

ถ้านักลงทุนย้ายฐานการผลิตจากจีนออกไป ไทยหรือประเทศไหนได้ประโยชน์ ?

อภิยุทธ์ อำนวยกาญจนสิน
กองวิจัยเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

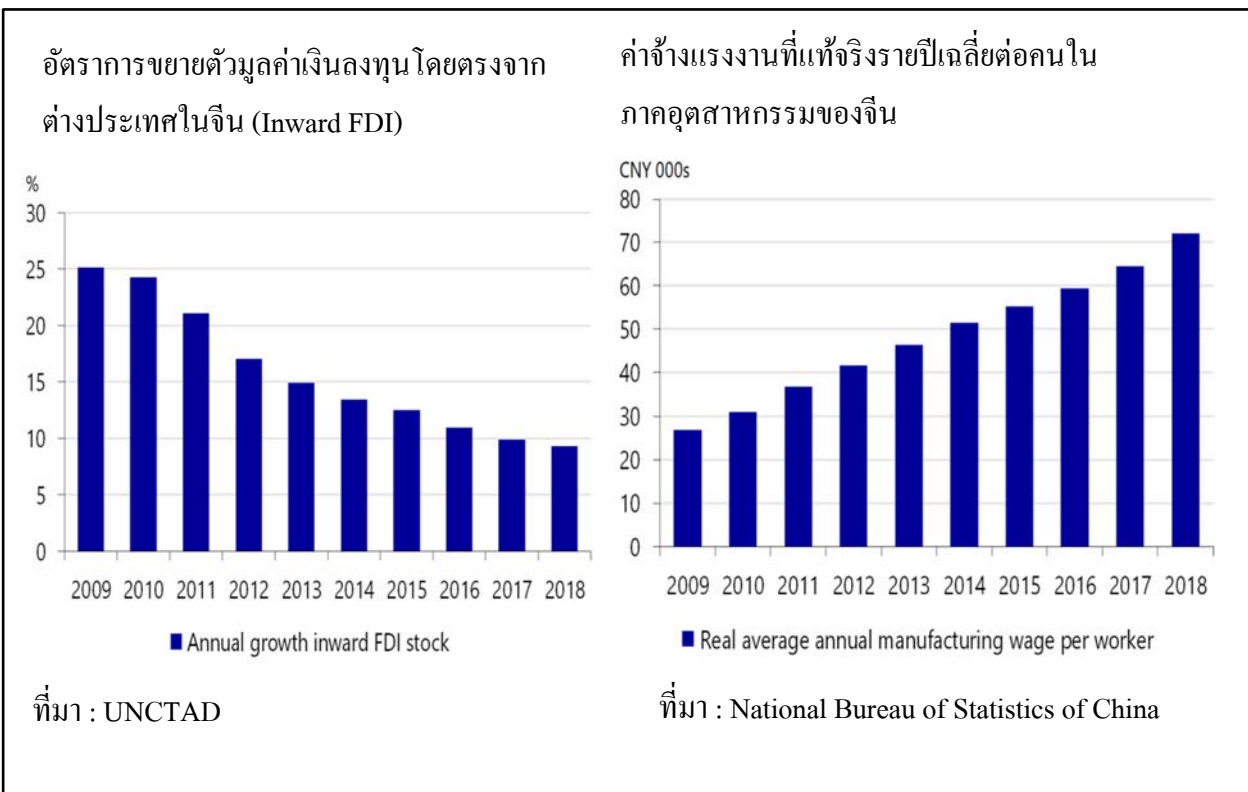
ในสถานการณ์ปัจจุบันที่อุตสาหกรรมทั่วโลกล้วนพึ่งพาฐานการผลิตใน “จีน” เป็นหลักมาอย่างยาวนาน จีนได้กลายเป็นมหานครแห่งการผลิต ผู้ผลิตทั่วโลกต่างหลั่งไหลไปตั้งโรงงานเพื่อลดต้นทุนและอยู่ใกล้กับตลาดที่เรียกได้ว่าเป็นหนึ่งในตลาดใหญ่ที่สุดของโลกก็ว่าได้ แต่หลังจากการเผชิญหน้าทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนที่เข้มข้นถึงขั้นเปิดศึกเป็นสงครามการค้าระหว่างกันในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา จนกระทั่งในช่วงต้นปี 2563 เกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ส่งผลให้การผลิตและเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานทั่วโลกต้องหยุดชะงักลง ส่งผลให้หลายประเทศได้บทเรียนว่า การพึ่งพาประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไปอย่างประเทศจีน อาจนำมาซึ่งความเสียหายในระยะยาวได้ ทั้งนี้การระบอดังกล่าวยังเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่สำคัญที่หลายธุรกิจกำลังทบทวนมุมมองในการตัดสินใจย้ายฐานการผลิต ท่ามกลางแรงกดดันจากสงครามการค้าที่ยังคงรอวันประทุซึ่งอาจนำมาสู่กระแสการปรับเปลี่ยนห่วงโซ่อุปทานการผลิตที่สำคัญ คือการลดการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าจากจีนของหลาย ๆ ประเทศ

