเป็นหนึ่งในประเทศเกิดใหม่ที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี มีความพร้อมทั้งด้านแรงงานและทรัพยากร รวมถึงนโยบายที่เอื้อต่อการลงทุนจากต่างประเทศ จึงเป็นอีกหนึ่งประเทศที่อยู่ในความสนใจของนักลงทุนต่างชาติจำนวนมาก ที่ผ่านมา เศรษฐกิจกัมพูชาพึ่งพาสถาปัตยกรรมต่างประเทศค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการส่งออกเสื้อผ้าและสิ่งทอ ส่งผลให้เศรษฐกิจต้องเผชิญกับความท้าทายเมื่อได้รับปัจจัยกดดันจากภายนอก (external shock) ซึ่งกัมพูชาพยายามเร่งแก้ไขปัญหามาโดยตลอด

ด้านความสัมพันธ์กับไทย ไทยและกัมพูชาเป็นคู่ค้ากันมาอย่างยาวนาน เนื่องจากมีพรมแดนติดกันทำให้การค้าระหว่างสองประเทศมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง ซึ่งไทยสามารถใช้โอกาสจากการแก้ไขปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจในประเทศของกัมพูชา โดยเข้าไปเพิ่มหรือขยายการลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ รวมถึงพัฒนาห่วงโซ่การผลิตระหว่างกันให้แข็งแกร่งขึ้น

โครงสร้างการส่งออกของกัมพูชาในภาพรวมมีการกระจุกตัวทั้งด้านสินค้าและตลาดส่งออก โดยมีอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าเป็นสินค้าส่งออกหลักที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจกัมพูชามาอย่างยาวนาน โดยในปี 2019 การส่งออกเครื่องนุ่งห่มและรองเท้ามีมูลค่ากว่า 9.8 พันล้านดอลลาร์ สรอ. หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 66 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ขณะที่ตลาดส่งออกสำคัญ ได้แก่ สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมกันคิดเป็นร้อยละ 56 ของตลาดส่งออกกัมพูชา โดยปัจจัยสนับสนุนหลักมาจากการได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีภายใต้โครงการ Everything But Arms: EBA จากสหภาพยุโรป¹ และ Generalized System

of Preferences: GSP จากสหรัฐอเมริกา ทำให้สินค้ากัมพูชาได้รับการยกเว้นและลดหย่อนภาษีสำหรับส่งออกไปยังประเทศดังกล่าว ประกอบกับต้นทุนแรงงานที่อยู่ในระดับต่ำ จึงมีนักลงทุนเข้ามาตั้งโรงงานเพื่อใช้เป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกเป็นจำนวนมาก สร้างงานให้แก่ชาวกัมพูชาได้กว่า 750,000 คน²

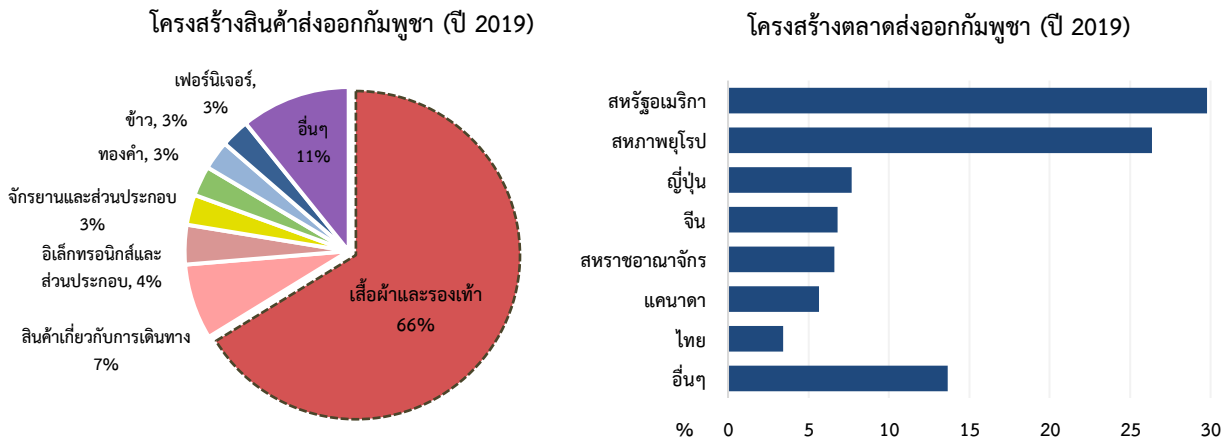
การถูกเพิกถอนสิทธิ EBA และผลกระทบต่อเศรษฐกิจกัมพูชา

