

จิราแมน สุธีรชาติ

Economic Intelligence Center (EIC)

กัมพูชาที่ไม่มี EBA... ยังนำลงทุนอยู่หรือไม่?

“I have already said that if they give us preferential access, it won't make us rich. If they withdraw it from us, it won't make us dead. Do you understand this point? We are undertaking reforms to ensure that Cambodia's economy will not be affected by external factors.”

Source: Prime Minister Hun Sen (The Phnom Penh Post), March 2019

สิทธิพิเศษ Everything But Arms (EBA) สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจกัมพูชาอย่างไร?

Everything But Arms หรือ EBA คือสิทธิพิเศษทางการค้าสูงสุดจากประเทศที่พัฒนาแล้ว (รูปที่ 1) ที่ยกเว้นการเก็บภาษีนำเข้าและยกเลิกการกำหนดโควตานำเข้าให้แก่สินค้านำเข้าที่มีแหล่งกำเนิดมาจากกลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDCs) ซึ่งรวมถึงกัมพูชาด้วย โดยครอบคลุมสินค้าทุกประเภทยกเว้นอาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจกลุ่มประเทศ LDCs โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

สิทธิพิเศษ EBA จากสหภาพยุโรปเป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกของกัมพูชายายตัวอย่างก้าวกระโดดในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าซึ่งกลายเป็นหัวใจสำคัญของเศรษฐกิจกัมพูชา ด้วยมูลค่าของอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าเพียงอย่างเดียวคิดเป็น 40% ของเศรษฐกิจโดยรวมหรือคิดเป็นแหล่งที่มาราว 2% ของการเติบโตของเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การส่งออกสินค้าเครื่องนุ่งห่มและรองเท้ายังมีสัดส่วนสูงที่สุดถึง 75% ของการส่งออกทั้งหมดในปี 2018 สร้างการจ้างงานให้กับคนกัมพูชาราว 1 ล้านคน และยกระดับความเป็นอยู่ของคนกัมพูชาราว 33% ของประชากรทั้งประเทศพ้นจากความยากจนจากประมาณการของธนาคารโลก

อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้ามีแนวโน้มชะลอตัวในระยะข้างหน้า สะท้อนจากการขยายตัวของ การส่งออกเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าที่ลดลงจาก 30%YOY ในปี 2010 เหลือ 9.5%YOY ในปี 2017 และการลงทุนจากต่างชาติใน อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าที่มีสัดส่วนลดลงจาก 28% ในปี 2014 เหลือเพียง 4% ในปี 2018 โดยมีสาเหตุหลักมา จากความเป็นไปได้ในการสูญเสียสิทธิพิเศษ EBA จากสหภาพยุโรปซึ่งเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุด

รูปที่ 1 : ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป Generalized System of Preferences (GSP)

ประเภท	สิทธิพิเศษ	กลุ่มประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษ
Standard GSP	ลด/ยกเว้นภาษีนำเข้าสินค้า 66% ของสินค้านำเข้าทั้งหมด	ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด
GSP+	ยกเว้นภาษีนำเข้าสินค้า 66% ของสินค้านำเข้าทั้งหมด	ประเทศกำลังพัฒนาที่มีเสถียรภาพ ค่อนข้างเปราะบาง
EBA	ยกเว้นภาษีสินค้านำเข้าทุกชนิดยกเว้นอาวุธและยุทโธปกรณ์	ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (LDCs)

