

การสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 21

เรื่อง

การฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจไทย

วันที่ 20 มีนาคม 2541

ณ ห้อง แอลที 1 คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2541 ครั้งที่ 21

เรื่อง

การฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจไทย

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 20 มีนาคม 2541

ณ ห้องแอล ที 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

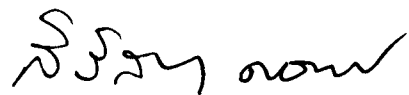
คำนำ

เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วง 3-4 ทศวรรษที่ผ่านมา แม้จะประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงเป็นครั้งคราว แต่โดยทั่วไปแล้วเศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตในระดับสูง มีระดับเงินเฟ้อต่ำ และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งด้านการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจไทยมีการทรุดตัวลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่ พ.ศ. 2539 การขยายตัวของการส่งออกหยุดชะงัก สถาบันการเงินมีความไม่มั่นคง ความเชื่อมั่นในค่าเงินบาทลดน้อยลง ฯลฯ ในที่สุดรัฐบาลไทยต้องประกาศปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 หลังจากนั้นค่าของเงินบาทได้ลดลงเป็นอย่างมากจนส่งผลกระทบต่อการค้า การผลิตและค่าครองชีพของประชาชน ประเทศไทยต้องเข้าโครงการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขที่เข้มงวดหลายประการ

ดังนั้น วัตถุประสงค์การจัดสัมมนาวิชาการในครั้งนี้ในหัวข้อ “การฟื้นผาวิกฤตเศรษฐกิจไทย” ก็เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนผู้สนใจโดยทั่วไป ได้เข้าใจวิกฤตเศรษฐกิจไทยในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้น และกลยุทธ์ในการปรับตัวของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ นอกเหนือจากนี้ ยังจะมีการระดมความคิดเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ที่มีต่อสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนไทย

การจัดสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ 21 นี้ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายด้วยความช่วยเหลือและร่วมมืออย่างดีจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ผู้เขียนบทความ วิทยากร คณาจารย์ นักศึกษา เจ้าหน้าที่ธุรการคณะเศรษฐศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้



(รศ.ดร.ศิริลักษณ์ คอมมันตร์)

ในนามคณะผู้จัดการสัมมนาวิชาการประจำปี 2541

คณะกรรมการจัดงานสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2541 ครั้งที่ 21

1. คณะกรรมการดำเนินการ

1.1	นางสิริลักษณ์	คอมันตร์	ประธานกรรมการ
1.2	นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	รองประธานกรรมการ
1.3	น.ส.วัชรียา	โตสงวน	กรรมการ
1.4	นายสมศักดิ์	แต่่มบุญเลิศชัย	กรรมการ
1.5	น.ส.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	กรรมการ
1.6	น.ส.ชูศรี	มณีพฤษ	กรรมการ
1.7	นายเกรียงไกร	เดชกานนท์	กรรมการ
1.8	นางพยอม	ครุสาตะ	กรรมการ
1.9	นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
1.10	นางดาราวรรณ	รักษสันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

2. คณะกรรมการฝ่ายวิชาการ

2.1	นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	ประธานอนุกรรมการ
2.2	นายสมศักดิ์	แต่่มบุญเลิศชัย	รองประธานอนุกรรมการ
2.3	น.ส.ชูศรี	มณีพฤษ	กรรมการ
2.4	น.ส.วัชรียา	โตสงวน	กรรมการ
2.5	นายเกรียงไกร	เดชกานนท์	กรรมการ
2.6	น.ส.จันทิมา	ทองแท้	กรรมการ
2.7	น.ส.สำราญ	จุแจ็ก	กรรมการ
2.8	นายณรงค์	คุ้มจั่น	กรรมการ
2.9	นางดาราวรรณ	รักษสันติกุล	กรรมการและเลขานุการร่วม
2.10	นางพรรณพิไล	ดิษฐคำเรือง	กรรมการและเลขานุการร่วม

3. คณะกรรมการฝ่ายจัดพิมพ์เอกสารและการตลาด

3.1	นายสมชาย	สุขสิริเสรีกุล	ประธานอนุกรรมการ
3.2	น.ส.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	รองประธานอนุกรรมการ
3.3	นางดาราวรรณ	รักษสันติกุล	กรรมการ(ทะเบียน/สำรวจที่นั่ง)
3.4	นางวันพร	จาดเจริญ	กรรมการ(พิมพ์ต้นฉบับ)
3.5	น.ส.สมร	เมืองเผือก	กรรมการและเลขานุการ

4. คณะกรรมการฝ่ายทะเบียน การเงิน และบัญชี

4.1	นายเกรียงไกร	เดชกานนท์	ประธานอนุกรรมการ
4.2	น.ส.นภาเพ็ญ	ศรีศักดิ์	กรรมการ
4.3	น.ส.ศรียวรรณ	ศรีสวัสดิ์	กรรมการ
4.4	นางสุนทรี	ยิ้มสำราญ	กรรมการ
4.5	นางวันเพ็ญ	เนตรรุ่ง	กรรมการ
4.6	นางดาราวรรณ	รักษสันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

5. คณะกรรมการฝ่ายสถานที่และอาหาร

5.1	น.ส.วัชรียา	โตสงวน	ประธานอนุกรรมการ
5.2	นางพยอม	ครุสาตะ	กรรมการ
5.3	นางณัฐา	หงษ์ปรีชา	กรรมการ
5.4	นายบุญถม	สร้อยสิงห์	เลขานุการ

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2541 ครั้งที่ 21

เรื่อง "การฟื้นฟ้าวิกฤตเศรษฐกิจไทย"

วันที่ 20 มีนาคม 2541

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ ห้องแอล ที 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

.....

วันศุกร์ที่ 20 มีนาคม 2541

- | | |
|------------------|--|
| 08.00 - 08.30 น. | ลงทะเบียน |
| 08.30 - 09.00 น. | พิธีเปิด |
| 09.00 - 10.00 น. | ทำไมเราจึงติดหล่มเศรษฐกิจ
โดย ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |
| 10.00 - 10.15 น. | พัก (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม) |
| | <u>ประธานการสัมมนาภาคเช้า</u>
รศ.ดร.เพลินพิศ สัตย์สังวน
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 10.15 - 11.00 น. | วิกฤตเศรษฐกิจไทย : สาเหตุ นโยบายและการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ
โดย รศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 11.00 - 12.00 น. | ภาคการเงิน
โดย ผศ.ดร.โกวิท ขาญวิทยาพงศ์
อ.ดร.ชวินทร์ ลีนะบรรจง
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 12.00 - 13.00 น. | พักรับประทานอาหารกลางวัน |

ประธานการสัมมนาภาคบ่าย

ผศ.นิรมล สุธรรมกิจ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.00 - 13.45 น.

ก้าวต่อไปของอุตสาหกรรมไทย

โดย ผศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.45 - 14.15 น.

อนาคตเกษตรไทย

โดย อ.ดร.สายพิน ชินตระกูลชัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

14.15 - 15.00 น.

เศรษฐกิจภาคบริการ : ความหวังในการฟื้นฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย

โดย อ.ดร.ชยันต์ ตันติวิธดาการ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15.00 - 15.15 น.

พัก (อาหารว่าง - เครื่องดื่ม)

ผู้ดำเนินรายการระดมความคิด

รศ.ดร.สิริลักษณ์ คอมนันท์

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15.15 - 16.45 น.

ระดมความคิดเรื่อง "การฟื้นฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย"

1. รศ.ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. คุณโสภณ สุภาพงษ์

กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด(มหาชน)

3. ผศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. คุณจาตุรนต์ ฉายแสง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่

สารบัญ

ชื่อบทความ	ผู้เขียน	หน้า
ทำไมเราจึงติดหล่มเศรษฐกิจ	ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา	1 - 1
วิกฤตเศรษฐกิจไทย : สาเหตุ นโยบาย และการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ	รศ.ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม	2 - 1
ภาคการเงิน	ผศ.ดร.โกวิท ขาญวิทยาพงศ์ อ.ดร.ชวินทร์ ลีณะบรรจง	3 - 1
ก้าวต่อไปของอุตสาหกรรมไทย	ผศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม	4 - 1
อนาคตเกษตรไทย	อ.ดร.สายพิณ ชินตระกูลชัย	5 - 1
เศรษฐกิจภาคบริการ : ความหวังใน การฟื้นฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย	อ.ดร.ชยันต์ ต้นติวัสดาการ ผศ.ดร.วัชรียา ไตสงวน	6 - 1

ทำไมเราจึงติดหล่มเศรษฐกิจ

โดย

ดร.อัมมาร สยามวาลา

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2541

เรื่อง

“การฟื้นฟาวิกฤตเศรษฐกิจไทย”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

20 มีนาคม 2541

ทำไมเราจึงติดหล่มเศรษฐกิจ

อัมมาร สยามวาลา

การที่ประเทศไทยเปลี่ยนจากการเป็น “เสือตัวที่ห้า” มาเป็น “แมวตัวที่หนึ่ง” ของภูมิภาคนี้ ในช่วงระยะเวลาเพียงปีเดียว ทำให้หลายฝ่ายพยายามจ้องหาตัวผู้รับผิดชอบ (หรือแพะรับบาป แล้วแต่กรณี) มาลงโทษ แต่การหาตัวผู้ผิดคงจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่ากับการสรุปบทเรียนว่าวิกฤติการณ์เศรษฐกิจของเราครั้งนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อที่เราจะได้ไม่เดินซ้ำรอยความผิดพลาดทำนองนี้อีกในอนาคต

บทความนี้แบ่งออกเป็น 3 ตอน โดยในตอนแรกจะกล่าวถึงสาเหตุของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ ซึ่งแม้ว่าจะมีจุดเริ่มมาจากหนี้ภาคเอกชนที่พอกพูนขึ้นมา แต่ก็ถูกกระตุ้นซ้ำเติมจากนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือความคาดหมายของทุกฝ่าย เนื่องจากนักเทคโนโลยีของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเคยมีชื่อเสียงในด้านความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตมาโดยตลอด ดังนั้นในตอนที่ 2 ของบทความจะพยายามอธิบายสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสื่อมถอยของระบบเทคโนโลยีของไทยโดยส่วนรวม และของธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะหลัง ในตอนสุดท้าย จะกล่าวถึงสาเหตุที่ฝ่ายการเมืองของไทยไม่สามารถแสดงบทบาทความเป็นผู้นำในการแก้ไขความบกพร่องของระบบเทคโนโลยี ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ครั้งนี้ได้

ตอนที่ 1 : วิกฤติการณ์หนี้และความผิดพลาดในเชิงนโยบาย

ประเด็นที่สำคัญที่สุดที่จะต้องเน้นในที่นี้คือ วิกฤติการณ์เศรษฐกิจของไทยครั้งนี้มีจุดเริ่มมาจากหนี้ภาคเอกชนที่พอกพูนขึ้นมา สำหรับภาครัฐบาลหนี้ของรัฐบาลในระยะหลังลดลงมากเนื่องจากงบประมาณของรัฐบาลเกินดุลมาทุกปี โดยหนี้ของภาครัฐบาลเมื่อสิ้นปีพ.ศ. 2539 รวมเบ็ดเสร็จทั้งหนี้ภายในและภายนอกประเทศตลอดจนหนี้ของรัฐบาลที่รัฐบาลค้ำประกันด้วย มีจำนวน 27,900 ล้านบาทหรือร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศไทยเป็นประเทศที่มีหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาลน้อยที่สุดประเทศหนึ่งของโลก

ในทางกลับกัน หนี้ภาคเอกชนของไทยมีจำนวนพอกพูนขึ้นมากในระยะหลัง ซึ่งสืบเนื่องมาจากระบบธุรกิจครอบครัวของไทย โดยธุรกิจในประเทศไทยส่วนใหญ่ รวมทั้งธุรกิจที่เป็นบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์ (ยกเว้นบริษัทลูกของบริษัทข้ามชาติ) ล้วนแล้วแต่เป็นธุรกิจแบบครอบครัวแทบทั้งสิ้น เมื่อเศรษฐกิจของประเทศขยายตัว ธุรกิจเหล่านี้ก็เจริญเติบโตตามไปด้วย โดยในบางกรณีธุรกิจเหล่านี้เติบโต

¹ อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ แปลคำว่า “technocrat” เป็น “ขุนนางข้าราชการ” ผู้เขียนขอใช้ทับศัพท์ภาษาอังกฤษ

เร็วกว่าอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศเสียด้วยซ้ำ แต่ถึงแม้ว่าธุรกิจเหล่านี้จะเติบโตขึ้นมาก เจ้าของกิจการต่างก็ยังพยายามรักษาอำนาจการบริหารกิจการให้คงอยู่ในครอบครัวของตนให้นานที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้กิจการเหล่านี้จึงนิยมใช้วิธีกู้หนี้ยืมสินเพื่อนำเงินมาขยายกิจการและฟุ้งฟิงเงินกู้มากขึ้นเรื่อยๆ โดยจะเห็นได้ว่า ในบรรดาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีอัตราส่วนเฉลี่ยของหนี้สินต่อทรัพย์สินเพิ่มจาก 1.58 ในปีพ.ศ. 2537 เป็น 1.98 ในปี พ.ศ. 2539 ในขณะเดียวกันอัตราความสามารถในการชำระหนี้ (คิดจากเปอร์เซ็นต์ของรายได้ก่อนหักภาษีและก่อนจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้หารด้วยมูลค่าหนี้สิน) ลดลงจากร้อยละ 14.2 เป็นร้อยละ 10.7 ในช่วงเดียวกัน (ข้อมูลเหล่านี้ได้จากสถาบันวิจัยภัทร)

หนี้ภาคเอกชนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นหนี้ต่างประเทศ โดยเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2539 หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีมูลค่าสูงถึง 63,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในจำนวนนี้ 29,200 ล้านดอลลาร์ เป็นหนี้ระยะสั้นที่ต้องชำระคืนภายในหนึ่งปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงมากเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศหรือ GDP (194,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2539) โดยหนี้ต่างประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระหว่างปีพ.ศ. 2537-38 หลังจากที่รัฐบาลใช้นโยบายเปิดเสรีทางการเงินและอนุญาติให้มีการเปิดกิจการวิเทศธุรกิจ (BIBF) ขึ้นมา

จริงอยู่ ธุรกิจเอกชนไม่ได้ขยายกิจการโดยอาศัยการกู้ยืมแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่อาศัยการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ด้วย โดยจะเห็นได้ว่าตลาดหลักทรัพย์ก็เติบโตขึ้นมากในระยะเวลาเดียวกัน แต่ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนของหนี้สินต่อทรัพย์สินที่น่าเสนอข้อกังขาให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การระดมทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์นั้น ไม่ใช่เพื่อลดการฟุ้งฟิงเงินกู้ หากแต่เป็นบันไดที่นำไปสู่การกู้หนี้ยืมสินเพิ่มขึ้นอีก

เงินกู้จำนวนมากถูกใช้ในการซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ เพื่อเก็งกำไร ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันการเงินนิยมปล่อยเงินกู้ให้กับใครก็ตามที่มีโฉนดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นๆ มาค้ำประกัน จริงอยู่สถาบันการเงินจะไม่ปล่อยเงินกู้ในจำนวนที่มากกว่ามูลค่าของอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้ แต่ในช่วงที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นพรวดพราดในระหว่างปี พ.ศ. 2531-38 นั้น ผู้ที่ลงทุนซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ สามารถนำหลักทรัพย์เหล่านี้ไปค้ำประกันเงินกู้ในวงเงินที่สูงขึ้นตามไปด้วย และมีนักเก็งกำไรจำนวนไม่น้อยที่นำเงินกู้ที่ได้มาซื้อที่ดินเก็งกำไรอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นการเพิ่มอุปสงค์ในตลาดอสังหาริมทรัพย์ และก่อให้เกิดวัฏจักรที่มูลค่าราคาที่ดินให้สูงขึ้นเรื่อยๆ แต่วัฏจักรนี้จะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเท่านั้น ในวันใดที่ราคาที่ดินตกลง (หรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำลงมาก) วัฏจักรนี้ก็จะพังครืนลงมา

อันที่จริง เศรษฐกิจไทยเริ่มชลอตัวลงจากที่เคยเติบโตในอัตราสูงกว่าร้อยละ 10 ต่อปีในระหว่างปี พ.ศ. 2531-33 มาอยู่ในระหว่างร้อยละ 8-10 ต่อปีหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี พ.ศ. 2534 แต่อัตราการเจริญเติบโตนี้ก็ยังสูงกว่าอัตราที่ถือกันว่าเป็นอัตราการเจริญเติบโต “ปกติ” ของไทย ดังนั้น ความต้องการซื้อ

อสังหาริมทรัพย์ต่างๆจึงยังไม่ถึงกับซบเซาลง แต่ในขณะเดียวกันโครงการก่อสร้างต่างๆยังคงผุดเพิ่มขึ้นมา เป็นดอกเห็ด ภาวะอสังหาริมทรัพย์ล้นตลาดจึงตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โครงสร้างหนี้สินต่างประเทศของไทยยังมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ เงินกู้ส่วนใหญ่ที่นำมาลงทุนในโครงการระยะยาวในประเทศไทย เป็นเงินกู้ระยะสั้นจากสถาบันการเงิน ซึ่งต่างจากในหลายประเทศที่โครงการลงทุนระยะยาวมักจะระดมทุนผ่านตลาดพันธบัตร แต่ประเทศไทยเพิ่งจะมีตลาดพันธบัตรเมื่อไม่กี่ปีมานี้ และยังเป็นตลาดที่มีขนาดเล็กมาก

ในช่วงที่ “พองสบู่” กำลังโตเต็มที่นั้น อัตราการลงทุนในประเทศไทยเพิ่มสูงถึงร้อยละ 13 ต่อปี แต่อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจทั้งระบบไม่ได้ขยายตามขึ้นไปด้วย โดยยังคงรักษาระดับอยู่ที่ประมาณร้อยละ 8 ต่อปีอย่างสม่ำเสมอ อัตราส่วนระหว่างปริมาณทุนต่อผลผลิตรวมของประเทศ (capital/output ratio) จึงมีค่าสูงถึง 5 ซึ่งเป็นอัตราที่มักจะพบในประเทศสังคมนิยมมากกว่าประเทศทุนนิยม

นโยบายที่ผิดพลาดของภาครัฐ

การที่เราสรุปว่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยครั้งนี้มีจุดเริ่มมาจากหนี้ภาคเอกชนไม่ได้หมายความว่าภาครัฐไม่มีส่วนในการก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ครั้งนี้ หรือซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์มีความรุนแรงมากขึ้น ความผิดพลาดของภาครัฐส่วนใหญ่เป็นความผิดพลาดในเชิงนโยบาย ซึ่งเริ่มจากนโยบายเปิดเสรีทางการเงินในปีพ.ศ. 2536

ในปี พ.ศ. 2536 ธนาคารแห่งประเทศไทย อนุญาตให้เปิดกิจการวิเทศธนกิจ (IBBF) โดยหวังที่จะทำให้กรุงเทพเป็นศูนย์กลางด้านกลางเงินในภูมิภาคนี้ แต่ในไม่ช้าก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ากิจการวิเทศธนกิจที่เกิดขึ้นแทบทั้งหมดกลายเป็นเครื่องมือในการปล่อยเงินกู้จากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ โดยมีธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ทำกิจการวิเทศธนกิจเป็นตัวกลาง ทั้งนี้เงินกู้จากต่างประเทศทั้งหมด (รวมทั้งที่ปล่อยให้ธุรกิจภายในประเทศไทย) ล้วนแล้วแต่เป็นการกู้ในรูปเงินตราต่างประเทศทั้งสิ้น

ในช่วงระยะเวลาเพียงไม่ถึง 4 ปี เงินกู้ผ่าน BIBF เพิ่มจากศูนย์เป็น 31,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2539 คิดเป็นจำนวนเกือบครึ่งของหนี้เอกชนทั้งระบบในขณะนั้น เงินกู้เหล่านี้มีดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินกู้ภายในประเทศ กิจการที่ต้องลงทุนเป็นจำนวนมากเช่น เคมีภัณฑ์ ปิโตรเลียม และกิจการก่อสร้างจึงหันมากู้ผ่าน BIBF กันเป็นจำนวนมาก

การเปิดเสรีทางการเงินไม่ได้เป็นนโยบายที่เลวโดยตัวของมันเอง แต่ที่เป็นปัญหาก็เพราะรัฐบาลยังคงใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (fixed exchange rate) ควบคู่ไปกับการเปิดเสรีทางการเงิน

ในช่วงนั้น เงินกู้ผ่าน BIBF ได้รับความนิยมมากเพราะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศประมาณร้อยละ 4-6 การที่มีเงินกู้ทะลักเข้ามาเป็นจำนวนมากไม่ได้ทำให้ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยภายในและภายนอกประเทศลดลงแต่อย่างใด โดยส่วนต่างนี้ยังคงอยู่ถึงแม้ว่าจะหักค่าประกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนออกแล้วก็ตาม เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำผ่าน BIBF จึงได้รับความนิยมมาก ซึ่งส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะผู้กู้มีความมั่นใจในเสถียรภาพของค่าเงินบาท เนื่องจากระดับทุนสำรองที่ไทยมีอยู่มีจำนวนเท่ากับปริมาณสินค้านำเข้าถึง 9 เดือน เงินกู้ในรูปเงินตราต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้นและไม่ได้ประกันความเสี่ยงในด้านอัตราแลกเปลี่ยน ยกเว้นเงินกู้ของธนาคารและสถาบันการเงินเองซึ่งต้องประกันความเสี่ยงตามระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย

เงินกู้จากต่างประเทศผ่าน BIBF ที่ทะลักเข้ามาในระบายนั้มีผลกระทบที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทย 3 ประการ คือ

ประการแรก เงิน BIBF ช่วยยืดชีวิตให้ภาคสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจริงๆ แล้วเริ่มมีปัญหาอุปทานส่วนเกินมาตั้งแต่เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2537 ซึ่งถ้าไม่มีเม็ดเงิน BIBF เข้ามาในระบายนั้แล้ว ประเทศไทยก็ควรจะเริ่มประสบปัญหาวิกฤตการณ์ของภาคสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 แล้ว บริษัทอสังหาริมทรัพย์หลายแห่งและบริษัทเงินทุนบางแห่งก็คงจะต้องปิดกิจการลงเมื่อหลายปีก่อน แต่ก็เป็นไปได้มากกว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าวคงจะ ไม้มีความรุนแรงเท่ากับวิกฤตการณ์ที่เรากำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้

ประการที่สอง เม็ดเงินที่ทะลักเข้ามาจำนวนมากทำให้อัตราเงินเฟ้อภายในประเทศเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อเนื่องทำให้สินค้าไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ ก่อนปี พ.ศ. 2537 อัตราเงินเฟ้อในประเทศไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราเงินเฟ้อของสหรัฐอเมริกา แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อในประเทศไทยเริ่มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5-6 ต่อปี ขณะที่อัตราเงินเฟ้อของสหรัฐลดลงมาเหลือประมาณร้อยละ 2 ต่อปีเท่านั้น โดยที่เงินบาทผูกติดไว้กับดอลลาร์สหรัฐ การมีอัตราเงินเฟ้อในระดับที่สูงกว่าสหรัฐฯ ทำให้ราคาสินค้าส่งออกของไทยแพงขึ้นเมื่อคิดเป็นดอลลาร์

ประการที่สาม การกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนมากทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยขาดดุลเพิ่มมากขึ้นเป็นร้อยละ 8 ของรายได้ประชาชาติ (GNP) แต่เนื่องจากการส่งออกของไทยในระบายนั้ยังคงขยายตัวในอัตราร้อยละ 15-20 ต่อปี หลายฝ่ายจึงไม่คิดว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับสูงจะเป็นปัญหาใหญ่โตแต่อย่างใด แต่สัญญาณอันตรายเริ่มปรากฏชัดขึ้นในครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2539 เมื่อการส่งออกที่เคยขยายตัวในอัตราเลขสองหลักทุกปีลดลงเหลือศูนย์ในปี พ.ศ. 2539 ถึงแม้ว่าเราจะไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าอะไรเป็นสาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันเช่นนี้ แต่ก็คงบอกได้ว่าอัตราเงินเฟ้อที่อยู่ใน

ระดับสูงคงมีส่วนทำให้สินค้าออกของไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศไปไม่น้อย

แต่แทนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและรีบแก้ไขปัญหาดัชนีราคาแลกเปลี่ยน ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับปฏิเสธที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

- การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจวบจนถึงปี พ.ศ. 2538 เป็นปรากฏการณ์ในเชิงวัฏจักร (cyclical) ที่เกิดจากการลงทุนที่เพิ่มขึ้นมากในระบะนั้น แต่การลงทุนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นการเพิ่มเพียงชั่วคราวอันสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตที่หันมาใช้สินค้าทุนมากขึ้น การลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และผลจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของ BOI

- ภาพของเงินกู้ BIBF ที่ปรากฏให้เห็นเป็นเงินกู้ระยะสั้นนั้น ส่วนหนึ่งเป็นภาพลวงตาทางสถิติ เนื่องจากธนาคารต่างประเทศ ซึ่งต้องการปล่อยเงินกู้ระยะยาวให้แก่ธุรกิจของไทย นำเงินมาจากเงินทุนหมุนเวียนของตน ทำให้เงินทุนที่ไหลเข้ามาในประเทศไทยเหล่านี้ถูกลงบัญชีเป็นเงินลงทุนระยะสั้นในบัญชีดุลการชำระเงินของประเทศไทย

- แต่ถึงแม้ว่าเงินกู้เหล่านี้จะเป็นเงินกู้ระยะสั้นจริงๆ ก็ไม่น่าจะเป็นปัญหาต่อเศรษฐกิจของไทยโดยรวม เนื่องจากเรามีเงินทุนสำรองอยู่มาก นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดี จึงไม่น่าเป็นห่วงว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต่อสัญญาเงินกู้หรือเรียกเงินกู้เหล่านี้กลับคืนแต่อย่างใด

- การส่งออกที่ซบเซาในช่วงหลังของปี พ.ศ. 2539 เป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวที่สืบเนื่องมาจากการซบเซาของการค้าของโลก จากการส่งออกสินค้าประมงที่ลดลงเนื่องจากโรคระบาดปลาและข้อพิพาทเรื่องน่านน้ำกับประเทศเพื่อนบ้าน และจากการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลัก (labor intensive) แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยคาดว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.7 ในปี พ.ศ. 2540 จาก “อุปสงค์ที่ฟื้นกลับขึ้นมาในประเทศคู่ค้าของไทย และจากมาตรการส่งเสริมการส่งออกของไทย”

เมื่อมองย้อนกลับไปที่จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทย ในช่วงนั้นเป็นความเชื่อที่เกิดจากการวิเคราะห์แบบเข้าใจตัวเอง แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2539 และต้นปี พ.ศ. 2540 ความเชื่อดังกล่าวทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจปกป้องค่าเงินบาทอย่างสุดตัว เมื่อนักเก็งกำไรต่างชาติโจมตีค่าเงินบาทครั้งใหญ่ๆ 3 ครั้ง ในเดือน พฤศจิกายน 2539 เดือนกุมภาพันธ์และพฤษภาคม 2540 จำนวนทุนสำรองส่วนใหญ่วที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการปกป้องค่าเงินบาทถูกช้อนจากสายตาของสาธารณชนในรูปของการทำสัญญาขายดอลลาร์ล่วงหน้า แต่ถึงแม้ว่าเรายังไม่ได้รวมความสูญเสียส่วนนั้นเข้ามาด้วย

ตัวเลขทางการของธนาคารแห่งประเทศไทยก็แสดงให้เห็นว่าทุนสำรองของไทยลดลงจากประมาณ 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2540 เหลือ 33,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน (ก่อนที่จะรัฐบาลจะประกาศให้เงินบาทลอยตัวเพียงหนึ่งวัน) ต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยอมรับว่าได้ทำสัญญาขายดอลลาร์ล่วงหน้าเอาไว้เป็นจำนวนสูงถึง 23,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถ้าเราประมาณอย่างคร่าวๆ ว่าเงินบาทมีค่าลดลงประมาณ 1 ใน 3 ในช่วงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องส่งมอบเงินดอลลาร์ตามสัญญาที่ทำเอาไว้ ก็จะคิดเป็นความสูญเสียประมาณ 7,000-8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสูญเสียจากการปกป้องค่าเงินเป็นลำดับต้นๆ ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของโลกทีเดียว (มีผู้ประมาณเอาไว้ว่ารัฐบาลอังกฤษสูญเสียเงินไปประมาณ 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการปกป้องค่าเงินปอนด์ในปี พ.ศ. 2534)

ดังนั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 กล่าวได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยแทบจะไม่เหลือเงินสำรองสุทธิของคนเลย

นอกจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะประสบปัญหาทุนสำรองที่ร่อยหรอลงแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทุ่มเทเงินทองจำนวนมากไปช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นก้าวที่พลาดก้าวใหญ่ที่สุดก้าวหนึ่ง (หรือหลายๆ ก้าว) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

จุดกำเนิดของวิกฤติการณ์สถาบันการเงินปี พ.ศ. 2540 เริ่มมาจากปัญหาของธนาคารกรุงเทพ-พาณิชย์การ (หรือ BBC) ซึ่งเป็นธนาคารขนาดเล็กแห่งหนึ่งที่ประสบปัญหามาเป็นเวลานานแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มเข้ามาดูแล BBC อย่างใกล้ชิดในปี พ.ศ. 2537 และส่งตัวแทนมาเป็นกรรมการธนาคารด้วย แต่ตัวแทนธนาคารแห่งประเทศไทยก็แพ้คดีในที่ประชุมผู้ถือหุ้น ในไม่ช้า ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็พบว่าผู้บริหาร BBC มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต และได้แจ้งข้อกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวล่าช้าจนคดีขาดอายุความ ทั้งสองกรณีนี้เป็นตัวอย่างของความงุ่มง่ามของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ไขปัญหา BBC ในปี พ.ศ. 2539 กรณี BBC ก็กลายเป็นข่าวใหญ่ในระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยฝ่ายค้านได้นำข้อมูลมาเปิดเผยต่อสาธารณชนว่า ผู้บริหารชุดเดิมของ BBC ได้ปล่อยเงินกู้จำนวนมากให้แก่ธนาคารเมืองโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันอย่างเพียงพอ ทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความตื่นตระหนกและระดมถอนเงินจากธนาคารฯ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องปล่อยเงินกู้จากกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงิน (FIDC) เป็นจำนวนเกือบ 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้ BBC เพื่อช่วยให้ BBC สามารถรับมือกับปัญหาสภาพคล่องของตน

หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดวิกฤติการณ์ตลาดอสังหาริมทรัพย์ในปี พ.ศ. 2539 และเริ่มมีข่าวลือเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนหลายแห่ง ยิ่งเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้บริษัทเงินทุน 10 แห่งเพิ่ม

ทุนภายใน 60 วัน ก็ยิ่งก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่บรรดาผู้ฝากเงิน โดยเริ่มจากผู้ฝากเงินของบริษัทเงินทุนทั้ง 10 แห่งแห่กันมาถอนเงินจากบริษัทดังกล่าว แต่ในไม่ช้าบริษัทเงินทุนอื่นๆ และธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็กก็ถูกถอนเงินออกไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็แก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินเหล่านี้โดยให้เงินกู้ผ่านกองทุนฟื้นฟูเช่นกัน เมื่อมาถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ประกาศพักกิจการบริษัทเงินทุน 16 แห่ง (ซึ่งในจำนวนนี้มี 7 ใน 10 บริษัทเดิมที่ถูกกำหนดให้เพิ่มทุนก่อนหน้านี้) และบังคับให้บริษัทเหล่านี้เสนอแผนเพิ่มทุนหรือควบกิจการกับสถาบันการเงินแห่งอื่น

มาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้ในการพักกิจการบริษัทเงินทุนที่มีปัญหาก่อให้เกิดความวิตกว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกลายเป็นผู้รับภาระหนี้แทนบริษัทเหล่านี้ (ซึ่งมีทั้งบริษัทที่ขาดสภาพคล่องและบริษัทที่อยู่ในภาวะล้มละลาย) ทั้งนี้เพราะทุกครั้งที่มีการประกาศพักกิจการ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกมาแถลงว่าผู้ฝากทุกรายจะได้รับเงินคืนพร้อมดอกเบี้ย นอกจากนี้ก็ยังมี การพูดถึงการรับประกันหนี้สำหรับเจ้าหนี้อีกด้วย แต่ที่สำคัญที่สุดคือช่วงที่ผู้ฝากแห่กันมาถอนเงินจากสถาบันการเงินเหล่านี้ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องปล่อยเงินกู้ให้กองทุนฟื้นฟู เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบ (monetary base) เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10 ในเดือนมิถุนายน 2540 เพียงเดือนเดียว

ผู้ที่ติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยในระบายนั้นต่างก็ทราบดีว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยคงจะไม่สามารถปกป้องค่าเงินบาทและสถาบันการเงินพร้อมๆ กันไปได้ ดังนั้นการโจมตีค่าเงินบาทจึงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง หลังจากการโจมตีค่าเงินบาทในเดือนพฤษภาคม นักธุรกิจไทยก็หันมาเก็งกำไรเงินดอลลาร์แข่งกับนักเก็งกำไรต่างประเทศและธนาคารพาณิชย์ด้วย ในที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยอมแพ้โดยประกาศให้เงินบาทลอยตัวเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 โดยตั้งชื่ออย่างสวยหรูว่าเป็นการ “ลอยตัวภายใต้การควบคุม” (managed float) แต่เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการซื้อขายเงินบาทต่างก็ทราบหรือคาดเดาได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีทุนสำรองหลงเหลืออยู่พอที่สามารถนำมาพยุงค่าเงินบาทอีกต่อไป ค่าเงินบาทจึงจมดิ่งลงอย่างถ่วงไม่กลับ จนถึงทุกวันนี้ (ธันวาคม 2540) ค่าเงินบาทลดลงเกือบร้อยละ 50 (หรือราคาเงินดอลลาร์ในรูปเงินบาทเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว)

ในขณะเดียวกัน สถาบันการเงินภายในประเทศต่างก็ต้องพึ่งพาเงินจากกองทุนฟื้นฟู เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประกาศตกลงเข้าร่วมโครงการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็ได้ประกาศพักกิจการบริษัทเงินทุนอีก 42 แห่ง รวมเป็นบริษัทเงินทุนที่ถูกพักกิจการ 58 บริษัทจากจำนวนทั้งหมด 91 บริษัท ธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด 15 ธนาคารยังคงดำเนินกิจการตามปกติ แต่ก็มี

ข่าวลือออกมาเป็นระยะๆ ว่าธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็กหลายแห่งมีฐานะไม่มั่นคง ซึ่งทำให้ผู้ฝากเงินจำนวนมากพากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงินเหล่านี้ก็ระลอกหนึ่ง

ผลจากนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ผิดพลาดและการพังทลายของภาคการเงิน ทำให้ประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อการตกลงไปสู่ห้วงเหวเศรษฐกิจที่จะก่อให้เกิดความเจ็บปวดยิ่งกว่าวิกฤติการณ์เศรษฐกิจครั้งใดๆ ที่เราเคยเผชิญในรอบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา

ตอนที่ 2 : ความเสื่อมถอยของระบบเทคโนโลยี

นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของไทยในช่วงเวลาเกือบ 40 ปีที่ผ่านมา เป็นนโยบายที่นักเทคโนโลยีเป็นผู้ริเริ่ม และนำมาปฏิบัติแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การที่รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดหลายประการติดต่อกันจนประเทศไทยเข้าสู่วิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่รุนแรงครั้งนี้ นักเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเทคโนโลยีจากธนาคารแห่งประเทศไทย คงจะไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบตรงนี้ได้ แต่เนื่องจากทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและนักเทคโนโลยีของไทยต่างก็เคยได้รับการยกย่องนับถือในด้านความรู้ความสามารถมาโดยตลอด คำถามที่ติดค้างอยู่ในใจของหลายๆ คนก็คือ ทำไมจู่ๆ ระบบเทคโนโลยีและนักเทคโนโลยีของไทยกลายมาเป็นระบบที่ไร้ประสิทธิภาพได้ถึงขั้นนี้ การตอบคำถามนี้คงต้องย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์ในระยะประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา

ระบบเทคโนโลยีที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันประกอบด้วยหน่วยราชการสี่หน่วยงานใหญ่ๆ คือ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (หรือที่นิยมเรียกกันสั้นๆ ว่า สภาพัฒน์) ระบบนี้เริ่มจากการปฏิรูประบบราชการในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งทั้งในยุคของจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอม กิตติขจร ระบบเทคโนโลยีของไทยค่อนข้างจะมีความเป็นของตัวเอง และสามารถด่วงดวลกับผู้นำกองทัพ ซึ่งดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ ทางการเมืองในขณะนั้นแทบทั้งหมด

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเทคโนโลยีกับผู้นำกองทัพในยุคนั้นไม่ใช่จะราบรื่นไปเสียทีเดียว การที่ผู้นำกองทัพมักจะพยายามเพิ่มงบประมาณของรัฐบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบทหาร) เป็นสาเหตุใหญ่ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนักเทคโนโลยีกับผู้นำกองทัพในขณะนั้นอยู่เนืองๆ นอกจากนี้ การคอร์รัปชันในโครงการบางโครงการของรัฐบาล (เช่น การเซ็นสัญญาพิมพ์ธนบัตร) ก็เป็นที่มาของความขัดแย้งเป็นครั้งคราว แต่โดยภาพรวมแล้วทั้งสองฝ่ายสามารถร่วมมือกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างก็ต้องการที่จะเห็นเศรษฐกิจของไทยเติบโตขึ้น โดยฝ่ายเทคโนโลยีเห็นว่าความเจริญเติบโตของ

เศรษฐกิจไทยเป็นเป้าหมายที่พึงปรารถนาในตัวของมันเอง ในขณะที่ผู้นำกองทัพก็เห็นว่าเศรษฐกิจที่ดีเป็นที่มาของผลประโยชน์ที่มากขึ้นตามไปด้วย

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นจุดเริ่มของการทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของกองทัพ แต่เส้นทางสู่ระบอบประชาธิปไตยของไทยก็ไม่ได้เป็นเส้นทางที่ราบเรียบแต่อย่างใด ในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมาเราได้เห็นบทบาทที่ขื่นๆ ลงๆ ของกองทัพและระบบเทคโนโลยี โดยภาพรวมเราอาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ในยามใดที่กองทัพมีอำนาจ นักเทคโนโลยีก็จะมีความบทบาทในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศมากขึ้นไปด้วย ในทางกลับกัน ในยามใดที่กองทัพสูญเสียอำนาจ บทบาทของนักเทคโนโลยีก็ถูกกดบังโดยนักการเมือง การที่นักการเมืองมักจะเข้ามาสร้างฐานอำนาจและเสาะหาผลประโยชน์ของตน ตลอดจนแทรกแซงการทำงานหรือการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ทำให้นักเทคโนโลยีมักมองการเมืองเป็นศัตรู และหันมาสร้างพันธมิตรกับผู้นำกองทัพเพื่อปกป้องตนเองในกรณีที่มีความขัดแย้งกับนักการเมือง แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าระบบเทคโนโลยีจะสูญเสียอำนาจทุกครั้งที่มีผู้นำกองทัพสูญเสียบทบาททางการเมือง

การกล่าวถึงระบบเทคโนโลยีในประเทศไทยในระยะหลังคงจะต้องแบ่งเทคโนโลยีออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่ เทคโนโลยีจากธนาคารแห่งประเทศไทย กลุ่มที่สองได้แก่ข้าราชการจากกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสภาพัฒน์ ซึ่งสามหน่วยงานนี้มีหน้าที่ดูแลนโยบายการคลังของประเทศ

ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีกลุ่มหลังไม่ได้ต่างไปจากความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการของไทยโดยรวม ซึ่งประสบปัญหาคุณภาพและความสามารถที่เสื่อมถอยลงของบุคลากร เนื่องจากในระยะหลัง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา) ระบบราชการไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเอาไว้ได้เหมือนเดิม ในยุคที่เทคโนโลยีกลุ่มนี้ยังรุ่งเรืองอยู่นั้น พวกเขาเคยมีความเป็นตัวของตัวเองในการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศค่อนข้างมาก แต่ในระยะหลังที่ราชการประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ ความเป็นตัวของตัวเองของเทคโนโลยีกลุ่มนี้ก็ค่อยๆ ลดลงด้วย อย่างไรก็ตามความเสื่อมถอยของเทคโนโลยีกลุ่มนี้ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารนโยบายการคลังของประเทศไทยมากนัก เพราะช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้รายรับของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งนักการเมืองของเรา (ซึ่งมีชื่อเสียงในด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณ) ไม่สามารถหาโครงการมาใช้จ่ายได้ทัน ประเทศไทยจึงมีงบประมาณเกินดุลติดต่อกันมาเป็นเวลานานหลายปี จวบจนถึงปี พ.ศ. 2540 ที่วิกฤติการณ์เศรษฐกิจทำให้รายรับของรัฐบาลลดลงจนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ด้านการคลังของรัฐบาล จนต้องมีการตัดงบประมาณลงครั้งแล้วครั้งเล่าในระยะครึ่งปีที่ผ่านมา

ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในส่วนของการบริหารประเทศแตกต่างจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยราชการส่วนอื่นๆ ค่อนข้างมาก โดยทั้งโครงสร้างองค์กรและปรัชญาของการบริหารประเทศไทย เกิดขึ้นจากความริเริ่มและก่อร่างสร้างขึ้นมาโดย ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งเป็นปราชญ์บุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือจากทั้งนักเทคโนโลยีและนักวิชาการ และเป็นผู้ที่ปลูกฝังอุดมการณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความซื่อสัตย์สุจริต จนทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นสถาบันของรัฐเพียงแห่งเดียวที่ไม่เคยมีผู้ตั้งข้อสงสัยเรื่องการทุจริตหรือคอร์รัปชันในอดีต ทั้งๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไทยซึ่งเป็นที่เลื่องลือในเรื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ชื่อเสียงและเกียรติภูมิของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระมาโดยตลอด ทั้งๆ ที่ตามกฎหมายแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องขึ้นต่อกระทรวงการคลัง

มรดกอีกอันหนึ่งที่ ดร. ป๋วย มอบไว้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คือโครงการพัฒนาบุคลากรของธนาคารฯ ซึ่งทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นหน่วยงานที่ทุ่มเททรัพยากรในการสร้างและพัฒนาบุคลากรมากกว่าหน่วยงานใดๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในปีพ.ศ. 2538 ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งนักเรียนทุนจำนวนประมาณ 160 คนไปศึกษาในมหาวิทยาลัยชั้นนำทั่วโลก ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพดังเช่นที่เป็นปัญหาในหน่วยราชการอื่นๆ แต่การที่องค์กรที่มีบุคลากรที่มีคุณภาพสูงอยู่เป็นจำนวนมากกลับมีผลงานที่ล้มเหลว น่าจะเป็นผลมาจากโครงสร้างการบริหารองค์กรที่ไม่เหมาะสมมากกว่า

โครงสร้างการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นโครงสร้างที่สอดคล้องกับสภาพบุคลากรของธนาคารฯ เมื่อประมาณ 4 ทศวรรษก่อน โดยในช่วง ดร.ป๋วย เริ่มมาเป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีช่องว่างที่ชัดเจนระหว่างผู้บริหารอาวุโสของธนาคารและพนักงานระดับล่าง ทั้งในด้านอายุ ประสบการณ์ และความรู้ความสามารถ มีหน้าซ้ำบาร์มีของ ดร.ป๋วย ยิ่งขยายช่องว่างเหล่านี้ให้ดูกว้างยิ่งขึ้น โครงสร้างการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงถูกออกแบบให้อำนาจมารวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้ว่าการฯ ด้วยความเชื่อว่าความแข็งแกร่งของผู้ว่าการฯ จะช่วยปกป้องธนาคารแห่งประเทศไทยจากการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารในขณะนั้น ซึ่งโครงสร้างการบริหารเช่นนี้เริ่มขาดประสิทธิผล เนื่องจากโครงสร้างบุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ซึ่งความเปลี่ยนแปลงอันนี้สืบเนื่องมาจากความสำเร็จของโครงการสร้างและพัฒนาบุคลากรที่ริเริ่มมาในสมัย ดร. ป๋วย โดยนักเรียนทุนจำนวนมากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งไปศึกษาต่อต่างก็กลับมาทำงานให้ธนาคารฯ โดยเริ่มเข้ามาเป็นผู้บริหารในระดับกลางของธนาคารฯ และค่อยๆ ไต่เต้าขึ้นมาเป็นผู้บริหารระดับสูง จุดเปลี่ยนที่สำคัญจุดหนึ่งก็คือการแต่งตั้ง นายวิจิตร สุพินิจ ซึ่งเป็นนักเรียนทุนรุ่นแรกของธนาคารฯ เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะนั้นตำแหน่งผู้บริหารทั้งระดับสูงและระดับกลางของธนาคารฯ ล้วนแล้วแต่เป็นนักเรียนทุนรุ่น

แรกๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยแทบทั้งสิ้น ซึ่งในแง่ความรู้ความสามารถนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้แตกต่างจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งรองๆ ลงมามากนัก แต่ในด้านอำนาจในการบริหารนั้น ตำแหน่งผู้ว่าการฯ มีอำนาจมากกว่าตำแหน่งอื่นๆ มาก ดังนั้นโครงสร้างการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้ว่าการฯ จึงก่อให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่งผู้ว่าการฯ และการแบ่งพรรคแบ่งพวกในหมู่ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของธนาคาร และกลายมาเป็นตัวทำลายการทำงานร่วมกันเป็นทีม ผลที่ตามมาคือทรัพยากรบุคคลที่มีค่าของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งเคยเป็นอุดมการณ์ที่หล่อเลี้ยงธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคก่อน ก็เหือดหายไปจนแทบจะหมดสิ้น

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับภายนอกนั้น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นต่อรัฐมนตรีคลังแต่เพียงผู้เดียว ตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีกำหนดวาระเอาไว้ แต่รัฐมนตรีคลังสามารถถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก แต่ก็เกิดบ่อยขึ้นในระยะหลัง โดยในบรรดาผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย 5 คนที่ดำรงตำแหน่งในระหว่างปี พ.ศ. ถึง..... นั้น มีถึง 2 คนที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยรัฐมนตรีคลัง ในระยะหลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับรัฐมนตรีคลังโดยพยายามคาดคะเนความต้องการของรัฐมนตรีคลัง แล้วดำเนินมาตรการเพื่อตอบสนองนโยบายที่คาดว่ารัฐมนตรีคลังต้องการ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเปรียบเสมือนกับมี “การแทรกแซงโดยแอบแฝง” จากกระทรวงการคลัง

แต่โดยทั่วไปแล้ว รัฐมนตรีคลัง ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือรัฐมนตรีที่เคยเป็นนักเทคโนโลยีมาก่อนต่างก็มีแนวโน้มที่จะปล่อยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยบริหารนโยบายการเงินและควบคุมดูแลสถาบันการเงินโดยอิสระ นานๆ ครั้งจึงจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้น โดยจุดกระทบกระทั่งระหว่างรัฐมนตรีคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะเป็นเรื่องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน (และในระยะหลังมีเรื่องนโยบายอัตราดอกเบี้ยเข้ามาประปราย) (ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.....หน้า 84-85) ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็พยายามลดความขัดแย้งลงโดยใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวและปล่อยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายการเงินโดยอิสระโดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยน แต่ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีสัญญาณต่างๆ บ่งบอกว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับลังเลที่ดำเนินการดังกล่าวเนื่องจากกลัวผลกระทบทางการเมือง ซึ่งกรณีนี้เป็นตัวอย่างที่ดีของ “การแทรกแซงโดยแอบแฝง”

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีครดที่กำลังรับมือกับวิกฤติการณ์เศรษฐกิจครั้งนี้เป็นเทคโนโลยีที่บอบช้ำและระส่ำระสาย โดยเทคโนโลยีครดจากส่วนราชการต่างๆ อยู่ในระยะเสื่อมถอย และธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็ประสบปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กร ซึ่งผู้เขียนไม่แน่ใจเสียด้วยซ้ำไปว่า

ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีระบบเทคโนโลยีที่มีความเป็นตัวของตัวเองหลงเหลืออยู่หรือไม่ จริงอยู่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารนโยบายการเงิน (และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน) และยังคงทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินอยู่ แต่รอยแผลที่เกิดจากกรณี BBC ทำให้ความยอมรับนับถือของสาธารณชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยลดลงไปมาก ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีในหน่วยงานที่ดูแลนโยบายการคลังของรัฐบาลก็ไม่มีทิศทางการทำงานที่ชัดเจน นอกจากนี้ความร่วมมือระหว่าง 4 หน่วยงานหลักที่เคยมีบทบาทสำคัญในการบริหารนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (อันได้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณและสภาพัฒน์) ก็แทบจะไม่หลงเหลืออยู่เลยในปัจจุบัน

ในสภาพการณ์ที่ระบบเทคโนโลยีประสพกับภาวะการเสื่อมถอยเช่นนี้ เราเหลือเพียงระบบการเมืองเป็นที่พึ่งแห่งสุดท้ายที่จะป้องกันและแก้ไขข้อผิดพลาดทางนโยบายที่เกิดขึ้น แต่วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้นี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าระบบการเมืองของเราก็สร้างความผิดหวังไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันเลย

ตอนที่ 3 : วิธีทางทางการเมืองในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ความผิดพลาดทางการเมืองในอดีต

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ระบบการเมืองของไทยก็เริ่มเข้าสู่ระบบรัฐสภาเต็มรูป แต่ประวัติศาสตร์อันยาวนานก่อนศตวรรษของระบบรัฐสภาของไทยเป็นประวัติศาสตร์ของสถาบันที่มักจะถูกบดบังโดยรัฐบาลที่มีทหารเป็นผู้นำเสียเป็นส่วนใหญ่ นักการเมืองของไทยจึงติดอยู่กับความเคยชินและวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ทำให้ระบบรัฐสภาของไทยยังไม่พร้อมที่จะรับมือกับปัญหาและวิกฤติการณ์ที่เรากำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

ในยุคที่ทหารและนักเทคโนโลยียังมีบทบาทสำคัญในรัฐบาลนั้น ทั้ง 2 กลุ่ม เป็นผู้คุมนโยบายหลักๆ ของประเทศไว้ในมือ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง สส. จึงหันมาสวมบทบาท “ผู้แทนราษฎร” อย่างเต็มที่ โดยพยายามช่วงชิงเงินงบประมาณมาสู่เขตเลือกตั้งของตนให้มากที่สุด ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเองก็มักจะวัดความสำเร็จของ สส. จากความสามารถประการนี้ ข้อสังเกตที่น่าสนใจในกรณีนี้ก็คือ นักการเมืองมักจะไม่เข้ามากำหนดยอดเงินงบประมาณรวมของรัฐบาลแต่อย่างใด โดยจะปล่อยให้นักเทคโนโลยีเป็นผู้ตัดสินใจเอาเอง แต่นักการเมืองจะเน้นที่การจัดสรรการใช้จ่ายเงินก้อนนี้เท่านั้น ยิ่งเรื่องภาษีด้วยแล้ว นักการเมืองยังให้ความสำคัญ

สนใจน้อยลงไปอีก โดยจะเห็นได้ว่าการลดภาษีต่างๆ ที่มีขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจยังรุ่งเรืองอยู่นั้น ล้วนแล้วแต่เกิดจากความริเริ่มของข้าราชการกระทรวงการคลังแทบทั้งสิ้น

แต่การช่วงชิงเงินงบประมาณไม่ได้เป็นวิธีเดียวที่ สส. จะนำประโยชน์มาสู่เขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากวิธีการประนีประนอมเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างทหาร (และนักเทคโนโลยี) กับนักการเมืองที่เริ่มขึ้นในยุคของรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ปล่อยให้ สส. คุมกระทรวงที่สำคัญๆ หลายกระทรวง เช่น กระทรวงเกษตรฯ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น ซึ่งกระทรวงเหล่านี้กลายเป็นแหล่งที่มาของรายได้สำคัญของนักการเมืองและพรรคการเมือง ในยุคที่เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว รายได้จากการคอร์รัปชันก็เพิ่มตามไปด้วย (ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าสัดส่วนของเงินคอร์รัปชันเมื่อเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของประเทศจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ตาม) ซึ่งเงินทองที่ได้จากการคอร์รัปชันส่วนหนึ่งก็กระจายกลับไปสู่ห้วกะแนนและผู้มีสิทธิออกเสียงด้วย

ปัญหาที่ตามมาจากระบบการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ดังกล่าวคือ ความคาดหวังของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีต่อผู้แทนราษฎรของตนได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด ทุกวันนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงต่างก็คาดหวังว่า สส. จะต้องนำโครงการต่างๆ มาสู่เขตเลือกตั้งของตนและผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นห้วกะแนนจะต้องได้ประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ ดังนั้น ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง สส. หรือผู้นำท้องถิ่นผู้มีสิทธิออกเสียงต่างก็คาดว่าจะมีการใช้เงินซื้อเสียง การซื้อเสียงจึงกลายมาเป็นบรรทัดฐานทางการเมืองซึ่งผู้มีสิทธิออกเสียงต่างก็ทราบดีว่าผู้แทนของตนหาเงินมาโดยวิธีใด แต่ก็ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก บางคนถึงกับเชื่อว่าผู้มีสิทธิออกเสียงนิยมเลือก สส. ที่คอร์รัปชันมากกว่า สส. ที่ไม่คอร์รัปชันเสียด้วยซ้ำ เพราะการมี สส. ที่คอร์รัปชันหมายความว่าเงินทองจะตกมาสู่พื้นที่ของตนมากขึ้น

ดังนั้นในเวทีการเมืองประชาธิปไตยแบบไทยๆ นั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจความสามารถของ สส. ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ (รวมทั้งนโยบายที่จะสร้างประโยชน์ให้ชนบทโดยส่วนรวมด้วย) พรรคการเมืองต่างๆ จึงไม่สนใจที่จะพัฒนาทักษะในด้านนี้ หรือพยายามสร้างเครือข่ายกับกลุ่มผลักดันทางการเมืองกลุ่มต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ของพรรคให้มีความสอดคล้องต้องกัน จริงอยู่พรรคการเมืองต่างก็มีสายสัมพันธ์อันดีกับธุรกิจ และนักการเมืองจำนวนไม่น้อยเป็นนักธุรกิจเองด้วย แต่สายสัมพันธ์ทางธุรกิจเหล่านี้มีจุดประสงค์หลักอยู่ที่การหาเงินเข้าพรรคจากการอนุมัติโครงการและสัมปทานต่างๆ ซึ่งหลายต่อหลายครั้งความสัมพันธ์ประเภทนี้นำไปสู่การอนุมัติโครงการที่ขัดแย้งกับนโยบายหลักๆ ของประเทศอย่างชัดเจน แต่สภาก็ไม่ได้คัดค้าน ทั้งๆ ที่การอนุมัติโครงการหรือสัมปทานในบางครั้งเป็นการยกผลประโยชน์หรืออำนาจผูกขาดให้แก่ธุรกิจบางธุรกิจอย่างชัดเจน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่า สส. โดยทั่วไปไม่ค่อยสนใจนโยบายของประเทศโดยรวมก็คือ ทศนะ ของ สส. ที่มีต่อตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมากต่อการ กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ โดยปกติแล้วตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ เป็น ตำแหน่งที่นักการเมืองของไทยต่างก็แย่งกันไขว่คว้ามาครอง ซึ่งน่าจะทำให้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นตำแหน่งที่มีการแย่งชิงกันอย่างเอาเป็นเอาตาย แต่การณ์กลับกลายเป็นว่า สส. ส่วน ใหญ่ไม่ค่อยอยากได้ตำแหน่งนี้ และพอใจที่จะยกตำแหน่งนี้ให้กับอดีตนายกรัฐมนตรีหรืออดีตนายกรัฐมนตรี มากกว่า

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่านักการเมืองทุกคนจะโกงกินหรือประชาชนผู้มีสิทธิออก เสียงในทุกเขตจะขายเสียงของตน แต่คนเหล่านี้เป็นคนส่วนน้อยในวงการเมืองไทยในปัจจุบัน และไม่สามารถล้มระบบการเมืองกระแสหลัก ซึ่งเป็นการเมืองแบบท้องถิ่น และมีรากฐานมาจากคอร์ปชั่น และการซื้อเสียงลงได้

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเริ่มประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2539 และเมื่อวิกฤติการณ์ทวี ความรุนแรงขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการต่างก็ไม่อยู่ในภาวะที่จะรับมือกับวิกฤติ การณ์ที่เกิดขึ้นได้ ในที่สุดประเทศไทยซึ่งล้มละลายทั้งทางด้านการเงิน ทางด้านสถาบัน และทางการเมือง ก็ ต้องยอมสยบอยู่ในเงื้อมมือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

ทางออกของเรา

การเข้ามาของ IMF ครั้งนี้ได้รับความเห็นชอบและการต้อนรับจากแทบทุกวงการ (อย่างน้อยก็ใน ระยะแรก) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เราไม่ค่อยเห็นในประเทศอื่น ธนาคารแห่งประเทศไทยเสียอีกที่ต่อต้านการ เข้าโครงการของ IMF จนถึงนาทีสุดท้าย ซึ่งก็ต่างจากพฤติกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีต ที่มัก จะสนับสนุนนโยบายที่แนะนำโดย IMF และธนาคารโลกอย่างแข็งขัน การที่วงการต่างๆ หันมาสนับสนุน ให้รัฐบาลเข้าโครงการของ IMF ก็เพราะคนไทยเริ่มตระหนักว่าระบบการเมืองและสถาบันต่างๆ ของเราไม่ สามารถร่วมมือกันเพื่อนำมาตรการที่จำเป็นในการกู้เศรษฐกิจและค่าเงินบาทของเราออกมาใช้ได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้มาตรการที่ IMF นำมาเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยปฏิบัติตามไม่ได้มีความวิจิตรพิสดารหรือเป็น มาตรการที่ต้องอาศัยความรู้ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ชั้นสูงแต่อย่างใด หากแต่เป็นมาตรการที่ IMF ใช้อยู่เป็น ประจำ และก็เป็นมาตรการที่นักเศรษฐศาสตร์คนไหนๆ ก็ตามที่พอจะมีน้ำยาและมีข้อมูลเท่าที่ IMF ได้รับ จะสามารถคิดและนำเสนอขึ้นมาได้ สิ่งที่ IMF มีมากกว่าคนอื่น ๆ ก็คืออำนาจและความยอมรับนับถือ (และ เงินทอง?) ดังนั้นการที่รัฐบาลไทยต้องยอมสละอำนาจการบริหารเศรษฐกิจของประเทศให้แก่ IMF เมื่อเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2540 ก็เพราะนั่นเป็นสิ่งเดียวที่รัฐบาลในขณะนั้นมีความสามารถพอที่จะทำได้ด้วยตนเอง

วิกฤติการณ์ที่เราากำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้เริ่มจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงิน จากนั้นก็ได้เผยโฉมให้เห็นความด้อยความสามารถและความล้มเหลวของนักเทคโนโลยี ตลอดจนผู้นำทางการเมืองของเราซึ่งไม่มีศักยภาพในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทำนองนี้เช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้คำถามที่ตามมาก็คือ ประเทศไทยจะต้องว่ายวนอยู่ในวงจรของวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาด และจะต้องคอยพึ่ง IMF ครั่งแล้วครั่งเล่ากระนั้นหรือ

คำตอบที่ผมมีให้ตอนนี้ก็คือ เราคงจะไม่สิ้นหวังไปเสียทีเดียว ประกายไฟแห่งความหวังจุดหนึ่งที่เราได้เห็นในห้วงแห่งความมืดมิดในปีที่ผ่านมาคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาทางการเมืองครั้งใหญ่ของประเทศไทย ถึงแม้ว่าการพยากรณ์ผลของการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาทางการเมืองอย่างขนานใหญ่เช่นนี้คงจะทำได้ยาก แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่ก็ทำให้เรามีความหวังอยู่รำไร ที่จะเห็นความเปลี่ยนแปลงรูปโฉมของสภาผู้แทนราษฎรในระยะยาว

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปลี่ยนโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎร โดยนอกจากจะมี สส. ที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คนแล้ว อีก 100 คน จะมาจากระบบปาร์ตี้ลิสต์ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งรวมทั้งประเทศโดยใช้ระบบพรรค ที่สำคัญคือ พรรคการเมืองต่างๆ มีแนวโน้มที่จะนำบุคคลที่ทางพรรควางตัวให้เป็นรัฐมนตรีไปอยู่ในปาร์ตี้ลิสต์ ซึ่งคาดกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (และรัฐมนตรี) ที่มาจากระบบปาร์ตี้ลิสต์จะให้ความสนใจกับการเมืองท้องถิ่นน้อยลงและหันมาสนใจกับการเมืองและนโยบายระดับชาติมากขึ้น

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เราไม่อาจหวังได้ว่าโฉมหน้าของรัฐสภาจะเปลี่ยนแปลงไปในทันทีทันใด เพราะ สส. อีก 400 คน จะยังคงมาจากการเลือกตั้งในเขตของตนเอง ระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียงได้ฝังรากลึกลงในชนบทไทยมาเป็นเวลานาน อาศัยเพียงการแก้กฎหมายคงจะไม่สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมและวิถีชีวิตของผู้คนเหล่านี้ได้ง่ายๆ แต่ก็มีสัญญาณประการหนึ่งที่ทำให้เราไม่ควรจะหมดหวังกับนักการเมืองไทยเสียทีเดียว การที่สภาผู้แทนราษฎรของเราผ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่างๆ ที่ สส. ส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นเพื่อลดรอนอำนาจของพวกตน แสดงให้เห็นว่า สส. ของเราก็มีความรักชาติและเห็นแก่ผลประโยชน์ของประเทศชาติเช่นกัน เราจึงอดหวังไม่ได้ว่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งจะเป็นบทเรียนที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักการเมืองของไทยไปในทิศทางที่ดีขึ้น

ถ้าการปฏิรูปการเมืองครั้งนี้ก่อให้เกิดรัฐสภาใหม่และรัฐบาลใหม่ที่หันมาสนใจผลประโยชน์ของประเทศชาติและนโยบายระดับชาติมากขึ้นแล้ว รัฐสภาใหม่และรัฐบาลใหม่มีภาระหน้าที่ในการปฏิรูปกลไกการทำงานที่สำคัญๆ ของรัฐบาลดังต่อไปนี้คือ

- ปฏิรูปการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และสร้างกลไกการบริหารนโยบายการเงินที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวทำให้การบริหารนโยบายการเงินของประเทศมีความสลับซับซ้อนกว่าการบริหารนโยบายการเงินในอดีตมาก

- ปฏิรูประบบการควบคุมดูแลสถาบันการเงิน และสร้างระบบประกันเงินฝากที่มีกติกาสถิติที่ชัดเจน และสามารถยืนบนขาของตัวเองได้

- ปฏิรูปกลไกการบริหารนโยบายการคลัง และสร้างกลไกที่จะเชื่อมการบริหารนโยบายการคลังกับการบริหารนโยบายการเงินของประเทศ

ในการปฏิรูปกลไกรัฐเหล่านี้จะต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารระดับนโยบายและการบริหารทางเทคนิค และกำหนดเส้นแบ่งของการบริหาร 2 ระดับนี้อย่างชัดเจน โปรดสังเกตว่าผู้เขียนจงใจใช้คำว่า “การบริหารทางเทคนิค” มาแทนคำว่า “การบริหารของนักเทคโนโลยี” เพื่อตอกย้ำให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดจากการปฏิรูปการเมือง

แต่กระบวนการปฏิรูปการเมืองและกลไกรัฐเหล่านี้เป็นกระบวนการระยะยาวที่ต้องอาศัยเวลาและความอดทน ในระหว่างที่กระบวนการปฏิรูปเหล่านี้ยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้น เราคงต้องคอยฟังคำสั่งของ IMF กันต่อไป

วิกฤตเศรษฐกิจไทย : สาเหตุ นโยบายและ
การปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ จุนอนันตธรรม

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2541

เรื่อง

“การฟื้นฟ่วิกฤตเศรษฐกิจไทย”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

20 มีนาคม 2541

สารบัญ

	หน้า
1. วัตถุประสงค์ และวิธีการศึกษา	2-4
2. การปรับตัวทางเศรษฐกิจและภาวะเสถียรภาพในปี 1986 (2529)	2-5
2.1 ความไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยในช่วงปี 1974-1985 (2517-2528)	2-5
2.2 การปรับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล	2-8
2.3 นโยบายการค้าต่างประเทศ	2-9
3. แบบจำลองมหภาคของไทยในช่วงปี 1986-1996 (2529-2539)	2-12
3.1 ช่วงปี 1985-1986 (2528-2529) ที่มีเสถียรภาพ	2-12
3.2 ช่วงภายหลังจากปี 1986 (2529)	2-15
4. วิฤตการณ์เศรษฐกิจ การเก็งกำไรในค่าเงินบาท และการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยในปี 1997-1998 (2540-2541)	2-23
4.1 วิฤตการณ์และการเก็งกำไรค่าเงินบาท	2-23
4.2 การปรับตัวของเศรษฐกิจเข้าสู่เสถียรภาพ และโครงการช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ	2-26
4.3 การคาดการณ์เรื่องอัตราแลกเปลี่ยน	2-31

สารบัญรูป

รูปที่	หน้า
1 Growth Rate of Real Aggregate Demand and Aggregate Supply at 1988 Prices, 1981-1996	2-34
2. กราฟแสดงการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย 1986 และ 1996 (2529 และ 2539)	2-35
3. Percentage Share of Components of Monetary Base, 1980-1996	2-36
4. Movement of Baht/Dollar Exchange Rate, 10 June-31 December 1997	2-37
5. World Interest Rate and Capital flows (to LDCs)	2-38
6. กราฟแสดงการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย 1997-1998 (2541-2542)	2-39

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. Effective Tariff Rates for Import by Economic Classifications, 1980, 1985, 1990	2-40
2(ก) อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงของการผลิตในประเทศ	2-41
2(ข) อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงของการผลิตอุตสาหกรรมในประเทศ จำแนกตามประเภทตลาดสินค้าที่ขาย	2-42
3. ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งสินค้าออกของไทย	2-43
4. Growth Rate of Real Aggregate Demand and Real Aggregate Supply, 1981-1996	2-44
5. Growth Rate of Real Expenditures, 1981-1996	2-45
6. Percentage Share of Real Expenditures, 1980-1996	2-46
7. Structure of Nominal Interest Rate, 1983-October 1997	2-47
8. Structure of Real Interest Rate, 1983-October 1997	2-48
9. Growth Rate of Wage Bill and Gross Domestic Product, 1980-1995	2-49
10. Net Flow of Private Financial Account, 1990-1997Q3	2-50
11. Component of Balance of Payments, 1990-1996	2-51
12. Component of Balance of Payments, 1996Q1-1997Q3	2-52
13. National Government Finance, 1982-1997Q2	2-53
14. External Debt, 1982-1997Q2	2-54
15. Growth Rate of Real Money Supply (M1,M2,M3) and Monetary Base, 1975-1996	2-55
16. Growth Rate of Monthly Real Money Supply (M1,M2) and Monetary Base, January 1996 - November 1997	2-56
17. Level and Growth Rate of Components of Monetary Base, 1980-1996	2-57
18. Percentage Share of Components of Monetary Base, 1980-1996	2-58
19. Components of Monetary Base, 1993-November 1997	2-59
20. Average Baht/Dollar Exchange Rate (On-shore vs Off-shore)	2-60

วิกฤตเศรษฐกิจไทย : สาเหตุ นโยบาย และการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ

1. วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการศึกษา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ

- ก) เพื่อศึกษาถึงสถานะเศรษฐกิจและวิเคราะห์สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ภาวะวิกฤตในทางเศรษฐกิจของไทยในปี 1997 (2540)
- ข) เพื่อวิเคราะห์นโยบายของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจไทย ตลอดจนการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะที่มีเสถียรภาพและสมดุลยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาถึงภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุที่สำคัญที่นำไปสู่ภาวะวิกฤตดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปวิเคราะห์สถานะทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนหน้าที่จะเกิดวิกฤตในทางเศรษฐกิจ ว่าเป็นอย่างไร แต่การวิเคราะห์จะเป็นเพียงสรุปเท่านั้น โดยเน้นไปที่มีการปรับตัวทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษที่ 1980 (2523 - 2528) โดยผู้เขียนบทความนี้คิดว่า ปีที่เศรษฐกิจมหภาคของไทยเข้าสู่ภาวะของการมีเสถียรภาพเกิดขึ้นในประมาณปี 1986 (2529) ดังนั้นในตอนที่ 2 ของบทความนี้ จะเป็นเรื่องการปรับตัวทางเศรษฐกิจและการเข้าสู่ภาวะเสถียรภาพในปี 1986 (2529) ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่จะใช้ในการวิเคราะห์ต่อไป

ตอนที่ 3 ของบทความจะเป็นเรื่องของ การเปลี่ยนแปลงภายหลังจากปี 1986 (2529) สำหรับกรอบทฤษฎีที่ผู้เขียนใช้ในการวิเคราะห์ตลอด จะเป็นแนวคิดที่ดัดแปลงจากทฤษฎีของนักเศรษฐศาสตร์ 2 ท่าน ที่เรียกแบบจำลองนี้ว่า Mundell - Fleming Model หรืออาจจะเรียกแนวคิดนี้ว่า modified Mundell - Fleming Model ภายใต้ภาวะการณ์ หรือข้อสมมติฐานที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

ตอนที่ 4 เป็นการวิเคราะห์สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ตลอดจนนโยบายและมาตรการที่ใช้การแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น และผลของการปรับตัวของระบบ

เศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะที่มีเสถียรภาพมากขึ้น การวิเคราะห์การปรับตัวของภาวะเศรษฐกิจมหภาคจะครอบคลุมเรื่องการดำเนินนโยบายและมาตรการภายใต้การควบคุมที่เกิดจากการกู้เงินภายใต้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ผู้เขียนบทความ จะเสนอแนวคิดเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ และเสนอการวิเคราะห์การคาดการณ์ค่าเงินบาท ในปี 1998 (2541) นี้ว่า จะอยู่ในระดับประมาณเท่าใดอีกด้วย

2. การปรับตัวทางเศรษฐกิจและภาวะเสถียรภาพในปี 1986 (2529)

2.1 ความไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยในช่วงปี 1974-1985 (2517-2528)

ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี 1974-1985 (2517-2528) เป็นช่วงที่มีเหตุการณ์วิกฤตในทางเศรษฐกิจและการเงินของโลกหลายประการ ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจไทย เหตุการณ์ภายนอก (external factors) ที่สำคัญ ๆ เหล่านี้ ได้แก่

ก) การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในตลาดโลก ราคาน้ำมันดิบปรับตัวเพิ่มขึ้นมากประมาณ 4 เท่า ในปลายปี 1973 (2516) คือเปลี่ยนแปลงจากระดับ 2 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาเรล ในช่วงปี 1970-1972 (2513-2515) มาเป็นประมาณ 7-8 เหรียญสหรัฐฯ และเพิ่มขึ้นอีกจากประมาณ 13 เหรียญสหรัฐฯ ต่อบาเรลในปี 1978 (2521) จนสูงสุดถึงประมาณ 34 เหรียญสหรัฐฯ หลังจากเกิดการปรับราคาน้ำมันครั้งที่ 2 ของกลุ่มประเทศโอเปค ในปี 1979-1980 (2525-2526) อย่างไรก็ดีตาม ภายหลังจากนั้นราคาน้ำมันได้เริ่มค่อย ๆ ปรับตัวลดลงจนถึงระดับ 15 เหรียญสหรัฐฯ โดยเฉลี่ย ในปี 1986 (2529)

การเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมันและราคาสินค้าเข้าอื่น ๆ ที่ประเทศไทยนำเข้ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอัตราการค้าระหว่างประเทศ (international terms of trade) ซึ่งเป็นการวัดราคาเปรียบเทียบระหว่างสินค้าออกและสินค้าเข้า แม้ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากราคาข้าวและสินค้าขั้นปฐมบางประเภทที่สูงขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ จนทำให้อัตราการการค้าระหว่างประเทศของไทยดีขึ้นอย่างมาก แต่ก็เพียงช่วงสั้นมากคือระหว่างปลายปี 1972 (2515) จนถึงประมาณกลางปี 1974 (2517) เท่านั้น ประเทศไทยต้องเสียเปรียบในด้านอัตราการการค้าระหว่างประเทศในช่วงปี 1974-1985 (2517-2518)

เป็นอย่างมาก ราคาสินค้าออกเฉลี่ยเทียบกับราคาสินค้าเข้าเฉลี่ยลดลงไปประมาณร้อยละ 40 ในปี 1974 (2517) เมื่อเทียบกับปี 1985 (2528)

ข) ภาวะเงินเฟ้อของโลกได้เพิ่มสูงขึ้นมากด้วยเช่นกัน การดำเนินนโยบายการเงินเข้มงวด เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ ไม่เริ่มจะสำเร็จผลจนประมาณปี 1979-1980 (2522-2523) ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกเพิ่มสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 1979-1980 (2522-2523) นอกจากนี้ การขาดแคลนเงินออมเทียบกับเงินลงทุนในประเทศอุตสาหกรรมที่ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ก็มีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยระยะยาวยังไม่ลดลงเท่าที่ควร แม้ว่าการคาดการณ์และภาวะเงินเฟ้อได้ลดลงต่อมาในช่วงภายหลังปี 1980 (2523) ผู้กู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศด้อยพัฒนา จึงต้องประสบกับภาระการชำระหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการส่งออกไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก ในประเทศอุตสาหกรรมในปี 1982 (2525) และปริมาณการค้าของโลกได้ลดลงในปี 1982 (2525) และเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.7 ในปี 1983 (2526)

ค) อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ได้เปลี่ยนจากระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แต่ปรับได้ (adjustable peg system) มาเป็นการใช้วิธีการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นลงได้แบบมีการจัดการ (managed floating exchange rate regime) โดยเริ่มต้นจากปี 1970 (2513) เป็นต้นมา แต่ในขณะที่ประเทศไทยยังคงใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่มาตลอด ยกเว้นบางช่วงเวลา (ปลายปี 1978 (2521) - กลางปี 1981 (2524)) ที่มีการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่เรียกว่า daily exchange rate fixing

นอกจากเหตุการณ์ภายนอกที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว เหตุการณ์สำคัญในประเทศที่เป็นปัญหาได้แก่การใช้ชายของภาครัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ โดยในช่วงหลังจากปี 1973 (2517) เป็นต้นมาจนถึงปี 1982 (2525) นั้น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้กู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นเพราะการขาดแคลนเงินออมของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้จ่ายลงทุน ส่วนรัฐบาลก็เริ่มมีการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีได้น้อยกว่ารายจ่ายที่เพิ่มขึ้น จึงเริ่มกู้เงินจากต่างประเทศด้วย แต่ก็ไม่ได้อำนาจเงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นรวดเร็วและปริมาณมากเท่ากับกรณีของรัฐวิสาหกิจ ในช่วงนี้รัฐวิสาหกิจไม่ได้ปรับราคาค่าบริการต่าง ๆ ขึ้นตามสมควรจะเป็นไปตามค่าการผลิตที่เพิ่มขึ้น ผลคือทำให้หนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นมากและรวดเร็ว หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเพิ่มจาก 459 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1973 (2516) มาเป็นประมาณ 4,410 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1980 (2523) และยังคงเพิ่มขึ้นอีก

เป็น 10,600 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 1985 (2528) แต่การกู้เงินของภาคเอกชนจากต่างประเทศ ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากเท่ากับของภาครัฐ โดยในปี 1985 (2528) นั้น ภาคเอกชนเป็นหนี้เงินตราต่างประเทศ 6,785 ล้านเหรียญสหรัฐฯ การชำระหนี้และดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศของหนี้รวมทั้งสิ้น (รัฐบาลและเอกชน) สูงขึ้นจากร้อยละ 13 ของเงินตราต่างประเทศที่หาได้ ในปี 1973 (2516) มาเป็นร้อยละ 16.7 ในปี 1980 (2523) และเป็นร้อยละ 27.5 ในปี 1985 (2528)

แต่เนื่องจากในช่วงปี 1973-1982 (2516-2525) นั้น รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจยังคงใช้จ่ายในการลงทุนที่สูง ส่วนการลงทุนของภาคเอกชนนั้นได้เป็นไปตามปกติ โดยเฉพาะของภาคธุรกิจนิติบุคคลนั้นมิได้ลดลงจนกระทั่งในช่วงปี 1981-1982 (2524-2525) ดังนั้นอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในแง่ของผลิตภัณฑ์มวลรวมที่แท้จริง (หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมที่หักผลจากภาวะเงินเฟ้อออกแล้ว) จึงยังคงอยู่ในระดับสูงมากเท่ากับร้อยละ 7.6 ต่อปีในช่วงปี 1973-1979 (2516-2522)

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี 1973-1980 (2516-2523) นั้น ก็มีผลไม่ส่งเสริมการออมด้วย โดยที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายควบคุมราคาสินค้าหรือไม่ปรับราคาสินค้าหลายประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาค่าสาธารณูปโภค ให้สูงขึ้นเท่าที่ควร นอกจากนี้ นโยบายการเงินก็ไม่เข้มงวด อัตราดอกเบี้ยก็ถูกควบคุม และไม่ได้มีการปรับขึ้นเท่าเทียมกับภาวะเงินเฟ้อ ผลตอบแทนที่แท้จริงของการออมจึงลดลงจนอยู่ในระดับประมาณศูนย์และติดลบในบางปี สำหรับการฝากเงินที่สถาบันการเงินบางประเภท ภาวะเงินเฟ้อสูงมาก เช่น ในช่วงปี 1980-1981 (2523-2524) เป็นต้น

นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่รัฐบาลใช้ในช่วงนี้ มีผลให้ค่าเงินบาทอยู่สูงเกินความเป็นจริง คือในช่วงปี 1973-1980 (2516-2523) นั้นค่าเงินบาทสูงเกินความเป็นจริง กว่าที่ควรจะเป็นประมาณร้อยละ 10-17 เมื่อเทียบกับสกุลเงินดอลลาร์ และมีแนวโน้มจะสูงเกินไปเมื่อเทียบกับค่าเงินสกุลอื่น ๆ ที่เป็นคู่ค้า และคู่แข่งสำคัญ ๆ หลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ฮองกง และมาเลเซีย เป็นต้น อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศลักษณะนี้จึงไม่ช่วยในการผลิตเพื่อการส่งออก แต่กลับมีผลให้การนำเข้าจากต่างประเทศได้มากขึ้น จึงมีส่วนทำให้เกิดการขาดดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัดมากกว่าที่ควรจะเป็นโดยธรรมชาติ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในช่วงปี 1973-1979 (2516-2523) นั้น ระบบเศรษฐกิจไทยในระดับมหภาคนั้น เกิดภาวะไม่สมดุล (macroeconomic imbalances) มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับที่สูงมาก เช่น ร้อยละ 5.4 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อปีในช่วงปี 1980-1982 (2523-2525) การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 1984 (2526) ก็ยังคงสูงเท่ากับร้อยละ 7.4 ของ

ผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อปี สาเหตุของการไม่สมดุลนี้ เกิดจากการที่มีการใช้จ่ายมวลรวมมากกว่าผลผลิตที่มีขึ้นในประเทศ การใช้จ่ายที่เกินไปมีสาเหตุสำคัญจากภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนรวม โดยเกิดขึ้นในขณะที่การออมของภาคเอกชนยังไม่ได้เพิ่มขึ้นเท่าที่จะสามารถชดเชยการใช้จ่ายส่วนที่เกินไปของภาครัฐได้ ผลคือภาครัฐทั้งหมดจึงกู้หนี้ยืมสินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก ส่วนนโยบายการเงินก็ค่อนข้างที่จะไม่เข้มงวดดังกล่าวข้างต้น

2.2 การปรับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล

ในช่วงปี 1981-1985 (2524-2528) รัฐบาลจึงได้พยายามที่จะใช้นโยบาย และมาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลในเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จในหลายด้าน นโยบายที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายการคลัง และการจำกัดการกู้ยืมต่างประเทศของภาครัฐ นโยบายการเงิน และนโยบายด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนนโยบายการปรับราคาสินค้าสารานูปโภคต่าง ๆ ให้ใกล้เคียงกับค่าผลิตที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

รัฐบาลได้ดำเนินการทางการคลังทำให้การขาดดุลลดลง จากที่เคยสูงสุดถึงร้อยละ 5.15 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 1982 (2525) มาเป็นร้อยละ 3.6 ในปี 1985-1986 (2528-2529) การระมัดระวังและเข้มงวดในด้านนโยบายการเงินและการปรับอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น มีผลให้อัตราผลตอบแทนต่อการออมที่แท้จริงเพิ่มสูงขึ้นมาก สำหรับด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนั้น ก็ได้มีการปรับลดค่าเงินบาทลง 2 ครั้งในปี 1981 (2524) รวมประมาณร้อยละ 10 และได้ลดค่าเงินบาทอีกร้อยละ 14.8 ในเดือนพฤศจิกายน 1984 (2527) อีก 1 ครั้ง ทำให้รวมแล้วค่าเงินสกุลดอลลาร์ สูงขึ้นเทียบกับเงินบาทประมาณร้อยละ 30 หลังจากนั้นนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนจึงได้เปลี่ยนจากการใช้ระบบอัตราคงที่แต่ปรับได้ แต่ผูกมัดกับเงินสกุลดอลลาร์มาเป็นระบบคงที่ และผูกมัดกับตะกร้าเงินหลายสกุล แต่ว่าเงินสกุลดอลลาร์ จะเป็นเงินสกุลที่มีน้ำหนักมากในตะกร้าเงินที่เงินบาทผูกอยู่