ในช่วงปลายปี 2562 ที่ผ่านมา Rabobank หรือ ราโบแบงก์ บริษัทข้ามชาติสัญชาติดัตช์ที่ให้บริการด้านการเงิน และเป็นธนาคารที่ใหญ่เป็นอันดับสองของเนเธอร์แลนด์¹ ได้เผยแพร่บทวิเคราะห์เรื่อง “Leaving China: Which countries might benefit from a relocation of production?” ซึ่งเขียนโดย ดร. Raphie Hayat นักเศรษฐศาสตร์อาวุโส โดยในงานศึกษาชิ้นนี้ได้กล่าวถึงแรงกดดันจากสงครามการค้าที่ยังคงรอวันประทุ ทำให้บริษัทต่างประเทศจำนวนมากเริ่มมองถึงการปรับเปลี่ยนเส้นทางการนำเข้าสินค้าชั้นกลางจากจีนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือแม้กระทั่งการย้ายฐานการผลิตจากจีนไปยังประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอว่าบริษัทต่างชาติในประเทศจีนได้เริ่มย้ายหรือคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายการผลิตที่อื่น เช่น Nintendo และ Apple โดยมีประเทศเวียดนามเป็นประเทศที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งว่าเป็นผู้รับผลประโยชน์หลักของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ในกิจกรรมของบริษัทจากประเทศจีน อย่างไรก็ตามเวียดนามมีขนาดเล็กเกินไปที่จะรับกำลังการผลิตทั้งหมดที่ย้ายจากจีนและคำถามที่ตามมาคือ นอกเหนือจากเวียดนามแล้ว บริษัทเหล่านี้จะไปที่ไหน ซึ่งในงานศึกษาชิ้นนี้ พยายามตอบคำถามนี้โดยดูจากประเทศต่าง ๆ ในเอเชียที่มีตะกร้าสินค้าส่งออกคล้ายกับของจีน มีค่าแรงต่ำและ

¹ Rabobank หรือ ราโบแบงก์ บริษัทข้ามชาติสัญชาติดัตช์ที่ให้บริการด้านการเงิน มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ยูเทรกต์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นผู้นำในด้านธนาคารเพื่อการอาหารและการเกษตรประกอบไปด้วยกลุ่มธนาคารท้องถิ่น 129 ธนาคาร สำนักงานกลาง และสำนักงานต่างประเทศอีกหลายแห่ง กลุ่มราโบแบงก์เน้นการให้บริการกับสถาบันอาหารและเกษตรกรรมโดยเฉพาะ และเป็นธนาคารที่ใหญ่เป็นอันดับสองของเนเธอร์แลนด์เมื่อวัดจากสินทรัพย์รวม

บรรยากาศการลงทุนที่น่าดึงดูด และใช้ตัวชี้วัดเหล่านี้เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดที่เรียกว่า Where Will They Go index (WWTG) ทั้งนี้ไม่มีประเทศใดเพียงประเทศเดียวที่สามารถดูดซับกิจกรรมทั้งหมดที่ถูกย้ายไปได้ อีกประการหนึ่งหากประเทศใดประเทศหนึ่งสามารถเข้ามาแทนที่การผลิตของจีนได้ทั้งหมด ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ก็อาจจะขึ้นอัตราภาษีศุลกากรสำหรับประเทศเหล่านี้เช่นกัน เหตุผลก็คือทรัมป์มองว่าการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ กับประเทศต่าง ๆ เป็นตัวบ่งชี้ว่าการค้า “ไม่ยุติธรรม”