ในเดือนสิงหาคม 2020 สหภาพยุโรป (European Union: EU) ประกาศเพิกถอนสิทธิพิเศษ EBA บางส่วนที่ให้แกกัมพูชาอย่างเป็นทางการ³ เนื่องจากปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

¹ Everything But Arms: EBA คือสิทธิพิเศษทางการค้าที่กลุ่มสหภาพยุโรปให้แก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDCs) โดยยกเว้นการเก็บภาษีนำเข้าและการกำหนดโควตานำเข้าในสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมสินค้าทุก

ประเภทยกเว้นอากรอุยกุญโทปกรณ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจกลุ่มประเทศ LDCs โดยกัมพูชาสิทธิพิเศษ EBA มาตั้งแต่ปี 2001
² 2019 Article IV Consultation
³ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2113>

รูปที่ 1 ภาคการส่งออกของกัมพูชาค่อนข้างกระจุกตัว ทั้งในด้านสินค้าและตลาดส่งออก

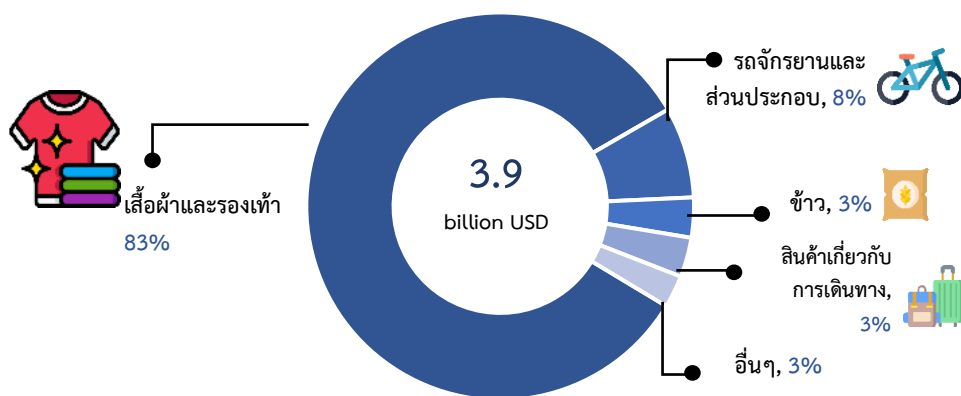


ที่มา <https://wits.worldbank.org/> , Trademap คำนวณโดย สปท.

ส่งผลให้สินค้าส่งออกสำคัญไป EU ได้แก่ น้ำตาล เครื่องนุ่งห่ม รองเท้า และสินค้าที่เกี่ยวข้องกับภาคท่องเที่ยว อาทิ กระเป๋าเดินทาง จะต้องเสียภาษีนำเข้าที่อัตราร้อยละ 12 จากเดิมที่ได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้า ซึ่งผลของการถูกเพิกถอนสิทธิ EBA ดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจกัมพูชาใน 3 ประการ ดังนี้

ขับเคลื่อนการส่งออก ข้อมูลจากรายงานของ European Commission พบว่า การส่งออกสินค้าจากกัมพูชาไป EU กว่าร้อยละ 95 เป็นการส่งออกที่ใช้สิทธิ EBA ดังนั้นการถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนทางภาษีสูงขึ้น ขณะที่ข้อได้เปรียบจากการเป็นแหล่งผลิตสินค้านำเข้าจากภูมิภาคมีแนวโน้มลดลง ส่งผลกระทบเชิงลบต่อความสามารถในการทำกำไรและความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ

รูปที่ 2 โครงสร้างสินค้าส่งออกกัมพูชาไปยัง EU (ปี 2019)



ที่มา Trademap คำนวณโดย สปท.

1. ความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ

ที่ผ่านมา กัมพูชามีข้อได้เปรียบในการเข้าถึงตลาด EU โดยไม่ต้องเสียภาษีและเป็นปัจจัยหลักในการ

จากข้อมูลล่าสุดพบว่า⁴ การถูกเพิกถอนสิทธิ EBA ส่งผลให้ต้นทุนโรงงานผลิตสินค้าในกัมพูชาสูงขึ้น ประกอบกับความต้องการสินค้าจากตลาดโลกลดลงมาก