การดำเนินนโยบายเข้มงวดด้านการคลัง การเงิน และนโยบายราคา ตลอดจนนโยบายด้านอัตราแลกเปลี่ยน เกิดขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอยมากด้วย ดังนั้น จึงมีผลทำให้เศรษฐกิจไทยไม่ขยายตัวเท่าในอดีต โดยอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมหรือประชาชาติเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี ในช่วงปี 1980-1985 (2523-2528) แต่ภาวะเงินเฟ้อได้ลดลงมาก และดุลบัญชีเดินสะพัดก็เริ่มขาดดุลน้อย

2.3 นโยบายการค้าต่างประเทศ

สำหรับด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลไทยที่ได้ดำเนินมาก่อนหน้าในรูปของ การคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็เริ่มมีปัญหา เพราะว่าการทดแทนการนำเข้าที่ผลิตสินค้าเพื่อการบริโภค ซึ่งมักทำได้ง่ายในช่วงแรก ๆ นั้น จะถึงจุดอิ่มตัว ถ้าจะให้การคุ้มครองสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ก็จะต้องคุ้มครองสินค้าประเภทและชนิดใหม่ เช่น สินค้าบริโภคที่คงทนถาวร และสินค้าอื่น ๆ ที่เป็นสินค้าทุน และปัจจัยการผลิตชั้นกลางบางชนิด เป็นต้น สินค้าเหล่านี้มักจะมีการผลิตที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีสูงมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการดำเนินนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมนำเข้าขั้นที่สอง ประเทศไทยยังไม่สามารถที่ผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าหรือใกล้เคียงกับการนำเข้า ดังนั้น การมีโครงสร้างการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโดยใช้นโยบายการคุ้มครองเพื่อทดแทนการนำเข้าในขั้นที่สอง (second stage import substitution) ก็ไม่ช่วยให้มีการผลิตสินค้าออกเท่าที่ควรจะเป็นด้วยเช่นเดียวกัน จึงไม่สามารถช่วยลดการขาดดุลการค้าได้ เพราะนโยบายการลดการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปเข้ามา ก็ถูกทดแทนโดยการนำเข้าวัตถุดิบและชิ้นส่วนอุปกรณ์เข้ามาแทนที่ โครงสร้างการนำเข้าของประเทศจึงเปลี่ยนไป แต่ความต้องการการนำเข้ายังคงมีอยู่ และการใช้ทรัพยากรของส่วนรวมที่มีอยู่อย่างจำกัด ก็จะไม่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปอีก สินค้าเหล่านี้ต้องใช้การลงทุนที่สูงมากยิ่งขึ้นเมื่อเทียบกับการทดแทนการนำเข้าในขั้นแรกที่ทำได้ง่ายกว่า

เจ้าหน้าที่ระดับกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลหลายท่านตระหนักในปัญหานี้ดี และได้พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขการคุ้มครองการผลิตในภาคอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น คือได้มีความพยายามลดและปรับอัตราภาษีศุลกากรให้มีความแตกต่างระหว่างสินค้าน้อยลง แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ เพราะเหตุผลหลายประการ เช่น การต้องปรับอัตราภาษีขาเข้าขึ้นไปหลายครั้ง เพื่อแก้ไขปัญหาดุลชำระเงินในระยะสั้น ตลอดจนการที่ต้องเก็บภาษีขาเข้าเพื่อหารายได้ และผลสะท้อนของการลดภาษีขาเข้าที่จะมีต่อผู้ผลิตในภาคอุตสาหกรรมในประเทศ เป็นต้น ตัวอย่างก็คือ ในปี 1974 (2517) รัฐบาลได้ลดภาษีขาเข้า แต่ก็ได้เพิ่มอัตราภาษีขาเข้าใหม่ในปี 1975 (2518) และปีต่อ ๆ มา จนกระทั่งในปี 1982 (2525) รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของภาษีขาเข้าที่สูง และแตกต่างกัน และกันมากเกินไป จึงได้ลดภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าจำนวนหลายประเภทที่มีอัตราสูงเกินร้อยละ 60 ให้เหลือร้อยละ 60 (ยกเว้นสินค้าฟุ่มเฟือยและยานยนต์) ตลอดจนลดอัตราภาษีขาเข้าสินค้าหลายประเภทลงจากระดับเดิมด้วย อย่างไรก็ตาม ในปี 1985 (2528) รัฐบาลได้เพิ่มอัตรา

ภาษีขาเข้าอีกครั้ง โดยเพิ่มอัตราภาษีขาเข้าสินค้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางอีกร้อยละ 5 และสินค้าสำเร็จรูปอีกร้อยละ 10 ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้ยกเลิกการเก็บภาษีขาเข้าพิเศษชั่วคราวไปในปี 1984 (2528) รัฐบาลได้เก็บภาษีขาเข้าเพิ่มขึ้นเป็นการชั่วคราวร้อยละ 10 ตั้งแต่ปี 1982 (2525) เป็นต้นมา ผลในด้านนี้ที่ตามมาก็คือ ระดับอัตราภาษีในช่วงนี้ โดยเฉลี่ยแล้วจึงไม่เปลี่ยนแปลงไปมากเท่าไร (ดูตารางที่ 1 และตารางที่ 2(ก) และ 2(ข)) (แม้ว่า ในปี 1990 (2533) และในบางช่วงเวลาต่อมา ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีนำเข้าเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปลายปี 1994 (2537) ตลอดจนนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าที่มีหลายอัตรา แต่การคุ้มครองที่แท้จริงของหลายกิจกรรมก็ยังคงสูงมากอยู่)

เมื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีศุลกากรที่จะช่วยลดระดับและความแตกต่างในอัตรา การคุ้มครองอุตสาหกรรมลง ไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จเท่าที่ควร รัฐบาลก็ได้มีนโยบายและ มาตรการอื่น ๆ ที่นำมาใช้แทน คือ นโยบายส่งเสริมการส่งออก ซึ่งรัฐบาลได้พยายามนำ มาตรการที่เรียกว่า ระบบการจ่ายคืนภาษีแก่การผลิตเพื่อการส่งออก (export drawback system) ในระบบนี้ ผู้ผลิตสินค้าออกไม่ต้องจ่ายภาษีขาเข้าสำหรับปัจจัยการผลิต ที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าออก หรือถ้าผู้ผลิตสินค้าออกได้จ่ายภาษีขาเข้าแล้วก็สามารถขอภาษีดังกล่าวคืนได้ ภายหลังที่ได้ส่งสินค้าออกแล้ว รัฐบาลไทยได้นำเอาระบบนี้มาใช้อย่างจริงจังมากขึ้น ซึ่งได้แก่

ก) มาตรการคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากรที่มีมานานแล้ว ตามพระราชบัญญัติศุลกากร 2482 แต่ไม่ได้มีการใช้อย่างจริงจัง

ข) มาตรการลดหย่อนค่าภาษีอากร กระบวนการคลั่งนำมาใช้ตั้งแต่ปี 1971 (2514) โดย มีการปรับปรุงจากอัตราการลดหย่อนตามสภาพ (specific rebate rate) ในระยะแรก ๆ มาเป็น อัตราร้อยละ (ad valorem rate) ในปี 1981 (2524) นอกจากนี้จำนวนสินค้าที่ได้รับการลดหย่อน ก็ได้รับการปรับปรุงให้มีมากและละเอียดขึ้น โดยในที่สุดก็ได้ไปอิงกับพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ตามรหัสสินค้าต่าง ๆ ที่เปลี่ยนไป

ค) มาตรการคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า ซึ่งก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ ช่วยผู้เหลือผู้ผลิตสินค้าออก โดยผู้ได้รับการอนุมัติจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน จะได้รับสิทธิ ประโยชน์ในการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ โดยยังไม่ต้องชำระอากร และได้รับการยกเว้น อากรขาเข้าและขาออกเพื่อทำการผลิตส่งออกแล้ว

ง) เขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522 นั้น ผู้ประกอบการในนิคมจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นอากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาษีการค้าเดิม) ภาษีบำรุงเทศบาล ค่าธรรมเนียมพิเศษของคณะกรรมการส่งเสริมการค้า

เสริม และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในการนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ ที่ใช้ในการก่อสร้าง ประกอบ หรือติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคาร รวมทั้งวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต

จ) ในด้านนโยบายส่งเสริมการลงทุนนั้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยที่สิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษีเพื่อการส่งออกได้เริ่มค่อย ๆ มีความสำคัญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน 2520 คือนอกจากมาตรการที่ให้หลักประกันต่าง ๆ มาตรการคุ้มครอง (ซึ่งเป็นมาตรการสำหรับการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า) และมาตรการสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีต่าง ๆ แล้ว คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังมีการให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมสำหรับกิจการส่งออกได้ เช่น ได้รับสิทธิหักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้ร้อยละ 5 ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากการส่งออก โดยไม่รวมค่าประกันภัยและค่าขนส่ง เป็นต้น นอกจากนี้ แม้ว่าต่อมาคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะได้นำเอาเขตพื้นที่มาใช้อย่างจริงจังมากขึ้นในปี 1993 (2536) เพื่อจัดสรรสิทธิประโยชน์แตกต่างกันไป โดยปรับปรุงการแบ่งเขตเดิมสี่เขตมาเป็นเขต 1 เขต 2 และเขต 3 ตามลำดับ โดยในเขตหนึ่งนี้ ประกอบด้วยกรุงเทพมหานครและห้าจังหวัดใกล้เคียง แต่ถ้าเป็นโครงการที่ส่งออกไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 หรือเป็นโครงการผลิตเพื่อส่งออกเป็นส่วนใหญ่ตามประเภท 5.49 ของการประกาศกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนส่งเสริมแล้ว แม้จะอยู่ในเขตที่ 1 ก็ตาม ก็จะได้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรได้เช่นกัน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามูลเหตุจูงใจในการผลิตเพื่อการส่งออกจึงค่อย ๆ มีเพิ่มมากขึ้นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะภายหลังการลดค่าเงินบาทดังกล่าวข้างต้น ลักษณะของนโยบายการค้าระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ และการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเศรษฐกิจโลก ตลอดจนความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศ จะมีผลต่อการส่งออกและการลงทุนในประเทศไทยในระยะเวลาต่อมา (ดูตารางอัตราการคุ้มครองในตารางที่ 1 และ 2 ส่วนตารางที่ 3 วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่มีผลต่อการส่งออกของไทย)

3. แบบจำลองมหภาคของไทยในช่วงปี 1986-1996 (2529-2539)

3.1 ช่วงปี 1985-1986 (2528-2529) ที่มีเสถียรภาพ

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้ว่า เศรษฐกิจมหภาคของไทยได้ปรับตัวจนเกิดมีเสถียรภาพขึ้นในช่วงกลางของทศวรรษที่ 1980 ในบทความนี้จึงได้เลือกปี 1985-1986 (2528-2529) เป็นปีที่จะทำการวิเคราะห์ต่อไป รูปที่ 1 จึงแสดงอัตราการขยายตัวของอุปสงค์รวม (aggregate demand) และ อุปทานรวมในประเทศ (aggregate supply) ของระบบเศรษฐกิจในช่วงปี 1981-1996 (2524-2539) จะเห็นได้ว่า ช่วงเวลา 1981-1986 (2524-2529) อัตราการขยายตัวของอุปสงค์รวมเฉลี่ยแล้วมีตัวเลขที่ใกล้เคียงกับอัตราการขยายอัตราการขยายตัวของการผลิตภาวะเงินเฟ้อก็อยู่ในระดับที่ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่แท้จริงได้ลดลงอย่างมากในปี 1985-1986 (2528-2529)

รูปที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรมหภาคที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ ระดับราคาสินค้า รายได้หรือผลผลิตของประเทศ อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่เป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน และ อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (nominal and real exchange rate) ตลอดจนภาวะดุลชำระเงินระหว่างประเทศ รูปที่ 2 นี้ประกอบด้วย รูปต่าง ๆ 4 รูป และเป็น การเปรียบเทียบสถานะการณ์ระหว่างปีประมาณ 1986 (2529) และปี 1996 (2539) ดังนั้น จึงเป็นการเปรียบเทียบ 2 ช่วงเวลาที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์กันต่อไป

รูปที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้ากับรายได้หรือผลผลิต แแกนตั้ง (P) จึงเป็นตัวแทนของภาวะเงินเฟ้อ (inflation) ได้ คือ ถ้าอัตราการเปลี่ยนแปลงระดับราคาสินค้า (price level) สูงขึ้น ก็หมายความว่าอาจจะมีภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น แแกนนอนวัดรายได้หรือผลผลิตของประเทศ (Y) เส้น AD แสดงถึงอุปสงค์รวมหรือรายจ่ายรวมของประเทศทั้งหมด (aggregate demand) ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ เช่น เส้น AD_1 เป็นอุปสงค์รวมที่เกิดขึ้นในประมาณปี 1986 (2529) เส้น AS_1 เป็นเส้นอุปทานรวมของระบบเศรษฐกิจไทย เส้น AS_1 ตัดกับ AD_1 ที่จุด a ได้ดุลยภาพที่ Y_1 และได้ราคาดุลยภาพที่ P_1 ประเทศไทยมีภาวะเงินเฟ้อต่ำเพียงร้อยละ 1.8 ในปี 1986 (2529) ในความเป็นจริง ภาวะเงินเฟ้อที่วัดโดยดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นน้อยมากในช่วง 1984-1984 (2527-2530) คืออยู่ประมาณร้อยละ 0.9-2.5 เท่านั้น แต่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.5 ในปี 1986 (2529)

ในรูปที่ 2.1 นี้ ยังมีเส้น T_1 เส้นนี้เป็นเส้นที่แสดงถึงคู่ต่าง ๆ ของระดับราคา (P) และ ผลผลิต (Y) ที่ทำให้เกิดดุลยภาพในดุลชำระเงินของไทย ในปี 1986 (2529) นี้ ประเทศไทยมีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดเล็กน้อย คือร้อยละ 0.6 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า ดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในภาวะได้ดุลชั่วคราว ซึ่งเกิดจากการที่ราคาน้ำมันที่นำเข้าได้ลดลงอย่างมากในปีดังกล่าวนี้ ทำให้อัตราการชำระระหว่างประเทศ (international terms of trade) ของไทยดีขึ้นมาก นอกจากนี้ ผลของการลดค่าเงินบาทในเดือน พฤศจิกายน 1984 (2527) และการที่ค่าเงินบาทลดลงตามไปอีกพร้อมกับค่าเงินดอลลาร์ (ตามระบบตะกร้าเงิน) ในข้อตกลง Plaza ในเดือนกันยายน 1985 (2528) ก็ได้ช่วยส่งเสริมให้สินค้าออกที่แท้จริง (real export) ของไทยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 16.4 ในปี 1986 (2529) กอปรกับการที่มีเงินทุนไหลเข้าประเทศเพิ่มขึ้น จึงทำให้ดุลชำระเงินของไทยเกินดุลด้วย ดังนั้นเส้น T_1 จึงอยู่ในตำแหน่งที่เหนือจุด a ซึ่งเป็นจุดที่เส้น AD_1 และ AS_1 ตัดกัน

รูปที่ 2.2 แสดงความสัมพันธ์ของอัตราดอกเบี้ย (i) กับรายได้หรือผลผลิตทั้งหมดของประเทศ (Y) ในรูป 2.2 นี้ มีเส้นอยู่ 3 เส้น ซึ่งได้แก่ เส้น IS_1 LM_1 และ BP_1 โดยเส้น IS_1 เป็นเส้นที่แสดงคู่ต่าง ๆ ของอัตราดอกเบี้ยในประเทศ (i) กับระดับผลผลิต (Y) ที่ทำให้เกิดดุลยภาพในภาคการผลิต และดุลยภาพในตลาดอัตราแลกเปลี่ยนอีกด้วย

เส้น LM_1 แสดงดุลยภาพของตลาดเงิน และเส้น BP_1 ก็แสดงคู่ต่าง ๆ ของอัตราดอกเบี้ยและรายได้หรือผลผลิตที่ทำให้ดุลชำระเงินได้ดุล ดังนั้น ถ้าทั้งสามเส้นคือ IS_1 LM_1 และ BP_1 ตัดกันที่จุด b จึงทำให้เกิดดุลยภาพของอัตราดอกเบี้ยและรายได้หรือผลผลิต ซึ่งเท่ากับ i_1 และ Y_1 เนื่องจาก Y_1 ในรูป 2.1 จะต้องเท่ากับ Y_1 ในรูป 2.2 ดังนั้น จึงสามารถลากเส้นตรงจาก Y_1 ในรูป 2.1 มายังรูป 2.2 ได้ เพื่อทำให้รูป 2.1 และ 2.2 มีความสอดคล้องกัน

อัตราดอกเบี้ย i_1 ของไทยอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก โดยระดับอัตราดอกเบี้ยได้ลดลงมาหลายจุด (percentage point) จากอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูงในปี 1984-1985 (2527-2528) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาวะเงินเฟ้อเฉลี่ยในปี 1986 (2529) ยังคงต่ำมากคือร้อยละ 1.8 อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real interest rate) ก็ได้ลดลง ตัวอย่างเช่น อัตราดอกเบี้ยที่เรียกว่า minimum lending rate (MLR) ที่เป็นตัวเงินนั้นอยู่ที่ร้อยละ 12 ในปี 1986 (2529) เมื่อเทียบ

กับร้อยละ 15.5 ในปี 1985 (2528) แต่ MLR ที่แท้จริงอยู่ที่ร้อยละ 10.9 และ 10.32 ในปี 1985 และ 1986 ส่วนอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงินและที่แท้จริงสำหรับเงินฝากประจำระยะเวลา 1 ปี นั้นเท่ากับร้อยละ 7.25 และ 5.44 ตามลำดับ ตารางที่ 7 และ 8 แสดงตัวเลขโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงิน และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของไทยระหว่างปี 1983- ตุลาคม 1997

รูปที่ 2.3 แสดงความสัมพันธ์ของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange rate) กับรายได้หรือผลผลิตของประเทศ ส่วนในรูปที่ 2.4 นั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (real exchange rate) กับรายได้ ตามที่วิเคราะห์มาข้างต้นแล้วว่า ประเทศไทยได้ประกาศลดค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน 1984 (2527) และแม้ว่า ประเทศไทยได้ใช้ระบบการผูกเงินบาทกับตะกร้าเงินที่ประกอบด้วยเงินหลาย ๆ สกุลก็ตาม แต่น้ำหนักของเงินดอลลาร์ก็มีมาก งานวิจัยหลายชิ้นก็ได้แสดงให้เห็นถึงความจริงข้อนี้ เช่น Warr and Nidhiprabha (1996) และ IMF (ตุลาคม 1997)

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของไทยจึงเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ชนิดหนึ่ง ที่ยังคงผูกมัดกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นอย่างมาก ค่าเงินดอลลาร์เทียบกับเงินบาทจึงขึ้นลงในขอบเขตที่จำกัดมากภายหลังจากปี 1986 (2529) เป็นต้นมา ดังนั้นรูปที่ 2.3 จึงได้ระบบอัตราแลกเปลี่ยน (E) ไว้ที่ E_1 ที่สัมพันธ์กับ Y_1

แต่แม้ว่าค่าเงินบาทค่อนข้างจะคงที่เทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ภายใต้ระบบตะกร้าเงินก็ตาม ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real exchange rate) ไม่จำเป็นต้องคงที่ เพราะว่า ค่าเงินบาทที่แท้จริงนั้นเท่ากับค่าเงินบาทที่เป็นตัวเงินปรับโดยภาวะราคาสินค้าในต่างประเทศและราคาสินค้าในประเทศ (EP^*/P) ราคาสินค้าต่างประเทศกับราคาสินค้าในประเทศไทยอาจเปลี่ยนแปลงไม่เท่ากันในช่วงเวลาแต่ละปี จึงทำให้ค่าเงินบาทที่แท้จริงเปลี่ยนแปลงได้ ค่าเงินบาทที่แท้จริงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่า เป็นตัวแปรสำคัญด้านหนึ่งที่จะกำหนดความสามารถในการแข่งขันในการค้าระหว่างประเทศของไทย รูปที่ 2.4 จึงได้แสดงค่าตราต่างประเทศเทียบกับค่าเงินบาทที่แท้จริงไว้ที่ $(EP^*/P)_1$ ที่มีความสัมพันธ์กับ Y_1 ด้วย

ในรูปที่ 2.3 จึงให้ E_1 อยู่กับที่ ซึ่งสอดคล้องกับการที่เส้น YY_1 ตัดกับเส้น LL_1 ที่จุด c เส้น LL_1 เป็นเส้นที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ กับผลผลิตที่ทำให้เกิดความสมดุลในตลาดเงิน คือทุก ๆ จุดบนเส้น LL นี้จะให้ความเท่าเทียมกันของความต้องการถือเงินและปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ และให้เส้น LL_1 ตัดกับเส้น YY_1 ที่จุด c

ในการทำงานเดียวกัน ในรูปข้างล่างคือ 2.4 นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีเส้น LL_1 ที่ลากลงมาตัดกับเส้น qq_1 ที่จุด d เช่นเดียวกัน ทำให้ได้อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงที่ได้ดุลยภาพที่จุด $(EP^*/P)_1$ ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้

3.2 ช่วงภายหลังจากปี 1986 (2529) : โตเร็วขนาดเสถียรภาพ

ภายหลังจากปี 1986 (2529) เป็นต้นมา จะเห็นได้จากตารางที่ 4 เศรษฐกิจไทยได้มีอัตราการขยายตัวของการผลิต (อุปทานรวม) ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 1987-1990 (2530-2533) นั้นอัตราการขยายตัวของการผลิตหรือรายได้ที่แท้จริงสูงถึงร้อยละ 9.3-13.3 ต่อปี และแม้ว่า อัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตได้ลดลงไปบ้างในภายหลัง แต่ก็ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูงมาก คือร้อยละ 8.2-8.9 ในช่วงปี 1991-1995 (2534-2538) การเจริญเติบโตมิได้ลดลงจนกระทั่งปี 1996 (2539) ที่มีอัตราการขยายตัวเท่ากับร้อยละ 6.2 และต่อมาจึงเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้นในปี 1997 (2540)

แม้ว่า การผลิตและรายได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก แต่อัตราการเพิ่มของรายจ่าย หรืออุปสงค์รวมมีมากกว่า ในช่วงปี 1987-1995 (2530-2538) จนกระทั่งในปี 1996 (2539) ที่อัตราการใช้จ่ายรวมของเศรษฐกิจลดลงมากกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิต (ดูรูปที่ 1 และตารางที่ 4) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจ มากกว่าการเพิ่มขึ้นของอุปทานรวมในประเทศ จึงมีความหมายว่า สินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นในประเทศมีไม่พอเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ซื้อในประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยได้ซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น อัตราการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าจึงมักอยู่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของการส่งออกในช่วงปี 1987-1995 (2530-2538) ยกเว้นในปี 1991-1993 (2534-2536) จึงทำให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในตลอดช่วงปี 1987-1996 (2530-2539) โดยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับที่สูงมาก คือ ร้อยละ 5.1-8.5 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในช่วงปี 1990-1996 (2530-2539) ในปี 1996 (2539) นั้น การส่งออกที่แท้จริงมีอัตราการเพิ่มขึ้นติดลบเท่ากับร้อยละ 1.5 ในขณะที่การนำเข้าก็ลดลงด้วย แต่ลดลงน้อยกว่าคือติดลบร้อยละ 1.3 (ดูตารางที่ 5)

สถานการณ์ดังกล่าวนี้แสดงได้ด้วยรูป 2.1 โดยพิจารณาได้จากการเคลื่อนที่ของเส้นต่าง ๆ ในรูปดังกล่าวนั้น เป็นการเปรียบเทียบปี 1986 (2529) กับปี 1996 (2539) เส้นการใช้

จ่ายรวมหรืออุปสงค์รวมได้เคลื่อนที่ไปทางขวาทุก ๆ ปี จนกลายเป็นเส้น AD_2 ในปี 1996 (2539) ในด้านอุปทานรวม (AS_1) นั้น ในความเป็นจริงก็ได้มีการเคลื่อนที่ไปทางขวามือด้วย ได้มีข้อโต้แย้งถึงปัจจัยสำคัญ ๆ ที่ทำให้มีอัตราการเจริญเติบโตของการผลิต (การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ) ของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่รวมถึงประเทศไทยเข้าไว้ว่า มีสาเหตุร้อยละเท่าไรที่เกิดจากการสะสมปัจจัยการผลิต (เช่นทุนและแรงงาน) ตลอดจนที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิผลของการผลิต (productivity growth) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น การศึกษาที่ทำให้เกิดคุณภาพของคน การสะสมทุนมนุษย์ ตลอดจนการคิดค้นวิจัย และประดิษฐ์กรรมต่าง ๆ เป็นต้น ข้อโต้แย้งในประเด็นนี้ได้ในงานวิจัย เช่น งานวิจัยบางส่วนและที่สำคัญของธนาคารโลก เช่น World Bank (1993) และ งานวิจัยเชิงประจักษ์ เช่น Young (1994) ตลอดจนบทความวิเคราะห์ในทฤษฎี เช่น ของ Lucas (1988) และบทความของ Krugman (1994) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อลดความยุ่งยากของรูป 2.1 ผู้เขียนจะทำได้ง่ายโดยให้เส้น AS_1 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไป

เส้น AD_2 ตัดกับเส้น AS_1 ที่จุด e ทำให้ได้ระดับราคา P_2 จะเห็นได้จากกราฟว่า ระดับราคา P_2 อยู่สูงกว่า P_1 หมายความว่าภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้น ภาวะเงินเฟ้อได้ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นจนเป็นร้อยละ 5.4-5.9 ในช่วง 1989-1991 (2532-2534) และแม้ว่าภาวะเงินเฟ้อได้ลดลงมาเป็นร้อยละ 4.1 ในปี 1992 (2535) และร้อยละ 3.4 ในปี 1993 (2536) ก็ตาม แต่ก็ได้เพิ่มขึ้นอีกจนเป็นร้อยละ 5.9 ในปี 1996 (2539) ซึ่งเป็นอัตราเงินเฟ้อที่เฉลี่ยแล้วเท่ากับปี 1990 (2533) จึงน่าจะสรุปได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีภาวะที่มีการจ้างงานเต็มที่หรือค่อนข้างจะเต็มที่ในช่วง 1995-1996 (2538-2539) รายได้หรือผลผลิตอยู่ที่ Y_2

ในรูป 2.1 นั้นจะเห็นได้อีกว่าเส้น T_1 ก็ได้มีการเคลื่อนที่ไปทางขวาเช่นกัน มาเป็นเส้น T_2 แต่เส้น T_2 นี้อยู่ใต้จุด e ที่เกิดจากเส้น AD_2 ตัดกับ AS_1 จึงแสดงว่า ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลชำระเงินด้วย

ดังนั้น ตามที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นนี้ว่า เศรษฐกิจรวมของไทยได้เติบโตเร็วมาก จนนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อรายได้แล้วสูงมาก ปัจจัยที่ทำให้เกิดสภาพดังกล่าวมี 2 ประการ

ก. ค่าเงินบาทและอัตราค่าจ้าง

ตามที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นนี้ว่า ได้มีการลดค่าเงินบาทลง 3 ครั้ง คือ ทำให้เงินดอลลาร์ขึ้นค่าเมื่อเทียบเงินบาทประมาณร้อยละ 30 ก่อนที่จะใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบผูกมัดกับตะกร้าที่มีเงินหลายสกุลในเดือนพฤศจิกายน 1984 (2527) นอกจากนี้ เมื่อกลุ่ม G-5 ได้ตกลงที่จะประสานกันนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ลดลงไปตาม Plaza Accord ในเดือนกันยายน 1985 (2528) อีกด้วยแล้ว ค่าเงินบาทที่ผูกมัดกับตะกร้าที่มีดอลลาร์เป็นสัดส่วนสูงมากก็ลดค่าเทียบกับเงินสกุลอื่น ๆ ตามไปด้วย ผลคือ ทำให้เงินบาทเทียบกับเงินสกุลต่างประเทศที่สำคัญ ๆ รวมเฉลี่ยแล้วมีแนวโน้มที่ค่อนข้างอ่อน (undervaluation) จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญมากสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การส่งออกของไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อเราได้พิจารณาลึกลงไปถึงเบื้องหลังของส่วนต่าง ๆ ของอุปสงค์รวมในเศรษฐกิจไทยแล้ว จึงไม่น่าแปลกใจที่การส่งออกที่แท้จริงมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมากในบางช่วงเวลา (ดูตารางที่ 5) อัตราการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.4 , 23.6 , 29.4 และ 18.8 ในช่วงปี 1986-1989 (2529-2532) หรือเฉลี่ยแล้วร้อยละ 22.05 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของการส่งออกอย่างมากในช่วงนี้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับ การขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ หรือ G-7 ที่เป็นไปด้วยดี (ขยายตัวประมาณร้อยละ 2.3-6.2)

แต่ภายหลังจากปี 1990 (2533) ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real effective exchange rate) โดยเฉลี่ยแล้วเริ่มมีค่าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในช่วง 1990-1992 (2533-2535) ประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ G-7 มีอัตราการขยายตัวลดลงจากช่วงก่อนที่อ้างถึงข้างต้นนี้ จึงทำให้การส่งออกของไทยชะลอตัวลง อัตราการเพิ่มขึ้นของการส่งออกเท่ากับร้อยละ 8.7, 13.8, 11.6, 10.9 และ 11.9 ในช่วง 1990-1994 (2533-2537) แม้ว่าการส่งออกไทยได้เพิ่มขึ้นมาเป็นร้อยละ 16.9 ในปี 1995 (2538) แต่ก็ยังเป็นเพียงชั่วคราวที่เกิดจากค่าเงินดอลลาร์ได้อ่อนตัวลงอย่างมากในปีดังกล่าวนี้ นอกจากนี้แล้ว ตัวเลขการเพิ่มขึ้นของการส่งออกในปี 1995 (2538) นี้ ยังน่าจะเกิดจากการแจ้งตัวเลขการส่งออกที่สูงเกินความเป็นจริง เพื่อจะได้เรียกคืน (ทุจริต) ภาษีมูลค่าเพิ่มจากกระทรวงการคลัง ในความเป็นจริงค่าเงินบาทที่แท้จริง (real exchange rate) เฉพาะในปี 1995 (2538) โดยเฉลี่ยแล้วยังคงไม่แตกต่างมากไปจากปี 1994 (2527) อย่างไรก็ตาม การแข็งค่าของเงินดอลลาร์เป็นอย่างมาก (และเงินบาทที่ยังคงผูกมัดกับดอลลาร์อย่างใกล้ชิดในระบบตะกร้า) ในเวลาต่อมา จึงมีส่วนทำให้ค่าเงินบาทแข็งค่าเพิ่มขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีน ยังได้ลดค่าเงินของตนลงในช่วง 1994-1995 (2537-2538) ซึ่งก็มีผลทำให้ค่าเงิน

หยวนของจีนลดลงไปประมาณร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับเงินบาท ทำให้การแข่งขันจากจีนในสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตเข้มข้น ได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก การส่งออกที่แท้จริงของไทยมีอัตราการขยายตัวติดลบร้อยละ 1.5 ในปี 1996 (2539)

นอกจากปัญหาค่าเงินบาทแล้ว อัตราค่าจ้างก็อาจมีส่วนบ้างที่ทำให้เกิดความสามารถในการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศที่ลดลงได้ กล่าวคือ ถ้าอัตราค่าจ้างเทียบกับประสิทธิภาพของแรงงาน (productivity of labor) ในประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่าของประเทศคู่ค้าแล้ว การส่งออกก็จะสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้นในการผลิต ตารางที่ 9 ได้แสดงตัวเลขอัตราการเพิ่มขึ้นของผลตอบแทนต่อแรงงาน และการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในช่วง 1980-1995 (2523-2538) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผลตอบแทนต่อแรงงานได้มีการเพิ่มขึ้นมากกว่าผลผลิตมวลรวมของประเทศอีกครั้งหนึ่งภายหลังปี 1990 (2533) เป็นต้นมา แต่ในปีที่การส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 1986-1989 (2529-2532) นั้น ค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจไม่ได้เพิ่มขึ้นมากไปกว่าประสิทธิภาพของแรงงาน ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างที่มีลักษณะที่สูงกว่าผลผลิตในช่วงภายหลังปี 1990 (2533) ก็มิผลทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลงได้อีกด้วย

ข. การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ และการเปิดเสรีการเงินระหว่างประเทศ

ในระบบเศรษฐกิจเปิดนั้น นอกจากจะมีเรื่องของการค้า ทั้งที่เป็นสินค้า บริการ ปัจจัยการผลิต และการช่วยเหลือระหว่างประเทศแล้ว ก็ยังมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ หรือที่นักเศรษฐศาสตร์อาจเรียกว่าเป็นการค้าสินทรัพย์ (trade in financial asset) ระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่การกู้และการให้กู้ระหว่างประเทศ (international lending and borrowing) ดังนั้น ถ้าระบบเศรษฐกิจมีการใช้จ่ายรวมมากกว่าผลผลิตหรือสินค้าและบริการที่ผลิตได้ในระบบเศรษฐกิจของตนเองแล้ว ก็จะทำให้เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด จึงจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อที่จะสามารถทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั้นเป็นไปได้

ตลาดเงินและตลาดทุนของโลกได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วในคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นผลพวงจากการเปิดเสรีการเงินและวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าของสาขาบริการการเงิน (deregulation and innovation of financial sector) ที่มีอย่างต่อเนื่องจากทศวรรษที่ 1970 และ 1980 ทำให้ตลาดเงินของประเทศต่าง ๆ ในโลก ปรับตัวจนมีความเป็นเนื้อเดียวกัน (integration) มากขึ้น ตลาดการเงิน (financial market) ของประเทศต่าง ๆ จึงมีความเกี่ยว

โยงกันมาก ซึ่งเป็นผลของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศที่มีอิสระ รวดเร็ว และจำนวนมาก การเคลื่อนย้ายเงินทุนเพื่อหาผลตอบแทนและกระจายความเสี่ยงในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมจะมีผลสะท้อนต่อไปยังการดำเนินนโยบายทางมหภาคของประเทศหนึ่ง ๆ ได้อย่างมีนัยสำคัญ เพราะตลาดการเงินหรือตลาดสินทรัพย์ของโลก (world asset market) มีมูลค่ามากกว่าตลาดสินค้าของประเทศใดประเทศหนึ่ง

ตารางที่ 10 แสดงถึงการไหลสุทธิของเงินทุนเคลื่อนย้ายเอกชนสำหรับปี 1990-1997Q2 (2533-2540 ไตรมาส 2) ซึ่งเป็นตัวเลขที่สอดคล้องกับการจัดพิมพ์ตารางดุลชำระเงินแบบใหม่ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามคู่มือจัดทำดุลชำระเงิน (Balance of Payment Manual) ปี 1993 (2536) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตารางที่ 11 ได้แสดงตัวเลขสรุปส่วนต่าง ๆ ของดุลชำระเงินของไทยระหว่างปี 1990-1996 (2533-2539) ที่ได้จัดพิมพ์ตามคู่มือใหม่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือไอเอ็มเอฟ ดังกล่าวข้างต้น และเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไป ตารางที่ 12 จึงได้แสดงตัวเลขส่วนประกอบต่าง ๆ ของดุลชำระเงินในปี 1996-1997 (2539-2540) จากไตรมาสที่ 1 ของปี 1996 (2539) ถึงไตรมาสที่ 3 ของปี 1997 (2540)

เงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิภาคเอกชน ได้ค่อยฟื้นตัวอีกครั้งภายหลังปี 1985 (2528) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนโดยตรง (direct investment) ซึ่งได้มีแนวโน้มที่ลดลงจนมีสัดส่วนที่ต่ำมากในปี 1985 (2528) นั้น ก็ได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การที่รัฐบาลได้ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมหภาคในช่วง 1981-1985 (2524-2528) ดังที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นนี้ กอปรกับค่าเงินบาทที่แท้จริงอ่อนลงมากภายในภายหลัง Plaza Accord จึงทำให้เกิดการไหลเข้าของเงินลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศญี่ปุ่น สัดส่วนการลงทุนโดยตรงเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 8.5 ของทุนเคลื่อนย้ายทั้งหมดในปี 1985 (2528) มาเป็นร้อยละ 37.66 ในปี 1988 (2531) และประมาณร้อยละ 30 ในปี 1989-1990 (2532-2533) (ตามวิธีการจัดทำตัวเลขดุลชำระเงินแบบเดิม) แต่หลังจากนั้นสัดส่วนของการลงทุนโดยตรงก็เริ่มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเปิดเสรีทางการเงินระหว่างประเทศในเดือนกันยายน 1992 (2535) ที่มุ่งให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศในภูมิภาค (BIBF) การลงทุนโดยตรงมีสัดส่วนต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนสุทธิทั้งหมดเหลือเพียงร้อยละ 5.3 และ 7.45 ในปี 1995 และ 1996 (2538 และ 2539) ตามลำดับ ซึ่งหมายความว่าเงินทุนเคลื่อนย้ายในรูปอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ทั้งหมดได้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเงินกู้ของภาคเอกชนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกันตั้งแต่ปี 1989-1990 (2532-2533) เป็นต้นมาจนกระทั่งปี 1996 (2539) ในส่วนของการกู้จากต่างประเทศนี้ ได้รวมการกู้ของธนาคาร

พาณิชย์ได้ด้วย ตลอดจนเงินฝากสกุลเงินบาทของผู้มีถิ่นพำนักต่างประเทศ (non-resident baht account) และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ในหุ้นและหุ้นกู้ประเภทต่าง ๆ การลดลงมากของอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกในช่วงปี 1989-1994 (2532-2537) ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เงินทุนไหลเข้าด้วยเช่นกัน (ดูรูปที่ 5)

สำหรับการเคลื่อนย้ายทุนที่เกิดจากภาคภูมิตานั้น ตัวเลขชี้ว่า ภาคภูมิตามีเงินทุนสุทธิไหลออก ซึ่งเป็นผลมาจากการชำระหนี้ต่างประเทศคืน รัฐบาลไทยมีงบประมาณแผ่นดินเกินดุลตลอดในช่วงปี 1988-1996 (2531-2539) ตารางที่ 13 แสดงภาวะของดุลงบประมาณของรัฐบาลในช่วง 1982-1997Q2 (2525-2540 ไตรมาส 2) และดุลงบประมาณรายรับรายจ่ายตามปีงบประมาณ 1996-1997 (2539-2540) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า มีเงินทุนสุทธิไหลเข้าประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยภาคเอกชน ภาคเอกชนจึงเป็นหนี้ต่างประเทศ (external debt) สูงมาก ตารางที่ 14 แสดงภาวะหนี้ในช่วง 1990-1997Q2 (2533-2540 ไตรมาส 2) ปัจจุบันภายในจึงชักจูงเงินทุนไหลเข้าพร้อม ๆ กับการลดลงของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศในช่วงดังกล่าวนี้ กล่าวคือ มีทั้งปัจจัยดึง (pull factor) จากภายใน และปัจจัยดัน (push factor) จากภายนอกที่เป็น external financial shock เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า เงินทุนเคลื่อนย้ายสุทธิที่ไหลเข้าประเทศไทยตามดุลชำระเงินนั้น เริ่มเพิ่มขึ้นมากในรูปของการลงทุนโดยตรงก่อน และตามมาด้วยการกู้ของเอกชนในรูปแบบลักษณะต่าง ๆ กัน ตลอดจนการลงทุนในหลักทรัพย์ การกู้เป็นสัดส่วนที่สำคัญภายหลังปี 1990 (2533) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเปิดเสรีการเงินในปี 1992 (2535)

เมื่อพิจารณาจากกราฟแล้ว ผลของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเข้าประเทศไทยนั้น สามารถแสดงได้ด้วยรูปกราฟ 2.2 , 2.3 และ 2.4 ที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับรูป 2.1 ได้มีการอธิบายมาข้างต้นนี้ว่า การใช้จ่ายรวม (AD) ได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากภายหลังปี 1986 (2529) โดยมีจุดเริ่มต้นที่ดี คือเกิดจากการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะมีความสามารถในการแข่งขันที่ดีช่วงต้นนี้ ภายหลังจากนั้น การลงทุนภาคเอกชนก็เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงแรก ๆ นี้ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นและมีความสำคัญ ส่วนการลงทุนภาคเอกชนไทยในประเทศได้เพิ่มขึ้นตามหลังมาด้วย การลงทุนของภาครัฐไม่ได้เพิ่มขึ้นจนกระทั่งปี 1989 (2532) และภายหลังปี 1990 (2533) แม้ว่าการลงทุนของภาคเอกชนได้ชะลอตัวลง แต่การลงทุนของภาครัฐก็ได้ชะลอลงเท่ากับการลงทุนภาคเอกชน ดังนั้น การลงทุนรวมของระบบเศรษฐกิจจึงยังมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 10.4 ต่อปีในช่วง 1993-1995 (2536-2538) อย่างไรก็ตาม การลงทุนรวมและการส่งออกได้มีการขยายตัวลดลงมากเพียงเท่ากับร้อยละ 1.8

และ -1.5 ตามลำดับในปี 1996 (2539) ในขณะที่การบริโภคยังคงขยายตัวในอัตราร้อยละ 8.2 ในปีเดียวกันนี้ ส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นอุปสงค์หรือรายจ่ายรวมนี้จะปรากฏในเส้น IS_2 ในรูป 2.2

ในรูปกราฟ 2.2 นี้ยังได้แสดงถึงเส้น LM_2 ซึ่งก็คือเส้นที่เคลื่อนที่จาก LM_1 ในปี 1986 (2529) จนกลายเป็นเส้น LM_2 นั้น ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าเส้น IS_2 ที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าปริมาณเงินได้เพิ่มขึ้นมากกว่า ตารางที่ 15 และตารางที่ 16 ได้แสดงอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินที่แท้จริง (real money supply) และฐานเงิน (real monetary base) อัตราการขยายตัวของปริมาณเงินที่แท้จริงจะเพิ่มสูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาจากคำนิยามของปริมาณเงินที่เรียกว่า M2 และ M3 นอกจากนี้แล้ว ตารางที่ 17 แสดงระดับและอัตราการขยายตัวของส่วนประกอบต่าง ๆ ของฐานเงิน และตารางที่ 18 ให้ตัวเลขสัดส่วนของส่วนประกอบต่าง ๆ ของฐานเงินในประเทศไทย ส่วนตารางที่ 19 แสดงส่วนประกอบของฐานเงินสำหรับรายเดือนต่าง ๆ ในปี 1997 (2540) ด้วย

ในรูปที่ 2.2 นี้ ได้ให้เส้นดุลยภาพของดุลชำระเงิน (BP_2) มีความลาดชันกับแกนนอน Y เพราะว่าได้มีการเปิดเสรีทางการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1993 (2527) ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ การที่เส้น BP_2 มีความลาดชันกับแกนนอนนี้มีนัยสำคัญมาก หมายความว่า ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ธนาคารกลางไม่สามารถควบคุมนโยบายปริมาณเงินได้ และอัตราดอกเบี้ยในประเทศจะต้องมีแนวโน้มเท่ากับหรือใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ ในที่สุด ในรูปที่ 2.2 นี้เส้น BP_2 จึงตัดแกนนอนที่ระดับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ (i^*) แม้ว่า i^* สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และได้ลดลงมากในช่วง 1989-1994 (2532-2537) (ดูรูปที่ 5) อัตราดอกเบี้ยที่เทียบกันได้ในประเทศก็จะมีแนวโน้มปรับตัวเข้าสู่ระดับอัตรา i^* นี้

ปัญหามีอยู่ว่า เส้น IS_2 และ LM_2 น่าจะตัดกันที่ใดในรูป 2.2 ถ้าพิจารณาตามตารางดุลชำระเงินในตารางที่ 11 ที่มีการจัดทำขึ้นใหม่โดยธนาคารแห่งประเทศไทยตามคู่มือของ IMF ปี 1993 (2527) แล้ว ประเทศไทยจะเกินดุลเท่ากับ 54,608 ล้านบาท แต่ถ้าทำตัวเลขดุลชำระเงินตามคู่มือเก่าของ IMF แล้ว จะมีการขาดดุลชำระเงิน 73,389 ล้านบาท เพราะได้จัดธุรกรรมของธนาคาร (bank transactions) ไว้เป็นรายการรวมอยู่ในกลุ่มของธนาคารกลาง แม้ว่าจะได้มีการเปิดเสรีทางการเงินขึ้นแล้วในประเทศไทย แต่ธนาคารกลางก็ยังคงรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยน

เปลี่ยนคงที่ไว้เหมือนเดิม ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงอาจถูกชักนำให้นำเงินเข้ามามากเกินไปจนเกินควร เพราะความเชื่อมั่นในนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ของธนาคารกลาง ตลอดจนมีความเชื่อว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยคงไม่ปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ล้มเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น การจัดรายการธุรกรรมเศรษฐกิจของธนาคารพาณิชย์ไว้ให้เหมือนกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนประเภทอื่น ๆ หรือที่เรียกตามภาษาที่ใช้ในเศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศว่า จัดให้อยู่เหนือเส้น (above the line) จึงน่าจะทำให้เกิดการเกินดุลชำระเงินระหว่างประเทศมากกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อปรับตัวเลขใหม่แล้ว จึงพบว่า ดุลชำระเงินของไทยจะขาดดุลไม่เฉพาะในปี 1996 (2539) เท่านั้น แต่จะเกิดการขาดดุลในปี 1994-1995 (2537-2538) อีกด้วย ประเทศไทยน่าจะมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดพร้อม ๆ กับการขาดดุลชำระเงินแล้ว ตั้งแต่ปี 1994 (2537) เป็นต้นมา ดังนั้น เส้น IS_2 และ LM_2 จึงควรตัดกันที่จุด f ซึ่งอยู่ใต้เส้น BP_2 ก่อนที่กล่าวต่อไปถึงรูป 2.3 และ 2.4 จึงควรที่จะพิจารณาตัวเลขอัตราดอกเบี้ยในตารางที่ 7 และ 8 ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่า อัตราดอกเบี้ยในประเทศไทยได้ลดต่ำลงมากในช่วงที่มีการเปิดเสรีทางการเงิน ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ของอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงิน (nominal interest rate) และอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real interest rate) โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยไม่ได้สูงขึ้นอีกจนปี 1997 (2540) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัววันที่ 2 กรกฎาคม 1997 (2540)

รูปที่ 2.3 แสดงถึงความสัมพันธ์ของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange rate) กับรายได้ว่า ในปี 1996 (2539) อัตราแลกเปลี่ยนยังคงเป็นอัตราแลกเปลี่ยนคงที่กับตะกร้าเงินที่มีดอลลาร์เป็นแกนสำคัญ เพื่อไม่ให้กราฟยุ่งยากเกินไปและง่ายแก่ความเข้าใจ จึงยังคงให้อัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงินอยู่ระดับที่ E_1 เหมือนเดิม ในปี 1996 (2539) แต่เส้น YY_1 ได้เคลื่อนที่ลงมาทั้งเส้นเป็น YY_2 เพราะว่า เส้นรายจ่ายมวลรวม (AD) ในรูปที่ 2.1 ได้เพิ่มขึ้นเป็นเส้น AD_2 นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงในตลาดเงินที่มีผลทำให้เส้น LM_1 เปลี่ยนมาเป็น LM_2 ในรูป 2.2 ดังนั้น เส้น LL_1 ในรูป 2.3 ก็เคลื่อนที่มาเป็น LL_2 ด้วย เส้น LL_2 ตัดกับเส้น YY_2 ที่จุด g และจุด g สอดคล้องกับจุด f และ จุด e ที่อยู่ในกราฟเหนือขึ้นไป

ในรูปที่ 2.4 นั้น เส้น qq_1 ได้เคลื่อนที่ลงมาทั้งเส้นเป็นเส้น qq_2 ด้วยเหตุผลเดียวกันกับที่เส้น YY_1 เคลื่อนที่ลงมา ส่วนเส้น LL_2 ในรูปที่ 2.4 ก็เคลื่อนไปทางขวาด้วย ทำให้ได้ดุลยภาพของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงที่ $(EP^*/P)_2$ ค่าเงินบาทที่แท้จริง (real exchange rate) ได้เพิ่มขึ้น หรือค่าของเงินตราต่างประเทศที่แท้จริงเทียบกับเงินบาทได้ลดลงจาก $(EP^*/P)_1$ มาเป็น $(EP^*/P)_2$ เงินบาทที่แท้จริงมีค่ามากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น (overvaluation) จึงมีผลต่อการส่งออกของไทยในที่สุด ตัวแปรนี้จะมีความสำคัญต่อวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยต่อไปในปี 1997 (2540)

4. วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ การเก็งกำไรในค่าเงินบาท และการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยในปี 1997-1998 (2540-2541)

4.1 วิกฤตการณ์และการเก็งกำไรค่าเงินบาท

จากรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจมหภาคของไทยข้างต้นนี้ พบว่าประเทศไทยได้เริ่มต้นสะสมปัญหามหาคขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการผ่อนคลายกฎเกณฑ์การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ และการเปิดเสรีทางการเงินในรูปแบบวิเทศธนกิจในปี 1992 (2535) สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจไทยได้ปรากฏภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปี 1997 (2540) กล่าวคือ

ก) ความไม่สมดุลในเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic imbalance) ที่มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ไม่สามารถยั่งยืนต่อไปได้อีก (unsustainable current account deficit) ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นส่วนรวมได้ใช้จ่ายเกินตัว โดยมีพื้นฐานจากการกู้จากต่างประเทศ แม้ภาวะเงินเฟ้อได้ชะลอตัวลงบ้างในครึ่งปีแรกของปี 1997 (2540) แต่ก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อของสหรัฐอเมริกาที่เงินบาทผูกค่าอยู่กับดอลลาร์ ทำให้ค่าเงินบาทที่แท้จริงสูงเกินไป (overvaluation of real exchange rate) อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีก

ข) ปัญหาของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการผลิตและการลงทุนที่เพิ่ม

สูงขึ้น การผลิตและการลงทุนเหล่านี้มีการขยายไปเกินขอบเขตและเกินควร นอกจากนี้ยังประสบปัญหาประสิทธิภาพ (efficiency) ไม่เฉพาะแต่สาขาส่งสาริมทรัพย์เท่านั้น แต่ลามไปถึงอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ อีกด้วย จึงมีกำลังการผลิตที่เกินควร และประสบกับอุปทานส่วนเกิน (excess supply) ผู้ผลิตสินค้าออกที่ต้องแข่งขันกับต่างประเทศยังคงประสบปัญหาการแข่งขันและค่าเงินบาทที่สูงเกินควรอีกด้วย

นอกจากการกู้เงินจากต่างประเทศแล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยยังได้มีการกู้จากภายในเพื่อมาใช้จ่าย (ลงทุนหรือบริโภค) เป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นมาก (highly leveraged economy) ซึ่งพิจารณาได้จากสัดส่วนของการให้สินเชื่อทั้งหมดของระบบสถาบันการเงินทั้งหมดต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ สัดส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 85.1 ในปี 1986 (2529) เป็นร้อยละ 98.1 , 120.0 และ 151.3 ในปี 1990 (2533) 1993 (2527) และ 1996 (2539) ตามลำดับ ในขณะที่สินเชื่อต่อการลงทุนทั้งหมดก็มีระดับสูงถึงร้อยละ 237.0 ในปี 1990 (2533) และร้อยละ 369.7 ในปี 1996 (2539) ในสถานการณ์ดังกล่าว ความเสี่ยงของสถาบันการเงินจึงมีสูงมาก เพราะความสามารถขยายสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นจะกระทบความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ต่อสถาบันการเงิน จึงนำไปสู่ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของสถาบันการเงินได้ในที่สุด สถาบันการเงินจึงต้องประสบกับปัญหาหนี้เสียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเมื่อราคาสินทรัพย์ที่เคยมีราคาสูงเกินควร ที่ใช้หนุนหลังหนี้ ได้ปรับตัวลดลงภายหลังจากที่เศรษฐกิจที่มีลักษณะของฟองสบู่ผสมอยู่ (bubble economy) ได้แตกสลาย สถาบันการเงินจำนวนมากก็จะประสบปัญหาหนี้เสียจนสามารถล้มละลายได้ (insolvency) เช่นเดียวกับผู้กู้

ค) นอกจากความไม่เหมาะสมของการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่แบบตะกร้าที่เป็นอยู่แล้ว ปัญหาของการจัดการในด้านนโยบาย (policy management) ก็มีส่วนทำให้เกิดภาวะวิกฤตในทางเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ทั้ง ๆ ที่ค่าเงินบาทมีค่าสูงเกินความเป็นจริง ก็มีส่วนทำให้เกิดผลเสียด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องวิธีแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีผลทำให้กองทุนฟื้นฟู ใช้เงินไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นได้ในช่วงสั้น ๆ และนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในธนาคารแห่งประเทศไทย

ในด้านของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนั้น การผูกมัดค่าเงินบาทกับเงินดอลลาร์อย่างเหนียวแน่นภายใต้ปัญหาความไม่สมดุลทางมหภาคที่ไม่สามารถยั่งยืนอยู่ได้ จึงเป็นจุดเกิดของการเก็งกำไรค่าเงินบาท (speculation against baht) โดยปกติแล้ว การเก็งกำไรในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตลอดเวลาและหลีกเลี่ยงไม่ได้ในตลาด แต่ภายใต้ภาวะที่ไม่ได้ดุลที่สะสมมาค่อนข้างมาก ซึ่งก็เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต เช่น

การเก็งกำไรในเงินบาทในเดือน มิถุนายนและกรกฎาคม 1981 (2524) ก่อนที่เงินบาทจะลดค่าในวันที่ 15 กรกฎาคม 1981 (2524) กอปรกับอัตราการเพิ่มของการส่งออกที่แท้จริงที่ติดลบในปี 1996 (2539) จึงเป็นสัญญาณอย่างดียิ่งสำหรับนักเก็งกำไรค่าเงินว่า ระดับอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นอยู่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ผู้เก็งกำไรค่าเงินบาทจึงได้ขายบาทและซื้อดอลลาร์ โดยคาดว่า เมื่อมีการลดค่าเงินบาทหรือปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว จะได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ในความเป็นจริง การเก็งกำไรค่าเงินได้เกิดขึ้นก่อนแล้วในปี 1996 (2539) แต่ขนาดการเก็งกำไรยังมีไม่มาก แต่ในปี 1997 (2540) ต่อมา ผู้เก็งกำไรค่าเงินจึงมีจำนวนเพิ่มขึ้นและขยายออกไปในวงกว้าง คือ ผู้เก็งกำไรไม่ได้มีเฉพาะคนหรือหน่วยธุรกิจต่างประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ที่อยู่ในประเทศไทยด้วย ขนาดของวงเงินในการเก็งกำไรมีเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน การเก็งกำไรค่าเงินภายใต้สถานการณ์ของไทยครั้งนี้ จึงได้สร้างแรงกดดันต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อภาวะเงินสำรองเงินตราต่างประเทศที่ได้ลดลง ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามต่อสู้กับการเก็งกำไรค่าเงินบาท มีผลทำให้เกิดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน 2 ตลาดมาใช้ (two-tier foreign exchange market) ในเดือนพฤษภาคม 1997 (2540) แต่อย่างไรก็ตาม การขายเงินดอลลาร์โดยธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในตลาดซื้อขายทันที และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดซื้อขายล่วงหน้า (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของ swap) เป็นจำนวนมาก ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถรักษาค่าเงินบาทให้คงที่ได้อีกต่อไป จึงมีผลทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตัดสินใจปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม 1997 (2540) ซึ่งเท่ากับสิ้นสุดการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่และการนำไปสู่การขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือไอเอ็มเอฟ (international Monetary Fund) ในเดือนสิงหาคม 1997 (2540) (คณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้อนุมัติโครงการช่วยเหลือมูลค่าทั้งสิ้น 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในวันที่ 20 สิงหาคม 1997 (2540) เป็นระยะเวลา 34 เดือน จนถึงปี 2000 หรือ 2543)

การเก็งกำไรที่ถูกต้องจึงมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่ออกไปในทิศทางที่น่าจะได้ดุลยภาพมากกว่าเดิม การเก็งกำไรแบบนี้ จึงควรถือเป็นการเก็งกำไรในลักษณะที่ช่วยสร้างเสถียรภาพได้ แต่การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวอย่างไม่ได้มีการคาดการณ์มาก่อน (unexpected floating) และภายใต้ภาวะการณ์เศรษฐกิจที่ขาดดุลยภาพและเสถียรภาพทางการเงินเป็นอย่างมาก จึงทำให้เกิดความผันผวนของค่าเงินบาท (volatility) ในลักษณะที่เศรษฐกิจไทยไม่เคยประสบมาก่อน อาจเรียกได้ว่าเป็น domestic economic shock ได้ ซึ่งจะมีผลสะท้อนที่สำคัญต่อไป

4.2 การปรับตัวของเศรษฐกิจเข้าสู่เสถียรภาพ และโครงการช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

เมื่อเศรษฐกิจประสบกับการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลชำระเงิน (ในความเห็นของผู้เขียน) ก็ขาดดุลด้วย ในขณะที่ภาวะเงินเฟ้อก็ยังไม่ได้ลดลงมากเมื่อเทียบกับภาวะเงินเฟ้อของต่างประเทศ และค่าเงินในประเทศ (เงินบาท) มีค่าที่แท้จริงสูงเกินไป ก็จำเป็นที่จะต้องมีการปรับภาวะเศรษฐกิจมหภาคให้กลับไปมีภาวะของความได้ดุลยิ่งขึ้น

ถ้ากลับไปพิจารณากราฟที่ 2 ก็จะพบว่า จำเป็นที่จะต้องปรับให้อุปสงค์รวมหรือรายจ่ายมวลรวม (AD_2) เคลื่อนที่ลงมา ในขณะที่เดียวกัน จำเป็นต้องให้เส้น T_2 เพิ่มขึ้นไป แต่ถ้าเส้น AD_2 เคลื่อนที่ลงมามากและตัดกับเส้นอุปทานรวม (AS_1) แล้ว ก็จะทำให้เกิดการว่างงานมาก

การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวอย่างไม่คาดการณ์มาก่อน (unanticipated) มีผลทำให้เส้น T_2 เคลื่อนที่อย่างรวดเร็วไปทางขวาทั้งเส้นได้ เพราะว่า ค่าเงินบาทได้ลดลงไปเป็นอย่างมาก ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 20 และรูปที่ 4 ตารางที่ 20 แสดงว่าค่าเงินดอลลาร์เทียบกับเงินบาทสำหรับตลาดในประเทศ (on-shore) เหลือแล้ว เพิ่มขึ้นทุก ๆ เดือนจาก 30.03 บาทต่อดอลลาร์ในเดือนกรกฎาคม 1997 (2540) มาเป็น 45.24 บาทต่อดอลลาร์ในเดือนธันวาคม รูปที่ 4 แสดงการเคลื่อนไหวของค่าเงินบาทในตลาดภายในประเทศ และตลาดต่างประเทศ (on-shore and off-shore) ระหว่างวันที่ 10 มิถุนายน ถึง 31 ธันวาคม 1997 (2540) แต่การที่เส้น T_2 จะเคลื่อนที่ไปทางขวาได้รวดเร็วแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับผลของการเสื่อมค่าของเงินบาท (depreciation) ว่าจะมีผลต่อการส่งออกและนำเข้ามากน้อยเท่าไร ผลในด้านการส่งออกคงจะต้องใช้เวลา แม้ว่าการแข่งขันในด้านราคาของสินค้าและบริการไทยในต่างประเทศดีขึ้นมาก แต่ก็ยังมีคู่แข่งหลายประเทศที่ได้ลดค่าเงินลงมาแล้ว อย่างไรก็ตาม การส่งออกของไทยจะเพิ่มมากขึ้น เพราะว่า รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของการส่งออก ตลอดจนได้พยายามขจัดอุปสรรคที่เป็นกฎระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งออก สถิติการส่งออกในไตรมาสสุดท้ายของปี 1997 (2540) ชี้ให้เห็นถึงความสามารถในการส่งออกที่ดีขึ้น แม้ว่า มูลค่าจำนวนหนึ่งของการส่งออกจะมาจากการขายทองคำ ซึ่งเป็นการขายสินทรัพย์ออกไปก็ตาม

ส่วนในด้านการนำเข้า ได้มีการปรับตัวลดลงเป็นอย่างมาก สาเหตุสำคัญมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ หรือหดตัวอย่างรุนแรงและรวดเร็วมาก เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ทำให้เกิดการปรับตัวลงของราคาสินทรัพย์ (asset price deflation) แต่ในขณะที่หนี้สินที่ยังคงมีอยู่มากที่สะสมมาในอดีตไม่ได้ลดลง ทำให้สินทรัพย์และหนี้สินสุทธิ หรือสินทรัพย์ลบหนี้สิน (net-worth) ลดลงไปมาก หรือหลาย ๆ กรณีติดลบ ผู้บริโภคและผู้ผลิตประสบปัญหาสภาพคล่องไม่พอเพียงและอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นมาก ราคาสินค้าที่สามารถค้าขายได้ระหว่างประเทศ (internationally traded goods) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงตัดทอนรายจ่ายลงอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการตัดทอนการซื้อสินค้าเข้ามา การนำเข้าจึงลดลงมากและอย่างรวดเร็วด้วย ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเริ่มที่จะเกินดุลตั้งแต่ไตรมาสที่ 4 ของปี 1997 (2540)

รูปที่ 6.1 แสดงการปรับตัวลงมาของเส้น AD_2 เป็น AD_3 ซึ่งเป็นการเคลื่อนที่ลงมาอย่างมาก ในระยะสั้น จึงตัดกับเส้น AS_1 ที่จุด k_1 รายได้จึงลดลงจาก Y_2 มาเป็น Y_3 ในขณะที่เส้น T_1 ค่อย ๆ ที่จะขยับขึ้นไปจนเป็นเส้น T_3 เส้น T_3 นี้น่าจะอยู่เหนือจุด k_1 ได้ในปี 1998 (2541) โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการดำเนินนโยบายมหภาคที่ระมัดระวังและถูกต้องต่อไปอีก

ในความเป็นจริง ก่อนที่จะเข้ารับความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟ เศรษฐกิจไทยได้ปรับตัวลงมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากอัตราการเจริญเติบโตที่ลดลงในปี 1996 (2539) ตลอดจนการชะลอตัวต่อเนื่องไปอีกในครั้งแรกของปี 1997 (2540) การเข้าโครงการไอเอ็มเอฟ เป็นเรื่องที่ต้องแล้ว เพราะทำให้มีการอบของวินัยทางการเงินการคลังและเรื่องอื่น ๆ ที่ตกลงไว้ที่ต้องปฏิบัติเพื่อทำให้เกิดการปรับสู่ภาวะของความสมดุลในทางมหภาค (macroeconomic balance) ต่อไปอย่างไรก็ตาม เนื่องจากความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟเป็นเพียงความช่วยเหลือในระยะสั้นและชั่วคราวเท่านั้น (34 เดือน) นโยบายและมาตรการที่ตกลงทำขึ้นและนำมาปฏิบัติอาจเป็นการเร่งรัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้นโยบายการเงินการคลังและนโยบายอื่น ๆ ที่จะลดการใช้จ่ายรวมของเศรษฐกิจให้ลดลงอย่างมากและรวดเร็วในระยะเวลาสั้น ๆ ถ้าพิจารณาจากรูปกราฟ 6.1 แล้ว สิ่งที่ต้องการ คือ การดำเนินนโยบายและมาตรการกดให้เส้น AD_2 ลดลงอย่างรวดเร็วและพยายามทำให้เส้น T_1 เคลื่อนที่ไปทางขวาอย่างมากด้วยเช่นกัน การทำเช่นนี้มีผลทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลงจนอยู่ในภาวะที่ยั่งยืนอยู่ได้ (sustainable current account

position) แต่ก็จะทำให้รายได้ลดลง และเกิดการว่างงานที่เพิ่มขึ้นมากและรวดเร็วได้ด้วยเช่นกัน ปัญหาหรือความยากลำบากในเชิงนโยบายคือ จะต้องพยายามทำให้เกิดสภาพที่เหมาะสมทั้งใน ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลชำระเงิน ระดับราคา และการผลิตการจ้างงาน

ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนนั้น IMF ได้คาดการณ์ผิดพลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเงินบาทที่เสื่อมค่าลงอย่างรวดเร็ว และปัญหาสภาพคล่องที่หดหายไปจากระบบที่เกิดขึ้น พร้อมกับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ซึ่งเห็นได้จากการคาดการณ์ในครั้งแรกว่า ประเทศไทยจะยังคงมีอัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเท่ากับร้อยละ 2.5 และ 3.5 ในปี 1997 และ 1998 (2540-2541) แต่ในความเป็นจริง อัตราการเจริญเติบโตในปี 1997 (2540) เท่ากับประมาณร้อยละศูนย์ และได้มีการปรับลดอัตราการเจริญเติบโตในปี 1998 (2541) ในปัจจุบันลงมาเป็นร้อยละ 0-1 ในการทบทวนครั้งที่ 1 จนมีการปรับลดลงอีกว่าจะมีอัตราการขยายตัวติดลบถึงประมาณร้อยละ 3 ถึง 3.5 นอกจากนี้การคาดการณ์ในเรื่องภาวะเงินเฟ้อและ ดุลบัญชีเดินสะพัดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก คือ ภาวะเงินเฟ้อไม่ได้เพิ่มขึ้นมากเท่าที่ตามที่ เคยคาดการณ์ไว้ในปี 1997 (2540) แต่จะกลับมาเพิ่มสูงขึ้นในปี 1998 (2541) นี้ โดยคาดว่าจะมีภาวะเงินเฟ้อสูงขึ้นเฉลี่ยแล้วเท่ากับร้อยละ 11.6 ส่วนภาวะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดก็เช่นกัน ได้มีการปรับลดจากเดิมที่คาดไว้ร้อยละ -5.0 และ -3.0 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 1997-1998 (2540-2541) มาเป็นการขาดดุลที่ลดลงมากในปี 1997 (2540) และกลับคาดใหม่อีกว่าจะเกินดุลบัญชีเดินสะพัดในระดับร้อยละ 3.9 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 1998 (2541) นี้

อย่างไรก็ตาม โครงการความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีข้อดีข้อหนึ่ง คือ สามารถปรับเปลี่ยนและดัดแปลงได้เป็นระยะ ซึ่งจะเกิดขึ้นหลังจากการติดตามและวิเคราะห์ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศผู้กู้ ในกรณีของประเทศไทย และตามจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับที่ 3 นั้น ไอเอ็มเอฟได้ผ่อนคลายความเข้มงวดในด้านนโยบายการคลัง โดยยอมให้มีการขาดดุลการคลังของรัฐบาลได้ถึงร้อยละ 1.6-2.0 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ อีกด้วย

รูปที่ 6.2 แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราดอกเบี้ยและรายได้หรือผลผลิตเช่นเดียวกับรูป 2.2 เนื่องจากในปัจจุบันนี้ เงินบาทอยู่ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ค่าเงินดอลลาร์เทียบกับบาทจึงอาจขึ้นลงได้ตลอดเวลา ในระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวนี้ อัตราดอกเบี้ยในประเทศจึงเท่ากับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศบวกการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท

(x) นอกจากนี้ การให้กู้แก่ประเทศไทยในช่วงนี้ยังมีความเสี่ยง (δ) มากขึ้น ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยในประเทศจะเท่ากับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศที่รวมอัตราคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาท (x) และความเสี่ยงดังกล่าวถึงขั้นตอนนี้ อัตราดอกเบี้ยในประเทศ (i) จะปรับตัวเท่ากับ $i^* + x + \delta$ ดังนั้น เส้น BP_2 จึงได้ปรับขึ้นไปเป็น BP_3 แต่ยังคงสมมติให้เส้น BP_3 ขนานกับแกนนอน เพื่อความง่ายแก่การวิเคราะห์ แต่แม้ว่าเส้น BP_3 มีความลาดชัน (slope) เป็นบวก ผู้เขียนก็คิดว่าเส้นนี้น่าจะยังคงมีความลาดชันค่อนข้างสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีภายหลังจากการยกเลิกระบบอัตราตลาดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ 2 ตลาด (two-tier foreign exchange rate system) ในวันที่ 30 มกราคม 1998 (2541) ในรูปที่ 6.2 นี้ เส้น LM ได้เคลื่อนที่ไปทางซ้าย เพราะว่า ปริมาณเงินได้มีแนวโน้มลดลงภายหลังจากที่ค่าเงินบาทลอยตัว ซึ่งพิจารณาได้จากตัวเลขในตารางที่ 12 ที่เกี่ยวกับดุลชำระเงินของประเทศไทย ตลอดจนฐานเงินและปริมาณเงินรายเดือนในช่วงระหว่างเดือนมกราคม 1996 (2539) ถึงเดือนพฤศจิกายน 1997 (2540) ในตารางที่ 16 ฐานเงินที่แท้จริงได้ลดลงร้อยละ 9.4 ระหว่างเดือนธันวาคม 1996 (2539) และพฤศจิกายน 1997 (2540) ในทำนองเดียวกัน ปริมาณเงินที่แท้จริงได้ลดลงร้อยละ 10.6 สำหรับ M1 แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.0 สำหรับ M2 ก็ตาม นอกจากนี้แล้ว เส้น IS ก็ได้เคลื่อนที่ไปทางซ้ายด้วยเช่นกัน เพราะว่า การใช้จ่ายรวมของเศรษฐกิจได้เริ่มลดลงภายหลังการลดค่าเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในการนำเข้า เส้น IS_3 และ LM_3 ตัดกันที่จุด k_2 ซึ่งสัมพันธ์กับ k_1 ในรูป 6.1 ที่อยู่ข้างบนขึ้นไป

ส่วนรูปข้างล่างลงมาอีก 2 รูป ได้แก่ รูป 6.3 และ 6.4 ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วย เส้น YY_2 ในรูป 2.3 ได้เคลื่อนที่ไปทางซ้าย เพราะเศรษฐกิจตกต่ำ แม้ว่า ค่าเงินบาทจะเสื่อมค่าลงภายหลังจากการปล่อยให้ลอยตัวจะช่วยให้การส่งออกเพิ่มขึ้น แต่ในช่วงสั้น ๆ เช่นในช่วงครึ่งปีหลังของปี 1997 (2540) การส่งออกไม่สามารถจะเพิ่มขึ้นมากพอที่จะชดเชยการเปลี่ยนแปลงที่ลดลงของการบริโภค การลงทุน และรายจ่ายของรัฐบาลได้ จึงต้องให้เส้น YY_2 เคลื่อนที่ไปทางซ้ายเป็น YY_3 ในรูปที่ 6.3 แต่เส้น LL ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอัตราแลกเปลี่ยน (E) กับรายได้ (Y) ที่ทำให้อุปสงค์ต่อเงินเท่ากับอุปทานของเงินในระบบเศรษฐกิจนั้น จะยังคงอยู่กับที่ในระยะสั้น ๆ แต่ในระยะยาวนั้น เส้น LL_2 จะเคลื่อนที่ไปทางซ้ายมาเป็น LL_3 เพราะปริมาณ

เงินได้ลดลง เส้น LL_3 จะตัดกับเส้น YY_3 ที่จุด k_3 ดังนั้น ภายหลังจากการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว เงินบาทได้ปรับตัวในระดับที่สูงขึ้น อาจกล่าวได้ว่า เงินบาทได้เสื่อมค่าลงมาตลอดทุก ๆ เดือน จนกระทั่งเข้าสู่ระดับสูงประมาณถึง 57 บาทต่อดอลลาร์ในบางช่วงเวลาของสัปดาห์ที่สองของเดือนมกราคม 1998 (2541) อัตราแลกเปลี่ยน (E) ในรูปที่ 6.3 ได้เพิ่มขึ้นจากจุด g มายังจุด k_3' และเลยขึ้นไปกว่านี้เพราะการเก็งกำไรและการเร่งในความต้องการเงินตราต่างประเทศที่เกิดจากหนี้ภายนอกประเทศ (debt overhang) หลังจากนั้น ระดับอัตราแลกเปลี่ยนก็ค่อย ๆ ปรับลดลงจนกระทั่งมายังจุด k_3 ขอให้สังเกตว่า ในรูป 6.3 นี้ ผู้เขียนได้ให้มีเส้น AA_1 ขึ้นมา เพราะว่า เมื่อปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวแล้ว ค่าเงินบาทก็สามารถขึ้นลงได้ค่อนข้างเสรี แต่การปรับตัวของตลาดสินทรัพย์ (การเงิน) มักจะเป็นไปด้วยความรวดเร็วกว่าตลาดการผลิตสินค้า (ตลาดสินค้า) จึงอาจทำให้อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวจนเกินขอบเขตที่ควรจะเป็น (overshooting) ได้ ซึ่งแสดงผลดังกล่าวนี้ได้ โดยเปรียบเทียบเส้น AA_1 กับเส้น LL_2 และเส้น AA_2 กับ LL_3 คือเมื่อเส้น LL_2 เคลื่อนที่ไปทางซ้ายเป็น LL_3 เส้น AA_1 ก็จะเคลื่อนที่ลงมาเป็น AA_2 ด้วย ภายหลังจากที่อัตราแลกเปลี่ยนปรับตัวจนเลยระดับที่ควรจะเป็นแล้ว ก็ค่อย ๆ ปรับตัวลดลงจนมาที่จุด k_3

ส่วนในรูปที่ 6.4 นั้น ก็ต้องปรับให้สอดคล้องกับรูปข้างบนนี้ คือ เส้น qq_2 ในรูปที่ 2.4 เดิมนั้นจะไม่อยู่กับที่ เส้น qq_2 ได้เคลื่อนที่กลับไปทางซ้ายด้วยเหตุผลเดียวกับที่เส้น YY_2 เคลื่อนไปเป็น YY_3 ในรูป 6.3 และเส้น AA_1' จะเคลื่อนไปเป็น AA_2' ด้วยเช่นกัน การปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริง (real exchange rate) ก็มีความผันผวนเช่นเดียวกับการปรับตัวของอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange rate) อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงเคยอยู่ที่ระดับ $(EP^*/P)_2$ อัตรานี้ได้ผันผวนเกินขอบเขตที่ควรจะเป็นในระยะสั้น ๆ ไปตามลูกศร แต่ในที่สุดก็ค่อย ๆ ปรับตัวลงมามาจนมาอยู่ที่จุด k_4 จุด k_4 นี้จะมีความสัมพันธ์กับ k_3 และน่าจะเป็นสถานการณ์ระยะสั้นที่เป็นอยู่ในขณะที่เขียนบทความนี้ ระบบเศรษฐกิจจึงได้อยู่ในช่วงกำลังปรับตัวอย่างรุนแรง แต่ก็ปรับตัวจนได้เสถียรภาพและเข้าหาดุลยภาพได้ในที่สุด

ปัญหา คือ เสถียรภาพและดุลยภาพนั้นจะมีขึ้นได้หรือไม่ในปี 1998 (2541) นี้ ใน

ความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนนั้น เศรษฐกิจไทยได้เริ่มที่จะมีเสถียรภาพมากขึ้นแล้ว และควรจะ
มีโอกาสรื้อฟื้นตัวได้ในไตรมาสที่ 4 ของปีนี้ ซึ่งก็มีเหตุผลมาจากการส่งออกเป็นตัวจูงนำที่สำคัญ
สถิติการส่งออกในไตรมาสสุดท้ายของปี 1997 (2540) ได้ชี้ให้เห็นโอกาสที่เป็นไปได้นี้ และผล
จากการที่การส่งออกได้เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้การลงทุนในภาคการผลิตเพื่อการส่งออกนี้เพิ่มขึ้น
การส่งออกที่เพิ่มขึ้นมากจะมีพลังที่จุดให้เศรษฐกิจไทยไม่ตกต่ำมากเท่าที่ไอเอ็มเอฟได้คาดการณ์
ใหม่ว่า ผลิตภัณฑ์ประชาชาติของไทยจะลดลงและติดลบถึงร้อยละ 3 ถึง 3.5 ในปี 1998
(2541)

4.3 การคาดการณ์เรื่องอัตราแลกเปลี่ยน

สำหรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเป็นตัวแปรที่ได้รับความสนใจมากอีก
ตัวแปรหนึ่งนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า อัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวเงิน (nominal exchange
rate) ได้ปรับตัวลดลงจากระดับที่สูงเกินกว่าที่ควรแล้ว แต่อัตราแลกเปลี่ยนที่ควรจะเป็นโดย
เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสั้น ในปี 1998-1999 (2541-2542) (และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 1998
(2541)) นี้ ควรจะต้องอยู่ในระดับที่สามารถทำให้เกิดการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดในจำนวนที่มาก
พอ เพื่อให้เกิดความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศคืนและจำนวนหนี้ลดลงได้ ซึ่งจะมีผล
ต่อความเชื่อมั่นในค่าเงินบาท และต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศในดุลชำระเงินต่อไป
ค่าเงินบาทในช่วงสั้น ๆ นี้ ไม่ควรอยู่ในระดับที่ทำให้เกิดความสมดุลในดุลบัญชีเดินสะพัดเท่านั้น
ดังนั้น ถ้าพิจารณาจากกราฟในรูปที่ 6.1 แล้ว จะต้องเป็นอัตราแลกเปลี่ยนที่ทำให้เส้น T_3 อยู่
เหนือจุดที่เส้น AD_3 ตัดกับเส้น AS_1

ผู้เขียนได้ลองคำนวณหาอัตราแลกเปลี่ยนที่น่าจะทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลประมาณ
320,000 ล้านบาท หรือคาดว่าจะเท่ากับประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ข้อมูล
การค่าที่ใช้เป็นของปี 1996 (2539) เมื่อได้ค่าของเงินดอลลาร์เทียบกับบาทแล้ว ก็ได้ปรับตัว
เลขให้สอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงไประหว่าง 1997-1998 (2540-2541)
ปรากฏว่าอัตราแลกเปลี่ยนที่คำนวณได้อยู่ที่ 41.16 บาทต่อดอลลาร์ ผู้เขียนขออย่าว่า การ
คำนวณดังกล่าวข้างต้น (computed or imputed exchange rate) นี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐาน
หลายประการ แม้ว่า ผู้เขียนได้ปรับตัวเลขของภาวะเงินเฟ้อไปแล้วก็ตาม แต่ก็มีข้อสมมติฐาน
ที่สำคัญดังนี้ คือ

ก) ค่าความยืดหยุ่นของการส่งออกและนำเข้าต่อการเปลี่ยนแปลงราคา (price elasticity of demand for export and import) ว่ามีค่าเท่าไร เนื่องด้วยข้อจำกัดทางด้านเวลา ผู้เขียนไม่มีโอกาสที่จะลองเปลี่ยนค่าดังกล่าวนี้ และคำนวณหาความอ่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนว่าจะเปลี่ยนไปอย่างไร ถ้าค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวนี้สูงขึ้น อัตราแลกเปลี่ยนที่คำนวณได้จะต่ำลงกว่า 41.16 บาทต่อดอลลาร์

ข) นโยบายการเงินการคลังในปี 1996 (2539) อาจจะต่างกับปี 1998 (2541) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับอัตราดอกเบี้ย และดุลด้านการคลังของภาครัฐ การผสมกันในการใช้นโยบายการเงินและการคลังที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อค่าเงินบาทที่คำนวณด้วย ตัวอย่างเช่น มีความแตกต่างระหว่างกรณีให้มีความเข้มงวดในนโยบายการเงินและการผ่อนคลายในนโยบายการคลังลงบ้าง และในกรณีที่ให้มีการผ่อนคลายนโยบายการเงินลงบ้างโดยให้นโยบายการคลังยังคงมีวินัยที่เข้มงวดต่อไป เป็นต้น

