

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 18 กันยายน 2539

เหตุใดการส่งออกจึงซบเซา?

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ภาคธุรกิจเอกชนกำลังเป็นกังวลต่อภาวะซบเซาของการส่งออก เพราะภาวะซบเซาหมายถึงภาวะกำไรหดหาย ภาคการเงินการธนาคารก็เป็นกังวลไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน เพราะภาวะซบเซาหมายถึงภาวะการปล่อยสินเชื่อได้น้อย รายได้จากดอกเบี้ยย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนตามไปด้วย ประชาชนคนเดินถนนอาจมิได้ตระหนักถึงผลกระทบของการส่งออกที่ซบเซา จนมีผู้สะกิดให้รู้ว่าเหตุที่เศรษฐกิจไม่ฟูฟักก็เป็นเพราะภาวะซบเซาของการส่งออกนั่นเอง รัฐบาลเป็นกลุ่มคนสุดท้ายที่มีความรู้สึกช้า หากมิใช่เป็นเพราะสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง และถูกภาคธุรกิจเอกชนชี้ให้เห็นปัญหา รัฐบาลยังคงนอนหลับไม่รู้นอนดูไม่เห็น

ภาคการส่งออกเป็นภาคเศรษฐกิจนำของระบบเศรษฐกิจไทยมาเป็นเวลาช้านาน ในช่วงเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา การจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจไทย เกิดจากการเติบโตของภาคการส่งออกเป็นสำคัญ เมื่อการส่งออกซบเซา การจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจก็พลอยชะงักงันตามไปด้วย

ภาวะซบเซาของการส่งออกเป็นข้อเท็จจริงที่มีอาจปฏิเสธได้ คำถามมีเพียงแต่ว่า ความซบเซามีมากขนาดไหน ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานว่ ในช่วง 7 เดือนแรกของปี 2539 การส่งออกขยายตัวเพียง 3.8% แต่ผู้คนจำนวนไม่น้อยก็อดกังขาต่อตัวเลขดังกล่าวนี้มิได้ จะให้เชื่อข้อมูลสถิติของทางราชการโดยปราศจากข้อกังขาอะไรได้ ในเมื่อเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนว่า มีการเล่นการเมืองกับตัวเลขสถิติ อีกทั้งวิธีการเก็บข้อมูลและนำเสนอข้อมูลก็ยังคงใช้วิธีการแต่บุรพกาล ไม่ว่าจะป็นกรมศุลกากร กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ หรือแม้แตธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันละเลยการพัฒนากระบวนการจัดทำสถิติมาโดยตลอด ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบสถิติในประเทศไทยชนิดก้าวกระโดด เมื่อถึงคราวต้องการใช้สถิติเพื่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ก็มีอาจใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนบัดนี้รัฐบาลยังไม่สามารถทราบอย่างถ่องแท้ว่า เหตุใดการส่งออกจึงซบเซา แม้จะระดมสรรพกำลังจากธนาคารพาณิชย์ชั้นนำมาช่วยวิเคราะห์ ก็ยังมีอาจหาคำตอบที่กระจ่างชัดได้

กระนั้นก็ตาม คณะกรรมการนโยบายเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในการประชุมเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2539 สามารถให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลรวม 4 ชุด ชุดแรก ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษีอากรและระเบียบปฏิบัติทางด้านภาษีอากร เพื่อเกื้อกูลต่อการส่งออก มาตรการที่สำคัญได้แก่ การเร่งคืนภาษีมูลค่าเพิ่มแก่ผู้ส่งออก การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากรุจีกประกันภัยแทนภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยให้คืนภาษีในกรณีที่มีการรับประกันภัยของต่างประเทศ การให้เครดิตแก่นักลงทุนไทยที่ไปลงทุนในต่างประเทศ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะชุดที่สองว่าด้วยบริการสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน มาตรการที่สำคัญได้แก่ การใช้มาตรการภาษีอากรในการส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวี การยกเลิกการผูกขาดของ รสพ. ในการขนส่งสินค้าบริเวณท่าเรือกรุงเทพฯ การปรับปรุงท่าเรือแหลมฉบังและการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะชุดที่สามว่าด้วยการแสวงหาแรงงานและวัตถุดิบราคาถูก มาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับกการลดอากรขาเข้า ส่วนข้อเสนอแนะชุดที่สี่ว่าด้วยการเจาะตลาดและการเจรจาการค้า

คณะกรรมการนโยบายเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจสามารถให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายรวม 4 ชุดดังกล่าวข้างต้นนี้ได้โดยไม่ต้องศึกษาเหตุปัจจัยที่ทำให้การส่งออกชบเซา ก็เพราะมาตรการที่เสนอแนะเหล่านี้เป็นมาตรการที่รัฐบาลพึงดำเนินการอยู่แล้ว หากยึดมั่นในยุทธศาสตร์การพัฒนากอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก กระนั้นก็ตาม มีมาตรการบางมาตรการเป็น 'ของฝาก' ของภาคธุรกิจเอกชน เพราะมีอาจอธิบายได้โดยชัดเจนว่ามีผลกระทบต่อส่งออกอย่างสำคัญได้อย่างไร แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสามารถเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการนโยบายเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้

ภาวะชบเซาของการส่งออกมิได้เกิดแก่ประเทศไทยเพียงประเทศเดียว หากแต่เกิดแก่บรรดาประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงไกล แม้แต่ดินแดนที่มี 'ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ' (economic miracle) ดังเช่นสิงคโปร์ก็มีโช้ยอกเว้น

ระบบเศรษฐกิจไทยที่พึ่งพิงสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นเป็นตลาดสินค้าออกสำคัญ แม้ว่าระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีอัตราการขยายตัวอันน่าพึงพอใจ แต่ความชบเซาทางเศรษฐกิจในยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่นย่อมมีผลต่อการส่งออกของไทยไม่มากนักด้วยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดของการเปิดประเทศ (Degree of Openness) ค่อนข้างสูง ข้อมูล

เบื้องต้นจากบัญชีประชาชาติบ่งบอกว่า ในปี 2538 มูลค่าการค้าสินค้าและบริการระหว่างประเทศ (ทั้งการนำเข้าและส่งออก) ตกประมาณ 90% ของรายได้ประชาชาติ เฉพาะสินค้าและบริการส่งออกก็มีมูลค่าถึง 41.5% ของรายได้ประชาชาติแล้ว ภาวะซบเซาของการส่งออกจึงมีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน

อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทมีผลต่อการส่งออกด้วย แม้ว่าเงินบาทจะมีค่าอิงอยู่กับค่าของเงินตราสกุลหลักชุดหนึ่ง แต่เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ค่าของเงินบาทขึ้นอยู่กับค่าของเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างสำคัญ ในช่วงเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา เงินดอลลาร์มีค่าสูงขึ้นเมื่อเทียบกับเงินเยนและเงินมาร์กเยอรมัน การผูกค่าเงินบาทไว้กับเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างแน่นอน จึงทำให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าที่ควรเมื่อเทียบกับเงินตราสกุลหลักอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับเงินเยน ในวงการการเงินระหว่างประเทศมีความเชื่ออยู่โดยทั่วไปว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) อันเป็นเหตุให้มีการคาดการณ์เป็นระลอกๆว่า เงินบาทจะลดค่า แม้แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเองก็มีความเอนเอียงจะเชื่อเช่นนั้น

หากปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวตามกลไกตลาด ค่าของเงินบาทน่าจะลดลง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า บัญชีเดินสะพัดขาดดุลทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์ และการขาดดุลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่การตรึงอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศไว้ในระดับสูง ซึ่งมีผลในการดูดดึงเงินทุนระยะสั้นเข้าประเทศ ช่วยผ่อนคลายแรงกดดันที่มีต่อค่าเงินบาท กระนั้นก็ตาม การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงย่อมมีผลต่อการส่งออก เพราะทำให้สินค้าออกมีราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อคิดเป็นเงินสกุลต่างประเทศ

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีผลต่อการส่งออกด้วย เมื่อองค์การการค้าโลกเดินตามแนวทางเสรีนิยมตามกรอบที่ตกลงกันไว้ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) การแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศย่อมทวีความเข้มข้นมากขึ้น ขณะเดียวกันการเจาะตลาดประเทศมหาอำนาจก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคที่มีใช้ภาษีศุลกากร (Non-tariff Barriers) การดำเนินนโยบายเอกภาคีนิยมในลักษณะแข็งกร้าว (Aggressive Unilateralism) ของสหรัฐอเมริกามีผลกระทบต่อส่งออกของไทยด้วย แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงกฎว่าด้วยประเทศแหล่งผลิต (The Country-of-Origin Rule) จะมีผลกระทบต่อส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าของไทยไม่มาก แต่การดำเนินนโยบายเอกภาคีนิยมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Unilateralism) มีผลกระทบต่อไทยโดยตรง ดังเห็นได้จากกรณีที่สหรัฐฯ ห้ามนำเข้ากุ้งไทย ด้วยข้ออ้างที่ว่า วิธีการประมงของไทยมีผลในการทำลายพันธุ์เต่าทะเล

การเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยมีผลต่อการส่งออกด้วย ธนาคารโลกจัดให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีฐานะปานกลาง (Middle Income Economies = MIEs) แม้ในปัจจุบันจะอยู่ในกลุ่ม Lower Middle-Income แต่ก็กำลังไต่เต้าไปสู่กลุ่ม Upper Middle-Income ผลที่ตามมาก็คือ สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีศุลกากร (tariff preference) ที่ไทยเคยได้รับจากประเทศที่พัฒนาแล้วในฐานะประเทศด้อยพัฒนาค่อยๆ หดหายไป สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเริ่มตัดทอน GSP (= Generalized System of Preferences) ที่เคยให้แก่ไทย นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือ ฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดโลกด้อยลง เมื่อเทียบกับประเทศที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจมากกว่าไทย เพราะประเทศเหล่านี้ยังคงได้รับสิทธิพิเศษทางด้านศุลกากร ไทยต้องเลื่อนชั้นไปอยู่ในดิวิชั่นเดียวกับกลุ่มประเทศ Upper Middle-income Economies และกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว การปรับปรุงประสิทธิภาพเป็นมรรควิธีสำคัญที่จะทำให้อินค้าส่งออกของไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกต่อไปได้

การเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) มีผลกระทบต่อความสามารถในการส่งออกอย่างสำคัญ สังคมเศรษฐกิจไทยเคยมีแรงงานราคาถูกจำนวนมากน้อยไม่ แต่แรงงานราคาถูกกำลังจะหดหายไป ประสิทธิภาพการผลิตที่เพิ่มขึ้นในภาคอุตสาหกรรมช่วยขับเคลื่อนให้อัตราค่าจ้างสูงขึ้น ไม่เฉพาะแต่ภาคอุตสาหกรรม หากยังรวมทั้งภาคเกษตรกรรม ภาคบริการ และภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ อีกด้วย การถีบตัวของอัตราค่าจ้างมีนัยสำคัญว่า ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive production) กำลังจะหดหายไป เพราะมีอาจแข่งขันกับประเทศที่มีแรงงานราคาถูกจำนวนมากต่อไปอีกได้ การนำเข้าแรงงานราคาถูกจากต่างประเทศ แม้จะช่วยให้อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นประกอบตัวต่อไปได้อีกระยะหนึ่ง แต่ก็มีปัญหาการลิดรอนสิทธิแรงงาน ซึ่งอาจถูกประณามจากนานาชาติ และมิใช่วิธีการอันจรัสยั่งยืน นอกจากนี้ยังอาจก่อต้นทุนแก่สังคมในรูปของความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์อีกด้วย

การปรับโครงสร้างการผลิต (structural adjustment) เป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่การปรับเปลี่ยนจากการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่การผลิตที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น (capital-intensive production) และการผลิตที่ใช้สารสนเทศเข้มข้น (information-intensive production) ไม่เพียงแต่มีค่าใช้จ่าย หากยังไม่เป็นที่แน่ชัดอีกว่าเป็นการผลิตที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบหรือไม่ ในเมื่อรัฐบาลไม่เคยสนใจส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development) อย่างจริงจัง

แล้วเราจะแก้ปัญหาภาวะชะงักของการส่งออกได้อย่างไร ?

ตารางที่ 11

ขนาดของการเปิดประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย
2535-2538

ข้อมูล	2535	2536	2537	2538
1. รายได้ประชาชาติ (GDP) (ล้านบาท)	2,827,158	3,163,194	3,597,356	4,158,596
2. มูลค่าสินค้าและบริการ ส่งออก (ล้านบาท)	1,031,800	1,176,331	1,381,013	1,727,647
3. มูลค่าสินค้าและบริการ นำเข้า (ล้านบาท)	1,152,866	1,313,368	1,560,281	2,014,323
4. รวมมูลค่าการค้า ระหว่างประเทศ (ล้านบาท)	2,184,666	2,489,699	2,941,294	3,741,970
5. X/GDP (%)	36.5	37.2	38.4	41.5
6. M/GDP (%)	40.8	41.5	43.4	48.4
7. ขนาดของการเปิดประเทศ (X+M)/GDP (%)	77.3	78.7	81.8	90.0

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (เมษายน 2539)

หมายเหตุ X = มูลค่าสินค้าและบริการส่งออก

M = มูลค่าสินค้าและบริการนำเข้า

ข้อมูลปี 2538 และ 2539 เป็นข้อมูลเบื้องต้น