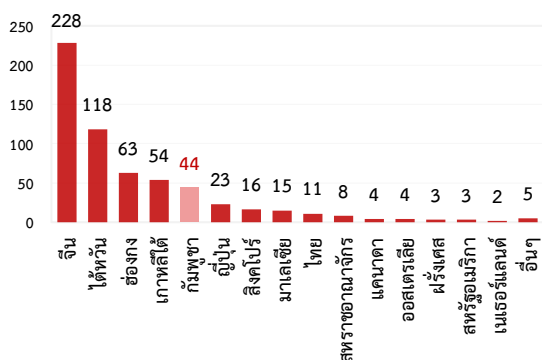
⁴ ที่มา สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ กรุงเทพมหานคร

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ Covid-19 ส่งผลให้โรงงานผลิตเสื้อผ้าและสิ่งทอในกัมพูชาต้องปิดตัวไปแล้วกว่า 100 แห่ง

2. การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

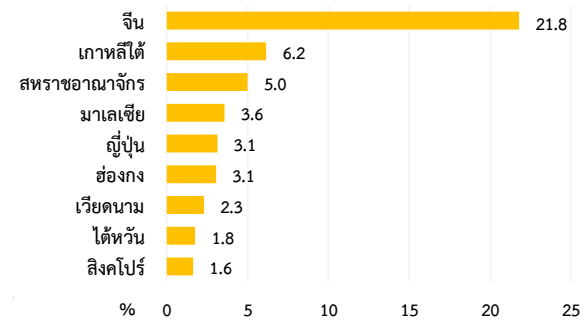
นักลงทุนต่างชาติจำนวนมากเข้ามาลงทุน และจัดตั้งโรงงานในกัมพูชาเพื่อใช้เป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกสะท้อนจากจำนวนโรงงานผลิตเสื้อผ้าและสิ่งทอซึ่งมีจำนวนกว่า 600 โรงงาน ส่วนใหญ่ถือครองโดยนักลงทุนต่างชาติ อาทิ จีน ไต้หวัน และฮ่องกง ขณะที่โรงงานที่เป็นของคนกัมพูชาเองมีไม่ถึง 50 แห่ง ทั้งนี้ ภาวะทางภาษีและต้นทุนการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งการมีข้อพิพาทกับ EU อาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นและไม่สามารถดึงดูดการลงทุนใหม่ ๆ ได้

รูปที่ 3 จำนวนโรงงานเสื้อผ้าและสิ่งทอจำแนกตามสัญชาติของผู้ประกอบการ



ที่มา Arnold, Dennis. (2021), Cambodia's Garment Sector in Transformation

รูปที่ 4 สัดส่วนยอดคงค้างเงินลงทุนโดยตรงสะสมจากต่างประเทศระหว่างปี 1994-2019 จำแนกตามประเทศ

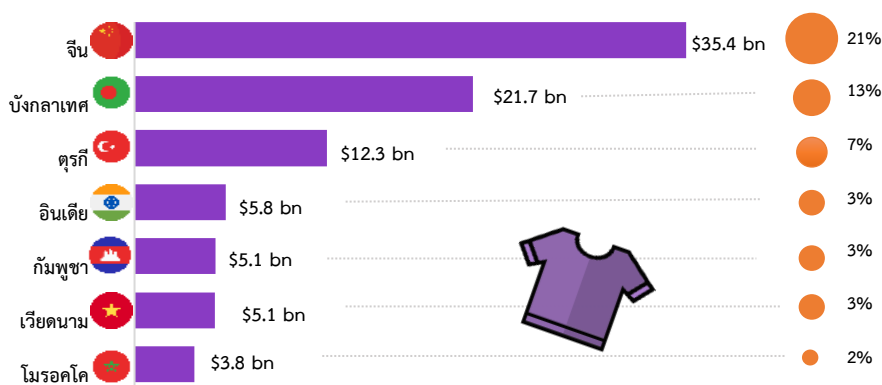


ที่มา Council for the Development of Cambodia (CDC)

3. การย้ายฐานการผลิตของบริษัทต่างชาติ

เนื่องด้วยกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าของกัมพูชาส่วนใหญ่อยู่ในขั้นตอนการตัด เย็บ และตกแต่งเครื่องนุ่งห่ม (Cut-Make-Trim: CMT)⁵ ซึ่งเป็นขั้นตอนการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มน้อย และง่ายต่อการย้ายฐานการผลิต จึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้ประกอบการอาจพิจารณาย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนต่ำและมีสภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจที่เหมาะสมกว่า อาทิ เวียดนาม และบังคลาเทศ ซึ่งเป็นผู้เล่นหลักในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสิ่งทอ และมีขั้นตอนการผลิต (Low-cost production) ที่ใกล้เคียงกับกัมพูชา โดยทั้งสองประเทศยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ในการส่งออกสินค้าไปยัง EU อีกด้วย⁶