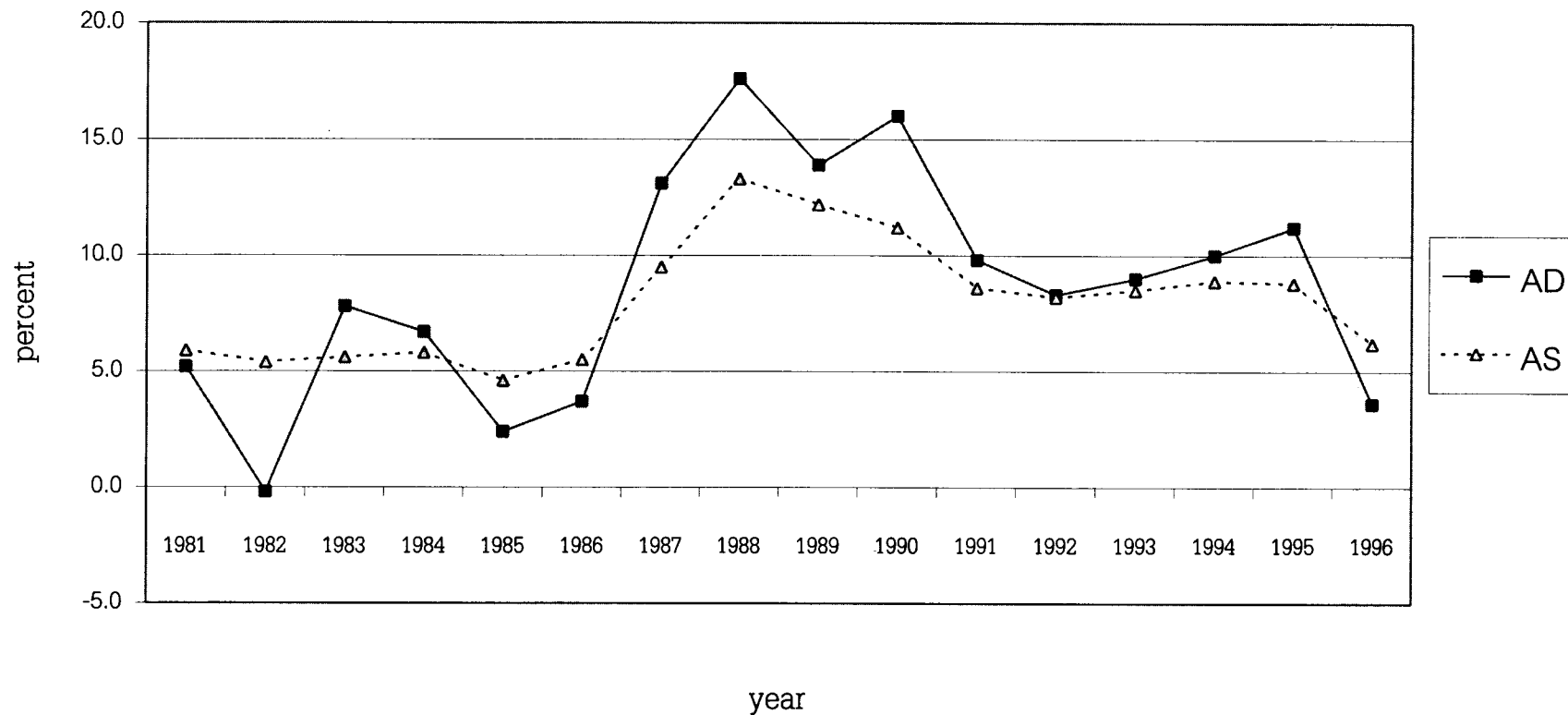
ค) ภาวะเศรษฐกิจโลกในปี 1998 (2541) นี้ จะเปลี่ยนไปอย่างไรเมื่อเทียบกับปี 1996 (2539) ที่พื้นฐานในการคำนวณ

นอกจากข้อสมมติฐานต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ก่อนที่จะจบบทความนี้ ผู้เขียนยังขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมอีก 2 ประการ ประการที่หนึ่ง อัตราแลกเปลี่ยนที่คำนวณได้นั้น เกิดจากการให้มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลที่ค่อนข้างสูงมาก และในปัจจุบันนี้ ค่าเงินบาทอยู่ในระบบลอยตัว (แบบมีการจัดการโดยตรงน้อย) ซึ่งหมายความว่า อัตราแลกเปลี่ยนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เป็นไปได้ว่า ถ้ามีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดค่อนข้างมากจริงแล้ว และเมื่อข่าวสาร ข้อมูลรายเดือนและไตรมาสของการเกินดุลแพร่ออกไปในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ที่เคลื่อนที่ไปข้างหน้า ความเชื่อมั่นในความสามารถชำระหนี้ต่างประเทศของไทยก็จะกลับมีมากขึ้น เมื่อถึงเวลานั้น ก็จะเกิดการคาดการณ์ที่เป็นพลวัต (dynamic expectation) ผลักดันให้อัตราแลกเปลี่ยนแกว่งลงไปต่ำกว่าระดับที่คำนวณไว้ได้

ในประการที่สอง โครงการการปรับตัวภายใต้ไอเอ็มเอฟนั้น นอกจากการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน (ซึ่งมีกฎเกณฑ์บางอย่างที่รับเร้นนำมาใช้เร็วจนเกินไป) แล้ว ยังได้เน้นที่จะลดการใช้จ่ายรวมภายในประเทศลงเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนต่อไปได้นานาคต แต่ก็ควรให้ความสนใจในเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพในการแข่งขันและประสิทธิผลในการผลิต ซึ่งจะเป็นสาเหตุทำให้ AS_1 ในรูปที่ 6.1 เคลื่อนที่ลงมาได้ในระยะยาว แม้ว่าใน

ระยะสั้นอัตราค่าจ้างที่แท้จริง (real wage rate) ที่ลดลง จะช่วยให้เส้น AS_1 ค่อย ๆ ปรับตัวลงมาด้วยก็ตาม ดังนั้น ในระยะยาวนั้นการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันกันมากขึ้นในภาคการผลิตที่แท้จริง (real sector) ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ในเรื่องของลำดับก่อนหลังหรือขั้นตอนที่ถูกต้องแล้วของการเปิดเสรีนั้น ควรพิจารณาการปรับปรุงประสิทธิภาพและเปิดเสรีด้านการผลิตก่อนการเปิดเสรีการเงินระหว่างประเทศ

Figure 1 Growth Rate of Real Aggregate Demand(AD) and Aggregate Supply(AS) at 1988 Price, 1981-1996



รูปที่ 2 การวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคไทย

1986 (2529) และ 1996 (2539)

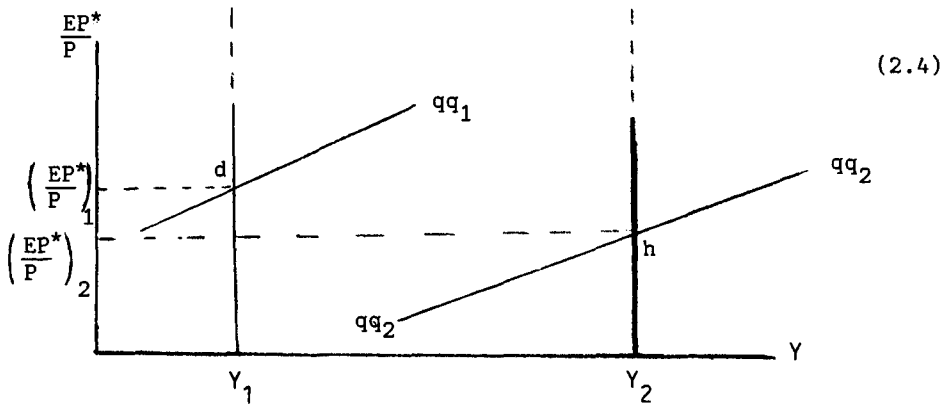
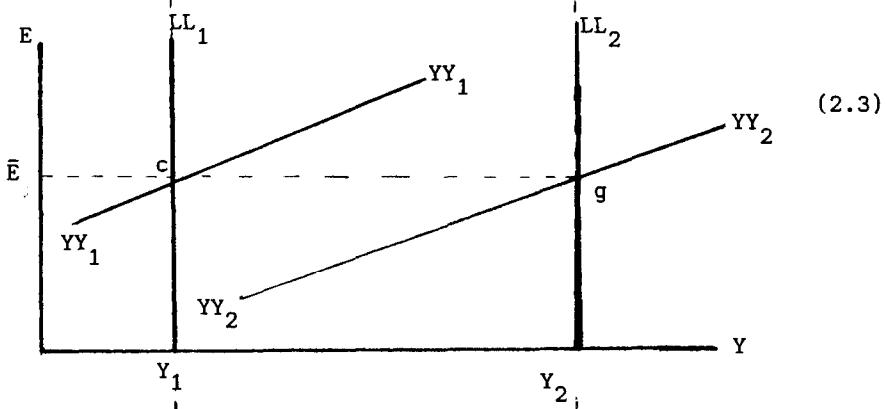
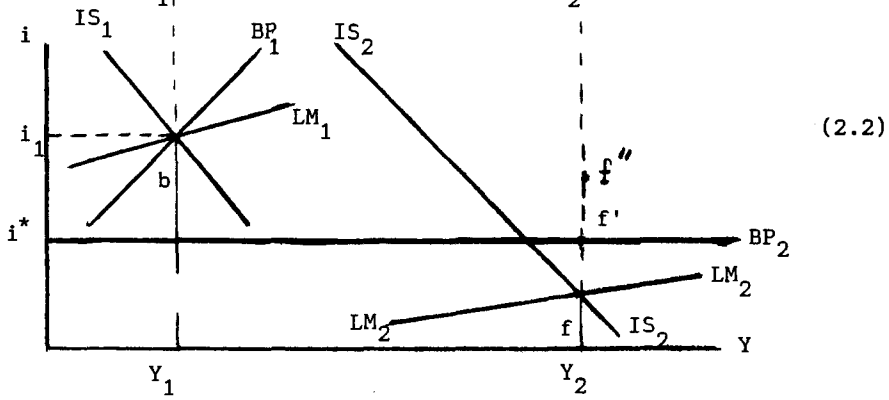
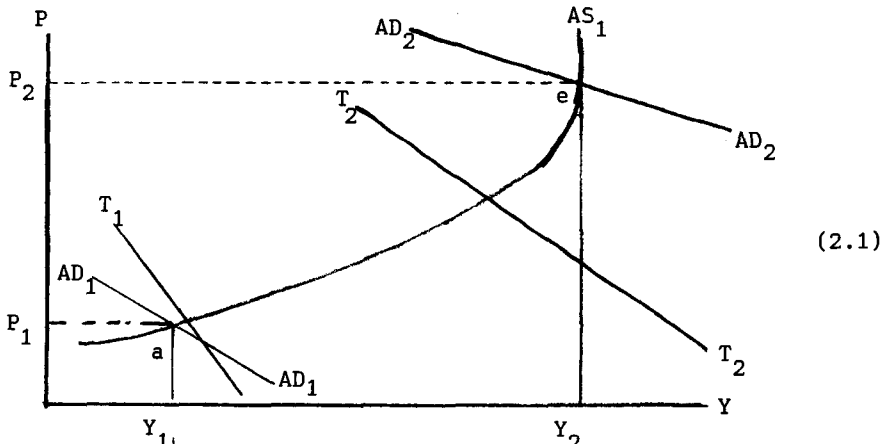


Figure 3 Percentage Share of Components of Monetary Base, 1980-1996

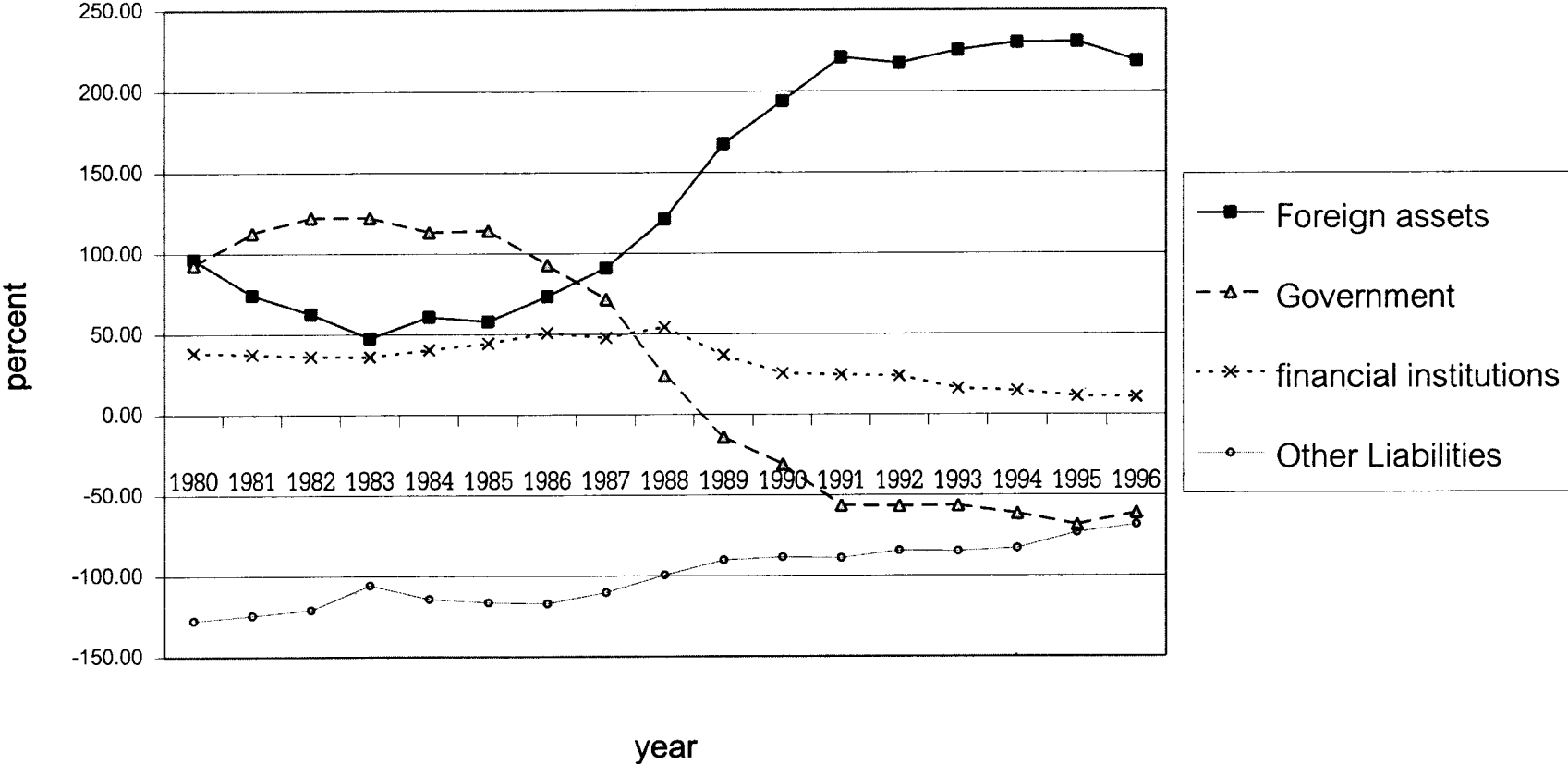
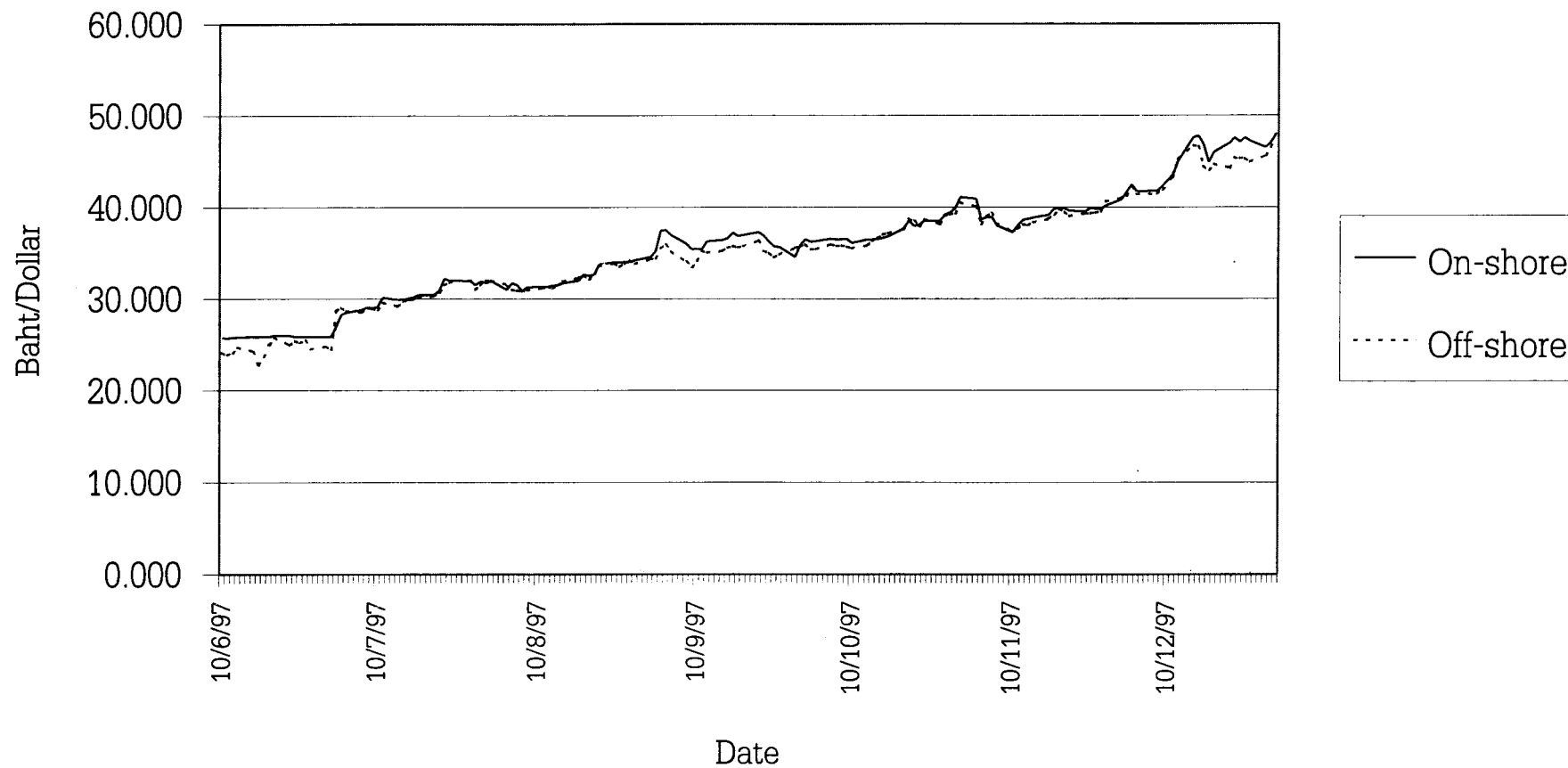
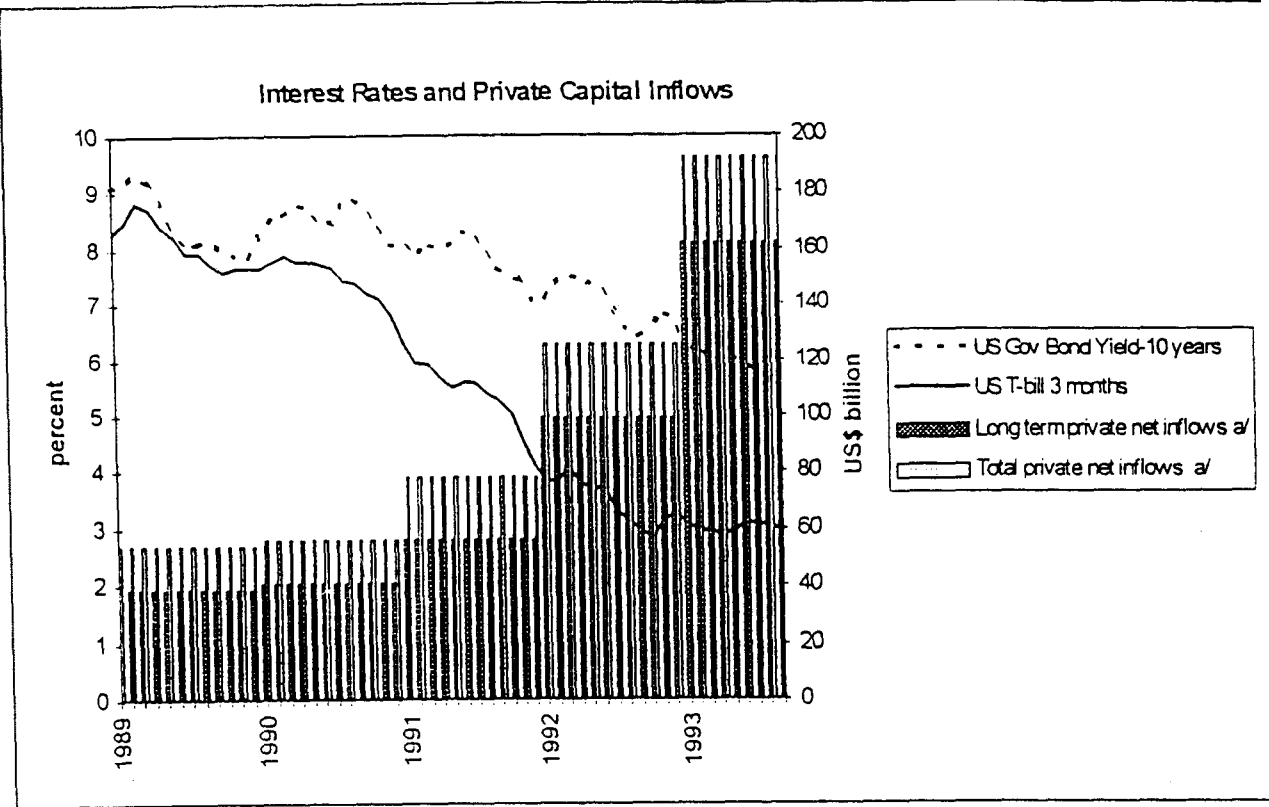


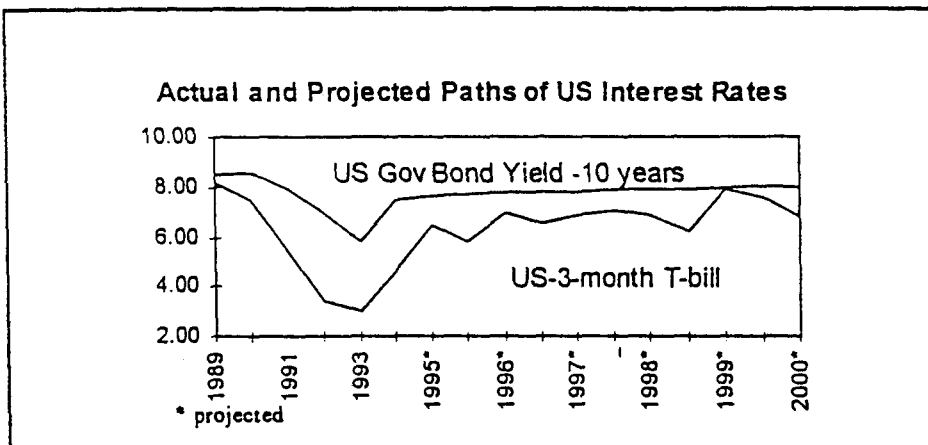
Figure 4 Movement of Baht/Dollar Exchange Rate , 10 June - 31 December 1997



รูปที่ 5 (ก)



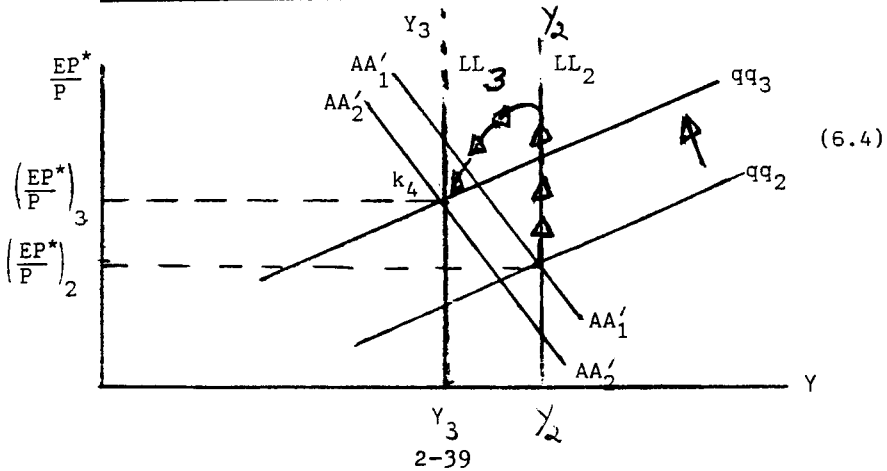
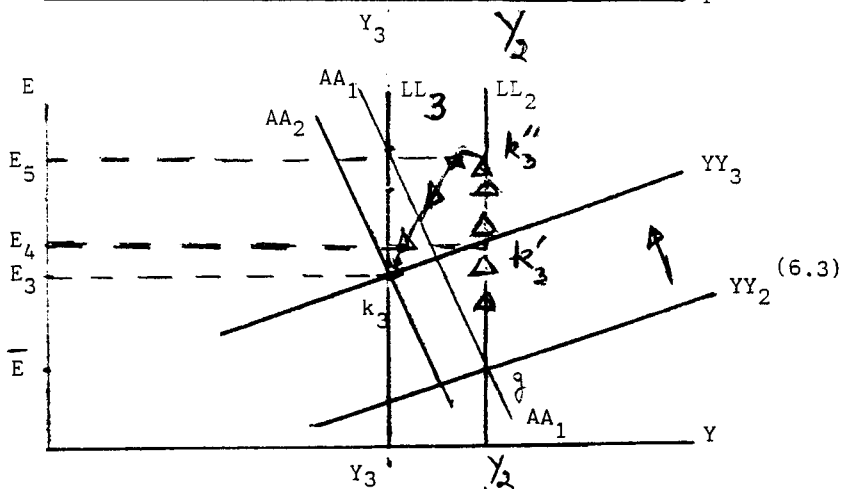
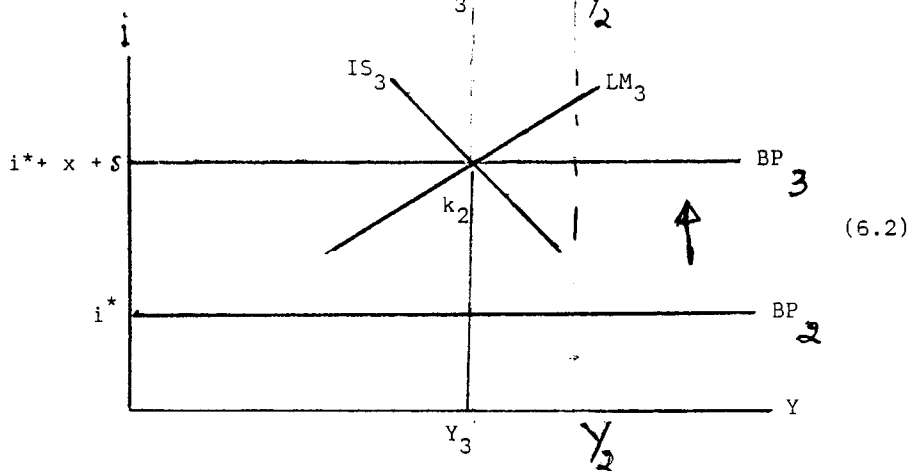
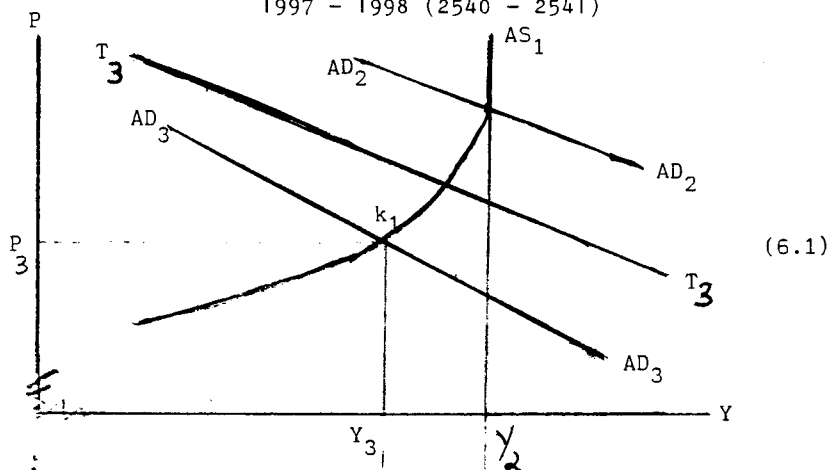
รูปที่ 5 (ข)



ที่มา : Eduardo Fernandez-Arias and Peter J. Montiel, "The Surge in Capital Inflows to Developing Countries Prospects and Policy Response", Policy Research Working Paper, World Bank, June 1995.

รูปที่ 6 การวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคไทย

1997 - 1998 (2540 - 2541)



ตารางที่ 1

Effective Tariff Rates for Imports by Economic Classifications, 1980, 1985, 1990

(percent)

Imports	1980	1985	1990
1. Consumer goods	22.69	18.71	17.89
1.1 Non-durable	20.09	17.52	21.26
1.2 Durable	27.28	20.32	15.44
2. Intermediate products and raw materials	9.92	13.16	8.45
2.1 Chiefly for consumer goods	13.60	17.39	9.67
2.2 Chiefly for capital goods	3.86	6.25	6.01
3. Capital goods	9.89	12.82	9.78
4. Other imports	6.22	6.54	15.69
4.1 Vechicies and parts	32.91	44.77	42.28
4.2 Fuels and lubricants	4.27	1.18	1.54
4.3 Others	-	-	1.69
5. Total import	9.69	11.83	11.17
6. Total import excluding fuels and lubricants	12.04	14.93	112.15

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 2(ก)
โครงสร้างอัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (effective rate of protection)
ของการผลิตในประเทศ

(ร้อยละ)

ประเภทสินค้า	เมษายน ๒๕๒๔	มกราคม ๒๕๓๑
การเกษตร	10.9	13.1
สินค้าขั้นปฐมอื่น ๆ	5.7	11.3
การแปรรูปการเกษตร	24.7	32.9
อุตสาหกรรม	53.6	51.2
สิ่งทอ	110.4	59.9
เคมีภัณฑ์	49.3	9.5
เครื่องจักรและอุปกรณ์	18.9	35.2
สินค้าบริโภค	51.5	68.7
อัตราการคุ้มครองเฉลี่ย	27.9	29.7

ที่มา : กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ตารางที่ 2(ข)

อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงของการผลิตอุตสาหกรรมในประเทศ
จำแนกตามประเภทตลาดสินค้าที่ขาย (พ.ศ. 2538)

ประเภท	ค่าเฉลี่ยของอัตราการคุ้มครอง (%)
สินค้าส่งออก	91
สินค้าที่แข่งขันกับสินค้านำเข้า	58
สินค้าที่ไม่แข่งขันกับสินค้านำเข้า	29
สินค้าที่ไม่การค้ากับต่างประเทศ	32
เฉลี่ยทั้งหมด	65

ที่มา : กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ตารางที่ 3

ปัจจัยที่มีผลต่อการส่งออกของประเทศไทย (2523-2531)

ปัจจัย	มูลค่า (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	ร้อยละ (%)
1. ผลจากการขยายตัวของการค้าโลก	2,685.3	22.23
2. ผลจากชนิดสินค้าที่ส่งออกของไทย	29.3	0.24
3. ผลจากตลาดสินค้าออกของไทย	943.8	7.81
4. ผลจากความสามารถในการแข่งขัน ระหว่างประเทศ	8,418.9	69.71
การเปลี่ยนแปลงการส่งออกทั้งหมด	12,077.3	100.00

ที่มา : สุพจน์ จุณอนันตรธรรม, "รูปแบบการค้าของโลก และวิวัฒนาการทางการค้าและการแข่งขัน - ของสินค้าไทยในตลาดโลก," การค้าระหว่างประเทศของไทยในทศวรรษ 1990, การสัมมนาทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ 14, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มีนาคม 2535.

ตารางที่ 4

Growth Rate of Real Aggregate Demand (AD) and Real Aggregate Supply (AS)
, 1981-1996

(percent)

Year	Aggregate Demand AD	Aggregate Supply AS
1981	5.2	5.9
1982	-0.2	5.4
1983	7.8	5.6
1984	6.7	5.8
1985	2.4	4.6
1986	3.7	5.5
1987	13.1	9.5
1988	17.6	13.3
1989	13.9	12.2
1990	16.0	11.2
1991	9.8	8.6
1992	8.3	8.2
1993	9.0	8.5
1994	10.0	8.9
1995	11.2	8.8
1996	3.6	6.2

Source : Calucated from data of NESDB and Bank of Thailand

ตารางที่ 5

Growth Rate of Real Expenditures, 1981-1996.

(percent)

Expenditure	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996e
C	2.2	2.2	7.6	4.4	1.4	3.6	8.7	8.8	11.2	12.9	5.4	8.7	8.4	7.9	7.7	5.3
I	6.8	2.9	16.7	4.1	-8.1	3.7	29.5	29.9	25.2	29.0	10.2	2.6	10.5	8.8	10.9	-0.1
G	10.9	-2.7	6.8	9.1	7.1	-4.6	-3.5	0.1	4.7	16.1	14.4	15.3	4.8	15.1	8.9	21.4
G-C	14.9	1.2	5.3	8.1	6.8	-0.7	0.3	4.0	2.6	6.9	6.2	6.4	5.1	8.2	5.5	28.3
G-I	5.8	-8.2	9.2	10.7	7.4	-10.3	-9.6	-6.9	8.8	33.4	26.8	26.5	4.6	22.5	12.1	15.3
X	4.8	1.2	-7.4	15.2	10.9	16.4	23.6	29.4	18.8	8.7	13.8	11.6	10.9	11.9	16.9	-1.5
M	5.1	-13.9	16.9	1.5	3.7	-4.1	31.7	37.5	22.3	23.6	10.2	4.7	9.8	13.3	20.5	-1.3

Source : Calucated from data of NESDB and Bank of Thailand

Note : C = Private consumption expenditure

I = Gross fixed capital formation of private sector

G-C = Government consumption expenditure

G-I = Gross fixed capital formation of public sector

G = G-C + G-I

X = Exports of goods and services

M = Imports of goods and services

ตารางที่ 6

Percentage Share of Real Expenditures, 1980-1996

(percent)

Expenditure	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996e
C	66.5	64.1	62.2	63.4	62.6	60.7	59.6	59.1	56.7	56.2	57.1	55.5	55.7	55.6	55.1	54.6	54.1
I	20.4	20.6	20.1	22.3	21.9	19.2	18.9	22.4	25.6	28.6	33.2	33.7	31.9	32.5	32.5	33.1	31.1
G	20.8	21.8	20.1	20.3	21.0	21.5	19.4	17.1	15.1	14.1	14.7	15.5	16.5	15.9	16.9	16.9	19.3
G-C	11.7	12.7	12.2	12.2	12.4	12.7	11.9	10.9	10.0	9.2	8.8	8.6	8.5	8.2	8.2	7.9	9.6
G-I	9.1	9.1	7.9	8.2	8.5	8.8	7.4	6.1	5.0	4.9	5.9	6.9	8.0	7.7	8.7	8.9	9.7
X	24.1	23.9	22.9	20.1	21.9	23.2	25.6	28.9	33.0	34.9	34.2	35.8	36.9	37.7	38.8	41.6	38.6
M	30.4	30.2	24.6	27.3	26.2	25.9	23.6	28.3	34.4	37.5	41.7	42.3	40.9	41.4	43.1	47.7	44.3
Change in Inventory	0.7	1.3	-0.6	1.2	1.0	1.0	0.0	0.1	1.9	0.5	1.1	1.3	0.8	0.6	0.6	0.7	0.2

Source : Calculated from data of NESDB and Bank of Thailand

Note : C = Private consumption expenditure

I = Gross fixed capital formation of private sector

G-C = Government consumption expenditure

G-I = Gross fixed capital formation of public sector

G = G-C + G-I

X = Exports of goods and services

M = Imports of goods and services

ตารางที่ 7

Structure of Nominal Interest Rate, 1983 - Oct.1997

(percent)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Jun	1997-Oct
Interbank rates	14.94	10.97	15.03	6.35	6.50	10.61	12.06	13.42	9.51	7.95	4.38	7.22	11.15	9.66	15.10	18.72
Repurchase rate 1/	13.96	7.69	13.11	5.98	5.41	9.23	11.73	11.63	6.80	5.10	3.77	6.56	9.49	11.01	12.75	14.74
Bank rate	13.00	12.00	11.00	8.00	8.00	8.00	8.00	12.00	11.00	11.00	9.00	9.50	10.50	10.50	10.50	12.50
Lending to finance companies	15.00	15.00	13.00	9.00	9.00	9.00	9.00	12.00	12.00	11.00	9.00	9.50	10.50	10.50	10.50	12.50
Commercial banks																
MLR	16.00-16.50	16.50	15.50	12.00	11.50	12.00	12.50	16.25	14.00	11.50	10.50	11.75	13.75	13.00-13.25	12.75	14.75
Time deposits (12 months)	12.50	12.52	11.00	7.25	7.25	7.75-9.50	9.50	12.00-15.50	10.50	8.50	7.00	8.25-10.25	10.25-11.00	8.50-9.25	8.00-8.75	10.00-11.50
Finance companies																
Borrowing rates (12months)	12.60	13.90	12.85	8.20	7.78	9.80	10.88	14.93	11.58	10.50	7.00-8.50	8.50-11.25	10.25-12.50	9.25-11.75	9.00-13.50	11.00-14.50
Lending rates (average)	n.a.	n.a.	17.08	14.81	14.10	14.08	14.33	17.08	15.98	14.87	11.17	11.82	13.55	13.70	13.8	16.27
Inflation	3.8	0.9	2.5	1.8	2.5	3.8	5.4	5.9	5.7	4.1	3.4	5.1	5.8	5.9	4.4	7.2

Source : Bank of Thailand

Note : 1/ Before 1990's data are 3 days repurchase rate

Since 1990 's data are 7 days repurchase rate

2/ all data are end of years' data except 1997's data .

3/ interbank rate before 1996 are weighted average of all maturities and daily average of the overnight rates in 1997's data.

ตารางที่ 8

Structure of Real Interest Rate, 1983 - Oct. 1997

(percent)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Jun	1997-Oct
Interbank rates	11.18	10.10	12.55	4.54	4.01	6.79	6.70	7.49	3.81	3.88	1.02	2.12	5.38	3.81	10.70	11.52
Repurchase rate 1/	10.20	6.82	10.63	4.17	2.92	5.41	6.37	5.70	1.10	1.03	0.41	1.46	3.72	5.16	8.35	7.54
Bank rate	9.24	11.13	8.52	6.19	5.51	4.18	2.64	6.07	5.30	6.93	5.64	4.40	4.73	4.65	6.10	5.30
Lending to finance companies	11.24	14.13	10.52	7.19	6.51	5.18	3.64	6.07	6.30	6.93	5.64	4.40	4.73	4.65	6.10	5.30
Commercial banks																
MLR	2.20 - 12.70	15.63	13.02	10.19	9.01	8.18	7.14	10.32	8.30	7.43	7.14	6.65	7.98	7.10 - 7.35	8.35	7.55
Time deposits (12 months)	8.74	11.65	8.52	5.44	4.76	3.95 - 5.70	4.14	6.10 - 9.60	4.80	4.43	3.64	3.15 - 5.15	4.45 - 5.20	2.60 - 3.35	3.60-4.35	2.80-4.30
Finance companies																
Borrowing rates (12months)	8.84	13.03	10.37	6.39	5.29	5.98	5.52	9.00	5.88	6.43	3.60 - 5.10	3.40 - 6.15	4.45 - 6.70	3.35 - 5.85	4.60-9.10	3.80-7.30
Lending rates (average)	n.a.	n.a.	14.60	13.00	11.61	10.26	8.97	11.15	10.28	10.80	7.81	6.72	7.78	7.85	9.40	9.07
CPI	80.0	80.7	82.7	84.2	86.3	89.6	94.4	100.0	105.7	110.0	113.7	119.5	126.4	133.8	139.1	145.5
Inflation	3.8	0.9	2.5	1.8	2.5	3.8	5.4	5.9	5.7	4.1	3.4	5.1	5.8	5.9	4.4	7.2

Source : Bank of Thailand

Note : 1/ Before 1990's data are 3 days repurchase rate

Since 1990 's data are 7 days repurchase rate

2/ all data are end of years' data except 1997's data .

3/ interbank rate before 1996 are weighted average of all maturities and daily average of the overnight rates in 1997's data.

ตารางที่ 9

Growth Rate of Money Wage Payment and Gross Domestic Product

, 1980-1995

(Percent)

Year	Growth Rate of Wage bill	Growth Rate of Gross Domestic Product	Difference between Growth Rate of Wage Bill and Gross Domestic Product (3) = (1) - (2)
1980	30.09	18.54	11.55
1981	15.51	14.77	0.74
1982	17.69	10.68	7.01
1983	12.18	9.43	2.75
1984	5.97	7.28	-1.32
1985	6.35	6.93	-0.58
1986	5.07	7.28	-2.21
1987	11.01	14.69	-3.68
1988	14.30	19.99	-5.69
1989	16.14	19.05	-2.91
1990	18.67	17.59	1.08
1991	15.70	14.80	0.90
1992	17.45	13.09	4.37
1993	19.41	12.16	7.25
1994	14.29	14.32	-0.03
1995	20.00	15.63	4.38

Source : NESDB

ตารางที่ 10

Net Flow of Private Financial Account, 1990-1997 Q3

(Millions of Baht)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Q1	1997-Q2	1997-Q3
Bank	40,850	-6,612	49,051	91,033	349,855	279,673	126,771	62,940	-1,441	-119,589
Commercial bank	40,850	-6,612	49,051	-102,162	96,416	77,243	10,843	45,841	955	-94,638
BIBFs	-	-	-	193,195	253,439	202,430	115,928	17,099	-2,396	-24,951
Non-bank	238,568	268,764	188,149	169,906	-47,996	237,969	333,784	-13,188	-27,791	-42,422
Direct investment	61,119	47,110	50,230	36,396	22,659	29,064	36,823	13,258	13,970	28,072
Foreign direct investment	64,695	51,389	53,691	43,812	33,241	49,887	57,472	16,521	19,605	30,194
Thai direct investment abroad	-3,576	-4,279	-3,461	-7,416	-10,582	-20,823	-20,649	-3,263	-5,635	-2,122
Other loans	114,889	143,707	69,158	-61,223	-146,690	38,093	138,022	-2,982	-21,989	-28,940
Portfolio investment	11,507	3,848	14,104	122,628	27,503	81,721	88,242	13,069	27,664	73,454
Equity securities	11,507	928	11,512	67,850	-10,283	52,759	28,437	10,630	22,946	65,116
Debt securities	-	2,920	2,592	54,778	37,786	28,962	59,805	2,439	4,718	8,338
Non-resident baht account	34,311	52,433	44,517	67,833	51,143	84,163	73,764	-41,457	-46,104	-121,679
Trade credits	15,160	18,980	7,795	13,634	11,447	6,363	-3,702	6,631	-1,667	1,034
Others	1,582	2,686	2,345	-9,362	-14,058	-1,435	635	-1,707	335	5,637
Total	279,418	262,152	237,200	260,939	301,859	517,642	460,555	49,752	-29,232	-162,011

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 11

Componets of Balance of Payments, 1990-1996

(Millions of Baht)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Trade balance	-255,136	-247,263	-205,380	-221,675	-226,782	-373,796	-417,647
Services balance	80,056	67,919	72,279	77,142	38,712	76,643	111,998
Current transfer	5,424	7,625	16,398	18,976	28,413	12,081	19,249
Income balance	-16,528	-21,544	-43,371	-35,572	-43,496	-52,569	-85,759
Current account	-186,184	-193,263	-160,074	-161,129	-203,153	-337,641	-372,159
Investment income payments	-69,191	-79,071	-82,274	-89,752	-107,905	-147,287	-186,361
Investment income receipts	27,757	31,510	27,618	26,027	32,221	52,483	54,825
Investment income (net)	-41,434	-47,561	-54,656	-63,725	-75,684	-94,804	-131,536
Current account - Investment income payment	-116,993	-114,192	-77,800	-71,377	-95,248	-190,354	-185,798
Current account - Investment income (net)	-144,750	-145,702	-105,418	-97,404	-127,469	-242,837	-240,623
Capital and financial account	247,753	288,160	240,742	265,895	305,851	545,121	493,530
Errors and omissions (net)	35,663	10,879	-3,555	-5,975	2,129	-27,950	-66,763
BOP	97,232	105,776	77,113	98,791	104,827	179,530	54,608
Bank (net)	40,231	-6,611	49,301	87,619	350,579	279,315	127,997
BOP (with bank transactions put below the line)	57,001	112,387	27,812	11,172	-245,752	-99,785	-73,389

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 12

Components of Quarterly Balance of Payments, 1996 Q1 - 1997 Q3

(Millions of Baht)

	1996				1997		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1p	Q2p	Q3p
Trade balance	-114,563	-122,274	-98,412	-82,398	-81,913	-79,893	-25,683
Services balance	42,075	20,467	25,683	23,773	45,564	31,736	26,967
Current transfer	3,406	8,267	3,445	4,131	2,504	1,229	5,452
Income balance	-17,283	-30,127	-22,600	-15,749	-18,312	-34,636	-28,867
Current account	-86,365	-123,667	-91,884	-70,243	-52,157	-81,564	-22,131
Investment income payments	-41,812	-53,133	-47,823	-43,593	-44,805	-61,010	-55,747
Investment income receipts	14,048	11,699	13,799	15,279	16,013	14,815	14,156
Investment income (net)	-27,764	-41,434	-34,024	-28,314	-28,792	-46,195	-41,591
Current account - Investment income payment	-44,553	-70,534	-44,061	-26,650	-7,352	-20,554	33,616
Current account - Investment income (net)	-58,601	-82,233	-57,860	-41,929	-23,365	-35,369	19,460
Capital and financial account	157,613	148,481	90,713	96,723	66,096	-107,735	-47,971
Errors and omissions (net)	-21,254	1,341	-4,941	-41,909	-16,528	36,929	5,579
BOP	49,994	26,155	-6,112	-15,429	-2,589	-152,370	-64,523
Bank (net)	-14,255	64,355	46,735	31,162	62,658	5,763	-118,257
Monetary authorities (BOT)	-	-	-	-	19,860	-87,368	94,158
BOP (with bank transactions put below the line)	64,249	-38,200	-52,847	-46,591	-65,247	-158,133	53,734
BOP(with bank &BOT transactions put below the line)	64,249	-38,200	-52,847	-46,591	-85,107	-70,765	-40,424

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 13

National Government Finance, 1982-1997

(Billions of Baht)

	(Millions of Baht)																	Fiscal year	
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997-Q1	1997-Q2	1996	1997
Revenue	115,980	143,436	148,242	160,652	169,925	202,022	258,170	327,148	411,653	462,608	511,317	574,932	680,455	777,286	853,201	213,723	243,890	850.2	844.2
Expenditure	157,017	167,088	182,228	200,028	204,279	211,988	223,087	263,798	304,476	362,238	442,611	521,066	579,216	642,321	819,083	220,073	211,028	750.2	888.4
Budget deficit or surplus	- 41,037	- 23,652	- 33,986	- 39,376	- 34,354	- 9,966	35,083	63,350	107,177	100,370	68,706	53,866	101,239	134,965	34,118	- 6,350	32,862	100.0	- 44.2
Non-budget deficit or surplus	- 2,332	- 1,105	1,363	- 3,079	- 741	2,620	1,601	- 382	- 498	7,337	4,105	5,847	- 3,753	- 8,718	9,185	4,758	- 470	4.3	13.1
Cash deficit or surplus	- 43,369	- 24,757	- 32,623	- 42,455	- 35,095	- 7,346	36,684	62,968	106,679	107,707	72,811	59,713	97,486	126,247	43,303	- 1,592	32,392	104.3	- 31.1
GDP at Current Prices	841,569	920,989	988,070	1,056,496	1,133,397	1,299,913	1,559,804	1,856,476	2,183,545	2,506,635	2,834,677	3,179,451	3,634,848	4,202,835	4,689,600				
Cash balance / GDP	-5.15	-2.69	-3.30	-4.02	-3.10	-0.57	2.35	3.39	4.89	4.30	2.57	1.88	2.68	3.00	0.92				

Source : Bank of Thailand

NESDB

สถานการณ์เศรษฐกิจ , ธันวาคม 2538

ตารางที่ 14

External Debt, 1982-1997Q2

(Millions of US Dollars)

Year	Private sector			Public sector		Total		
	BIBF	Non-bank		long-term	short-term	Private sector	Public sector	total
		long-term	short-term					
1982	-	2,296	1,469	6,018	342	3,765	6,360	10,125
1983	-	2,663	1,379	6,862	253	4,042	7,115	11,157
1984	-	3,372	1,834	7,422	208	5,206	7,630	12,836
1985	-	3,370	1,851	9,403	72	5,221	9,475	14,696
1986	-	3,117	1,897	10,953	61	5,014	11,014	16,028
1987	-	2,837	1,706	12,911	66	4,543	12,977	17,520
1988	-	3,016	2,274	12,362	256	5,290	12,618	17,908
1989	-	4,640	2,945	11,660	172	7,585	11,832	19,417
1990	-	7,341	6,210	11,253	257	13,551	11,510	25,061
1991	-	10,046	10,412	12,103	705	20,458	12,808	33,266
1992	-	11,458	13,832	12,518	550	25,290	13,068	38,358
1993	7,740	12,654	12,263	14,171	-	32,657	14,171	46,828
1994	18,111	13,733	7,443	15,534	180	39,287	15,714	55,001
1995	27,503	16,913	7,314	16,317	85	51,730	16,402	68,132
1996	31,187	23,161	8,701	16,751	54	63,049	16,805	79,854
1997-Q1p	32,187	23,806	8,152	16,142	20	64,145	16,162	80,307
1997-Q2p	32,568	24,391	6,881	17,334	20	63,840	17,354	81,194

Source : Bank of Thailand

สถานการณ์เศรษฐกิจ, พฤศจิกายน 2540.

Note : Commercial bank foreign liabilities are not included.

ตารางที่ 15

Growth Rate of Real Money Supply (M1, M2 and M3) and Monetary Base, 1975-1996
(percent)

Year	M1	M2	M3	Monetary base
1975	-0.1	10.4	10.9	6.5
1976	14.1	16.9	16.9	9.0
1977	2.1	11.6	11.7	1.7
1978	11.0	10.8	10.8	8.4
1979	5.7	3.8	3.7	6.1
1980	-6.0	2.1	2.2	-4.9
1981	-8.3	3.1	3.2	-5.3
1982	1.5	18.0	17.8	6.4
1983	1.3	18.8	18.8	6.5
1984	6.0	19.2	19.7	4.7
1985	-5.6	7.7	7.9	5.9
1986	18.3	11.2	11.3	9.3
1987	24.9	17.4	17.2	18.2
1988	8.0	13.9	14.2	10.7
1989	11.7	19.8	20.4	11.0
1990	5.6	19.6	42.7	11.9
1991	7.7	13.4	13.4	7.2
1992	7.9	11.1	13.9	13.2
1993	14.7	14.5	15.8	12.4
1994	11.3	7.4	11.9	9.0
1995	6.0	10.6	12.2	15.9
1996	3.1	6.3	4.9	5.8

Source : International Financial Statistics, IMF and Monthly Bullutin, BOT .

ตารางที่ 16

Growth Rate of Monthly Real Money Supply (M1 and M2) and Monetary Base,

January 1996 - November 1997 (percent)

	M1	M2	Monetary Base
1996			
Jan	-1.5	0.7	-5.8
Feb	10.3	1.7	9.0
Mar	-1.4	-0.9	-2.5
Apr	-3.0	1.6	-3.2
May	1.5	0.6	1.6
Jun	-6.2	0.6	-2.9
Jul	3.6	-0.3	2.9
Aug	-3.1	-0.7	-3.9
Sep	2.1	0.6	1.7
Oct	-3.7	-0.1	3.5
Nov	2.3	1.0	-1.1
Dec	4.2	2.3	8.5
1997			
Jan	-1.5	-0.7	1.2
Feb	1.8	0.3	-0.9
Mar	-0.7	1.4	0.4
Apr	-2.3	1.0	-4.7
May	2.5	1.0	2.6
Jun	-8.0	1.0	12.9
Jul	-1.4	1.6	-9.5
Aug	6.1	-0.4	-9.4
Sep	-7.0	0.2	-0.9
Oct	0.9	1.0	1.5
Nov	-0.7	-0.6	-1.2

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 17

Level and Growth Rate of Components of Monetary Base, 1980-1996

(Millions of Baht and Percent)

Year	Foreign assets (net)	Growth Rate	Government (net)	Growth Rate	financial institutions (net)	Growth Rate	Other Liabilities (net)	Growth Rate	Monetary Base	Growth Rate
1980	55,226.5	- 2.1	53,214.9	39.4	21,979.0	12.5	73,132.0	14.5	57,288.4	14.0
1981	42,960.5	- 22.2	65,164.2	22.5	21,626.6	- 1.6	71,938.7	- 1.6	57,812.6	0.9
1982	41,571.6	- 3.2	81,222.4	24.6	23,971.4	10.8	80,319.3	11.6	66,446.1	14.9
1983	36,835.1	- 11.4	94,816.7	16.7	27,908.5	16.4	82,010.0	2.1	77,550.3	16.7
1984	48,411.7	31.4	90,306.6	- 4.8	32,159.9	15.2	91,113.4	11.1	79,764.8	2.9
1985	50,100.0	3.5	98,889.9	9.5	38,325.2	19.2	100,775.0	10.6	86,540.1	8.5
1986	70,662.9	41.0	89,564.0	- 9.4	48,866.7	27.5	112,765.4	11.9	96,328.2	11.3
1987	106,147.4	50.2	83,470.1	- 6.8	55,643.4	13.9	128,607.9	14.0	116,653.0	21.1
1988	162,380.4	53.0	32,156.5	- 61.5	72,782.6	30.8	133,324.5	3.7	133,995.0	14.9
1989	262,555.9	61.7	22,001.9	- 168.4	57,689.1	- 20.7	141,573.0	6.2	156,670.1	16.9
1990	360,493.7	37.3	57,549.8	- 161.6	47,162.8	- 18.2	164,317.1	16.1	185,789.6	18.6
1991	464,999.7	29.0	119,074.9	- 106.9	51,747.6	9.7	187,204.8	13.9	210,467.6	13.3
1992	538,901.7	15.9	141,016.3	- 18.4	59,460.9	14.9	209,311.5	11.8	248,034.8	17.8
1993	648,913.3	20.4	163,054.7	- 15.6	46,350.5	- 22.0	244,135.9	16.6	288,073.2	16.1
1994	758,797.1	16.9	203,273.4	- 24.7	48,139.0	3.9	273,763.5	12.1	329,899.2	14.5
1995	931,644.0	22.8	276,972.4	- 36.3	45,599.9	- 5.3	295,948.7	8.1	404,322.8	22.6
1996	990,653.8	6.3	276,467.3	0.2	48,617.1	6.6	309,879.4	4.7	452,924.2	12.0

Source : Bank of Thailand

Note : There are outstanding claims on non-financial public enterprises amounting to 8,434.5 millions Baht and 17,941.5 millions Baht in 1995 and 1996 respectively. These claims which are included in the net claims on government, were non-existent prior to 1995.

ตารางที่ 18

Percentage share of Components of Monetary Base, 1980-1996

(percent)

Year	Foreign assets (net)	Government (net)	financial institutions (net)	Other Liabilities (net)	Total
1980	96.40	92.89	38.37	-127.66	100.00
1981	74.31	112.72	37.41	-124.43	100.00
1982	62.56	122.24	36.08	-120.88	100.00
1983	47.50	122.26	35.99	-105.75	100.00
1984	60.69	113.22	40.32	-114.23	100.00
1985	57.89	114.27	44.29	-116.45	100.00
1986	73.36	92.98	50.73	-117.06	100.00
1987	90.99	71.55	47.70	-110.25	100.00
1988	121.18	24.00	54.32	-99.50	100.00
1989	167.59	-14.04	36.82	-90.36	100.00
1990	194.03	-30.98	25.39	-88.44	100.00
1991	220.94	-56.58	24.59	-88.95	100.00
1992	217.27	-56.85	23.97	-84.39	100.00
1993	225.26	-56.60	16.09	-84.75	100.00
1994	230.01	-61.62	14.59	-82.98	100.00
1995	230.42	-68.50	11.28	-73.20	100.00
1996	218.72	-61.04	10.73	-68.42	100.00

Source : Bank of Thailand

ตารางที่ 19

Components of Monetary Base, 1993 - November, 1997

(Millions of Baht)

Components	1993	1994	1995	1996	1997-1	1997-2	1997-3	1997-4	1997-5	1997-6	1997-7	1997-8	1997-9	1997-10	1997-11
Foreign assets (net)	648,913.3	758,797.1	931,644.0	990,653.8	1,013,883.8	986,612.9	987,498.5	973,008.1	858,345.0	833,424.9	973,370.5	832,770.0	914,596.3	1,069,435.7	830,806.7
Claims on government	50,655.3	32,477.1	43,056.0	47,311.5	36,231.5	46,403.8	42,327.5	35,000.6	90,259.4	34,340.8	36,717.0	37,063.1	40,074.0	35,758.1	33,224.8
Less : Currency held by government	5,091.1	7,791.7	8,517.0	6,276.0	14,203.0	15,678.0	15,922.0	16,113.0	15,222.0	12,829.0	17,314.0	15,311.6	19,181.0	14,375.0	13,980.0
Less : Deposits held by government	208,618.9	227,958.8	319,945.9	335,444.3	327,756.9	323,533.3	281,849.2	276,023.0	270,949.5	299,542.5	275,946.9	254,857.0	270,478.7	253,486.4	240,937.7
Less : Liabilities to government	-	-	-	-	-	-	-	-	500.5	536.9	469.0	240.3	120.3	130.3	175.3
Claims on nonfinancial public enterprises	-	-	8,434.5	17,941.5	20,420.3	20,420.3	20,420.3	22,403.3	22,403.3	23,853.4	29,836.5	46,945.4	58,855.0	65,735.0	66,369.1
Claims on Government (net)	-163,054.7	-203,273.4	-276,972.4	-276,467.3	-285,308.1	-272,387.2	-235,023.4	-234,732.1	-174,009.3	-254,714.2	-227,176.4	-186,400.4	-190,851.0	-166,498.6	-155,499.1
Claims on financial institutions	46,350.5	48,139.0	45,599.9	54,617.1	42,598.9	70,418.4	37,777.8	32,456.8	104,451.4	56,047.0	62,082.6	64,998.5	66,249.3	52,766.2	40,165.7
Less : Liabilities to commercial banks	-	-	-	6,000.0	2,000.0	11,190.0	19,650.0	17,000.0	12,000.0	4,700.0	2,600.0	43,870.2	60,578.2	54,601.2	48,951.2
Less : Borrowing from other financial inst.	-	-	-	-	-	-	4,500.0	3,050.0	-	-	-	324.0	565.0	639.0	639.0
Less : Other Liabilities (net)	244,135.9	273,763.5	295,948.7	309,879.4	309,728.8	315,616.4	303,937.1	309,427.2	322,435.8	115,771.8	337,199.0	231,611.4	295,002.9	456,954.5	224,016.2
Monetary Base	288,073.2	329,899.2	404,322.8	452,924.2	459,445.8	457,837.7	462,165.8	441,255.6	454,351.3	514,285.9	468,477.7	435,562.5	433,848.5	443,508.6	441,866.9

Source : Bank of Thailand

Average Baht/Dollar Exchange Rate (On-shore vs Off-shore) , 1997

Month	On-shore	Off-shore
June	25.83	22.91
July	30.03	29.87
August	32.34	32.22
September	36.19	35.09
October	37.51	37.21
November	39.21	38.92
December	45.24	44.24

Source : Reuter news

Note : Calculated from the closing rate of each trading day.

The data for June cover from 10 - 30 June.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เมทินี ศุภสวัสดิ์กุล, "ปัจจัยกำหนดอัตราดอกเบี้ยระยะสั้นและดัชนีความเชื่อมโยงของระบบการเงินไทยกับต่างประเทศ," บทความวิชาการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538.
- รังสรรค์ หทัยเสรี, "เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศและนัยต่อนโยบายการเงิน : ประสพการณ์ของไทยในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ทางการเงิน," วารสารบริหารธุรกิจ, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- สุกฤตา ลัจจมาร์ค และสุพจน์ จุennonันตธรรม, การวิเคราะห์เชิงปริมาณของอุปสงค์สินค้าเข้าของประเทศไทย ศึกษาเป็นรายไตรมาส, รายงานวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2533.
- สุพจน์ จุennonันตธรรม, การลดค่าเงินบาทและผลสะท้อนต่อดุลการค้าต่างประเทศของไทย การแจกแจงรายได้ และการเก็งกำไรในตลาดเงินตราต่างประเทศ, บทความสัมมนาวิชาการ (NIEO workshop ครั้งที่ 9), คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524.
- สุพจน์ จุennonันตธรรม, "รูปแบบการค้าของโลก และวิวัฒนาการทางการค้าและการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดสินค้าของโลก," การค้าระหว่างประเทศของไทยในทศวรรษ1990, การสัมมนาทางวิชาการประจำปีครั้งที่ 14, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- สุพรรณิ พัดมากุล ผลของค่าความเข้มข้นของการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศต่อนัยทางนโยบายการเงินในประเทศไทย วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538

Ammar siamwalla, Can a Developing Democracy Manage Its Macroeconomy? The Case of Thailand, Lecture delivered at the School of Policy Studies, Queen's University, Canada, October 15, 1997.

Arvind Panagariya, Shekhar Shah and Deepak Mishra, "Demand Elasticities in International Trade, Are They Really Low?" Policy Research Working Paper, World Bank, December 1996.

Bandid Nijathaworn, "Managing Foreign Capital in a Rapidly Growing ^{Economy} Thailand's Recent Experience and Issues," Bank of Thailand Quarterly Bulletin, 1993.

Bandid Nijathaworn, "Capital Flows, Policy Response, and the Role of Fiscal Adjustment: The Thai Experience," Papers on Policy Analysis and Assessment, Bank of Thailand, 1995.

Barbone, Luca, "Are Markets Learning? Behavior in the Secondary Market for Brady Bonds," Policy Research Working Paper, World Bank, February 1997.

Calvo, Sara, "Capital Flows to Latin America, Is There Evidence of Contagion Effects?," Policy Research Working Paper, World Bank, June 1996.

Caprio, Gerard, Jr. and Daniela Klugebiel, "Bank Insolvencies Cross-country Experience," Policy Research Working Paper, World Bank, July 1996.

Chaiyawat Wibulswadi and Orasa Tanvanish, "Liberalization of the Foreign Exchange Market : Thailand's Experience," Papers on Policy Analysis and Assessment, 1993.

Chaiyawat Wibulswadi, "Strengthening the Domestic Financial System," Papers on Policy Analysis and Assessment, 1995.

Corden W. Max, "Booming Sector and Dutch Disease Economics: A Survey," Oxford Economic Papers, 1984.

Dornbush, Rudiger, Open Economy Macroeconomics, Basic Books, Inc., New York, 1980.

Dornbush, Rudiger, "The Theory of Flexible Exchange Rate Regimes and Macroeconomic Policy" In Jacob A. Frenkel and Harry G. Johnson, eds., The Economics of Exchange Rates, Addison-Westley, 1978.

Edwards, Sebastian, "The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries," Essays in International Finance, 156, Princeton University Press, 1984.

Edwards, Sebastian, Real Exchange Rate, Devaluation and Adjustment, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1989.

Felstein, Martin and Charles Horioka, "Domestic Saving and International Capital Flows," Economic Journal, November 1980.

Fernandez-Arias, Eduardo, "The New Wave of Private Capital Flows: Push or Pull?," Policy Research Working Paper, World Bank, June 1994.

Fernandez-Arias, E and Peter J. Montiel, "The Surge in Capital Inflows to Developing Countries, Prospects and Policy Response," Policy Research Working Paper, World Bank, June 1995.

Fernandez-Arias, Eduardo, "Sustainability of Private Capital Flows to Developing Countries, Is a Generalizes Reversal Likely?," Policy Research Working Paper, World Bank, October 1995.

Fleming, J.M., "Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates," IMF Staff Papers, 1962.

Gupta Das Dipak and Bejoy Das Gupta, "Real Interest Parity, Exchange Rates and Country Risk in Industrial and Developing Countries," Policy Research Working Paper, World Bank, April 1994.

International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington, D.C., Various Issues.

Kaminsky Graciela, Saul Lizondo and Carmen M. Reinhart, "Leading Indicators of Currency Crisis," Policy Research Working Paper, World Bank, November 1997.

Khan, M.S., "The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs," IMF Staff Papers, June 1990.

Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle," Foreign Affairs, December 1994.

Lucas, R.E., Jr., "On the Mechanics of Economic Development," Journal of Monetary Economies, July 1988.

- Mundell, Robert, "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates," AEA Reading in International Economics, eds., Richard E. Caves and Harry G. Johnson, 1968. (Originally Published in Canadian Journal of Economics and Political Science, November 1963)
- Reinhart M. Carmen, "Devaluation, Relative Prices, and International Trade, Evidence from Developing Countries," IMF Staff Papers, June 1995.
- Rungsun Hataiseree, "Modelling Exchange Rate Policy Reaction Function: Evidence from Thailand under the Basket Pegging Regime," Sasin Journal of Management, Vol.3, 1997.
- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell and Andres Velasco, "Financial crisis in Emerging Markets: The Lessons from 1995," Brookings Papers on Economic Activity, No.1, 1996.
- Supote Chunanuntathum, Somsak Tambunlertchai and Atchana Wattananukit, "Thailand," in Sheila Page, eds., Trade, Finance and Developing Countries, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Warr G. Peter and Bhanupong Nidhiprabha, Thailand's Macroeconomic Miracle Stable Adjustment and Sustained Growth, Oxford University Press, 1996.
- World Bank, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford University Press, 1993.
- Young, Alwyn, Lessons from the East Asian NICs : A contrarian view" European Economic Review, Vol. 38, 1994.

ภาคการเงิน

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โกวิท ชาญวิทยาพงศ์

อาจารย์ ดร.ชวินทร์ ลีณะบรรจง

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2541

เรื่อง

“การผันฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

20 มีนาคม 2541

สารบัญ

บทที่ 3 ภาคการเงิน

1. วิฤตระบบการเงิน	3-1
2. วิฤตการณ์ขึ้นวิฤตการณ์	3-2
3. ปัจจัยที่ทวิรูปแบบการขยายตัวและหดตัวของวิฤตการณ์	3-3
3.1 นโยบายที่ไม่น่าเชื่อถือของภาครัฐ	3-3
3.2 การเปิดเสรีทางการเงินอย่างฉับพลัน	3-4
3.3 ปัญหาคุนธรรมวิบัติ(Moral Hazard) และการเลือกที่เป็นภัย(Adverse Selection) ในภาครณาการและการเงิน	3-5
3.4 การขาดการตรวจสอบและการควบคุมสถาบันการเงินที่เพียงพอ	3-6
3.5 ตลาดทุนที่ตื่นและแคบ	3-7
3.6 ความหนืดตัวของราคาและค่าจ้าง	3-7
3.7 พฤติกรรมตามกันในส่วนของผู้ลงทุนจากต่างประเทศ	3-8
4. สาเหตุของการทะลักเข้ามาของกระแสเงินทุนสู่ไทยและเอเชีย : ปัจจัยผลักดันและปัจจัย ดึงดูด	3-9
4.1 ปัจจัยผลักดันให้กระแสเงินทุนไหลออกจากประเทศเจ้าของทุน	3-9
4.2 ปัจจัยดึงดูดเงินทุนสู่ประเทศไทยและเอเชีย	3-11
5. อนาคตของภาคการเงิน	3-12
5.1 การแก้ปัญหาวิฤตระบบการเงิน	3-12
5.2 โอกาสเกิดวิฤตระบบการเงินครั้งต่อไป	3-13
6. โครงสร้างภาคการเงิน	3-23
6.1 ระบบการเงิน (Financial System)	3-23
6.2 โครงสร้างการเงินไทยในปัจจุบัน	3-26

7. ธนาคาร	3-30
7.1 ธนาคารกับเต้าฮวย	3-30
7.2 บทบาทของธนาคาร	3-31
8. ปัญหาของภาคการเงิน	3-33
8.1 ปัญหาพื้นฐาน	3-34
8.2 การประกันเงินฝาก	3-35
8.3 ความหลงผิดและแรงจูงใจ	3-35
9. บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย	3-38
9.1 บทบาทของธนาคารกลาง	3-38
9.2 การกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย	3-40
9.3 การกำกับดูแลสถาบันการเงิน : ข้อเสนอเพื่อให้เกิด	3-40
ภาคผนวก	3-45
บรรณานุกรม	3-50

บทที่ 3

ภาคการเงิน

ในบทที่ 2 นี้ แบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน ส่วนแรกเป็นส่วนที่อธิบายวิกฤตระบบการเงิน¹ เป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วย (1) วิกฤตระบบการเงิน (2) วิกฤตการณ์ซื้อวิกฤตการณ์ (3) ปัจจัยที่ทวีรูปแบบการขยายตัวและหดตัวของวัฏจักรธุรกิจ (4) สาเหตุของการทะลักเข้ามาของกระแสวิกฤตเงินทุนสู่ไทยและเอเชีย : ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด และ(5) อนาคตของภาคการเงิน ในขณะที่ส่วนที่สอง เป็นส่วนที่กล่าวถึงปัญหาเร่งด่วนในภาคการเงินและบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการดำเนินนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน² เพื่อประสิทธิภาพในการบริการการเงินของประเทศให้เหมาะสมกับยุคโลกาภิวัตน์ โดยจะเริ่มมองที่ (6) โครงสร้างภาคการเงิน (7) ธนาคาร (8) ปัญหาของภาคการเงิน และ(9) บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

1. วิกฤตระบบการเงิน (Financial Crisis or Banking Crisis)

เราจะบอกได้อย่างไรว่า จุดใดเป็นจุดเริ่มของวิกฤตการณ์ธนาคาร คือ การลดลงอย่างมากและรวดเร็วของปริมาณเงินฝาก และการถอนเงินจากระบบธนาคารกันอย่างผิดปกติ ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในหลาย ๆ ประเทศ เมื่อเกิดความตระหนกว่าธนาคาร (อันรวมถึงสถาบันการเงินประเภทอื่น เช่น บริษัทเงินทุน) กำลังจะยุบกิจการลง การเปลี่ยนแปลงในเงินฝากของธนาคารน่าจะถูกใช้เป็นเครื่องชี้ช่วงของวิกฤตการณ์ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งที่ปัญหาของธนาคารไม่ได้เริ่มต้นจากด้านบัญชีหนี้สินของธนาคาร แต่มาจากการที่คุณภาพของสินทรัพย์ของธนาคารลดลงอย่างมากในช่วงเวลาสั้น ๆ เช่น จากการล่มสลายของภาคอสังหาริมทรัพย์ หรือการล้มละลายของกิจการสำคัญ ๆ ในธุรกิจสาขาอื่นที่ไม่ใช่กิจการการเงิน

ในกรณีนี้ การเปลี่ยนแปลงในราคาสินทรัพย์ หรือการเพิ่มขึ้นของจำนวนกิจการที่ล้มละลายสามารถนำมาใช้เป็นจุดที่แสดงการเริ่มของวิกฤตการณ์ ได้ ดังนั้น โครงสร้างเศรษฐกิจที่อ่อนแอ การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ช็อกที่เป็นลบหรือที่ส่งผลในทางลบให้ การส่งออก อัตราแลกเปลี่ยนแท้จริง ค่าครองชีพตราต่างประเทศ ช็อกที่เป็นบวกหรือส่งผลในทางบวกต่อการนำเข้าและช่วงห่างระหว่างอัตราดอกเบี้ย ระหว่างภายในและนอกประเทศ ล้วนแต่เป็นปัจจัยชี้นำสภาวะวิกฤตทั้งสิ้น

¹ โดย ผศ. ดร. โกวิท ชาญวิทย์วงศ์

² โดย ดร. ชวินทร์ สันบรรจง

ผู้ช่วยวิจัย นายเจษฎาพร อึ้งประภากรแก้ว

วิกฤตการณ์ธนาคาร ในช่วง 1980-90 และ 1990 เป็นต้นมา ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในกลุ่มของประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น วิกฤตธนาคารได้เกิดในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นกัน แต่ความเป็นจริงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ วิกฤตธนาคารส่งผลที่ยาวนานกว่ามากในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา

นอกจากนี้นักวิชาการเศรษฐศาสตร์หลายคนได้ให้คำจำกัดความของวิกฤตการณ์ระบบธนาคารไว้อีก เช่น

การที่อุปสงค์สำหรับเงินรุนแรงมาก จนกระทั่งอุปสงค์ของทุก ๆ หน่วยเศรษฐกิจไม่ได้รับการตอบสนองอย่างพร้อมเพียงกัน (Miron (1986); Wolfson (1986))

ความคล่องตัวของเครดิตที่ก่อตัวสูงขึ้นในช่วงเศรษฐกิจดี (Veblen (1904); Mitchell (1941))

สภาวะที่ผู้กู้ยืมจะสามารถกู้ยืมได้โดยปราศจากปัญหา ในสถานการณ์อื่น ๆ กลับกลายเป็นไม่สามารถกู้ยืมได้ ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขใด ๆ เนื่องมาจากการหดตัวของเครดิต หรือการยุบลงของตลาดเครดิต (Manikow (1986))

การถูกบังคับขายสินทรัพย์ (ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้) เพราะมูลค่าหนี้สินสูงกว่ามูลค่าของสินทรัพย์ที่กำหนดโดยตลาด ทำให้มูลค่าสินทรัพย์ตกต่ำลงไปอีก นั่นคือ การแตกของราคาฟองสบู่ เป็นต้น (Minsky (1982))

การที่มูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารลดลงอย่างรุนแรงส่งผลให้เกิดการล่มสลายแท้จริง และเลิกกิจการของบางธนาคาร (Federal Reserve Bank of San Francisco (1988))

ลักษณะทั้งหมดในคำจำกัดความเหล่านี้อาจปรากฏในวิกฤตระบบการเงิน ในบางวิกฤตการณ์ โดยที่ บางลักษณะอาจมีสำคัญกว่าลักษณะอื่น ๆ

2. วิกฤตการณ์ซ้อนวิกฤตการณ์

ในช่วงวิกฤตระบบการเงินที่ธนาคารเกือบทั้งหมด หรือสถาบันการเงินเช่นบริษัทเงินทุนต่าง ๆ มีมูลค่าหนี้สินที่ใหญ่โตกว่ามูลค่าทางตลาดของสินทรัพย์มากมาย ซึ่งสภาวะนี้มักจะตามสภาวะเศรษฐกิจรุ่งโรจน์ที่เกินความเป็นจริง หรือเศรษฐกิจฟองสบู่ที่มูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินไว้ที่ราคาตลาดที่สูงเกินความเป็นจริงมาก เมื่อภาวะเศรษฐกิจเกิดสะดุด มูลค่าสินทรัพย์ที่ประเมินไว้จะตกลงมาก ซึ่งส่วนมากจะตกลงจนราคาต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง³ อีก เพราะขาดแรงซื้อเนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ บวกกับการขาดสภาพคล่องในช่วงเวลานั้น

³ ซึ่งราคาที่ถูกต้องจะเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของกระแสรายได้ในอนาคตทั้งหมดที่เกิดจากสินทรัพย์นั้น ๆ

ในช่วงเวลาเดียวกับที่เกิดวิกฤตระบบธนาคาร ยังมีเหตุการณ์ที่เป็นวิกฤตที่สามารถแยกออกจากวิกฤตระบบการเงินได้อย่างเด่นชัด นั่นคือ วิกฤตดุลชำระเงิน (Balance of Payment Crisis) และประเทศที่ขาดดุลชำระเงินมากมายประเทศก็ยังพบว่า มีวิกฤตเงินตรา (Currency Crisis) ซ้อนกันหรืออยู่ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน วิกฤตเงินตราคือการที่เงินสกุลนั้น ๆ ต้องลดค่าเงินอย่างมาก นักเศรษฐศาสตร์หลายคนได้พยายามศึกษาว่า วิกฤตระบบการเงินหรือวิกฤตดุลชำระเงิน วิกฤตใดเป็นต้นเหตุของอีกวิกฤตหนึ่ง วิกฤตเงินตราในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ฟินแลนด์ เม็กซิโก นอร์เวย์ สวีเดน ได้ประสบกับวิกฤตเงินตรา หลังจากที่มิวัฏฏระบบการเงินอย่างเต็มที่⁴ นอกจากนี้ Kaminsky และ Reinhart (1995) ยังได้พยายามศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวิกฤตดุลชำระเงิน และ วิกฤตระบบการเงิน ซึ่งสรุปได้ว่า วิกฤตดุลชำระเงินกับวิกฤตระบบการเงินในช่วงทศวรรษ 1970 ในช่วงที่ ตลาดการเงินมีการควบคุมอยู่มาก ไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน แต่ในทศวรรษ 1980 ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางองค์กรในอุตสาหกรรมธนาคาร และมีการลดการควบคุมตลาดการเงิน วิกฤตระบบการเงินและวิกฤตดุลชำระเงิน กลับมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยที่วิกฤตระบบการเงินจะเกิดนำวิกฤตดุลชำระเงิน

3. ปัจจัยที่ทวิรูปแบบการขยายตัว และหดตัวของวัฏจักรธุรกิจ

วิกฤตระบบการเงินในปี 1997 เกิดขึ้นในรูปแบบของวัฏจักรธุรกิจที่สภาวะสูงต่ำของวัฏจักร ได้ถูกขยายให้รุนแรงขึ้นกว่าธรรมชาติของระบบเศรษฐกิจไทย ลักษณะเช่นนี้มีผู้นำเอาคำว่า เศรษฐกิจฟองสบู่มาใช้เปรียบเทียบกับให้เห็นสภาพการที่เศรษฐกิจไทยโตขึ้นจากที่ไม่มีพื้นฐานที่แท้จริง เหมือนหนึ่งกับฟองสบู่ เมื่อฟองสบู่แตก ก็เหลือแต่ความว่างเปล่า เมื่อมองในแง่นี้แล้ว วิกฤตระบบการเงินของไทยในปี 1997 จึงแตกต่างวิกฤตระบบการเงินในปี 1983 โดยสิ้นเชิง การขยายตัวและหดตัวที่รุนแรงของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงทศวรรษนี้มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน

3.1 นโยบายที่ไม่น่าเชื่อถือของภาครัฐ

การที่ภาครัฐและหน่วยงานของภาครัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงที่ประชาชนรับรู้ หรือความรู้สึกของประชาชน ผสมผสานไปกับการออกนโยบายออกมาแก้สถานการณ์ไม่สำเร็จ เช่นการต้องการกู้สภาวะราคาหุ้นตก ด้วยการให้มีการจำนำหุ้น แล้วก็แก้สถานการณ์ราคาหุ้นตกต่ำไม่ได้ ดังที่เสนอเป็นเป้าหมายของนโยบาย การปล่อย

⁴ ดู Calvo (1995)

เงินกู้พิเศษให้กับภาคอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนหนึ่งกว่าล้าน ในสมัยของนายกรัฐมนตรี บรรหาร ศิลปอาชา อีกเช่นกัน ก็ไม่ได้ช่วยให้ภาคอสังหาริมทรัพย์หายชบเซาได้

นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานของความไม่แน่นอนในการใช้นโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการแก้ปัญหาธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ความไม่โปร่งใสและความล่าช้าของฝ่ายรัฐบาล ในการนำตัวผู้ที่ถูกกล่าวและผู้กระทำผิด ในการกู้เงินและปล่อยกู้โดยไม่สุจริตมาลงโทษ การปกปิดข้อมูลโดยหน่วยราชการล้วนแล้วแต่ทำให้ประชาชนคนไทยเกิดความคลุมเครือ ไม่แน่ใจ ไม่เชื่อใจ ไม่มั่นใจ ในความสามารถและความจริงใจของภาครัฐในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ

3.2 การเปิดเสรีทางการเงินอย่างฉับพลัน

การเปิดเสรีทางการเงินไม่ได้นำไปสู่วิกฤตการณ์เสมอไป มีประเทศอีกหลายประเทศที่เปิดเสรีทางการเงิน แล้วไม่ได้จบลงที่วิกฤตระบบการเงิน แต่การที่ประเทศไทยและอีกหลายประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ที่ขัดเจนและทันสมัยที่สุด จบลงที่วิกฤตการณ์ธนาคาร ก็เพราะว่าการที่ภาคการผลิตแท้จริงไม่พร้อมที่จะพัฒนาได้ทันการปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ถ้าจะเปรียบเทียบก็เหมือนกับการที่ปล่อยให้น้ำไหลผ่านเขื่อนเข้ามาในท้องนามากไปจนน้ำท่วมนาข้าว จนเพาะปลูกไม่ได้ น้ำมีเกินความจำเป็นก็เป็นโทษอันใด ปริมาณเงินต่อระบบเศรษฐกิจก็ฉับนั้น ในที่นี้ประตูลเขื่อนก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ประเด็นก็คือ การใช้นโยบายที่ผิดพลาด บั เราควรพัฒนาภาคการผลิตของไทยให้แข็งแกร่งและมีจำนวนมากพอ เมื่อธุรกิจเหล่านี้พร้อมจะขยายการผลิต แต่ขาดเงินทุน จึงเปิดเสรีทางการเงินให้เงินทุนเข้ามาให้ภาคการผลิตได้ใช้ แต่ประเทศไทยกลับให้เงินทุนเป็นปัจจัยนำกิจกรรมการผลิต ดังนั้นกิจกรรมที่ไม่มีผลผลิตอย่างแท้จริง ก็เกิดขึ้นได้ เพราะมีเงินเข้ามาให้ไปทำธุรกิจ ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นหลายเท่า ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีโอกาสในการสร้างรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างแท้จริง ตามหลักของการคิดลดกระแสรายได้ (Discounted Streams of Income) อันจะเกิดจากผืนดินนั้น ๆ อันเป็นต้นกำเนิดแห่งฟองสบู่ ซึ่งมูลค่าของที่ดิน หรือสินทรัพย์ต่าง ๆ ถูกปั่นให้สูงขึ้นจากการเก็งกำไร และความไม่มีพื้นฐานและเหตุผลโดยแท้จริง

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการก็คือ การเตรียมการเปิดเสรีทางการเงินของประเทศหนึ่งในเอเชีย ทำให้เกิดการแข่งขันในการเปิดเสรีทางการเงิน เพื่อแข่งขันรับกระแสทุน เนื่องจากการไม่เปิดเสรี หรือเปิดเสรีทางการเงินล่าช้ากว่าคู่แข่งมาก หมายถึงการลดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก เนื่องจากการเปิดเสรีทางการเงิน หมายถึงการให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ มีเงินทุนดอกเบี้ยต่ำใช้ ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้มาก ประเทศในเอเชียหลายประเทศจึงทำการเปิดเสรีทางการเงินก่อนที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้ภาคการผลิตที่แท้จริงมีความพร้อม

3.3 ปัญหาคุณธรรมวิบัติ (Moral Hazard) และการเลือกที่เป็นภัย (Adverse Selection) ในภาคธนาคารและการเงิน

