

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 16 ตุลาคม 2535

ระบบเศรษฐกิจไทยกับปัญหาการขาดแคลนเงินออม

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การขาดแคลนเงินออมไม่เพียงแต่จะเป็นปัญหาสำคัญของสังคมโลกในทศวรรษนี้ เท่านั้น (ดู "สังคมโลกกับโรคพร่องเงินออม" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 สิงหาคม 2535) หากทว่ายังเป็นปัญหาสำคัญของระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ผู้นำเศรษฐกิจไทยบางคนมีความเห็นว่า การขาดแคลนเงินออมเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลชุดใหม่อันมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจักต้องหาทางแก้ไข (ผู้จัดการรายวันฉบับวันที่ 21-24 กันยายน 2535)

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยย่างก้าวสู่ยุคแห่งการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี 2504 นั้น เงินออมในระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 99 ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ แสดงให้เห็นว่า เงินออมอยู่ในระดับที่สามารถสนองความต้องการในการลงทุนได้เกือบทั้งหมด แต่ถึงนานวัน ปัญหาการขาดแคลนเงินออมยิ่งรุนแรงมากขึ้น ในช่วงปี 2513-2515 เงินออมมีเพียงร้อยละ 91.3 ของการลงทุนภายในประเทศ (ดูตารางที่ 1) สัดส่วนนี้มีแนวโน้มตกต่ำลงเรื่อยมา จนเหลือเพียงร้อยละ 78.9 ในช่วงปี 2523-2525 ในบางช่วงเวลาสัดส่วนนี้เคยตกลงมาสู่ระดับ 75%

ครั้นเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยประสบภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากภาวะถดถอยในสังคมทุนนิยมโลก ความต้องการเงินทุนในการลงทุนพลอยถดถอยตามไปด้วย ปัญหาการขาดแคลนเงินออมจึงผ่อนคลายลง ความซบเซาเห็นได้จากช่วงปี 2528-2530 ซึ่งเงินออมมีประมาณร้อยละ 94.8 ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ เฉพาะปี 2530 สัดส่วนนี้สูงถึง 97.7% แสดงให้เห็นว่า เงินออมภายในประเทศมีมากพอแก่การสนองความต้องการลงทุนภายในประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา การลงทุนภายในประเทศขยายตัวในอัตราสูงกว่าการออมในทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยกเว้นช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ที่อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินออมสูงกว่าอัตราการขยายตัวของการลงทุนภายในประเทศ (ดูตารางที่ 2) ทั้งนี้เนื่องจากช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นช่วงที่สังคม

เศรษฐกิจไทยเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้น ครั้นระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างปี 2530-2533 การออมก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นประวัติการณ์ บางปีเพิ่มขึ้นมากกว่า 30% แต่การลงทุนภายในประเทศกลับขยายตัวในอัตราสูงยิ่งกว่า โดยที่บางปีเพิ่มมากกว่า 40% (ดูตารางที่ 2) ผลก็คือ ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนเงินออมที่รุนแรงมากขึ้น นับตั้งแต่ 2530 เป็นต้นมา อัตราส่วนระหว่างเงินออมกับการลงทุนมีแนวโน้มตกต่ำลงตามลำดับ จนอยู่ในระดับ 80.1% ในปี 2533 (ดูตารางที่ 1)

เมื่อเงินออมในระบบเศรษฐกิจมีไม่พอเพียง ระบบเศรษฐกิจไทยต้องหันไปพึ่งเงินออมจากต่างประเทศ การพึ่งพิงดังกล่าวนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นระหว่างปี 2504-2525 โดยที่ในบางปี เงินออมจากต่างประเทศมีปริมาณมากถึงร้อยละ 25 ของการลงทุนภายในประเทศ การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศผ่านตลาดเงินในระหว่างปี 2525-2529 เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจ การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับเกือบ 20% ของการลงทุนภายในประเทศในปี 2533 (ดูตารางที่ 1)

การอาศัยเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยดูเหมือนจะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญตลอดช่วงเวลา 30 ปีเศษที่ผ่านมา รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยใช้มาตรการการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้และอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินในระบบจึงถูกกดให้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินนอกระบบมาก นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่ง นโยบายดังกล่าวนี้มีผลส่งเสริมการลงทุนของเอกชน เพราะช่วยให้ต้นทุนของทุน (Cost of Capital) ถูกกว่าที่ควรจะเป็น แต่ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยมีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการออม เพราะทำให้ผลตอบแทนของการออมต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวยังมีส่วนในการผลักดันให้เงินออมเคลื่อนย้ายจากตลาดการเงินในระบบไปสู่ตลาดการเงินนอกระบบด้วย นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยจึงเกื้อกูลต่อการดำรงอยู่ของตลาดการเงินนอกระบบอย่างยิ่ง

ในการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกอัตราดอกเบี้ยในนาม (nominal rate of interest) เป็นตัวแปรนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า ก่อนปี 2523 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเวลา 1 ปี ถูกควบคุมอยู่ในระดับ 7-8% ต่อปี โดยมีได้พิจารณาถึงอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ผลก็คือ ในบางปีอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในนาม

อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) จึงมีค่าติดลบ อาทิเช่น ในปี 2517 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเวลา 1 ปี อยู่ในระดับ 8% แต่อัตราเงินเฟ้อสูงถึง 24% ผลก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเท่ากับ -16% เงินฝากมูลค่า 100 บาท เมื่อต้นปี 2517 มีค่าเหลือเพียง 84 บาท เมื่อสิ้นปี 2517 การบริหารนโยบายอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จึงมีผลเร่งรัดการบริโภคของประชาชน และนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ จนต้องพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศ

เงินออมจากต่างประเทศจะได้มาก็ด้วยการกู้ยืม การกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะต้นทุนการกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศต่ำกว่าการกู้ยืมเงินออมภายในประเทศ ต้นทุนดังกล่าวนี้มีได้มีเฉพาะแต่ดอกเบี้ยที่ต้องเสียเท่านั้น หากยังคลุมถึงรายจ่ายในการบริหารเงินกู้ และภาวะการเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของตลาดการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในกรณีการกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศ บรรดาสาขาและบริษัทในเครือของบริษัทระหว่างประเทศ รวมตลอดทั้งบริษัทยักษ์ใหญ่ของไทย ล้วนแล้วแต่เข้าถึงแหล่งเงินออมในตลาดการเงินระหว่างประเทศทั้งสิ้นบริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้สามารถเลือกกู้ยืมเงินในตลาดการเงินระหว่างประเทศโดยเสียต้นทุนต่ำสุดได้ ดังนั้น แม้ในกรณีที่เงินออมภายในประเทศมีพอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน แต่การกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศจะยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่ต้นทุนการกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศต่ำกว่าการกู้ยืมเงินออมภายในประเทศ

เงินที่กู้ยืมจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะผู้กู้จะเป็นรัฐบาลหรือเอกชน เมื่อถึงกำหนดก็ต้องชำระเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าจัดการเงินกู้ ยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศ (Debt-led growth) จึงมีข้อจำกัดในด้านภาวะการชำระหนี้ กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่ภาวะในการชำระหนี้ต่างประเทศยังมีไม่มาก การอาศัยเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงเป็นไปได้ อยู่ ต่อเมื่อภาวะการชำระหนี้ต่างประเทศพอกพูนขึ้น และความสามารถในการชำระหนี้ทรุดโทรมลง ยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศมีอาจดำเนินต่อไปได้ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2525-2529 แม้ว่าเหตุสำคัญส่วนหนึ่งจะเกิดจากความถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลก แต่เหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ และต้องจำกัดการก่อหนี้ต่างประเทศ จึงมีอาจอาศัยเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของระบบเศรษฐกิจดังที่เคยปฏิบัติมา วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศเมื่อผนวกกับวิกฤติการณ์เงินคงคลัง ทำให้รัฐบาลจำต้องรัดเข็มขัดตลอดช่วงปี

งบประมาณ 2525-2531 ผลที่ตามมาก็คือ การลงทุนของรัฐบาลในการจัดระบบสาธารณสุขูปโภค
ต้องหยุดชะงัก ซึ่งกลายมาเป็นอุปสรรคของการเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในอดีตกาลที่ผ่านมา เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดแคลนเงินออม
รัฐบาลเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของ
เศรษฐกิจไทย ในปัจจุบันรัฐบาลกำลังจะทิ้งยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ
ตระหนักดีว่า ยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยเงินกู้ยืมมีอาจดำรงอยู่จนถาวร
แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า การแสวงหาเงินออมจากต่างประเทศมีปัญหาและอุปสรรคมากกว่า
ช่วงเวลาก่อนหน้านี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การขาดเงินทุนกำลังเป็นปัญหาระดับโลก (global capital
crunch) และการแย่งชิงเงินกู้ยืมมีการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น

ตารางที่ 1

การออมมวลรวมแห่งชาติ และเงินออมจากต่างประเทศ
เทียบเป็นร้อยละของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ

คำนวณตามราคาประจำปี

2513/2515 - 2533

(%)

ปี	GNS/GDI	FS/GDI
2513-2515	91.3	8.7
2518-2520	84.2	15.8
2523-2525	78.9	21.1
2528-2530	94.8	5.2
2530	97.7	2.3
2531	90.5	9.5
2532	88.5	11.5
2533 [*]	80.1	19.9

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : (1) GDI = Gross Domestic Investment

GNS = Gross National Saving

FS = Foreign Saving

(2) ข้อมูลปี 2533 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

ตารางที่ 2
อัตราการเพิ่มขึ้นของการออมมวลรวมแห่งชาติ
และการลงทุนภายในประเทศ
2515/2519 - 2533

(% ต่อปี)

ช่วงเวลา	การออมมวลรวมแห่งชาติ GNS	การลงทุนมวลรวม ภายในประเทศ GDI
2515-2519	17.2	17.5
2520-2524	14.2	19.2
2525-2529	11.1	3.6
2530	19.3	25.6
2531	34.2	44.9
2532	26.0	28.8
2533*	21.9	34.7

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : (1) GNS = Gross National Saving
 GDI = Gross Domestic Investment
 (2) ข้อมูลปี 2533 เป็นข้อมูลเบื้องต้น