

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันหยุดพิเศษที่ 4 มกราคม 2539

ยุทธศาสตร์การพัฒนากับดุลบัญชีเดินสะพัด

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาที่บรรดาขุนนางนักวิชาการ (technocrats) กำลังเป็นห่วง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรียกร้องให้รัฐบาลสนใจแก้ปัญหานี้ ขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็นำเสนอมาตรการในการแก้ไข ซึ่งจะเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ต้นปี 2539 เป็นต้นไป

บัญชีเดินสะพัด (Current Account) ประกอบด้วยบัญชีสินค้า บัญชีบริการ และบัญชีบริจาค ดุลบัญชีเดินสะพัดจึงเป็นดุลของบัญชีทั้งสามนี้ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นผลจากการใช้จ่ายเกินตัวของระบบเศรษฐกิจทั้งในภาครัฐบาลและ/หรือภาคเอกชน การขาดดุลดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปส่วนต่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment-Saving Gap)

เมื่อระบบเศรษฐกิจมีเงินออมไม่พอเพียงแก่การใช้จ่าย ก็ต้องหยิบยืมเงินออมจากต่างประเทศ (foreign saving) ด้วยการก่อหนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สามารถพึ่งพิงเงินทุนของตนเองนี้ เรียกกันว่า Debt-led Growth กล่าวคือ เป็นยุทธศาสตร์ที่อาศัยเงินกู้ต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่การพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศมีขีดจำกัด เพราะขึ้นอยู่กับความสามารถในการชำระหนี้เป็นสำคัญ หากความสามารถในการชำระหนี้หดหาย ระบบเศรษฐกิจก็ต้องเสียต้นทุนในการก่อหนี้ในราคาที่แพงขึ้น กล่าวคือนัยหนึ่งก็คือ ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงขึ้น เนื่องจากภาวะความเสี่ยงต่อการสูญหนี้มีมากขึ้น และหากความเชื่อถือทางการเงินหมดสิ้นไป ตลาดการเงินระหว่างประเทศก็จะไม่จัดสรรเงินให้กู้ยืมต่อไป

ลักษณะการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศ (External Finance Dependency) ปรากฏมากกว่าสามทศวรรษ ในระยะแรก ช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออมมีไม่มาก แต่มีแนวโน้มขยายใหญ่ขึ้นตามกาลเวลา ในปี 2538 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดคิดเป็นร้อยละ 7.1 ของรายได้ประชาชาติเทียบกับ 5.6% ในปี 2537 นับเป็นการขาดดุลที่สูงมากทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์ โดยที่ก่อนหน้านี้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะไม่ให้ขาดดุลเกินกว่า 6.3% ของรายได้ประชาชาติ

ก่อนปี 2531 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดโดยพื้นฐานเกิดจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวในภาครัฐบาลเป็นสำคัญ เงินออมในภาครัฐบาลไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการลงทุน

แต่การรัดเข็มขัดทางการคลังระหว่างปี 2525-2531 ได้ช่วยให้ฐานะการคลังดีขึ้นอย่างผิดหูผิดตา จนมีฐานะเกินดุลนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ตรงกันข้ามกับภาคเอกชนที่กลับกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่ขาดดุล ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการใช้จ่ายในภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) อันเป็นเหตุให้ภาคเอกชนเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณูปโภคหลายต่อหลายประเภทแทนรัฐบาล

เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอทวิเคราะห์ว่า การที่บัญชีเดินสะพัดขาดดุลในระดับสูงในปี 2538 เป็นเพราะมีการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การซื้อเครื่องบินของบริษัทการบินไทย จำกัด การนำเข้าเครื่องจักรเพื่อใช้ในการผลิตอันเป็นผลจากการขยายตัวของการลงทุนและการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถยนต์ราคาแพง ในปี 2538 บัญชีสินค้าขาดดุลถึง 264,200 ล้านบาท แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่รู้สึกกังวลต่อการขาดดุลการค้า เพราะเชื่อว่าส่วนใหญ่เป็นผลจากวัฏจักรธุรกิจที่มีการขยายตัวของการลงทุนในภาคเอกชน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมิได้เกิดจากการขาดดุลการค้าเท่านั้น หากยังเป็นผลจากการขาดดุลบัญชีบริการอีกด้วย การที่คนไทยนิยมออกไปท่องเที่ยวต่างประเทศมากขึ้น และนิยมส่งบุตรหลานไปศึกษาต่างประเทศมากขึ้น รวมตลอดจนการที่สินค้าเข้าและสินค้าออกต้องพึ่งบริการการขนส่งและการประกันภัยของต่างประเทศ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บัญชีบริการขาดดุล ซึ่งส่งผลกระทบต่อขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอีกทอดหนึ่ง

ในอดีตที่เป็นมา เมื่อการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกลายเป็นปัญหาร้ายแรงทางการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะนำเสนอมาตรการในการในการแก้ปัญหาด้วยการเน้นการส่งเสริมการออม ทั้งการออมโดยสมัครใจ (voluntary saving) และการออมที่ถูกบังคับ (forced saving) แม้จะมีการพูดถึงมาตรการเหล่านี้มาเป็นเวลาหลายปี แต่มีความคืบหน้าในการดำเนินการไม่มากนัก มาในปีนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยหิบบกการออมในภาคครัวเรือน (Household Saving) มากกล่าวเป็นพิเศษ เพราะพบว่า การออมในภาคครัวเรือนตกต่ำลงเหลือ 7.3% ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งนับว่าต่ำมาก แท้ที่จริงแล้ว อัตราการออมโดยทั่วไป (Saving Ratio) ของระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ในลำดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน

ธนาคารแห่งประเทศไทยยืนยันที่จะดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวด (tight monetary policy) ต่อไป โดยอัตรารีดดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง ทั้งนี้เพื่อชะลอการขยายตัวของการลงทุนในภาคเอกชน ซึ่งมีส่วนช่วยชะลอการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิต แต่การดำเนินนโยบายการเงินในลักษณะเช่นนี้กลับสร้างปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้านหนึ่ง หากอัตรารีดดอกเบี้ยในประเทศไทยสูงกว่าตลาดการเงินระหว่างประเทศมากเกินไป เงินทุนระยะสั้นก็จะเคลื่อนย้ายเข้ามาหาประโยชน์จากอัตรารีดดอกเบี้ยที่สูง โดยที่พร้อมจะ

เคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ หากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ในตลาดการเงินระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นระหว่างประเทศนี้เองสามารถสั้นคลอนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้เป็นอย่างดี จึงกำหนดมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้น โดยให้บริษัทเงินทุนสำรองเงินสำรอง 7% ของตัวสัญญาใช้เงินหรือเงินฝากที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี ที่ได้รับจากผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ

การดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวด มิเพียงด้วยการสำรองดอกเบี้ยในอัตราสูงเท่านั้น หากยังกำหนดให้สถาบันการเงินต้องสำรองอัตราส่วนระหว่างสินเชื่อกับเงินฝากมิให้เกินกว่า 109% พร้อมกันนั้น ก็กำหนดเป้าหมายมิให้สินเชื่อภาคเอกชนขยายตัวเกินกว่า 21% ในปี 2539

ธนาคารแห่งประเทศไทยกังวลต่อพฤติกรรมในการบริโภคของประชาชนค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากการใช้มาตรการในการลดทอนการบริโภคถึง 2 มาตรการ คือ มาตรการแรก ได้แก่ การจำกัดสินเชื่อรถยนต์ราคาแพงที่สถาบันการเงินปล่อยกู้แก่ลูกค้าและบริษัทเช่าซื้อสี่ล้อ รถมอเตอร์ มาตรการที่สอง ได้แก่ การจำกัดการออกบัตรเครดิต (Credit Card) โดยเพิ่มระดับรายได้ขั้นต่ำในการขออนุมัติการทำบัตรเครดิต จากปีละ 120,000 บาท เป็นปีละ 240,000 บาท

มาตรการในการจำกัดการบริโภคดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และยากที่จะมีประสิทธิผลในการลดทอนการบริโภคของประชาชน การจำกัดสินเชื่อ รถยนต์ราคาแพงเพียงจะนำมาใช้ภายหลังจากที่ปล่อยให้มีการนำเข้ารถยนต์โดยเสรีมาเป็นเวลากว่า 4 ปี โดยที่มีได้พิจารณาใช้ภาษีสรรพสามิตในการลดรายจ่ายในการซื้อรถยนต์ประเภทนี้ ส่วนการจำกัดการออกบัตรเครดิตนั้นเล่าเพิ่งจะพิจารณาดำเนินการภายหลังจากที่มีการใช้บัตรเครดิตอย่างแพร่หลายแล้ว อีกทั้งมีข้อกังขาว่า การจำกัดการออกบัตรเครดิตจะสามารถกระทำได้มากน้อยเพียงใด ในเมื่อมีผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจไทยจำนวนมาก และผู้ขอบัตรเครดิตเป็นผู้กรอกข้อมูลรายได้ นอกจากนี้ บรรดาสถาบันการเงินที่ออกบัตรเครดิตสามารถเลี่ยงการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ด้วยการจัดตั้งบริษัทออกบัตรเครดิต แยกออกไปจากสถาบันการเงินนั้นๆ ในกรณีเช่นนี้ บริษัทที่จัดตั้งใหม่จะอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงพาณิชย์ มิใช่ธนาคารแห่งประเทศไทย หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันอังคารที่ 26 ธันวาคม 2538 รายงานว่า ธนาคารไทยพาณิชย์กำลังเลี่ยงการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยวิธีการเช่นนี้

แท้ที่จริงนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาก็เลือกใช้มีส่วนกำกับฐานะของบัญชีเดินสะพัดด้วย นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา การบริโภคของประชาชนกลายเป็นจักรกลสำคัญของ การจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะการบริโภคของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของ

อุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) การขยายตัวของการบริโภคจึงมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยตรง

ภายหลังการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2517 จริยธรรมในการทำงาน (work ethics) เริ่มเสื่อมทรามลง เพราะผู้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อยสามารถหารายได้โดยไม่ต้องใช้หยาดเหงื่อแรงงาน ความเสื่อมทรามยิ่งมีมากขึ้นเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) เติบโตหลังปี 2529 ในเมื่อเงินหามาได้ง่าย ก็ใช้จ่ายไปง่าย ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจในรัฐบาลชุดแล้วชุดเล่าไม่เคยคิดที่จะเหนี่ยวรั้งการเติบโตของเศรษฐกิจฟองสบู่ อย่างน้อยที่สุดควรจะมีการเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้มาด้วยการเก็บกำไร ผลที่ตามมาก็คือ ประพฤติกรรมการประหยัดมัธยัสถ์ค่อย ๆ มลายหายไป ควบคู่กับการเสื่อมทรามของจริยธรรมในการทำงาน

หากไม่สามารถรื้อฟื้นประพฤติกกรรมในด้านการประหยัดมัธยัสถ์ และรื้อฟื้นจริยธรรมในการทำงาน ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมีอาจแก้ไขในขั้นสมมุติฐานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากยังคงปล่อยให้ลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) เติบโตใหญ่ต่อไป

ตารางที่ 1
ดุลบัญชีเดินสะพัด ปี 2532-2538
(ล้านบาท)

ปี	ดุลบัญชีเดินสะพัด	% ของ GDP
2532	-64,956.3	3.50
2533	186,184.2	8.50
2534	193,264.2	7.71
2535	161,276.5	5.69
2536	178,452.7	5.62
2537	211,630.0	5.87
2538	295,500.0	7.10

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ข้อมูลปี 2538 เป็นตัวเลขประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทย หนึ่ง
ตัวเลขประมาณการของ TDRI ปรากฏว่า บัญชีเดินสะพัดในปี 2538
ขาดดุลถึง 312,900 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.7 ของ GDP