ทั้งสองปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความล้มเหลวทางตลาด (Market Failure) ที่สำคัญมากในธุรกิจธนาคาร ปัญหาคุณธรรมวิบัติ เป็นปัญหาเริ่มจากการที่ผู้บริหาร กิจการเป็นบุคคลละบุคคลกับเจ้าของกิจการ และเจ้าของกิจการไม่ได้มาดูแลกิจการอย่างใกล้ชิด ซึ่งในกรณีธนาคารและบริษัทเงินทุนต่าง ๆ ก็คือผู้ถือหุ้น ผู้บริหารกิจการจึงไม่ได้รับการกิจการตามความต้องการของเจ้าของกิจการ ปัญหาคุณธรรมวิบัติในระดับที่ก่อความเสียหายไม่รุนแรงนัก ปรากฏตัวในรูปของการไม่ทำกำไรสูงสุดให้กับเจ้าของกิจการ ซึ่งผู้ถือหุ้นมักคิดว่าถ้าเงินปันผลเกินระดับหนึ่ง ก็ยอมรับว่าใช้ได้ ผู้บริหารกิจการอาจมีพฤติกรรมใช้จ่ายเงินของบริษัทโดยไม่จำเป็น เช่น การมีเลขานุการหน้าห้องสวย ๆ การมีสำนักงานใหญ่โต มีพนักงานห้อมล้อมจำนวนมาก การมีบัญชีรับรองลูกค้าในระดับที่ความเสียหายใหญ่โต คุณธรรมวิบัติปรากฏตัวในรูปของการชอโกงของผู้บริหาร เช่น การตีราคา สินทรัพย์ค้ำประกันให้เกิดความเป็นจริงอย่างมากให้ลูกค้า เพื่อให้ลูกค้าสามารถกู้เงินได้จำนวนมาก ซึ่งในลูกค้าเหล่านี้ที่ได้เงินกู้เกินสินทรัพย์ค้ำประกันเป็นจำนวนมาก จะไม่จ่ายดอกเบี้ยเพื่อให้ธนาคารยึดสินทรัพย์ค้ำประกัน ผลก็คือธนาคารขาดทุน ยิ่งในภาวะเศรษฐกิจซบเซาเช่นนี้ ราคาตลาดของสินทรัพย์ค้ำประกันในช่วงนี้ยิ่งตกต่ำลงกว่าราคาตลาดแท้จริงหรือที่ควรจะเป็นเสียอีก ทำให้การขาดทุนของธนาคารยิ่งเพิ่มสูงขึ้น

สำหรับการเลือกที่เป็นภัย (Adverse Selection) ก็เป็นการล้มเหลวของระบบตลาด (Market Failure) อีกประเภทหนึ่ง ที่มีพื้นฐานของปัญหามาจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล ขาดสาร (Asymmetric Information) ระหว่างธนาคารกับลูกค้าของธนาคาร การเลือกที่เป็นภัยนี้ เริ่มจากสภาพธุรกิจที่ลูกค้าเป็นฝ่ายวิ่งมาหาธนาคารเพื่อขอเงินกู้ ธนาคารจะเลือกจากกลุ่มลูกค้าที่วิ่งเข้ามาหาธนาคารว่าจะให้กู้กับใคร ธนาคารจะทำการประเมินโครงการที่ลูกค้านำมาเสนอเพื่อขอรู้ว่าสมควรให้ เงินกู้หรือไม่ โดยดูว่าโครงการของลูกค้ามีโอกาสสำเร็จและจะสามารถใช้ดอกเบี้ยและเงินต้นคืนได้หมดหรือไม่ ลูกค้าที่วิ่งเข้ามาอาจจำเป็นต้องปิดบังความจริง หรือความเสี่ยงบางประการ เพื่อให้ธนาคารอนุมัติเงินกู้ประการหนึ่ง และเพื่อลดอัตราดอกเบี้ยที่ชดเชยความเสี่ยงที่ต่ำลงอีกประการหนึ่ง ด้วยความไม่ทัดเทียมกันด้านข้อมูล ขาดสารนี้เอง ลูกค้าธนาคารที่ต้องการเงินกู้มักเป็นพวกที่มีความเสี่ยงสูงเกินกว่าที่ธนาคารรับรู้ การประเมินต้นทุนและโอกาสสำเร็จของโครงการจึงผิดพลาด การเลือกลูกค้าของธนาคารจึงมักจบลงที่การเลือกผู้ที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากผู้มีความเสี่ยงสูงวิ่งเข้ามาหาธนาคาร และธนาคารก็ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลที่จัดหาให้โดยลูกค้าได้มากนัก เนื่องจากการตรวจสอบใช้ต้นทุนสูงมาก อีกทั้งเมื่อตรวจสอบคุณสมบัติของลูกค้าและประเมินโครงการผ่านเรียบร้อยแล้ว ก็ยังมีความเสี่ยงจากการใช้เงินของลูกค้าว่า เป็นไปตามจุด

ประสงค์ที่ได้แจ้งไว้กับทางธนาคารหรือสถาบันการเงินหรือไม่ ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างข้อมูลข่าวสารของสถาบันการเงินและลูกค้า จึงนำไปสู่การเลือกที่เป็นภัยต่อธุรกิจการเงินอย่างมาก

นอกจากนี้แล้ว ผลของปัญหาทั้งคุณธรรมวินัย และการเลือกที่เป็นภัย ยังถูกขยายให้ร้ายแรงขึ้นด้วย นโยบายค้ำประกันธนาคาร (ไม่รวมสถาบันการเงินประเภทอื่น) โดยภาครัฐ เมื่อเจ้าของกิจการซึ่งโดยมากเป็นผู้ถือหุ้นเห็นว่า ถ้าเกิดปัญหากับธนาคาร รัฐก็ต้องยื่นมือเข้ามาช่วยกู้สถานการณ์อยู่ดี จึงไม่สนใจตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารกิจการ ในขณะที่เดียวกัน ผู้บริหารก็ทราบดีว่า บริหารไม่ดี เกิดเสียหาย รัฐก็จะเข้ากู้สถานการณ์ ไม่คิดว่าเป็นปัญหาใหญ่กับผู้ถือหุ้นในระยะสั้น แต่บังเอิญการสะสมของความไร้ประสิทธิภาพ หรือความสูญเสียมีขนาดใหญ่โตมากจนเมื่อเศรษฐกิจจะสะดุดเพียงนิดเดียว ชาวร้ายเรื่องเศรษฐกิจไม่ดีทำให้ผู้ฝากเงินถอนเงินฝากจากธนาคาร เงินสดสำรองส่วนเกินที่เกินไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับการพร้อมลงของปริมาณเงินในบัญชีกระแสรายวันหรือเงินฝากก็ไม่พอ ทำให้ต้องเรียกเงินกู้บางส่วนคืน หรือจัดหนี้ค้ำชำระบางราย แต่ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ สินทรัพย์ค้ำประกันก็ยังมีราคาต่ำกว่าที่ประกันไว้ ทำให้สินทรัพย์ของธนาคารต่ำกว่าหนี้สิน นั่นคือ ธนาคารตกอยู่ในสภาวะมูลค่าสุทธิเป็นลบนั่นเอง

3.4 การขาดการตรวจสอบและการควบคุมสถาบันการเงินที่เพียงพอ

ปัญหาวิกฤตการณ์ในระบบการเงิน ซึ่งรวมเอาธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ ด้วยนั้น ไม่ใช่เป็นเงื่อนไขที่ต้องเกิดภายหลังการเปิดเสรีเสมอไป หากมีการควบคุมกระแสทุนให้เข้าสู่ประเทศไทยในปริมาณที่จำกัด เท่าที่ธุรกิจที่มีผลผลิตและพัฒนาจริง ๆ ได้ใช้ ในปัจจุบัน คงไม่มีใครปฏิเสธว่า การควบคุมกระแสทุนไหลเข้าซึ่งเปรียบเสมือนประตูเขื่อนที่คุมการทะลักเข้าของน้ำ นี้เป็นหน้าที่หลักของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ควบคุมดูแลนโยบายการเงินของประเทศ การควบคุมกระแสทุนไม่ให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจแรงเกินไป ทำได้หลายวิธี เช่น การทำ Sterilization หรือการดูดทรัพย์สภาพคล่องไว้ ซึ่งวิธีนี้มีต้นทุนค่อนข้างสูง เพราะต้องดูดซับสภาพคล่องไว้ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาด แล้วนำเงินดังกล่าวไปเก็บไว้ในต่างประเทศที่ได้ดอกเบี้ยในอัตราต่ำ หรือการควบคุมการปล่อยกู้ของเหล่าธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ หากสถาบันเหล่านี้ปล่อยกู้ไม่ได้มาก ก็คงจะไม่ไปกู้มามาก เพราะต้องแบกรับดอกเบี้ยโดยไม่เกิดรายได้

ข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง ก็คือ การที่ไม่มีระบบควบคุมสถาบันการเงินนี้ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ผลักดันสถาบันการเงินบางรายที่ไม่พร้อมที่จะแข่งขันกับสถาบันที่ไปกู้จากต่างประเทศได้ ต้องลงสนามแข่งขันทั้ง ๆ ที่ไม่ยอมลง สถาบันการเงินที่ยังไม่เป็นที่รู้จัก ต้องกู้จากต่างประเทศเป็นเงินกู้ระยะสั้น แต่ต้องนำเงินกู้นี้มาปล่อยกู้ในประเทศเป็นระยะยาว ทำให้มีความเสี่ยงสูง ยิ่งเป็นสถาบันใหม่ ๆ ที่ยังขาดประสบการณ์ และความสามารถในการทำกิจการ ยิ่งมีความเสี่ยงสูง

มาก สถาบันการเงินเหล่านี้ตระหนักถึงภัยหรือความเสี่ยงนี้ดี แต่ถูกบังคับให้รับความเสี่ยง เนื่องจากคู่แข่งต่างวิ่งไปหาเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งทำให้ต้นทุนกิจการลดลงมาก (3% โดยเฉลี่ย) หากสถาบันใดไม่ทำก็เท่ากับต้องหยุดกิจการ ณ วันที่เริ่มเปิดเสรีนั่นเอง พฤติกรรมการยอมเสี่ยงสูงขึ้นเมื่อพบกับทางตันนี้ เป็นลักษณะอันเป็นธรรมชาติของบุคคลและองค์กรที่มีเหตุผล คือ ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลหรือองค์กร เมื่อพบกับทางตันจะยอมเสี่ยงมากขึ้น เพื่อจะอยู่รอด

3.5 ตลาดทุนที่ตื่นและแคบ

การที่ตลาดทุนมีเพียงแคตลาดหุ้น และไม่มีตลาดซื้อขายสินทรัพย์ในรูปแบบ ต่าง ๆ เช่น การทำ Securitization บนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตการณ์ขึ้น การทำการขายสินทรัพย์ค้ำประกันหนี้ที่ไม่จ่ายดอกเบี้ยจำนวนมาก ๆ พร้อมกัน พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนหนี้ เป็นทุน ทำให้มีหุ้นออกสู่ตลาดอย่างมากมาย จะเกิดอุปทานสินทรัพย์ที่มากกว่าอุปสงค์ของสินทรัพย์ ยิ่งทำให้ราคาตลาดตกลงมาขึ้นไปอีก การขาดทุนของธุรกิจการเงินยิ่งสูงขึ้น และการใช้เงิน ส่วนกลางเข้าช่วยเหลือยิ่งมากขึ้น และยังถ่วงรวมถึงปัญหาวิกฤตระบบการเงินของภูมิภาคด้วยแล้ว การที่ธนาคารทั้งหลายของประเทศอินโดนีเซียต้องทำการขายหนี้เช่นเดียวกัน ยิ่งจะเพิ่มปริมาณอุปทานของสินทรัพย์ในตลาดของเอเชียมากขึ้น ราคาสินทรัพย์ของไทยก็ยิ่งจะปรับตัวลดลง หากมีการทำการขายหนี้ในช่วงเวลาเดียวกัน เนื่องจากปริมาณเงินทุนจากต่างประเทศที่จะมาไล่ซื้อสินทรัพย์เหล่านี้มีเท่าเดิม

3.6 ความหนืดตัวของราคาและค่าจ้าง

ในช่วงก่อนวิกฤตการณ์ เศรษฐกิจของไทยได้รับเงินกู้จากต่างประเทศติดต่อกันมาตลอด ทำให้ไทยสามารถบริโภคได้เกินกำลังการผลิตที่แท้จริงของไทย เศรษฐกิจไทยฟุ้งเฟ้อ กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ถูกปริมาณเงินที่เพิ่มมากขึ้นชักนำให้เกิดขึ้นมากมาย ทั้ง ๆ ที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีกระแสเงินทุนเหล่านั้น จนกระทั่งวันหนึ่งเศรษฐกิจไทยสะดุด เจ้าหนี้ต่างประเทศก็เริ่มรู้สึกว่ายไทยคงไม่สามารถจ่ายภาระดอกเบี้ยและเงินต้นคืนได้ ก็หยุดให้กู้เพิ่ม และเรียกร้องเงินกู้กลับทำให้เกิดความตื่นตระหนก อุปสงค์มวลรวมลดลงอย่างมโหฬารและทันทีทันใด จนมีอุปทานส่วนเกินใน ส่วนการผลิตที่ไม่ได้ส่งออก (Nontradable Goods) ส่วนสินค้าที่ส่งออก (Tradable Goods) ลดแค่ใน ส่วนที่เป็นสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น ราคาสินค้าที่ผลิตและบริโภคในประเทศจึงลดต่ำลงมากมาย เพื่อลดอุปทานมวลรวม และอีกประการหนึ่งในช่วงนี้จะเกิดภาวะสภาพคล่องต่ำ เกิดการยุบตัวของระบบเครดิต ธนาคารไม่ปล่อยกู้ เนื่องจากความเสี่ยงจากการไม่ได้รับเงินกู้คืนสูง เหล่าธุรกิจขาดเงินสดหมุนเวียน บริษัทต้องลดสินค้าคงคลัง (Inventory) เพื่อหาเงินสดหมุนเวียน และลดค่าให้

จ่ายที่เกิดขึ้นกับการรักษาระดับ (Inventory) และในขณะเดียวกันบริษัทที่ประสบกับปัญหาสภาพคล่องก็ลดการผลิต เพราะผลิตขึ้นมาก็ขายไม่ได้ การลดการผลิตลงจนกว่าเศรษฐกิจจะดีขึ้น ทำให้การจ้างงานลดลง การว่างงานสูงขึ้น แต่การว่างงานที่เราเห็นดูจะรุนแรงมาก เพราะมีอีกหนึ่งสาเหตุที่มีข้อบกพร่องในด้านลบเข้ามาซ้อนทับกับวิกฤตการณ์ธนาคาร นั่นคือการหักของ โครงสร้างการผลิต⁵ อันเนื่องมาจากการสิ้นสุดลงของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ที่จริงแล้วแนวโน้มที่อุตสาหกรรมประเภทนี้กำลังลดลง สืบเนื่องจากการที่มูลค่าส่งออกคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ประชาชาติลดลงโดยตลอดในหลายปีมานี้ แต่มาลดลงที่เดียวมากมายในปี 1996-97 นี้ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า มีประเทศที่มีแรงงานถูก เช่น จีน เวียดนาม ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันกับที่ไทยผลิตเข้าแข่งขันกับสินค้าไทยในตลาดโลก ที่มีผู้ซื้อเป็นผู้กำหนดราคา ตัวอย่างเช่น การผลิตสินค้า NIKE ส่งออก ผู้ผลิตไทยต้องซื้อเครื่องจักร หนึ่งรองเท้า และพื้นยางจากต่างประเทศ แล้วนำมาประกอบกันในประเทศไทยโดยใช้แรงงานไทย เพื่อส่งออก ผู้ผลิตจีนก็เช่นกันนำเข้าเครื่องจักร หนึ่งรองเท้า และพื้นยางจากต่างประเทศ แล้วนำเข้าประกอบในประเทศจีน เพื่อส่งออก แต่แรงงานจีนถูกกว่าไทยถึง 2-3 เท่าตัวแน่นอน NIKE จากจีนย่อมถูกกว่ามากมายทีเดียว ด้วยเหตุผลนี้ ประเทศไทยจึงสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกในสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นให้กับจีนและเวียดนาม

ปัญหาเรื่องการว่างงานและอุปทานส่วนเกินของสินค้าจะมีอยู่ไม่น้อย ขนาด ราคาและค่าแรงของไทยปรับตัวลดลงง่าย หากราคาและค่าจ้างแรงงานลดลงได้มากพอเราก็จะผลิตสินค้าในราคาต่ำลงได้ ราคาที่ลดลงจะมีผู้ซื้อสินค้ามากขึ้น ทำให้มีการจ้างงานมากขึ้น

3.7 พฤติกรรมตามกันในส่วนของผู้ลงทุนจากต่างประเทศ

การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทย หลังเปิดเสรีก็เนื่องจากการที่อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศต่ำกว่าของประเทศไทยมาก ดังแสดงในกราฟที่ 1 ที่แสดงความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ย LIBOR และ MLR ความแตกต่างในอัตราดอกเบี้ยเป็นตัวดึงดูดเงินทุนสู่ประเทศไทย และก็เป็นช่วงที่อัตราดอกเบี้ยของสหรัฐอเมริกาและยุโรปตกต่ำลงอย่างมาก หลังจากที่ใช้นโยบายยกอัตราดอกเบี้ยให้สูงเพื่อคุมเงินเฟ้ออยู่ในช่วง 1989-1994 การที่อัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงอย่างมากในสหรัฐอเมริกาและยุโรปทำให้ในช่วงที่ไทยเปิดเสรีพอดี ทำให้นักลงทุนกลุ่มหนึ่ง (อาจเป็นกลุ่มไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องความเสี่ยงเท่าไร) เริ่มปล่อยกู้และลงทุนในเอเชีย นักลงทุนอื่น ๆ ซึ่งมีพฤติกรรมตามกันก็เริ่มปล่อยกู้และลงทุนในเอเชียเช่นกัน⁶ เมื่อพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมที่ทั้งภูมิ

⁵ การใช้คำว่า “หัก” ก็เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตที่รุนแรง ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปตามธรรมชาติของการพัฒนา

⁶ ดู Obstfeld (1994 and 1996) และ Calvo (1995)

ภาคเอเชียประสบ บวกกับการใช้นโยบายรับกระแสทุน การใช้นโยบายรักษาอัตราแลกเปลี่ยนให้คงที่ จึงไม่น่าสงสัยว่าทำไมวิกฤตการณ์การเงินจึงได้ระบาดในเอเชีย คล้ายกับเมื่อตอนที่วิกฤตการณ์นี้ระบาดในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาช่วง 1980-1990 ในปี 1997 อันเป็นจุดเริ่มของโรคระบาดวิกฤตระบบธนาคารในเอเชีย โดยเริ่มจากประเทศไทยก่อน ก็เริ่มที่มีนักลงทุนที่เริ่มเห็นว่า เอเชียเสี่ยงสูงเกินกว่าที่จะรับได้ ก็เริ่มลดการปล่อยกู้ จากนั้นนายทุนรายอื่น ๆ ก็ทำตามกันอีก

ดังเช่นที่ Calvo (1995) ได้สรุปเอาไว้ว่า “ถ้านักลงทุนประเมินท่านว่าไม่มีค่าก็จะไม่มีกระแสทุนไหลเข้า และดังนั้นความไร้ค่าก็จะเป็นสถานภาพของท่าน” และนี่เองก็คือความหมายของ “การคาดหวังที่กลายเป็นจริง” หรือ “Self fulfilling expectation”

4. สาเหตุของการทะลักเข้าของกระแสเงินทุนสู่ไทยและเอเชีย : ปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูด

โดยธรรมชาติ กระแสทุนมีลักษณะตรงข้ามกับกระแสน้ำที่ไหลจากที่สูงไปสู่ที่ต่ำ กระแสทุนไหลจากแหล่งที่มีอัตราผลตอบแทนที่คาดคะเนต่ำ ไปสู่ทำเลที่มีอัตราผลตอบแทนที่คาดคะเนสูง ๆ การเปิดเสรีด้านการเงินเป็นเพียงหนึ่งในปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยที่ทำให้มีกระแสเงินทุนทะลักเข้าสู่ประเทศไทย และเอเชีย ปัจจัยที่มีผลต่อกระแสทุนที่ไหลเข้าสู่ประเทศไทยและประเทศอื่นในเอเชีย มีอยู่หลายปัจจัย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด

4.1 ปัจจัยผลักดันให้กระแสเงินทุนไหลออกจากประเทศเจ้าของทุน

ปัจจัยผลักดันกระแสทุนจากประเทศเจ้าของทุนที่สำคัญ ๆ มี

4.1.1 การลดลงอย่างมากของอัตราดอกเบี้ยในสหรัฐอเมริกาในช่วงมีนาคม 1989 - มกราคม 1994

สหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบายยกอัตราดอกเบี้ยให้สูงมากในช่วง 1979-1981 เพื่อหยุดเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น หลังจากการปราบเงินเฟ้อได้สำเร็จ เศรษฐกิจตกอยู่ในสภาวะฝืดเคือง จึงได้หันกลับมาลดอัตราดอกเบี้ยในช่วง มีนาคม 1989-มกราคม 1994 เพื่อกระตุ้นการลงทุน ทำให้กระแสที่ไหลเข้าและที่หมุนเวียนอยู่ในสหรัฐ วิ่งออกจากสหรัฐสู่แหล่งลงทุนที่ให้อัตราผลตอบแทนที่คาดคะเนสูงกว่า ซึ่งในขณะนั้นเอเชียเป็นแหล่งเศรษฐกิจเกิดใหม่ที่อ้าแขนรับเงินทุน และมีอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่สูง ดูกราฟที่ 1 สำหรับความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายใน(MLR) และภายนอก(LIBOR 3 เดือน)

4.1.2 อัตราผลตอบแทนในตลาดสินทรัพย์ต่าง ๆ เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

การที่สหรัฐอเมริกาใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูง ๆ ในช่วง 1979-1981 เพื่อกำราบเงินเพื่อยุคนาน ผลที่ตามมาก็คือ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง การทรุดตัวลงของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เคยทำรายได้มากและได้ทดสอบแล้วว่าเป็นสาขาที่น่าสภาวะเศรษฐกิจโดยรวม ประกอบกับการที่นโยบายดอกเบี้ยสูงทำให้ สถาบันระดมเงินออมเพื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ Saving and Loans Institution ของสหรัฐอเมริกาประสบกับปัญหาอย่างรุนแรง จนต้องขยายสาขาของกิจการจากการปล่อยกู้แก่อสังหาริมทรัพย์ไปสู่การปล่อยกู้ในธุรกิจประเภทอื่นที่ตนเองไม่มีความชำนาญ ปัญหาสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดรัฐบาลก็ต้องสร้างระบบธนาคารใหม่

4.1.3 การรวมตัวกันมากขึ้นของตลาดทุนระหว่างประเทศ

จากการพัฒนาของสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาที่ไม่ให้ธนาคารขยายสาขาไปสู่รัฐอื่น ไปสู่บริษัทโฮลดิ้ง (Holding Company) ที่ถือหุ้นไว้ระหว่างธนาคาร จนเกิดการขยายกิจการข้ามชาติของบริษัทเหล่านี้ รวมไปถึงจนถึงการพัฒนาในเทคโนโลยีของระบบธนาคารที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ที่ช่วยให้ระบบการโอนเงินเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว การบริหารเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการรวมตัวกันมากขึ้นของตลาดทุนระหว่างประเทศ

4.1.4 แนวโน้มสู่การถือครองสินทรัพย์ระหว่างประเทศเพื่อกระจายความเสี่ยง

เมื่อเกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่เป็นระบบเปิดมากขึ้น บริษัทต่าง ๆ ที่มีกิจการข้ามชาติมากขึ้น ข้อมูลข่าวสารของอัตราผลตอบแทนที่สูงในเอเชียเริ่มแพร่สะพัด ทำให้เกิดการลงทุนทั้งทางตรง โดยการทำการผลิตสินค้าในเอเชีย และทางอ้อม โดยการลงทุนผ่านตลาดหุ้นในแถบเอเชีย เพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงและทำกำไรสูงสุดของเหล่าบริษัทข้ามชาติทั้งหลาย

4.1.5 การปรับเปลี่ยนในการควบคุมสถาบันรับฝากเงินในสหรัฐอเมริกาและยุโรป

เนื่องจากสภาพการแข่งขัน และการเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมต่าง ๆ ระหว่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่น จึงไม่น่าแปลกใจที่การควบคุมสถาบันการเงินทั้งหมดมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในการควบคุมในประเทศใด ก็มักเกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศนี้คล้าย ๆ กัน ในปี 1980 ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมสถาบันเงินฝากหลายอย่างเช่น

1) เพิ่มสาขาของกิจกรรมทางธุรกิจที่สถาบันเงินออมสามารถปล่อยกู้ได้ การยอมให้สถาบัน Savings and Loan (S&L) ปล่อยกู้นอกสาขาอสังหาริมทรัพย์ได้

2) การออก Garn-St Germain Act เพื่อปรับ Regulation Q ที่ควบคุมเพดานอัตราดอกเบี้ยบนเงินฝากประจำที่เท่ากัน ในแต่ละสถาบันเงินฝากให้อยู่บนความได้เปรียบเสียเปรียบที่เท่ากัน เช่น เพดานอัตราดอกเบี้ยของสถาบัน S&L ควรสูงกว่าสถาบันประเภทอื่น เพราะอยู่กับธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงกว่า โดยให้เริ่มปฏิบัติตั้งแต่ปี 1984 จนกระทั่งยกเลิกเพดานไปในปี 1986

ทั้งสองส่วนนี้มีบทบาทในการเพิ่มการแข่งขันให้กับสถาบันการเงิน แต่ก็เพิ่มความเสี่ยงให้กับสถาบันการเงินต่าง ๆ ด้วย ดังเช่นที่สถาบัน S&L ประสบในการขยายกิจการสาขาที่ตนเองขาดความชำนาญ ความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นเท่ากับว่าโดยเปรียบเทียบแล้ว ความเสี่ยงของสถาบันการเงินในเอเชียลดลง ทำให้เงินทุนส่วนหนึ่งไหลออกสู่เอเชีย

4.1.6 ญี่ปุ่นต้องทำตามสนธิสัญญาของ Plaza Accord

การปฏิบัติตามสนธิสัญญา Plaza Accord ในเรื่องของการเพิ่มค่าเงินขึ้นเกือบ 50% ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ หากยังคงใช้ประเทศญี่ปุ่นเป็นฐานการผลิต ญี่ปุ่นจึงหาฐานการผลิตใหม่ และที่ญี่ปุ่นเลือกก็คือกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเปรียบเสมือนสนามหลังบ้าน สะดวกกับการดูแลของญี่ปุ่นเอง ดังนั้นกระแสเงินทุนจึงไหลเข้าสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมากมาย

4.2 ปัจจัยดึงดูดเงินทุนสู่ประเทศไทยและเอเชีย

นอกจากปัจจัยผลักดันที่ทำให้เงินไหลออกนอกประเทศเจ้าของทุนแล้ว ยังมีปัจจัยดึงดูดที่ทำให้เงินทุนไหลมายังแหล่งผู้รับทุนด้วย

4.2.1 การมีเสถียรภาพทางนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ

ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลบริหารประเทศอยู่บ่อย แต่นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของไทยก็ไม่เคยผันผวนดังเช่นที่ประเทศอินเดียเคยทำ เช่น การยึดเอาธุรกิจเอกชนต่างชาติ เช่น Coko-Cola เป็นของรัฐในสมัยหนึ่ง ซึ่งทำให้นักลงทุนต่างชาติเข็ดขยาดไปนาน

4.2.2 การมีแรงงานที่ถูกและจำนวนมาก ตลอดจนมีโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อม

การย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ต้องคำนึงถึงปริมาณปัจจัยการผลิต เช่น แรงงาน ของประเทศที่จะเป็นฐานการผลิตแห่งใหม่ ส่วนโครงสร้างพื้นฐานแสดงถึงการแสดงเจตนาและความพยายามของภาครัฐ ในส่วนของนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ เนื่อง

จากการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานใช้เงินจำนวนมาก แต่สามารถลดต้นทุนการขนส่งของผู้ผลิตได้อย่างมาก

4.2.3 การเปลี่ยนในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ มีการเปิดเสรีทางการค้า ด้านการเงิน และด้านบัญชีทุน

การเปลี่ยนในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเปิดเสรีทางการค้า และลงทุน โดยให้ต่างชาติเข้ามาแข่งขันในกิจการการค้าและลงทุน ตลอดจนการเปิดเสรีทางการเงิน ที่ทำให้กิจการในประเทศสามารถหาแหล่งเงินกู้จากภายนอกได้

4.2.4 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

มีการเริ่มเปิดให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการของรัฐวิสาหกิจใหญ่ ๆ เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่ต้องใช้เงินทุนมหาศาล แต่มีความเสี่ยงไม่สูง เนื่องจากเป็นโครงการที่ผูกขาดโดยอำนาจรัฐ

5. อนาคตของภาคการเงิน

สำหรับนโยบายแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมหภาคให้ไทยหลุดพ้นจากสถานะเศรษฐกิจตกต่ำนี้ คงหนีไม่พ้นการแก้วิกฤตระบบการเงินให้เร็วที่สุด เพื่อแก้ปัญหาความเชื่อมั่นในระบบเงินตรา ระบบการชำระเงิน ระบบเครดิตที่เชื่อมอยู่กับปัญหาสภาพคล่องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.1 การแก้ปัญหาวิกฤตระบบการเงิน

สำหรับการแก้ปัญหาวิกฤตระบบการเงิน Rojas-Suarez และ Weisbrod (1995) ได้เสนอหลักการในการแก้ปัญหาไว้ 3 ประการ โดยสรุปมาจากกรณีศึกษาของประเทศอาเจนตินา และประเทศชิลี หลักการ 3 ประการดังกล่าวคือ

1. ลดทุน เพื่อลดโทษนักลงทุนผู้ที่มีสถานะภาพเป็นเจ้าของที่ยอมรับความเสี่ยงสูงเกินไป ซึ่งในกรณีของผู้ถือตั๋วเงินรายใหญ่กับบริษัทเงินทุน ก็ถือว่ามีสถานะภาพเป็นนักลงทุน เพราะยอมรับเสี่ยงกับการให้บริษัทเงินทุนกู้เพื่ออัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคาร จึงต้องถูกลงโทษเช่นกัน
2. ขายสินทรัพย์ค้ำประกัน และการเปลี่ยนหนี้เป็นทุน ธนาคารใด และสถาบันการเงินใด รับความเสี่ยงสูงโดยการปล่อยกู้กับธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ก็จะต้องเพิ่มทุนมาก ทำให้เจ้าของบางกลุ่มอาจสูญเสียอำนาจการบริหารได้

3. การมีวินัยทางการคลังของภาครัฐ จริงอยู่ที่รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาเงินส่วนรวม เข้ามาช่วยแก้สถานการณ์ ด้วยเหตุผลที่ว่า ระบบการเงิน โดยเฉพาะธนาคาร เป็นสถาบันควบคุมธุรกรรมในระบบธุรกิจ ถ้าระบบการเงินอยู่ไม่รอด ระบบธุรกิจก็อยู่ไม่รอดเช่นกัน ถึงแม้ว่าธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ จะมีสถานะภาพเป็นธุรกิจเอกชน แต่เนื่องจากธุรกิจการเงินเป็นธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะความเป็นไปของส่วนรวม รัฐบาลจึงต้องยื่นมือเข้าดูแล การใช้เงินส่วนรวมจึงสมเหตุผล แต่การใช้เงินส่วนรวมนี้จำเป็นต้องใช้ในระดับที่ต่ำที่สุด กระบวนการในหลักการข้อที่ 1 และ 2 จึงต้องมีความโปร่งใส เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากที่สุด และเมื่อนำเงินส่วนกลางมาใช้ เงินจำนวนนี้ต้องมาจากงบประมาณรวม ซึ่งหมายความว่า การใช้จ่ายของภาครัฐในด้านอื่น ๆ ต้องปรับลดลง การมีวินัยทางการคลังนับว่าต้องประกอบกันไปกับหลักการข้อที่ 1 และ 2 การขาดข้อใดข้อหนึ่งจะส่งผลให้หลักการทั้งสามข้อล้มเหลว

5.2 โอกาสเกิดวิกฤตระบบการเงินครั้งต่อไป

ถึงแม้ว่าไทยจะเคยประสบกับวิกฤตระบบการเงินถึง 2 ครั้ง ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา และถึงแม้วิกฤตทั้งสองครั้งจะคล้ายกัน แต่ทั้งสองครั้งก็มีความแตกต่างกันในลักษณะของการเกิด วิกฤตระบบการเงินหนแรกในปี 1982 ค่อนข้างจะเป็นการคาดคะเนที่กลับเป็นจริงขึ้นมา โดยเริ่มจากความไม่มั่นใจในสถาบันไฟแนนซ์ ราชากเงินทุน ที่ประสบปัญหาการบริหารธุรกิจปล่อยกู้กับกิจการเสี่ยง และปัญหาคุณธรรมวินัย จนกิจการมีมูลค่าสุทธิเป็นลบขนาดใหญ่ ทำให้เกิดข่าวลือเรื่องธนาคารล้มจนคนแห่ถอนเงินกันมากมาย

วิกฤตระบบการเงินใน ค.ศ.1982 ไม่สามารถเทียบกับวิกฤตระบบการเงินในช่วง 1997 ได้เลย ความรุนแรงของปัญหาในปี 1997 มากมายกว่าหลายสิบเท่า เพราะเกิดช่วงหลังการเปิดเสรีภาคการเงิน อันทำให้เศรษฐกิจไทยกู้ยืมเงินต่างชาติมากเกินไป แคมเปญกู้ต่างประเทศนี้ยังเป็นเงินกู้ของภาคเอกชน ไม่ว่ากู้กันเองโดยตรง หรือผ่านธนาคารก็ตาม ดูกราฟที่ 2 และดังที่ปรากฏในกราฟ 3 หนี้ต่างประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นหนี้ระยะสั้น⁷ มากกว่าหนี้ระยะยาว ซึ่งแสดงถึงความอ่อนไหวต่อสภาวะเศรษฐกิจโดยรวมอย่างมาก เพราะเพียงแคเศรษฐกิจตกต่ำไม่มากนักก็สามารถทำให้การชำระหนี้ระยะสั้นต้องสะดุดทันที

⁷ คำจำกัดความของหนี้ระยะสั้นคือ หนี้ที่มีอายุน้อยกว่า 1 ปี

ทุก ๆ คนคงไม่สงสัยแล้วว่าวิกฤตระบบการเงินเกิดขึ้นได้ ก่อนการเปิดเสรีทางการเงินไทยมีวิกฤตระบบการเงินในช่วงประมาณ 1982 จากความตื่นตระหนกกับการล้มของบริษัทเงินทุนแห่งหนึ่ง จนเหตุการณ์ลุกลามไปสู่ธนาคาร แต่ในปี 1997 วิกฤตระบบการเงินหลังการเปิดเสรีทางการเงินนี้รุนแรงกว่ามาก ด้วยสาเหตุของเศรษฐกิจฟองสบู่ ที่ทำให้มูลค่าสุทธิของธนาคารและสถาบันการเงินเกือบทั้งหมดมีค่าเป็นลบหลังฟองสบู่แตก คำถามต่อไปที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งก็คือ วิกฤตระบบการเงินมีสัญญาณบอกล่วงหน้าหรือไม่ ถ้ามีเราก็สามารถใช้สัญญาณเตือนภัยก่อนการปรากฏตัวของวิกฤตระบบธนาคารได้ จุดอ่อนของการใช้ระบบสัญญาณเตือนภัยก็คือ ในกรณีที่มีสัญญาณล่วงหน้า แล้วรัฐบาลเร่งใช้นโยบาย ทำให้สถานการณ์คลายตัว จนไม่เกิดวิกฤตการณ์ ซึ่งก็เท่ากับว่าสัญญาณเตือนภัยไม่เป็นจริง

นอกจากนี้ Kaminsky และ Reinhart (1996) ได้ศึกษาวิกฤตระบบการเงิน 26 หนและวิกฤตดุลชำระเงิน 76 หน เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิกฤตการณ์ทั้งสองประเภท และยังได้ศึกษาเปอร์เซ็นต์ความแตกต่างโดยเฉลี่ยระหว่างช่วงปกติและช่วงวิกฤตของตัวแปรมหภาคสำคัญ ๆ และพบว่าสัญญาณเตือนภัยสำคัญของวิกฤตระบบการเงินและวิกฤตเงินตรา ได้แก่ การเพิ่มขึ้นในระดับสูงของตัวทวีคูณ M_2 ซึ่งหมายถึง เปอร์เซ็นต์ความแตกต่างโดยเฉลี่ยระหว่างช่วงเวลาปกติและช่วงวิกฤตของตัวทวีคูณ M_2 อยู่ในระดับสูงสุด นอกจากนี้ตัวแปรที่เป็นสัญญาณเตือนภัยวิกฤตระบบธนาคารยังมีสัดส่วนของเครดิตในประเทศ/GDP ส่วนเกินของ M^d ที่แท้จริง $(\frac{M_1^d}{P} - \frac{M_1^s}{P})$ พวกเขาพบว่ามีสัญญาณเป็นข้อที่ เป็นบวกขนาดใหญ่ในอัตราดอกเบี้ยแท้จริง และสัดส่วนของอัตราดอกเบี้ยเงินยืม/อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก อันเป็นผลจากการเปิดเสรีทางการเงินที่มีต่อวิกฤตระบบการเงินและวิกฤตเงินตรา ซึ่งเมื่อการควบคุมระบบธนาคารไม่พอ จึงลงเอยที่อัตราดอกเบี้ยสูง ๆ อันสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงที่สูงขึ้น เช่นกัน สัญญาณของการลดในเงินฝากอย่างมาก ก่อนวิกฤตระบบการเงินแสดงถึงการไหลออกของกระแสทุนและการสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบธนาคารอันนำไปสู่ปัญหาวิกฤตระบบธนาคาร อัตราดอกเบี้ยแท้จริง เงินสำรอง และข้อบกพร่องใหญ่ ๆ ในปริมาณนำเข้า และส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยแท้จริงระหว่างในและนอกประเทศก็เป็นสัญญาณของความอ่อนไหวของภาคส่งออกเป็นอย่างดี

ในงานศึกษาของ Michael Dooley, Eudrdo Fernandez-Arias, and Kenneth Kletzer (1996) ได้ทำการศึกษาว่า วิกฤตการณ์นี้ สามารถหวนกลับมาดังเช่นในช่วง 1980-1990 ที่กลุ่มลาตินอเมริกาประสบหรือไม่ และได้ทำการศึกษถึงการไหลเข้าของเงินทุนภาคเอกชนสู่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วง 1990-1996

พวกเขาพบว่าถึงแม้ว่าการลดในปริมาณหนี้และการปฏิรูปทางนโยบายของประเทศที่มีหนี้
มาก ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่เปรียบเสมือนกุญแจที่เปิดประตูตลาดทุนระหว่างประเทศที่เพิ่งไป
Dooley, Fernandez-Arias และ Kletzer (1996) ได้คำนวณถึงผลของการเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ย
ระหว่างประเทศสำหรับประเทศที่มีภาระหนี้สูง ๆ และพบว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยในต่าง
ประเทศที่มีความสัมพันธ์กับวัฏจักรธุรกิจขยายตัวของประเทศอุตสาหกรรม สามารถทำให้ราคาสิน
ทรัพย์ในตลาดรองของประเทศที่ก่อหนี้ตกลงมากจนทำให้กระแสเงินทุนไหลเข้าหยุดชะงักได้

การกลับทิศของอัตราดอกเบี้ยของสหรัฐอเมริกา สามารถทำให้เกิดปัญหารุนแรงได้กับ
ประเทศที่มีหนี้มาก โดยเฉพาะถ้าการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยได้มีผลขยายถึงตลาดในประเทศ
นั้น ๆ นั่นคือ อัตราดอกเบี้ย ต้นทุนของเงินกู้ในประเทศที่ก่อหนี้ได้มากสูงขึ้น เมื่อดอกเบี้ยเพิ่มสูง
ขึ้นทำให้เกิดการลดลงของระดับราคากู้เงินในตลาดรอง ซึ่งส่งสัญญาณให้เกิดการหยุดของกระแสทุน
ไหลเข้า การลดลงของสำรองเงินตราต่างประเทศ และในที่สุดก็นำไปสู่การเพิ่มแลกเปลี่ยนหรือ
ลดค่าเงิน นี่เป็นการศึกษาที่แรงถึงสิ่งที่บอกว่าไทยกำลังเข้าใกล้วิกฤต

งานศึกษาของ Dooley และคณะ (1996) นี้ได้ผลเช่นเดียวกันกับงานศึกษาของ Kaminsky
และ Reinhart (1998) ได้ศึกษาและพบหลักฐานว่าวิกฤตระบบการเงินมักเกิดนำวิกฤตเงินตรา ทำ
ให้เราใช้เป็นสัญญาณบอกถึงความปั่นป่วนในตลาดเงินตราต่างประเทศ แต่หลักฐานนี้ไม่ได้แสดง
ว่ารูปแบบของความสัมพันธ์เป็นทิศทางเดียวเช่นนี้เสมอได้ วิกฤตการณ์ทั้งสองมีสาเหตุแห่งปัญหา
ร่วมกันคือการพัฒนาเศรษฐกิจสตรัมภาคภายในและภายนอก Kaminsky และ Reinhart (1995,
1996)

ได้ศึกษาทิศทางของความสัมพันธระหว่างปัญหาบัญชีเดินสะพัดกับวิกฤตการณ์การเงิน
ว่าปัญหาใดเป็นต้นเหตุนำไปสู่อีกปัญหาหนึ่ง ด้วยความที่สงสัยว่าทั้งสองปัญหามักจะเกิดขึ้นใน
เวลาเดียวกัน

กรณีแรก ความสัมพันธ์ซึ่งจากปัญหาดุลชำระเงินไปสู่วิกฤตการณ์การเงิน เมื่อเกิดข้อ
หรือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดจากภายนอก เช่น การเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศ ที่พอรวม
กับความมุ่งมั่นที่จะรักษาความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยของภายในและภายนอก จะทำให้
เกิดการสูญเสียในระดับของทองสำรองหรือสินทรัพย์สำรอง เพราะถ้าไม่แทรกแซงเพื่อคุมปริมาณ
เงิน (Sterilization) จะทำให้เกิดการหดตัวของเครดิต อันนำไปสู่การล้มละลายของธุรกิจที่มากขึ้น
และในที่สุดก็เกิดวิกฤตทางการเงิน นอกจากนี้ถ้ามีการลดค่าเงิน สถานะภาพของธนาคารยังจะ
อ่อนแอลงไปอีก ถ้าหนี้สินของธนาคารส่วนมากอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศ

ความเป็นไปได้ที่สอง ความยุ่งยากในตลาดการเงินอาจเป็นต้นเหตุแห่งวิกฤตการณ์ด้าน
ดุลชำระเงิน ตัวอย่างเช่น ถ้าธนาคารกลางช่วยปลดปัญหาให้กับสถาบันการเงินโดยการพิมพ์เงิน
ขึ้น จะทำให้เกิดปัญหาด้านเงินตราที่มีสาเหตุจากการสร้างเงินมากเกินไป

ความเป็นไปได้ที่สามนี้ ทั้งปัญหาดุลชำระเงินและวิกฤตการณ์การเงิน เกิดจากปัจจัย
เดียวกันเนื่องจากเงินเฟ้อจะค่อย ๆ ปรับเข้าสู่ จึงมีการเพิ่มขึ้นของอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงแบบ
สะสม ตัวอย่างเช่น ไทยมีเงินเฟ้อเฉลี่ย 5 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่คู่ค้าสำคัญของไทย เช่น สหรัฐฯ มี
เงินเฟ้อเฉลี่ยแค่ 2.5 เปอร์เซ็นต์ ตลอด 10 ปีที่ผ่านมา แนนอนที่เดียวที่อำนาจซื้อของเงินบาทจะ
ลดลงเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ การที่เราดำรงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ที่ 25 บาทกว่า ๆ ต่อดอลลาร์
ค่าเงินบาทของไทยจึงสูงเกินความเป็นจริง สินค้าต่างประเทศดูแล้วราคาถูกในสายตาของคนไทย
ในช่วงแรก ๆ ของการเงินจากต่างชาติมาใช้ จะทำให้เกิดการพุ่งตัวของการบริโภค บัญชีเดิน
สะพัดจะขาดดุลมากขึ้น ในที่สุดตลาดการเงินได้รับการยืนยันว่านโยบายรักษาเสถียรภาพต่าง ๆ
ไม่ได้ผล ทำให้เกิดการโจมตีค่าเงินของสกุลเงินภายใน เพราะการเติบโตในการบริโภคจากการเพิ่ม
ขึ้นอย่างทันทีของเงินกู้ธนาคาร ในขณะที่ธนาคารกู้ต่อมาจากต่างประเทศอีกที เมื่อเงินทุนที่เคย
ไหลเข้ากลับกลายเป็นเงินทุนไหลออก ตลาดสินทรัพย์ ตลาดหุ้นร่วง ระบบธนาคารก็พังทลาย
การเปิดเสรีทางการเงินสามารถทวีส่วนขยายและหกดของวัฏจักรให้แรงขึ้นด้วยการบิดเบือนทาง
เศรษฐกิจศาสตร์จุลภาค เช่น การประกันว่าธนาคารจะไม่ล้ม หรือการประกันเงินฝาก ยิ่งทำให้การ
ปล่อยกู้เพิ่มขึ้นอย่างมาก อันนำไปสู่การล่มของระบบธนาคารในที่สุด

กรณีนี้ที่สามนี้ คล้ายคลึงกับการเกิดของไทยมาก

Kaminsky and Reinhart (1995) ใช้ข้อมูลวิกฤตการณ์ของประเทศอุตสาหกรรมและประเทศ
กำลังพัฒนาประเทศอุตสาหกรรม ได้แก่ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สเปน และสวีเดน ประเทศ
กำลังพัฒนา ได้แก่ อาเจนตินา โบลิเวีย บราซิล ชิลี โคลัมเบีย อินโดนีเซีย อิสราเอล มาเลเซีย เม็กซิโก
เปรู ฟิลิปปินส์ ไทย ตุรกี อุรุกวัย และเวเนซุเอล่า ในช่วงเวลา 1970 ถึง 1990 ตัวอย่าง จึง
ประกอบไปด้วย วิกฤตดุลชำระเงิน 76 หน และวิกฤตการณ์ธนาคาร 26 หน

Kaminsky, Lizondo และ Reinhart (1997) ก็ได้สร้างดัชนีชี้ นำสภาวะวิกฤตเงินตราใช้ ตาราง
ที่ 1. ได้แสดงดัชนีและช่วงเวลาชี้ นำของแต่ละดัชนีก่อนที่จะเกิดวิกฤตเงินตรา แต่เนื่องจากวิกฤต
เงินตรามักจะนำด้วยวิกฤตระบบการเงิน เราจึงอาจใช้ดัชนีดังกล่าวเป็นสัญญาณเตือนถึงการมา
เยือนของวิกฤตระบบธนาคาร

ในอนาคต มีความเป็นไปได้สูงที่วิกฤตระบบการเงินจะเกิดขึ้นอีก การเตรียมการรับมือกับ
วิกฤตระบบการเงิน คงไม่มีอะไรเหนือการระงับไม่ให้วิกฤตการเกิดขึ้น ซึ่งหมายความว่า เราต้อง

ทราบล่วงหน้าว่า วิกฤตระบบธนาคารกำลังก่อตัวขึ้น หรือระบบเศรษฐกิจของเรากำลังมุ่งเข้าสู่วิกฤตระบบธนาคาร หากรู้เช่นนั้นก็ต้องมีการใช้นโยบายระยะยาวไม่ให้วิกฤตระบบการเงินเกิด แต่เนื่องจากนโยบายของภาครัฐมีความล่าช้าจากสาเหตุหลายประการ เช่น การตัดสินใจว่าจะเลือกใช้นโยบายใด ความล่าช้าที่เกิดจากการปฏิบัติทางนโยบายเอง และความล่าช้าในผล หลังจากที่ได้ใช้นโยบายแล้ว การระงับวิกฤตการณ์จึงต้องรู้ล่วงหน้าว่าปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อไร ดังนั้น การระงับวิกฤตระบบธนาคารจึงต้องมีการสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้าพอสมควร แต่การสร้างระบบเตือนภัยที่เชื่อมั่นได้ก็มีจุดอ่อน เพราะหากมีสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า และรัฐบาลก็ได้ใช้นโยบายอย่างเคร่งครัด จนวิกฤตการณ์ไม่เกิด ผลก็จะปรากฏว่าระบบเตือนภัยให้สัญญาณที่ไม่จริง

ในส่วนนี้เป็นส่วนที่เราได้เสนอการศึกษาโดยใช้กระบวนการที่ Kaminsky และReinhart (1997) ใช้ในงานศึกษาของพวกเขา โดยหลักแล้วพวกเขาพยายามหาดัชนีที่สามารถให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า ตารางที่ 1 แสดงถึงตัวแปรที่ Kaminsky และReinhart (1997) พบว่าสามารถให้สัญญาณนำวิกฤตการณ์ได้นานพอสมควร เช่น อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงส่งสัญญาณล่วงหน้าวิกฤตการณ์นานถึง 17 เดือน เราได้เลือกตัวแปรที่เด่นและมีข้อมูลสำหรับกรณีประเทศไทยมา 3 ตัวแปร ได้แก่ 1) Growth of Domestic Credit 2) ตัววัดความเสี่ยงทางการเงินของ M2 3) อัตราดอกเบี้ยแท้จริง โดยที่ข้อมูลเป็นข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อนำตัวแปรทั้งสามมาแยกส่วนตามขั้นตอนของการสร้างดัชนีวัฏจักรธุรกิจที่ใช้กันทั่วไป⁸ โดยแยกส่วนของแนวโน้ม (Trend Component) ส่วนของฤดูกาล (Seasonal Component) และส่วนของความผิดปกติ (Irregular Component) ออก ให้เหลือเพียงส่วนของวัฏจักร (Cyclical Component)

ผลที่ได้แสดงใน กราฟที่ 4, 5, 6 โดยกราฟที่ 4 เป็นกราฟที่แสดงส่วนของวัฏจักรของ Growth of Domestic Credit ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงของปี 1995 จนกระทั่งกลางปี 1996 การเติบโตของเครดิตในประเทศลดลงอย่างรุนแรง จนอยู่ในช่วงท้องคลื่นที่กลางปี 1996 แต่อัตราการเติบโตของเครดิตก็เพิ่มขึ้นอีกตอนปลายปี 1996 และต้นปี 1997 (แต่ที่แปลกก็คือ อัตราการเติบโตพุ่งขึ้นอย่างแรงเมื่อประมาณกลางปี 1997) เมื่อนับจากจุดที่เริ่มตกจนจุดต่ำสุดเป็นเวลาประมาณ 12 เดือน เท่ากับที่ Kaminsky และคณะ (1997) ได้สรุปไว้ว่าสัญญาณในการเติบโตของเครดิตจะนำวิกฤตเงินตราประมาณ 12 เดือน (ดูตารางที่ 1) สาเหตุที่เราเลือกใช้วิกฤตเงินตราเป็นเป้าหมายวิกฤตระบบธนาคาร เพราะทั้งสองวิกฤตการณ์มักเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน และเราก็ทราบเวลาที่แน่นอนของวิกฤตเงินตรา ซึ่งก็คือเวลาที่รัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาท (ในวันที่ 2 กรกฎาคม 1997)

⁸ ดู Green และ Beckman (1992)

กราฟที่ 5 เป็นกราฟที่แสดงส่วนวัฏจักรของอนุกรมตัวทวิคูณทางการเงินของปริมาณเงิน M2 จะเห็นได้ว่าการกระตุกของอนุกรมที่ค่อนข้างแรงที่ต้นปี 1996 และมีการกระตุกของอนุกรมอีกครั้ง แต่ไม่แรงมากที่ต้นปี 1997 ที่น่าสังเกตคือ รอยกระตุกรุนแรงครั้งแรกห่างจากช่วงที่ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวประมาณ 17-18 เดือน ในขณะที่ Kaminsky และคณะกล่าวว่า สัญญาณจากตัวทวิคูณของ M2 จะนำหน้าวิกฤตการณ์เงินตราประมาณ 16 เดือน (ดูตารางที่ 1)

กราฟที่ 6 เป็นกราฟที่แสดงส่วนวัฏจักรของอนุกรมของอัตราดอกเบี้ยแท้จริง (Real Interest Rate) จะพบว่ามีซีกที่เป็นบวก หรือรอยกระตุกของอนุกรมจากระดับต่ำที่ประมาณต้นปี 1996 ขึ้นสู่ระดับสูงที่ประมาณกลางปี 1996 ซึ่งรอยหยักนี้เป็นรอยต่อระหว่างการเปลี่ยนจากการแกว่งตัวในระดับต่ำไปสู่การแกว่งที่ระดับสูงกว่า ซีกนี้ตั้งแต่เริ่มปรากฏนำวิกฤตเงินตราที่กลางปี 1997 ประมาณ 16 เดือน ในขณะที่ Kaminsky และคณะสรุปว่า ซีกที่เป็นบวกขนาดใหญ่ของอัตราดอกเบี้ยแท้จริงจะนำวิกฤตการณ์เงินตราประมาณ 17 เดือน แต่ถ้าเราย้อนกลับไปดูวิกฤตการณ์เงินของปลายปี 1984 เพื่อหาสัญญาณเตือนภัยของวิกฤตเงินตรา เราจะเห็นซีกที่เป็นบวกขนาดใหญ่ที่ต้นปี 1982 และปลายปี 1983 ซึ่งซีกแรกนำวิกฤตการณ์อยู่เกือบ 3 ปี ในขณะที่ซีกที่สองนำอยู่ประมาณ 13-14 เดือน แสดงว่าซีกแรกส่งสัญญาณผิดพลาด แต่ซีกที่สองก็ยังนับได้ว่าใกล้เคียง เพียงแต่จำนวนเดือนที่นำวิกฤตเงินตราน้อยกว่าที่ Kaminsky และคณะสรุปไว้

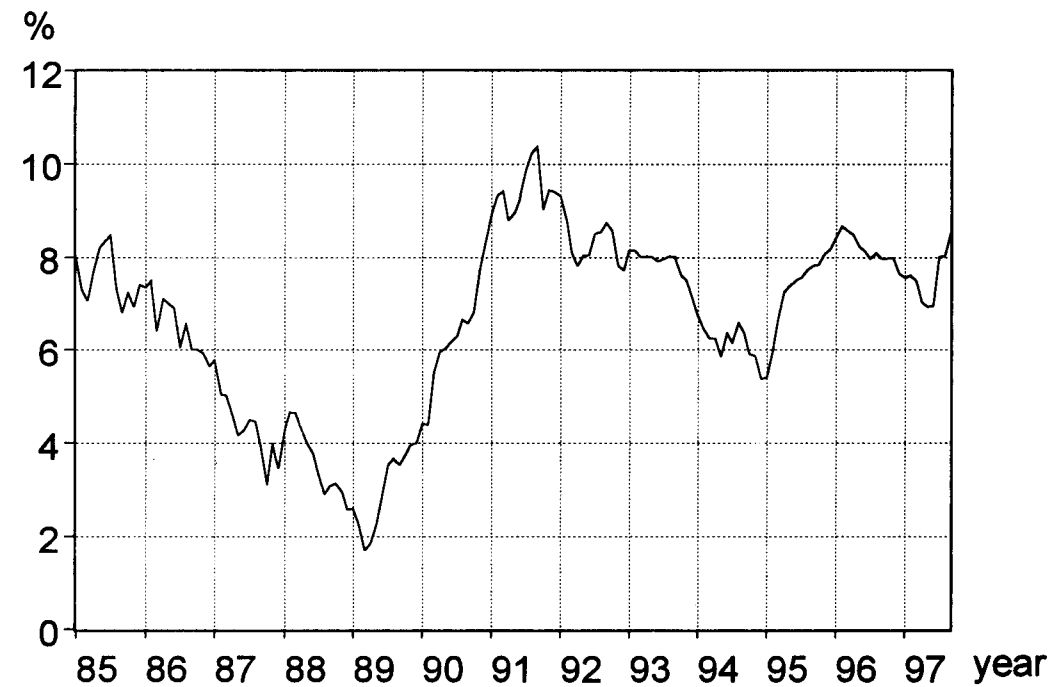
การศึกษาในส่วนนี้เป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้น เพื่อหาดัชนีสัญญาณเตือนภัยให้กับเศรษฐกิจไทย ผลของการศึกษาเบื้องต้นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Kaminsky และคณะ (1997) ดัชนีสัญญาณเตือนภัยน่าจะได้รับการพัฒนาจนเป็นระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ตาราง 1. ดัชนีและช่วงเวลาชี้หน้าโดยเฉลี่ย

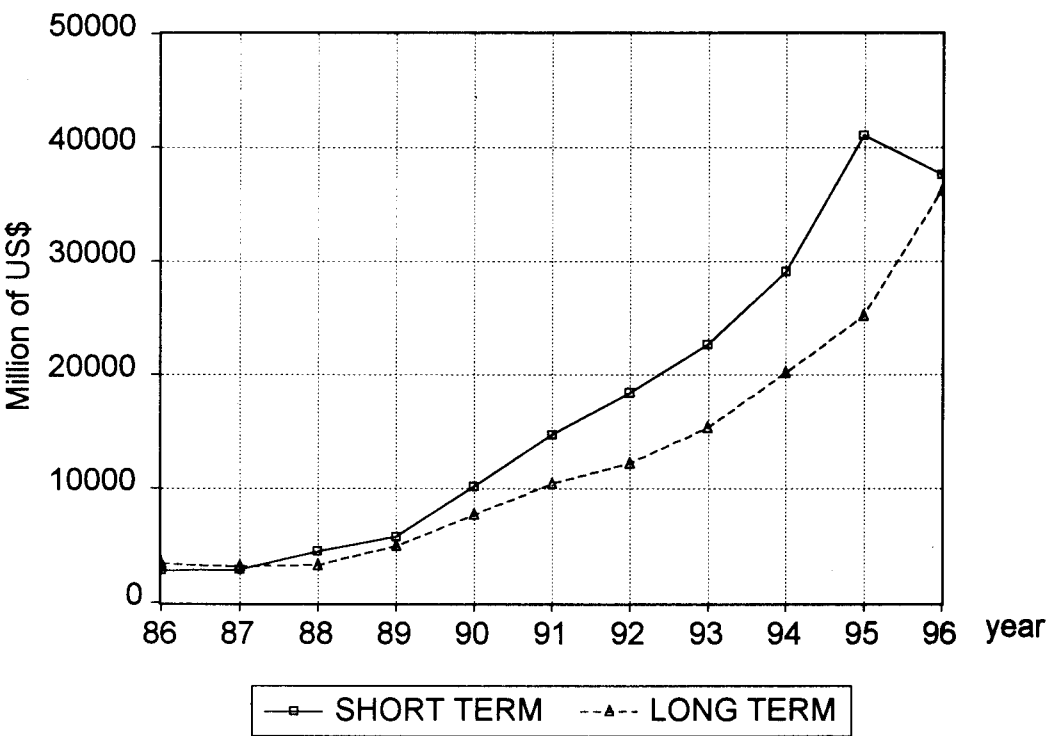
ดัชนี	จำนวนเดือนที่นำวิกฤตการณ์ เมื่อสัญญาณแรกปรากฏ
อัตราแลกเปลี่ยนแท้จริง (Real Exchange Rate)	17
อัตราดอกเบี้ยแท้จริง (Real Interest Rate)	17
มูลค่านำเข้า	16
ตัวทวิคูณของ M_2	16
ผลผลิต	16
เงินฝากธนาคาร	15
ดุล M_1 ส่วนเกิน ($M_1^d - M_1^s$)	15
มูลค่าส่งออก	15
Term of Trade	15
สำรองเงินตราต่างประเทศ	15
ราคาหุ้น	14
ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยแท้จริง	14
M_2 /สำรองเงินตราต่างประเทศ	13
อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืม/อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก	13
เครดิตในประเทศ/GDP	12

ที่มา : Kaminsky, Lizondo, Reinhart (1997)

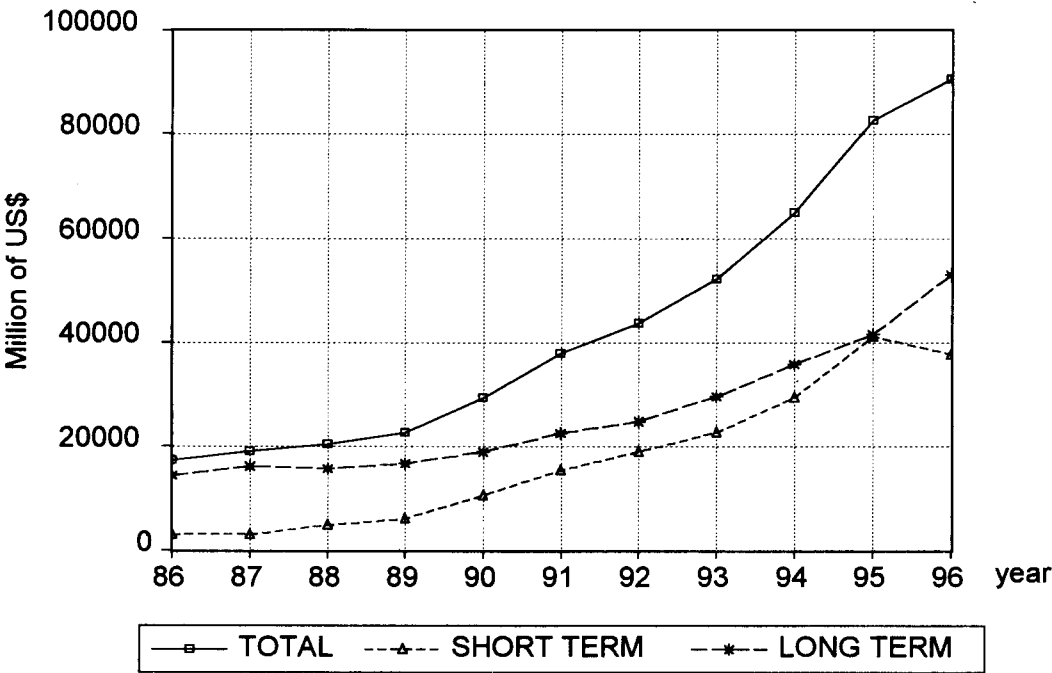
กราฟที่ 1 : Spread (MLR - LIBOR 3 month)



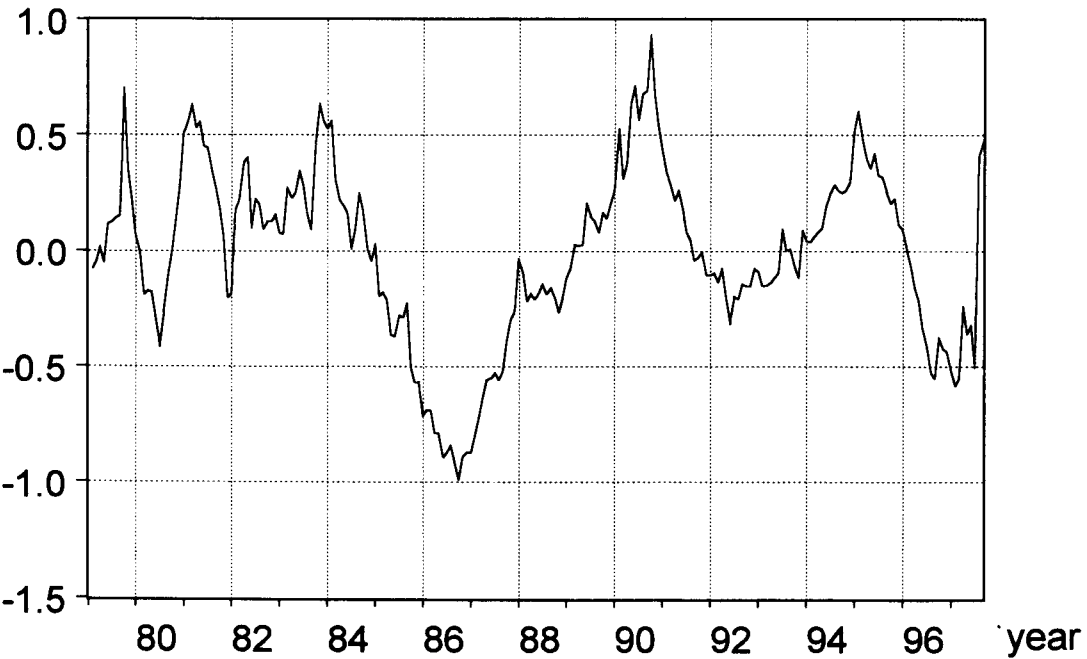
กราฟที่ 2 : Private Outstanding External Debt



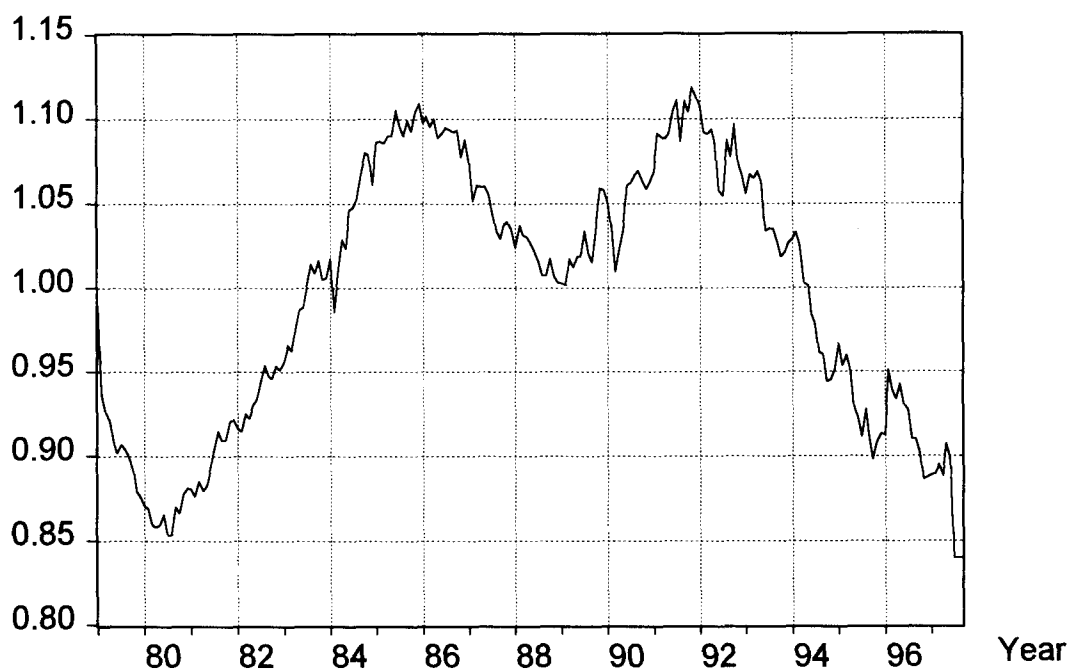
กราฟที่ 3 : Thailand's Outstanding External Debt



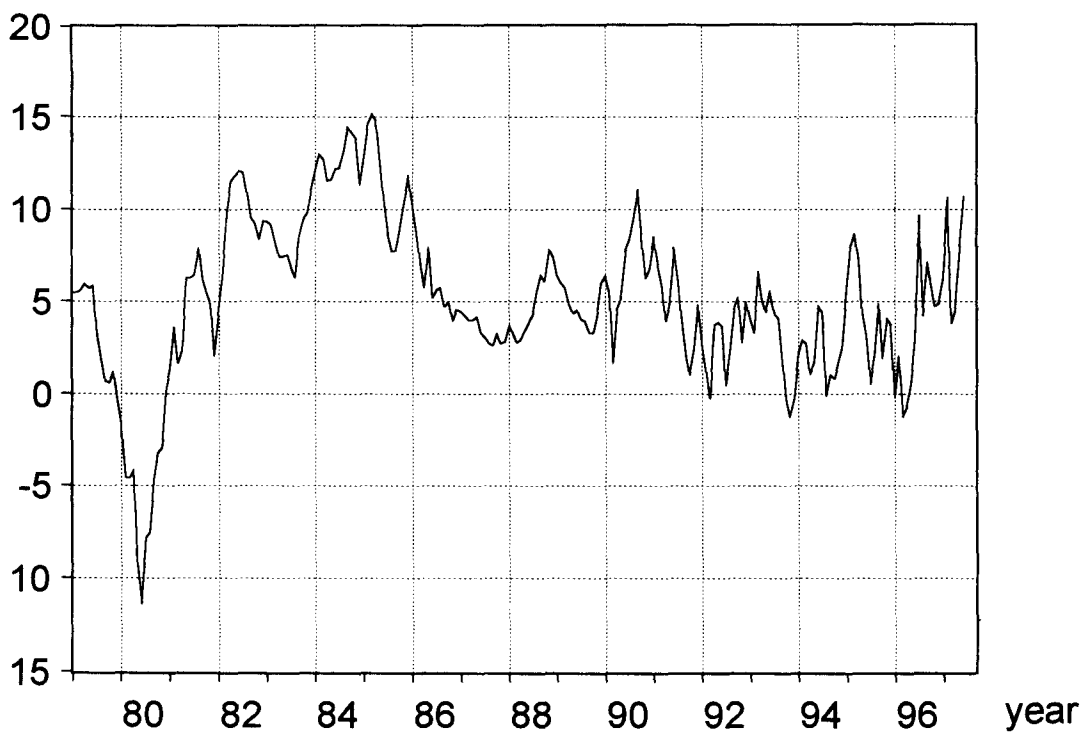
กราฟที่ 4 : Cyclical Component of Domestic - Credit Growth



กราฟที่ 5 : Cyclical Component of M2 Multiplier



กราฟที่ 6 : Real Interest Rate

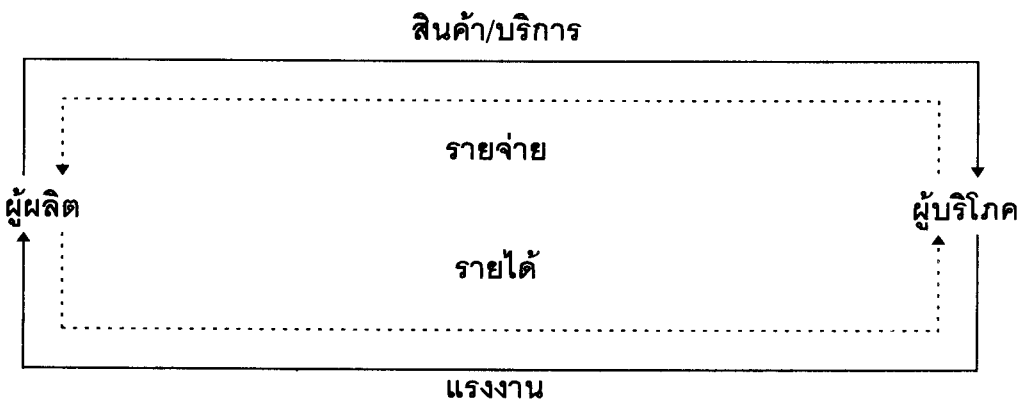


6. โครงสร้างภาคการเงิน

6.1 ระบบการเงิน (Financial System)

อารยธรรมของมนุษยชาติประการหนึ่งที่ได้พัฒนาขึ้นมาพร้อมๆ กับมนุษย์ก็คือ “ระบบการเงิน” ในการที่จะเข้าใจโครงสร้างทางการเงินให้ได้ดีนั้น การเข้าใจถึง “ระบบการเงิน” จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญ

ในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีเงิน ระบบการเงินปรากฏอยู่ หน่วยทางเศรษฐกิจเช่น ผู้ผลิต และผู้บริโภคจะมีความสัมพันธ์ โดยการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการซึ่งกันและกัน ดังแสดงโดยรูปภาพข้างล่างนี้



การแลกเปลี่ยนดังกล่าวกระทำได้ค่อนข้างจะลำบาก เนื่องจากปัญหาพื้นฐานที่ประสบอยู่ก็คือ การขาด “เงิน” มาใช้ชำระราคากัน ทำให้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค จำเป็นต้องมีความต้องการที่ตรงกัน (Coincident of Wants) เสียก่อน การแลกเปลี่ยนจึงจะเกิดขึ้นได้

เพื่อแก้ไขปัญหา คนทำรองเท้า (ผู้บริโภค) อยากดูหนัง แต่เจ้าของโรงหนัง (ผู้ผลิต) อยากจะกินตั๋มยำกุ้ง ทำให้ต้องเสนอค่าชมภาพยนตร์เป็นหน่วยของตั๋มยำกุ้ง (ซาม) “เงิน” จึงถูกพัฒนาขึ้นมาให้เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่จะสามารถแยกกิจกรรมในการซื้อออกจากกิจกรรมในการขาย ในเวลาเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการเก็บอำนาจซื้อไว้ใช้ในโอกาสต่อไปได้ โดยใช้ “เงิน” เป็นตัวกลางในการเก็บอำนาจซื้อไว้นั่นเอง ฉะนั้น การชำระราคา ค่าสินค้า/บริการที่ดี หรือการชำระค่าจ้างแรงงานที่ดี สามารถกระทำโดยใช้ “เงิน” เป็นสื่อกลาง ดังแสดงโดยเส้นประ ซึ่งการชำระราคาดังกล่าวสามารถมีได้หลายชื่อ เช่น หากเป็น “เงิน” ที่ผู้บริโภคชำระค่าสินค้าและบริการให้ผู้ผลิต ก็อาจเรียกได้ว่าเป็นรายจ่ายสำหรับผู้บริโภค หรือในทางกลับกัน ก็จะเป็นรายรับ หรือรายได้ของผู้ผลิต จากการขายสินค้าและบริการ ในทำนองเดียวกัน ค่าตอบแทนแรงงานที่ผู้ผลิตจ่ายก็จะเป็นค่า

จ้าง หรือเป็นรายรับให้กับเจ้าของแรงงานนั้นๆ สุดแต่แต่ว่าจะยึดเอาหน่วยทางเศรษฐกิจใดเป็นหลัก

กระแสการแลกเปลี่ยนสินค้า/บริการ และการชำระราคาดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่อีกมากที่จะนำมาใช้อธิบายการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ธุรกรรม (Transaction) ในระบบเศรษฐกิจ ในปัจจุบันหรือแม้แต่ในอดีตที่ผ่านมาก็ตาม ข้อบกพร่องที่สำคัญก็คือ มนุษย์โดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคหรือผู้ผลิต ก็ยังมีความกลัวในความไม่แน่นอนของอนาคตที่ตนเองไม่ทราบว่าจะเป็นอย่างไรมากกว่าผลที่ติดตามมาก็คือ สิ่งที่มีมนุษย์ผลิตขึ้นมาได้จะไม่บริโภคหมด แต่จะเหลือเก็บไว้บางส่วน ซึ่ง Keynes (1936) ได้กล่าวในเรื่องนี้อย่างชัดเจนว่า

“ The fundamental psychological law, upon which we are entitled to depend with great confidence both a priori from our knowledge of human nature and from the detailed facts of experience, is that men are disposed, as a rule and on the average, to increase their consumption as their income increases, but not by as much as the increase in their income.”⁹

ฉะนั้น หากรายได้ที่ได้มาของผู้บริโภคที่ดี หรือผู้ผลิตที่ดี มิได้ถูกนำไปใช้จ่ายทั้งหมด แล้วก็จะย่อมที่จะมีส่วนเหลือ ซึ่งส่วนเหลือในระหว่างรายได้กับรายจ่ายเพื่อการบริโภค ก็คือ การออม (Saving) นั่นเอง หรือ

$$\text{การออม} = \text{รายได้} - \text{รายจ่าย}$$

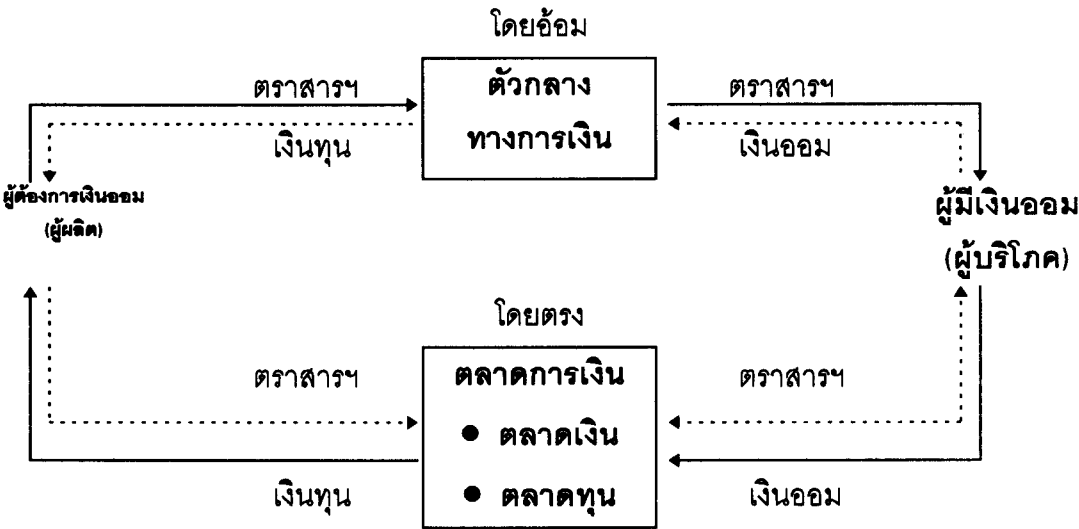
เมื่อมีเงินออมก็ย่อมต้องหาที่เก็บ หรือสัที่จะออมไว้สถาบันการเงินจึงก่อกำเนิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการออมของผู้มีเงินออม พร้อมไปกับการนำเอาเงินออมนั้นไปทำประโยชน์สนองตอบต่อผู้ที่ขาดเงินออมในอีกด้านหนึ่งไปในตัว สถาบันการเงินจึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries) ระหว่างผู้ที่มีเงินออม กับผู้ที่ขาดเงินออม โดยอาศัยความได้เปรียบ (Advantage) ที่สำคัญก็คือ การประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) เนื่องจากการออมผ่านตัวกลางทางการเงินจะช่วยประหยัดต้นทุน ธุรกรรม (Transaction Cost) ที่เกิดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น หากบริษัท ก. ต้องการเงินกู้ 100 ล้านบาท หากต้องออกสัญญากู้เงินกับผู้ที่มีเงินออมทั่วไปโดยตรง อาจต้องเสียเงินค่าทำสัญญามากมายจึงจะได้เงินครบตามที่ต้องการ แต่ในทางตรงกันข้าม หากบริษัท ก. ใช้บริการของสถาบันการเงินเช่น ธนาคาร อาจจะลดความยุ่งยากและ

⁹ Keynes, John Maynard, The General Theory of Employment, Interest and Money, Macmillan, London (1936)., p. 96

ประหยัดมากขึ้น เพราะสามารถทำสัญญากู้เงินเพียง 1-2 สัญญาก็เพียงพอที่จะได้เงินกู้จำนวนดังกล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม กระแสการหมุนเวียนระหว่างเงินออมและเงินลงทุนมิได้หมายความว่า จะต้องกระทำผ่านตัวกลางทางการเงินแต่เพียงอย่างเดียว ผู้ต้องการเงินออมอาจจะขอกู้กับผู้มีเงินออมโดยตรงโดยผ่านทางตลาดเงิน(Money Markets) หรือตลาดทุน(Capital Markets) ก็ได้

ฉะนั้น การมีระบบการเงินไม่ว่าจะเป็นการระดมเงินออมโดยตรง หรือโดยอ้อมก็ตาม จะเป็นกลไกที่ทำให้หน่วยทางเศรษฐกิจมีทางเลือกมากขึ้น ก่อให้เกิดผลประโยชน์ด้วยกันทั้งผู้ที่ต้องการใช้เงินมากกว่ารายรับที่ได้มา(ผู้กู้) และผู้ที่มีรายรับมากกว่ารายจ่าย(ผู้ให้กู้) ได้สามารถใช้ไป/ได้มาซึ่งเก็บออมในทิศทางที่ตนเองได้ประโยชน์มากที่สุดได้



หากพิจารณาจากรูปที่ 2 จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างระหว่างการระดมเงินออมโดยตรงกับโดยอ้อม(Direct and Indirect Finance) จะอยู่ที่ตราสารทางการเงินเป็นหลัก เนื่องจากหากเป็นในกรณีการระดมเงินออมโดยอ้อมผ่านตัวกลางทางการเงินแล้ว ตราสารทางการเงินที่ผู้กู้และผู้ให้กู้ถืออยู่จะเป็นคนละตัวกัน เช่น หากตัวกลางเป็นธนาคารพาณิชย์ ตราสารทางการเงินที่ออกให้ผู้ให้กู้ถืออยู่เพื่อแลกกับเงินออม อาจเป็นสมุดเงินฝากออมทรัพย์ ขณะที่ธนาคารพาณิชย์ถือสัญญาเงินกู้ที่ออกโดยผู้กู้เพื่อแลกกับเงินทุน

ในทางตรงกันข้าม ตราสารทางการเงินที่ระดมโดยตรงจากผู้ต้องการเงินออม จะเป็นตัวเดียวกับที่ผู้มีเงินออมถืออยู่ เช่น หุ้นสามัญจะออกโดยผู้กู้ และให้ผู้ให้กู้ถือไว้ การซื้อขายแลกเปลี่ยนตราสารทางการเงินดังกล่าวจะกระทำผ่านตลาดเงินหรือตลาดทุนก็ได้

6.2 โครงสร้างการเงินไทยในปัจจุบัน

หากขยายตัวกลางทางการเงินในรูปที่ 2 ให้ใหญ่ขึ้น เพื่อพิจารณาว่าประเภทของตัวกลางทางการเงินที่สำคัญบางตัวมีอะไรบ้าง อาจแสดงได้ดังนี้