จากที่กล่าวไปในเบื้องต้นว่ามีหลักฐานพอสมควรที่บริษัทต่างชาติจะย้ายออกจากประเทศจีนหรือกำลังวางแผนที่จะทำเช่นนั้น อย่างไรก็ตามส่วนหนึ่งของแนวโน้มนี้ได้เกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดความตึงเครียดทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนและได้รับแรงผลักดันส่วนใหญ่จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของค่าจ้างการผลิตในประเทศจีนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยการเติบโตของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ในประเทศจีนได้ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ค่าจ้างการผลิตในประเทศจีนเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นการย้ายกำลังการผลิตจากประเทศจีนจึงเป็นแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้วโดยมีความตึงเครียดทางการค้าระหว่างสหรัฐฯกับจีนรวมถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา-19 เป็นตัวเร่ง นอกจากนี้ บริษัทต่างประเทศส่วนใหญ่ที่จะยังคงทำกิจกรรมในประเทศจีนต่อไปเพราะแรงจูงใจหลักในการดำเนินงานในประเทศจีนนั้นไม่ใช่ต้นทุนการผลิตที่ต่ำ แต่เป็นการเข้าถึงตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่ของจีน สะท้อนว่าบริษัทที่ใช้ประเทศจีนเป็นเพียงศูนย์กลางการผลิต แต่ส่งออกไปขายนอกประเทศจีนเป็นส่วนใหญ่ มีแนวโน้มว่าบริษัทเหล่านั้นจะย้ายฐานการผลิตออกจากจีนมากขึ้น



ตัวชี้วัดที่เรียกว่า Where Will They Go index (WWTG) ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้วิธีการมองไปข้างหน้าเพื่อวัดว่าประเทศใดบ้างที่จะได้ประโยชน์จากบริษัทต่างประเทศที่จะย้ายการผลิตออกจากประเทศจีน โดยบริษัทดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะย้ายไปประเทศที่มีปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ (1) สินค้าส่งออกที่คล้ายกับของจีน (2) ค่าจ้างอุตสาหกรรมที่ใกล้เคียงหรือต่ำกว่าในประเทศจีน (3) บรรยากาศการลงทุนระยะยาวที่น่าสนใจในแง่ของความยากง่ายในการทำธุรกิจ และ (4) คุณภาพของสถาบันที่ดี ทั้งนี้ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ต้นทุนการขนส่งก็มีความสำคัญเช่นกันซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เวียดนามเป็นจุดหมายปลายทางส่วนใหญ่ของนักลงทุนทั่วโลก นอกจากนี้ การวิเคราะห์ในครั้งนี้ยังไม่รวมปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความผันผวนของสกุลเงินและขนาดของตลาด (GDP) ซึ่งปัจจัยประการหลังนี้จะเป็นสิ่งสำคัญสำหรับบริษัทที่ต้องการเจาะตลาดผู้บริโภคของประเทศนั้นแทนที่จะเป็นการมองหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนการผลิตที่ลดลง

ปัจจัยประการที่หนึ่ง ประเทศที่มีสินค้าส่งออกที่คล้ายกับของจีน วัดโดยใช้ Export Similarity Index (ES)² โดยดัชนีนี้วัดการซ้อนทับของตะกร้าส่งออกของสองประเทศ ดัชนีมีค่าอยู่ในช่วงตั้งแต่ 0% ถึง 100% โดยที่เปอร์เซ็นต์ที่สูงกว่าหมายถึงความคล้ายคลึงในการส่งออกที่สูงขึ้น คะแนน 100% ในที่นี้หมายความว่าประเทศนั้นมีตะกร้าสินค้าส่งออกตรงกับประเทศที่ ถูกเปรียบเทียบทั้งหมด ปัจจัยประการที่สอง

$$ES_{j,x} = \sum_i \min \left(\frac{X_{i,j}}{\sum_i X_{i,j}}, \frac{X_{i,x}}{\sum_i X_{i,x}} \right), \text{ where:}$$

$ES_{j,x}$ is the export similarity between country j and country x (in our case x is China)

$X_{i,j}$ is the export of product i by country j to the world

$X_{i,x}$ is the export of product i by country x to the world

$\sum_i X_{i,j}$ is the total export of all products by country j to the world

$\sum_i X_{i,x}$ is the total export of all products by country x (China) to the world