ที่มา : ข้อมูลจาก European Parliamentary Research Service

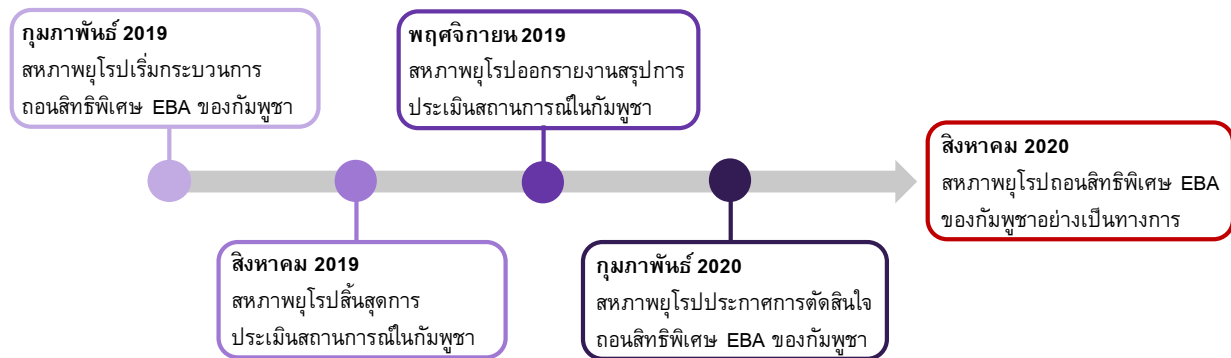
การสูญเสียสิทธิพิเศษ EBA จะกระทบต่อเศรษฐกิจกัมพูชาอย่างไร

แม้ว่าสิทธิพิเศษ EBA จะไม่มีกำหนดวันหมดอายุ แต่สหภาพยุโรปสามารถเพิกถอนสิทธิพิเศษนี้ได้ภายใต้ 3 หลักเกณฑ์ คือ

- 1) การตัดสิทธิรายประเทศ หากประเทศผู้รับผลประโยชน์เลื่อนขั้นจากการการเป็นประเทศพัฒนาที่น้อยที่สุด
- 2) การตัดสิทธิรายประเทศ หากประเทศผู้รับผลประโยชน์ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงภายใต้กฎหมายของสหประชาชาติ (Article 19) และ
- 3) การตัดสิทธิเป็นรายสินค้า หากสินค้าจากประเทศผู้รับผลประโยชน์ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและตลาดภายในของสหภาพยุโรป

ซึ่งในกรณีของกัมพูชายังคงสถานะการเป็นประเทศพัฒนาที่น้อยที่สุดตามเกณฑ์ของสหประชาชาติ แต่สหภาพยุโรปได้เริ่มกระบวนการถอนสิทธิพิเศษ EBA แล้วในเดือนกุมภาพันธ์ 2019 เนื่องจากปัญหาด้านสิทธิแรงงานที่มีมาอย่างยาวนานและชัยชนะของนายกรัฐมนตรีนุฮง เซน ในการเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม 2018 ที่เป็นไปอย่างไม่โปร่งใสและนำไปสู่การปกครองแบบ “ระบบพรรคการเมืองเดียว” ทั้งนี้หากรัฐบาลกัมพูชาไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมในระยะเวลา 18 เดือน อาจทำให้กัมพูชาสูญเสียสิทธิพิเศษ EBA อย่างถาวรในเดือนสิงหาคม 2020 (รูปที่ 2)