รูปที่ 5 ประเทศหลักที่ EU นำเข้าสินค้ากลุ่มเสื้อผ้า



ที่มา Trademap, คำนวณโดย ธปท. หมายเหตุ ไม่รวมประเทศที่เป็นสมาชิกใน EU, สินค้าที่นำมาคำนวณคือสินค้าที่มีพิกัด 61 และ 62 (HS code)

⁵ ผู้ว่าจ้างหรือผู้ซื้อสินค้าจะเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิต อาทิ เส้นด้าย เส้นใย และผ้าผืน เพื่อมาให้แก่ผู้ผลิต ซึ่งส่วนใหญ่จะนำเข้าปัจจัยการผลิตมาจากต่างประเทศ

⁶ เวียดนามได้รับสิทธิประโยชน์การส่งออกสินค้าไป EU ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีสหภาพยุโรป-เวียดนาม (The EU-Vietnam Free Trade Agreement: EVFTA) ขณะที่บังคลาเทศยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ EBA

มาตรการและแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้น และระยะยาว

การที่ EU ถอนสิทธิพิเศษ EBA บางส่วนที่เคยให้แก่กัมพูชาส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการกัมพูชาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้รัฐบาลออกมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ ผ่านมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax : CIT) ให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม กระเป๋า และรองเท้า โดยจะได้รับการลดหย่อนทางภาษีสำหรับปี 2020 ซึ่งระดับการลดหย่อนขึ้นอยู่กับผลกระทบหรือรายได้ที่ผู้ประกอบการสูญเสียตามจริง (รายละเอียดตามตารางที่ 1) นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงเศรษฐกิจและการเงิน และธนาคารกลางกัมพูชา เพื่อศึกษาถึงมาตรการช่วยเหลือทางการเงินเพิ่มเติมอีกด้วย⁷

ตารางที่ 1 มาตรการช่วยเหลือทางภาษีสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ระดับผลกระทบ/ รายได้ที่ลดลง	ระยะเวลาที่ได้รับ การยกเว้นภาษี	อัตราการลดหย่อนภาษี ร้อยละ
ร้อยละ 20 – 39	6 เดือน	50
ร้อยละ 40 – 100	1 ปี	100

ที่มา PricewaterhouseCoopers

การดำเนินมาตรการช่วยเหลือข้างต้นของรัฐบาล อาจเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การทำให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้แบบยั่งยืนต้องคำนึงถึงคือการแก้ไขปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจ ที่ทั้งภาคการส่งออกและภาคการผลิต กระจุกตัวในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าและสิ่งทอ ขณะที่ตลาดส่งออกกระจุกตัวอยู่เพียงตลาด EU และสหรัฐฯ โดยที่ผ่านมากัมพูชาได้เริ่มดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างแล้วใน 2 ด้าน กล่าวคือ

1. กระจายการส่งออกไปยังตลาดใหม่ ๆ ทั้งในภูมิภาคเอเชียและกลุ่มสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย ผ่านข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ

แม้ว่ากัมพูชาจะได้รับประโยชน์จากข้อตกลงทางการค้าในฐานะประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) รวมถึงความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) อยู่แล้ว แต่ผลของการถูกเพิกถอนสิทธิ EBA ทำให้รัฐบาลกัมพูชาเร่งกระจายการส่งออกไปยังตลาดใหม่ ๆ ปัจจุบันกัมพูชาได้เดินหน้าเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) กับหลายประเทศ โดยข้อตกลงที่มีความคืบหน้ามากที่สุด ได้แก่ ข้อตกลงทางการค้ากับประเทศจีน (Cambodia - China Free Trade Agreement: CCFTA) ซึ่งมีการลงนามร่วมกันไปเมื่อเดือนตุลาคม 2020 และคาดว่าจะมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการภายในต้นปี 2022 โดย CCFTA นี้ถือเป็นข้อตกลงแบบทวีภาคินับแรกของกัมพูชา นอกจากนี้ กัมพูชาได้บรรลุข้อตกลงทางการค้ากับเกาหลีใต้ (Cambodia - Korea Free Trade Agreement: CKFTA) ที่ลงนามร่วมกันเมื่อเดือนตุลาคม 2021 และอยู่ระหว่างการเจรจาข้อตกลงทางการค้ากับอินเดีย และกลุ่มสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย⁸ เพิ่มเติม (รายละเอียดตามตารางที่ 2)

⁷ <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC194706/>

⁸ <https://www.phnompenhpost.com/special-reports/whats-deal-cambodia-and-chinas-fta>