ตารางที่ 2

ประเภทของตัวกลางโดยอ้อม	ที่มาของเงินทุน (หนี้สินหลัก)	การใช้ไปของเงินทุน (ทรัพย์สินหลัก)
I. รับฝากเงิน		
1. ธนาคารพาณิชย์	เงินฝาก	เงินให้กู้/ลงทุน ระยะกลาง - สั้น
II. รับฝากเงินประจำตามสัญญา		
1. บริษัทประกันชีวิต	เบี้ยประกัน	เงินให้กู้/ลงทุน ระยะยาว
2. กองทุนบำนาญบำนาญ	เงินสมทบ	เงินให้กู้/ลงทุน ระยะยาว
III. เพื่อการลงทุน		
1. บริษัทเงินทุน	ตัวสัญญาใช้เงิน	เงินให้กู้/ลงทุน
2. บริษัทหลักทรัพย์จัดการ	หน่วยลงทุน	เงินลงทุน
IV. ไม่รับเงินฝาก		
1. โรงรับจำนำ	ผู้ถือหุ้น	เงินให้กู้
2. กิจการวิเทศธนกิจ	เงินกู้ยืม	เงินให้กู้/ลงทุน

ตารางที่ 3 มูลค่าสินทรัพย์ที่สำคัญของตัวกลางทางการเงินที่สำคัญ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท	2520	2530	2540
I. รับฝากเงิน			
1. ธนาคารพาณิชย์ (Bill, Loan and Overdraft)	121,768.7	672,911.8	5,709,310.2 ¹
II. รับฝากเงินประจำตามสัญญา			
1. บริษัทประกันชีวิต (Investments and Loans)	4,018.3	20,124.6	137,726.4 ²
2. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	-	3,203.63	124,972.91 ³
III. เพื่อการลงทุน			
1. บริษัทเงินทุน (Loans to Business and Household Sectors)	29,267.3	95,483.7	1,362,121.7 ⁴
2. บริษัทหลักทรัพย์จัดการ	-	8,452	735,050 ⁵
IV. ไม่รับเงินฝาก			
1. ใ้รับจำนำ (Credit Granted)	5,174.2	19,845.6	50,900.0 ⁶
2. กิจการวิเทศธนกิจ (Credit Granted)	-	-	1,882,444.6 ⁷

หมายเหตุ : ^{1,4} ตัวเลขเดือนตุลาคม 2540
² ตัวเลขเดือนมกราคม - มิถุนายน 2540
³ ตัวเลขเดือนสิงหาคม 2540
⁵ ตัวเลขเดือนกันยายน 2540
⁶ ตัวเลข ณ สิ้นปี 2539
⁷ ตัวเลข ณ สิ้นปี 2540 (ยอดรวมของ out-in และ out-out)

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, รายปี ธนาคารแห่งประเทศไทย
รายงานการคลัง
วารสารการประกันภัย
Capital Market Performance, Q3 1997, Securities and Exchange Commission

จากข้อมูลในตารางที่ 2 และ 3 จะเห็นได้ว่าขนาดของตัวกลางทางการเงิน ประเภทรับเงิน ฝากเช่น ธนาคารพาณิชย์ ยังมีขนาดและสัดส่วนที่มีน้ำหนักมากเมื่อเปรียบเทียบกับตัวกลางทางการเงินประเภทอื่นๆ หรือเมื่อเทียบกับมูลค่าของทรัพย์สินทั้งระบบ

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากความกว้าง(Widening)ทางการเงินของตัวกลางทางการเงินเช่น ธนาคารพาณิชย์แล้ว ในเรื่องของความลึก(Deepening)ทางการเงิน ก็ปรากฏให้เห็นว่า ได้มีตัวกลางทางการเงินประเภทใหม่ๆ เกิดขึ้นมาเช่น บริษัทหลักทรัพย์จัดการ เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาของตราสารทางการเงินประเภทต่างๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าแต่เดิมเป็นอันมาก

ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่ยังคงมีอยู่ในระบบการเงินของประเทศไทย ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตามก็คือ อำนาจการผูกขาดที่ยังปรากฏอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธนาคารพาณิชย์ ดังจะเห็นได้จากการกระจุกตัวของทรัพย์สินเช่น การให้กู้ยืม หรือหนี้สินเช่นการรับฝากเงิน ยังคงมีอยู่อย่างเห็นได้ชัด (ตารางที่ 4) มิได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลามากนัก ถึงแม้ว่าจะมิได้ทำให้อำนาจการผูกขาดของธนาคารพาณิชย์ชันนำลดน้อยลงไปได้

ตารางที่ 4 การกระจุกตัว(Concentration Ratio) ในทรัพย์สินและหนี้สินที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์

สัดส่วนการกระจุกตัวของ 5 ธนาคารชั้นนำ	2524	2530	2540*
- จำนวนเงินฝาก	68.96	68.22	64.70
- เงินให้กู้ยืม	71.03	67.87	59.31

หมายเหตุ : * ตัวเลขเดือนกันยายน 2540

ที่มา : Statistical Data on Commercial Banks in Thailand, Bangkok Bank (Public) Co., Ltd

ในส่วนของตัวกลางทางการเงินที่ระดมเงินออมจากผู้มีเงินออม ไปให้กับผู้ที่ต้องการเงินออมโดยตรงนั้น ตลาดทุนและตลาดเงินเป็นตัวกลางที่ช่วยให้เกิดการระดมเงินออมดังกล่าว แต่การพัฒนาที่ผ่านมาตลาดทุนได้มีการเจริญเติบโตเหนือกว่าตลาดเงินเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากมูลค่าของทุนจดทะเบียนของกิจการที่เข้าไปจดทะเบียนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ก็ดี หรือมูลค่าการซื้อขายของตลาดกิตติ ได้มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมาก

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การระดมเงินออมโดยตรงผ่านตลาดเงิน ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรก็เนื่องมาจากการขาดตราสารทางการเงิน(สินค้า) ที่จะเข้ามาทำการซื้อขายนั่นเอง เท่าที่ผ่านมา การออกตั๋วแลกเงิน(Bill of Exchange) หรือ Commercial Papers ของผู้ที่ต้องการเงินออมนั้น ยังมีอยู่ในปริมาณที่จำกัดด้วยสาเหตุต่างๆกัน เช่นต้องมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ(Rating)

สถานะทางกฎหมายของผู้ออกที่ต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเป็นเงื่อนไขของทางผู้ที่ต้องการเงินออม แต่ที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันก็คือ ทักษะคติของทางผู้มีเงินออม ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการลงทุนในช่องทางนี้เป็นอย่างมาก

ความก้าวหน้าของตลาดทุนในการเป็นตัวกลางที่ระดมเงินออมโดยตรงนั้น น่าที่จะทำให้บทบาทของตัวกลางที่ระดมเงินออมโดยอ้อมเช่น ธนาคารพาณิชย์ ได้ลดบทบาทของตนเองที่มีต่อการระดมเงินออมในระบบเศรษฐกิจได้ดังเช่น ในประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่สิ่งที่เกิดขึ้นมาในกรณีประเทศไทยกลับไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเข้ามาแทนที่หรือลดบทบาทของธนาคารพาณิชย์มากนัก

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจถือได้ว่า มีระบบการเงินที่พัฒนามากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก อุตสาหกรรมธนาคารได้เริ่มที่จะแสดงสัญญาณของความถดถอย เนื่องด้วยความเสี่ยงเปรียบทั้งในด้านทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ ในด้านทรัพย์สินนั้น ธนาคารพาณิชย์ได้สูญเสียความสามารถในการแข่งขันไปให้ตัวกลางทางการเงินตัวอื่นเช่น ตลาดเงินหรือตลาดทุน ด้วยปัจจัย 3 ประการคือ (1) ความเจริญเติบโตของตลาด Commercial Paper (2) ความเติบโตของตลาด Junk Bond และ (3) การพัฒนาในด้านข้อมูลข่าวสารที่ทำให้เกิดการแปลงหนี้ หรือที่รู้จักในชื่อของ Securitization ซึ่งทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถดึงดูดให้ผู้ที่ต้องการเงินออมมาใช้บริการหลักที่ตนเองมีอยู่คือ การให้กู้ยืมได้เหมือนในอดีตที่ผ่านมา ผู้ต้องการเงินออมกลับหันไปออกตราสารทางการเงินเช่น Commercial Paper หรือ Bond ประเภทต่างๆ ระดมเงินออมโดยตรง ในขณะที่ในด้านหนี้สิน ผู้มีเงินออมก็หันไปลงทุนโดยตรงไม่ผ่านธนาคารพาณิชย์. เนื่องจากการลงทุนโดยตรงสามารถที่จะเจรจาต่อรองผลตอบแทน(อัตราดอกเบี้ย)ในเงื่อนไขที่ดีกว่า ขณะที่ธนาคารพาณิชย์ถูกควบคุมหรือควบคุมกันเองในการจ่ายผลตอบแทนโดยเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก หรือการผูกขาดการหันเหของผู้มีเงินออมและผู้ต้องการเงินออมจากตัวกลางทางการเงินที่ระดมโดยอ้อม ไปสู่การระดมเงินออมโดยตรง ถือได้ว่าเป็น Disintermediation ของตัวกลางโดยอ้อมไปสู่ตัวกลางระดมเงินออมโดยตรง

อย่างไรก็ตาม กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในเรื่อง Disintermediation ดังกล่าวก็ยังมีได้เข้ามาสู่ประเทศไทยมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากอัตราการขยายตัวของเงินให้กู้ยืมก็ดี ขนาดของเงินฝากก็ดี ยังเพิ่มอยู่ในอัตราที่สูงอยู่เหมือนเดิม ถึงแม้ว่าการเจริญเติบโตของตลาดทุนได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปีพ.ศ. 2533-6 ก็ตาม

7. ธนาคาร

7.1 ธนาคาร กับ เศรษฐกิจ

กิจการธนาคารไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์(Commercial Bank) ธนาคารเฉพาะด้านเช่น ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า(Export-Import Bank) ธนาคารเพื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรม และธนาคารครบวงจร(Universal Bank) เป็นต้น ต่างก็มีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ธนาคารไม่ว่าในรูปใดก็ตามแต่ แตกต่างกับกิจการอื่นๆหรือไม่อย่างไร ถึงกับต้องมีกฎระเบียบมาใช้กำกับและดูแลเป็นพิเศษ

สิ่งที่ควรจะต้องกล่าวถึงและทำความเข้าใจก่อนก็คือ ธนาคารมีคุณลักษณะแตกต่างจากกิจการขายค้าปลีกหรือกิจการอื่นบนพื้นฐานดังต่อไปนี้

- 1) ธนาคารเป็นกิจการที่มีได้อาศัยทุนของตนเองเป็นหลัก ถึงแม้ว่าสินค้า/บริการหลักที่ธนาคารผลิตขึ้นมาก็คือเงินก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่ามาจากเงินทุนของธนาคารเอง ธนาคารสามารถมีเงินให้กู้ได้ก็เนื่องมาจากการกู้ยืมเงินจากประชาชน(รับฝากเงิน) และธนาคารด้วยตนเอง อัตราส่วนระหว่างหนี้สินต่อทุน(Leverage Ratio) จึงค่อนข้างจะสูง เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการอื่นๆโดยทั่วไป การขายค้าปลีกอาจจะกู้ยืมเงินผู้อื่นมานอกเหนือจากเงินทุนของตนเอง แต่การกู้ยืมดังกล่าวเมื่อเทียบกับทุนที่มีอยู่ก็ยังไม่ค่อยกว่ากิจการธนาคารเป็นอย่างมาก โดยทั่วไปแล้วจะอยู่ในสัดส่วนระหว่าง 1:1 ถึง 3:1 ในขณะที่ธนาคารจะมีสัดส่วนหนี้สินต่อทุนมากกว่า 10:1 ขึ้นไป
- 2) หากพิจารณาจากงบดุลของธนาคารจะพบว่า หนี้สินที่ธนาคารมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการครบกำหนดไถ่ถอน(Maturity) ยาวนานขนาดไหนก็ตาม แต่เมื่อถูกทวงถามก็จำเป็นต้องจ่ายคืนในทันทีเสมอ ผิดกับกิจการอื่นๆ ที่เมื่อหนี้สินยังไม่ครบกำหนดไถ่ถอน/ชำระคืน หากมีการทวงถามก็อาจจะปฏิเสธไม่ชำระคืนให้ได้
- 3) ธนาคารมีส่วนอย่างมากในการสร้างหรือทำลายปริมาณเงิน(Money Supply)ที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปริมาณเงินเป็นหนี้สินที่สำคัญตัวหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วธนาคารพาณิชย์จะอำนวยความสะดวกให้กับลูกค้าโดยการ ให้ลูกค้าเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน แล้วธนาคารจะเครดิตบัญชีให้ ลูกค้าก็สามารถใช้จ่ายเงินที่กู้ยืมมาจากธนาคารโดยส่งจ่าย โดยใช้เช็คเบิกถอนจากบัญชีกระแสรายวันที่มีอยู่นั่นเอง ฉะนั้น เมื่อมีลูกค้าเพิ่มขึ้นทางด้านทรัพย์สิน ในด้านหนี้สินก็จะมีเงินฝากกระแสรายวันเพิ่มขึ้นเท่าๆกัน ซึ่งการเพิ่มขึ้นของเงินฝากประเภทนี้จะทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นไปด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่า ปริมาณเงินตามความหมายแคบ(M1) ที่มีอยู่ประกอบด้วย เงินที่เป็นธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ ซึ่งเป็นหนี้สินของผู้

ออกคือธนาคารกลาง(Central Bank's Money)และกระทรวงการคลัง และเงินที่เป็นเงินฝาก
กระแสรายวัน(เช็ค) ซึ่งเป็นหนี้สินของธนาคาร(Commercial Bank's Money)

ด้วยคุณลักษณะพิเศษทั้ง 3 ประการนี้เอง ทำให้กิจการธนาคารมีเป้าหมายในการดำเนิน
ธุรกิจแตกต่างไปจากกิจการทั่วๆ ไปด้วยเช่นกัน

ในธุรกิจทั่วไป เป้าหมายของการทำกำไรสูงสุด(Maximize Profit) จะเป็นจุดประสงค์อันดับ
แรกของการดำเนินธุรกิจ ในกิจการธนาคารก็เช่นกัน แต่สิ่งที่ติดต้ามมาจากคุณลักษณะพิเศษของ
ธนาคารก็คือ เป้าหมายของสภาพคล่อง(Liquidity) และเป้าหมายการมีเงินพอเพียงที่จะชำระหนี้
(Solvency) ไปพร้อมๆ กัน การจัดการบริหารเป้าหมายทั้ง 3 ประการนี้ของธนาคารให้ไปด้วยกัน จะ
ประสบปัญหาพื้นฐานก็คือ ความขัดแย้งกันในเป้าหมายที่เกิดขึ้น

ธนาคารสามารถหาทำได้ก็โดยการให้กู้ หรือเข้าไปลงทุน เงินฝากที่ได้มาหากสามารถนำ
ไปให้กู้ได้มากเท่าใดก็น่าจะมีกำไรมากเท่านั้น แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือหนี้สินที่มีอยู่อาจจะต้อง
ชำระคืนเมื่อทวงถาม ฉะนั้นธนาคารจึงจำเป็นต้องกันเงินฝากส่วนหนึ่งไว้ เพื่อให้สามารถมีเงินจ่าย
ยืมคืนผู้ฝากได้เมื่อมีการทวงถาม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ธนาคารจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องไว้ให้
พอเพียงกับการฝากถอนของเงินฝากไปพร้อมๆ กับการนำเอาเงินฝากไปหาประโยชน์(ทำกำไร) นอก
จากนี้แล้ว ด้วยสัดส่วนของหนี้สินที่มีมากกว่าทุนเป็นจำนวนมาก ทำให้ธนาคารต้องทำตนเองให้ผู้
อื่นมองเห็นได้ว่า ตนเองมีความสามารถเพียงพอที่จะชำระหนี้ที่มีอยู่ได้ หากไม่แล้วความไม่มั่นใจใน
ธนาคารก็จะไม่เกิดขึ้น และการแห่มาถอนเงินของผู้ฝากจะทำให้ธนาคารไม่สามารถบริหารอายุได้
ถอนของทรัพย์สิน(ลูกหนี้) และหนี้สิน(เจ้าหนี้) ได้ ธนาคารจึงจำเป็นต้องบริหารเป้าหมายทั้ง 3
ประการที่มีความขัดแย้งกันให้ไปด้วยกันได้

7.2 บทบาทของธนาคาร

นอกเหนือจากขนาดของธนาคารที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาตัวกลางทางการเงิน ที่ระดม
เงินออมโดยอ้อมแล้ว หน้าที่ของธนาคารยังมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน ซึ่งหน้าที่
หลักคือการเป็นตัวกลางในการระดมเงินออมโดยอ้อมจากการรับฝากเงิน จากผู้มีเงินออมไม่ว่าราย
เล็กหรือใหญ่ และนำไปให้กู้หรือลงทุน และทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการชำระเงิน(Payment System)
ของระบบเศรษฐกิจ กิจการธนาคารจึงมิได้กระทำไปในสุญญากาศ แต่หากกระทำในบรรยากาศ
ของความเสี่ยงเช่นเดียวกับธุรกิจอื่นๆ เช่นกัน ฉะนั้นการดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจของธนาคารจึงมี
ความสำคัญ แต่ก็มีได้หมายความว่าสังคมจะต้องยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไขกับการกระทำที่ไม่สมควร
และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมของธนาคาร การดำรงอยู่ของธนาคาร และระบบธนาคาร
(Banks and Banking System) จึงมีความแตกต่างกันในด้านผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคม

แต่เป็นความลำบากอย่างยิ่งยวดในการตีเส้นให้แจ่มชัดว่า สิ่งที่สังคมโดยรัฐบาลกำลังทำอยู่นั้น เป็นการปกป้องธนาคารหรือระบบธนาคารกันแน่

เป็นเรื่องยากสำหรับบุคคลทั่วไปที่จะทราบได้ว่า ธนาคารแห่งใดมีความมั่นคงมากน้อยเพียงใด ถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลเพียงพอหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากการวิเคราะห์ถึง Bank Soundness ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถเป็นการพิเศษมากกว่าที่บุคคลธรรมดาพึงมี และธนาคารมีแนวโน้มที่จะเก็บเงินให้กู้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้(Non-performing Loan: NPL) ไว้ในสมุดบัญชีของตนเองให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ ถึงแม้ว่าเงินให้กู้ดังกล่าวจะไม่มีวันได้รับการชำระคืนก็ตาม เนื่องจากหวังเกรงว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในความมั่นคงของธนาคารนั่นเอง ในขณะที่ธนาคารที่มี NPL ในสัดส่วนต่ำก็กังวลเช่นกันว่าผลกระทบจากการถอนเงินฝากของผู้มีเงินออมจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะธนาคารที่มีปัญหา NPL ในสัดส่วนสูงแต่เพียงเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ธนาคารซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่หลักในการเป็นตัวกลางในการระดมเงินออม ยังทำหน้าที่ในการชำระเงินที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ การลดลงในทรัพย์สินที่สร้างรายได้เนื่องจาก NPL ในขณะที่หนี้สินยังอยู่คงเดิม ทำให้ความสามารถในการชำระเงินกับธนาคารอื่นๆ เกิดปัญหาเมื่อธนาคาร ก. ไม่สามารถชำระยอดเงินสุทธิตัวส่วนที่ขาดไปในแต่ละวันให้กับธนาคารอื่นๆ ได้ ปัญหาของธนาคาร ก. ก็จะลุกลามไปถึงธนาคาร ข. ค. ง. และเรื่อยๆ ไป ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ของธนาคารขึ้นมาได้(Banking Crisis) ธนาคารกลางมักจะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการอัดฉีดสภาพคล่องให้กับธนาคาร ก. เพื่อที่จะไม่ทำให้ระบบชำระเงินล้มเหลวและป้องกันมิให้ปัญหาลุกลามไปสู่ธนาคารอื่น

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการให้กู้ยืมกับธนาคารที่มีปัญหามักจะเกิดขึ้นซ้ำซากจนกระทั่งธนาคารกลางจำเป็นต้องตัดสินใจเช่นกันว่า จะช่วยเหลือต่อไปเรื่อยๆ หรือจะปล่อยให้ล้มไป ในกรณีนี้เงื่อนไขในเรื่อง"ขนาด" อาจจะเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจได้ เนื่องจากหากธนาคาร ก. มีขนาดใหญ่และการปล่อยให้ล้มจะมีผลกระทบต่อผู้ฝากเงินในวงกว้าง Moral Hazard ในลักษณะของ"ใหญ่เกินกว่าจะให้ล้มได้" (Too Big Too Fail) เหมือนดังเช่นที่ปรากฏในกรณีของธนาคารContinental Illinois ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี 1984 ก็เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเข้าไปแก้ไขโดยการ"อุม" หรือที่ทราบกันโดยทั่วไปในชื่อ Purchase and Assumption (P&A) Method จึงเป็นวิธีการนิยมในการแก้ปัญหามากกว่าการใช้วิธี Pay Off เนื่องจากในกรณีวิธี P&A นั้น ผู้ช่วยเหลือ(อาจจะจะเป็นธนาคารกลางหรือผู้ลงทุนอื่นๆก็ได้) จะเข้าไปควบ/ซื้อกิจการ(Merger & Aquisition) ของธนาคารที่มีปัญหา ซึ่งจะไม่มีความกระทบต่อผู้ฝากเงินแต่ประการใด เจ้าหน้าที่เป็นผู้ฝากจะได้รับประกันว่าจะได้รับเงินคืนครบถ้วน ในขณะที่กรณีวิธี Pay Off ผู้ฝากเงินก็จะเป็นหนึ่งใน

บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหมดที่จะมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของธนาคารที่มีปัญหาหลังจากการขายทอดตลาด ซึ่งมีโอกาสเป็นอย่างมากที่จะไม่ได้เงินคืนเต็มจำนวนที่ได้ฝากไว้

นอกจากปัญหาจากธนาคารเองแล้ว ธนาคารอาจได้รับผลกระทบจากภายนอก ที่อาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ของธนาคารขึ้นมาได้ Demirgue - Kunt & Detragiache (1997)¹⁰ ได้เสนอตัวแปรที่มีผลต่อวิกฤตการณ์ของธนาคาร ในช่วงตั้งแต่ปีค.ศ. 1980-94 ของประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาพบว่าปัจจัยภายนอกที่มีผลทำให้สภาพแวดล้อมทาง เศรษฐศาสตร์อ่อนแอเช่นอัตราดอกเบี้ยโตของ GDP ต่ำ Term of Trade ที่เสื่อมค่าลง หรืออัตราเงินเฟ้อในระดับสูงที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงสูงขึ้น ล้วนมีผลต่อวิกฤตการณ์ธนาคาร นอกจากนี้ระบบธนาคารยังมีความอ่อนแอ(Fragile) ซึ่งเป็นผลมาจากการไหลออกของเงินทุน ภายใต้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว(Peg) อีกด้วย ผลการศึกษาของ Blejer, Feldman & Feltenstein (1997)¹¹ ก็ให้ภาพที่ใกล้เคียงกัน

ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ธนาคารจึงอาจจะได้มาจากทั้งปัจจัยภายในตัวธนาคารเอง และผลกระทบจากภายนอกที่ส่งผลให้ธนาคารหรือระบบธนาคารสูญเสียเงินฝาก(Deposit Run) ในระยะเวลายันสั้น บทบาทของระบบธนาคารที่ล้มเหลวอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้างติดตามมาเป็น”ผลสะท้อนกลับ” (Feed Back) โดยอัตราดอกเบี้ยโตของ GDP โดยเฉลี่ยมีแนวโน้มที่จะลดลงประมาณร้อยละ 1 ถึง 1.3 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ธนาคาร Caprio & Klingebial (1996)¹²

8. ปัญหาของภาคการเงิน

ในประเทศไทย “ทุกข์ของชาวนา คือ ทุกข์ของแผ่นดิน” น่าจะเป็นคำกล่าวที่ไม่ผิดความจริงสักเท่าใด เช่นกันปัญหาของภาคการเงินไทยน่าจะตกอยู่กับตัวกลางทางการเงินที่รับฝากเงินมากกว่าที่ไม่รับฝากเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากขนาดและบทบาทที่มีต่อระบบเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับตัวกลางประเภทอื่นๆ

¹⁰ Demirgur - Kunt, Asli and Detragiache, Enrica, “The Determinants of Banking Crises : Evidence from Developing and Developed Countries”, IMF Working Paper (September 1997).

¹¹ Blejer, Mario I., Feldman, Ernesto V. and Feltenstein, Andrew, “Exogenous Shocks, Deposit Runs and Bank Soundness : A Macroeconomic Framswork” , IMF Working Paper (July 1997).

¹² Caprio, Gerard and Daniela, Klingebiel, “Bank Insolvency : Cross-Country Experience”, World Bank Policy Research Working Paper 1620, (July 1996).

8.1 ปัญหาพื้นฐาน

ไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกประหลาดใจอีกต่อไปที่ประเทศไทยยังคงพบเห็นการเข้าไปมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดเข้าช่วยเหลือ ฟันฟู โดยการลดทุนและเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์ครั้งแล้วครั้งเล่า แทบจะเรียกได้ว่าทุกรอบนักชัตรก็ว่าได้ อะไรคือประเด็นปัญหาพื้นฐานของธนาคารและระบบธนาคารของไทย

ด้วยพื้นฐานที่มีคุณลักษณะแตกต่างจากกิจการขายเด้าฮวยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริหารธนาคารพาณิชย์โดยเนื้อแท้ก็คือ การบริหารความขัดแย้งในเป้าหมายที่มีอยู่โดยธรรมชาติ และกิจการธนาคารก็ได้ดำเนินอยู่ในสภาวะโดยปราศจากความเสี่ยง ฉะนั้นผู้ฝากเงินที่เป็นหนึ่งในบรรดาเจ้าหนี้ของกิจการธนาคาร จึงได้รับความเสี่ยงจากการดำเนินงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และโดยประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้ฝากเงินก็จะเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่เร่งให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ธนาคารขึ้นมา เนื่องจากความไม่มั่นใจในความมั่นคงของธนาคารที่ตนเองฝากเงินอยู่ การปกป้องผู้ฝากเงินจึงเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งการป้องกันผู้บริสุทธิ์ไปพร้อมๆ กับตัวสถาบันการเงินเอง ไม่ว่าจะโดยมีการประกาศหรือไม่ก็ตาม การประกันเงินฝาก(Deposit Insurance) จึงได้รับการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเรื่อยมา โดยอาจจะอยู่ในรูปแบบต่างๆ เช่น การเข้าไปทำ P&A หรือที่เรียกว่าการ “อุ้ม” สถาบันการเงินนั้น และมีอยู่น้อยครั้งมากที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจะปล่อยให้สถาบันการเงินเช่น ธนาคารพาณิชย์ “ล้ม” ไปโดยไม่ให้ผู้ฝากเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้ผู้หนึ่งรับผิดชอบตนเอง ธนาคารกลางจึงทำหน้าที่ Lender of Last Resort ให้กับธนาคารพาณิชย์อย่างพร่ำเพรื่อ จนกระทั่งทนต่อไปไม่ไหวแล้ว จึงเข้าไปฟันฟู โดยการลดทุนและเพิ่มทุนเข้าไปใหม่ เพื่อล้างสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเช่น NPLออกจากงบดุลของธนาคารพาณิชย์ และเพิ่มเงินดีเข้าไปใหม่ โดย “ฝัง” ต้นทุนของการล้างธนาคารพาณิชย์ไว้ที่งบดุลของธนาคารกลางหรือตัวแทนของธนาคารกลางเช่น กองทุนฟันฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน แทน

ปัญหาพื้นฐานของภาคการเงินในประเทศไทยก็คือ การปกป้องผู้ฝากเงินอย่างปิดบัง (Implicit Protection) โดยการประกันเงินฝาก อย่างไม่เปิดเผยเป็นทางการ (Implicit Deposit Insurance)

ด้วยความเชื่อที่ว่า วิกฤตการณ์ธนาคารสามารถแก้ไขได้โดยปกป้องผู้ฝากเงิน โดยการประกันเงินฝาก เพื่อที่จะแยกผู้ฝากเงินออกจากธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่มีปัญหา ก่อนที่จะใช้วิธีการแก้ไขปัญห่อื่นๆ ซึ่งเป็นมาตรการสำเร็จรูปที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปในหลายๆ ประเทศ แต่ด้วยการปกป้องเช่นนี้ก็ย่อมมีต้นทุนติดตามมา ซึ่งต้นทุนที่สำคัญก็คือ ความไร้ประสิทธิภาพของระบบการเงิน เนื่องจากการประกันเงินฝากไม่ว่าจะโดยเปิดเผยหรือไม่ก็ตาม จะทำให้แรงจูงใจของผู้บริหารสถาบันการเงิน ผู้ฝากเงิน ผู้กู้ ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และนักการเมือง ในการ

ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในระบบการเงินหมดไป และยิ่งเป็นการประกันเงินฝากโดยไม่เปิดเผยแล้ว การลดลงในประสิทธิภาพก็จะมีมากขึ้นเป็นทวีคูณ

8.2 การประกันเงินฝาก

โดยพื้นฐานแล้ว การประกันเงินฝากก็เหมือนกับการประกันความเสี่ยงของบริษัทประกัน โดยทั่วไป ซึ่งความเสี่ยงที่รับประกันก็คือ การที่จะได้รับการชดใช้เงินที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินคืน หากสถาบันการเงินนั้นไม่สามารถดำเนินกิจการหรือไถ่ถอนเงินฝากคืนให้กับผู้ฝากได้ตามกำหนดการไถ่ถอน การประกันเงินฝากจึงเป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงินในความเสี่ยงจากการดำเนินกิจการของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นการยากที่จะให้บุคคลธรรมดาทั่วไปประเมินได้ว่า มีความมั่นคงมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม การประกันเงินฝากก็มีมิใช่มีแต่ผลด้านบวกแต่เพียงอย่างเดียว ผลด้านลบที่เกิดขึ้นที่อาจกล่าวได้ก็คือ (1) Moral Hazard เนื่องจากการประกันเงินฝากก็เช่นเดียวกับการประกันรถยนต์ ยังมีการคุ้มครองมากเกินไป ผู้ฝากเงินหรือผู้ซื้รถยนต์ก็จะมีความยับยั้งชั่งใจในการก่อความเสี่ยงน้อยลง ผู้ฝากเงินจึงอาจไม่สนใจพฤติกรรมของสถาบันการเงินที่ตนฝากเงินอยู่แต่อย่างใด เนื่องจากทราบดีอยู่แล้วว่า เงินฝากที่ตนฝากอยู่ ยังไงเสียก็จะได้คืนเต็มทุกบาททุกสตางค์ การแยกแยะสถาบันการเงินที่ดีออกจากที่เลวจึงไม่เกิดขึ้น และมีแนวโน้มที่จะสนใจแต่ผลตอบแทนที่สูงเพียงอย่างเดียว (2) ในด้านสถาบันการเงินก็เช่นกัน ผู้ที่อยากจะเข้าไปสู่ระบบประกันเงินฝากมากที่สุดก็คือ ผู้ที่ดำเนินกิจการด้วยความเสี่ยงมากที่สุด(Adverse Selection) เนื่องจากทราบดีอยู่แล้วว่า ผู้ฝากเงินจะไม่สนใจการดำเนินงานของตนแต่อย่างใด ด้วยผลตอบแทนที่สูงกับผู้ฝากจึงทำให้สถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะปล่อยให้อู้ หรือลงทุนในทางเลือกที่มีความเสี่ยงมาก(High Risk High Return) เพราะจะให้ผลตอบแทนสูง คู่กับที่ต้องจ่ายให้ผู้ฝากเงิน

ฉะนั้น โดยพื้นฐานของการประกันเงินฝาก จึงต้องจัดทำกลไกที่ทำให้เกิดระเบียบวินัย(Discipline)ในระบบการเงินเพื่อป้องกันปัญหา 2 ประการข้างต้น และหลีกเลี่ยงแรงจูงใจที่จะลดหย่อนวินัยทางการเงิน

8.3 ความหลงผิดและแรงจูงใจ

จากการเข้าไปรับประกันเงินฝากของตัวกลางทางการเงินเช่น ธนาคารพาณิชย์ ที่ผ่านมาทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อผู้มีส่วนได้เสียในตัวกลางดังกล่าว ทั้งในแง่แรงจูงใจและความหลงผิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากการกระทำที่ผ่านมาในการปกป้องธนาคาร เพื่อมิให้ระบบธนาคารและระบบ

การเงินเกิดความไม่มั่นคงนั้น ได้ส่งสัญญาณที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและมุ่งใจไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในภาคการเงิน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ผู้ฝากเงิน

เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วโดยย่อ การเข้าไปรับประกันเงินฝากจะทำให้ผู้ฝาก (1) ขาดแรงจูงใจ ไม่แยกแยะตัวกลางที่ดีออกจากที่เลว และ(2) สนใจแต่เพียงผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว โดยผลลัทธิที่เป็นต้นทุนให้กับผู้เสียภาษีทั้งหมด

สิ่งที่ควรจะขยายความในที่นี้ก็คือ หากแบ่งแยกผู้ฝากเงินออกเป็น 2 ระดับคือ ผู้ฝากเงินรายย่อยและผู้ฝากเงินรายใหญ่(Small & Large Depositors)แล้ว การที่จะให้ผู้ฝากเงินรายย่อยดูแลและประเมินการดำเนินการของตัวกลางเพื่อแยกแยะตัวกลางที่ดีและเลว อาจเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดซึ่งความรู้ และไม่คุ้มที่จะทำ การเข้าไปรับประกันเงินฝากจึงอาจจะมีเหตุผล(Rationale) แต่ในส่วนของผู้ฝากเงินรายใหญ่ การปกป้องหรือรับประกันในระดับเดียวกับผู้ฝากเงินรายย่อยอาจไม่จำเป็น เนื่องจากบุคคลหรือสถาบันการเงินที่เป็นผู้ฝากเงินรายใหญ่ สามารถรับภาระในการติดตามและประเมิน(Monitor & Evaluate) ในตัวกลางที่ตนฝากเงินอยู่ได้ หากไม่ยอมเสียต้นทุนในส่วนนี้ หรือทราบที่อยู่แล้วแต่ก็ยังคงสนใจแต่ผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว ก็น่าที่จะเป็นความรับผิดชอบในตนเอง

ด้วยเหตุนี้เอง การประกันเงินฝากจึงควรกระทำโดยมีขอบเขต เพื่อแสดงเจตนารมณ์ที่จะปกป้องผู้ฝากเงินรายย่อยเป็นสำคัญ ก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะบังคับทั้งในทางตรงและทางอ้อมจากผู้ฝากรายใหญ่ ให้ตัวกลางทางการเงินที่มีปัญหาทำการแก้ไขปัญห ไม่เฉยเมยเสียเนื่องจากไม่มีผู้ใดสนใจในการดำเนินกิจการไปในทางที่ไม่ถูกต้อง และไม่ผลลัทธิไปให้ผู้เสียภาษีผู้อื่นทั้งหมด เนื่องจากผู้ฝากรายใหญ่ที่การประกันเงินฝากไม่คุ้มครองจะระมัดระวังและตรวจสอบในการดำเนินการของธนาคารเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

ผู้บริหารและเจ้าของ

หากการประกันเงินฝาก เป็นเพียงการเข้าไป “อุ้ม” ธนาคารพาณิชย์ โดยมีเป้าหมายที่จะปกป้องธนาคารมากกว่าระบบธนาคารแล้ว สัญญาณเช่นนี้ก็ย่อมที่จะก่อให้เกิดความหลงผิด และไม่เกิดแรงจูงใจที่จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ

การล้มลงของธนาคารพาณิชย์โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีสาเหตุหลักมาจากปัจจัยภายในคือการบริหารงานที่ผิดพลาด ทั้งจากเจ้าของที่เข้ามาเป็นผู้บริหาร หรือจากผู้บริหารที่ไม่ใช่เจ้าของ หรือจากความขัดแย้งกันระหว่างเจ้าของและผู้บริหาร(Agency Problem) การเข้าไปจัดการปัญหาโดยการ

ปิดกิจการเสียแต่แรกที่เกิดปัญหา จะเป็นการตัดไฟเสียแต่ต้นลมได้ดีที่สุด (แต่ก็เป็นเรื่องที่จะทำหลังสุดอยู่เสมอ) เนื่องจากการประกันเงินฝากมิได้หมายความว่า จะเข้าไปปกป้องผู้บริหารหรือเจ้าของจากการบริหารงานที่ผิดพลาดให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบเมื่อผู้ฝากเงินได้รับเงินคืนแล้วแต่เพียงอย่างเดียว

การประกันเงินฝากจึงต้องหลีกเลี่ยงการส่งสัญญาณที่ผิดออกไป พร้อมกับสร้างแรงจูงใจให้เกิดกับผู้บริหาร ให้ทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ เนื่องจากเป้าหมายของผู้บริหารอาจไม่ใช่กำไรสูงสุด(Maximization Profit) ขององค์กร แต่อาจเป็นเป้าหมายอื่นๆ เช่น ยอดทรัพย์สิน ยอดเงินกู้ หรือยอดเงินฝาก โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นเช่น เงินเดือนผู้บริหารสูง สิ่งก่อสร้างราคาแพง ฯลฯ หรือในกรณีที่ธนาคารอยู่สถานะที่เสียเปรียบในการแข่งขัน ผู้บริหารอาจร่วมมือกับเจ้าของในการกู้กิจการ โดยการยอมให้กู้กับธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง เพื่อหวังกำไร หรือหากกระทำไม่สำเร็จก็อาจร่วมกัน “โกง” ธนาคาร ซึ่งมีตัวอย่างที่ดีในกรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ

ผู้กำกับดูแล

ผู้กำกับดูแลมักจะมีส่วนในการทำให้เกิดความหลงผิดและไม่สร้างแรงจูงใจเนื่องจากผลประโยชน์ที่ตนเองหรือหน่วยงานของตนเองมีอยู่ ดังจะเห็นได้จากมีน้อยครั้งอยู่มากที่ผู้กำกับดูแลจะเลือกวิธีที่ให้ผู้ฝากเงินดูแลตนเอง ในขณะที่การกระทำตนเป็น “คุณพ่อรู้ดี” เข้าไปจัดการทุกสิ่งทุกอย่างแทนผู้ฝากเงิน โดยการใช้การประกันเงินฝากเข้ามาชดเชยผู้ฝากเงิน ในขณะที่โอบอุ้มผู้บริหารและเจ้าของไปพร้อมกัน ดูจะเป็นการกระทำที่สมควรยกย่องสรรเสริญภายใต้ข้ออ้างของการป้องกันระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจมิให้ต้องประสบปัญหายุ่งยาก

การกระทำดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการบิดเบือนราคาของการประกัน มักจะถูกมองว่ามีราคาถูกกว่าความเป็นจริง เป็นการส่งเสริม(Subsidize) กิจการหรืออุตสาหกรรมโดยเลือกปฏิบัติ(Discriminate) ทั้งๆ ที่ผู้กำกับดูแลมักจะประกาศเป็นนโยบายอยู่เสมอว่า ได้ส่งเสริมให้จัดสรรเงินไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญและมีประโยชน์กับประเทศเช่น เกษตร อุตสาหกรรม เป็นต้น แต่การกระทำมักค้านกับคำพูด

นอกจากนี้แล้ว ผู้กำกับดูแลมีแนวโน้มที่จะหมกหมมปัญหาไว้ได้พรม เนื่องจากผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ทั้งนี้เพราะ (1) การเปิดเผยให้รู้ว่ามีสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเกิดปัญหา ดูจะเป็นการเสียหน้า ไร้ความสามารถและยอมรับได้ยาก (2) การผ่อนปรนสถาบันการเงิน จะเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ให้เกิดขึ้น เพื่อที่ในอนาคตอาจจะเปลี่ยนจากผู้กำกับดูแลไปเป็นผู้ถูกกำกับดูแลได้ง่ายขึ้น

ฉะนั้นการกำกับดูแลเท่าที่ผ่านมา จึงเป็นเพียงการประคองปัญหาที่อยู่ได้พรม มิให้ทะลักออกมาภายนอกให้ผู้อื่นเห็นภายในช่วงเวลาที่อยู่เป็นสำคัญ และหากมีปัญหามากขึ้นมาก็สามารถใช้การประกันเงินฝากเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหของตนเองหรือหน่วยงาน มากกว่าของสังคมหรือเศรษฐกิจโดยรวม

นักการเมือง

โดยระบบแล้ว นักการเมืองคือ ตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามากระทำการแทน ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งโดยรูปธรรมแล้วนักการเมืองจะเข้ามาควบคุมดูแลผู้กำกับดูแล ซึ่งมักเป็นข้าราชการประจำ ให้กระทำการบนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม นักการเมืองก็สามารถก่อให้เกิดความหลงผิดและแรงจูงใจในทิศทางที่ไม่ถูกต้องได้เหมือนกัน เนื่องจากการรื้อให้ปัญหาสูงงอมหรือชัดเจนเสียก่อนแล้วค่อยแก้ไข ดูจะเป็นการปกป้องตนเองทางการเมืองได้ดีกว่าการเข้าไปแก้ไขปัญหายืดแต่ต้นมือ ซึ่งทำให้ผลของความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาทวีความรุนแรงของปัญหาให้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การนำเอาการประกันเงินฝากเข้ามาแก้ไขปัญหามันเป็นเบื้องต้น แทนที่จะให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้น ดังเช่นในกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหรือ กรณี 10 บริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งให้เพิ่มทุนกิติ ดูจะเป็นข้อสนับสนุนในเรื่องนี้ที่ดี

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของนักการเมืองในลักษณะของการใช้ดุลยพินิจ ดูจะเป็นที่นิยมแต่ก่อให้เกิดผลเสียที่ตามมามากกว่าการปล่อยให้ไปไปตามเกณฑ์(Rule V.S Discret) เนื่องจากการให้อำนาจนักการเมืองในการเข้าไปมีส่วนได้กับผู้กำกับดูแลมากกว่าหากปล่อยให้ไปไปตามเกณฑ์ แล้วค่อยดูแลให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการให้สอดคล้องกับเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้แล้ว เป็นการเปิดช่องว่างให้เกิดการชักจูง(Lobby) จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้โดยง่าย

9. บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

9.1 บทบาทของธนาคารกลาง

เนื่องจากผลกระทบของตัวกลางทางการเงินเช่น ธนาคารพาณิชย์ ที่มีต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจที่มีอยู่มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นตัวกลางในการนำเอาเงินของผู้หนึ่งมาให้อีกผู้หนึ่งกู้ยืม โดยที่มีเงินของตัวกลางเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยมาก การขาดความระมัดระวังกิติ การบริหารงานที่ผิดพลาดกิติ หรือการประพฤติปฏิบัติอย่างไม่สุจริตต่อวิชาชีพกิติ ล้วนเป็นบ่อเกิดของความล้มเหลวของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะส่งผลต่อผู้ฝากเงินและระบบเศรษฐกิจในที่สุด

การออกกฎเกณฑ์ในการสำรองเงินฝากไว้ส่วนหนึ่งมีให้นำไปปล่อยกู้เสียหมด หรือการกำหนดส่วนของผู้ถือหุ้นไว้เป็นสัดส่วนกับจำนวนธุรกรรมเช่น การให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ จึงนับได้ว่าเป็นการเข้ากำกับดูแลตัวกลางทางการเงินของธนาคารกลาง ในด้านที่มีได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการเงินโดยตรง(Non-monetary Policy Functions) ซึ่งจะแตกต่างกับการตัดสินใจที่จะเพิ่มหรือลดปริมาณเงิน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการเงินโดยตรง

บทบาทหลักของธนาคารกลางจึงอาจสรุปได้ดังนี้

1. การกำกับดูแลสถาบันการเงินเช่น ระบบการชำระเงิน การเป็นนายธนาคารให้กับรัฐบาล การกำกับ ดูแล ควบคุม สถาบันการเงิน และการให้ข้อมูลกับสาธารณะชนโดยการค้นคว้าและวิจัย
2. การดำเนินนโยบายการเงิน เช่น การเพิ่ม/ลดปริมาณเงิน/สินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพในด้านราคาหรืออัตราแลกเปลี่ยน

ธนาคารกลางจึงนับได้ว่ามีบทบาทเป็นอันมาก ทั้งในด้านการเป็นสถาบันคอยควบคุมดูแลการดำเนินงานทั้งปวงของสถาบันการเงิน ให้เป็นไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายการเงิน ในอันที่จะส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถูกก่อตั้งขึ้นมาตามพ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485¹³ ได้กำหนดให้ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลาง ตามมาตรา 5 “เพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลัง และประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานธนาคารกลาง ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินั้น และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะธนาคารกลางได้ถูกกำหนดไว้ 2 ประการ คือ (1) การออกบัตรธนาคาร หรือ Bank Note ที่เป็นที่มาส่วนหนึ่งของปริมาณเงิน และ(2) ธุรกิจที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ได้กำหนดไว้ในหมวด 2 มาตรา 12 จำนวน 19 ประเภทธุรกิจและงานที่ต้องห้ามมิให้ทำตามมาตรา 13 อีกจำนวน 5 ประเภท¹⁴

นอกจากนี้แล้ว ยังปรากฏบทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการประกันเงินฝากและช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงิน(มาตรา 29 อัฐ) การเป็นนายธนาคารให้กับรัฐบาล(มาตรา 31) และการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์(มาตรา 33) เป็นต้น

¹³ มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง ในปีพ.ศ. 2487 และ พ.ศ. 2505 โดยพ.ร.บ. และในปีพ.ศ. 2485 และ 2528 โดยพ.ร.ก. อีก 2 ครั้งเช่นเดียวกัน

¹⁴ ดูในภาคผนวก

9.2 การกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

อาจกล่าวโดยทั่วไปได้ว่าการกำกับดูแลสถาบันการเงินนับตั้งแต่มีธนาคารแห่งประเทศไทย มาตั้งแต่ พ.ศ. 2485 นั้นกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2485 ที่กำหนด “งานของธนาคารกลาง” ที่พึงกระทำและไม่พึงกระทำไว้ รวมถึงพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมในปีพ.ศ. 2522 2505¹⁵ 2528¹⁵ และ 2535 ตามลำดับ

ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีมากมายเหลือคณานับ อาทิ เช่น การสั่งให้ธนาคารพาณิชย์ลดทุน หรือเพิ่มทุน (มาตรา 24 ทวิ) การสั่งถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร (มาตรา 24 ตร) หรือแม้แต่การสั่งควบคุม และเพิกถอนใบอนุญาตธนาคารพาณิชย์ (มาตรา 25) ซึ่งโดยหลักการทั่วไปแล้ว การกระทำดังกล่าวข้างต้นจะต้องกระทำเป็นมติของผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม วิฤตการณ์ธนาคารก็มีได้ถูกยับยั้งโดยกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดนี้แต่ประการใด ดังจะเห็นได้จากกรณีธนาคารเอเซียทรัสต์ และธนาคารนครหลวงไทย ในปีพ.ศ. 2527-8 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งลดทุน แล้วเพิ่มทุน ถอดถอนผู้บริหาร แล้วตั้งผู้ที่เห็นชอบเข้าไปบริหาร และเหตุการณ์เช่นเดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นมาอีกครั้งในปี 2541 กับทั้ง 2 ธนาคารนี้เช่นเดียวกัน และก็ถูกธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีการเดิมๆ เข้ามาแก้ไขด้วยการลดทุน และเพิ่มทุน ถอดถอนและสับเปลี่ยนผู้บริหาร ระบบการเงินของประเทศไทยจะต้องเผชิญกับปัญหาซ้ำซากเช่นนี้อีกนานเท่าไร? เกิดอะไรขึ้นกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทย?

9.3 การกำกับดูแลสถาบันการเงิน : ข้อเสนอเพื่อให้อคิด

หากจะมองถึงประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าไปค้นหาคำตอบบางประการที่ผู้กำกับดูแล หรือนักการเมืองควรจะต้องสนใจก็คือ บทบาทหลักของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีต่อการดำเนินนโยบายการเงินควรมีเช่นใด

จากบทเรียนที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นกรณี ทรัสต์ 4 เมฆาก็ดี ธนาคารขนาดเล็ก “ล้ม” เมื่อปี พ.ศ. 2527-8 ก็ดี หรือแม้แต่วิกฤตการณ์ธนาคารที่เพิ่งผ่านมาและยังไม่แล้วเสร็จในปีพ.ศ. 2541 ก็ดี ความสามารถในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมีมาน้อยเพียงใด เป็นปัญหาที่ระบบหรือตัวบุคคล หากตัดประเด็นเรื่องตัวบุคคลออกไปก่อน แล้วหันมาสร้างระบบที่ดีเพื่อควบคุมดูแลทั้งคนดีและคนไม่ดีให้อยู่ในกรอบที่ต้องการแล้ว ประเด็นในเรื่องบทบาทของ

¹⁵ แก้ไขเพิ่มเติม โดยออกเป็นพระราชกำหนด นอกนั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

ธนาคารแห่งประเทศไทย สมควรหรือไม่ที่จะได้รับการทบทวน ประเด็นต่อไปนี้จะได้อธิบายเพื่อให้
นำไปคิดไตร่ตรองดูให้ดี

ระบบการชำระเงินและการตรวจสอบ

ในมาตรา 12(16)แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ระบุไว้
อย่างชัดเจนว่า ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย “ดำเนินการแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคาร” ซึ่งก็
หมายความว่า การทำ Clearing House ของระบบการชำระเงิน(Payment System) นั้นเอง

คำถามในที่นี้ก็คือ สมควรหรือจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ต้องเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่ง
ประเทศไทย ในโลกปัจจุบันมี Clearing House อยู่มากมายที่ไม่ได้ดำเนินการโดยทางการเช่น
Chicago Board of Trade และ Chicago Mercantile Exchange ซึ่งมีทั้งมูลค่าและปริมาณธุรกรรมมาก
มาย การปล่อยให้ผู้มีส่วนได้เสีย นั่นก็คือ สมาชิกของ Clearing House ควบคุมดูแลกันเอง น่าจะมี
ประสิทธิผลได้ดีกว่าหรือไม่ เนื่องจากเขาเหล่านั้นมีแรงจูงใจจะสร้างกฎเกณฑ์และวินัยขึ้นมา เพื่อ
ป้องกันมิให้สมาชิกผู้ใดสามารถทำความเสียหายกับระบบชำระเงินอันเป็นทรัพย์สินส่วนรวมได้

การปล่อยให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งดูเหมือนจะเป็นคนกลางที่ดี ควบคุมดูแลระบบ
การชำระเงินนั้น อดีตและประสบการณ์ที่ผ่านมาได้สอนให้รู้ว่า จะถูกบังคับไม่โดยทางตรงหรือทาง
อ้อม ให้ปล่อยเงินกู้ให้กับสมาชิกที่ไม่สามารถชำระเงินให้กับผู้อื่นได้อยู่เสมอ โดยอาศัยข้ออ้างของ
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับระบบ แต่ดูเหมือนว่า จะเป็นข้ออ้างที่ฟังยากขึ้นทุกที เนื่องจากระบบ
ชำระเงินที่ดำเนินการโดยเอกชน และไม่มีผู้ให้กู้ยืมในลักษณะของที่พึ่งแห่งสุดท้าย(Lender of Last
Resort) จะมีประสิทธิผลมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นตัวอย่างที่ยกขึ้นมาหรือแม้แต่กรณีระบบการชำระเงิน
ของธนาคารในสกอตแลนด์ในช่วงศตวรรษที่ 18-19 (ดู Kroszner (1996)¹⁶)

ในเรื่องการตรวจสอบก็เช่นเดียวกัน ผลของการทำระบบชำระเงินเอง จะทำให้เกิดมาตรฐาน
และการควบคุม ดูแลในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ อาทิเช่น ความพอเพียงของเงินทุน สภาพคล่อง
หรือการบริหารงานที่มีวินัยในบรรดาหมู่สมาชิกของระบบชำระเงิน เนื่องจากสมาชิกมีส่วนได้เสีย
โดยตรงในการได้รับชำระเงิน การกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว ซึ่งดูเหมือนจะเป็นบทบาทของ
ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจจะไม่มิตะกิดผลเท่ากับให้ผู้มีส่วนได้เสียดูแลกันเอง

¹⁶ Kroszner, Randall, “Free Banking : the Scottish Experience as a Model for Emerging Economies”, Paper presented at
a World Bank Seminar, “Financial History : Lessons of the Past for Reformers of the Present”

การเป็นนายธนาคารให้กับรัฐบาล

ในปัจจุบัน ท่ามกลางกระแสของความเปลี่ยนแปลงและผันผวน บทบาทของการเป็นแหล่งกู้ยืมเงินของรัฐบาลจำเป็นหรือไม่ที่ต้องเป็นของธนาคารกลาง

ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งที่เพิ่งจะพัฒนาหรือที่พัฒนามานานแล้ว ในปัจจุบันอาจจะต้องตัดสินใจเลือกระหว่าง ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว(Fixed Exchange Rate) เช่น Currency Board กับระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบเสรี(Float Exchange Rate) อย่างใดอย่างหนึ่ง จะอยู่ครึ่งๆกลางๆในลักษณะเช่น Managed Float/Adjustable Pegged นั้นกระทำได้ยาก ซึ่งหากเลือกในระบบตายตัวเสรีภาพในการดำเนินนโยบายการเงินโดยธนาคารกลางก็จะหมดไป เช่นเดียวกับการเป็นแหล่งเงินกู้ให้กับรัฐบาล หรือในกรณีระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบเสรี งบประมาณแบบขาดดุล(Deficit Budget) จะมีผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

การพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนให้มีความกว้างและลึกมากขึ้นนั้น หากผู้กู้รายใหญ่ในประเทศเช่น รัฐบาล ยังคงใช้วิธีการง่ายๆ ในการหาเงินกู้ยืมจากธนาคารกลาง ก็คงจะหวังให้มีการพัฒนาในตลาดทั้ง 2 ได้ยาก นอกจากนี้ วินัยทางการเงินก็จะรักษาได้ยาก เนื่องจากธนาคารกลางมักจะตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากนักการเมือง เมื่อมีความต้องการในเงินกู้ของภาครัฐอยู่เสมอ

การเป็นนายธนาคารให้กับรัฐบาลจึงเปิดโอกาสให้มีการเลือกใช้นโยบายในลักษณะที่เป็น Discret ที่อาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ หรือหย่อนยานในวินัยทางการเงินการคลังได้โดยง่าย มากกว่าในกรณีไม่มี Facility นี้อยู่

การกำกับดูแลโดยการเปิดเสรีระบบธนาคารพาณิชย์ (Free Banking)

การปิดกั้นการเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่ ไม่ว่าจะเป็นในอุตสาหกรรมใดก็ตามแต่ มิได้ก่อให้เกิดผลดีกับผู้บริโภคแต่ประการใด การแข่งขันต่างหากที่นำมาซึ่งประสิทธิภาพ

ในธุรกิจธนาคารก็เช่นกัน การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ออกใบอนุญาตใหม่ในกิจการธนาคารพาณิชย์มากกว่า 30 ปี ได้ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพกับระบบการเงินและเศรษฐกิจโดยรวม ประเด็นที่ควรพิจารณาจากการกำกับดูแลโดยเปิดเสรีก็คือ

- 1) เป็นทางเลือกใหม่ที่ไม่ต้องประกันเงินฝาก ไม่ว่าจะเป็นโดยเปิดเผยหรือปิดบัง เนื่องจากสาขาและPortfolio ของธนาคารพาณิชย์ที่เพิ่มขึ้น น่าจะมีการDiversify มากขึ้น ทำให้ความเสี่ยงที่มีอยู่ลดลงได้ เป็นการเพิ่มความมีเสถียรภาพกับระบบ
- 2) ก่อให้เกิดโอกาสในการพัฒนาระบบทางการเงินรูปแบบใหม่ๆ เช่น หุ่นกู้แปลงสภาพ หรือหุ่นกู้ด้อยสิทธิ จะเป็นการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ความมั่นใจของผู้ฝากเงินได้หรือ

ไม่ เนื่องจากเป็นการแก้ไขความไม่พอเพียงในเงินทุนของธนาคารเมื่อเกิดการขาดสภาพคล่องได้ และยังก่อให้เกิดการควบคุมจากผู้ถือหุ้นฯ ดังกล่าว ซึ่งถึงแม้จะไม่มีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานได้โดยตรง แต่ก็ทำโดยอ้อม เพราะมีส่วนได้เสียในการบริหารโดยตรง เนื่องจากมีสถานะอยู่ระหว่างเจ้าหนี้และเจ้าของ

นอกจากนี้แล้ว การแก้ไขให้ผู้บริหารหรือเจ้าของ มีความรับผิดชอบในลักษณะที่ไม่จำกัด (Unlimited Liability) น่าจะส่งผลให้ผู้ฝากเงิน และเจ้าหนี้อื่นๆ มีความมั่นใจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเปิดเสรีจะสามารถทำให้เงื่อนไขนี้เกิดขึ้นได้

การเปิดเผยข้อมูลกับสาธารณชน

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลและข่าวสารที่ได้บังคับใช้แล้วก็ตาม แต่ไม่สามารถครอบคลุมเข้ามาถึงระบบการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ ดังจะเห็นได้จากทั้งตามกฎหมาย หรือตามการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดเผย(Transparency and Disclosure) ในข้อมูลข่าวสาร การกำกับดูแลหากจะหวังให้ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะเป็นผู้ฝากเงิน ผู้กู้เงิน ผู้กำกับดูแล นักการเมือง ผู้ถือหุ้น เข้ามามีบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และเป็นหนทางที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพในระบบการเงิน การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่ง

การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินในเรื่องผลประกอบการ และความเสี่ยงที่มีอยู่ของสถาบันการเงิน Cordella and Yeyati (1997)¹⁷ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลและการล้มลงของธนาคาร ข้อค้นพบประการหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ หากธนาคารกำหนดระดับความเสี่ยงจากการปล่อยกู้ การเปิดเผยข้อมูลกับสาธารณชนจะลดโอกาสของการล้มของธนาคาร และลดแรงจูงใจที่จะทำธุรกรรมที่เสี่ยง เพื่อการตรวจสอบโดยสาธารณชนเป็นประจำ และใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกำกับดูแลจึงเป็นข้อเสนอใหม่ที่แนะนำ เนื่องจากการรายงานทางการเงินโดยเปิดเผยดังกล่าว จะทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร และไม่มีข้อมูลลับใดปรากฏได้ การสั่งให้ส่งข้อมูลโดยไม่เปิดเผยให้กับสาธารณชน หรือการที่สาธารณชนทราบข้อมูลคนละเวลากับธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจ และกลายมาเป็นความไม่มั่นใจในตัวสถาบันการเงินเองในที่สุด นอกจากนี้ ยังเป็นบ่อเกิดของการเลือกปฏิบัติ การใช้ข้อมูลเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง(Inside Information) หรือการปกปิดข้อมูลของผู้บริหาร/เจ้าของ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่มั่งคั่งในสถาบันการเงิน

¹⁷ Cordella, Tito and Yeyati, Eduardo Levy, "Public Disclosure and Bank Failures", IMF Working Paper (August 1997).

ข้อมูลที่จะเปิดเผยอาจแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ในระดับประชาชนทั่วไป ที่มีผู้ใช้เชี่ยวชาญที่จะรับทราบข้อมูลที่สำคัญ โดยสรุปเช่น การประเมินอันดับความน่าเชื่อถือ การเข้าไปค้าประกัน หรือได้รับการค้าประกันในทรัพย์สิน หรือหนี้สินที่มีอยู่ ความเพียงพอของเงินทุน หรือความเกี่ยวข้องกับบุคคล/นิติบุคคล เป็นต้น ในอีกระดับหนึ่งซึ่งอาจจะนำเสนอในความถี่ที่น้อยกว่า จะเป็นข้อมูลในทางลึกมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินการ

หากไม่มีเหตุจำเป็นอื่นใด การเข้าไปตรวจสอบ ณ สถานที่ทำการของสถาบันการเงิน(On-site Monitor) อาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจากผู้กำกับดูแลจะใช้ข้อมูลที่สาธารณชนทราบมาตรวจสอบอยู่แล้ว เป็นการลดขนาดและหน้าที่ในการกำกับ ดูแลสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ นอกจากนี้แล้ว ผู้บริหาร/เจ้าของสถาบันการเงินจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบโดยปริยาย เนื่องจากการใช้ข้อมูลที่เปิดเผยในการกำกับดูแล จะไม่เปิดช่องว่างให้มีการนำเสนอ"ข้อมูลใหม่" ได้โดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ

ภาคผนวก

สาระสำคัญบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย
ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

ภาคผนวก 1 สารสำคัญบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดคือกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

มาตรา 12 ธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง อันธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบได้คือ

(1) การออกและจัดการ รวมตลอดถึงพิมพ์ธนบัตร บัตรธนาคาร และสิ่งอื่นที่รัฐมนตรีเห็นชอบ และการจัดการทุนสำรอง ดังบัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(2) การรับฝากเงินประจำหรือกระแสรายวันโดยไม่จ่ายดอกเบี้ย

(3) การซื้อ ขาย มีลายมือชื่อของบุคคลที่พึงเชื่อถือสองคนหรือมากกว่าลายมือชื่อหนึ่งต้องเป็นของธนาคารใดธนาคารหนึ่ง หรือสถาบันการเงินอื่นสถาบันใดสถาบันหนึ่ง และถึงกำหนดให้เงินภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันซื้อหรือรับช่วงซื้อลด โดยไม่รวมวันผ่อนชำระด้วย

(4) ^{1/} การซื้อ ขาย และรับช่วงซื้อลดตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากกิจการอุตสาหกรรม กสิกรรม การเลี้ยงสัตว์ การทำป่าไม้ การประมง การทำเหมืองแร่ การทำนาเกลือ หรือการสาวไหม อันสุจริต หรือตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเกี่ยวกับมูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศยอมให้ประเทศถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อการนี้ได้

ตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ต้องมีลายมือชื่อของบุคคลที่พึงเชื่อถือได้สองคนเป็นอย่างน้อย ลายมือชื่อหนึ่งต้องเป็นธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นและต้องกำหนดใช้เงินไม่เกินสิบสองเดือน นับแต่วันซื้อหรือรับช่วงซื้อลด หรือภายในระยะเวลาเร็วหรือช้ากว่านั้นตามที่คณะกรรมการจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกสิบเดือนนับแต่วันซื้อหรือรับช่วงซื้อลด คณะกรรมการอาจกำหนดเงื่อนไขของการซื้อขายได้ด้วยก็ได้

(5) การซื้อจากและขายให้แก่ธนาคารต่างๆ ซึ่งเงินปรรูปรตต่างประเทศ

(6) การมีเงินคงเหลือไว้ที่คลังของรัฐบาลและธนาคารอื่นๆ และการรักษาเงินตามจำนวนที่เห็นสมควรไว้ที่คลังและธนาคารนั้นๆ เป็นเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อเรียกหรือเมื่อได้บอกกล่าวล่วงหน้า หรือเมื่อถึงกำหนดเวลา

(7) ^{2/} การให้กู้ยืมเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน ดังต่อไปนี้

^{1/ 2/} แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2522

(ก) หลักทรัพย์ของรัฐบาล หรือหลักทรัพย์ที่รัฐบาลรับประกันต้นเงินและดอกเบี้ย
(ข) ทองคำ เงิน หรือเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในทองคำหรือเงิน
(ค) ตัวแลกเงินหรือตัวสัญญาใช้เงิน เท่าที่พึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ตาม (3)
(ง) ตัวแลกเงินหรือตัวสัญญาใช้เงิน เท่าที่พึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ตาม (4)
(จ) ตัวสัญญาใช้เงินของธนาคารใดๆ ที่ค้าจุนด้วยเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในสิ่ง
ของ อันได้ออนให้แก่หรือจำนำไว้กับธนาคารนั้นๆ เป็นประกันเครดิตเงินสดหรือเงินเบิกเกินบัญชี
ซึ่งตกลงกันไว้เพื่อการค้าหรือพาณิชย์อันสุจริต

(ฉ) หลักทรัพย์ของรัฐบาลต่างประเทศ

การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวระยะเวลาไม่เกินหกเดือน เว้นแต่

(ก) การให้สถาบันการเงินกู้ยืมโดยมีทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง (ก) เป็นประกันนั้น
ถ้ามีเหตุผลสมควรเป็นกรณีพิเศษคณะกรรมการอาจกำหนดให้มีระยะเวลาเกินหกเดือนได้ แต่
ต้องไม่เกินหกสิบเดือน

(ข) การให้รัฐบาลกู้ยืมเงินโดยมีสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง (ก) เป็นประกันนั้น ถ้า
รัฐบาลกู้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการกู้เงิน ธนาคารจะให้กู้เป็นเงินตราไทยหรือเงิน
ปรีวรรตต่างประเทศ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินก็ได้

(ค) การให้กู้เงินโดยมีทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง (ง) เป็นประกันให้มีกำหนดระยะเวลา
ไม่เกินสิบสองเดือน

^{1/} (7 ทวิ) การให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหุ้นของธนาคารสถาบันการเงินหรือ
บริษัทอื่นใด หรือทรัพย์สินอื่นใด หรือทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ระบุไว้ใน (7) เป็นประกัน ทั้งนี้เฉพาะ
กรณีที่สถาบันการเงินนั้นประสบหรือกำลังจะประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน อันอาจมีผลกระทบ
กระเทือนอย่างร้ายแรงต่อระบบการเงินเป็นส่วนรวม ในการให้กู้ยืมเงินดังกล่าวคณะกรรมการมี
อำนาจกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขได้ตามที่เห็นสมควร

^{2/} (7 ตรี) การให้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นทุนประเดิมของสถาบันประกันเงินฝากที่รัฐบาลจัด
ตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(8) การให้รัฐบาลกู้ยืมเงินไม่มีประกัน โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ยืมเพื่อรายจ่ายที่
อนุญาตไว้ในงบประมาณธรรมดา เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบห้าแห่งรายจ่ายที่กล่าวนั้นโดย
ชำระคืนภายในสามเดือนต้นแห่งปีงบประมาณถัดไป

^{1/} แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2522

(9) การออกตราที่กำหนดให้ใช้เงินเมื่อทวงถาม ณ สำนักงานหรือสำนักตัวแทนของธนาคารเอง

(10) การเข้าซื้อซื้อ การซื้อ และการขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลแห่งประเทศไทยและต่างประเทศ หลักทรัพย์ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ซึ่งรวมตลอดถึงตราสารที่ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติออกให้เป็นหลักฐานว่า ผู้ถือตราสารได้มีส่วนร่วมกับการชำนัญพิเศษในการให้กู้เงินแก่รัฐบาลสมาชิกหรือองค์การของรัฐบาลสมาชิกของทบวงการชำนัญพิเศษตามจำนวนดังระบุไว้ในตราสารนั้น และหลักทรัพย์ทรัสต์ต่างประเทศ

เพื่อประโยชน์แห่งอนุมาณานี้ หลักทรัพย์ที่รัฐบาลแห่งประเทศไทยที่กล่าวแล้ว หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกได้รับประกันต้นเงินและดอกเบี้ยนั้น ให้ถือว่าเป็นหลักทรัพย์ของรัฐบาลนั้นๆ หรือของสถาบันการเงินระหว่างประเทศนั้น

(11) การรับรักษาเงิน หลักทรัพย์ และของมีค่าอย่างอื่นๆ และการเก็บผลประโยชน์แห่งหลักทรัพย์ที่กล่าวนั้น ไม่ว่าจะเป็ต้นเงินหรือดอกเบี้ย

(12) การซื้อและการขายทองคำและเงิน

(13) การกู้ยืมเงินเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา โดยวิธีออกตัวเงินที่มีกำหนดระยะเวลาการใช้เงินพันธบัตรหรือตราสารอื่นใด ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลัง หรือการกู้ยืมเงินเพื่อธุรกิจของธนาคารเอง และการให้ประกันเงินกู้ยืมนั้น

การกู้ยืมเงินตามอนุมาตรา (13) ธนาคารจะกู้เป็นเงินตราไทย หรือเงินปรีวรรตต่างประเทศก็ได้

(14) การดำเนินกิจการการเงินระหว่างประเทศโดยอนุมัติของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลัง

(15) การขายและจำหน่ายเป็นตัวเงินซึ่งทรัพย์สินทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็สิ่งหามิทรัพย์ หรืออสังหามิทรัพย์ ซึ่งตกเข้ามาอยู่ในครอบครองของธนาคารไม่ว่าโดยทางใด เป็นการระงับสิทธิเรียกร้องใดๆ ของธนาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

(16) การดำเนินการแห่งระบบหักบัญชีระหว่างธนาคาร

(17) การรับและจ่ายเงินจำนวนต่างๆ เกี่ยวกับบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลัง การทำการแลกเปลี่ยนเงิน การส่งเงินไปต่างประเทศ และกิจการธนาคารบรรดาที่เป็นของรัฐบาลและการออกและจัดการเงินกู้ ดังบัญญัติไว้ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

(18) การทำการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในกิจการประเภทใดๆ ดังระบุต่อไปนี้

(ก) การซื้อและขายทองคำและเงิน

(ข) การซื้อ ขาย และโอนตัวแลกเงิน หลักทรัพย์และใบหุ้น

(ค) การเก็บผลประโยชน์แห่งหลักทรัพย์หรือใบหุ้นใดๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวเงิน ดอกเบี้ย

หรือเงินปันผล

(ง) การควบคุมและการรวมไว้ในแหล่งกลางซึ่งเงินปริวรรตต่างประเทศ

(จ) การทำกิจการอื่นใดของรัฐบาล ตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้

(19) ^{1/} กล่าวโดยทั่วไป การทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการใช้อำนาจหรือการ

ปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยพุทธศักราช 2485 และพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 13 ภายใต้บังคับบัญญัติมาตรา 12 ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

(1) ประกอบการค้าหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือการธุรกิจ

อย่างอื่นๆ แต่ธนาคารอาจได้มาโดยทางใดๆ ซึ่งส่วนได้เสียเนื่องในการระงับสิทธิ์เรียกร้องใดๆ ของธนาคาร และบรรดาส่วนได้เสียที่ได้มานั้นต้องจำหน่ายเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้

(2) ซื้อหุ้นในธนาคารอื่นใดหรือบริษัทใด หรือให้กู้ยืมเงินโดยรับหุ้นเช่นนั้นเป็นประกัน

(3) ให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือรับเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ใน

อสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นประกันโดยประการอื่น หรือถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่สำหรับใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจของธนาคาร หรือสำหรับใช้เป็นที่พักสถานพยาบาล สโมสรของพนักงานตามสมควร แต่ในกรณีทีสิทธิ์เรียกร้องใดๆ ของธนาคารน่าจะเป็นอันตราย ธนาคารจะประกันความมั่นคงของตนเองด้วยอสังหาริมทรัพย์ใดๆ ก็ได้ และจะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ก็ได้ แต่ทว่าจะต้องขายเสียโดยเร็วเท่าที่จะทำได้

(4) ให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน

(5) ^{2/} ออกตัวเงินโดยประการอื่นใด นอกจากที่กำหนดให้ใช้เมื่อทวงถาม

^{1/} แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2512 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 148

^{2/} แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2512

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Asli Demirgur - Kunt and Enrica Detragiache, "The Determinants of Banking Crises : Evidence from Developing and Developed Countries", IMF Working Paper (September 1997).

Burkhard, Drees, and Ceyla Pazarbasioglu (1995), "The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalization?" IMF Working Paper No. 95/65, June.

Calvo, Guillermo A., Leonardo Leiderman and Carmen M. Reinhart (1993), "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin American: The Role of External Factor," IMF Staff Papers 40 (March): 108-51

Cohen, Daniel (1992), "The Debt Crises: A Postmortem," NBER Macroeconomic Annual: 64-114

Clark, Peter, Leonardo Bartolini, Tamin Bayoumi and Steven Symansky (1994), "Exchange Rates and Economic Fundamentals: A Framework for Analysis," International Monetary Fund, Washington D C, December, Occasional Paper 115

Dooley, Michael, Eduardo Fernandez-Arias and Kenneth Kletzer (1996), "Is the Debt Crisis History? Recent Private Capital Inflows to Developing Countries," The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Federal Reserve Bank of San Francisco (1985), "The Search for Financial Stability: The Past Fifty Years," proceedings of a conference held June 23-25.

Gerard Caprio and Klingebiel Daniela, "Bank Insolvency : Cross-Country Experience", World Bank Policy Research Working Paper 1620, (July 1996).

International Monetary Fund, International Financial Statistics, various issues.

John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, Macmillan, London (1936)., p. 96

Krugman, Paul (1995), Currencies and Crises, 4th Printing, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Manikow, N. Gregory (1986), "The Allocation of Credit and Financial Calipse," NBER Working Paper No. 1786, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, January, pp. 1-19.

Mario I. Blejer, Ernesto V. Feldman and Andrew Feltenstein, "Exogenous Shocks, Deposit Runs and Bank Soundness : A Macroeconomic Framswork" , IMF Working Paper (July 1997).

Minsky, Hyman P. (1982), "The Financial-Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy," om Financial Crises, ed. By Charles P. Kindleberger and Jean-Pierre Laffarge, Cambridge, England: Cambridge University Press.

Mitchel, Wesley Clair (1941), Business Cycles and Their Causes (Berkeley, California: University of California Press.

Miron, J. A. (1986), "Financial Panics, the Seanality of the Nominal Interest Rate, and the Founding of the Fed," American Economics Review, Vol. 76, March, pp. 125-40.

Randall Kroszner, "Free Banking : the Scottish Experience as a Model for Emerging Economies", Paper presented at a World Bank Seminar, "Financial History : Lessons of the Past for Reformers of the Present".

Rojas-Suarez, Liliana and Steven R. Weisbrod (1995), "Building Stability in Latin American Financial Markets," Inter-American Development Bank, Paper prepared for the sixth annual meeting of the International Forum on Latin American Perspectives, OECD, Paris, 9-10 November

—— (1995), "Managing Banking Crisis in Latin America: The Do's and Don't of Successful Bank Restructuring Programs," Inter-American Development Bank, Paper prepared for the Conference on Banking Crises in Latin America , October 6-7, Washington-DC.

—— (1995), "Financial Fragilities in Latin America, The 1980s and 1990s, Occasional Paper No. 132, IMF, October

Sacjs. J., Tornell, A., and A. Velasco, (1995), “ The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?” Working Paper, Harvard University, May,

Schwartz, Anna, J. (1985), “Real and Pseudo Financial Crises,” in Financial Crises in the World Banking System, ed. By Forrest Capie and Geoffrey E. Wood (New York: St. Martin Press; 1985), pp.11-37.

Tito Cordella and Eduardo Levy Yeyati, “Public Disclosure and Bank Failures”, IMF Working Paper (August 1997).

Vebien, Thorstein (1904), The Theory of Business Enterprise, New York: Charles Scribner & Sons.

Wolfson, Martin H. (1986), Financial Crises: Understanding the Postwar U.S. Experience, Armonk, New York: M.E. Shoorpe, Inc.

ภาษาไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย, พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 และกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องบางกรณี (แก้ไขเพิ่มเติมถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2528)

ก้าวต่อไปของอุตสาหกรรมไทย

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2541

เรื่อง

“การฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจไทย”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

20 มีนาคม 2541

“.....การส่งออกสิ่งของ
ที่ทำด้วยวัตถุดิบในเมืองไทยและทำด้วยแรงงานของคนไทย
อันนี้เป็นการแก้สถานการณ์วิกฤตอย่างดี”

พระราชดำรัส พระราชทานเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540

ก้าวต่อไปของอุตสาหกรรมไทย

โดย ผศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม

1. บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอภาพรวมของอุตสาหกรรม¹ไทยในปัจจุบัน และอุตสาหกรรมไทยในอนาคต ในการเรียบเรียงบทความนี้ ผู้เขียนอาศัยข้อมูลและข้อคิดเห็น จากงานวิจัย การเขียน การสัมภาษณ์ และการประชุมสัมมนาที่ผู้เขียนมีโอกาสเข้าร่วม อนึ่ง ผู้เขียนนอกจากจะเรียบเรียงปะติดปะต่อข้อคิดเห็นและข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ผู้เขียนได้แทรก ข้อคิดเห็นของตนเองประกอบด้วย

บทความนี้จะแบ่งออกเป็น 4 ตอนด้วยกัน ตอนที่หนึ่งจะเป็นบทนำ ตอนที่สองจะเป็นการเสนอภาพรวมของอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน โดยจะรวมถึงผลกระทบของการปรับค่าเงินที่มีต่อภาคอุตสาหกรรมไทยด้วย ตอนที่สามจะเป็นการเสนอภาพรวมของภาคอุตสาหกรรมไทยในอนาคต ซึ่งจะรวมถึง การปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมไทยในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ตอนที่สี่จะเป็นบทส่งท้าย

ในบทนำนี้ ผู้เขียนขอกล่าวถึง ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย และแนวความคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ประกอบด้วย ดังนี้

1.1 ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย

ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมยังคงมีบทบาทที่สำคัญในเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในด้านการจ้างงานและการผลิตอาหาร ภาคอุตสาหกรรมไทยก็ได้เติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง

¹ คำว่า “ภาคอุตสาหกรรม” ในบทความนี้จะหมายถึง อุตสาหกรรมการผลิต หรือ “หัตถอุตสาหกรรม” (manufacturing sector) ซึ่งไม่ได้รวมถึงกิจการการก่อสร้างและเหมืองแร่

สี่ทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งในด้านสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้น (จีดีพี) การจ้างงาน และการส่งออก จนทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย

ในปี 2503 ภาคอุตสาหกรรมไทยมีส่วนในจีดีพีร้อยละ 11.7 และภาคเกษตรกรรมมีส่วนในจีดีพีร้อยละ 40.5 แต่ต่อมาประมาณปี 2522 ภาคอุตสาหกรรมก็เริ่มมีส่วนในจีดีพีมากกว่าภาคเกษตรกรรม และในปี 2539 ภาคอุตสาหกรรมไทยมีส่วนในจีดีพีเพิ่มเป็นร้อยละ 31.4 ในขณะที่สัดส่วนในจีดีพีของภาคเกษตรกรรมลดลงเหลือร้อยละ 10.6 ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าภาคเกษตรกรรมมาโดยตลอดยกเว้นปี 2540 (ดูตารางที่ 1 และ 2)

ในด้านการจ้างงาน ภาคอุตสาหกรรมไทยก็มีบทบาทมากขึ้น สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานว่าในเดือนสิงหาคม 2540 มีการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม 4.29 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 12.9 ของผู้มีงานทำ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีการจ้างงาน 16.69 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 50.3 ของผู้มีงานทำ และจากการที่ภาคอุตสาหกรรมไทยมีส่วนในจีดีพีที่สูง แต่มีส่วนการจ้างงานไม่สูงนักเมื่อเทียบกับภาคเกษตรกรรม (ดูตารางที่ 4) ย่อมมีส่วนทำให้อัตราค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าอัตราค่าจ้างในภาคเกษตรกรรม

ในด้านการส่งออกในปี 2540 สินค้าอุตสาหกรรมสำคัญมีส่วนคิดเป็นร้อยละ 64.0 ของการส่งออก และสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตรมีส่วนร้อยละ 8.6 ของการส่งออก ในขณะที่สินค้าเกษตรกรรมมีส่วนร้อยละ 13.7 ของการส่งออก (ดูตารางที่ 6) แต่อย่างไรก็ตาม การนำเข้าสินค้าวัตถุดิบ สินค้ากึ่งสำเร็จรูป และสินค้าทุนสำหรับภาคอุตสาหกรรมก็มีส่วนที่สูงมาก

ในภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจไทยได้ค่อย ๆ เปลี่ยนโครงสร้างจากที่เคยเป็นเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมมาเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามภาคอุตสาหกรรมไทยยังคงมีปัญหาในหลายด้าน โดยเฉพาะในช่วงปี 2539-2541 อุตสาหกรรมไทยประสบกับปัญหามากขึ้น ซึ่งจะขอล่าไว้ในตอนต่อไป

1.2 แนวคิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

ในช่วงทศวรรษ 2500 รัฐบาลไทยมีนโยบายเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นสำคัญ² มีการส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ และยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีขาเข้าและภาษีการค้าของเครื่องจักรอุปกรณ์และสินค้านำเข้าที่จำเป็น ขณะเดียวกันได้ใช้อัตราภาษีศุลกากรที่สูงในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน

² ดูรายละเอียดใน สมศักดิ์ และอรรณา (2529)

ประเทศ ประกอบกับรัฐบาลได้ทุ่มเทพัฒนาระบบสาธารณูปโภคซึ่งช่วยลดต้นทุนการขนส่งและการผลิต มีการกำหนดอัตราค่าจ้างที่ต่ำเป็นเวลายาวนาน (ก่อนปี 2516) และภาวะเศรษฐกิจทั่วไปค่อนข้างมีเสถียรภาพโดยมีอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำ ทำให้อุตสาหกรรมไทยในทศวรรษดังกล่าวขยายตัวในอัตราที่สูง

แต่อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยภาษีศุลกากรที่มีอัตราที่สูง ส่งผลให้อุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ได้พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตมากเท่าที่ควร ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมในช่วงนั้นพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบ ชิ้นส่วนและเครื่องจักรค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยมีดุลการชำระเงินที่ขาดดุลในช่วงปี 2512-2514 ทำให้รัฐบาลไทยได้หันมาส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยในปี 2515 รัฐบาลไทยได้ออกกฎหมายส่งเสริมการส่งออก และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุน เพื่อให้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น นโยบายอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อุตสาหกรรมไทยขยายตัวในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง

แต่ในปี 2539 การส่งออกของไทยชะลอตัวลง โดยมีอัตราการขยายตัวประมาณร้อยละ 0.3 และในปี 2540 ประเทศเอเชียหลายประเทศประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้คนจำนวนไม่น้อยได้วิจารณ์ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการส่งออก เช่น Thurow (1997) กล่าวว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการส่งออก (Export-led growth) สามารถประสบความสำเร็จได้ เมื่อมีประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์นี้เพียงไม่กี่ประเทศ เช่นในช่วงทศวรรษ 1970 มีเพียงประเทศเล็กสี่ประเทศ ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน และเกาหลีใต้ที่ใช้ยุทธศาสตร์นี้ ทำให้ประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จ แต่ปัจจุบันประเทศใหญ่ ๆ เช่น จีน และอินโดนีเซีย ก็ได้ใช้ยุทธศาสตร์เช่นนี้จึงเป็นไปได้ที่ทุกประเทศจะมีการส่งออกเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงถึงปีละร้อยละ 20 ในขณะที่เศรษฐกิจโลกมีการขยายตัวเพียงปีละไม่กี่เปอร์เซ็นต์³

คำวิจารณ์นี้ให้ข้อคิดอย่างน้อยสองประการ ประการแรก การพัฒนาอุตสาหกรรม หรือการส่งเสริมอุตสาหกรรม ควรให้ความสำคัญกับการผลิตสำหรับตลาดภายในประเทศมากขึ้น เพื่อจะช่วยบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของอุปสงค์ของโลก การผลิตสำหรับตลาดภายในประเทศมีผู้ผลิตขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวนมาก ผู้ผลิตเหล่านี้ควรได้รับการส่งเสริมมากขึ้น และประการที่สอง เนื่องจากมีประเทศที่เน้นการส่งออกจำนวนมากขึ้น ทำให้การ

³ IMF, World Economic Outlook, December 1997, รายงานว่าเศรษฐกิจโลกมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.0 ในปี 2539 และร้อยละ 4.1 ในปี 2540

แข่งขันในตลาดโลกเข้มข้นมากขึ้น อุตสาหกรรมไทยจึงต้องพยายามเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศมากขึ้น

ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศนั้น เป้าหมายหลักและเป้าหมายพื้นฐานควรเป็นการดำเนินการเพื่อเพิ่มมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศ ทั้งที่เพื่อการส่งออกและเพื่อทดแทนการนำเข้ามีราคาใกล้เคียงกับราคาในตลาดโลก⁴ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศไม่ควรจะมุ่งเน้นที่จะเพิ่มการส่งออกและลดการนำเข้า จนละเลยมาตรฐานการครองชีพหรือคุณภาพชีวิตของประชาชน

2. ภาคอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน

ในการเสนอภาพรวมของภาคอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน จะกล่าวถึงด้านการผลิต การค้าระหว่างประเทศ การลงทุน การจ้างงาน นโยบายของรัฐ และสรุปปัญหาสำคัญ และเนื่องจากภายหลังที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบที่อิงค่าเงินบาทกับตะกร้าเงิน (Basket of Currencies) มาเป็นระบบลอยตัวแบบมีการจัดการ (Managed Float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ค่าเงินบาทได้อ่อนตัวลงมากและขาดเสถียรภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก ฉะนั้นในการเสนอภาพอุตสาหกรรมไทย จึงให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้มากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ในการเสนอภาพรวมของอุตสาหกรรมไทย จะกล่าวถึงอุตสาหกรรมสำคัญบางสาขาในรายละเอียด เพื่อให้เห็นภาพรวมชัดเจนมากขึ้น

2.1 การผลิตของภาคอุตสาหกรรมไทย

การผลิตของภาคอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน มีอัตราการขยายตัวที่ชะลอตัวลงมาก ขณะเดียวกัน เนื่องจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ทำให้มีการเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้นและอาจกล่าวได้ว่า การผลิตของภาคอุตสาหกรรมโดยรวมมีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตน้อย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 การผลิตชะลอตัวลง

การผลิตภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวชะลอตัวลงมากจากร้อยละ 11.2 ในปี 2538 เหลือร้อยละ 6.9 ในปี 2539 และร้อยละ 0.6 ในปี 2540 (ดูตารางที่ 2) สาเหตุสำคัญได้แก่

⁴ ดูรายละเอียดใน ไพฑูรย์ (2540) บทที่ 1

ประการที่หนึ่ง อุปสงค์ลดลง กล่าวคือ เศรษฐกิจไทยเริ่มเข้าสู่ภาวะถดถอย ตั้งแต่ปี 2539 โดยการส่งออกมีอัตราการขยายตัวลดลงเหลือร้อยละ 0.3 ในปี 2539 และประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์สถาบันการเงินและวิกฤตการณ์หนี้สินต่างประเทศในปี 2540-2541 ทำให้อุปสงค์มวลรวมในประเทศลดลง

ประการที่สอง เนื่องจากมีวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน การไหลออกของเงินทุน ประกอบกับธนาคารกลางใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อยับยั้งการเก็งกำไรในอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้ต้นทุนทางการเงินของผู้ผลิตสูง และทำให้ผู้ผลิตจำนวนมากประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง และต้องลดการผลิตลง นอกจากนี้มีผู้ผลิตบางรายประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและขาดทุนจนต้องปิดกิจการ

เมื่อพิจารณาอุตสาหกรรมเป็นรายสาขา อุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศบางอุตสาหกรรมต้องลดการผลิตลงค่อนข้างมาก ตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตรถยนต์หลายรายต้องลดการผลิตลงมาก เนื่องจากปริมาณการจำหน่ายในประเทศลดลงอย่างมาก กล่าวคือ ปริมาณการจำหน่ายรถยนต์ในประเทศลดลงจาก 589,126 คันในปี 2539 เหลือเพียง 360,000 คันในปี 2540 และมีแนวโน้มลดลงอีกในปี 2541 (ตารางที่ 5) แม้ว่าจะมีการส่งออกรถยนต์เพิ่มขึ้นมาก แต่การส่งออกคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของยอดจำหน่ายรวมในปี 2540 เท่านั้น

2.1.2 การผลิตเพื่อการส่งออกมีมากขึ้น

เนื่องจากอุปสงค์มวลรวมในประเทศลดลง ทำให้ยอดจำหน่ายในประเทศของสินค้าอุตสาหกรรมลดลง ขณะเดียวกันค่าเงินบาทอ่อนตัวลงมากตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้สินค้าไทยมีโอกาสส่งออกได้มากขึ้น และประเทศไทยจำเป็นต้องหาเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระหนี้ต่างประเทศ จึงทำให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมหันไปเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ที่เคยเน้นการผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศได้มีการส่งออกเพิ่มขึ้นมาก โดยในปี 2540 การส่งออกรถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบมีอัตราการขยายตัวสูงประมาณร้อยละแปดสิบ

อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าก็มีแนวโน้มที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้นเช่นกัน ตัวอย่างเช่น บริษัทกัณยง อิเลคทริก จำกัด (มหาชน) ผู้ผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน ยี่ห้อมิตซูบิชิ มีการส่งออกเพิ่มขึ้นมากในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2540 และบริษัทนี้คาดว่า

สัดส่วนการส่งออกจะเพิ่มจากร้อยละ 24 ของการผลิตของบริษัทในปี 2540 เป็นร้อยละ 37 ของการผลิตในปี 2541⁵

2.1.3 อัตราการเพิ่มของประสิทธิภาพการผลิตต่ำ

ในการวิเคราะห์การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตนั้น นักเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กรอบการวิเคราะห์แบบโซโลว์-เดนสัน (Solow-Denison) ได้แบ่งแหล่งที่มาของการเพิ่มขึ้นของผลผลิตออกเป็นสองแหล่งใหญ่ ๆ แหล่งที่หนึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยการผลิต ได้แก่ ปัจจัยทุน แรงงาน ที่ดิน ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ และอีกแหล่งหนึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity หรือ TFP) หรือบางครั้งเรียกว่า ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technical Progress) ซึ่งอาจเกิดจากการปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากร หรือการประหยัดเนื่องจากขนาดของการผลิต หรือความก้าวหน้าของวิทยาการ เป็นต้น

ในการวิเคราะห์ TFP ของภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing) Pranee Tinakorn and Chalongphob Sussangkarn (1994) รายงานว่า อัตราการขยายตัวร้อยละ 8.67 ต่อปี ของภาคอุตสาหกรรมในช่วง 1978-1990 มีแหล่งที่มาจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยทุนร้อยละ 4.91 ต่อปี และการเพิ่มขึ้นของแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพร้อยละ 4.12 ต่อปี โดยมีอัตราการขยายตัวของ TFP เป็นร้อยละ -0.36 ต่อปี

ไพฑูรย์ วิบูลชิตกุล (2540) ได้วิจัยเกี่ยวกับเรื่องการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต (TFP) ของภาคอุตสาหกรรม พบว่า ในช่วงปี 1963-1991 ในขณะที่ผลผลิตของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.71 ต่อปี นั้น มีแหล่งที่มาจากการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตรวม (TFP) เพียงร้อยละ 0.92 ต่อปี และเมื่อเทียบกับสหรัฐฯ ญี่ปุ่นแล้ว ไทยมีอัตราการเพิ่มของ TFP ค่อนข้างต่ำ

กล่าวโดยสรุป ภาคอุตสาหกรรมไทยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิตรวมที่ต่ำ และการขยายตัวของผลผลิตของภาคอุตสาหกรรม เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของปัจจัยทุนและแรงงานเป็นหลัก และอาจกล่าวได้ว่าภาคอุตสาหกรรมไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

⁵ คำสัมภาษณ์ของคุณประพัฒน์ โพธิ์วิรุณ ประธานกรรมการบริหารและกรรมการผู้จัดการบริษัทกันยง อีเลคทริก จำกัด (มหาชน) ใน กรุงเทพมหานคร, 14 กุมภาพันธ์ 2541

2.2 การค้าระหว่างประเทศ

2.2.1 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไทย

ในหัวข้อนี้จะขอแบ่งย่อยเป็นสองเรื่อง เรื่องแรกเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาทที่มีต่อการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เรื่องที่สองเป็นการวิเคราะห์ลักษณะสำคัญของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในทศวรรษที่ผ่านมา

(ก) ผลกระทบของการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท

เนื่องจากประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และค่าเงินบาทได้อ่อนตัวลงมากนับจากวันนั้นจนถึงสิ้นปี 2540 ผู้เขียนจะทำการเปรียบเทียบการส่งออกในช่วงครึ่งปีแรกกับครึ่งปีหลังของปี 2540 เป็นหลัก (ดูตารางที่ 7) ซึ่งพอจะสรุปผลกระทบของการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาทต่อการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ดังนี้

ประการแรก การส่งออกทั้งสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญ⁶ โดยรวมในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2540 มีอัตราการขยายตัว⁷ มากกว่า ในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2540 ทั้งในรูปค่าเงินบาทและเงินเหรียญสหรัฐ โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร มีอัตราการขยายตัวดีขึ้นมากในช่วงครึ่งปีหลัง กล่าวคือ ในรูปเงินบาท ในช่วงครึ่งปีแรกการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตรมีการหดตัวลงร้อยละ 7.3 แต่ในครึ่งปีหลังมีการเพิ่มขึ้นร้อยละ 52.7 และในรูปเงินเหรียญสหรัฐ ในครึ่งปีแรกมีการหดตัวลงร้อยละ 9.5 แต่มีการเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.5 ในครึ่งปีหลัง

ประการที่สอง ในบรรดาสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร สินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกมากที่สุดสามรายการแรก ได้แก่ อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป น้ำตาลทรายและกากน้ำตาล และผลิตภัณฑ์ยาง มีการขยายตัวของการส่งออกดีขึ้นในช่วงครึ่งปีหลังของ 2540 โดยเฉพาะการส่งออกน้ำตาลทรายและกากน้ำตาล จากที่เคยหดตัวลงร้อยละ 23.2 ในครึ่งปีแรก เปลี่ยนเป็นมีการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 48.8 ในรูปเงินเหรียญสหรัฐ

ในบรรดาสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญ สินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกมากที่สุดสามรายการแรก ได้แก่ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และสิ่งทอและเสื้อผ้า กล่าวในรูปเงินเหรียญสหรัฐ เฉพาะการส่งออกเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอและเสื้อผ้า ที่มีอัตราการขยายตัวที่ดี

⁶ สินค้าอุตสาหกรรมสำคัญ หมายถึง สินค้าอุตสาหกรรม (manufacturing goods) ที่นอกเหนือจากสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร เป็นการจำแนกตามข้อมูลของศูนย์สถิติการพาณิชย์

⁷ เป็นอัตราการขยายตัวที่คำนวณเทียบกับการส่งออกในระยะเดียวกันของปี 2539

ขึ้นในครึ่งปีหลังของปี 2540 โดยการส่งออกเครื่องอิเล็กทรอนิกส์มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.2 ในครึ่งปีแรกเป็นร้อยละ 6.7 ในครึ่งปีหลัง

โดยภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท มีผลทำให้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในครึ่งปีหลังของปี 2540 มีการขยายตัวดีขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม วิกฤติการเงินของไทยในปี 2540 มีผลทำให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างมาก จนทำให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไม่สามารถอาศัยประโยชน์จากการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาทได้อย่างเต็มที่

(ข) การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในทศวรรษที่ผ่านมา

การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไทยในทศวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะสำคัญบางประการ ดังนี้

ประการแรก ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น (labour-intensive goods) ประกอบด้วย เสื้อผ้า สิ่งทอ และรองเท้า เป็นต้น มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 39.24 ของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในปี 2531 เป็นร้อยละ 18.53 ในปี 2540 (ตารางที่ 8) เนื่องจากค่าจ้างในประเทศไทยสูงขึ้น ในขณะที่ประสิทธิภาพการผลิตไม่ได้เพิ่มขึ้นมากเท่าที่ควร ขณะเดียวกันคู่แข่งที่มีค่าจ้างต่ำ เช่น จีน เวียดนาม อินโดนีเซีย และประเทศในเอเชียใต้ ก็เน้นการส่งออกสินค้าเหล่านี้ ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลกลดลง

ส่วนการส่งออกสินค้าที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐาน ซึ่งประกอบด้วย อาหารทะเลกระป๋อง ผลไม้กระป๋อง ผลิตภัณฑ์ยาง และน้ำตาล เป็นต้น มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 20.37 ของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมรวมในปี 2531 เป็นร้อยละ 12.04 ในปี 2540 ส่วนหนึ่งเนื่องจาก วัตถุดิบสำหรับการผลิตอาหารทะเลกระป๋องหายากขึ้น

ในทางตรงกันข้าม การส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีปานกลางและสูง ซึ่งประกอบด้วย เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 40.4 ของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมรวมในปี 2531 เป็นร้อยละ 65.72 ในปี 2540

ประการที่สอง ตลาดส่งออกของไทยมีลักษณะกระจุกตัวในระดับหนึ่ง (ตารางที่ 9) กล่าวคือ ไทยมีการส่งออกไปสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ คิดเป็นร้อยละ 45.6 ของการส่งออกรวมในปี 2540 และร้อยละ 48.9 ของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญในปี 2540 สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร ไทยส่งออกไปสหรัฐฯ และญี่ปุ่นรวมเป็นร้อยละ 41.3 ในปี 2540

แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะการกระจุกตัวดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่ลดลง กล่าวคือ การส่งออกปศุสัตว์ มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 22.7 ของการส่งออกรวมของไทยในปี 2533 เป็นร้อยละ 18 ในปี 2539 และการส่งออกปศุสัตว์มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 17.2 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 16.8 ในปี 2539

ขณะเดียวกัน ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะส่งออกปศุสัตว์ไปประเทศในเอเชียมากขึ้น กล่าวคือ การส่งออกปศุสัตว์ไปประเทศเอเชียตะวันออก (ไม่รวมญี่ปุ่น) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 ของการส่งออกรวมในปี 2533 เป็นร้อยละ 13.6 ในปี 2539 การส่งออกปศุสัตว์ไปกลุ่มประเทศอาเซียน มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.4 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 18.7 ในปี 2539 และการส่งออกปศุสัตว์ไปกลุ่มประเทศอินโดจีนมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.6 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 2.9 ในปี 2539 แต่สำหรับการส่งออกปศุสัตว์ไปสหภาพยุโรป มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 22.6 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 15.9 ในปี 2539⁸

ประการที่สาม ในช่วง 2520-2539 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไทย มีความผันผวนมากกว่าการส่งออกสินค้าเกษตรจากการศึกษาของ Anotai (1998) โดยอาศัยดัชนีความผันผวนของการส่งออก (ตารางที่ 10) พบว่า สินค้าเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าว สินค้าประมง ยาง และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง จะมีดัชนีความผันผวนต่ำ ในทางตรงกันข้ามสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ยานพาหนะรวมทั้งอุปกรณ์และส่วนประกอบ รองเท้าและชิ้นส่วน จะมีดัชนีความผันผวนที่สูง

2.2.2 การนำเข้า

การนำเข้าสินค้ามีลักษณะสำคัญบางประการ ดังนี้

(1) การนำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้านำเข้า และสินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป (ตารางที่ 11) โดยสินค้านำเข้ามีสัดส่วนร้อยละ 48.1 ของการนำเข้ารวมปี 2540 และสินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปมีสัดส่วนร้อยละ 28.7 ของการนำเข้ารวม ซึ่งแสดงว่าประเทศไทยต้องพึ่งพาสินค้านำเข้าจากต่างประเทศค่อนข้างมาก

การนำเข้าสินค้านำเข้ามีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มจากร้อยละ 40.9 ของการนำเข้าปี 2535 เป็นร้อยละ 48.1 ในปี 2540 แต่การนำเข้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปมีสัดส่วนลดลงเล็กน้อย โดยลดลงจากร้อยละ 32.1 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 28.7 ในปี 2540

⁸ คำนวณจากข้อมูลของ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน

(2) เมื่อพิจารณาผลกระทบของการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท ซึ่งอาศัยการเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของการนำเข้าในครึ่งปีหลังเทียบกับครึ่งปีแรกของปี 2540 โดยเฉพาะในรูปเงินเหรียญสหรัฐฯ (ตารางที่ 12) พบว่า การนำเข้ารวมและการนำเข้าทุกประเภท มีอัตราการลดลงในครึ่งปีหลังมากกว่าในช่วงครึ่งปีแรก

สินค้านำเข้าที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ได้แก่ ยานพาหนะและอุปกรณ์การขนส่ง สินค้าเชื้อเพลิง และสินค้าอุปโภคบริโภค โดยในครึ่งปีหลังของปี 2540 การนำเข้ายานพาหนะและอุปกรณ์การขนส่งในรูปของเงินเหรียญสหรัฐฯ ลดลงร้อยละ 76.5 สินค้าเชื้อเพลิงลดลงร้อยละ 21.8 และสินค้าอุปโภคบริโภคลดลงร้อยละ 21.9

2.3 การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม

ภาวะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมมีลักษณะสำคัญที่พอจะสรุปได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในปี 2539-2541 มีลักษณะชะลอตัวลงโดยในปี 2539-2540 ผู้มาขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีจำนวนลดลงและมีวงเงินลงทุนที่ขอรับการส่งเสริมลดลง (ตารางที่ 13) สาเหตุสำคัญที่ทำให้การลงทุนของภาคเอกชนชะลอตัว ได้แก่ (1) เศรษฐกิจไทยเริ่มซบเซาตั้งแต่ปี 2539 เนื่องจากการส่งออกชะลอตัวลง และต่อมามีการหดตัวของอุปสงค์ภายในประเทศ (2) เนื่องจากการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาท และอัตราดอกเบี้ยที่สูง ทำให้ต้นทุนของการลงทุนสูงขึ้น และ (3) เนื่องจากคุณภาพสินเชื่อและการขาดสภาพคล่องในระบบการเงินไทย ทำให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ลดการให้สินเชื่อแก่การลงทุนลง

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาโครงการที่ได้รับส่งเสริมแยกตามหมวดอุตสาหกรรม พบว่าวงเงินลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมในปี 2540 ร้อยละ 49 เป็นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และร้อยละ 36 เป็นการลงทุนในด้านบริการและสาธารณูปโภค หมวดอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนมากที่สุด ได้แก่ ผลิตภัณฑ์กระดาษและพลาสติก คิดเป็นร้อยละ 22 ของการลงทุนที่ได้รับการส่งเสริม และรองลงมาได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า คิดเป็นร้อยละ 17

ประการที่สาม การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนับเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม โดยต่างชาติเข้ามาลงทุนทั้งในโครงการที่ต่างชาติถือหุ้นทั้งหมด และโครงการร่วมทุนกับไทย แต่มีแนวโน้มที่ต่างชาติจะเข้ามาลงทุนในลักษณะที่ต่างชาติถือหุ้นทั้งหมดมากขึ้น (ตารางที่ 13)

การลงทุนโดยตรงสุทธิจากต่างประเทศในรอบทศวรรษที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นจากประมาณ 9 พันล้านบาทในปี 2530 เป็น 6.47 หมื่นล้านบาท ในปี 2533 และลดลงจนเหลือ 3.3 หมื่นล้านบาทในปี 2537 และเพิ่มขึ้นเป็น 5.7 หมื่นล้านบาท ในปี 2539 และ 6.6 หมื่นล้านบาทในสามไตรมาสแรกของปี 2540 (ตารางที่ 14)

การลงทุนโดยตรงสุทธิของต่างชาติในรูปเงินบาทเพิ่มขึ้นในปี 2539-2540 ทั้งที่โดยภาพรวมแล้ว ภาวะเศรษฐกิจไทยและการลงทุนในไทยมีลักษณะชะลอตัวลง นับเป็นเรื่องที่น่าค้นคว้าต่อไป หากกล่าวเฉพาะปี 2540 การอ่อนตัวของค่าเงินบาท อาจมีส่วนทำให้การลงทุนจากต่างชาติมีมากขึ้นได้ โดย Puree (1997)⁹ พบว่า การอ่อนตัวของค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินเยน จะทำให้ญี่ปุ่นมาลงทุนในไทยมากขึ้นได้

เมื่อพิจารณาการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติจำแนกตามธุรกิจ (ตารางที่ 14) พบว่าในปี 2538-39 ต่างชาติมีการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์มากกว่าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม แต่ในปี 2540 ต่างชาติมีการลงทุนในภาคการค้ามากกว่าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และในบรรดาภาคอุตสาหกรรมต่างชาติมีการลงทุนในหมวดเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์มากที่สุด

เมื่อพิจารณาการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติจำแนกตามแหล่งที่มา (ตารางที่ 15) พบว่านักลงทุนต่างชาติรายใหญ่ที่สุดได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐฯ ฮอลแลนด์ และสิงคโปร์

2.4 ภาวะการจ้างงานปัจจุบัน

ในปี 2540 ประเทศไทยมีประชากรรวมประมาณ 60.60 ล้านคน โดยเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 32.55 ล้านคน หรือร้อยละ 53.72 ของประชากรรวม แยกเป็นผู้มีงานทำ 30.82 ล้านคน ผู้ว่างงาน 1.15 ล้านคน และผู้จบการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่อีก 4.67 แสนคน¹⁰

เป็นที่คาดว่าปลายปี 2540 และปี 2541 จะมีคนว่างงานมากขึ้นอีก เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาต่อเนื่อง โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมมีการลดการจ้างงานลงอีก เช่น กรมการจัดหางาน รายงานว่า ในไตรมาสที่ 4 ปี 2540 กิจการสิ่งทอมีการเลิกจ้างงานอีกประมาณ 3,078 คน และกิจการรถยนต์และชิ้นส่วนมีการเลิกจ้างอีก 1,301 คน

⁹ Puree (1997) ศึกษาโดยใช้เทคนิค OLS และ Co-integration test และข้อมูลปี 1966-1992

¹⁰ ดูรายละเอียดใน กรมการจัดหางาน. “สรุปสถานการณ์การมีงานทำ ไตรมาส 3 ปี 2540” ธันวาคม

2.5 นโยบายของรัฐ

ภาคเอกชนนับเป็นกำลังหลักในการผลักดันให้อุตสาหกรรมไทยเติบโต แต่ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้มีส่วนช่วยให้อุตสาหกรรมขยายตัว ด้วยการใช้นโยบายด้านต่าง ๆ ในการส่งเสริมและปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติ นโยบายของรัฐ บางส่วนก็มีส่วนเสียต่ออุตสาหกรรม ในที่นี้ขอกล่าวอย่างสรุปถึงนโยบายที่สำคัญที่มีผลต่ออุตสาหกรรมไทย¹¹ บางประการดังนี้

2.5.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจสองฉบับแรก รัฐบาลเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าหรือการผลิตเพื่อใช้ในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมน้ำมัน ปูนซีเมนต์ รถยนต์ สิ่งทอ และอาหาร เป็นต้น ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้กล่าวถึงนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและการสนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคควบคู่ไปกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับปัจจุบัน ล้วนแต่ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมาก

แม้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่เนื่องจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของไทยเป็นเพียงแผนชี้แนะ (Indicative plan) ไม่ใช่เป็นแผนบังคับ (Compulsory หรือ Mandatory plan) ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของไทยได้แต่เพียงให้นโยบายกว้าง ๆ แต่ไม่ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานที่ละเอียดพอ และนโยบายบางส่วนก็ขาดมาตรการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ

2.5.2 นโยบายการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

นโยบายการเงินของไทยนั้นมุ่งควบคุมปัญหาเงินเฟ้อเป็นหลัก ทำให้อัตราเงินเฟ้อของไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมาอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก จึงทำให้สินค้าอุตสาหกรรมไทยสามารถแข่งขันกับสินค้าจากประเทศที่มีอัตราเงินเฟ้อสูง และสามารถส่งออกได้ดี

ขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามรักษาระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่จนถึงวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งในอดีตระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่มีเสถียรภาพมีส่วนช่วยให้การค้าและการลงทุนขยายตัวไปได้ดี แต่ภายหลังที่รัฐบาลได้เปิดเสรีทางการเงิน การมีระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ควบคู่กับอัตราดอกเบี้ยที่สูง ทำให้เงินทุนไหลเข้าจำนวนมากตั้งแต่ปี

¹¹ โปรดดูรายละเอียดใน สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม วัชรียา โตสงวน (2539) และ ไพฑูรย์ วัฒนสุทธิกุล (2540)

2536 เงินทุนที่ไหลเข้าจำนวนมากมีส่วนทำให้การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น จนมีกำลังการผลิตมากเกินไป

การชะลอตัวของการส่งออกของไทยในปี 2539 สาเหตุประการหนึ่งเกิดจากการที่ไทยมีค่าเงินบาทที่สูงเกินไป ทั้งที่ไทยมีดุลบัญชีเดินสะพัดที่ขาดดุลในระดับสูงติดต่อกันมาหลายปี การชะลอตัวของการส่งออกในปี 2539 มีส่วนทำให้ภาวะเศรษฐกิจไทย รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมไทยซบเซา ในปี 2539-2541

นอกจากนี้ นโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2539-2541 และวิกฤติสถาบันการเงินในปี 2540-2541 ทำให้อุตสาหกรรมไทยต้องประสบภาวะการขาดสภาพคล่องในปี 2540-2541 และต้องแบกภาระต้นทุนทางการเงินที่สูง

แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ให้เป็นระบบลอยตัวแบบมีการจัดการ และค่าเงินบาทอ่อนตัวลงตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา มีผลทำให้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมดีขึ้น

2.5.3 นโยบายการค้าต่างประเทศ¹²

รัฐบาลไทยใช้ทั้งมาตรการทางการค้าที่เป็นภาษีอากรขาเข้าและที่ไม่ใช่ภาษีอากรขาเข้า เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ และส่งเสริมการส่งออก ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในที่นี้ขอกล่าวถึงมาตรการการค้าที่เกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรม ดังนี้

ภาษีอากรขาเข้า

ในช่วงที่รัฐบาลเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า รัฐบาลขึ้นอัตราภาษีอากรขาเข้าให้สูง เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยเฉพาะสินค้าบริโภค เช่น เครื่องดื่ม อาหารกระป๋อง จะมีอัตราภาษีที่สูง นอกจากนี้ เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลการชำระเงินและขาดดุลงบประมาณ รัฐบาลก็จะขึ้นอัตราภาษีขาเข้า เช่น เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 รัฐบาลก็ได้ขึ้นอัตราภาษีอากรขาเข้าของรถยนต์สำเร็จรูป (CBU) จากร้อยละ 42.5 และ 68.5 เป็นร้อยละ 80 และเพิ่มอัตราภาษีอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยอีก 11 รายการ เพื่อบรรเทารายได้ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลมีการส่งเสริมการลงทุน โดยการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าของเครื่องจักรและวัตถุดิบ และมีการส่งเสริมการส่งออก โดยการชดเชยภาษีอากร

¹² ดูรายละเอียดใน World Trade Organization (1995) และ Thamavit Terdudomtham (1994)

ขาเข้า หรือการค้าภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบ หรือการมีคลังสินค้าทัณฑ์บน ทำให้มีการเสียภาษีอากรขาเข้าจริงลดลง ประกอบกับ รัฐบาลได้เริ่มลดอัตราภาษีอากรขาเข้าตั้งแต่ปี 2533 ทำให้อัตราภาษีอากรขาเข้าที่เก็บจริง¹³ ลดจากร้อยละ 21.42 ในปี 2503 เหลือเพียงประมาณร้อยละ 6.6 ในปี 2539

เนื่องจากระบบภาษีอากรขาเข้าของไทยมีลักษณะที่ซับซ้อน โดยมีอัตราภาษีหลายอัตรา (ดูตารางที่ 16) ซึ่งในทางปฏิบัติต้องอาศัยการตีความโดยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่มากเกินควร และมีลักษณะลำเอียงซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยต่อการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้า แต่มีผลเสียต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในปี 2533 รัฐบาลเริ่มปฏิรูปโครงสร้างพิกัดอัตราศุลกากร โดยให้มีการลดจำนวนอัตราภาษีลงจากเดิม 39 อัตรา ให้เหลือ 6 อัตรา ตามหลักการ Value-added escalation ดังนี้

ร้อยละ 0 สำหรับสินค้าที่มีนโยบายยกเว้นภาษี เช่น อุปกรณ์การแพทย์

ร้อยละ 1 สำหรับวัตถุดิบ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และพาหนะเพื่อการขนส่งระหว่างประเทศ

ร้อยละ 5 สำหรับผลิตภัณฑ์ขั้นต้น และสินค้าทุน เช่น เครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ และคอมพิวเตอร์

ร้อยละ 10 สำหรับผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง

ร้อยละ 20 สำหรับสินค้าสำเร็จรูป

ร้อยละ 30 สำหรับสินค้าที่ต้องการคุ้มครองเป็นพิเศษ

ในปี 2533 รัฐบาลลดภาษีเครื่องจักรให้เหลือร้อยละ 5 และมีการลดภาษีคอมพิวเตอร์ และภาษีรถยนต์ในปี 2534 และรัฐบาลได้มีการปรับอัตราภาษีตามหลักการข้างต้นหลายครั้ง และครั้งสุดท้ายได้มีการปรับในปี 2537 เพื่อให้ปรับลดอัตราภาษีตามโครงสร้างใหม่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540 และเมื่อรวมรายการการปรับลดตั้งแต่กันยายน 2533 เป็นต้นมามีรายการสินค้า 6,898 รายการที่มีการปรับลด คิดเป็นร้อยละ 91 ของรายการพิกัดทั้งหมด และทำให้อัตราอากรขาเข้าเฉลี่ยลดลงเหลือร้อยละ 17 ในปี 2540 (ข่าวกระทรวงการคลัง, 27 ธันวาคม 2537)

แต่อย่างไรก็ตาม การล๊อบบี้เพื่อไม่ให้ลดอัตราภาษีตามโครงสร้างใหม่ก็ยังคงปรากฏอยู่ เช่น อัตราภาษีการนำเข้าสำหรับสินค้ากลุ่มปิโตรเคมี และเม็ดพลาสติก ไม่ได้เป็นไปตามหลักการของโครงสร้างใหม่นี้

¹³ เป็นอัตราที่คำนวณโดย (รายได้ภาษีอากรขาเข้าที่เก็บได้จริง/มูลค่าการนำเข้า) x 100

มาตรการกีดกันการนำเข้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร

รัฐบาลไทยเคยใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีอากรขาเข้า เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศหลายประการ เช่น การห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 2300 c.c.) ซึ่งได้ยกเลิกไปเมื่อปี 2534 และการควบคุมการนำเข้าคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปสำหรับเครื่องปรับอากาศในช่วง 2524-2535 ปัจจุบันรัฐบาลไม่ได้ใช้มาตรการห้ามการนำเข้าหรือการจำกัดปริมาณนำเข้าเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรม

แต่ปัจจุบันได้มีการใช้มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping duty) เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้าเหล็กจากบางประเทศ

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ใช้มาตรการการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (Local Content Requirement) ซึ่งเป็นมาตรการทางด้านการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า (TRIMs) เช่น การประกอบรถยนต์นั่งต้องใช้ชิ้นส่วนในประเทศร้อยละ 54 แต่มาตรการนี้จะต้องยกเลิกภายในวันที่ 1 มกราคม 2543 ตามข้อตกลงแกตต์รอบอุรุกวัย กล่าวเฉพาะ อุตสาหกรรมรถยนต์ รัฐบาลได้ตกลงกับบริษัทเจนเนอรัลมอเตอร์ที่จะยกเลิกการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ ในเดือนกรกฎาคม 2541

มาตรการส่งเสริมการส่งออก

รัฐบาลไทยมีมาตรการส่งเสริมการส่งออกหลายมาตรการ และมีหน่วยงานที่ให้การส่งเสริมหลายหน่วยงาน โดยมีลักษณะต่างคนต่างทำ ในที่นี้จะกล่าวถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบควบคู่ไปกับมาตรการส่งเสริมการส่งออกที่สำคัญโดยสรุปดังนี้

(1) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่โครงการการลงทุนที่มีการส่งออกเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 30 ของยอดขาย โดยการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ยังได้ยกเว้นอากรขาเข้าของสินค้าที่จะส่งออกใหม่ (reexport) ยกเว้นภาษีส่งออก และให้หักร้อยละ 5 ของรายได้ส่งออกที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากรายได้ที่ต้องเสียภาษีรายได้นิติบุคคล

(2) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ให้การชดเชยภาษีอากรสำหรับการผลิตสินค้าส่งออกตามกฎหมายการชดเชยภาษีสินค้าส่งออกปี 2524 สำหรับภาษีที่อยู่ในข่ายชดเชยได้แก่ ภาษีอากรขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีเทศบาล ในการกำหนดอัตราชดเชยภาษีนั้น จะอาศัยตาราง input-output เป็นเกณฑ์ในการคำนวณและจะ

พิจารณาเป็นราย ๆ ไป และมีเงื่อนไขว่าผู้ผลิตสินค้าส่งออกต้องยื่นคำขอการชดเชยภาษีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ส่งสินค้าออก การชดเชยภาษีจะเป็นเป็นบัตรภาษี ซึ่งสามารถนำไปชำระภาษีอากรต่าง ๆ ได้ภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ออกบัตร

(3) กรมศุลกากร ให้คืนภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบที่ใช้เพื่อผลิตสินค้าส่งออกตามมาตรา 19 ทวิของพระราชบัญญัติศุลกากร ผู้ส่งออกที่ขอคืนภาษีอากรต้องแสดงเอกสารรายชื่อวัตถุดิบ รายชื่อสินค้าที่ผลิต กรรมวิธีการผลิต และสูตรการผลิตสินค้า

ภาษีอากรที่ขอคืนได้แก่ อากรขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีเทศบาล และภาษีสรรพสามิต โดยผู้ขอคืนภาษีต้องเลือกที่จะชำระภาษีเป็นเงินสดก่อนหรือใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารก่อน และจะได้คืนภาษีเป็นเช็คเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันในภายหลัง ในการขอคืนภาษี มีเงื่อนไขให้การนำเข้าวัตถุดิบและการส่งออกสินค้าต้องอยู่ภายในหนึ่งปี และต้องขอคืนภาษีภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ส่งออก

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ส่งออกจำนวนมากได้ร้องเรียนว่า การคืนภาษีตามมาตรา 19 ทวิค่อนข้างล่าช้า ทำให้ผู้ส่งออกโดยเฉพาะผู้ส่งออกรายเล็กประสบปัญหาขาดเงินหมุนเวียน

นอกจากสามหน่วยงานนี้แล้ว การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2515 ก็มีเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่ช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก โดยการอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภค การกำจัดน้ำเสีย และสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเช่นเดียวกับคลังสินค้าทัณฑ์บนทุกประการ สิทธิพิเศษของคลังสินค้าทัณฑ์บนได้แก่ การที่ผู้ประกอบการสามารถนำสินค้ามาพักไว้ที่คลังสินค้า โดยยังไม่ต้องชำระภาษีอากรขาเข้าจนกว่าจะนำเอาไปใช้

นอกจากสิทธิประโยชน์ทางภาษีแล้ว รัฐบาลยังให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออกที่เรียกว่า Packing Credit โดยมีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (Export-Import Bank) ที่ตั้งขึ้นเมื่อปี 2536 เป็นผู้ดำเนินการ

2.5.4 นโยบายส่งเสริมการลงทุน¹⁴

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุน โดยรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเมื่อปี 2502 ในระยะแรก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีการใช้ปัจจัยทุนเข้มข้น ต่อมาได้ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงาน และใช้

¹⁴ ดูรายละเอียด Board of Investment (1996) และสมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม และวัชรียา ไตสงวน (2539)

วัตถุดิบในประเทศมากขึ้น ปัจจุบัน นโยบายการส่งเสริมการลงทุนให้ความสำคัญต่อการกระจายการลงทุนสู่ภูมิภาค การรักษาสິงแวดลอม การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมพื้นฐาน ขณะเดียวกันให้ความช่วยเหลือแก่นักลงทุนไทยที่ไปลงทุนต่างประเทศ

มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร ซึ่งจะให้แตกต่างกันตามเขตที่ตั้งของโครงการ เพื่อเป็นการกระจายการลงทุนสู่ภูมิภาค ดังนี้
ในเขต 1 (กรุงเทพ สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม) เฉพาะโครงการที่มีการส่งออกเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 80 ของยอดขาย และโครงการที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมและเขตส่งเสริมอุตสาหกรรม (promoted industrial zone) จึงจะได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง และได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3 ปี รวมทั้งให้มีการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเป็นเวลา 1 ปี (สำหรับโครงการที่มีการส่งออกเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 30 ของยอดขาย)

ในเขต 2 (สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง ออยุธยา สระบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี) โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง และมีการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น เป็นเวลา 1 ปี (เฉพาะโครงการที่มีการส่งออกเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 30 ของยอดขาย) รวมทั้งมีการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3 ปี และจะเพิ่มเป็น 7 ปี ในกรณีที่โรงงานตั้งอยู่ในนิคมหรือเขตอุตสาหกรรม

ในเขต 3 (จังหวัดอื่น ๆ และนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง) โครงการที่ได้รับการส่งเสริม จะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าของเครื่องจักร และยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปี สำหรับโครงการที่มีการส่งออกเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 30 ของยอดขาย ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบ และวัสดุจำเป็น เป็นเวลา 5 ปี ส่วนโครงการเพื่อการจำหน่ายในประเทศได้รับการลดหย่อนร้อยละ 75 ของอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็น เป็นเวลา 5 ปี นอกจากนี้ในเขต 3 โครงการที่ได้รับการส่งเสริมยังได้รับสิทธิพิเศษ ในการหักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ เป็นสองเท่าจากรายได้ที่ต้องเสียภาษีเป็นเวลา 10 ปี และหักร้อยละ 25 ของค่าก่อสร้างและค่าติดตั้งระบบสาธารณูปโภคจากรายได้ที่ต้องเสียภาษี และภายหลังที่ได้รับการยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปีแล้ว จะมีการลดหย่อนภาษีรายได้นิติบุคคลร้อยละ 50 ต่ออีก 5 ปี

แต่อย่างไรก็ตาม นักอุตสาหกรรมจำนวนไม่น้อยเห็นว่าเขต 3 ยังมีปัญหาเรื่องระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนการขนส่ง และการจัดหาแรงงานฝีมือ ทำให้การย้ายโรงงานไปเขต 3 มีความยากลำบาก

2.6 สรุปปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน

ในที่นี้ ขอสรุปปัญหาสำคัญที่อุตสาหกรรมไทยกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

2.6.1 ปัญหาการขาดสภาพคล่อง

วิกฤติทางการเงินและการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศในปี 2540 ทำให้เศรษฐกิจไทยทั้งระบบ รวมทั้งภาคอุตสาหกรรม ประสบภาวะการขาดสภาพคล่อง และในปี 2541 ภาคเอกชนไทยมีภาระหนี้ต่างประเทศที่ครบชำระอีกจำนวน 3 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐฯ จากยอดหนี้ต่างประเทศ 8.5 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐฯ¹⁵ และหากร้อยละ 70 ของหนี้ที่ครบชำระได้รับการยืดอายุเงินกู้ออกไป ภาคเอกชนไทยยังต้องชำระเงินกู้ 9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 2541 ซึ่งทำให้ภาวะการขาดสภาพคล่องของภาคเอกชนจะยังคงยืดเยื้อต่อไปในปี 2541

คณะกรรมการและประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ชี้ว่า ปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างหนัก ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถนำเข้าวัตถุดิบสำหรับการผลิตเพื่อส่งออก และจะทำให้การส่งออกในปี 2541 ไม่เป็นไปตามเป้าที่ตั้งไว้¹⁶ นอกจากนี้ ปัญหาการขาดสภาพคล่องได้ทำให้ ผู้ประกอบการหลายรายต้องปิดกิจการหรือลดการผลิตลง

2.6.2 โครงสร้างภาษีศุลกากรไม่เหมาะสม

กระทรวงการคลัง¹⁷ ชี้ว่า โครงสร้างอัตราภาษีอากรขาเข้าของไทย มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน กล่าวคือ มีอัตราภาษีหลายอัตรา และเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจมากเกินควร ขณะเดียวกันมีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามหลักการที่ว่า

¹⁵ จากการเปิดเผยของ รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรุงเทพธุรกิจ 27 กุมภาพันธ์ 2541

¹⁶ กรุงเทพธุรกิจ 20 กุมภาพันธ์ 2541

¹⁷ ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 33/2537 วันที่ 27 ธันวาคม 2537

ภาษีของวัตถุดิบต่ำกว่าภาษีของสินค้าชั้นกลาง¹⁸ และภาษีของสินค้าชั้นกลางต่ำกว่าภาษีของสินค้าสำเร็จรูป

แม้ว่ากระทรวงการคลังปรับลดอัตราภาษีกว่าร้อยละ 90 ของรายการพิกัดทั้งหมดตามโครงสร้างใหม่ที่มี 6 อัตราดังที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการล๊อบบี้ให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมบางอย่างเป็นพิเศษ¹⁹ ทำให้แผนการปรับลดภาษีเหล่านี้ยังคงไม่เสร็จสิ้น นอกจากนี้ในช่วงที่รัฐบาลมีรายได้ภาษีลดลงก็มีการเพิ่มอัตราภาษีอากรขาเข้าเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐ โดยไม่ได้อิงตามโครงสร้างใหม่

2.6.3 ปัญหาด้านบุคลากร

ในที่ประชุมระดมสมองจากฝ่ายต่าง ๆ ของคณะทำงานปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2541 ผู้ประกอบการจากอุตสาหกรรมสำคัญ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ชี้ว่าอุตสาหกรรมไทยยังขาดบุคลากรที่มีวิสัยทัศน์และความชำนาญ ทั้งทางด้านการจัดการและเทคโนโลยี บุคลากรที่มีอยู่ยังมีคุณภาพไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรม

จากการสัมภาษณ์ ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ รายงานว่าโรงงานต่าง ๆ มักจะขาดแคลนวิศวกร วิศวกรที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพที่สนใจทำงานในโรงงานยังมีไม่เพียงพอ ขณะเดียวกันโรงงานและบริษัทต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรมยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถด้านการจัดการ และด้านการตลาดระหว่างประเทศ นอกจากนี้บุคลากรที่มีอยู่ก็มีลักษณะการเปลี่ยนงานบ่อย ทำให้ขาดการพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง

แม้ว่า ปัจจุบันนี้ การชะลอตัวของเศรษฐกิจทำให้ความต้องการด้านบุคลากรลดลง แต่ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ และเป็นปัญหาระยะยาว

¹⁸ ตัวอย่างเช่น คอมพิวเตอร์สำหรับตู้เย็นมีอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 20 ขณะเดียวกันวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตคอมพิวเตอร์หลายรายการ เช่น enamel copper wire และชิ้นส่วนที่เป็นเหล็กและพลาสติก มีอัตราภาษีนำเข้าร้อยละ 20 เช่นกัน

¹⁹ ตัวอย่างเช่น ในขณะที่กระทรวงการคลังเสนอให้อัตราภาษีอากรขาเข้าของสินค้าในกลุ่มปิโตรเคมีเป็นร้อยละ 20 แต่เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ รัฐบาลกำหนดให้อัตราภาษีอากรขาเข้าของสินค้ากลุ่มนี้เป็นร้อยละ 23.5 เมื่อปลายเดือนธันวาคม 2540

2.6.4 ปัญหาการขาดแคลนการทำวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ (R&D)

ภาคอุตสาหกรรมไทยยังต้องอาศัยเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาก โดยเน้นการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก และผู้ผลิตส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีเพิ่มเติมจากที่ตนนำเข้า ขณะเดียวกันสถาบันวิจัยและพัฒนาในภาครัฐมีการเชื่อมโยงกับธุรกิจภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างน้อย และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จ (นิธย์ จันทรมังคละศรี, 2538)

เมื่อเปรียบเทียบการพัฒนาและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยกับประเทศอื่น จะพบว่า ไทยมีการใช้จ่ายทางด้านวิจัยและพัฒนาค่อนข้างต่ำ และมีบุคลากรด้านวิจัยและพัฒนาน้อย²⁰ กล่าวคือ ในปี 2537 ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายด้านการวิจัยและพัฒนาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) ประมาณร้อยละ 0.16 ในขณะที่สิงคโปร์มีรายจ่ายดังกล่าวร้อยละ 1.18 ของจีดีพี เกาหลีใต้มีรายจ่ายดังกล่าวร้อยละ 2.29 ไต้หวันมีรายจ่ายดังกล่าวร้อยละ 1.80 และจีนมีรายจ่ายดังกล่าวร้อยละ 0.5 นอกจากนี้ รายจ่ายการวิจัยของไทยนั้นร้อยละ 80-90 เป็นรายจ่ายของภาครัฐซึ่งมีการเชื่อมโยงกับธุรกิจภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างน้อย สำหรับนักวิจัยที่เป็นนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรต่อแรงงานหนึ่งหมื่นคนนั้น ไทยจะมีเพียง 2 คน ในขณะที่สิงคโปร์มี 19 คน เกาหลีใต้มี 22 คน และมาเลเซียมี 4 คน (ข้อมูลปี 2530-2536)

3. ภาคอุตสาหกรรมไทยในอนาคต

ภาคอุตสาหกรรมไทยในอนาคตที่จะกล่าวถึงในตอนี้ บางส่วนเป็นเรื่องที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และบางส่วนเป็นข้อคิดเห็นที่ต้องการให้ปรากฏขึ้นในอนาคต ซึ่งจะแบ่งเป็นหัวข้อดังนี้

3.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตร²¹

เมื่อพิจารณาตัวเลขการส่งออกในปี 2540 พบว่า หลังจากที่ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 การส่งออกอุตสาหกรรมการเกษตรมีการขยายตัวมากขึ้น ดังที่กล่าวข้างต้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมนี้สามารถส่งออกได้ดี ได้แก่ การที่ประเทศไทยมี

²⁰ ดูรายละเอียดใน จารุมา อัฐกุล และคณะ (2540)

²¹ อุตสาหกรรมการเกษตรที่สำคัญได้แก่ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมยาง สินค้าส่งออกสำคัญที่เป็นสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร ได้แก่ อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป น้ำตาลทราย และกากน้ำตาล ผลิตภัณฑ์ยาง ผลไม้กระป๋องและแปรรูป และอาหารสัตว์ เป็นต้น

ทรัพยากรด้านการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์ ทำให้อุตสาหกรรมเกษตรมีวัตถุดิบภายในประเทศมาก มีการพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้าน้อยกว่าอุตสาหกรรมอื่น และคาดว่าอุตสาหกรรมเกษตรจะสามารถขยายตัวได้ดีต่อไป

แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติการส่งออกช่วงปี 2535-2540 (ดูตารางที่ 6) พบว่าสัดส่วนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรลดลงจากร้อยละ 10.5 ในปี 2535 เป็นร้อยละ 8.6 ในปี 2540 ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากการร่อยหรอลงของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะด้านการประมง และเมื่อพิจารณาสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ดูตารางที่ 3) หมวดอาหาร มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 32 ในปี 2503 เหลือเพียงร้อยละ 7.7 ในปี 2539

ในที่ประชุมระดมสมองของคณะทำงานปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมในเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2541 มีความเห็นว่า ประเทศไทยยังขาดวิสัยทัศน์ร่วมกันในระดับชาติ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมยาง รวมทั้งขาดนโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล่านี้

ในอุตสาหกรรมอาหาร คาดว่า รัฐบาลและภาคเอกชนจะร่วมมือกันพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ จนสามารถผลิตอาหารได้เพียงพอสำหรับคนไทยและส่งออกมากขึ้น โดยมีผลิตภัณฑ์อาหารที่ทำจากสัตว์น้ำ ธัญพืช ผักผลไม้ และเนื้อสัตว์เป็นสินค้าหลัก และสำหรับสินค้าน้ำตาลและมันสำปะหลัง ก็จะมีการพัฒนาให้มีผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร ควรมีการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชและสัตว์ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น มีการหาตลาดใหม่ในต่างประเทศมากขึ้น มีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต เช่นการปรับเปลี่ยนเครื่องจักรที่ดีขึ้น และมีการส่งเสริมการจัดการคุณภาพตามมาตรฐานสากลทุกระดับ ซึ่งรวมทั้งการนำเอาระบบ HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) มาใช้ด้วย

ในอุตสาหกรรมยาง คาดว่ารัฐบาลและภาคเอกชนจะร่วมมือกันพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ จนทำให้ไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์ยางรายใหญ่ของอาเซียน และยกระดับเป็นศูนย์กลางซื้อขายยางธรรมชาติแห่งหนึ่งของโลก ในการนี้ ควรสนับสนุนให้มีสถาบันอุตสาหกรรมยางที่เป็นสถาบันอิสระ โดยมีการบริหารร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อดูแลอุตสาหกรรมยางอย่างครบวงจร และมีส่วนในการพัฒนาบุคลากรและวิจัยพัฒนา ตลอดจนการเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมยาง นอกจากนี้ควรมีการสนับสนุนผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมอย่างจริงจัง เนื่องจากอุตสาหกรรมนี้มีผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมค่อนข้างมาก

3.2 สภาพทางการเงินของภาคอุตสาหกรรมไทย

ปัจจุบันผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมไทยประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างหนัก ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ส่งผลกระทบต่อคนข้างมาก ขณะเดียวกันต้นทุนของเงินทุนสำหรับภาคอุตสาหกรรมไทย หรืออัตราดอกเบี้ยเงินกู้อยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง

กล่าวเฉพาะการเสริมสภาพคล่อง รัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เน้นการให้สินเชื่อหรือการค้ำประกันเงินกู้แก่ภาคส่งออก เช่น การให้แพ็คเกจเครดิต (Packing Credit) โดยธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) หรือผ่านธนาคารพาณิชย์ สำหรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าของญี่ปุ่น ได้ให้เงินกู้ผ่านรัฐบาลไทยเพื่อช่วยเสริมสภาพคล่องของผู้ส่งออก และกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่น (มิติ) ให้ความช่วยเหลือด้านประกันเงินกู้แก่ผู้ประกอบการไทย นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียยังได้ให้เงินกู้แก่ไทยด้วย

นอกจากนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2541 รัฐบาลจะจัดตั้งกลไกค้ำประกันสินเชื่อเพื่อบรรเทาปัญหาสภาพคล่อง โดยเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ส่งออก และอุตสาหกรรมการเกษตร

ในภาวะที่ขาดสภาพคล่องอย่างหนัก ความช่วยเหลือนี้อาจช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้เป็นบางส่วน แต่อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ยากเสนอข้อคิดอยู่สองประการ ประการแรก ผู้ประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลางได้รับความช่วยเหลือน้อย เนื่องจากมีผู้ประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลางจำนวนมาก และผู้ประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นคนไทยที่ไม่ได้ร่วมทุนกับต่างชาติ รัฐบาลน่าจะสนับสนุนให้บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ประกอบการเหล่านี้มากขึ้น และประการที่สอง ในระยะยาว รัฐบาลควรส่งเสริมให้ภาคการเงินการธนาคารมีการแข่งขันมากขึ้น โดยเฉพาะการแข่งขันจากธนาคารต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีต้นทุนทางการเงินลดลง

3.3 การปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากร

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าโครงสร้างภาษีศุลกากรไทย มีลักษณะซับซ้อน และไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ขณะเดียวกัน การปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรยังคงมีอุปสรรคหลายอย่าง เช่น การล๊อบบี้จากกลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ และความต้องการรายได้ของรัฐบาลเมื่อมีงบประมาณที่ขาดดุล

รัฐบาลควรดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรตามหลักการ Value-added escalation ที่ได้ประกาศไว้แล้วอย่างจริงจัง โดยจะทำให้อัตราภาษีขาเข้าเหลือ 6 อัตรา ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะช่วยลดความยุ่งยากซับซ้อนของโครงสร้างภาษีลง และเป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างครบวงจร โดยมีการผลิตทั้งชิ้นส่วนและสินค้าสำเร็จรูปภายในประเทศ

รัฐบาลไม่ควรโอนอ่อนตามแรงกดดันของผู้ประกอบการบางกลุ่มหรือบางคนที่ต้องการการคุ้มครองเป็นพิเศษ จนโครงสร้างภาษีศุลกากรผิดจากหลักการที่ประกาศไว้

ในสภาพการเมืองแบบไทยและภาวะที่มีระบบอุปถัมภ์อย่างหนาแน่น ผู้กำหนดนโยบายด้านนี้จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระและยึดหลักการเป็นที่ตั้ง จึงจะปฏิรูปโครงสร้างภาษีศุลกากรในเสร็จสิ้นได้

3.4 การพัฒนาบุคลากร²²

ประการแรก ควรส่งเสริมให้มีการสร้างวิศวกร และช่างเทคนิคให้มีคุณภาพตามความต้องการของแต่ละอุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรมจำเป็นต้องอาศัยวิศวกรที่มีคุณภาพ สำหรับการผลิตรายการวิจัยและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการรับถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างชาติ แต่ประเทศไทยยังขาดแคลนวิศวกรและช่างเทคนิคที่มีคุณภาพ จึงจำเป็นต้องเร่งการผลิตวิศวกรและช่างเทคนิคที่มีคุณภาพตามความต้องการของแต่ละอุตสาหกรรม

ในการสร้างวิศวกรและช่างเทคนิคที่มีคุณภาพตามความต้องการของอุตสาหกรรมนั้น สถาบันการศึกษา และผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมต้องร่วมมือประสานงานกันอย่างเป็นระบบ ในการกำหนดและปรับปรุงหลักสูตรอย่างสม่ำเสมอ และนอกจากการศึกษาใน

²² โปรดดูรายละเอียดประกอบ จากรูมา อัซกุล และคณะ (2540) บทที่ 4 และสมศักดิ์ แด่มบุญเลิศชัย ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม วัชรียา โตสงวน (2539)

สถาบันการศึกษาแล้ว ให้มีการฝึกปฏิบัติงานในโรงงานเป็นเวลานานพอสมควร เช่น ให้มีการฝึกงานในโรงงานเป็นเวลาหนึ่งปี ก่อนจะสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี²³

ประการที่สอง การปรับปรุงระบบการศึกษาในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย

ควรเร่งรัดให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ของประเทศ และในการศึกษาภาคบังคับ ควรปรับปรุงคุณภาพการศึกษาด้านภาษาต่างประเทศ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ สำหรับการศึกษาระดับภาคบังคับนั้น รัฐควรให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่ผู้ยากจนมากขึ้น

ควรส่งเสริมให้การศึกษาในระดับโรงเรียนอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค และมหาวิทยาลัยมีการร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่อปรับให้หลักสูตรตรงตามความต้องการของอุตสาหกรรมต่าง ๆ

นอกจากนี้การศึกษาในระดับต่าง ๆ ต้องปลูกฝังค่านิยมให้ มีการทำงานที่มีระเบียบวินัย ขยันขันแข็ง มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความมัธยัสถ์

ประการที่สาม การฝึกงานนอกระบบการศึกษา

ควรส่งเสริมให้โรงงานต่าง ๆ จัดตั้งหน่วยงานฝึกอบรมในโรงงานของตน โดยรัฐบาลอาจให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีเมื่อจูงใจให้มีการฝึกอบรมในโรงงาน หรือรัฐบาลอาจจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (Skill Development Fund) โดยการเก็บเงินจากโรงงานต่าง ๆ เข้ากองทุน เพื่อนำเงินไปสนับสนุนการพัฒนาแรงงานฝีมือ

ควรส่งเสริมสถาบันต่าง ๆ ทั้งที่เป็นของรัฐบาล และที่ไม่ใช่ของรัฐบาล เช่น สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี ในการฝึกอบรม แรงงานฝีมือ และผู้บริหาร

3.5 บทบาทของสถาบันอุตสาหกรรมต่าง ๆ

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีสมาคมของอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น Electronic Industries Association of Japan เป็นองค์กรของภาคเอกชนที่มีบทบาทต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นค่อนข้างมาก ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการวางแผนแม่บทการพัฒนา การปฏิบัติตามแผน และเป็นผู้รวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ อันเป็นที่เชื่อถือของสมาชิกสมาคมและรัฐบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำที่มีความรู้ความสามารถของสมาคมเอง ประเทศไทยก็มีสมาคมของอุตสาหกรรม

²³ ดูรายละเอียดโปรแกรมแซนวิช (Sandwich Program) ใน United Nations. **Major Issues in Human Resource Development Policy and Planning for Industry.** Seminar-cum-Study Tour, Held in Seoul, Republic of Korea. 18-21 November 1991.

กรรมต่าง ๆ อย่างมากมาย แต่บทบาทของสมาคมต่าง ๆ ของไทยยังไม่สามารถเทียบเคียงกับบทบาทของสมาคมอุตสาหกรรมในญี่ปุ่น เนื่องจากสมาคมอุตสาหกรรมของไทยส่วนใหญ่ยังขาดแคลน เจ้าหน้าที่ประจำที่มีความรู้ความสามารถ และการบริหารงานของสมาคมยังไม่ค่อยเป็นระบบเท่าที่ควร อุตสาหกรรมไทยจึงมีความต้องการสถาบันอิสระของอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยความร่วมมือของภาคเอกชนและภาครัฐ เพื่อช่วยสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่าง ๆ

ด้วยการผลักดันของบุคคลทั้งจากฝ่ายภาคเอกชนและภาครัฐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติจัดตั้งสถาบันอาหารและสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2539 และปัจจุบันนี้ ก็มีการผลักดัน ให้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า สถาบันอุตสาหกรรมยานยนต์ สถาบันผลิตภัณฑ์ยาง และอื่น ๆ สถาบันเหล่านี้ล้วนเป็นองค์กรอิสระ โดยมีตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐ กลุ่มอุตสาหกรรมและสมาคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นกรรมการร่วมกันกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการดำเนินงาน

สำหรับบทบาทหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของสถาบันเหล่านี้มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น สถาบันอาหาร²⁴ ได้กำหนดบทบาทตนเอง ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารในด้านการบริการวิชาการ การเผยแพร่บริการข้อมูลข่าวสาร และการบริการทดสอบวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์อาหาร ส่วนสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ โดยการให้สิ่งจูงใจและลดอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนเครื่องจักรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของสินค้า รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ข้อมูล และพัฒนาบุคลากรของอุตสาหกรรมนี้

สถาบันอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งที่ตั้งไปแล้วและที่กำลังจะตั้ง น่าจะมีบทบาทหลัก ๆ ตั้งแต่ การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของอุตสาหกรรมนั้น ๆ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมร่วมกับภาครัฐ และเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในการวางแผนธุรกิจ ขณะเดียวกันในปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น การส่งออกต้องอาศัยข้อมูลด้านตลาด และมีการทดสอบคุณภาพตามมาตรฐานของประเทศนั้น ๆ สถาบันเหล่านี้จึงควรเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในด้านการทดสอบคุณภาพ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนา แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันเหล่านี้เพิ่งจะเริ่มต้น การคาดหวังในสถาบันเหล่านี้ไม่ควรมีมากเกินไป

²⁴ วารสารสถาบันอาหาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 1

3.6 การเสริมสร้างอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

ในปี 2539 ประมาณร้อยละ 87.9 ของสถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมเป็นสถานประกอบการที่มีการจ้างงานต่ำกว่า 50 คน หรือที่เรียกว่าอุตสาหกรรมขนาดย่อมและประมาณร้อยละ 93.0 ของสถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมเป็นสถานประกอบการที่มีการจ้างงานต่ำกว่า 100 คน หรือที่เรียกว่าอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม²⁵ อุตสาหกรรมเหล่านี้มีการจ้างงานคิดเป็นร้อยละ 31.6 ของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม (ดูตารางที่ 17) และอุตสาหกรรมมีลักษณะกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ บางส่วนของอุตสาหกรรมนี้เป็นอุตสาหกรรมสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งนับเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมเหล่านี้จะได้รับผลกระทบค่อนข้างหนักจากการขาดสภาพคล่อง นอกจากนี้อุตสาหกรรมเหล่านี้ยังประสบปัญหาข้อจำกัดด้านการตลาด มีวิธีการผลิตที่ไม่ทันสมัยซึ่งมีประสิทธิภาพที่ต่ำ และขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งการขาดข้อมูลข่าวสารและการรวมกลุ่ม

รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมเหล่านี้ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการช่วยเหลือทางการเงิน ควรให้บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีวงเงินปล่อยสินเชื่อให้แก่อุตสาหกรรมเหล่านี้มากขึ้น และการปล่อยสินเชื่อควรรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับอัตราดอกเบี้ยนั้นให้เป็นไปตามกลไกตลาดโดยไม่ควรมีการอุดหนุน เนื่องจากหากผู้ประกอบการเหล่านี้สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินในระบบแม้อัตราดอกเบี้ยจะสูงบ้าง ก็ยังคงดีกว่าการไปกู้เงินนอกระบบอย่างที่ผู้ประกอบการบางส่วนประสบอยู่

3.7 การวิจัยและการพัฒนาผลิตภัณฑ์

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมไทยมีการใช้จ่ายในด้านวิจัยและพัฒนา น้อยมาก และมีบุคลากรด้านวิจัยน้อย จึงทำให้ภาคอุตสาหกรรมยังคงต้องพึ่งพา

²⁵ คำนิยามของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยมีหลากหลาย ในที่นี้อาศัยการจ้างงานเป็นเกณฑ์ เช่นเดียวกับ แสง สงวนเรือง, สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และ นิต สัมมาพันธ์ (2520)

อนึ่ง หน่วยงานต่าง ๆ ให้คำนิยามแตกต่างกัน ดังนี้ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม กำหนดว่ากิจการการที่มีเงินลงทุนในทรัพย์สินไม่เกิน 50 ล้านบาท เป็นกิจการที่มีสิทธิขอสินเชื่อ

บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กำหนดว่า กิจการที่มีสินทรัพย์ถาวรสุทธิน้อยกว่า 25 ล้านบาท เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม และกิจการที่มีสินทรัพย์ถาวรสุทธิระหว่าง 25-100 ล้านบาท เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น

เทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก แม้ว่ารัฐบาลจะมีสถาบันวิจัยและหน่วยงานที่ส่งเสริมการวิจัยหลายหน่วยงานเช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านวิจัยยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรม

ในการพัฒนาเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมไทยนั้น ประการแรก ควรมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีการจัดสรรงบประมาณในการวิจัยมากขึ้น ปัจจุบันคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ยกเว้นภาษีนิติบุคคลและภาษีนำเข้าในการตั้งห้องทดลองและนำเข้าเครื่องจักรอุปกรณ์อยู่แล้ว หากมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติมอีก อาจมีการใช้จ่ายเพื่อการวิจัยมากขึ้น ประการที่สอง รัฐบาลควรสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ มีการพัฒนาบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพให้มากขึ้น และควรสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยของรัฐบาลมีการเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจมากขึ้น ประการที่สาม ควรมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในด้านวิจัยมากขึ้น ทั้งในระดับวางแผนและนโยบาย และในระดับปฏิบัติการ ประการที่สี่ ควรส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความร่วมมือระหว่างประเทศ และประการที่ห้า ควรมีการรวบรวมข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคโนโลยี รวมทั้งการนำเข้าเทคโนโลยี

3.8 บทบาทของรัฐบาล

โดยทั่วไป นักเศรษฐศาสตร์มีแนวความคิดว่า กลไกของระบบตลาดจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเป็นบางกรณี เช่น การส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการพัฒนาเทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ฉะนั้น นักเศรษฐศาสตร์มักจะเสนอให้รัฐบาลลดบทบาทในกิจกรรมเศรษฐกิจหรือลดการผูกขาดโดยรัฐ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งปัจจุบันนี้รัฐบาลไทยก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) อันเป็นการช่วยให้เงินทุนไหลเข้าประเทศมากขึ้นด้วย

ในทางตรงข้าม รัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับงานวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น และให้เทคโนโลยีเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวบนพื้นฐานของเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า นอกจากนี้รัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะวิศวกรและช่างเทคนิคซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยี และการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม

กล่าวเฉพาะบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม อาจกล่าวได้ว่า
รัฐบาลในสหรัฐฯ และยุโรปจะเน้นให้กลไกตลาดมีบทบาทที่สำคัญ โดยรัฐบาลจะมีบทบาทจำกัด
แต่รัฐบาลในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ จะมีนโยบายที่ชัดเจน โดยเข้าไปกำกับและชี้แนะการ
พัฒนาอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก²⁶ สำหรับประเทศไทย รัฐบาลมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ
นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม นโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรม และนโยบายส่งเสริมการ
ลงทุน เช่นเดียวกับประเทศเอเชียตะวันออก แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายและแผนการต่าง ๆ ของ
ไทย อาจไม่ชัดเจนและไม่ละเอียดมากเท่ากับประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี ขณะเดียวกัน หน่วยงาน
ของรัฐบาลไทยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรม เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวง
พาณิชย์ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยหน่วยงานเหล่านี้มีลักษณะต่างคนต่างทำ
ซึ่งต่างกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ที่รวมเอากระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมเป็น
หน่วยงานเดียวกัน ซึ่งทำให้นโยบายทางการค้าและนโยบายอุตสาหกรรมประสานกันได้ดี แต่
อย่างไรก็ตามโอกาสที่รัฐบาลไทยจะรวมเอากระทรวงทั้งสองเข้าด้วยกันคงไม่มี

การปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น
มีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความโปร่งใส ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชันนั้น ย่อมจะเป็น
ประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยอย่างมาก เนื่องจาก ในปัจจุบัน ความล่าช้าของการเดิน
งานประเภทต่าง ๆ ความล่าช้าและการคอร์รัปชันในพิธีการศุลกากร ได้ก่อผลเสียต่อภาคอุตสาหกรรม
และเศรษฐกิจภาคอื่น ๆ จนมีการร้องเรียนกับเป็นประจำ

4. บทส่งท้าย

ในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจปี 2540-2541 ภาคอุตสาหกรรมไทยได้ประสบปัญหา
การขาดสภาพคล่องอย่างหนัก การผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน และการลดลงของอุปสงค์ภายใน
ประเทศ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมต้องมีการปรับตัวมาก เช่น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตรา
แลกเปลี่ยนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ซึ่งค่าเงินบาทได้อ่อนตัวลง ทำให้ภาคอุตสาหกรรมบาง
ส่วนได้หันมาเน้นการส่งออกมากขึ้น บางส่วนก็พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อลด
ต้นทุน บางส่วนก็พยายามหันมาใช้วัตถุดิบ และชิ้นส่วนในประเทศมากขึ้น บ้างก็ต้องลดการผลิต
และบ้างก็ต้องปิดกิจการ นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางรายที่มีหนี้สินต่างประเทศมากก็ต้องยอม
ให้ต่างชาติเข้าครอบงำกิจการ

²⁶ ดูรายละเอียดใน Yamada and Kuchiki (1997)

ขณะเดียวกัน การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยก็ประสบปัญหาระยะยาวที่สำคัญหลายประการ เช่น **ประการแรก** ประเทศไทยมีการทำวิจัยและพัฒนาทางเทคโนโลยีน้อย มีการใช้จ่ายทางด้านวิจัยและพัฒนาค่อนข้างต่ำ และมีบุคลากรด้านวิจัยและพัฒนาน้อย ซึ่งทำให้ภาคอุตสาหกรรมไทยต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศมาก **ประการที่สอง** ภาคอุตสาหกรรมไทยขาดแคลนบุคลากรในหลายด้านทั้งวิศวกร ช่างเทคนิค และผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถตรงตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรม และ**ประการที่สาม** ภายหลังจากที่ไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมมาร่วมสี่ทศวรรษ ภาคอุตสาหกรรมไทยยังไม่สามารถสร้างเครื่องหมายทางการค้าของไทย (Thai brand name) ให้เป็นที่ยอมรับทั้งในตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ และภาคอุตสาหกรรมไทยส่วนใหญ่ยังคงผลิตภายใต้เครื่องหมายการค้าของต่างชาติ ซึ่งทำให้ต้องแบ่งผลประโยชน์ให้แก่เจ้าของเครื่องหมายการค้า และแผนการด้านการตลาดต้องขึ้นกับบริษัทเจ้าของเครื่องหมายการค้า

ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะอาศัยแต่เพียงภาครัฐบาลหรือภาคเอกชนแต่ฝ่ายเดียวเข้าแก้ไข คงไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนจำเป็นต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา ปัจจุบัน ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีการร่วมมือกันที่ระดับหนึ่ง แต่เมื่อคำนึงถึงสภาพของปัญหาและภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจแล้ว ภาครัฐบาลและภาคเอกชนคงจะต้องร่วมมือกันมากขึ้น จึงจะสามารถฝ่าฟันให้ผ่านพ้นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่กำลังประสบอยู่

อนึ่ง ระบบเศรษฐกิจไม่ได้มีเพียงภาคอุตสาหกรรมเพียงภาคเดียว ฉะนั้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมจำเป็นต้องคำนึงถึงผลที่มีต่อภาคเศรษฐกิจอื่น เช่น ภาคเกษตร และภาคบริการ การผลักดันกระตุ้นการพัฒนาอุตสาหกรรมไปให้ภาคเศรษฐกิจอื่นนั้น เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง และควรส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ให้ผลดีต่อภาคเศรษฐกิจอื่นมากขึ้น เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารที่ทำให้ภาคเกษตรสามารถขยายตัวและมีรายได้มากขึ้น เป็นต้น

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอเสนอข้อคิดว่า เป้าหมายหลักและเป้าหมายพื้นฐาน ของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศของภาคอุตสาหกรรมไทย ควรเป็นการดำเนินการเพื่อเพิ่มมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากการพัฒนาอุตสาหกรรมใดมีผลเสียต่อมาตรฐานการครองชีพหรือคุณภาพชีวิตของประชาชน ก็ควรที่จะมีการทบทวนและแก้ไข

ตารางที่ 1

สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ*

สาขาการผลิต	ผลิตภัณฑ์มวลรวม (%)					
	2503	2513*	2522*	2523*	2533**	2539p**
เกษตรกรรม	40.5	27.0	21.2	20.6	13.6	10.6
เหมืองแร่	1.2	2.9	2.7	2.6	1.6	1.7
อุตสาหกรรม	11.7	16.0	22.1	21.7	27.8	31.4
การก่อสร้าง	4.8	5.3	4.5	4.5	6.0	6.3
ไฟฟ้าและประปา	0.3	1.0	1.9	2.0	2.4	2.7
การคมนาคมและการขนส่ง	6.7	6.5	6.3	6.7	7.5	8.5
การค้าปลีกและการค้าส่ง	15.8	17.3	16.4	16.9	17.4	16.1
การธนาคาร	1.9	2.5	2.8	2.8	5.6	7.5
ที่อยู่อาศัย	2.9	5.6	4.8	4.8	3.1	2.7
การบริหารราชการ	4.6	4.4	4.9	5.2	3.1	2.5
การบริการ	9.5	11.5	12.4	12.2	11.9	10.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สถิติรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : *ในราคาคงที่ (2515 = 100)

**ในราคาคงที่ (2531 = 100)

ตารางที่ 2

อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ

สาขาการผลิต	อัตราการขยายตัวต่อปี (%)					
	2503-07*	2523-27**	2533-37***	2538***	2539***	2540
เกษตรกรรม	6.7	4.0	2.3	2.5	3.8	2.2
เหมืองแร่	9.6	4.7	9.2	2.2	17.0	n.a.
อุตสาหกรรม	9.4	5.4	11.8	11.2	6.9	0.6
การก่อสร้าง	13.5	6.5	12.6	7.4	6.1	-8.4
ไฟฟ้าและประปา	19.7	10.9	10.3	14.6	4.7	n.a.
การคมนาคมและการขนส่ง	10.2	8.6	10.6	12.0	10.1	n.a.
การค้าปลีกและการค้าส่ง	8.4	5.9	8.5	10.6	1.3	0.5
การธนาคาร	17.5	7.4	21.8	5.9	4.0	n.a.
ที่อยู่อาศัย	3.4	4.0	4.8	6.6	7.0	n.a.
การบริหารราชการ	5.8	7.3	4.2	8.4	2.1	n.a.
การบริการ	5.0	7.8	4.5	7.1	6.1	n.a.
ผลิตภัณฑ์มวลรวม	7.8	5.9	9.0	8.8	5.5	0.6

ที่มา : สถิติรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อมูลปี 2540 เป็นข้อมูลประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : * ในราคาคงที่ (2505 = 100)

** ในราคาคงที่ (2515 = 100)

***ในราคาคงที่ (2531 = 100)

และเป็นอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปี (แบบง่าย)

ตารางที่ 3

สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของหมวดอุตสาหกรรมต่าง ๆ

หมวดอุตสาหกรรม	ผลิตภัณฑ์มวลรวม (%)				
	2503*	2513**	2523**	2533***	2539***
อาหาร	32.0	16.5	14.1	9.6	7.7
เครื่องมือ	10.9	11.7	9.8	6.7	6.8
ยาสูบ	15.0	8.5	6.6	2.9	2.0
สิ่งทอ	2.7	9.0	14.5	10.0	7.1
เครื่องแต่งกาย (ยกเว้นรองเท้า)	n.a.	9.2	9.1	10.5	7.9
เครื่องหนังและรองเท้า	2.0	2.5	1.8	3.8	2.9
ผลิตภัณฑ์ไม้	4.9	4.1	2.1	1.4	0.4
เฟอร์นิเจอร์	1.5	1.9	1.3	2.7	1.5
กระดาษ และผลิตภัณฑ์กระดาษ	0.4	1.4	1.8	1.3	1.7
การพิมพ์	2.2	1.4	1.6	1.0	1.2
เคมีภัณฑ์	7.2	3.6	4.2	2.7	2.6
การกลั่นน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	n.a.	5.7	5.2	6.0	8.8
ยางและพลาสติก	3.8	2.6	2.8	2.7	2.7
ผลิตภัณฑ์โลหะ	4.5	4.0	3.6	5.7	6.2
โลหะมูลฐาน	0.3	2.7	1.8	1.6	1.8
ผลิตภัณฑ์โลหะ	n.a.	3.1	1.8	2.6	3.0
เครื่องจักรกล	3.5	3.1	3.3	5.2	8.9
เครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า	0.5	1.9	2.9	6.1	9.8
อุปกรณ์การขนส่ง	4.1	5.6	7.8	9.5	9.3
อื่น ๆ	4.5	1.5	3.9	8.0	7.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สถิติรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : * ในราคาคงที่ (2505 = 100)

** ในราคาคงที่ (2515 = 100)

***ในราคาคงที่ (2531 = 100)

ตารางที่ 4
สัดส่วนการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ

ภาคเศรษฐกิจ	สัดส่วนการจ้างงาน (%)				
	2514	2525	2530	2535	2540
เกษตรกรรม	79.2	68.4	64.4	60.8	50.3
เหมืองแร่	0.1	0.3	0.2	0.2	0.1
อุตสาหกรรม	4.0	8.1	8.8	11.1	12.9
การก่อสร้าง	1.1	2.1	2.3	4.1	6.1
สาธารณูปโภค	0.1	0.3	0.4	0.4	0.5
การค้าและการธนาคาร	7.1	9.2	10.8	10.5	13.9
การขนส่ง	1.3	2.0	2.3	2.4	3.0
การบริการและอื่น ๆ	7.1	9.6	10.8	10.5	13.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน (รอบที่ 3 สิงหาคม) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 5
ปริมาณการจำหน่ายและกำลังการผลิตของอุตสาหกรรมรถยนต์

หน่วย : คัน

	2537	2538	2539	2540	2541	2542
(1) กำลังการผลิต	519,900	519,900	775,800	775,800	910,800	950,800
(2) ปริมาณการจำหน่ายในประเทศ	485,678	571,580	589,126	360,000	240,000	360,000
(3) ปริมาณการส่งออก	8,188	7,296	14,020	40,000	80,000	140,000
รวม (2) + (3)	493,866	578,876	603,146	400,000	320,000	500,000

ที่มา : กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจอุตสาหกรรม 2 สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ตารางที่ 6
โครงสร้างสินค้าออกจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ

ภาคเศรษฐกิจ	สัดส่วน (%)		อัตราการขยายตัว (%)			
	2535	2540	2537	2538	2539	2540
สินค้าเกษตรกรรม	20.3	13.7	18.9	17.5	-0.6	11.0
สินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร	10.5	8.6	19.4	24.1	6.3	18.8
สินค้าอุตสาหกรรมสำคัญ	63.1	64.0	21.2	22.8	-1.9	26.7
สินค้าแร่และเชื้อเพลิงสำคัญ	0.8	0.5	15.7	7.8	38.8	12.4
สินค้าอื่น ๆ	5.3	13.2	24.7	45.3	10.9	75.4
รวมสินค้าส่งออกทั้งสิ้น	100.0	100.0	20.9	23.6	0.3	28.1

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 7

อัตราการขยายตัวของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมปี 2540

(ในรูปเงินบาทและเงินเหรียญสหรัฐ)

หมวดสินค้าอุตสาหกรรม	อัตราการขยายตัว* (%)				สัดส่วน (%)
	เงินบาท		เงินเหรียญสหรัฐ**		
	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	ม.ค.-ธ.ค.
1. การส่งออกรวม	3.9	51.6	1.5	4.3	100.00
2. สินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร	-7.3	52.7	-9.5	5.5	8.60
2.1 อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป	11.1	63.6	8.5	11.6	3.18
2.2 น้ำตาลทรายและกากน้ำตาล	-21.3	105.3	-23.2	48.8	1.82
2.3 ผลไม้กระป๋องและแปรรูป	-25.2	18.3	-27.0	-17.9	0.77
2.4 ผักกระป๋องและแปรรูป	12.8	13.6	10.2	-21.7	0.32
2.5 ผลิตภัณฑ์ยาง	8.1	53.4	5.6	5.7	1.38
2.6 ผลิตภัณฑ์ปอ	-38.6	2.6	-40.0	-25.7	0.02
2.7 ผลิตภัณฑ์ข้าว	4.9	18.3	2.5	-18.4	0.21
2.8 ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและอาหารสำเร็จรูป	0.1	17.9	-2.2	-18.1	0.32
2.9 อาหารสัตว์	2.5	45.7	0.2	0.6	0.15
2.10 น้ำปลาและสิ่งปรุงรสอาหาร	18.9	66.0	16.2	14.5	0.13
3. สินค้าอุตสาหกรรม	4.1	48.5	1.7	2.1	63.95
3.1 สิ่งทอและเสื้อผ้า	-1.1	49.0	-3.4	2.7	9.42
3.2 ยานยนต์และเครื่องประดับ	-13.5	17.7	-15.5	-19.2	3.08
3.3 เครื่องใช้ไฟฟ้า	3.8	46.5	1.4	1.3	10.78
3.4 เครื่องอิเล็กทรอนิกส์	5.6	56.0	3.2	6.7	21.27
3.5 เพอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน	5.2	35.0	2.8	-6	1.16
3.6 ผลิตภัณฑ์ไม้	263.3	-22.0	254.9	-45.5	0.50
3.7 ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า	11.2	33.3	8.6	-8.2	1.10
3.8 โครงก่อสร้างและส่วนประกอบ ทำด้วยอลูมิเนียม	-19.0	38.7	-20.9	-3.3	0.15
3.9 คอนเทนเนอร์ (ตู้)	-55.1	-92.1	-56.2	-93.6	0.02
3.10 เม็ดพลาสติก	52	176.4	48.5	88.0	1.33
3.11 ผลิตภัณฑ์พลาสติก	3.0	41.9	0.6	-2.1	1.50
3.12 ดอกไม้ ใยไม้และต้นไม้ประดิษฐ์	-21.0	26.5	-21.8	-12.3	0.09
3.13 รองเท้าและชิ้นส่วน	-12.0	24.0	-14.0	-15.0	1.95
3.14 เครื่องใช้สำหรับเดินทาง	-3.4	43.3	-5.6	-1.2	0.68
3.15 หนังสือและผลิตภัณฑ์หนังสือพิมพ์ออกนังอัด	17.1	23.2	14.4	-15.5	0.87

