

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 12 เมษายน 2534

การขาดดุลการค้า : ปัญหาของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศกลายเป็นข่าวพาดหัวหนังสือพิมพ์อีกครั้งหนึ่ง ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่างก็เตือนรัฐบาลในประเด็นเดียวกันนี้ ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า ในปี 2533 ที่ผ่านมานี้ ดุลการค้า จะขาดดุลระหว่าง 225,000 ถึง 239,000 ล้านบาท คิดเป็นประมาณ 11% ของรายได้ประชาชาติ (GDP) แต่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) คาดว่า จะขาดดุลเพียง 216,400 ล้านบาท เทียบเป็นร้อยละ 10.8 ของ GDP กระนั้นก็ตาม ส่วนขาดดุลดังกล่าวนี้ นับว่าสูงเป็นประวัติการณ์ โดยที่สถานการณ์เลวร้ายกว่าปี 2532 เป็นอันมาก เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ส่วนขาดดุลการค้าในปี 2532 มีเพียง 140,770 ล้านบาท (คิดเป็น 7.9% ของ GDP)

ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยได้ขาดดุลติดต่อกันนับแต่ปี 2499 เป็นต้นมา รวมสิริอายุ 35 ปี และดูเหมือนว่า เกียรติคุณของระบบเศรษฐกิจไทยในเรื่องนี้ จะยังคงมีต่อไป ในอนาคตเท่าที่มองเห็นนี้ ในขั้นแรก ส่วนขาดดุลนี้มีอยู่เพียงน้อยนิด แต่ค่อยๆ ขยับขึ้นจนอยู่ในระดับมากกว่าปีละ 10,000 ล้านบาทในทศวรรษ 2510 และมากกว่า 20,000 ล้านบาทในปี 2518 ภายหลังจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ยอดขาดดุลการค้าไต่ระดับขึ้นสู่ปีละ 50,000 ล้านบาท และทำลายประวัติการณ์ในปี 2526 ด้วยยอดขาดดุล 89,237 ล้านบาท (เทียบเป็น 9.8% ของ GDP)

ในระหว่างปี 2527-2530 ส่วนขาดดุลการค้ามียอดลดลง แต่แล้วเมื่อเศรษฐกิจ รุ่งเรือง ดุลการค้าระหว่างประเทศเริ่มขาดดุลมากกว่า 100,000 ล้านบาทในปี 2531 และนับ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ก็มีการทำลายสถิติการขาดดุลการค้าทุกปี จากยอดขาดดุล 102,171 ล้านบาท ในปี 2531 เป็น 140,770 ล้านบาทในปี 2532 และมากกว่า 200,000 ล้านบาทในปี 2533

ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ต่างคาดการณ์ว่า ดุลการค้าระหว่างประเทศจะมียอดขาดดุลเพิ่มขึ้นในปี 2534 โดยที่ยอดขาดดุลอยู่ระหว่าง 270,000 ถึง 278,000 ล้านบาท แต่สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย (TDRI) คาดว่า ส่วนขาดดุลการค้าจะมีเพียง 235,000-266,200 ล้านบาท ข้อยพากรณที่ตรงกันก็คือ ยอดขาดดุลการค้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

เมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว ทางราชการมักจะให้บรรดาธิบายว่า การขาดดุลการค้าเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้สำหรับประเทศด้อยพัฒนา เพราะในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นแรกเริ่มประเทศด้อยพัฒนาจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศจำนวนมาก แต่หวังว่าเมื่อสังคมเศรษฐกิจเจริญเติบโตถึงระดับหนึ่ง จะสามารถพึ่งพิงตนเองจนสามารถลดการนำเข้าลงได้ และเพื่อความหวังดังกล่าวเป็นจริง รัฐบาลก็เริ่มดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Policy) นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

สังคมเศรษฐกิจไทยผ่านพ้นการใช้แผนพัฒนาฯ มาแล้ว 30 ปี แต่การขาดดุลการค้าไม่เพียงแต่จะไม่ลดลงเท่านั้น หากทว่ายังคงกลายเป็นปัญหาร้ายแรงมากขึ้น ทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์อีกด้วย บัดนี้ ทางราชการมิได้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ด้วยคำอธิบายเดียวกับเมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว

ด้วยอิทธิพลของสำนักเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยกลายเป็นคำอธิบายใหม่ เกือบทุกครั้งที่การขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรง ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลลดการใช้จ่ายและพยายามรัดเข็มขัด ข้างฝ่ายรัฐบาลก็โทษว่า การที่ดุลการค้าขาดดุลจำนวนมากนั้น เป็นเพราะคนไทยนิยมสินค้าต่างประเทศมากกว่าสินค้าไทย อันเป็นเหตุให้การนำเข้ามากเกินไปด้วยความเชื่อเช่นนั้นเอง การรณรงค์ให้คนไทยนิยมสินค้าที่ผลิตในประเทศไทย หรือ Made in Thailand จึงกลายเป็นวิธีการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยที่มิได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำนวนมากต้องอาศัยวัตถุดิบ สินค้าชิ้นกลาง สินค้าทุน และเครื่องจักรจากต่างประเทศ นโยบาย Made in Thailand จึงไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าได้อย่างถาวรภาคอนโคเน

แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศดังที่สังคมเศรษฐกิจไทยเผชิญอยู่ทุกวันนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและรูปลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่มีการพึ่งพิงการนำเข้า (import dependency) อย่างเด่นชัด โครงสร้างและรูปลักษณะดังกล่าวนี้ก่อตัวขึ้นจากยุทธศาสตร์ การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

รัฐบาลไทยเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage effect) จึงไม่สามารถช่วยลดการนำเข้า หากแต่มีผล

ในการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการนำเข้า โดยที่สัดส่วนการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคลดลง แต่สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลางและสินค้าประเภททุนกลับมีมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าการเติบโตของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ แม้จะช่วยลดการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป แต่กลับทำให้การนำเข้าตัวถัง อะไหล่ เครื่องยนต์ และอุปกรณ์อื่น ๆ มีมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน การเติบโตของอุตสาหกรรมสิ่งทอ แม้จะช่วยลดการนำเข้าผ้าสำเร็จรูปได้ แต่กลับทำให้มีการนำเข้าใยสังเคราะห์มากยิ่งขึ้น การที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าไม่สามารถสร้าง ผลเชื่อมโยงถอยหลังนี้เอง ทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยเริ่มมีลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า เพียงชั่วระยะเวลาเพียง 10 ปีเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวนี้ก็ปรากฏอย่างชัดเจน โดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง สินค้าประเภททุน และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) แต่การผลิตเพื่อการส่งออกจำนวนมากเป็นเพียงการนำเข้าชิ้นส่วนจากต่างประเทศมาประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศไทย แล้วส่งเป็นสินค้าออกอีกทอดหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสนใจเฉพาะให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมาก ๆ เท่านั้น โดยไม่สนใจที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางภายในประเทศมากนัก ความไม่เข้มงวดของรัฐบาลไทยนี้เองนับเป็นสิ่งจูงใจสำหรับนักลงทุนชาวต่างประเทศ

ภายหลังการทำข้อตกลง ณ โรงแรมพลาซ่า นครนิวยอร์ก (ที่เรียกกันว่า Plaza Accord) ระหว่างประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศ (G-5) ในเดือนกันยายน 2528 กระบวนการโยกย้ายแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม (relocation of industry) มาสู่ประเทศไทยเริ่มมีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า Plaza Accord ทำให้เงินเยนมีค่าแข็งขึ้น ซึ่งเป็นผลเสียต่อภาคการส่งออกของญี่ปุ่น อุตสาหกรรมญี่ปุ่นจึงโยกย้ายโรงงานไปสู่ประเทศอื่น เพื่อลดความเสียหายในด้านอัตราแลกเปลี่ยน และแสวงหาความได้เปรียบในด้านอื่นมาชดเชย ไทยได้ประโยชน์จากกระบวนการโยกย้ายแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้

ขณะเดียวกัน กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกาหลีใต้และไต้หวันก็จำเป็นต้องย้ายโรงงานออกนอกประเทศด้วย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ค่าจ้างแรงงานในประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตในภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน ทำให้สินค้าออกของประเทศเหล่านี้มีต้นทุนสูงขึ้น ซึ่งกระทบต่อฐานะการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องย้ายโรงงานไปสู่ประเทศที่มีแรงงานราคาถูก ประการที่สอง ประเทศเหล่านี้เริ่มถูกตัดทอนสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากร (GSP) เนื่องจากประเทศมหาอำนาจถือว่า ประเทศเหล่านี้

ได้ก้าวพ้นความด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจไปแล้ว การสูญเสียสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรมีผลกระทบต่อฐานะการแข่งขันของสินค้าออกเช่นเดียวกัน ในกรณีของไต้หวัน ค่าของเงินที่แข็งขึ้นเป็นเหตุปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้มีการย้ายโรงงานออกนอกประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา เราจึงได้เห็นกระบวนการโยกย้ายโรงงานอุตสาหกรรมออกจากญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวันมาสู่ประเทศไทย นับเป็นการโยกย้ายโรงงานระลอกที่สำคัญยิ่ง แต่โรงงานเหล่านี้ต้องนำเข้าชิ้นส่วนจากประเทศเมืองแม่ เพื่อมาประกอบในประเทศไทยสำหรับการส่งออก ผลที่ตามมาก็คือ การผลิตเพื่อการส่งออกก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ (domestic value-added) ในระดับต่ำ

การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถลดการพึ่งพิงการนำเข้าเท่านั้น หากยังทำให้ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้าเข้มข้นยิ่งขึ้นอีกด้วย ยิ่งมีการส่งออกมากเพียงใด ก็จะมีการนำเข้ามากเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้เอง ยิ่งภาคอุตสาหกรรมและภาคการส่งออกเติบโตใหญ่มากเพียงใด การขาดดุลการค้าจะยิ่งมีมากเพียงนั้น ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาการขาดดุลการค้าจะมีมากเป็นพิเศษในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แต่จะมีน้อยในช่วงที่เศรษฐกิจซบเซา

ปัญหาการขาดดุลการค้าจะไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ หากไม่มีการดำเนินการให้ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้าของระบบเศรษฐกิจไทยลดน้อยถอยลง