ตารางที่ 2 รายละเอียดข้อตกลงเขตการค้าเสรีของกัมพูชา

ประเทศคู่เจรจา	รายละเอียด
จีน	<ul style="list-style-type: none"> - ข้อตกลงครอบคลุมสินค้าจีนกว่า 9,500 รายการ และสินค้ากัมพูชาประมาณ 10,000 รายการ - สินค้ากลุ่มเป้าหมายคือสินค้าเกษตรของกัมพูชาที่ส่งออกไปยังจีนกว่า 340 รายการ อาทิ พริกไทย พริกแห้ง กระเทียม ผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง โดยร้อยละ 95 ของสินค้าในกลุ่มนี้ จะได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากร และที่เหลืออีกร้อยละ 5 จะได้รับการยกเว้นภายในระยะเวลา 10 ปี - กัมพูชาพยายามผลักดันให้เพิ่มเติมสินค้ากลุ่มข้าวสาร ยางธรรมชาติ ยาสูบ แป้ง ผลิตภัณฑ์กระดาษ และน้ำตาล ให้รวมอยู่ในรายการสินค้าที่ยกเว้นภาษีด้วย (ปัจจุบันมีการจำกัดโควตาการนำเข้าสินค้ากลุ่มดังกล่าวจากจีน)
เกาหลีใต้	<ul style="list-style-type: none"> - ข้อตกลง CKFTA จะมีผลบังคับใช้ภายใน 60 วัน หลังจากทั้งสองฝ่ายให้สัตยาบันร่วมกัน - สินค้ากัมพูชาที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์คือ เสื้อผ้าและสิ่งทอ รองเท้า กระเป๋าเดินทาง สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ และสินค้าเกษตร
อินเดีย	<ul style="list-style-type: none"> - อยู่ระหว่างการศึกษาค่าความเป็นไปได้ (Feasibility Study)
กลุ่มสหภาพเศรษฐกิจยูเรเชีย (EAEU)	<ul style="list-style-type: none"> - อยู่ระหว่างการศึกษาค่าความเป็นไปได้ (Feasibility Study)

ที่มา Ministry of Commerce, People's Republic of China, Phnompenhpost รวบรวมโดย ธพท.

2. การเพิ่มความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยการยกระดับอุตสาหกรรมเดิมและส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่

การเพิ่มความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Diversification) ถูกบรรจุให้เป็นหนึ่งในหัวข้อสำคัญตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศของกัมพูชา⁹ รัฐบาลมุ่งหวังให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ และผลักดันให้ภาคการผลิตของกัมพูชามีบทบาทในห่วงโซ่อุปทานระดับภูมิภาคและระดับโลกมากยิ่งขึ้น (Regional and Global Value Chains) รวมถึงยังเน้นพัฒนาสินค้าเกษตรแปรรูปเพื่อทดแทนการส่งออก

สินค้าเกษตรพื้นฐานแบบเดิม ทั้งนี้ จากแผนพัฒนาอุตสาหกรรมปี 2015-2025 (Cambodia Industrial Development Policy 2015 - 2025) มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดสำหรับการพัฒนาไว้ 3 ด้าน ดังนี้

- 1) เพิ่มสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคอุตสาหกรรมต่อ GDP ประเทศ จากร้อยละ 24.1 ในปี 2013 เป็นร้อยละ 30 ภายในปี 2025
- 2) เพิ่มความหลากหลายของสินค้าส่งออก โดยเพิ่มการส่งออกสินค้าอื่น¹⁰ (นอกเหนือจากกลุ่มเสื้อผ้าและสิ่งทอ) และการส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูป

⁹ Rectangular Strategy-Phase IV เน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนา 4 ด้าน ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพบุคลากร การกระจายภาคเศรษฐกิจ การสนับสนุนการพัฒนาของภาคเอกชนและทักษะแรงงาน และการพัฒนาแบบยั่งยืน

¹⁰ ตามแผนงานของกัมพูชายังไม่ได้ระบุชัดเจนถึงภาคอุตสาหกรรมหรือประเภทสินค้าที่จะเพิ่มการส่งออก

ตั้งเป้าให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 และ ร้อยละ 12 ของการส่งออกปี 2025 ตามลำดับ

- 3) สนับสนุนให้ภาคธุรกิจ SMEs ลงทะเบียนเข้าสู่ระบบมากขึ้น และมีการทำบัญชีและข้อมูลทางการเงินอย่างเป็นระบบ เพื่อเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงินและการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ

กลไกสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ การผลักดันให้เกิดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการผลิต ซึ่งจะช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ กัมพูชาจึงเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อการการลงทุนอย่างต่อเนื่อง อาทิ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZs) การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง ปรับปรุงกฎระเบียบที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน รวมถึงการพัฒนาทักษะแรงงาน

ถึงแม้ว่าการถูกเพิกถอนสิทธิ EBA จะสร้างผลกระทบเชิงลบและความเปราะบางต่อเศรษฐกิจ กัมพูชาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้อาจเป็นโอกาสอันดีที่กัมพูชาจะลุกขึ้นมาทบทวนและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจอย่างเพราะตระหนักถึงความเสี่ยงจากการพึ่งพาสินค้าใดสินค้านำหนึ่ง โดยเฉพาะเมื่อได้รับแรงกดดันจากปัจจัยภายนอก (External risks) ทั้งนี้ สิ่งที่กัมพูชาพยายามเร่งเดินหน้าแก้ไขมีด้วยกัน 2 ด้านคือ 1) การกระจายตลาดสินค้าส่งออกไปยังตลาดใหม่ ๆ โดยใช้ FTA เป็นเครื่องมือ และ 2) การเพิ่มความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยยกระดับอุตสาหกรรมเดิม พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมใหม่ ๆ อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมของการดำเนินการอาจยังเห็นไม่ชัด

ในระยะอันใกล้ ประกอบกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยระยะเวลา และต้องมีการสอดประสานความร่วมมือแบบบูรณาการจากหลายภาคส่วน จึงถือเป็นเรื่องที่มีความท้าทายอย่างมาก แต่ก็จำเป็นเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตต่อไปแบบยั่งยืน

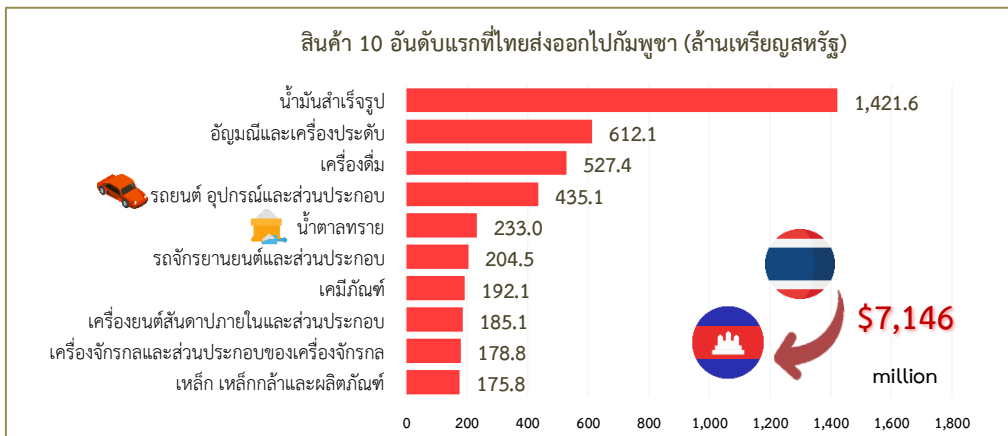
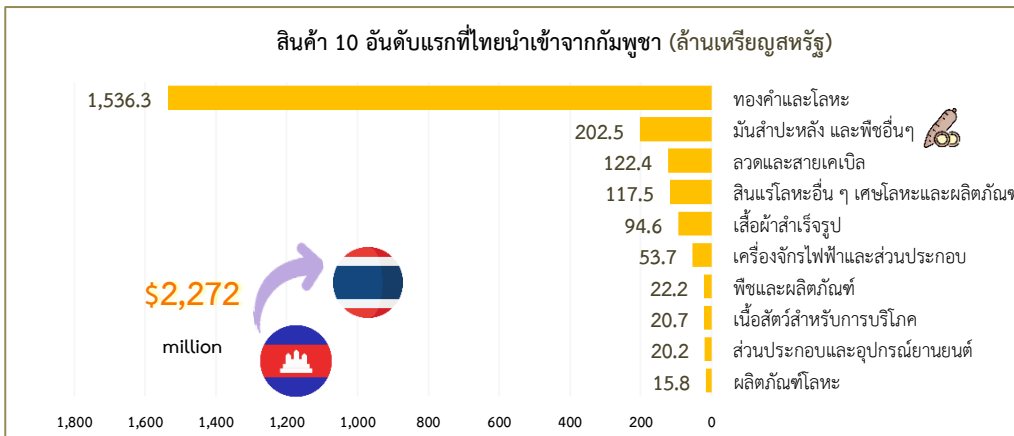
3. นัยต่อประเทศไทย