ค่าจ้างการผลิต ความเห็นจากทั้งนักวิชาการและผลจากการสำรวจ ชี้ให้เห็นว่าค่าจ้างการผลิตเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับบริษัทเมื่อพิจารณาถึงการย้ายการผลิตไปยังประเทศอื่น สำหรับปัจจัยที่สามและสี่จะใช้ดัชนีความยากง่ายในการทำธุรกิจของธนาคารโลก (the World Bank's Ease of Doing Business Index) และ the World Bank Governance Indicators ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายเพื่อวัดบรรยากาศการลงทุนและคุณภาพสถาบันของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การทุจริต ความมั่นคงและการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน โดยจากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่สามและสี่ดังกล่าวเป็นตัวบ่งชี้ที่ดีของการดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ หรือ FDI ทั้งนี้ ในการคำนวณดัชนี WWTG จะมีการปรับค่าของทั้งสี่ตัวแปรให้เป็นคะแนนมาตรฐานซี (Z-score) และคำนวณค่า WWTG โดยใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก โดยกำหนดน้ำหนัก 0.3 ให้กับค่าจ้างและความคล้ายคลึงกันในการส่งออก และน้ำหนัก 0.2 กับตัวแปรคุณภาพของสถาบันและความยากง่ายในการทำธุรกิจ

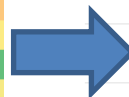
ผลการคำนวณ Where Will They Go index หรือ WWTG ซึ่งได้จากการรวมปัจจัยทั้งสี่เข้าด้วยกัน พบว่า ผลการศึกษาใกล้เคียงกับสมมติฐานที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่าเวียดนามเป็นจุดหมาย

² Finger และ Kreinin (1979)

ปลายทางยอดนิยม โดยเวียดนามอยู่ในอันดับที่ 3 จากทั้งหมด 17 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย ที่น่าจะเป็นจุดหมายสำหรับการเคลื่อนย้ายการผลิตจากประเทศจีน โดยตะกร้าสินค้าส่งออกของเวียดนามเหมือนกับจีนประมาณครึ่งหนึ่งและมีค่ามากที่สุดในทุกประเทศที่ทำการศึกษา จึงมีความเชี่ยวชาญในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่คล้ายคลึงกับจีน ในขณะที่ค่าจ้างการผลิตต่ำกว่าประเทศจีนร้อยละ 64³ อย่างไรก็ตาม เวียดนามมีคะแนนไม่ดีนักเกี่ยวกับคุณภาพของสถาบัน แม้ว่าเวียดนามจะมีเสถียรภาพทางการเมืองและมีบรรยากาศการลงทุนที่เหมาะสมในระดับหนึ่ง รวมถึงมีการลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีค่อนข้างมากกับหลายประเทศ และเมื่อพิจารณาประเทศที่เหลือพบว่า ประเทศไทย มาเลเซีย ไต้หวันและอินเดีย อยู่ในอันดับ 1,2,4 และ 5 ของจุดหมายปลายทางหากจะมีการย้ายฐานการผลิตจากจีน โดยประเทศไทยติดอยู่ในอันดับสูงสุดเนื่องจากตะกร้าสินค้าส่งออกมีความคล้ายคลึงกับของจีนเกือบร้อยละ 50 มีค่าจ้างต่ำกว่าในประเทศจีนร้อยละ 25⁴ และมีนโยบายที่เป็นมิตรกับนักลงทุน แต่ข้อจำกัดสำคัญของประเทศไทยคือเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่ความไม่แน่นอนของนโยบาย ทั้งนี้ในที่สุดเชื่อว่าประเทศที่จะได้รับผลประโยชน์จากการย้ายฐานการผลิตจากจีนไปยังประเทศอื่น ๆ ในเอเชียนั้นน่าจะถูกระบายกันออกไป

Z-scores⁵ of WWTG index

Country	Export Similarity	Institutional Quality	Wages	Ease of Doing Business
Vietnam	1.5	-0.3	0.5	0.4
Thailand	1.3	-0.3	0.2	1.2
South Korea	0.9	0.8	-2.0	1.6
Taiwan	0.8	1.1	-0.7	1.4
Japan	0.7	1.4	-2.4	1.0
Malaysia	0.7	0.3	0.2	1.3
Philippines	0.6	-0.3	0.5	-0.4
India	0.4	-0.1	0.5	0.3
Singapore	0.3	1.6	-1.5	1.7
Indonesia	0.0	-0.2	0.4	0.4
Sri Lanka	-0.7	-0.1	0.6	-0.1
Laos	-0.8	-0.7	0.6	-0.9
Cambodia	-0.8	-0.7	0.6	-0.6
Pakistan	-0.9	-1.0	0.5	-0.6
Myanmar	-1.1	-0.9	0.6	-1.4
Bangladesh	-1.2	-0.8	0.6	-1.6
Mongolia	-1.9	0.0	0.8	0.4