รูปที่ 2 : กระบวนการถอนสิทธิพิเศษ EBA ของกัมพูชาจากสหภาพยุโรป



ที่มา : ข้อมูลจาก European Parliamentary Research Service

รัฐบาลปรับลดประมาณการการเติบโตของเศรษฐกิจกัมพูชาลงจากเดิม 7.1% เหลือ 6.5% ในปี 2020 โดยคำนึงถึงกรณีนี้ที่สิทธิพิเศษ EBA จากสหภาพยุโรปถูกเพิกถอน เศรษฐกิจกัมพูชาจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากการพึ่งพาเศรษฐกิจสหภาพยุโรปในระดับสูง โดยเฉพาะสหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดด้วยสัดส่วนกว่า 40% ของการส่งออกทั้งหมดของกัมพูชาและกัมพูชาเป็นผู้ใช้ประโยชน์จาก EBA ของสหภาพยุโรปสูงเป็นอันดับสอง โดยสินค้าส่งออกสำคัญของกัมพูชาไปยังสหภาพยุโรปประกอบด้วย เครื่องนุ่งห่ม (78%) รองเท้า (13%) และจักรยาน (6%) ซึ่งหากการถอนสิทธิพิเศษ EBA มีผลบังคับใช้ สินค้าดังกล่าวจะถูกเรียกเก็บภาษีที่อัตรา 12% 16% และ 10% ตามลำดับ ส่งผลให้ผู้ส่งออกกัมพูชาเสียภาษีไม่ต่ำกว่า 700 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีและลดความสามารถในการแข่งขันเมื่อเทียบกับคู่แข่งในภูมิภาค นอกจากนี้ ข้าวอินดิกา กัมพูชาที่ถูกเรียกเก็บภาษีแล้วในเดือนมกราคม 2019 ในอัตรา 175 ยูโรต่อตันในปี 2019 150 ยูโรต่อตันในปี 2020 และ 125 ยูโรต่อตันในปี 2021 เนื่องจากข้าวอินดิกา กัมพูชาทำให้ราคาข้าวและส่วนแบ่งตลาดภายในของสหภาพยุโรปลดลงอย่างมาก ส่งผลให้การส่งออกข้าวไปยังสหภาพยุโรปลดลงถึง 32%YOY ใน 6 เดือนแรกของปี 2019 ไม่เพียงเท่านั้น แนวโน้มการสูญเสียสิทธิพิเศษ EBA ที่เพิ่มขึ้นยังทำให้นานาชาติชะลอการลงทุนในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าลดลงอย่างชัดเจนในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีนุฮง เซน กลับมีท่าทีแข็งกร้าวต่อการตัดสินใจของสหภาพยุโรป โดยมอง

ว่ากัมพูชากำลังจะพ้นสถานะการเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในไม่ช้าและจะสามารถเดินหน้าต่อไปได้แม้ไม่มีสิทธิพิเศษ EBA

กัมพูชาที่ไม่มี EBA ยังนำลงทุนหรือไม่?

การถอนสิทธิพิเศษ EBA จากสหภาพยุโรปอาจเป็นปัจจัยเร่งการปฏิรูปเศรษฐกิจกัมพูชาภายใต้แผนพัฒนาอุตสาหกรรม 2015 – 2025 โดยรัฐบาลตั้งเป้าปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ลดการพึ่งพาการส่งออกเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าให้เหลือเพียง 50% ภายในปี 2025 และส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ทดแทน รวมถึงอุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูง และอุตสาหกรรมสนับสนุนเพื่อทดแทนการนำเข้า เพิ่มความหลากหลายของสินค้าส่งออก และเชื่อมต่ออุตสาหกรรมของกัมพูชาเข้ากับห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาคในระยะต่อมา นอกจากนี้ รัฐบาลยังเร่งพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งเป็นหนึ่งในภาคธุรกิจหลักของกัมพูชา ด้วยการให้ระยะพักชำระภาษี 3-5 ปี

ความพยายามเพิ่มความหลากหลายทางเศรษฐกิจของกัมพูชา ประกอบกับมาตรการส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐที่เอื้อต่อการทำธุรกิจ ได้แก่การยกเว้นภาษีสูงสุดถึง 9 ปีสำหรับธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และการให้สิทธิชาวต่างชาติเป็นเจ้าของธุรกิจได้ 100% ยังคงทำให้การลงทุนในกัมพูชามีความน่าสนใจ โดยเฉพาะธุรกิจที่ไทยมีความเชี่ยวชาญ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร บรรจุภัณฑ์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้าเพื่อรองรับการบริโภคภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ อุตสาหกรรมเกิดใหม่เหล่านี้ยังมีโอกาสในการส่งออก สะท้อนจากสัดส่วนการส่งออกสินค้าที่ไม่ใช่เครื่องนุ่งห่มและรองเท้าที่เพิ่มขึ้นจาก 2% ในปี 2008 เป็นกว่า 20% ในปี 2018 และกัมพูชายังคงได้สิทธิพิเศษทางภาษี GSP จากสหรัฐฯ และญี่ปุ่นซึ่งเป็นตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่และมีกำลังซื้อสูงในขณะเดียวกัน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้กลายเป็นธุรกิจขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา จากจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็นตัวเลขสองหลัก ธุรกิจการท่องเที่ยวของกัมพูชายังมีศักยภาพขยายตัวได้อีกในระยะข้างหน้าทั้งจากความน่าสนใจของสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาและโอกาสในหลายธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ตัวแทนท่องเที่ยวและบริการขนส่ง