ไทยและกัมพูชามีความสัมพันธ์ทางการค้ามาอย่างยาวนาน โดยปัจจัยสนับสนุนหลักมาจากพรมแดนติดกัน ประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานที่พัฒนาขึ้นมาก ทำให้การค้าระหว่างสองประเทศทำได้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้น หากพิจารณาโครงสร้างทางการค้าระหว่างไทยและกัมพูชาพบว่า สินค้าส่งออกหลักของไทยไปกัมพูชา ได้แก่ สินค้ากลุ่มยานยนต์ และสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น น้ำมัน เครื่องดื่ม และน้ำตาลทราย ขณะที่ไทยนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นต้น อาทิ น้ำมันสำปะหลัง ลวดและสายเคเบิล โลหะ และส่วนประกอบยานยนต์เป็นหลัก ซึ่งไทยเป็นฝ่ายเกินดุลการค้ามาโดยตลอด

โครงสร้างการค้าข้างต้นพบว่า การที่กัมพูชาถูกเพิกถอนสิทธิ EBA นั้น ส่งผลกระทบต่อไทยค่อนข้างจำกัด เนื่องจากสินค้าที่ถูกเพิกถอนสิทธิส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ไทยและกัมพูชาไม่ได้มีความเชื่อมโยงห่วงโซ่การผลิต (Supply chain) ระหว่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณามิตินโยบายและแผนดำเนินงานที่กัมพูชาจัดทำเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศจะพบว่า เป็นได้ทั้งโอกาสและความท้าทายของไทย โดยเฉพาะข้อตกลงทางการค้าเสรีระหว่างกัมพูชาและจีน ซึ่งไทยสามารถใช้เป็นโอกาสในการเพิ่มหรือขยายการลงทุนในกัมพูชาเพื่อใช้เป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกไปจีนได้ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ ได้แก่ อุตสาหกรรมเกษตรและเกษตรแปรรูป ซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่กัมพูชาต้องการยกระดับและพัฒนา

รูปที่ 6 สถิติการค้าระหว่างไทยและกัมพูชา ปี 2019



ที่มา ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

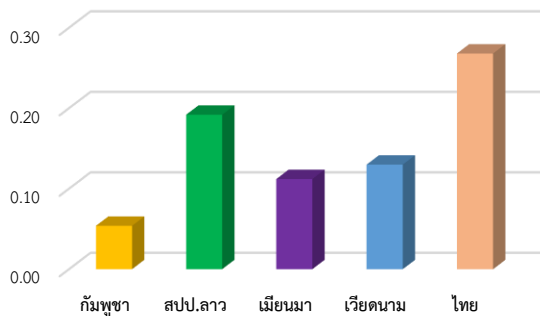
รวมทั้งเป็นกลุ่มสินค้าที่ได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีศุลกากรจากจีนในระยะต่อไป โดยไทยอาจอาศัยจุดแข็งที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญในกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวเข้าไปต่อยอดการลงทุนในกัมพูชาได้ ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างการค้าในปัจจุบัน ที่กัมพูชานำเข้าน้ำตาลทรายจากไทยเป็นจำนวนมาก เพราะกำลังการผลิตในประเทศไม่เพียงพอ ขณะที่กัมพูชาส่งออกมันสำปะหลังและมะม่วงมาไทย เพื่อเป็นวัตถุดิบต่อยอดในการแปรรูปผลิตภัณฑ์

นอกจากนี้ ไทยยังสามารถใช้โอกาสนี้ในการพัฒนาห่วงโซ่การผลิตระหว่างไทย - กัมพูชา ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าภาคการผลิตในกัมพูชาที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูงยังมีไม่มากนัก สะท้อน

จากดัชนีความสามารถทางการแข่งขันระดับโลก (Global Competitiveness Index : GCI) ซึ่งกัมพูชาจัดอยู่ในอันดับที่ 106 จาก 141 ประเทศทั่วโลก และมีคะแนนความสามารถด้านนวัตกรรม (Innovative Capability) ต่ำที่สุด ทั้งนี้ กัมพูชามีนโยบายเปิดเสรีการลงทุนค่อนข้างมาก สะท้อนจากดัชนีความเข้มงวดด้านการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ (FDI Restrictiveness Index) ที่อยู่ในระดับต่ำ และน้อยที่สุดในกลุ่มประเทศ CLMV ประกอบกับมีความสมบูรณ์ทั้งด้านแรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นโอกาสอันดีที่ไทยจะขยายฐานการผลิต โดยอาจต่อยอดจากอุตสาหกรรมเดิมที่มีห่วงโซ่การผลิตระหว่างกันอยู่แล้ว อาทิ อุตสาหกรรม