Country	Where Will They Go index
Thailand	0.62
Malaysia	0.61
Vietnam	0.60
Taiwan	0.55
India	0.31
Singapore	0.30
Philippines	0.18
South Korea	0.17
Indonesia	0.17
Japan	-0.03
Sri Lanka	-0.07
Mongolia	-0.27
Cambodia	-0.36
Laos	-0.39
Pakistan	-0.43
Myanmar	-0.59
Bangladesh	-0.67

³ 2018 JETRO survey

⁴ 2018 JETRO survey

⁵ คะแนนมาตรฐานซี (Z-score) ใช้ในการเปรียบเทียบข้อมูลที่มีจากข้อมูลต่างชุดกัน ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งบางครั้งไม่สามารถเปรียบเทียบได้โดยตรง ในการเปรียบเทียบให้มีความถูกต้องจึงมีความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนคะแนนของข้อมูลทั้งสองชุดให้เป็นค่ามาตรฐาน โดยทั่วไปจะมีค่า - 3 ถึง +3

ข้อคิดเห็นสำคัญบางประการที่ได้จากงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ก็คือ บริษัทระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะกระจายสถานที่ผลิตของพวกเขาในหลายประเทศ สิ่งนี้คล้ายกับยุทธศาสตร์ China Plus One ซึ่งก็คือ การที่บริษัทต่าง ๆ ที่ลงทุนหรือทำธุรกิจกับจีน พยายามที่จะลดสัดส่วนการพึ่งพาจีนลง เนื่องจากความไม่มั่นใจในด้านความมั่นคงของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างจีนกับสหรัฐฯ โดยพยายามหาประเทศอื่นที่สามารถจะทดแทนการพึ่งพาจีนลงได้ไม่ว่าจะเป็นแหล่งนำเข้า การจ้างผลิต หรือการไปลงทุน ซึ่งบางบริษัทกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้โดยวางกำลังการผลิตบางส่วนไว้นอกประเทศจีนเพื่อกระจายความเสี่ยงดังกล่าว สำหรับในมุมมองของประเทศไทย มีอีกหนึ่งยุทธศาสตร์ที่ในขณะนี้ถูกพูดถึงค่อนข้างมากและเกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรง คือ ยุทธศาสตร์ Thailand Plus One ซึ่งเป็นแนวคิดของนักวิจัยอาวุโสชาวญี่ปุ่น ชื่อ Ooizumi Keiichirou⁶ ยุทธศาสตร์นี้ ยังมุ่งที่จะคงฐานการผลิตไว้ในประเทศไทย เพียงแต่มีการเคลื่อนย้ายกระบวนการผลิตส่วนที่เน้นแรงงานสูงไปยังประเทศข้างเคียง โดยประเทศที่คาดว่าจะกลายมาเป็น + 1 ของไทยได้แก่ประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียง คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมถึงเวียดนามสำหรับบางอุตสาหกรรม ซึ่งภายใต้โมเดลดังกล่าวกลุ่มนักลงทุนจะเคลื่อนย้ายหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตที่ใช้แรงงาน (labor-based) ไปยังประเทศเหล่านี้และขณะเดียวกันก็ผลักดันประเทศไทยให้กลายเป็นศูนย์กลางของกระบวนการผลิตที่เน้นเทคโนโลยี ซึ่งเป็นการประสานกระบวนการผลิตทั้งสองส่วนให้เกิดเป็นการบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานที่มีประสิทธิภาพ แนวคิดนี้จึงไม่ใช่การลดความสำคัญของประเทศไทยลงแต่กลับเป็นการเสริมให้ไทยแข็งแกร่งและเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงของภูมิภาคนี้มากยิ่งขึ้น ประเทศไทยจึงควรใช้โอกาสนี้ที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านห่วงโซ่การผลิตโลก ปรับปรุงพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านที่อาจจะเป็นข้อจำกัดในการดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ เพื่อรองรับความพร้อมในการรองรับนักลงทุนที่วางแผนจะย้ายออกจากจีน รวมถึงเตรียมความพร้อมในการเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงของภูมิภาคตามยุทธศาสตร์ Thailand Plus One ต่อไปในอนาคต

แหล่งที่มาของข้อมูล

- <https://economics.rabobank.com/publications/2019/august/leaving-china-countries-might-benefit-from-relocation-production/>
- http://www.tpa.or.th/tpanews/upload/mag_content/74/ContentFile1441.pdf
- <https://th.wikipedia.org/>

⁶ สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น)