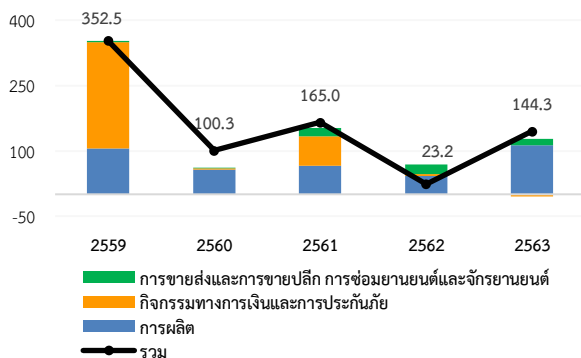
ยานยนต์ หรือขยายการลงทุนในอุตสาหกรรมใหม่ที่เป็น อุตสาหกรรมเป้าหมายสำหรับทั้งสองประเทศ

รูปที่ 8 ดัชนีความเข้มงวดด้านการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ



ที่มา Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

รูปที่ 9 เงินลงทุนโดยตรงของไทยในกัมพูชา (Net TDI) จำแนกตามประเภทธุรกิจ¹⁴



ที่มา ธปท.

ในทางตรงกันข้าม ข้อตกลงทางการค้าเสรีระหว่างกัมพูชาและจีนอาจสร้างความกดดันให้สินค้าไทย โดยเฉพาะสินค้าเกษตรพื้นฐาน อาทิ ข้าว ยาง และผลไม้ เพราะเป็นสินค้าที่กัมพูชาส่งออกและได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากจีน ซึ่งเป็นสินค้าประเภทเดียวกับที่ไทยส่งออกไปจีน¹² เช่นกัน

โดยสรุป การที่กัมพูชาถูกเพิกถอนสิทธิ EBA นั้นส่งผลกระทบต่อไทยอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากไม่ได้มีความเชื่อมโยงห่วงโซ่การผลิตระหว่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในอีกมุมหนึ่ง การปรับเปลี่ยนนโยบายและแผนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกัมพูชาที่ได้ออกมาภายหลังการถูกเพิกถอนสิทธิ EBA นี้ ถือเป็นโอกาสอันดีของภาคธุรกิจไทยที่จะเข้าไปหาโอกาสในการเติบโตใหม่ ๆ ผ่านการเพิ่มหรือขยายการลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ รวมถึงพัฒนาห่วงโซ่การผลิตระหว่างกันให้แข็งแกร่งขึ้น สำหรับสินค้าที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบ ก็ควรเน้นพัฒนาและรักษาคุณภาพสินค้าให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลเพื่อรักษาส่วนแบ่งของตลาดเดิมไว้

¹¹ ข้อมูล Net TDI เป็นข้อมูลการลงทุนฯ ในรูปของเงินลงทุนสุทธิของทุกภาคเศรษฐกิจ โดยตัวเลข"บวก" หมายถึง ในช่วงเวลานั้น ๆ มีการลงทุนเพิ่ม (ไม่ว่าจะในรูปแบบการลงทุนในหุ้นเรือนหุ้น กำไรที่นำกลับมาลงทุน หรือการให้กู้กับบริษัทในเครือในต่างประเทศ) สูงกว่าการลดการลงทุน (ไม่ว่าจะในรูปแบบการลดสัดส่วนการถือหุ้น การถอนเงินลงทุน การประสบผลขาดทุนของธุรกิจในเครือของไทยที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศหรือการจ่ายเงินปันผลสูงกว่ากำไร

ในวงวนั้น ๆ หรือการรับชำระคืนเงินที่ให้บริษัทในเครือในต่างประเทศกู้ยืม) ขณะที่ตัวเลข"ลบ" หมายถึง ในช่วงเวลานั้น ๆ มีการลงทุนเพิ่มต่ำกว่าการลดการลงทุน
¹² จีนอนุญาตให้นำเข้าผลไม้จากไทยในขอบเขตที่กว้างกว่าที่กัมพูชาได้รับ โดยปัจจุบันมีสินค้าส่งออกจำพวกผลไม้จากไทยที่ได้รับอนุญาตมีจำนวน 23 รายการ ขณะที่กัมพูชาได้รับอนุญาตจำนวน 2 รายการ