ตารางที่ 7 (ต่อ)

อัตรารายขายตัวของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมปี 2540

(ในรูปเงินบาทและเงินเหรียญสหรัฐ)

หมวดสินค้าอุตสาหกรรม	อัตรารายขายตัว* (%)				สัดส่วน (%)
	เงินบาท		เงินเหรียญสหรัฐ**		
	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	ม.ค.-ธ.ค.
3.16 ผลิตภัณฑ์เซรามิก	5.0	41.3	2.6	-0.2	0.50
3.17 ยานพาหนะ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	60.6	75.7	56.9	20.9	2.39
3.18 ของเล่น	3.0	7.1	0.6	-24.6	0.46
3.19 เครื่องใช้ในเทศกาลคริสต์มาส	-10.7	6.7	-12.8	-19.8	0.11
3.20 นาฬิกา และส่วนประกอบ	-11.9	35.0	-14.0	-6.7	0.69
3.21 เลนส์แว่นตา	15.2	11.4	12.5	-22.2	0.20
3.22 กล้องถ่ายรูปและชิ้นส่วน	34.3	48.4	31.2	3.2	0.22
3.23 เครื่องกีฬาและเครื่องเล่นเกม	-17.9	24.0	-19.8	-14.5	0.39
3.24 เคมีภัณฑ์	24.0	80.0	21.2	23.7	1.15
3.25 น้ำมันชนิด เจ.พี 1	246.3	1.4	238.3	-34.3	0.09
3.26 อุปกรณ์และเครื่องใช้ทางวิทยาศาสตร์การแพทย์	23.3	55.2	20.4	7.2	0.27
3.27 ผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม	16.0	43.4	13.3	0.01	0.13
3.28 เครื่องแก้วใช้บนโต๊ะอาหารในครัว ห้องน้ำ และสำนักงาน	13.9	48.5	11.3	1.8	0.06
3.29 ไฟแช็คและส่วนประกอบ	23.7	-7.5	20.9	-34.5	0.03
3.30 ผลิตภัณฑ์สังกะสี	-29.8	72.4	-31.4	19.6	0.01
3.31 สารสกดใช้ในการฟอกหนังและย้อมสี	13.2	46.8	10.6	2.3	0.12
3.32 ไขเทียน และไขปรุงแต่ง	-6.3	7.1	-8.4	-26.5	0.03
3.33 เครื่องสำอาง	25.7	70.7	22.8	18.2	0.11
3.34 เอธิลแอลกอฮอล์	-11.5	51.6	-13.6	9.1	0.04
3.35 หัวน้ำมันหอม	-2.2	55.0	-4.5	6.6	0.03
3.36 สุรา	39.5	42.8	36.3	-1.1	0.01
3.37 นมและครีม	-3.2	55.2	-5.4	7.0	0.06
3.38 ซ็อกโกแลตขาวและหมากฝรั่ง	-4.5	6.4	-6.7	-26.0	0.06
3.39 ไม้แปรรูปเป็นแผ่นหนาเกิน 6 มม.	-27.4	172.6	-29.0	98.3	0.03
3.40 แผ่นไม้วีเนียร์	6.8	137.8	4.3	59.9	0.02
3.41 กระจกชำระ กระจกขัดหน้าและกระจกอนามัย	0.6	41.6	-1.7	-2.4	0.03
3.42 หมวกและส่วนประกอบ	-19.1	13.2	-21.0	21.9	0.05
3.43 ร่ม	-8.7	38.8	-10.8	-4.8	0.03

ตารางที่ 7 (ต่อ)
อัตราการขยายตัวของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมปี 2540
(ในรูปเงินบาทและเงินเหรียญสหรัฐ)

หมวดสินค้าอุตสาหกรรม	อัตราการขยายตัว* (%)				สัดส่วน (%)
	เงินบาท		เงินเหรียญสหรัฐ**		
	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	
3.44 ขวดแก้ว โหลแก้ว	14.0	112.7	11.3	44.3	0.02
3.45 กระจกนิรภัย	-15.5	24.6	-17.5	-14.8	0.01
3.46 เศษเหล็ก และเศษเหล็กกล้า	7.7	404.9	5.2	240.0	0.11
3.47 อลูมิเนียมท่อนและเส้น	43.2	-38.1	39.9	-58.1	0.03
3.48 หลอดยาสีฟัน หรือหลอดที่คล้ายกัน ทำด้วย อลูมิเนียม	-5.6	91.3	-7.8	28.3	0.03
3.49 เครื่องใช้บนโต๊ะอาหารในบ้านเรือน ทำด้วย อลูมิเนียม	62.8	15.2	59	-19.9	0.09
3.50 เครื่องครัว เครื่องใช้บนโต๊ะอาหารรูปด้วยโลหะ มีค่า	-7.6	12.5	-9.8	-22.3	0.04
3.51 รูปหล่อและเครื่องประดับโลหะสามัญ	27.0	31.5	24.1	-8.4	0.02
3.52 ปากกาและส่วนประกอบ	11.1	42.2	8.6	-0.5	0.04
3.53 ที่นอน หมอนฟูก	-36.0	8.6	-37.5	-24.2	0.07
3.54 ไม้กวาด ไม้ปัดฝุ่น แปรง	-1.3	37.3	-3.6	-5.6	0.05
3.55 หวี กีบหนีบผม โลม้วนผม	-0.3	26.4	-2.6	-12	0.05
3.56 กระติกน้ำและส่วนประกอบ	6.7	-2.9	4.3	-31.9	0.03
3.57 เครื่องจักรกล อุปกรณ์และส่วนประกอบ	8.4	39.5	5.9	-3.8	1.97

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของศูนย์สถิติพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

หมายเหตุ : * อัตราการขยายตัวเมื่อเทียบกับระยะเดียวกันในปี 2539

** อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย มค.-มิ.ย 2539 คือ 25.26 บาท/เหรียญสหรัฐ

อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย กค.-ธค. 2539 คือ 25.38 บาท/เหรียญสหรัฐ

อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย มค.-มิ.ย 2540 คือ 25.86 บาท/เหรียญสหรัฐ

อัตราแลกเปลี่ยน กค., สค., กย., ตค., พย., ธค., 2540 คือ 30.27, 32.48, 36.28, 37.55, 39.30,
และ 45.29 บาท/เหรียญสหรัฐ

ตารางที่ 8
การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม

	สัดส่วน (%)				
	2531	2535	2539	2540 (Q3)	การเปลี่ยนแปลง
สินค้าที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น	39.24	33.12	21.55	18.53	-20.70
สินค้าที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐาน	20.37	14.8	12.73	12.04	-8.33
สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีปานกลางและสูง	40.4	52.80	62.25	65.72	29.03
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	-

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : (1) ข้อมูลปี 2540 (Q3) เป็นข้อมูลเฉพาะสามไตรมาสแรก

(2) การเปลี่ยนแปลงสัดส่วน เป็นการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนในปี 2531-2540

ตารางที่ 9
ตลาดส่งออกสำคัญของไทย

ประเทศ	สัดส่วน (%)			อัตราการขยายตัว (%)		
	2538	2539	2540	2538	2539	2540
ส่งออกรวม						
1. สหรัฐอเมริกา	17.8	18.0	19.6	4.8	1.2	39.7
2. ญี่ปุ่น	16.8	16.8	15.0	21.5	0.6	14.0
3. สิงคโปร์	14.0	12.1	11.0	27.3	-13.3	16.6
ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร						
1. สหรัฐอเมริกา	18.5	19.5	22.6	-2.4	12.2	37.3
2. ญี่ปุ่น	18.3	19.1	18.7	19.2	10.9	16.6
3. อินโดนีเซีย	2.3	4.4	7.0	312.2	105.7	91.2
4. เกาหลีใต้	3.2	4.3	4.0	19.2	45.1	10.8
5. ออสเตรเลีย	2.9	3.2	3.4	11.3	16.9	24.8
6. สหราชอาณาจักร	3.4	3.1	3.2	0.0	-2.5	21.8
ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญ						
1. สหรัฐอเมริกา	20.1	20.6	23.0	6.6	0.4	41.6
2. ญี่ปุ่น	13.9	14.8	13.4	29.1	4.6	14.8
3. สิงคโปร์	17.0	14.9	12.5	19.1	-13.8	6.2
4. ฮองกง	5.7	6.4	6.4	22.4	10.5	26.5
5. สหราชอาณาจักร	3.4	4.0	4.0	21.3	13.5	28.8
6. มาเลเซีย	2.4	3.2	3.9	39.3	32.5	51

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 10

ดัชนีความผันผวนของการส่งออกและสัดส่วนการส่งออก

(ปี 2520 - 2539)

รายการสินค้า	ดัชนีความผันผวน	สัดส่วนเฉลี่ย (%)
สินค้าเกษตร		
ข้าว	19.6	5.8
ข้าวโพด	84.3	1.0
ถั่ว	36.4	0.3
ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง	22.5	3.8
ยาง	29.9	4.7
ใบยาสูบ	32.6	0.4
สินค้าประมง	35.0	6.3
สินค้าอุตสาหกรรมเกษตร		
อาหารทะเลกระป๋อง	52.7	3.2
น้ำตาลทรายและกากน้ำตาล	35.3	2.7
ผลไม้กระป๋อง	29.2	1.4
ผลิตภัณฑ์ยาง	56.8	1.1
สินค้าอุตสาหกรรมสำคัญ		
สิ่งทอ	36.0	13.1
ฮาร์ดแวร์และเครื่องประดับ	33.3	4.6
เฟอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน	50.1	1.2
รองเท้าและชิ้นส่วน	76.7	2.7
ผลิตภัณฑ์หนัง	36.9	0.9
เครื่องใช้ไฟฟ้า	121.0	7.7
เครื่องอิเล็กทรอนิกส์	72.8	13.8
ผลิตภัณฑ์โลหะมูลฐาน	37.0	1.0
Polymer of ethylene, propylene, etc. in primary forms	95.1	0.4
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	107.8	2.0
ยานพาหนะอุปกรณ์และส่วนประกอบ	105.6	1.3
ผลิตภัณฑ์เคมี	82.6	0.6
เครื่องจักรกล	85.2	1.5
แร่และเชื้อเพลิง	25.0	1.5
อื่น ๆ	37.2	17.0
การส่งออกรวม	29.9*	100.0

ที่มา : Anotai Ittisupornrat (1998)

หมายเหตุ : * ดัชนีความผันผวนของการส่งออกรวม จะมีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของดัชนีความผันผวน
ของรายสินค้า เนื่องจากความผันผวนของรายสินค้ามีการหักล้างกันเป็นบางส่วน

ตารางที่ 11

โครงสร้างสินค้านำเข้าจำแนกตามลักษณะการใช้ทางเศรษฐกิจ

ประเภทสินค้า	สัดส่วน (%)		อัตราการขยายตัว (%)			
	2535	2540	2537	2538	2539	2540
สินค้าเชื้อเพลิง	8.3	9.3	6.4	27.9	34.9	11.0
สินค้าทุน	40.9	48.1	22.3	30.6	5.6	11.3
สินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป	32.1	28.7	14.5	28.8	-5.5	4.2
สินค้าบริโภค	10.5	8.4	25.6	23.8	6.0	6.4
ยานพาหนะและอุปกรณ์การขนส่ง	5.7	3.5	15.2	28.3	-6.2	-45.4
สินค้าอื่น ๆ	2.5	2.1	-32.2	11.0	64.5	11.2
รวมสินค้านำเข้าทั้งสิ้น	100.0	100.0	16.9	28.8	3.9	5.0

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 12
อัตราการขยายตัวของการนำเข้า ปี 2540
(ในรูปเงินบาทและเงินเหรียญสหรัฐ)

	อัตราการขยายตัว (%)				สัดส่วน (%)
	เงินบาท		เงินเหรียญสหรัฐ		
	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	ม.ค.-มิ.ย.	ก.ค.-ธ.ค.	
การนำเข้ารวม	-3.51	13.8	-5.75	-20.8	100.0
สินค้าเชื้อเพลิง	7.9	13.7	5.4	-21.8	9.3
สินค้าทุน	-0.1	22.7	-2.4	-14.9	48.1
สินค้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูป	-8.3	18.5	-10.4	-17.2	28.7
สินค้าอุปโภคบริโภค	1.0	11.7	-1.3	-21.9	8.4
ยานพาหนะและอุปกรณ์การขนส่ง	-24.0	-67.9	-25.7	-76.5	3.5
สินค้าอื่น ๆ	-1.7	23.4	-4.0	-12.3	2.1

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของศูนย์สถิติการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 13
สรุปสถิติส่งเสริมการลงทุน

	2537	2538	2539	2540 มค.-ตค.	อัตราการขยายตัว (%)	
					2539	2540 มค.-ตค.
การขอรับการส่งเสริมการลงทุน						
จำนวนราย	1,538	1,407	1,198	837	-14.9	-16.9
เงินลงทุน (ล้านบาท)	591,572	901,384	834,673	438,528	-7.4	-40.2
การอนุมัติให้การส่งเสริมลงทุน						
จำนวนราย	1,191	1,205	974	792	-19.2	-4.8
เงินลงทุน (ล้านบาท)	282,025	584,684	529,428	450,025	-9.5	10.8
การออกบัตรส่งเสริมการลงทุน						
จำนวนราย	943	978	942	706	-3.7	-5.4
โครงการคนไทยถือหุ้น 100 %	523	484	411	290	-15.1	-8.8
โครงการคนต่างชาติถือหุ้น 100 %	76	107	126	127	17.8	18.7
โครงการร่วมทุนไทยและต่างชาติ	344	387	405	289	4.7	-10.0
เงินลงทุน (ล้านบาท)	209,185	328,260	427,077	365,752	30.1	10.8
ค่าเครื่องจักรและอุปกรณ์ (ล้านบาท)	96,902	182,878	235,203	177,124	28.6	1.1
การจ้างงาน	208,106	235,363	203,669	151,601	-13.5	-4.2

ที่มา : วารสารส่งเสริมการลงทุน

หมายเหตุ : อัตราการขยายตัวของปี 2540 เป็นอัตราการขยายตัวที่เทียบกับระยะเดียวกันของปี 2539

ตารางที่ 14

การลงทุนโดยตรงสุทธิจากต่างประเทศจำแนกตามธุรกิจ

	มูลค่า : ล้านบาท					สัดส่วน (%)
	2533	2537	2538	2539	2540 (Q3)	2539
อุตสาหกรรม	31,003.4	5,330.0	14,114.3	17,941.8	22,094.3	31.2
อาหารและน้ำตาล	1,756.6	1,153.4	973.0	1,142.6	3,239.0	2.0
สิ่งทอ	1,776.7	869.1	941.1	1,247.3	240.3	2.2
โลหะและอโลหะ	2,886.2	1,132.9	2,850.9	3,802.2	3,802.2	5.0
เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์	10,676.9	1,494.3	5,812.3	6,095.0	11,757.5	10.6
เครื่องจักรและอุปกรณ์ขนส่ง	2,474.9	298.9	3,597.1	2,749.1	8,073.3	4.8
เคมีภัณฑ์	4,318.2	838.0	2,333.0	4,631.5	1,249.1	8.1
ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	3,028.7	-2,862.2	-4,019.0	-6,332.0	-8,633.9	-11.0
วัสดุก่อสร้าง	12.1	129.4	625.9	87.8	-12.3	0.2
อื่น ๆ	4,073.1	2,276.2	1,548.8	5,469.6	2,399.8	9.5
สถาบันการเงิน	4,530.8	171.2	642.8	1,822.7	2,200.1	3.2
การค้า	12,928.4	8,560.9	11,111.6	13,797.6	22,652.8	24.0
การก่อสร้าง	3,300.9	1,751.6	906.1	1,782.5	2,462.9	3.1
เหมืองแร่	1,139.2	1,310.1	1,418.6	489.6	169.9	0.9
เกษตรกรรม	792.7	-157.6	232.3	51.2	2.1	0.1
บริการ	2,053.9	1,403.5	2,186.1	3,162.2	4,360.1	5.5
อสังหาริมทรัพย์	8,421.4	11,132.7	21,245.8	19,054.0	11,771.3	33.2
อื่น ๆ	524.3	3,738.6	-1,970.6	-629.6	606.5	-1.1
รวม	64,695.0	33,241.0	49,887.0	57,472.0	66,320.0	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2540 เป็นข้อมูลรวมสามไตรมาส

ตารางที่ 15
การลงทุนโดยตรงสุทธิจากต่างประเทศจำแนกตามแหล่งที่มา

	มูลค่า : ล้านบาท					สัดส่วน (%)
	2533	2537	2538	2539	2540 (Q3)	2539
ญี่ปุ่น	27,931.0	3,091.2	13,855.8	13,250.3	25,691.0	23.1
สหรัฐอเมริกา	6,154.0	3,908.8	6,471.2	10,870.0	10,591.9	18.9
ประเทศอุตสาหกรรมใหม่	14,674.8	10,401.0	9,661.4	9,564.1	11,258.9	16.6
ฮ่องกง	7,027.4	8,004.2	6,948.2	5,443.9	7,946.2	9.5
ไต้หวัน	7,159.9	2,073.8	2,405.0	3,491.8	2,919.2	6.1
เกาหลีใต้	487.5	323.0	308.2	628.4	393.5	1.1
อาเซียน	6,665.5	4,918.6	3,988.7	7,804.2	5,976.0	13.6
สิงคโปร์	6,135.8	4,629.6	3,393.5	6,968.7	5,483.5	12.1
อื่น ๆ	529.7	289.0	595.2	835.5	492.5	1.5
สหภาพยุโรป	4,212.1	2,636.3	4,651.1	4,162.2	6,821.5	7.2
อังกฤษ	1,130.5	1,114.5	1,380.2	1,432.5	2,997.7	2.5
เยอรมัน	1,150.0	743.0	951.3	1,063.9	190.8	1.9
อื่น ๆ	1,931.6	778.8	2,319.6	1,665.8	3,633.0	2.9
ประเทศอื่น	5,057.6	8,285.1	11,258.8	11,821.2	5,980.7	20.6
รวม	64,695.0	33,241.0	49,887.0	57,472.0	66,820.0	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2540 เป็นข้อมูลรวมของสามไตรมาส

อัตราภาษีอากรขาเข้าของไทย

ISIC	Description	M.f.n. applied (1995)			AFTA	Uruguay
					rate	Round
Code					(1995)	final rate
		Number	Simple	Range	Simple	Simple
		of lines ^a	average		average ^b	average ^c
3	Manufacturing	5,882	22.6	0-100	18.5	29.1
31	Manufacture of food, beverages and tobacco	466	42.4	0-65	36.9	35.3
311	Food products	371	43.5	0-65	37.8	34.3
3111	Slaughtering, preparing, preserving meat	78	47.7	0-60	37.2	32.7
3112	Manufacture of dairy products	25	28.0	5-60	20.3	32.1
3113	Canning, preserving fruit and vegetables	91	51.3	45-60	49.5	36.6
3114	Canning, preserving fish, crustacea etc.	63	54.6	8-60	52.4	14.7
3115	Manufacture of vegetable and animal oils & fats	53	24.8	6-60	19.8	36.5
3116	Grain mill products	34	38.4	10-60	31.6	41.5
3117	Manufacture of bakery products	10	44	35-45	36.3	33.3
3118	Suger factories and refineries	4	36.5	6-65	27.1	79.2
119	Manuf. of cocoa, chocolate, sugar confectionery	13	30.4	20-45	29.5	33.3
2	Other food products and animal feeds	70	33.2	0-60	29.6	34.6
21	Food products n.e.s.	60	36.1	0-60	31.0	38.1
22	Manufacture of preoared animal feeds	10	15.5	0-60	18.5	14.5
13	Beverages	18	53.1	0-60	39.6	50.5
3131	Distilling, recrifyfing, blending spirits	6	60	60-60	43	59.3
3132	Wine industries	8	53.8	10-60	42.2	52.5
3133	Malt liquors and malt	1	60	60-60	33.3	60.0
3134	Soft drinks, carbonated water industries	3	35.0	0-60	26.0	28.8
3140	Tobacco manufacturing	7	51.4	30-60	47.8	60.0
32	Textile, wearing apparel and leather industries	1,368	31.2	1-100	22.2	29.1
321	Textiles	1,128	30	1-100	22.2	28.5
3211	Spinning, weaving, finishing textiles	764	26.3	1-45	21.2	27.5
3212	Manufacture of textile good excl. weaving apparel	70	37.9	5-45	24.9	29.2
3213	Knitting mills	168	42	20-100	24.6	30.0
3214	Manufacture of carpets and rugs	55	40.5	30-45	34.7	30.0

ISIC Code	Description	M.f.n. applied (1995)			AFTA rate (1995)	Uruguay Round final rate (2004)
		Number of lines ^a	Simple average	Range	Simple average ^b	Simple average ^c
3215	Cordage, rope and twine industries	16	28	10-40	24.3	30.0
3219	Manufacture of textiles n.e.s.	55	25.9	10-45	20.8	30.2
322	Manufacture of wearing apparel	156	41.3	10-65	24.8	31
323	Leather products	63	24.5	1-65	14.3	30.4
3231	Tanneries and leather finishing	32	7.4	1-10	4.3	27
3232	Fur dressing and dyeing industries	10	26.5	10-65	27.5	44.0
3233	Manufacture of leather products excl. footwear	21	49.5	10-65	22.4	30.0
324	Manufacture of footwear	21	38.6	10-100	27.1	30.0
33	Wood and wood products, including furniture	91	22.4	1-40	20.0	20.4
331	Wood and wood products, except furniture	69	16.8	1-40	19.2	19.4
3311	Sawmills and woodmills	43	12.6	1-40	18.2	12.8
3312	Wood and cane containers and can ware	8	30.0	30-30	27.1	51.0
3319	Wood and cork products	18	20.9	1-30	18.8	24.3
332	Manuf. of furniture & fixtures except of metal	22	40.0	40-40	26.4	23.8
34	Paper, paper products, printing and publishing	179	18.8	0-45	18.3	26.0
341	Paper products	144	18.5	3-45	18.1	27.1
3411	Manufacture of pulp, paper paperboard	95	15.1	3-45	15.7	24.6
3412	Manuf. of containers & boxes of paper & board	9	23.3	10-30	23.0	31.1
3419	Manufacture of pulp, paper, paperboard n.e.s.	40	25.4	10-45	25.1	31.4
342	Printing, publishing & allied industries	35	20.0	0-30	19.5	22.6
35	Chemicals, petroleum, coal, rubber, plastics	1,376	17.4	0-100	16.3	30.2
351	Industrial chemicals	880	15.9	0-45	16.4	29.6
3511	Manuf. of basic indus. chemicals excl. fertilizer	562	10.5	0-25	9.7	29.4
3512	Manufacture of fertilizer & pesticides	44	9.3	0-25	8.9	25.1
3513	Manuf. of resins, plastics & man-made fibres	274	27.8	0-45	26.9	31.5
352	Other chemicals, incl. pharm.	349	15.7	0-60	13.3	28.9
3521	Manufacture of paints, varnishes, lacquers	22	19.5	10-25	17.3	30.0
3522	Manufacture of drugs and medicines	124	10.5	0-40	9.6	27.1

ISIC Code	Description	M.f.n. applied (1995)			AFTA rate (1995)	Uruguay Round final rate (2004)
		Number of lines ^a	Simple average	Range	Simple average ^b	Simple average ^c
3523	Manuf. of soap, cleaning agents, perfumes etc.	46	27.3	0-40	21.7	30.0
3529	Manufacture of chemical products n.e.s.	157	15.8	0-60	13.7	29.6
353	Petroleum refineries	9	7.4	1-20	17.7	25.4
354	Manuf. of miscell. petroleum & coal products	11	9.1	1-30	14.6	23.1
355	Rubber products	97	33.3	0-100	21.8	40.7
3551	Tyre and tube industries	26	27.4	0-40	17.4	31.4
3559	Manufacture of rubber products n.e.s.	71	35.5	10-100	23.5	44.2
356	Manufacture of plastic products n.e.s.	30	35.7	0-45	38.1	32
36	Non-metallic mineral prods. exc. petrol and coal	193	24.5	0-55	18.3	30.4
361	Ppttery and china	17	36.5	5-55	18.3	31.2
362	Manufacture of glass and glass products	75	27.5	5-55	18.1	30.2
369	Other non-metallic mineral products	101	20.2	0-55	18.4	30.4
3691	Manufacture of structural products	21	24.3	5-55	13.9	32.1
3692	Manufacture of cement, lime & plaster	8	8.1	5-10	8.4	27.5
3699	Manuf. of non-metallic mineral products n.e.s.	72	20.4	0-55	20.6	30.2
37	Basic metal industries	383	11.5	0-35	11.8	22
371	Iron and steel basic industries	196	10.9	1-27	13.0	25.4
372	Non-ferrous metal basic industries	187	12.1	0-35	8.8	18.5
38	Fabricated metal products, mach. & equipment	1,594	16.1	0-80	14.1	28.4
381	Fabricated metal products	231	23.0	0-40	19.2	31.2
3811	Manuf. of cutlery, hand tools, general hardware	70	21.0	20-40	18.1	33.4
3812	Manufacture of metal furniture and fixtures	10	28.0	20-40	19.6	24.2
3813	Manufacture of structural metal products	27	16.6	5-27	12.8	25.6
3819	Manufacture of fabricated metal products n.e.s.	124	25.1	0-40	21.2	31.4
382	Non-electrical machinery incl. computers	550	10.1	0-45	8.8	23.1
3821	Manufacture of engines and turbines	13	7.3	5-20	7.0	22.3
3822	Manuf. of agricultural machinery and equipment	16	10.3	5-40	9.1	20.7
3823	Manuf. of metal & wood working machinery	109	7.5	5-30	5.1	21.2

ISIC Code	Description	M.f.n. applied (1995)			AFTA rate (1995)	Uruguay Round final rate (2004)
					Simple average ^b	Simple average ^c
		Number of lines ^a	Simple average	Range		
3824	Manuf. of special industrial mach. & equipemetrn	144	5.3	1-30	3.9	20.7
3825	Manuf. office , computing, accounting machinery	34	13.8	5-20	10.4	26.3
3829	Machinery & equipment excl. electrical n.e.s.	234	13.8	0-45	12.1	25.4
383	Electrical machinery	347	16.2	0-50	13.5	30.6
3831	Manuf. of electrical indus. & apparatus	82	13.7	5-27	12.0	31.4
3832	Manuf. of radio, T.V. & communications equip.	158	13.7	0-40	10.4	29.5
3833	Manuf. of electrical appliances & housewares	24	26.3	20-45	22.9	30.0
3839	Manuf. of electrical apparatus & supplies n.e.s.	83	20.6	5-50	19.3	31.8
384	Transport equipment	232	26.2	0-80	23.9	35.6
3841	Shipbuilding & repairing	30	10	1-30	8.3	29.9
3842	Manufacture of railroad equipment	26	3.2	0-20	4.1	6
3843	Manufacture of motor vehicles	122	38.4	5-80	31.2	50.9
3844	Manufacture of motorcycles and bicycles	25	33.6	0-60	33.2	45.9
3845	Manufacture of aircraft	24	4.0	0-20	3.5	11.0
3849	Manufacture of transport equipment n.e.s.	5	14.0	0-40	10.5	23.3
385	Professional and scientific equipment	234	13.4	0-40	11.2	29.3
3851	Professional scientific & measuring equip.,n.e.s.	105	6.2	0-30	6.4	27.2
3852	Manufacture of photographic & optical goods	74	15.8	5-40	12.4	34.6
3853	Manufacture of watches and clocks	55	23.7	12-35	20.9	28.2
39	Other manufacturing industries	232	27.1	0-65	21.9	30.0
3901	Manufacture of jewellery and related articles	18	35.3	0-60	15.4	32.6
3902	Manufacture of musical instruments	23	10.9	10-20	7.0	38.1
3903	Manufacture of sporting and athletic goods	31	20.0	5-50	16.3	17.0
3909	Manufacturing industries n.e.s.	160	29.8	0-65	25.6	30.4

Does not include the estimated 161 specific rates.

In cases where preferential rates are not offered, the current applied rate was used for calculation purposes

For the approximately 30 per cent of industrial tariff lines remaining unbound, applied 1998 tariffs were used.

ตารางที่ 17
ขนาดการจ้างงานของสถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรม ปี 2539
(ทั่วราชอาณาจักร)

ขนาดการจ้างงาน (คน)	จำนวนสถานประกอบการ		จำนวนลูกจ้าง	
	จำนวน	สัดส่วน (%)	จำนวน	สัดส่วน (%)
1-4	34,129	37.1	79,771	2.3
5-9	20,862	22.7	138,664	4.1
10-19	14,769	16.0	199,569	5.8
20-49	11,143	12.1	334,551	9.7
50-99	4,702	5.1	334,306	9.7
100-299	4,392	4.8	716,030	20.8
300-499	1,037	1.1	391,050	11.4
500-999	679	0.7	460,993	13.4
กว่า 1,000 ขึ้นไป	382	0.4	782,722	22.8
รวม	92,095	100.0	3,487,656	100.0

ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

จารุมา อชกุล และคณะ “การวิเคราะห์สถานภาพความสามารถในการแข่งขันของไทยในเศรษฐกิจโลก” ใน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในเศรษฐกิจโลก. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540.

นิตย จันทรมังคละศรี. การถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาสมรรถนะทางเทคโนโลยี เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางอุตสาหกรรม การประชุมวิชาการประจำปี 2538 มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2538.

ไพฑูรย์ วิบูลชุตติกุล. “นโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ”. ใน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในเศรษฐกิจโลก. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

วารสารสถาบันอาหาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กันยายน-ตุลาคม 2540

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายได้ประชาชาติของประเทศไทย. หลายฉบับ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานการสำรวจแรงงาน (รอบที่ 3) สิงหาคม 2540 และฉบับอื่น ๆ

สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม และวัชรียา ไตสงวน. ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, กุมภาพันธ์ 2539

สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย และอัฉนา วัฒนานุกิจ. “ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย” ใน ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า. เอกสารสัมมนาวิชาการประจำปี 2529 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529.

ภาษาอังกฤษ

- Anotai Ittisupornrat. **Export Instability**. M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1998 (forthcoming).
- Board of Investment. **A Guide to the Board of Investment**. 1996.
- Pranee Tinakorn and Chalongphob Sussangkarn. **Productivity Growth in Thailand**. National Economic and Social Development Board and Thailand Development Research Institute, 1994.
- Puree Sirasoontorn. **Determinant of Japanese Direct Investment in Thailand**. M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1997
- Thamavit Terdudomtham. **The Political Economy of Trade Protection in Thailand (1960-Present)**. Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin-Madison, 1994.
- Thurow, C. Lester. **Asia's Economic Meltdown**. Dec. 1997.
- World Trade Organization. **Trade Policy Review : Thailand**. Geneva : WTO, 1995.
- Yamada, K. and A. Kuchiki. "Lessons from Japan : Industrial Policy Approach and the East Asian Trial" in **Economic and Social Development into the XXI century**. edited by L. Emmerij. Washington D.C. : the Johns Hopkins University Press, 1997.

อนาคตเกษตรไทย

สารบัญ

โดย

อาจารย์ ดร.สายพิน ชินตระกูลชัย

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2541

เรื่อง

“การฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจไทย”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

20 มีนาคม 2541

สารบัญ

1. บทนำ	5-1
2. บทบาทและความสำคัญของภาคการเกษตร	5-3
3. ภาพรวมของภาคการเกษตรของประเทศไทยในปัจจุบัน	5-5
4. สภาวะแวดล้อมของสินค้าเกษตรในตลาดโลก	5-16
5. ผลกระทบของข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศต่อภาคการเกษตรของไทย	5-19
6. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนต่อภาคการเกษตรของไทย	5-21
7. แนวโน้มในอนาคตของภาคการเกษตรของไทย	5-22
8. บทสรุป	5-26

อนาคตเกษตรไทย

สายพิน ชินตระกูลชัย

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1 บทนำ

ปัจจุบันความสำคัญของภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลง ไม่ว่าจะเป็นในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หรือสังคมนิยม ประเทศพัฒนาแล้ว หรือ ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน ลาตินอเมริกา หรือ แอฟริกา (Timmer, 1988) ซึ่งสามารถสังเกตได้จากสัดส่วนของแรงงาน และ ผลผลิตในภาคเกษตรกรรม ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ภาคเกษตรกรรมเคยมีบทบาทที่สำคัญ ทั้งในด้านการผลิต และ การจ้างงาน รวมถึงยังเคยเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศที่สำคัญของประเทศ แต่ในปัจจุบันความสำคัญของภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด มีการอพยพแรงงานออกจากภาคเกษตรกรรม ไปสู่การผลิตสาขาอื่น ๆ เช่น สาขาอุตสาหกรรม และ สาขาบริการ มากขึ้น ซึ่งสาเหตุที่สำคัญของการอพยพแรงงานดังกล่าว คือ รายได้ของเกษตรกรอยู่ในระดับที่ต่ำ อีกทั้งยังมีความไม่แน่นอนของเมื่อเทียบกับรายได้จากอาชีพอื่น ๆ

ความไม่แน่นอนของรายได้ของเกษตรกรนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณผลผลิตมักขึ้นกับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นหลัก ส่งผลให้มีความเสี่ยง และ ความไม่แน่นอนสูงมาก ความไม่แน่นอนของปริมาณผลผลิตดังกล่าวส่งผลต่อเนื่องให้เกิดความไม่แน่นอนของระดับราคาสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นการยากที่จะวางแผนเพื่อเพิ่มระดับรายได้ของเกษตรกร เช่น ถ้าปีใดสภาพดินฟ้าอากาศดี ก็จะทำให้ปีนั้นมีปริมาณผลผลิตมาก เป็นผลให้ราคาผลผลิตตกต่ำ รายได้ของเกษตรกรจึงไม่เพิ่มมากตามปริมาณผลผลิตที่เพิ่มขึ้น แต่ถ้าปีใดสภาพดินฟ้าอากาศไม่เอื้ออำนวย ปริมาณผลผลิตในปีนั้นก็จะน้อย ส่งผลให้ราคาผลผลิตสูงขึ้น แต่รายได้ของเกษตรกรก็ยังคงไม่มากแม้ว่าราคาจะสูง เนื่องจากไม่มีผลผลิตมาขายนั่นเอง

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ อันเป็นให้รายได้สุทธิของเกษตรกร (เมื่อหักต้นทุนแล้ว) อยู่ในระดับต่ำ คือ โครงสร้างตลาด และลักษณะของสินค้าเกษตรเอง ทั้งนี้เนื่องจาก สินค้าเกษตรทั่วไปมีลักษณะที่เหมือน หรือคล้ายกันมาก ไม่ว่าสินค้านั้นจะถูกผลิตโดยวิธีใด ที่ไหน หรือจากผู้ผลิตรายใด และถ้าใครอยากจะทำการผลิตสินค้า

เกษตรชนิดใดชนิดหนึ่ง ส่วนใหญ่ก็สามารถกระทำได้อย่างเสรี นั่นคือ ไม่มีการกีดกันการเข้าสู่ตลาดสินค้าเกษตรของผู้ผลิต อีกทั้งผลผลิตสินค้าเกษตรที่ถูกผลิตจากผู้ผลิตทุกรายมีฤดูเก็บเกี่ยวที่ใกล้เคียงกันมาก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ถ้าปีใดมีแนวโน้มว่า ราคาผลผลิตของสินค้าชนิดหนึ่งจะดี มักจะพบว่าปีนั้นมีผู้ทำการผลิตสินค้านั้นออกสู่ตลาดมาก โครงสร้างดังกล่าวแสดงถึง โครงสร้างตลาดที่มีลักษณะของการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจากทฤษฎีจะพบว่า โครงสร้างตลาดแบบนี้ จะมีผลดีต่อผู้บริโภค เนื่องจาก ผู้ผลิตแต่ละรายไม่มีอำนาจในการกำหนดราคา แต่โครงสร้างนี้ไม่มีผลดีต่อผู้ผลิต เนื่องจากการที่ราคาถูกกำหนดจากปริมาณผลผลิต และ ความต้องการผลผลิตของตลาด ในระยะยาวผู้ผลิตทุกรายจะได้รับเพียงกำไรปกติ (Normal Profit) เท่านั้น ซึ่งระดับการผลิตที่ให้กำไรปกติในทางเศรษฐศาสตร์ คือ ระดับที่ต้นทุนการผลิต (ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์) เท่ากับรายรับจากการขายผลผลิต

เมื่อเปรียบเทียบการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่มีโครงสร้างตลาด และ ลักษณะของสินค้าแตกต่างไปจากสินค้าเกษตร กล่าวคือ สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตโดยผู้ผลิตแต่ละรายมักมีลักษณะที่แตกต่างกัน อีกทั้งผู้ผลิตยังสามารถควบคุม และ วางแผนล่วงหน้าได้ว่า จะนำผลผลิตของตนออกสู่ตลาด ณ เวลาใด และ ในปริมาณเท่าใด นอกจากนี้ การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมโดยทั่วไปมักเป็นการผลิตที่มีต้นทุนการผลิตสูง และ ต้องอาศัยเทคโนโลยีการผลิตเฉพาะอย่าง ส่งผลให้การเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตทำได้ไม่ถนัดนัก ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีอุปสรรคบางประการในการเข้าสู่ตลาดสินค้าอุตสาหกรรมแต่ละชนิด เหล่านี้เป็นผลให้ผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมแต่ละรายมีอิทธิพลในการกำหนดราคาสินค้าของตนได้ ซึ่งจากทฤษฎีจะพบว่า โครงสร้างตลาดแบบนี้ จะมีผลดีต่อผู้ผลิต เนื่องจากผู้ผลิตสามารถกำหนดราคาที่ทำให้ตนได้รับกำไรสูงสุดได้ ซึ่งมักเป็นระดับที่ผู้ผลิตสามารถทำกำไรส่วนเกิน (Excess Profit) ในทางเศรษฐศาสตร์ได้ ซึ่งระดับการผลิตดังกล่าวเป็นระดับที่ต้นทุนการผลิต (ต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์) มีค่าต่ำกว่ารายรับจากการขายผลผลิต แต่โครงสร้างตลาดแบบนี้มีผลเสียต่อผู้บริโภค เนื่องจากการที่ราคาถูกกำหนดนั้นอยู่ในระดับที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรหลายประเภทไปยังตลาดโลก ความไม่แน่นอนของรายได้ของเกษตรกรจึงถูกกำหนดโดยราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกด้วย ทั้งนี้ ราคาผลผลิตในตลาดโลกก็จะขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิต และ ปริมาณความต้องการผลผลิตของโลก ซึ่งมักถูกกำหนดโดยนโยบายของประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศผู้ส่งออก และ ประเทศผู้นำเข้าผลผลิตเหล่านี้ เช่น บางประเทศอาจมีนโยบายช่วยเหลือการผลิตภาคเกษตรภายในประเทศ ขณะเดียวกันบางประเทศอาจมีนโยบายกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตร ซึ่งนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อปริมาณการผลิต และ ปริมาณความต้องการสินค้าเกษตรของโลกโดยรวม

วัตถุประสงค์หลักของบทความนี้ คือ การเสนอภาพรวมของภาคการเกษตรของประเทศ ไทยในปัจจุบัน พิจารณาผลกระทบของข้อตกลงต่าง ๆ ทางการค้าระหว่างประเทศ และ ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนต่อภาคการเกษตรของไทย พร้อมทั้ง แนวโน้มใน อนาคตของภาคการเกษตรของไทย

เนื้อหาที่ครอบคลุมในบทความนี้ประกอบด้วย 8 หัวข้อ โดย หัวข้อที่สอง กล่าวถึงบทบาท และความสำคัญของภาคการเกษตร หัวข้อที่สาม เป็นการเสนอภาพรวมของภาคการเกษตรของ ประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งกล่าวถึง บทบาท และ ความสำคัญของภาคการเกษตรต่อระบบ เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทย โดยเนื้อหาสำคัญประกอบด้วย มูลค่าผลผลิต โครงสร้างการ ผลิต การจ้างงาน การใช้ที่ดิน ประสิทธิภาพการผลิต รวมถึงการตลาด และการค้าระหว่างประเทศ ของสินค้าเกษตร หัวข้อที่สี่ เป็นการเสนอภาพรวมของสภาวะแวดล้อมของสินค้าเกษตรในตลาด โลก หัวข้อที่ห้า และ หัวข้อที่หก กล่าวถึงผลกระทบของข้อตกลงต่าง ๆ ทางการค้าระหว่าง ประเทศ และ ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนต่อภาคการเกษตรของไทย หัวข้อที่เจ็ด เป็นการเสนอแนวโน้มในอนาคตของภาคการเกษตรของไทย พร้อมทั้งภาพรวมของ นโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรม ในการช่วยเหลือ และ การยกระดับราคา และ รายได้ พร้อมทั้งการรักษาเสถียรภาพของรายได้ของเกษตรกรแบบยั่งยืน และ หัวข้อสุดท้าย เป็นการเสนอข้อสรุปของบทความนี้

2. บทบาทและความสำคัญของภาคการเกษตร

โดยปกติ การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีการพัฒนาด้านเกษตรกรรม มาก่อนล่วงหน้า ทั้งนี้เนื่องจาก เมื่อมีการพัฒนาด้านเกษตรกรรมจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิต สูงขึ้น เทียบกับสามารถผลิตสินค้าเกษตรได้มากขึ้น แต่ใช้ปัจจัยการผลิตน้อยลง ทำให้มีทรัพยากร เหลือเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าอื่น ๆ เช่น สินค้าอุตสาหกรรมได้มากขึ้น จึงทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมตามมา

จากหลักของแนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมด้านการพัฒนา กล่าวว่า ถ้ามุ่งขยาย การผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยไม่มีการผลิตสินค้าเกษตรแล้ว การขยายตัวของสาขาเศรษฐกิจ เหล่านั้นจะส่งผลให้ อุปสงค์ของสินค้าเกษตร (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาหาร) เพิ่มขึ้น และในที่สุด ราคา สินค้าเกษตรในรูปของสินค้าอุตสาหกรรมจะสูงขึ้น ทำให้ผลตอบแทนที่แท้จริงของการผลิตสินค้า อุตสาหกรรมลดลง แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมจะไม่ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าถ้า ปราศจากการพัฒนาของภาคเกษตรกรรมไปพร้อม ๆ กัน นั่นคือ การพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม ขึ้นอยู่กับการพัฒนาของภาคเกษตรกรรม

จากผลการสำรวจข้อมูลโดยธนาคารโลกเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเจริญเติบโตของภาคเกษตรกรรม และ อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยรวมในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ประเทศที่มีอัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมที่ค่อนข้างสูง ระบบเศรษฐกิจโดยรวมจะมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงกว่า ประเทศที่มีอัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมที่ต่ำกว่า ยกเว้นสำหรับบางประเทศซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมัน หรือ สินแร่ เท่านั้น (Timmer, 1988)

การที่อัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรม และ ของระบบเศรษฐกิจโดยรวมมีทิศทางที่ส่งเสริมกัน แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรมอาจจะเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม กล่าวคือ เมื่อมีการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต และการค้าให้สะดวกรวดเร็วขึ้น ซึ่งรวมถึงการสร้างถนนต่าง ๆ สามารถก่อให้เกิดการขยายตัวของการผลิตในภาคเกษตรกรรม ผลที่ตามมาคือมีการขยายตัวของความต้องการใช้ปัจจัยการผลิตที่สำคัญต่าง ๆ เช่น ปุ๋ย เครื่องมือเครื่องจักรทางการเกษตร นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการขยายตัวของความต้องการบริการการค้าส่ง และค้าปลีก ความต้องการด้านบริการการขนส่ง ในขณะเดียวกันเมื่อภาคเกษตรกรรมขยายตัว รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้น ส่งผลให้ครัวเรือนเหล่านี้มีความต้องการสินค้าต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งครัวเรือนเกษตรกรจัดว่าเป็นตลาดสินค้าที่สำคัญ และ ในที่สุดก็จะนำไปสู่การขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมตามมา

การขยายตัวของภาคเกษตรมักจะทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และ บริการ ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญหลายประการคือ

1) การขยายตัวของภาคเกษตรต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตหลัก (เช่น ที่ดิน ซึ่งมีปริมาณจำกัด และ สภาพดินฟ้าอากาศ ซึ่งมีความไม่แน่นอน และ อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์) ขณะที่สาขาอุตสาหกรรม และ บริการนั้นใช้ทุน และ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตหลัก การขยายการผลิตจึงทำได้ง่ายกว่า การขยายการผลิตสินค้าเกษตร

2) สัดส่วนของราคาสินค้าเกษตรต่อราคาสินค้าอุตสาหกรรม และ บริการ ในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีแรงจูงใจที่จะพัฒนา และ ขยายการผลิตในภาคเกษตรกรรม และ

3) เทคโนโลยีการผลิตสำหรับใช้ในการผลิตนอกภาคเกษตรสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้ง่าย กล่าวคือ สามารถนำเทคโนโลยีที่พัฒนาแล้วจากประเทศหนึ่งมาประยุกต์ใช้กับการผลิตสินค้าประเภทเดียวกันในประเทศอื่นได้สะดวก และ ง่าย ขณะที่เทคโนโลยีการผลิตด้านภาคเกษตรนั้น การเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศทำได้ยากกว่า ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นไปได้เลยที่จะนำเทคโนโลยีการผลิตที่พัฒนาในประเทศหนึ่งมาประยุกต์ใช้กับอีกประเทศหนึ่ง

จากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า โดยปกติ ภาคเกษตรกรรมจะมีอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่าอัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ภาคเกษตรกรรมจัดว่ามี

ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม การมุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรม และละเลยการพัฒนาในภาคเกษตรกรรม อาจส่งผลให้อัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวมไม่มากอย่างที่ควรจะเป็น

3. ภาพรวมของภาคการเกษตรของประเทศไทยในปัจจุบัน

จากผลการสำรวจเมื่อปี 2534 ประเทศไทยมีพื้นที่การเกษตรประมาณ 133.08 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 41.50 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยเกษตรกรส่วนใหญ่จะมีฟาร์มขนาดเล็ก คือมีพื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ยครัวเรือนละประมาณ 25 ไร่ ซึ่งปรากฏว่า มีค่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น หรือไต้หวัน (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2537)

ในระหว่างปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2537 อัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีของผลผลิตสาขาเกษตรของประเทศไทย (ณ ราคาปี พ.ศ.2531) อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า อัตราการเพิ่มของผลผลิตรวมในช่วงเวลาเดียวกัน โดยผลผลิตสาขาเกษตรในช่วงปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2530 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ต่อปี ขณะที่ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.8 ต่อปี และ ในปี พ.ศ.2537 ผลผลิตสาขาเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.5 ขณะที่ ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.7 (ดังแสดงในตารางที่ 1)

จากอัตราการเพิ่มที่แตกต่างกันดังกล่าวส่งผลให้สัดส่วนของผลผลิตสาขาเกษตรต่อผลผลิตรวมของประเทศไทยมีค่าลดลงเรื่อยมา แผนภาพที่ 1 แสดงมูลค่าผลผลิตสาขาเกษตร เทียบกับมูลค่าผลผลิตรวม ณ ราคาปี พ.ศ.2531 ซึ่งเมื่อคำนวณสัดส่วนของผลผลิตสาขาเกษตรต่อผลผลิตรวมของประเทศไทย จะพบว่า ในปี พ.ศ.2525 มูลค่าของผลผลิตสาขาเกษตรมีค่าร้อยละ 19.5 ของมูลค่าผลผลิตรวม ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวลดลงเหลือเพียงร้อยละ 11.5 ในปี พ.ศ.2537 (ตารางที่ 1)

เมื่อพิจารณาที่มาของมูลค่าผลผลิตสาขาเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วย พืช (Crops) ปศุสัตว์ (Livestock) ประมง (Fisheries) และ ผลิตภัณฑ์ของป่า (Forestry Products) จะพบว่ามูลค่าของผลผลิตสาขาเกษตรกรรมที่มาจากพืชนั้น มีสัดส่วนสูงที่สุด รองลงมาคือ ส่วนที่มาจาก ปศุสัตว์ และ ประมง (ตารางที่ 2, ตารางที่ 3 และ แผนภาพที่ 2) แต่ความสำคัญของผลผลิตจากพืชมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับ ผลผลิตจากปศุสัตว์ และ ประมง ตารางที่ 3 และ แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตจากพืชลดลงจากร้อยละ 63.2 ของมูลค่าผลผลิตสาขาเกษตรในปี พ.ศ.2525 เป็น ร้อยละ 55.1 ในปี พ.ศ.2537 ขณะที่สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตจากปศุสัตว์ และ ประมงเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 9.8 และ 7.0 ในปี พ.ศ.2525 เป็น ร้อยละ 10.1 และ 16.5 ในปี พ.ศ.2537 ตามลำดับ สำหรับมูลค่าผลผลิตของผลิตภัณฑ์ของป่านั้นมีสัดส่วนลดลงอย่างเห็นได้ชัดคือลดลงจากร้อยละ 5.7 ในปี พ.ศ.2525 เหลือเพียงร้อยละ 1.2 ในปี พ.ศ.2537 ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ป่าลดลงนั่นเอง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบผลผลิตสาขาเกษตร และ ผลผลิตรวม

ปี	ผลผลิต				สัดส่วนของ ผลผลิตสาขาเกษตร ต่อ ผลผลิตรวม (ร้อยละ)
	สาขาเกษตร		รวม		
	มูลค่า (พันล้านบาท)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	มูลค่า (พันล้านบาท)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	
2525	198.8		1019.5		19.5
2530	228.3	3.5	1376.8	7.8	16.6
2535	298.0	6.9	2282.1	13.5	13.1
2536	292.3	-1.9	2470.8	8.3	11.8
2537	308.3	5.5	2686.7	8.7	11.5

ที่มา: รายได้ประชาชาติของประเทศไทย, สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 มูลค่าผลผลิตจำแนกตามที่มาของผลผลิต (พันล้านบาท)

รายการ	2525	2530	2535	2536	2537
สาขาเกษตร	156.1	204.5	348.0	322.7	369.1
พืช	98.7	120.8	198.8	170.7	203.3
ปศุสัตว์	15.3	23.7	34.9	32.3	37.2
ประมง	10.9	20.1	55.7	58.8	60.8
ป่าไม้	8.8	11.0	5.7	5.2	4.6
อื่นๆ	22.3	28.9	52.9	55.7	63.2
สาขานอกเกษตร	685.5	1,095.4	2,479.2	2,841.2	3,231.9
รวม	841.6	1,299.9	2,827.2	3,163.9	3,600.9

ที่มา: รายได้ประชาชาติของประเทศไทย, สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3 สัดส่วนของมูลค่าผลผลิตสาขาต่าง ๆ (ร้อยละ)

รายการ	2525	2530	2535	2536	2537
สาขาเกษตร	18.5	15.7	12.3	10.2	10.2
พืช	63.2	59.0	57.1	52.9	55.1
ปศุสัตว์	9.8	11.6	10.0	10.0	10.1
ประมง	7.0	9.8	16.0	18.2	16.5
ป่าไม้	5.7	5.4	1.6	1.6	1.2
อื่นๆ	14.3	14.1	15.2	17.3	17.1
สาขานอกเกษตร	81.5	84.3	87.7	89.8	89.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

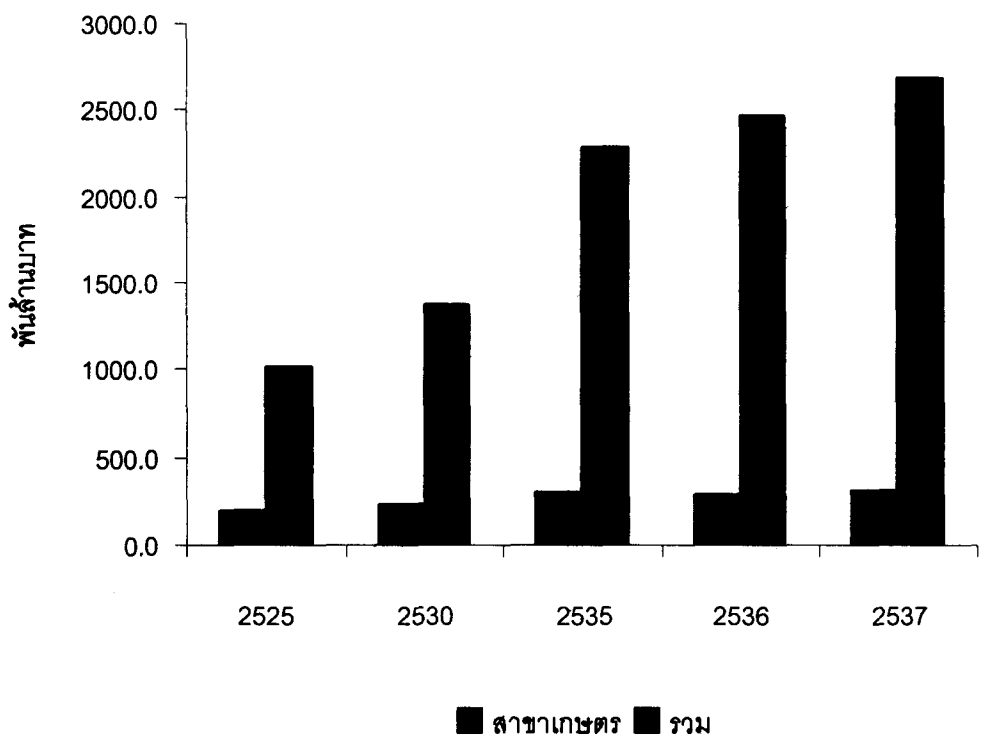
หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ยจากตารางที่ 2

ตารางที่ 4. มูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศไทย (ล้านบาท)

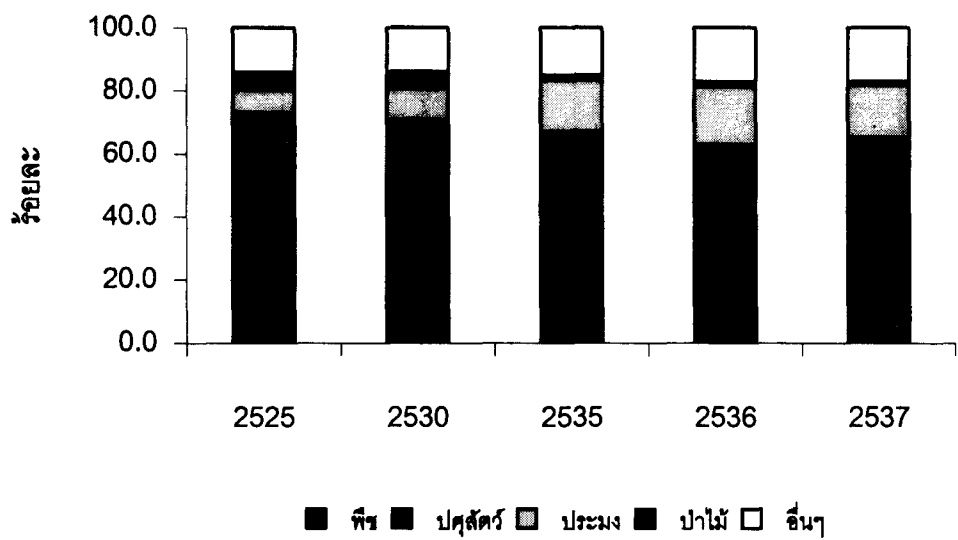
ปี	สินค้าเกษตร	สินค้าส่งออกรวม	สัดส่วนของ สินค้าเกษตร
2525	83613	159728	52.3%
2530	101126	299853	33.7%
2535	167558	824643	20.3%
2536	160873	940863	17.1%
2537	191333	1137602	16.8%
2538	224760	1406310	16.0%
2539	223428	1411039	15.8%

ที่มา : สถิติการค้า และเครื่องจักรภาวะเศรษฐกิจของไทย, กระทรวงพาณิชย์

แผนภาพที่ 1 มูลค่าผลผลิต ณ ราคาปี พ.ศ.2531



แผนภาพที่ 2 สัดส่วนมูลค่าผลผลิตสาขาเกษตรจำแนกตามประเภท



ผลผลิตของพืชที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และ สับปะรด ส่วนผลผลิตปศุสัตว์ที่สำคัญ คือ ไก่ เป็ด สุกร โค และ กระบือ และ ผลผลิตประมงที่สำคัญ คือ กุ้ง ปลา และ ปลาน้ำเค็ม

สำหรับด้านการส่งออกสินค้าเกษตรนั้น มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรก็มีสัดส่วนที่ลดลง เช่นกัน เมื่อเทียบกับมูลค่าการส่งออกรวม โดยในปี พ.ศ.2525 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรคิดเป็นร้อยละ 52.3 ของมูลค่าการส่งออกรวม ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวมีค่าลดลงเป็นร้อยละ 16.8 และ 15.8 ในปี พ.ศ.2537 และ พ.ศ.2539 ตามลำดับ (ตารางที่ 4 และ แผนภาพที่ 3)

ตารางที่ 5 แสดงสัดส่วนของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตร และ สินค้าประมงและปศุสัตว์ ที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา ผัก และ ผลไม้ กุ้ง ปลาน้ำเค็ม ปลา ไก่และเป็ด ซึ่งจะพบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2539 สำหรับกลุ่มสินค้าเกษตรด้วยกัน ข้าว มันสำปะหลัง และ ยางพารา จัดว่ามีสัดส่วนของมูลค่าการส่งออกสูงที่สุดตลอดมาเมื่อเทียบกับสินค้าชนิดอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกัน และสำหรับกลุ่มสินค้าประมงและปศุสัตว์นั้น กุ้ง เป็นสินค้าส่งออกที่มีมูลค่าสูงสุดเมื่อเทียบกับสินค้าอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกัน

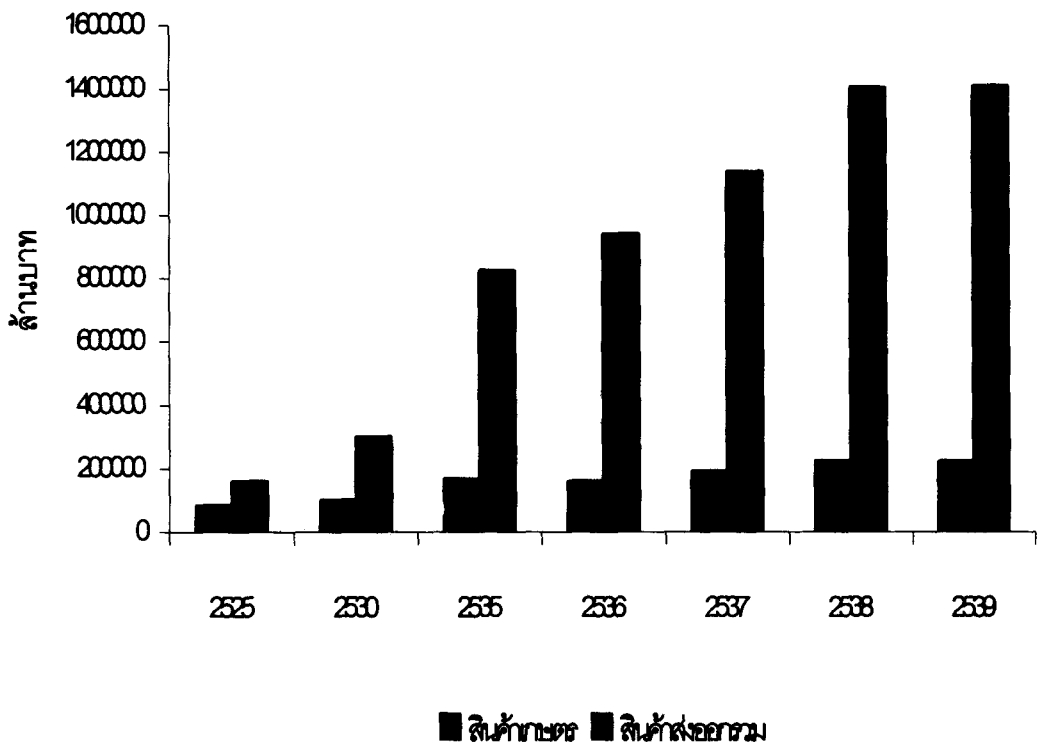
สำหรับด้านตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยนั้น แต่เดิมเคยกระจุกตัวอยู่ที่เพียงไม่กี่ประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการกระจายไปสู่ประเทศอื่นมากขึ้น เช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียน จีน และ แอฟริกา เป็นต้น แต่ก็ยังไม่มากนัก

ส่วนด้านการนำเข้านั้น ประเทศไทยมีการนำเข้าสินค้าเกษตรหลายชนิด ซึ่งสินค้าเกษตรนำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ ฝ้ายดิบและปุยฝ้าย กระดาษและผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์ถั่วเหลือง เครื่องมือเครื่องจักรกลการเกษตร ปุ๋ยเคมี สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช

การที่ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าเกษตร (ส่วนใหญ่) ได้มาก ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐเหมือนอย่างประเทศอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตสินค้าเกษตรเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก แต่จากการที่สัดส่วนของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของการผลิตในสาขาเกษตรกรรมลดลง ขณะที่ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในสาขาการผลิตอื่น ๆ เช่น สาขาอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (Ammar, Suthad and Direk; 1989) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบนี้ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนทรัพยากรภายในประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร พบว่า ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการผลิตสินค้าเกษตร แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญรองลงมา นอกจากนี้ยังมีเครื่องจักรกลการ

แผนภาพที่ 3 มูลค่าการส่งออกของประเทศไทย



ตารางที่ 5 สัดส่วนของมูลค่าส่งออกสินค้าเกษตร และ สินค้าประมงและปศุสัตว์ที่สำคัญ

รายการ	2525	2530	2535	2536	2537	2538	2539
สินค้าเกษตร	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
ข้าว	26.9%	22.5%	21.6%	20.5%	20.5%	21.6%	22.7%
ข้าวโพด	9.8%	3.8%	0.3%	0.4%	0.3%	0.2%	0.1%
มันสำปะหลัง	23.6%	20.4%	17.7%	13.5%	9.8%	8.1%	9.2%
ผลไม้	0.8%	0.6%	0.9%	1.1%	1.3%	1.4%	1.8%
ผัก	0.1%	0.2%	0.9%	1.1%	1.0%	1.0%	1.0%
ยางพารา	11.4%	20.3%	17.3%	18.1%	21.9%	27.3%	28.4%
อื่น ๆ	27.3%	32.2%	41.3%	45.3%	45.3%	40.4%	36.8%
สินค้าประมงและปศุสัตว์	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
กุ้ง	22.3%	25.1%	53.7%	58.6%	63.9%	63.2%	60.4%
ปลาหมึก	13.4%	17.4%	11.9%	11.1%	10.2%	10.0%	10.5%
ปลา	6.2%	10.8%	14.8%	13.9%	11.9%	13.4%	14.7%
ไก่และเป็ด	9.8%	4.3%	18.1%	14.3%	13.1%	12.4%	12.9%
อื่น ๆ	48.3%	42.4%	1.5%	1.1%	0.9%	1.0%	1.5%

ที่มา : คำนวณจาก สถิติการค้า และเครื่องจักรภาวะเศรษฐกิจของไทย ปี 2532, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

เกษตร ปุ๋ยเคมี ยากำจัดศัตรูพืช และ น้ำฝน ซึ่งจัดว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญมากในการผลิตสินค้าเกษตรของไทย

ในอดีตที่ผ่านมา เกษตรกรมักเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูก ผลเสียที่ตามมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกคือพื้นที่ป่าลดลง แม้ว่ารายได้จากผลผลิตจากป่าไม่มีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับผลผลิตรวม (ดังแสดงในตารางที่ 3) ดังนั้นการที่พื้นที่ป่าลดลงจึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ หรือ มูลค่าผลผลิตรวม น้อยมาก อย่างไรก็ตาม การลดลงของพื้นที่ป่ามีผลเสียอย่างมากต่อสภาพแวดล้อม ปัจจุบันจึงมีการคุ้มครองพื้นที่ป่า ส่งผลให้การขยายพื้นที่เพื่อทำเกษตรกรรมจึงทำได้ยากขึ้น ตารางที่ 6 แสดงพื้นที่เก็บเกี่ยวข้าว มันสำปะหลัง และ อ้อย ระหว่างปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2537 ซึ่งจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เก็บเกี่ยวของพืชเหล่านี้มีไม่มากนัก

ด้านการจ้างงาน จะพบว่าอัตราการขยายตัวของจำนวนผู้มีงานทำโดยรวมในช่วงปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2537 เพิ่มขึ้นไม่มากนัก (ตารางที่ 7) ทั้งนี้ผู้มีงานทำส่วนใหญ่อยู่ในสาขาเกษตร ซึ่งมีค่ามากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของแรงงานในสาขาเกษตรมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2535 คือ ลดลงจากร้อยละ 68.5 ในปี พ.ศ.2525 เป็น ร้อยละ 53.3 ในปี พ.ศ.2535 แต่หลังจากนั้น สัดส่วนดังกล่าวกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 57.0 และ 57.5 ในปี พ.ศ.2536 และ พ.ศ.2537 ตามลำดับ

เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในแถบอาเซียน จะพบว่า สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรต่อกำลังแรงงานทั้งหมดยังคงอยู่ในอัตราที่สูง (Ammar, Suthad and Direk; 1989) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากประเทศไทยยังคงมีความสามารถในการขยายพื้นที่เพาะปลูกได้มากกว่าประเทศอื่น ๆ ในแถบอาเซียนด้วยกัน

สำหรับปริมาณการใช้ปุ๋ยเคมีในการเกษตร จำนวนเครื่องมือที่ใช้ในการเกษตร ได้แก่ รถไถเดินตาม รถแทรกเตอร์ เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืชชนิดเครื่องยนต์ เครื่องพ่นยาปราบศัตรูพืชชนิดใช้แรงคน และ เครื่องนวดเมล็ดพืชมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

ปัญหาที่สำคัญในปัจจุบันสำหรับภาคการเกษตรของประเทศไทย คือ ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ถ้ามีแนวทางในทางที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้ย่อมแสดงถึง ความสามารถในการลดต้นทุนต่อหน่วย ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศสูงขึ้น

การวัดประสิทธิภาพในการผลิตสามารถทำได้สองวิธีคือ วัดจากผลผลิตต่อไร่ (productivity of land) หรือ วัดจากผลผลิตต่อคน (productivity of labor)

จากการเปรียบเทียบปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ ของพืชที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และ อ้อย ของประเทศไทย และ ประเทศอื่น ๆ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2537 (ตารางที่ 8 ถึง 10) พบว่า ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของการผลิตข้าว และ อ้อย ของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของโลก แต่ไม่มากนัก ขณะที่ปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่

ตารางที่ 6 พื้นที่เก็บเกี่ยวสินค้าเกษตรที่สำคัญ (พันไร่)

รายการ	2525	2530	2535	2536	2537
ข้าว	55,875	57,169	57,284	53,015	56,095
มันสำปะหลัง	6,795	8,567	9,066	8,988	8,642
อ้อย	3,607	3,566	6,198	4,997	5,767

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 7 ผู้มีงานทำในสาขาเกษตร และ นอกสาขาเกษตร

ปี	ผู้มีงานทำ (พันคน)			สัดส่วนของผู้มีงานทำ (ร้อยละ)	
	ในสาขาเกษตร	นอกสาขาเกษตร	รวม	ในสาขาเกษตร	นอกสาขาเกษตร
2525	17,018	7,819	24,837	68.5	31.5
2530	15,659	10,515	26,174	59.8	40.2
2535	15,941	13,944	29,885	53.3	46.7
2536	18,042	13,598	31,640	57.0	43.0
2537	18,841	13,947	32,788	57.5	42.5

ที่มา : สถิตินแรงงาน, กระทรวงแรงงาน และ สถิติการสังคม

ตารางที่ 8 ผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ (กิโลกรัม)

ประเทศ	2525	2530	2535	2536	2537
รวมทั้งโลก	478	528	570	575	585
ไทย	302	322	348	348	376
อียิปต์	907	932	1,149	1,235	1,266
อเมริกา	845	996	1,028	988	1,074
ญี่ปุ่น	910	990	1,004	733	1,083
เกาหลีใต้	984	963	1,010	930	973
ออสเตรเลีย	1,111	1,021	1,344	1,298	1,335

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 9 ผลผลิตมันสำปะหลังเฉลี่ยต่อไร่ (กิโลกรัม)

ประเทศ	2525	2530	2535	2536	2537
รวมทั้งโลก	1,444	1,497	1,539	1,549	1,542
ไทย	2,618	2,283	2,245	2,248	2,209
แอฟริกา	1,079	1,133	1,236	1,250	1,228
อเมริกาใต้	1,812	1,927	1,876	1,905	2,024
เอเชีย	1,927	2,053	2,112	2,100	2,070
อินเดีย	2,730	2,903	3,542	3,635	3,635
จีน	2,389	2,295	2,325	2,366	2,426

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 10 ผลผลิตอ้อยเฉลี่ยต่อไร่ (กิโลกรัม)

ปี	2525	2530	2535	2536	2537
รวมทั้งโลก	11,975	9,449	9,806	9,604	9,778
ไทย	6,766	7,624	6,426	7,569	8,774
แอฟริกา	10,679	10,248	8,249	7,990	8,510
อเมริกาเหนือ-กลาง	9,594	9,761	8,361	8,916	8,832
อเมริกาใต้	9,908	10,012	10,662	10,510	10,902
เอเชีย	8,593	8,689	9,506	9,347	9,375
อินโดนีเซีย	13,675	12,483	12,961	12,634	12,446
ออสเตรเลีย	12,468	10,271	12,778	14,493	14,495

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ของการผลิตมันสำปะหลังของประเทศไทยสูงกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของโลก จึงอาจกล่าวได้ว่า โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ การผลิตข้าว และ อ้อยของประเทศไทยมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ขณะที่ การผลิตมันสำปะหลังมีประสิทธิภาพสูง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในระดับประเทศ จะพบว่า การผลิตพืชทั้งสามชนิดของประเทศไทยให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ในระดับที่ต่ำมาก ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยมีผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ในปี พ.ศ.2537 เท่ากับ 376 กิโลกรัม ขณะที่ประเทศออสเตรเลียมีผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่สูงถึง 1,335 กิโลกรัม (ตารางที่ 8) หรือแม้แต่มันสำปะหลังซึ่งประเทศไทยมีปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูงกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของโลก ตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ.2537 ประเทศไทยยังคงมีปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำกว่าปริมาณผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศอินเดีย และ ประเทศจีน

ปัญหาการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอาจเกิดจากการลดลงอย่างต่อเนื่องของราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ซึ่งการลดลงของราคานี้ มีผลทำให้มูลค่าผลผลิตเพิ่ม (Value of Marginal Product, VMP) ของสินค้าเกษตรลดลง ซึ่งเท่ากับทำให้ผลตอบแทนที่ได้จากการผลิตสินค้าเกษตรลดลงนั่นเอง จึงไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีในการผลิต นอกจากนี้ ความจำกัดในการขยายพื้นที่เพาะปลูกก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของปัจจัยแรงงานต่ำลง ซึ่งสามารถอธิบายได้โดยใช้หลักทฤษฎีการลดน้อยถอยลงของผลผลิตเพิ่ม (Law of Diminishing Marginal Productivity) กล่าวคือ เมื่อมีพื้นที่เพาะปลูกจำกัด การเพิ่มการใช้แรงงาน และ ปัจจัยการผลิตชนิดอื่น ๆ จะสามารถเพิ่มปริมาณผลผลิตรวมได้ แต่ผลผลิตรวมนั้นจะเพิ่มในอัตราที่ลดลง

ดังนั้นถ้ารัฐบาลมีเป้าหมายเพื่อต้องการเพิ่มรายได้ของเกษตรกร วิธีการหนึ่งที่สามารถทำได้คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ถ้าปราศจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตแล้ว รายได้ของเกษตรกรก็จะไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ การใช้นโยบายต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือ หรือการประกันราคาผลผลิต เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรนั้น เป็นเพียงการถ่ายโอนรายจ่ายของรัฐบาลไปสู่เกษตรกรเท่านั้น

การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต สามารถทำได้โดยการสนับสนุนให้มีการวิจัย ค้นคว้า เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นที่น่าเสียดายว่าในช่วงที่ผ่านมา เมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ขึ้น เกษตรที่ได้รับประโยชน์มักเป็นเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพการผลิตที่สูงอยู่แล้วโดยเปรียบเทียบ ดังนั้น ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาเท่ากับเป็นการเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเกษตรกรกลุ่มต่าง ๆ รวมถึง การกระจายรายได้ที่แย่งลง

ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลไทยมีการใช้เครื่องมือด้านราคาสองอย่างที่มีความขัดแย้งกันเอง (Ammar, Suthad and Direk, 1989) ด้านหนึ่ง รัฐบาลจำกัดปริมาณการค้าโดยการกำหนดโควตา การเก็บภาษีการส่งออก และ การนำเข้า ซึ่ง การจำกัดปริมาณการค้ามีผลให้ราคาสินค้าส่งออกมี

ค่าต่ำ และ ราคาสินค้านำเข้ามีค่าสูง ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลมีความประสงค์จะช่วยเกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย โดยการให้เงินอุดหนุน หรือ การประกันราคาผลผลิตขั้นต่ำ ซึ่งมาตรการนี้ส่งผลในทางตรงข้ามต่อการส่งออกสินค้าเกษตร อย่างไรก็ตาม มาตรการด้านการให้เงินอุดหนุน หรือ การประกันราคานั้นมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ขณะที่มาตรการด้านการเก็บภาษีการส่งออกนั้นมักให้ผลดี จึงส่งผลให้ราคาสินค้าภายในประเทศตกต่ำ เท่ากับว่ามาตรการด้านราคานี้ไม่เพียงแต่ส่งผลให้เกิดการเบี่ยงเบนแรงจูงใจในการผลิตไปจากสาขาที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ แต่ยังมีผลต่อความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งมีผลให้เกษตรกรซึ่งอยู่ในฐานะที่ยากจนกว่าต้องแบกรับภาระที่มากกว่า

นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในอดีต เป็นการพัฒนาแบบไม่สมดุล คือ มุ่งเน้นพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยผันการใช้ทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรม ไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อดัชนีภาวะและทิศทางการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ การเกษตรของไทยทั้งในปัจจุบัน และ อนาคต

4 สภาวะแวดล้อมของสินค้าเกษตรในตลาดโลก

ปัจจุบันผลผลิตสินค้าชนิดต่าง ๆ ในโลก มีปริมาณสูงขึ้น รวมทั้งผลผลิตสินค้าเกษตรด้วย ตารางที่ 11 และ ตารางที่ 12 แสดงปริมาณ และ อัตราการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตรวมของโลก ของสินค้าเกษตรสามชนิด ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และ อ้อย ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2537 ซึ่งจะพบว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการผลิตสินค้าทั้งสามชนิดในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นไม่แน่นอน บางปีมีการขยายตัวของปริมาณการผลิต ขณะที่บางปีปริมาณการผลิตกลับลดลง ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากสภาพดินฟ้าอากาศของโลก จะเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตสินค้าดังกล่าวของโลก และ ของประเทศไทย มักเป็นไปในทิศทางที่คล้ายคลึงกัน

เมื่อคำนวณสัดส่วนของปริมาณการผลิตสินค้านี้ดังกล่าวของประเทศไทย เทียบกับปริมาณการผลิตสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดโลก พบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2537 ประเทศไทยมีปริมาณการผลิตข้าว มันสำปะหลัง และ อ้อย เฉลี่ยร้อยละ 4, 13 และ 3 ตามลำดับ ซึ่งจัดว่าไม่มากนัก โดยผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ในตลาดโลกได้แก่ ประเทศจีน และ อินเดีย ซึ่งในปี พ.ศ.2537 ปริมาณผลผลิตข้าวของทั้งสองประเทศรวมกันคิดเป็นร้อยละ 55.2 ของผลผลิตรวมของโลก กลุ่มประเทศแอฟริกา และ อเมริกาใต้ เป็นผู้ผลิตมันสำปะหลังรายใหญ่ของโลก คือ ในปี พ.ศ.2537 ปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังจากสองแหล่งรวมกันมีค่าสูงถึงร้อยละ 67.4 ของปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังรวมของโลก และ สำหรับอ้อยนั้นประเทศอินเดีย และ กลุ่มประเทศในอเมริกาเหนือ-

ตารางที่ 11 ปริมาณผลผลิตข้าว มันสำปะหลัง และ อ้อย ของโลก และ ของประเทศไทย (พันตัน)

	2525	2530	2535	2536	2537
ข้าว					
รวมทั้งโลก	423,552	465,781	526,161	525,636	537,369
ไทย	16,879	18,428	19,917	18,447	21,111
มันสำปะหลัง					
รวมทั้งโลก	125,916	136,799	153,059	154,327	152,473
ไทย	17,788	19,554	20,356	20,203	19,091
อ้อย					
รวมทั้งโลก	1,126,850	971,418	1,102,778	1,031,475	1,075,894
ไทย	24,407	27,191	39,827	37,823	50,597

ที่มา : สถิติการเกษตรของประเทศไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 12 อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยต่อปีของผลผลิตข้าว มันสำปะหลัง และ อ้อย (ร้อยละ)

	2530	2535	2536	2537
ข้าว				
รวมทั้งโลก	2.4	3.1	-0.1	2.2
ไทย	2.2	2.0	-7.4	14.4
มันสำปะหลัง				
รวมทั้งโลก	2.1	2.8	0.8	-1.2
ไทย	2.4	1.0	-0.8	-5.5
อ้อย				
รวมทั้งโลก	-3.6	3.2	-6.5	4.3
ไทย	2.7	10.0	-5.0	33.8

หมายเหตุ : คำนวณจาก ตารางที่ 11

กลาง-ใต้ เป็นผู้ผลิตรายใหญ่ กล่าวคือ ปริมาณผลผลิตอ้อยของประเทศเหล่านี้รวมกันมีค่าร้อยละ 68.7 ของปริมาณผลผลิตอ้อยรวมของโลก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2539)

การที่ผลผลิตข้าวของโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องมาจากประเทศที่บริโภคข้าวต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น จีน พยายามที่จะเพิ่มผลผลิตข้าว เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองในเรื่องข้าวได้ ดังนั้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของความต้องการนำเข้า และ ราคาข้าวของตลาดโลก การขยายตัวของผลผลิตข้าวรวมในโลก สูงกว่าการขยายตัวของประชากร นอกจากนี้ การบริโภคข้าวต่อหัวของประชากรโลก โดยเฉพาะในเอเชียมีการชะลอตัวลง เนื่องการทดแทนของสินค้าอื่น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537) ซึ่งเมื่อผลผลิตของประเทศเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ขณะที่ความต้องการมิได้เพิ่มมากนัก ทำให้มีแนวโน้มกดดันให้ราคาข้าวในตลาดโลกลดลง

ในด้านความต้องการบริโภคข้าวนั้น พบว่า ขณะที่ประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง และ ออฟริกา มีสัดส่วนการนำเข้าข้าวเพิ่มขึ้น ประเทศที่เคยเป็นผู้นำเข้าสุทธิมีแนวโน้มที่จะผลิตข้าวเลี้ยงตัวเองได้มากขึ้น เช่น อินโดนีเซีย ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแต่เดิมเคยมีสัดส่วนการนำเข้าข้าวถึงร้อยละ 60 ของการค้าข้าวในตลาดโลก (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2536) แต่เนื่องจากความผันผวนเรื่องราคาข้าว ทำให้บางประเทศประสบปัญหาว่าไม่สามารถนำเข้าข้าวให้เพียงพอกับความต้องการในประเทศได้ ประเทศเหล่านี้จึงพยายามหามาตรการ และ กำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตภายในประเทศ และ ลดการพึ่งพาด้านการนำเข้า

อย่างไรก็ตามการเปิดตลาดของญี่ปุ่น และ เกาหลี อาจจะช่วยให้สถานการณ์ข้าวในอนาคตมีแนวโน้มสดใสขึ้น แต่ในระยะยาวแรงกดดันทางด้านการผลิตที่มาจากประเทศที่มีค่าแรงต่ำกว่า ก็ยังคงสร้างแรงกดดันในตลาดโลกของข้าวอีกต่อไป โดยเฉพาะตลาดข้าวคุณภาพต่ำ

สำหรับกรณีของมันเป็นปลาค้าง เนื่องจาก ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีความต้องการใช้มันปลาค้างสูงที่สุด มีการปฏิรูปนโยบายเกษตรรวม (Cap Reform) ในปี พ.ศ.2536 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2537) โดยการลดราคาประกันธัญพืชที่ใช้ทดแทนมันปลาค้างลง ส่งผลให้ราคาส่งออกของธัญพืชเหล่านี้ลดลง เป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ธัญพืชชนิดอื่นเพื่อทดแทนมันปลาค้างมากขึ้น

จากการที่กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปมีนโยบายดังกล่าวเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ธัญพืชชนิดอื่น เพื่อทดแทนมันปลาค้างมากขึ้น ทำให้อุปทานโดยรวมของผลผลิตมันปลาค้างในตลาดโลกมีเกินความต้องการ จึงส่งผลต่อเนื่องให้ราคามันปลาค้างในตลาดโลกมีแนวโน้มลดลง

สำหรับสถานการณ์การค้าโลกในปัจจุบันนั้นมีแนวโน้มที่จะเปิดเสรีมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากผลการเจรจาแกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) รอบอุรุกวัย ซึ่งมีลักษณะเป็นการเปิดเสรีทางการค้า โดยการลดอัตราภาษีนำเข้า และ มาตรการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ตลอดจนการลด และ เลิกให้การอุดหนุนทางการผลิตแก่เกษตรกรของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีผล

บังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2538 นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือในการจัดตั้งหน่วยงานของแอกตัส เรียกว่า องค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมประเทศภาคีให้ปฏิบัติตามข้อตกลง อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าว ถือว่าเป็นข้อตกลงในการเปิดตลาดที่อยู่ในระดับต่ำ และมีการเปิดตลาดอย่างค่อยเป็นค่อยไป

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งกำลังเกิดขึ้น และ จะมีผลรุนแรงกว่าในกรณีขององค์การการค้าโลก ก็คือ การเปิดตลาดตามข้อผูกพันในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้แก่ เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asian Free Trade Area, AFTA) ข้อตกลงความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) รวมทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคย่อยต่าง ๆ เช่น การกำหนดเขตสามเหลี่ยม สีเหลี่ยม หรือ หกเหลี่ยมเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งการรวมกลุ่มเหล่านี้ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเปิดตลาดสินค้าทั้งสิ้น

5 ผลกระทบของข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศต่อภาคการเกษตรของประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมของสินค้าเกษตรในตลาดโลกดังกล่าวแล้วในหัวข้อที่ 4 อันเนื่องมาจากการมีข้อตกลงทางการค้าต่าง ๆ ระหว่างประเทศนั้น มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของราคาผลผลิตในตลาดโลก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยปริมาณการผลิต และ ความต้องการสินค้าดังกล่าวในตลาดโลก

การรวมกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเปิดตลาดสินค้านี้ข้างต้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธะผูกพันที่จะต้องเปิดตลาดสินค้า ซึ่งรวมสินค้าเกษตรด้วย แม้ว่าโดยรวมแล้วการผลิตสินค้าเกษตรของประเทศไทยจะมีความสามารถในการแข่งขันสูง แต่การผลิตสินค้าเกษตรหลายชนิดอาจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปิดตลาดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแข่งขันจากประเทศเพื่อนบ้านในแถบอาเซียนด้วยกัน

สำหรับประเทศไทย กลุ่มสินค้าที่จะได้รับประโยชน์จากข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศดังกล่าว คือ สินค้าที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้านต้นทุน เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ขณะที่สินค้าบางประเภทที่มีต้นทุนการผลิตภายในประเทศสูงโดยเปรียบเทียบ เช่น น้ำมันปาล์ม และ ถั่วเหลือง ซึ่งต้องอาศัยการนำเข้านั้น ผู้ผลิตสินค้าเกษตรดังกล่าวจะเป็นกลุ่มผู้ผลิตที่เสียประโยชน์

เมื่อพิจารณาสินค้าเกษตรประเภทข้าว จะพบว่า การเปิดตลาดข้าวของประเทศเกาหลีและ ญี่ปุ่น ตามข้อตกลง มีผลให้ความต้องการข้าวในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ซึ่งคาดว่า ประเทศไทยจะได้ตลาดข้าวในส่วนที่เพิ่มขึ้นน้อยอย่างน้อย ร้อยละ 40 นอกจากนี้ ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวประเทศ

ต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และ เกาหลีใต้ ต้องลด มาตรการอุดหนุนการผลิตข้าวลง การลดปริมาณการผลิตนี้มีผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น ซึ่ง จะช่วยให้ข้าวไทยมีราคาสูงขึ้นไปด้วย

กรณีของประเทศไทย แม้ว่าการเปิดตลาดจะทำให้ต้องสูญเสียรายได้จากสินค้าเกษตร บางประเภท แต่รายได้อันเนื่องมาจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของประเทศอื่น ๆ มีจำนวนสูง กว่า (เสรี, 2538)

เนื่องจากสินค้าเกษตรมีความหลากหลายและแตกต่างกันมากตามธรรมชาติของสินค้า ถ้าจะพิจารณาถึง ผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก สามารถสรุปโดยรวมได้ว่าผลกระทบจากการเปิดตลาดสินค้านั้นมีไม่สูงนักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านราคา ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญสองประการ (ศูนย์บริการวิชาการ, 2540)

ประการแรก มีสินค้าเกษตรหลายชนิดที่ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันสูง และเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของโลก ซึ่งในปัจจุบันมีการคุ้มครองทั้งด้านภาษี (Tariff Barrier) และ การคุ้มครองที่ไม่ใช่ภาษี (Nontariff Barrier) อยู่ในอัตราที่สูง การเปิดตลาดดังกล่าวจึงไม่น่าจะมี ผลกระทบโดยตรงต่อปริมาณการค้าของประเทศไทยมากนัก

ประการที่สอง ข้อผูกพันในการเปิดตลาด (Market Access) อยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับ ปริมาณการผลิต และการบริโภคภายในประเทศ นอกจากนี้ภาษีนำเข้าของสินค้าเหล่านี้ยังคงอยู่ ในระดับสูง แม้ว่าจะลดต่ำลงภายใต้พันธกรณีแล้วก็ตาม รวมถึงภาษีแนวทางการจัดสรรโควตา (Tariff-Quota) ไม่ได้เปิดโอกาสให้เกิดการนำเข้าได้อย่างเสรี ทั้งนี้เนื่องจากต้องการที่จะให้มีผล กระทบต่อผู้ผลิตน้อยที่สุด เพราะสินค้าเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองมาเป็นเวลานาน และสินค้าบาง ชนิดได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล ซึ่งความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเหล่านี้มักจะต่ำกว่า ประเทศคู่แข่ง เช่น กระเทียม หอมหัวใหญ่ น้ำมันปาล์ม เป็นต้น

การจัดสรรโควตานำเข้าของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นการคุ้มครองผู้ผลิตอยู่แต่จะช่วยให้ ได้ ในระดับหนึ่งและเป็นเพียงระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น ในอนาคตอันใกล้คงจะไม่สามารถทำได้ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยเริ่มได้รับการกดดันจากประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกให้เปิดให้มีการนำเข้า เสริมมากขึ้น เนื่องจากการจัดสรรโควตาการนำเข้าจนถึงปัจจุบันไม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน และ บางปี อาจทำให้ไม่มีการนำเข้า ในที่สุดแล้วประเทศไทยอาจจะต้องมีการเปลี่ยนวิธีในการจัดสรรโควตา นำเข้าในส่วนของ การเปิดตลาดใหม่ในหลายสินค้า

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ข้อตกลงต่าง ๆ จะถูกบังคับใช้อย่างเป็นทางการ และ อย่างถาวร ใน ระหว่างนี้ รัฐบาลคงต้องหาโอกาสทำความเข้าใจกับผู้ผลิตและผู้ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งหาแนวทาง ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรชนิดต่าง ๆ เพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันกับ ต่างประเทศได้ รูปแบบของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งมุ่งใช้มาตรการทางการค้า

ในเชิงพาณิชย์นั้นเป็นเพียงการบรรเทา และ/หรือ เป็นการยืดระยะเวลาการเปิดตลาดไปได้เพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

6 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนต่อภาคการเกษตรของไทย

ตามที่รัฐบาลได้ประกาศเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจากระบบตรึงราเงิน (Basket of Currency) เป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (Managed Float) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ส่งผลกระทบอย่างมากต่อสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ทั้งการนำเข้า การส่งออก การค้า และการลงทุน สำหรับในภาคการเกษตรนั้นก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน ทั้งในทางบวก และ ทางลบ

การเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวดังกล่าว ส่งผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงเป็นลำดับ การอ่อนตัวของค่าเงินบาทนี้มีผลกระทบต่อราคาสินค้าส่งออก และ ราคาสินค้านำเข้าโดยตรง กล่าวคือ การอ่อนตัวของค่าเงินบาทจะทำให้ราคาสินค้าส่งออกของไทยมีค่าลดลง เมื่อคิดเป็นเงินตราต่างประเทศ ขณะที่ ราคาสินค้านำเข้าจากต่างประเทศมีค่าสูงขึ้นเมื่อคิดเป็นเงินบาท (ทั้งนี้ภายใต้ข้อสมมุติที่ว่า ราคาสินค้าส่งออกของประเทศไทยในรูปเงินบาท และ ราคาสินค้านำเข้าในรูปเงินตราต่างประเทศไม่มีการเปลี่ยนแปลง) จากการเปลี่ยนแปลงของราคาดังกล่าวข้างต้น คาดว่าจะส่งผลให้ความต้องการซื้อสินค้าจากประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น (เท่ากับการเพิ่มปริมาณการส่งออก) ขณะเดียวกัน ความต้องการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศของไทยจะลดลง (เท่ากับการลดปริมาณการนำเข้า) การเปลี่ยนแปลงของราคา และ ปริมาณการค้าระหว่างประเทศ ดังกล่าว จึงส่งผลให้บัญชีดุลการค้า (คือ ผลต่างของมูลค่าการนำเข้า และ มูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการ) ของไทยปรับตัวดีขึ้น เมื่อคิดในรูปของเงินบาท

จากผลดังกล่าวข้างต้น คาดว่า ภาคการผลิตที่น่าจะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยน คือ ภาคการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เป็นการผลิตที่มีสัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตที่มาจากการนำเข้าในระดับต่ำ ขณะที่ ภาคการผลิตสินค้าที่ผลิตโดยอาศัยปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่มาจากการนำเข้า จะเสียประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนนี้

กรณีการผลิตของภาคเกษตรนั้น เนื่องจากปัจจัยการผลิตหลายชนิด เช่น ปุ๋ยเคมี ยากำจัดศัตรูพืช เครื่องจักรกลการเกษตร น้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งพันธุ์พืช และ สัตว์ ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะปุ๋ยเคมีซึ่งเป็นต้นทุนที่สำคัญของการเพาะปลูก ซึ่งวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตปุ๋ยเคมีต้องนำเข้าจากต่างประเทศทั้งหมด ด้านการผลิตสินค้าประเภทปศุสัตว์ และ ประมง ก็เช่น

เดียวกัน เนื่องจากต้องมีการนำเข้าข้าวโพด กากถั่วเหลือง และปลาป่นมาใช้ในการผลิตอาหารสัตว์บางส่วน ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนส่งผลให้ต้นทุนการผลิตของภาคเกษตรเพิ่มขึ้น

ส่วนผลประโยชน์ที่ภาคเกษตรของไทยจะได้รับ จะถูกกำหนดโดยความสามารถในการผลิตเพื่อการส่งออก แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนจะส่งผลให้ความต้องการสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยมากขึ้น แต่ถ้าผู้ผลิตภายในประเทศไม่สามารถขยายการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นแล้ว ผลประโยชน์ที่ได้รับก็จะไม่มากอย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่ภาคเกษตรจะได้รับยังขึ้นอยู่กับสัดส่วนผลผลิตที่ส่งออกเปรียบเทียบกับผลผลิตรวม ถ้าสัดส่วนดังกล่าวมีค่าสูง สาขาการผลิตนั้นจะได้รับประโยชน์มาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบผลผลิตรวมกับการส่งออกของสินค้าเกษตรที่สำคัญ ปรากฏว่า ยางพารามีปริมาณการส่งออกสูงถึงประมาณร้อยละ 90 ของผลผลิตรวม รองลงมาคือ อ้อยโรงงาน (ส่งออกในรูปของน้ำตาลทราย) และข้าวสาร ปลายข้าว และ ผลิตภัณฑ์ไก่เนื้อ

โดยสรุปหลังจากเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรได้รับผลกระทบด้านต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว สินค้าเกษตรน่าจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น เพราะราคาผลผลิตสินค้าเกษตรที่เกษตรกรขายได้จะมีแนวโน้มสูงขึ้น และการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยจะมีความคล่องตัวขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการส่งออกเท่านั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดต่อการส่งออก คือ จะต้องพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าที่มีมาตรฐานและคุณภาพเหนือคู่แข่ง

7 แนวโน้มในอนาคตของภาคการเกษตรของไทย

บทบาทของภาคการเกษตรในแง่เศรษฐกิจส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต การส่งออก หรือแม้แต่ในด้านรายได้ของภาคการเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ความถดถอยของภาคการเกษตรเกิดขึ้นในขณะที่สาขานอกการเกษตรกำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ขณะนี้จึงปรากฏว่ามีแนวคิดเกี่ยวกับภาคการเกษตรออกมาหลายแนวคิด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2536) แนวคิดแรกเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนหรือนั่นความสนใจไปยังภาคการเกษตรอีกต่อไป เพราะในที่สุดแล้วผลประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่กำลังรุดหน้าไปมากก็จะกระจายไปสู่เกษตรกรเอง โดยเกษตรกรส่วนใหญ่จะอพยพออกจากภาคการเกษตรไปทำงานในสาขานอกการเกษตร ซึ่งมีรายได้ดีกว่า ขณะที่อีกแนวคิดหนึ่งมองว่า ภาคการเกษตรมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน แต่เป็นการเปลี่ยนที่มุ่งไปสู่ความทันสมัย

โดยมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และมีระบบการผลิตในลักษณะลูกจ้าง ทำให้เกษตรกรได้รับค่าตอบแทนที่แน่นอน

ถ้าหากพิจารณาลักษณะการทำการเกษตรในพื้นที่ จะเห็นว่า แนวคิดทั้งสองยังมีช่องว่างอยู่มาก กล่าวคือ โอกาสที่เกษตรกรยากจนจะเข้าไปร่วมในขบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการยังเป็นไปได้ช้า ไม่ว่าโดยพื้นฐานความรู้ การศึกษา หรือความสามารถในการปรับเปลี่ยนอาชีพ ซึ่งมักทำได้ไม่ถนัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรที่เข้าสู่วัยกลางคนแล้ว ดังนั้น จึงปรากฏว่า ขณะที่การผลิตนอกสาขาการเกษตร (เช่น การผลิตในภาคอุตสาหกรรม) เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมาโดยตลอด ส่งผลให้มีการโยกย้ายแรงงานจากภาคการเกษตรไปสู่นอกภาคการเกษตรอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม แรงงานบางใหญ่ยังขาดความรู้ และ ทักษะ ของการทำงานในสาขาอุตสาหกรรม นอกจากนี้ แรงงานที่อพยพออกจากภาคการเกษตรบางส่วนยังมีลักษณะเข้า ๆ ออก ๆ โดยไม่ได้ตัดขาดจากภาคเกษตรโดยสิ้นเชิง แต่ยังคงกลับไปช่วยทำนา หรือเพาะปลูกพืช ในช่วงฤดูการผลิต

เนื่องจากเกษตรกรจำนวนมากยังอาศัย ที่ดิน เป็นปัจจัยการผลิตหลัก อีกทั้งวิธีการพัฒนาการเกษตรในอดีต เน้นให้เกษตรกรผลิตสินค้าหลักเพียงไม่กี่ชนิดที่มุ่งเพื่อการส่งออก ซึ่งได้แก่ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา และอ้อย เป็นต้น

การพัฒนาการเกษตรในลักษณะดังกล่าว เป็นการผลิตที่พึ่งพาตลาดต่างประเทศเป็นหลัก และทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ใช้ที่ดินเพื่อการปลูกพืชชนิดเดียว หรือ สองชนิด เท่านั้น แต่จากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะสินค้าเกษตรในตลาดโลก และ จากความจำกัดของทรัพยากรที่ดิน ทำให้การพัฒนาการเกษตรสำหรับเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถพึ่งพิงตลาดต่างประเทศ หรือ ทรัพยากรธรรมชาติได้อีกต่อไป รัฐบาลจึงมีความพยายามในการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาการเกษตรเสียใหม่ โดยเปลี่ยนจากการมุ่งส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตสินค้าเพียงชนิดเดียว หรือสองชนิดเพื่อการส่งออก มาเป็นการผลิตสินค้าหลาย ๆ ชนิด ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงในด้านการตลาด เนื่องจากการตลาดนั้น ไม่มีใครสามารถพยากรณ์ได้ถูกต้องว่าจะไปในทิศทางใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตลาดต่างประเทศซึ่งต้องเผชิญกับคู่แข่งจากนานาประเทศ ตัวอย่างการส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรในทิศทางใหม่ ได้แก่ การให้เกษตรกรทำไร่ - นา - สวน - สัตว์ และการทำวนเกษตร เป็นต้น

เมื่อไม่นานมานี้ ตลาดสินค้าเกษตรในต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรของไทยทั้งในทางตรงและทางอ้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบดังกล่าวเป็นแรงกดดันให้เกิดความจำเป็นที่ภาคการเกษตรจะต้องปรับโครงสร้างการผลิต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และ ลดต้นทุนการผลิต ทั้งนี้เพื่อเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มิ

ฉะนั้น ประเทศไทยอาจต้องเสียส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรให้กับประเทศคู่แข่งที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า

รูปแบบของการปรับระบบโครงสร้างการผลิตมีหลายลักษณะ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2536) วิธีแรกคือ การปรับปรุงระบบการปลูกพืช (Cropping System) โดยให้เกษตรกรมีแบบแผนการปลูกที่มีชนิดของพืชที่ปลูกมากขึ้น และ วิธีที่สองคือ การปรับปรุงระบบเกษตรกรรม (Farming System) จากการปลูกพืชอย่างเดียวหรือน้อยอย่าง ไปสู่ การทำการผลิตแบบเป็นระบบ ที่มีทั้งกิจกรรม พืช ปศุสัตว์ และประมง อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามระบบนี้จำเป็นต้องใช้เงินทุนมากพอสมควร ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับเกษตรกรรายย่อยที่ค่อนข้างยากจน

ปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ โดยเฉพาะที่เป็นเกษตรกรรายย่อยจะมุ่งผลิตเพื่อบริโภคในครอบครัวเป็นหลัก เนื่องจาก การเพิ่มรายได้โดยการลงทุนเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แต่การลดค่าใช้จ่ายโดยการลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลงทำได้ง่ายกว่า ดังนั้น เกษตรกรจึงหันมาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับลดการพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอกซึ่งระบบที่คาดว่าจะมีความเหมาะสมคือ ระบบเกษตรกรรมแบบผสมผสาน ทั้งนี้ แนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังระบบเกษตรกรรมแบบผสมผสานคือ แนวความคิดพึ่งพาตนเองทั้งในด้านการผลิตและการบริโภค

รูปแบบของระบบเกษตรกรรมตามแนวทางการกระจายการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าวนั้น อาจจำแนกออกได้เป็นหลายรูปแบบ ตามลักษณะการผสมผสานของกิจกรรมการผลิต โดยรูปแบบที่สำคัญได้แก่ การเกษตรผสมผสาน หมายถึง ระบบการเกษตรที่มีกิจกรรมทั้งการเพาะปลูกพืช หรือมีการเลี้ยงสัตว์หลาย ๆ ชนิด อยู่ในพื้นที่เดียวกันและต่างก็เอื้ออำนวยประโยชน์ซึ่งกันและกัน การผสมผสานของกิจกรรมอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การทำไร่นาสวนผสม โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของราคาสินค้าผลผลิต ซึ่งรูปแบบนี้ได้มีการวางแผนเป็นระบบเพื่อการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เหมือนเช่นการเกษตรแบบผสมผสาน และรูปแบบสุดท้ายคือ การทำไร่นาป่าผสม หรือ วนเกษตร ซึ่งเป็นระบบการเกษตรที่ใช้ในพื้นที่ป่าไม้เป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการป่าไม้ร่วมกับการเกษตร

อย่างไรก็ตาม การเกษตรแบบผสมผสานมีจุดอ่อนเช่นกัน กล่าวคือ การส่งเสริมการเกษตรในลักษณะการเข้าไปชี้แนะให้เกษตรกรดำเนินการในกิจกรรมหลายอย่าง แทนที่กิจกรรมที่เคยดำเนินการมาในอดีตมักจะทำได้ลำบาก นอกจากนี้ เทคโนโลยีที่ใช้ต้องมีลักษณะผสมผสานกันหลายสาขาซึ่งเกษตรกรต้องมีความสามารถ และทักษะพิเศษ ในการประยุกต์ใช้ ดังนั้นรัฐบาลควรต้องมีแนวนโยบาย และ มาตรการในการปรับเปลี่ยนแนวทางวิจัยเพื่อให้สอดคล้อง และ สนับสนุนการกระจายการผลิตทางการเกษตร พร้อมทั้งยังต้องเร่งให้การสนับสนุนด้านปัจจัยเสริมอื่น ๆ

ประกอบไปด้วย อันได้แก่ การสนับสนุนด้านสินเชื่อระยะยาว เพื่อเอื้ออำนวยให้เกษตรกรมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตไปสู่ระบบการกระจายการผลิตได้

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกษตรกรไทยประสบในปัจจุบันคือเกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาต่ำ ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยส่งเสริมให้มีระบบการเกษตรแบบครบวงจร (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, 2537) แต่ปรากฏว่าระบบนี้บริษัทที่ทำหน้าที่เป็นแกนกลาง หรือ ผู้จัดการ เป็นผู้ได้รับประโยชน์มากกว่าเกษตรกร

ข้อจำกัดที่สำคัญของการผลิตในภาคเกษตรคือ แรงงาน และ แหล่งน้ำ เนื่องจากแรงงานเคลื่อนย้ายจากสาขาเกษตรไปสู่สาขาการผลิตอื่น ๆ ทำให้ภาคเกษตรขาดแคลนแรงงานมากขึ้น แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้คือ การเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตจากการใช้แรงงานมาก มาเป็นเทคโนโลยีแบบที่ใช้แรงงานน้อยลง และ หันมาใช้เครื่องจักรมากขึ้น คิดค้นพัฒนาวิจัยพันธุ์พืช

ปัญหาด้านแหล่งน้ำก็เช่นกัน โดยเฉพาะปัจจุบันการเกิดภาวะแห้งแล้งส่งผลเสียต่อการผลิตในสาขาเกษตรอย่างมาก

นอกจากนี้การที่รัฐบาลของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อโครงการช่วยเหลือการผลิต และ ส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร (Yongyudh, 1989) ซึ่งวิธีการเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนในประเทศนั้นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อประเทศอื่น ๆ ที่ผลิต และ ส่งออกสินค้าประเภทเดียวกันด้วย

ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาพวยราคาข้าวโดยการให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุน ซึ่งการกระทำเช่นนี้มีผลให้ราคาข้าวในตลาดโลกต่ำกว่าที่ควรจะเป็นมาก จึงมีผลให้รายได้ของเกษตรกรในประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ในการยกระดับรายได้ของเกษตรกรนั้น วิธีหนึ่งที่สามารถทำได้คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้สามารถลดต้นทุน ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่ง การพัฒนาคุณภาพสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งการส่งออกต้องคำนึงถึงเรื่องสุขอนามัย สารตกค้าง เป็นต้น การเปลี่ยนเทคโนโลยีหรือแปรรูปสินค้าเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าให้สูงขึ้น การปรับโครงสร้างการผลิตของเกษตรกรไทยให้ตรงกับความต้องการของตลาด และความเหมาะสมในพื้นที่นั้นก็มีความจำเป็นเช่นกัน

นอกจากนี้รัฐบาลควรมีการพัฒนาองค์กรเกษตรกรให้มีความรู้ ความสามารถที่จะเรียนรู้ รับรู้ ข่าวสาร ปรับปรุงตัวเองให้เหมาะสมกับการผลิตที่สอดคล้องกับพื้นที่ของตน ให้เหมาะสมกับตลาด การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และ รัฐควรสนับสนุนเฉพาะสิ่งอำนวยความสะดวก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการข่าวสารการตลาดการผลิต การลงทุน และการให้สินเชื่อ การจัดการเรื่องที่ดินต่าง ๆ เมื่อพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็ง และ รัฐลงไปพัฒนาอีก ก็คงจะทำให้การพัฒนาการเกษตร การพัฒนาชนบท รวมไปถึงการกระจายรายได้ดีขึ้นด้วย

สำหรับด้านการค้าระหว่างประเทศนั้น จากการที่ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศประสบ ภาวะความผิดปกติจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ El Nino ซึ่งเป็นความแปรปรวนของสภาพดิน ฟ้าอากาศที่ทำให้เกิดความแห้งแล้งมากกว่าปกติ ซึ่งถ้าประเทศไทยมิได้ถูกระทบจากปรากฏ การณ์ดังกล่าวมากนัก คาดว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์ ทั้งนี้เพราะ ประเทศเพื่อนบ้านจะ ประสบกับปัญหาความแห้งแล้ง ทำให้ไม่สามารถผลิตสินค้าเกษตรได้ จึงต้องนำเข้าจากประเทศ ต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์ดังกล่าว ซึ่ง คาดว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่ผลิต เพื่อป้อนให้กับประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์ El Nino

8 บทสรุป

การที่ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ สัดส่วนของมูลค่าส่งออก สินค้าเกษตร รวมทั้งการจ้างงานในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่าความ สามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรกรรมลดลง เมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ แม้ว่ารายได้ต่อ หัวของประชากรเกษตรจะสูงขึ้นบ้างในช่วงที่ผ่านมา แต่ก็ไม่อยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับรายได้ต่อหัว ของประชากรนอกภาคเกษตรกรรม ผลที่ตามมาก็คือ ทรัพยากรการผลิตในภาคเกษตรกรรม เคลื่อนย้ายออกไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นอย่างต่อเนื่อง

จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยจัดว่าอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยมีภาคการเกษตรตามหลัง แต่อย่างไรก็ตาม ภาคเกษตรยังคงเป็นอาชีพและภาคการผลิตที่สำคัญ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเป็น เกษตรกร ซึ่งประชากรกลุ่มนี้ยังคงเผชิญกับสภาพความยากจน ในอดีตที่ผ่านมา นั้น เกษตรกรมีวิธ การเพิ่มรายได้จากการขยายพืชที่เพาะปลูก แต่ในปัจจุบันเนื่องจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกทำได้ ยากขึ้น วิธีการที่จะเพิ่มรายได้ให้กับประชากรกลุ่มนี้ สามารถทำได้ต่อเมื่อมีการเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิตเท่านั้น การให้การศึกษาแก่เกษตรกร การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตเพื่อลดต้นทุน การส่งเสริมด้านการตลาด และการให้ข่าวสารข้อมูลในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดว่าเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐาน ที่สำคัญในการที่จะช่วยให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างยั่งยืน และ ถาวร

มาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การรักษา เสถียรภาพของราคา การชะลออัตราการเพิ่มของประชากรเกษตร การเพิ่มคุณภาพประชากร เกษตรกรด้วยการให้การศึกษาอบรมที่เกี่ยวข้องไปถึงการเปลี่ยนอาชีพไปสู่นอกภาคเกษตรเป็นสิ่งจำ เป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ที่มีความพยายามในการปรับ เปลี่ยนโครงสร้างตลาดสินค้าเกษตรของโลกให้มีรูปแบบของการค้าเสรีมากขึ้น แม้ว่าประเทศไทย

จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นระบบลอยตัว ซึ่งมีผลในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกแล้วก็ตาม

นโยบายการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรที่รัฐบาลพยายามส่งเสริมให้เกษตรกรกระจายการผลิต จากการผลิตพืชหลักเพียงไม่กี่ชนิด ไปสู่พืชผลชนิดใหม่ ๆ และ กิจกรรมการผลิตอื่น ๆ เช่น การเลี้ยงสัตว์ การประมง การทำปาล์ม ซึ่งในความเป็นจริงได้ริเริ่มมาตั้งแต่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 แต่จนถึงปัจจุบัน การดำเนินนโยบายดังกล่าวว่าไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โครงสร้างการผลิตภาคการเกษตรของไทยยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มพืชหลัก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรัฐบาลขาดมาตรการส่งเสริมที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้เกษตรกรส่วนใหญ่ยังขาดแคลนเงินทุน ตลอดจนความรู้ทางด้านเทคนิคการผลิตพืชผลชนิดใหม่ ๆ รวมทั้งสู่ทางการตลาดสินค้าเกษตรเหล่านั้น ซึ่งจัดว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับตัวของเกษตรกร

นอกจากนี้การปรับและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการผลิตเพื่อส่งเสริมให้มีกิจกรรมการผลิต และการแปรรูปสินค้าเกษตร ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตร และ เพื่อลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของตลาดด้านการเกษตร ซึ่งการส่งเสริมดังกล่าวส่งผลให้มีการใช้แรงงานการเกษตรมากขึ้น และ ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และในที่สุดก็จะสามารถเพิ่มรายได้ของเกษตรกรให้มากขึ้นจากที่เคยเป็นอยู่

เอกสารอ้างอิง

- กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ (2525-2539) สถิติการค้าและเครื่องใช้ภาวะเศรษฐกิจของไทย ปี 2525-2539, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ.
- กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ (2538) คู่มือสถานการณ์สินค้าเกษตรที่สำคัญ ปี 2538, กรุงเทพฯ.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2537) “มุมมองเกษตรกรไทย”, วารสาร อ.ก.ส., สิงหาคม 2537, หน้า 65-69, กรุงเทพฯ.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2525-2540) รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, กรุงเทพฯ.
- บุญเลิศ ตั้งจิตเจริญ (2538) “แนวทางการปรับตัวของเกษตรกรในทศวรรษหน้าภายใต้แผนปรับโครงสร้าง และระบบการผลิตการเกษตร”, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, หน่วยการเกษตรธนาคารแห่งประเทศไทย, กุมภาพันธ์ 2538, หน้า 11-20, กรุงเทพฯ.
- บุญเลิศ ตั้งจิตเจริญ และ พรณรงค์ ประเสริฐศรี (2537) “ผลกระทบของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยต่อภาคเกษตรของประเทศไทย”, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, หน่วยการเกษตรธนาคารแห่งประเทศไทย, พฤษภาคม 2537, หน้า 19-44, กรุงเทพฯ.
- พรณรงค์ ประเสริฐศรี (2540) “ผลกระทบของการถูกตัดสิทธิ GSP ของสหภาพยุโรปต่อการส่งออกสินค้าเกษตร”, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน, หน่วยการเกษตรธนาคารแห่งประเทศไทย, มิถุนายน 2540, หน้า 13-21, กรุงเทพฯ.
- พิชญ์ นิตยเสมอ (2537) “ข้อคิดในการกำหนดนโยบาย แก้ไขปัญหาเกษตรกร - เกษตรกร”, วารสาร อ.ก.ส., ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, สิงหาคม - พฤศจิกายน 2537, หน้า 5-28, กรุงเทพฯ.
- ลดาวลัย คำภา (2536) “แผนฟื้นฟูการเกษตร: ทางออกของเกษตรกรรายย่อย” วารสาร เศรษฐกิจและสังคม, สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ปีที่ 30, ฉบับที่ 4, กรกฎาคม - สิงหาคม 2536, หน้า 24-41, กรุงเทพฯ.
- ศักดิ์สิทธิ์ วัชรารัตน์ (2538) “เกษตรกร กับ แกตต์”, วารสาร อ.ก.ส., ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ธันวาคม 2538, กรุงเทพฯ.

- ศุภัช ศุภขลาคัย วิไลวรรณ วรรณนิรุกุล และปัทมาวดี ชูชุกิ (2540) รายงานการศึกษาค้นคว้า
กระทบจากการเปิดตลาดสินค้าเกษตร 23 รายการ ตามพันธกรณีขององค์การค้า
โลก, ศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย (2539) "ยางและผลิตภัณฑ์ยาง", ธนาคารกสิกรรมไทย, ปีที่ 2, ฉบับที่ 191,
6 มีนาคม 2539, หน้า 1-6, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2525-2538) รายได้ประชาชาติของ
ประเทศไทย, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2536) "การปรับโครงสร้างการ
ผลิตทางการเกษตรหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน" วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ปีที่ 30,
ฉบับที่ 4, กรกฎาคม - สิงหาคม 2536, หน้า 2-20 กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2536) นโยบายข้าว ปี 2537 -
2544, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2537) รายงานการสัมมนา
เศรษฐกิจการเกษตรไทยปี 2537 : จะสดใสจริงหรือ, ณ ห้องวิภาวดีบอลรูม โรงแรม
เซ็นทรัลพลาซ่า, 24 มกราคม 2537, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2539) ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจการ
เกษตรของประเทศไทย, ศูนย์สารสนเทศการเกษตร, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2525-2539) สถิติการเกษตรของ
ประเทศไทย, ปีเพาะปลูก 2525/2526 - 2538/39, ศูนย์สารสนเทศการเกษตร, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2540) ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร,
เมษายน 2540, กรุงเทพฯ.
- อมรรัตน์ ปรงพาณิชย์ (2540) "มองไปข้างหน้ากับสินค้าเกษตรดั้งเดิมในธุรกิจเกษตรไทย", วาร
สารวิชาการปริทัศน์, กองวิชาการ สำนักงานวิชาการและแผน ธนาคารเพื่อการเกษตร
และสหกรณ์การเกษตร, ปีที่ 5, ฉบับที่ 10, ตุลาคม 2540, หน้า 7-9, กรุงเทพฯ.
- อัมมาร์ สยามเวลา มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และ สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง (2535) มันสำปะหลัง:
ภาพในสิบปีข้างหน้า, กรุงเทพฯ.
- อัมมาร์ สยามเวลา มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และ สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์ (2537) อนาคตข้าว
ไทยในระยะ 10 ปีข้างหน้า, ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อ
การพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพฯ.

- Bank of Thailand (1980 - 1997) Quarterly Bulletin Bank of Thailand, Bangkok.
- Ammar Siamwalla, Suthad Setboonsarng and Direk Patmasiriwat (1989) Productivity and Competitiveness in Thai Agriculture, The 1987 TDRI Year-End Conference, November 28-29, Cha-Am.
- Ammar Siamwalla, Suthad Setboonsarng and Direk Patmasiriwat (1989) Thai agriculture in the World economy, The 1989 TDRI Year-End Conference, December 16-17, Chon Buri.
- Timmer, C.P. (1988) "The Agricultural Transformation" in Handbook of Development Economics, Volume1, edited by H. Chenery and T.N. Srinivaran, North Holland, Amsterdam, 276-331.
- Yongyudh Amatayakul (1989) "US and Thai Major Crops: A comparative study of costs and revenues during 1981-1985", Quarterly Bulletin Bank of Thailand, Vol.29, No.4, 15-24.

เศรษฐกิจภาคบริการ : ความหวังในการฟื้นฟ้าวิกฤต

เศรษฐกิจไทย

โดย

ดร.ชยันต์ ตันติวัสดาการ

ดร.วัชรียา โตสงวน

บทความเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2541

เรื่อง

“การฟื้นฟ้าวิกฤตเศรษฐกิจไทย”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

20 มีนาคม 2541

เศรษฐกิจภาคบริการ: ความหวังในการฟื้นฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย

1. ความนำ

ในขณะที่เศรษฐกิจในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมของไทยกำลังเผชิญกับอุปสรรคนานับประการ ทั้งในด้านการผลิตภายในประเทศ และการส่งออก แต่ทว่าเมื่อพิจารณาถึงเศรษฐกิจอีกภาคหนึ่งที่ผู้คนเป็นจำนวนมากไม่น่าจะได้ละเลยและมองข้ามความสำคัญในการมีส่วนร่วมของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม คือ เศรษฐกิจภาคบริการ ที่มีอัตราการเจริญเติบโตขึ้นอย่างเงียบ ๆ และต่อเนื่องในรอบระยะเวลาที่สิบปีที่ผ่านมา ความสำคัญของภาคบริการนี้มีความเด่นชัดขึ้นตามระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการสื่อสารโทรคมนาคม ช่วยให้เศรษฐกิจภาคบริการได้ขยายตัวไปในทิศทางเดียวกันกับการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ การขยายตัวของภาคบริการทางการก่อสร้าง บริการการขนส่ง บริการการเงินและการธนาคาร การประกันภัย การโทรคมนาคม และการสื่อสาร ฯลฯ เป็นความจำเป็นพื้นฐานที่รองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการเกษตรอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ประโยชน์ของเศรษฐกิจภาคบริการนอกเหนือไปจากการเป็นภาคเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยความสะดวกและเกื้อหนุนการขยายตัวในภาคเศรษฐกิจอื่นแล้ว ในตัวมันเองก็ก่อให้เกิดการจ้างงานอย่างมหาศาล และมีผลกระทบต่อเนื่อง (Linkage Effects) ต่อภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ทั้งยังก่อให้เกิดรายได้ที่นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในรายได้ประชาชาติของประเทศ และที่สำคัญ คือ เป็นภาคเศรษฐกิจที่นำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศได้อย่างเป็นกอบเป็นกำอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ต้องการที่จะตอบคำถามที่สำคัญว่าประเทศไทยจะสามารถให้เศรษฐกิจภาคบริการให้เป็นประโยชน์ในการฟื้นฝ่าวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงภาวะการถดถอยเศรษฐกิจถอยดงเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่? จะฝากความหวังไว้กับศักยภาพการแข่งขันของภาคบริการได้มากน้อยเพียงใด? และทิศทางในอนาคตของภาคบริการของไทยอีกเป็นอย่างไร? ดังนั้นในการตอบคำถามหลักดังกล่าว บทความนี้จะได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน โดยสรุปคือ:-

ส่วนแรก จะเป็นการนำเสนอสถานะภาพของภาคบริการของไทยในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากภาพรวมของเศรษฐกิจภาคบริการ จากขนาดและสัดส่วนของภาคบริการในรายได้ประชาชาติ รายรับรายจ่ายของสาขาย่อยในภาคบริการ มูลค่าการค้าบริการในบัญชีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอเศรษฐกิจภาคบริการในบริบท (Context) ของการเปิดเสรีทางการค้าบริการ โดยพิจารณาจากบทบัญญัติตามพันธกรณีและข้อผูกพันที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General

Agreement on Trade in Services-GATS) พร้อมทั้งนำเสนอการเปรียบเทียบการเปิดการค้าเสรี การค้าบริการของประเทศกับกลุ่มประเทศอาเซียน ในสาขาโทรคมนาคม การท่องเที่ยว และการก่อสร้าง

ในส่วนที่สาม เป็นการประเมินศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันการค้าบริการของไทย และนำเสนอแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคบริการ

2. สถานภาพของเศรษฐกิจภาคบริการของไทย

2.1 นิยามและการจำแนกประเภทของการค้าบริการ

ด้วยเหตุที่ว่าการวิเคราะห์เรื่องของเศรษฐกิจในภาคบริการออกจะเป็นเรื่องใหม่ในแวดวงวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ ดังนั้นการกำหนดนิยามความหมายของเศรษฐกิจภาคบริการจึงยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์ ว่านิยามใดจึงจะสามารถครอบคลุมคุณลักษณะของการบริการได้อย่างครบถ้วน นิยามที่ถือว่เป็นที่ยอมรับกันมากที่สุดในงานทางด้านวิชาการ¹ คือ นิยามที่แสดงถึงความแตกต่างระหว่างการบริการ (Service) และสินค้า (Goods) ในประเด็นที่ว่า สินค้า หมายถึง วัตถุที่จับต้องได้ หรือสามารถจับต้องได้ ดังนั้นจึงมีลักษณะที่คงทน คือสามารถเก็บรักษาได้ และโอนย้ายกันได้ ในระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ สำหรับการบริการ จะไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น คือ จับต้องไม่ได้ ไม่มีลักษณะคงทน ซึ่งทำให้เก็บรักษาไม่ได้ และโอนย้ายไม่ได้ ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้ การบริการจึงมีลักษณะพิเศษที่เรียกว่าเป็น Instant Consumption นั่นคือ การบริโภค หรือใช้บริการจะเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการผลิต หรือการให้บริการ ดังนั้นจึงต้องนำผู้บริโภคบริการ และผู้ให้บริการมาพบกันก่อน จึงเกิดการแลกเปลี่ยน หรือเกิดธุรกรรมของการบริการ (Service transaction) ขึ้น

เพื่อประโยชน์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลทางสถิติ และเป็นพื้นฐานในภาษาที่ใช้ในการเจรจาของความเข้าใจในสิ่งเดียวกันทางด้านสถิติการค้าบริการระหว่างประเทศ ดังนั้น องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) จึงได้จำแนกประเภทของการค้าบริการ โดยแบ่งออกเป็นสาขาต่าง ๆ 12 สาขา (Sector) ในบริการแต่ละสาขายังแบ่งออกเป็นสาขาย่อย ๆ (Sub Sector) และในสาขาย่อยได้จำแนกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ (Activity)

¹ Hill, T.P(1977) "On Goods and Services" Review of Income and Wealth, vol.23, no.4, PP. 315-318

กลุ่มของสาขาใหญ่ ๆ 12 สาขา ได้แก่

- 1.) สาขาบริการด้านธุรกิจ (Business Service) เช่น บริการของผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ตรวจสอบบัญชี วิศวกรรม บริการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการติดตั้งคอมพิวเตอร์ บริการด้านวิจัยและพัฒนาบริการการเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์ บริการการโฆษณา ฯลฯ
- 2.) สาขาบริการด้านสื่อสารคมนาคม เช่นบริการโทรศัพท์ บริการจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ บริการโทรสาร บริการติดตั้งสารสนเทศแบบออนไลน์ ฯลฯ
- 3.) สาขาบริการด้านการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง (Construction and Related Engineering Services) เช่น การก่อสร้างอาคาร วิศวกรรมโยธา บริการติดตั้งและประกอบบริการตกแต่งอาคาร ฯลฯ
- 4.) สาขาบริการด้านการจัดจำหน่าย (Distribution Services) เช่นบริการตัวแทนจัดจำหน่าย หรือการจัดจำหน่ายที่ได้รับคอมมิชชั่น บริการค้าส่ง บริการค้าปลีก บริการแฟรนไชส์ (Franchising) ฯลฯ
- 5.) สาขาบริการด้านการศึกษา เช่น บริการด้านประถมศึกษา ด้านมัธยมศึกษา การศึกษาระดับสูงขึ้นไป บริการด้านการศึกษาผู้ใหญ่ การฝึกอบรม ฯลฯ
- 6.) สาขาบริการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น บริการการกำจัดของเสีย การกำจัดขยะ บริการสุขาภิบาลและสุขอนามัย ฯลฯ
- 7.) สาขาบริการด้านการเงิน (Financial Services) เงิน การบริการธนาคารและบริการด้านการเงินอื่น ๆ บริการประกันภัย การประกันชีวิต ฯลฯ
- 8.) สาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและบริการทางสังคม เช่นบริการด้านโรงพยาบาล บริการสุขภาพ ฯลฯ
- 9.) สาขาบริการด้านการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น ธุรกิจการท่องเที่ยว โรงแรม ร้านอาหาร มัคคุเทศก์
- 10.) สาขาบริการด้านนันทนาการ วัฒนธรรมและกีฬา เช่น บริการด้านบันเทิง การแสดงดนตรี การจัดการแข่งขันกีฬา ฯลฯ
- 11.) สาขาบริการด้านการขนส่ง ทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ
- 12.) สาขาบริการด้านอื่น ๆ (Others) ซึ่งมีได้ระบุไว้ในรายการข้างต้น

2.2 ขนาดของภาคบริการ

เศรษฐกิจภาคบริการมีความสำคัญในการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในรายได้ประชาชาติของประเทศ อย่างต่อเนื่องตลอดมา มูลค่าการผลิตของภาคบริการในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้นจาก 825,885 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2532 เป็น 1,480,700 ล้านบาท ในปี 2539 เทียบกับสาขาที่มีโชบริกร 925,630 ล้านบาท ในปี 2532 เป็น 1,643,100 ล้านบาท ในปี 2539 (ดูตารางที่ 2.1) จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของภาคบริการต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว (2532-2539) มีสัดส่วนสูงอย่างต่อเนื่อง คืออยู่ประมาณร้อยละ 46-47 (ดูตารางที่ 2.2)² เป็นที่น่าสังเกตว่าภาคบริการของไทยนั้นมีสัดส่วนที่สูงกว่าสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมรวมกับภาคอุตสาหกรรม

อัตราการเจริญเติบโตของภาคบริการในช่วงปี 2533-2539 ก็มีค่าสูงมากเช่นกัน โดยมีอัตราเติบโตโดยเฉลี่ยในช่วงดังกล่าวประมาณร้อยละ 8.7 ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเจริญเติบโตของสาขาที่มีโชบริกรประมาณร้อยละ 8.5 และอัตราการเจริญเติบโต โดยเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ประมาณร้อยละ 8.6 ในช่วงเวลาเดียวกัน อัตราการเจริญเติบโตของน้ำหนัก³ของภาคบริการที่มีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (growth contribution) ในช่วงปี 2533 - 2539 (ดูตารางที่ 2.3) มีค่าสูงถึง 4.1 เปอร์เซ็นต์ อัตราการเติบโตของน้ำหนักดังกล่าว แสดงว่า เกือบครึ่งหนึ่งของการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นการเติบโตที่ได้มาจากภาคบริการ

2.3 สถิติการค้าบริการของไทย

สถิติการค้าบริการของประเทศไทย วัดจากดุลการชำระเงิน ในช่วงปี พ.ศ.2532-2539 ชี้ให้เห็นว่าดุลการชำระเงินของภาคบริการโดยรวมมีมูลค่าลดน้อยลงทุกปี จากการเกินดุลประมาณ 3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2532 (หรือ 85,000 ล้านบาท) ขนาดของการเกินดุลได้ลดลงเป็นเพียง 938 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ.2539 (หรือประมาณ 32,000 ล้านบาท) ดูตารางที่ 2. 4

เหตุผลหลักที่ทำให้ประเทศไทยมีขนาดของการเกินดุลบริการลดลง เนื่องมาจากการที่ไทยมิได้มีกองเรือพาณิชย์ที่เข้มแข็งเป็นของตนเอง ยิ่งการขยายตัวทางด้านการส่งออกสินค้าซึ่งส่วน

² รองจากสิงคโปร์ซึ่งมีสัดส่วนสูงถึง 57 เปอร์เซ็นต์ และมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันกับเกาหลีใต้

³ อัตราการเจริญเติบโตถ่วงน้ำหนักปีที่ t = อัตราการเจริญเติบโตของแต่ละสาขาการผลิตปีที่ t คูณด้วยสัดส่วนความสำคัญของสาขาการผลิตต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในปีที่ $t-1$

ใหญ่ส่งออกทางทะเลมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้การเกินดุลทางการการขนส่งลดลง การขาดดุลด้าน
ประกันภัยและการชำระค่าธรรมเนียมและสิทธิบัตร รวมทั้งการก่อสร้างสาธารณูปโภคในโครงการ
ขนาดใหญ่ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ความนิยมเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศของคนไทยใน
ช่วงเศรษฐกิจขยายตัว ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญอีกอันที่ทำให้ภาพของสถิติการค้าบริการของไทย ได้
แปรเปลี่ยนจากการได้เปรียบในทางการค้าบริการอย่างมาก ได้กลายเป็นขนาดที่ลดลงและมี
แนวโน้มว่าจะขาดดุลด้านการค้าบริการในอนาคตอันใกล้

3. เศรษฐกิจภาคบริการในบริบทของการเปิดเสรีทางการค้าบริการ

3.1 ภูมิหลังของการเปิดเสรีทางการค้าบริการ

เนื่องจากการค้าบริการระหว่างประเทศขยายตัวขึ้นมาก และมีความสำคัญต่อระบบ
เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้ตระหนักถึงศักยภาพและ
ข้อได้เปรียบทางด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการสื่อสารคมนาคม ความก้าวหน้าในระบบ
การบริการทางการเงิน ความสามารถในการก่อสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถใช้ข้อได้เปรียบ
ต่างๆ เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจทางการค้าบริการและเป็นช่องทางนำมาซึ่งเงินตรา
ต่างประเทศได้ในจำนวนมหาศาล จึงทำให้กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่ม
สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และแคนาดา ได้พยายามผลักดันให้มีการเจรจาเกี่ยวกับการค้าในภาคบริการ
ในช่วงท้าย ๆ ของการเจรจาพหุภาคีของ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ใน
รอบโตเกียวแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมีหลายประเทศยังหวັวนวิตกต่อผลกระทบที่คาดว่าจะ
เกิดขึ้นจากการเปิดเสรีทางภาคบริการ จึงได้ทำการคัดค้าน

ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้พยายามผลักดันให้มีการเจรจาด้านการค้าบริการในการเจรจาทาง
การค้ารอบอุรุกวัยอีกครั้งหนึ่ง ในที่สุดความพยายามซึ่งใช้เวลาในการเจรจายาวนานกว่า 7 ปี (พ.ย.
.2529-เม.ย 2537) ได้ข้อสรุปปิดรอบลงได้ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General
Agreement on Trade in Services-GATS) เป็นความตกลงระหว่างประเทศฉบับหนึ่งในบรรดา
ความตกลงระหว่างประเทศฉบับอื่นเป็นผลจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ซึ่งมี
การจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) ขึ้นตามปฏิญญามาร์ราเคช
(Marrakech Declaration) ปรากฏอยู่ในรูปความตกลงต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการค้าสินค้า
การค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา โดยให้องค์การการค้าโลก (WTO) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล
ให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกปฏิบัติตามพันธกรณี และข้อผูกพันภายใต้ความตกลงต่าง ๆ
ดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพื่อส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศเปิดเสรีมากขึ้น

3.2 พันธกรณีและข้อผูกพันภายใต้ GATS⁴

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพันธกรณีและข้อผูกพันที่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้องถือปฏิบัติ โดยหลักการใหญ่ 2 ประการคือ

ก) พันธกรณีและข้อวินัยทั่วไป (General Obligations and Disciplines) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎและหลักการที่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกและทุกประเทศจะต้องถือปฏิบัติเหมือนกัน เช่น

- หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment) หมายถึงการใช้มาตรการเกี่ยวกับการค้าบริการ กับบริการหรือผู้ให้บริการของประเทศสมาชิก องค์การการค้าโลกทุกประเทศเหมือน ๆ กัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติในทันทีและไม่มีเงื่อนไข
- หลักการโปร่งใส (Transparency) หมายถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้มาตรการกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ยกเว้นข้อมูลที่เป็นความลับ
- การใช้กฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ภายในประเทศ (Domestic Regulations) ซึ่งควบคุมหรือวางระเบียบเกี่ยวกับการค้าบริการ อยู่ในลักษณะที่มีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ และไม่ลำเอียง

ข) ข้อผูกพันเฉพาะ (Specific commitments) เป็นบทบัญญัติให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกต้องเจรจาจัดทำข้อผูกพัน ในเรื่องการเข้าสู่ตลาดหรือการเปิดตลาด (Market Access) การค้าบริการสาขาต่าง ๆ และผูกพันในเรื่องการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) แก่กันและกัน รวมทั้งข้อผูกพันเพิ่มเติมถ้ามี โดยยึดหลักของการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ (Progressive Liberalization)

ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกทุกประเทศ จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันดังกล่าวที่ตนได้เสนอผูกพัน ซึ่งจะระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of Specific Commitments) ของแต่ละประเทศตลอดไป จนกว่าจะมีการเจรจาจัดทำข้อผูกพันใหม่ และเมื่อข้อผูกพันใหม่เริ่มมีผลใช้บังคับ แต่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกอาจขอยกเลิก หรือแก้ไขข้อผูกพันที่ตนได้ทำไว้แล้วได้ โดยจะต้องมีการเจรจาขออนุญาตขอยกเลิกหรือแก้ไขกับประเทศที่อาจเสียผลประโยชน์ และ

⁴สรุปจาก Final Act: Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, จัดพิมพ์โดย กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ตุลาคม 2537

ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกทุกประเทศจะต้องร่วมเจรจาทำข้อผูกพันเปิดเสรีมากขึ้นในอนาคต ตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้า เป็นลำดับ

กล่าวโดยสรุปในเงื่อนไขที่องค์การการค้าโลกต้องการให้มีการเปิดเสรีทางการค้าบริการให้มากขึ้น โดยที่มวลประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเบื้องต้น คือ

- 1) ปฏิบัติตามหลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favour Nation Treatment) คือไม่มีการเลือกปฏิบัติถือว่าประเทศสมาชิกทุกประเทศเหมือนกันหมด
- 2) ผูกพันในเรื่องการให้การประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) แก่กันและกัน คือ ถือว่ากิจการของธุรกิจต่างชาติเหมือนกับกิจการทางธุรกิจของคนชาติของตนเอง
- 3) การเปิดตลาดบริการ (Market Access) คือ หลักการที่สมาชิกองค์การการค้าโลกประเทศหนึ่งเปิดโอกาสให้คนชาติของประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกประเทศอื่น ๆ ขายบริการให้แก่คนชาติของตนเองโดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับมูลค่าของบริการที่ขาย จำนวนบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ให้บริการจำนวนหรือปริมาณของบริการที่ขาย จำนวนบุคคลธรรมดาที่จะจัดตั้งเพื่อให้บริการแก่ผู้ซื้อ รูปแบบของหน่วยธุรกิจที่ขายบริการ และทุนต่างชาติที่ใช้ในการประกอบธุรกิจบริการในรูปสัดส่วนการถือหุ้น หรือมูลค่าการลงทุน (foreign equity ratio)

อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีด้านการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ในกรณีต่อไปนี้ คือ

- ก) ได้ขอยกเว้นไว้ ซึ่งโดยหลักการแล้ว กรณีดังกล่าวจะขอยกเว้นได้ไม่เกิน 10 ปี
- ข) การให้การปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ กรณีที่ค้ากับประเทศซึ่งมีพรมแดนติดกัน
- ค) การค้ากับประเทศที่อยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจ (Economic Integration) เดียวกัน
- ง) การจัดซื้อจัดจ้างบริการโดยรัฐที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการค้า
- จ) กรณีมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการเพื่อรักษาความมั่นคง ความสงบ หรือชีวิตมนุษย์ สัตว์ หรือพืช
- ฉ) กรณีมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงิน

3.3 การเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

การเปิดเสรีตลาดบริการให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจหรืออาชีพต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริการ ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยได้ทำไว้แล้ว และจะต้องผูกพันเปิดเสรีเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

ตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจ และอาชีพ รวมทั้งกระทบต่ออุตสาหกรรมบริการของไทยทั้งในด้านบวกและลบ กล่าวคือสาขาบริการใดที่ประเทศไทยไม่มีศักยภาพในการแข่งขันก็จะเสียเปรียบประเทศอื่น ๆ ที่มีศักยภาพในการแข่งขันที่สูงกว่า ในทางกลับกันถ้าในสาขาบริการใดที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันสูง หน่วยธุรกิจของไทยก็สามารถที่จะเปิดตลาดไปยังประเทศอื่น ๆ ได้ง่ายขึ้น การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นนี้ย่อมมีผลทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจ หรืออาชีพต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการจะต้องเร่งปรับตัว พัฒนาประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการของประเทศอื่น ๆ ทั้งในตลาดภายในประเทศ และตลาดของสมาชิกองค์การการค้าโลกประเทศอื่น ๆ เพราะผลประโยชน์ของการเปิดการค้าเสรีที่ประเทศจะได้รับมาน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการฉกฉวยโอกาสดังกล่าวให้ได้มากที่สุด และเพื่อให้ประเทศได้รับประโยชน์มากที่สุด ไทยจำเป็นต้องทราบถึงโอกาสที่จะเข้าไปบุกตลาดเหล่านั้นได้มากน้อยเท่าใด ซึ่งจะสะท้อนได้จากข้อเสนอของแต่ละประเทศที่จะเปิดเสรีมากน้อยเพียงใด การทราบถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการ จะช่วยให้ไทยสามารถทราบถึงประเด็นที่จะนำไปเจรจาในเวทีของการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

3.3.1 การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

เนื่องจากในหลักการขององค์การการค้าโลกมีอยู่ข้อหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกอาจรวมกันจัดทำข้อตกลงร่วมกันและกันได้ แต่ต้องไม่เลือกปฏิบัติ และต้องไม่ทำให้สมาชิกนอกกลุ่ม เผชิญกับปัญหาอุปสรรคทางการค้าที่เพิ่มขึ้น ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ร่วมกันเจรจาจัดทำกรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียนเพื่อช่วยเสริมความร่วมมือในด้านบริการ รวมทั้งเปิดเสรีการค้าบริการสาขาต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกในอาเซียนในลักษณะที่เปิดเสรีให้แก่กันและกัน ในระดับที่มากกว่าระดับของการเปิดเสรีให้แก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในองค์การการค้าโลก โดยได้มีการลงนามยอมรับกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน ในการประชุมสุดยอดของประเทศสมาชิกอาเซียนที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนธันวาคม 2538 พร้อมทั้งรับรองปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นการประกาศเจตนารมณ์ว่าประเทศสมาชิกจะเจรจาเปิดเสรีให้แก่กันและกัน โดยจะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี และเริ่มเจรจาเปิดเสรีตั้งแต่ 1 มกราคม 2539 เป็นต้นไป

จุดเด่นของหัวข้อการเจรจาโดยสรุปคือ

ก) การประชุมหารือเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดแนวทาง ขั้นตอน และวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเสรีทางการค้าบริการ 6 สาขา ได้แก่ สาขาบริการด้านการเงิน บริการ

ด้านสื่อสารโทรคมนาคม บริการด้านการท่องเที่ยว บริการด้านการขนส่งทางอากาศและทางทะเล บริการด้านธุรกิจ (Business Service) และบริการด้านการก่อสร้าง

ข) การกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมผลในการยกเลิกการใช้มาตรการในการเลือกปฏิบัติ (discriminatory standard) และข้อจำกัดการเปิดตลาดบริการ (market access restrictions)

ค) กำหนดข้อเสนอการเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกในอาเซียน ในระดับที่มากกว่าระดับของการเปิดเสรีให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ ขององค์การการค้าโลก ซึ่งในการนี้ แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องจัดทำ Initial Indicative Offers เสนอต่อกรรมการประสานงานด้านบริการของอาเซียน

ง) กำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างกลุ่มสมาชิกอาเซียนในเรื่องของการวิจัยและพัฒนา และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure development)

3.3.2 เปรียบเทียบและวิเคราะห์ตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of Specific Commitments)⁵

เพื่อให้การค้าบริการของการค้าโลกเป็นไปอย่างเสรีมากที่สุด อันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค สมาชิกของ WTO ได้มีการจัดทำ ความตกลงทั่วไปด้านการค้าบริการ หรือ GATS ขึ้น เพื่อเป็นกรอบให้บรรดาสมาชิกถือเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งหลักการใหญ่ๆ ที่ปรากฏใน GATS นั้นก็มีลักษณะคล้ายกับที่ปรากฏใน ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรและการค้า หรือ GATT แต่เนื่องจากระดับการพัฒนาและความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศนั้นยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก ดังนั้นเพื่อให้แต่ละประเทศมีโอกาสที่จะปรับตัว จึงได้มีการอนุญาตให้แต่ละประเทศสามารถผ่อนผันการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวชั่วคราว โดยแต่ละรัฐสมาชิกจะต้องจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะ หรือ Schedule of Specific Commitments (SSCs) ขึ้น

ตารางข้อผูกพันเฉพาะดังกล่าวแบ่งเป็นสองส่วนหลักๆ คือ ข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal commitments) ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมทุกสาขาบริการย่อย และข้อผูกพันเฉพาะของแต่ละรายสาขาย่อย ซึ่งตารางดังกล่าวจะต้องระบุรายละเอียดในสองด้าน คือ

(ก) เงื่อนไขและข้อจำกัดของการเข้าสู่ตลาด (Market access)ว่าจะยินยอมให้ต่างชาติมีสิทธิเข้าถึงตลาดของตนมากน้อยเท่าใด โดยอาจจะระบุว่า "ไม่ผูกพัน" (unbound) ซึ่งหมายถึงไม่

⁵ ดูรายละเอียดจาก ชยันต์ ตันติวิธดาการ วัชรียา โตสงวน และ เพลินพิศ สัตย์สงวน โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย บทที่ 9, จัดทำโดย ศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ เสนอต่อ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2540

เปิดตลาด หรือ ผูกพันภายใต้เงื่อนไขใดบ้าง หรือ ถ้าหากยินดีเปิดตลาดเต็มที่ ก็จะระบุว่า "ไม่มีข้อจำกัด" (none) และ

(ข) เงื่อนไขและคำขยายความเกี่ยวกับการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าแต่ละประเทศจะให้การปฏิบัติ (treatment) แก่บริการ กิจการ และ บุคคลต่างชาติเท่าเทียมหรือแตกต่างจากการปฏิบัติ แก่บริการ กิจการ และ บุคคลในชาติของตนเองอย่างไร เช่นเดียวกับด้านการเข้าสู่ตลาด การระบุเงื่อนไขก็สามารถทำได้ในระดับความเข้มข้นตั้งแต่ไม่ผูกพัน ไปจนถึงไม่มีข้อจำกัด

ตารางดังกล่าวยังจะต้องระบุเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ แยกแยะตามแต่ละรูปแบบทางการค้าซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบ คือ

(1) Cross-border supply เป็นรูปแบบการค้าบริการที่ ผู้ให้บริการของต่างชาติส่งมอบบริการจากประเทศของตนข้ามเขตแดนเข้าไปยังประเทศของผู้บริโภค เช่น บริการไปรษณีย์ บริการโทรคมนาคม

(2) Consumption abroad เป็นรูปแบบการค้าบริการที่ ผู้บริโภคจำเป็นต้องเดินทางออกจากอาณาเขตประเทศของตนไปใช้บริการในอาณาเขตประเทศของผู้ให้บริการ เช่น การท่องเที่ยวในต่างประเทศ

(3) Commercial presence เป็นรูปแบบการค้าบริการที่ ผู้ให้บริการจากต่างชาติส่งมอบบริการให้ผู้บริโภคในอาณาเขตประเทศของผู้บริโภคเองโดยการมาตั้งหน่วยธุรกิจในประเทศของผู้รับบริการ (นั่นคือทั้งตัวบริการขั้นสุดท้ายและการประกอบกิจการมีการข้ามประเทศด้วย) เช่น การตั้งสาขานาครต่างชาติ

(4) Presence of natural persons เป็นรูปแบบการค้าบริการที่คล้ายคลึงกับรูปแบบที่ (3) คือ ผู้ให้บริการของต่างชาติจะต้องเดินทางมาให้บริการในอาณาเขตประเทศของผู้บริโภค ต่างกันเพียงแต่ว่าผู้ให้บริการนั้นมาในฐานะบุคคลธรรมดาไมใช่นิติบุคคล เช่น การเข้ามาของ วิศวกร แพทย์ หรือ แรงงานต่างชาติ

ก. เปรียบเทียบและวิเคราะห์ตารางข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal commitments: HCs)

เนื่องจากรูปแบบของการค้าบริการภายใต้ความตกลง GATS นั้น แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น ดังนั้นการวิเคราะห์ในส่วนนี้จะดำเนินไปตามแต่ละรูปแบบ และจะวิเคราะห์แยกตามข้อจำกัด ด้าน Market access (MA) และ National Treatment (NT)

1. รูปแบบ Cross border supply (CBS)

ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ ไม่มีการระบุนโยบายใดๆใน HCs เกี่ยวกับข้อจำกัดของการเข้าสู่ตลาดของบริการจากต่างประเทศในรูปแบบ CBS อย่างไรก็ตามโดยเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย และ สิงคโปร์เท่านั้นที่มีการระบุนโยบายในรูปแบบ CBS โดยอินโดนีเซียกำหนดว่าให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในแต่ละสาขาย่อยทั้งในด้าน MA และ NT ส่วนสิงคโปร์นั้นมีการระบุว่าจะไม่ผูกพันการค้าบริการแบบ CBS เฉพาะด้าน NT

2. รูปแบบ Consumption abroad (CA)

ข้อความที่ระบุภายใต้รูปแบบการค้าแบบ CA ของบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น เหมือนกับของแบบ CBS ทุกประการ ดังนั้นจึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

3. รูปแบบ Commercial presence (CP)

ในส่วนของรูปแบบการค้าแบบ CP ของแต่ละประเทศมีการระบุรายละเอียดค่อนข้างมาก แต่พอจะสรุปได้ดังนี้คือ

3.1 ด้าน Market access

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวที่ไม่มีการระบุนโยบายใดๆเลย ส่วนประเทศบรูไนนั้นมีการระบุนโยบายที่มีผลจำกัดการค้าในรูปแบบนี้อย่างมากคือ บรูไนจะไม่ผูกพันมาตรการที่เกี่ยวกับการถือหุ้น หรือ ผลประโยชน์ (interest) ของต่างชาติที่ได้ตั้งขึ้น หรือมีความประสงค์จะตั้งธุรกิจ ซึ่งอาจสามารถตีความได้ว่าจะไม่อนุญาตการเข้ามาตั้งกิจการของบริษัทต่างชาติในสาขาบริการที่เดียว

ในกรณีของประเทศอื่นๆนั้นข้อจำกัดของแต่ละประเทศมีค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1) การจำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติ ประเทศไทยมีการจำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติ ไม่เกิน 49 เปอร์เซ็นต์ ส่วนฟิลิปปินส์มิได้จำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติโดยตรง แต่กำหนดว่าหากหุ้นต่างชาติเกิน 40 เปอร์เซ็นต์ให้ถือว่าเป็นบริษัทต่างชาติ และสุดท้ายคือมาเลเซีย กำหนดไว้ต่ำที่สุดคือ 30 เปอร์เซ็นต์

2) จำกัดจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติ ข้อจำกัดนี้บังคับ จำนวนผู้ถือหุ้น ที่เป็นคนต่างชาติซึ่งต่างจากข้อจำกัดในข้อ 1 ที่บังคับ สัดส่วนหุ้น ต่างชาติ ในกรณีนี้ของไทยมีการบังคับไว้ไม่ให้เกินกึ่งหนึ่ง ส่วนมาเลเซียบังคับไว้ต่ำมากเพียง 15 เปอร์เซ็นต์

3) ต้องขออนุญาตในการซื้อ (aquisition) ควบกิจการ (merging) และครอบครองกิจการ (takeover) ประเทศมาเลเซียมีข้อจำกัดที่เข้มงวดที่สุด

4) ต้องจดทะเบียนหรือจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดในประเทศ ประเทศที่ใช้มาตรการนี้ คือ อินโดนีเซีย และ ไทย

5) จำกัดจำนวนผู้บริหารต่างชาติ ฟิลิปปินส์มีการกำหนดว่า ในกิจกรรมที่สงวนโดยกฎหมายให้ชาวฟิลิปปินส์ จำนวนกรรมการบริหาร (governing body) ของต่างชาติจะต้องเป็นไปตามสัดส่วนของการถือหุ้น แต่ผู้บริหารระดับสูงทั้งหมดจะต้องเป็นชาวฟิลิปปินส์

6) ห้ามบุคคลหรือนิติบุคคลต่างชาติซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดิน ฟิลิปปินส์มีการกำหนดว่าหากหุ้นต่างชาติเกิน 40 เปอร์เซ็นต์ถือว่าเป็นบริษัทต่างชาติ บริษัทเหล่านี้จะไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินที่ไม่ใช่ที่ดินสาธารณะ ไทยมีการห้ามบุคคลหรือนิติบุคคลต่างชาติซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดินเช่นเดียวกัน

3.2 ด้าน National treatment

ประเทศบรูไนมีการระบุว่าจะไม่การผูกพันด้าน NT ยกเว้นเฉพาะที่กรณีธุรกิจที่มีอยู่ก่อนแล้ว (ซึ่งสอดคล้องกับด้าน MA ที่ไม่มีการผูกพันในการเปิดกิจการใหม่ of ต่างชาติ) ส่วนประเทศไทยนั้นค่อนข้างจะระบุข้อความที่จะไม่เปิดการค้าแบบ CP ด้าน NT นอกจากนี้แต่ละประเทศต่างมีการระบุข้อจำกัด ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) จำกัดจำนวนผู้บริหารต่างชาติ บรูไนจำกัดจำนวนผู้บริหารต่างชาติให้มีได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง

2) ต้องมีตัวแทน (resident agent) เป็นคนท้องถิ่น ทั้งบรูไน และ สิงคโปร์ ต่างมีการใช้ข้อจำกัดนี้

3) การจดทะเบียนตั้งบริษัทจะต้องมีผู้บริหารเป็นคนท้องถิ่น บริษัทต่างชาติที่จะจดทะเบียนในสิงคโปร์ได้ก็ต่อเมื่อ ก) ต้องมีผู้จัดการเป็นคนท้องถิ่น (คือถือสัญชาติสิงคโปร์ หรือ เป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวร หรือ มีใบอนุญาตทำงานของสิงคโปร์) ข) กรรมการผู้จัดการอย่างน้อย 1 คน ต้องเป็นคนท้องถิ่น (คือถือสัญชาติสิงคโปร์ หรือ เป็นผู้มีถิ่นพำนักถาวร หรือ มีใบอนุญาตทำงานของสิงคโปร์) และ 3) ทุกสาขาของบริษัทต่างชาติในสิงคโปร์ ต้องมีผู้แทนที่เป็นคนท้องถิ่น

4) การจ่าย withholding tax อินโดนีเซีย ระบุให้บริษัทต่างชาติจะต้องจ่ายในอัตรา 20 เปอร์เซ็นต์

5) ห้ามบุคคลหรือนิติบุคคลต่างชาติซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งประเทศไทยและอินโดนีเซียต่างมีการระบุข้อจำกัดนี้ โดยไทยยอมให้เช่าที่และซื้ออาคารได้ หรือ เป็นเจ้าของคอนโดมิเนียมบางส่วนได้ ส่วนอินโดนีเซียอนุญาตให้บริษัทลงทุนร่วม (Joint venture) ถือสิทธิการใช้ที่ดิน (right for land use) สิทธิการใช้สิ่งก่อสร้าง (building rights) และ เช่า/เช่าซื้อ (rent/lease) ที่ดินและทรัพย์สินได้

6) ห้ามซื้อขายที่ดิน สิ่งก่อสร้างเพื่อการเก็งกำไร ข้อจำกัดนี้เป็นของมาเลเซีย

7) ให้สิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลหรือบริษัทท้องถิ่น มาเลเซียจำกัดการให้สิทธิพิเศษเฉพาะกับบริษัทมาเลเซียที่รัฐบาลส่งเสริม และ ไม่ผูกพันสำหรับมาตรการและสิทธิพิเศษใดๆ ที่ให้แก่บุคคลหรือบริษัทท้องถิ่นซึ่งเป็นภูมิบุตร (Bumiputra)

8) ควรซื้อบริการจากรัฐวิสาหกิจก่อนผู้ให้บริการรายอื่นๆ ข้อจำกัดข้อนี้เป็นของมาเลเซียอีกเช่นกัน โดยระบุว่าในกิจการที่รัฐบาลมาเลเซียมีผลประโยชน์อยู่ ควรซื้อบริการจากรัฐวิสาหกิจก่อนผู้ให้บริการรายอื่นๆ มาตรการข้อ 7) และ 8) ของมาเลเซียนี้จะทำให้ต่างชาติเสียเปรียบอย่างมาก จึงควรมีการเจรจาให้ยกเลิก หรือ หากไม่ยกเลิก ก็ต้องมีการกำหนดขอบเขตของสิทธิพิเศษนั้นไม่ให้สูงจนเกินไป หรือ ให้มีการจำกัดเวลา

9) บังคับสัดส่วนหนี้สินต่อทุนเรือนหุ้น (debt-to-equity ratio) เมื่อต้องการกู้เงินท้องถิ่น มาตรการนี้เป็นของฟิลิปปินส์ ซึ่งกำหนดให้บริษัทต่างชาติที่ต้องการกู้ยืมเงินเปโซ ต้องมีสัดส่วนหนี้สินต่อทุนเรือนหุ้น ในอัตรา 50:50 ณ เวลาที่ขอกู้ยืม

ประเทศไทยนั้นค่อนข้างจะระบุข้อความที่จะไม่เปิดการค้าแบบ CP ด้าน NT เนื่องจากระบุว่าจะไม่ผูกพันยกเว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น และยังมีการห้ามคนและบริษัทต่างชาติซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดิน อีกด้วย

4. รูปแบบ Presence of natural persons

4.1 ด้าน Market access

ทุกประเทศในอาเซียนมีการระบุข้อความคล้ายคลึงกัน ในด้าน MA นั่นคือ จะอนุญาตเฉพาะการโอนย้ายชั่วคราวของพนักงานในหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญ หรือ ผู้ชำนาญการ เท่านั้น ความแตกต่างกันนั้นอยู่ที่รายละเอียดปลีกย่อยของข้อจำกัดในแต่ละประเทศ ได้แก่

1) การจำกัดเวลาสูงสุดที่จะอยู่ได้ เช่น อินโดนีเซียยอมให้ 3 ปี มาเลเซียยอมให้ ผู้มาเยือนเพื่อการติดต่อธุรกิจอยู่ได้ 90 วัน พนักงานไอน์ย่ายอยู่ได้ 5 ปี สิงคโปร์ยอมให้ 5 ปี เช่นกัน และไทยยอมให้ ผู้มาเยือนเพื่อการติดต่อธุรกิจอยู่ได้ 90 วัน เหมือนกับมาเลเซีย แต่พนักงานไอน์ย่ายอยู่ได้สูงสุดเพียง 3 ปี

2) ทางมาเลเซีย มีการจำกัดจำนวนผู้ชำนาญการและผู้เชี่ยวชาญไว้ไม่เกิน 2 คน

3) ต้องผ่านการทดสอบความต้องการของตลาด มาเลเซียมีการกำหนดข้อจำกัดเพิ่มเติมในการขอเพิ่มจำนวนผู้ชำนาญการและผู้เชี่ยวชาญเกินกว่า 2 คน ไว้ว่าจะต้องผ่านการทดสอบความต้องการของตลาด ซึ่งยังคงคลุมเครือมากกว่าจะทดสอบอย่างไร โดยใคร และจะมีการป้องกันการเลือกปฏิบัติได้อย่างไร ไทยก็มีการกำหนดข้อจำกัดคล้ายกัน โดยระบุว่าต้องทดสอบความจำเป็นทางด้านการบริหาร แต่นับว่าไทยมีการระบุเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใสมากกว่าของมาเลเซีย

4) ต้องจ้างคนท้องถิ่นเป็นคู่งาน (counterpart) และ/หรือ ให้การอบรม เงินของมาเลเซียในการอนุญาตให้มีการไอน์ย่ายชั่วคราวของชาวต่างชาติอีกข้อหนึ่งที่นับว่ามีผลกีดกันมากที่สุด คือ การบังคับให้บริษัทต่างชาติต้องจ้างคนท้องถิ่นเป็นคู่งาน และ/หรือ ให้การอบรมแก่คนมาเลเซีย

5) ต้องมีการทดสอบว่าไม่มีคนในท้องถิ่นที่มีความสามารถ และยินดีจะทำงานนั้นๆ ซึ่งเป็นข้อจำกัดของฟิลิปปินส์ ซึ่งคล้ายกันกับของมาเลเซีย แต่ว่าครอบคลุมการไอน์ย่ายของพนักงานต่างชาติทุกระดับ อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์ระบุว่าจะมีการทบทวนข้อจำกัดนี้ภายใน 2 ปี หลังจากที่มีความตกลงนี้มีการใช้บังคับสำหรับ

ฟิลิปปินส์

4.2 ด้าน National treatment

แม้ว่าจะมีแต่ประเทศบรูไนและมาเลเซีย ที่มีการระบุอย่างชัดเจนว่า จะไม่ผูกพันยกเว้นการไอน์ย่ายชั่วคราวในหน่วยงานในด้าน NT แต่ในทางปฏิบัติประเทศที่เหลือก็อนุญาตเฉพาะกรณีนี้อยู่ดี เพราะประเทศที่เหลือมีการระบุข้อความเหล่านี้ไว้ใน ด้าน MA แล้ว

อย่างไรก็ดี อินโดนีเซียมีการระบุข้อจำกัดเพิ่มเติมอีกว่า คนต่างชาติจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว ต้องขอใบอนุญาตการทำงาน นอกจากนี้คนต่างด้าวที่ต้องการจะเข้าประเทศ จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ Immigration Law and Regulation ของอินโดนีเซีย

ข. เปรียบเทียบและวิเคราะห์ตารางข้อผูกพันสาขาการท่องเที่ยว

สำหรับสาขาการบริการด้านการท่องเที่ยวนี้ ทั้งประเทศบรูไน และสิงคโปร์ไม่มีการระบุข้อความใดๆในรูปแบบการค้า CBS ทั้งในด้าน MA และ NT อย่างไรก็ตามก็ดีสำหรับรูปแบบการค้าแบบ Consumption abroad (CA) ซึ่งนักท่องเที่ยวของแต่ละประเทศจะต้องเดินทางออกไปใช้บริการยังต่างประเทศนั้น คงมีความแน่นอนว่า ในทางปฏิบัติของการบริการด้านการท่องเที่ยวแบบ CA ก็น่าจะหมายความว่าไม่มีข้อจำกัด ส่วนประเทศที่เหลือนั้นมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป พอสรุปได้ ดังนี้

1. รูปแบบ Cross border supply

ประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ ไทยล้วนแต่ ไม่ยอมผูกพันในการค้า ทั้งในด้าน MA และ NT ในขณะที่ อินโดนีเซียเปิดเสรีเต็มที่ คือระบุว่าไม่มีข้อจำกัดทั้งในด้าน MA และ NT

2. รูปแบบ Consumption abroad

ทุกประเทศในอาเซียน นอกเหนือจากบรูไน และสิงคโปร์ ต่างก็ไม่มีข้อกำหนดข้อจำกัดใดๆ ทั้งในด้าน MA และ NT

3. รูปแบบ Commercial presence

แต่ละประเทศมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันดังนี้

3.1 ด้าน Market access

ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่มีการระบุว่าจะไม่ผูกพัน ยกเว้นที่ระบุไว้ในข้อผูกพันทั่วไป โดยมีผลเฉพาะกรณีบริการ โรงแรม ภัตตาคาร Catering และ การบริหารโรงแรม ส่วนประเทศอื่นๆมีการระบุข้อจำกัด ดังนี้

1) จำกัดจำนวนบริษัทต่างชาติ อินโดนีเซียมีการจำกัดจำนวนผู้ให้บริการตัวแทนและบริษัทนำเที่ยว

ของต่างชาติ ไม่ให้เกิน 30 ราย

2) จำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติ ประเทศมาเลเซียกำหนดไว้ไม่เกิน 30 เปอร์เซ็นต์ ฟิลิปปินส์ 40 เปอร์เซ็นต์ ในกรณีของ Pension house Tourist inn และ Apartel แต่จะไม่อนุญาตการมีหุ้นต่างชาติเลย ในกรณีของภัตตาคารพิเศษ ถ้าภัตตาคารพิเศษนั้นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของโรงแรม ส่วน

อินโดนีเซีย มีการยอมให้ต่างชาติถือหุ้น 100 เปอร์เซ็นต์ได้ในเขตอินโดนีเซียตะวันออก กาลิมันตัน เบงกอลู แจมบี และ ซูลาเวซี ซึ่งเป็นเกาะที่ห่างไกลความเจริญ

3) จำกัดประเภทของบริการ มาเลเซียมีการจำกัดประเภทให้เฉพาะกรณี service contract awarded ในมาเลเซียและต่างชาติจะต้องทำผ่านสาขาเท่านั้น

4) จำกัดจำนวนผู้บริหารต่างชาติ ประเทศไทยมีการบังคับสัดส่วนจำนวนผู้บริหารในกรณี บริการตัวแทนและบริษัทนำเที่ยว ไม่ให้เกินกึ่งหนึ่ง

5) ต้องขอใบอนุญาตเพื่อตั้งสำนักงานเพิ่ม เฉพาะบริการตัวแทน และ บริษัทนำเที่ยว ของ มาเลเซีย

3.2 ด้าน National treatment

ทั้งประเทศมาเลเซียและฟิลิปปินส์ ต่างระบุว่า不会有มีข้อจำกัดใดๆสำหรับการปฏิบัติ เยี่ยงคนชาติต่อการค้าแบบ CP ประเทศที่เหลือคือ อินโดนีเซีย และ ไทย มีการระบุข้อจำกัด ดังนี้

- 1) ต้องมีเงินทุนจ่ายแล้วสูงกว่าบริษัทท้องถิ่น
- 2) จำกัดประเภทของบริการ (เฉพาะโรงแรม 3 ดาวขึ้นไป)
- 3) จำกัดที่ตั้งของธุรกิจ (ผู้นำเที่ยวจะต้องเป็นบริษัทตัวแทนที่ตั้งใน จาการ์ตาและบาหลิ)
- 4) จำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติ ไม่เกิน 49 เปอร์เซ็นต์

โดยข้อจำกัดสามข้อแรกเป็นของอินโดนีเซีย และข้อสุดท้ายเป็นของไทย

4. รูปแบบ Presence of natural persons

4.1 ด้าน Market access

ในการค้ารูปแบบ PNP ด้าน MA นี้ ประเทศไทยไม่มีการระบุข้อจำกัดพิเศษเพิ่มเติมจาก ข้อผูกพันทั่วไป ส่วนมาเลเซียระบุว่า不会有ผูกพัน ยกเว้นที่ระบุในข้อผูกพันทั่วไปในกรณี โรงแรม รีสอร์ท และ ภัตตาคาร ส่วนบริการตัวแทนและบริษัทนำเที่ยว ไม่ผูกพัน ยกเว้นที่ระบุในข้อผูกพัน ทั่วไป ส่วนทางด้านอินโดนีเซียระบุว่า不会有ผูกพัน ยกเว้นการโอนย้ายชั่วคราวในหน่วยงาน ทาง ด้านฟิลิปปินส์ มีการระบุข้อจำกัด ดังนี้

1) จำกัดจำนวนต่างชาติที่จ้าง/โอนย้าย ซึ่งระบุว่าชาวต่างชาติอาจมีตำแหน่งผู้บริหารได้ สูงสุด 4 ตำแหน่งในโรงแรมหรือรีสอร์ท สำหรับภัตตาคารที่มีที่นั่งอย่างต่ำ 75 ที่อาจจ้างพ่อครัว พิเศษ หรือ Sous Chef ได้ 1 คน และในช่วงเริ่มกิจการอาจจ้างเพิ่มได้อีก 3 คน ส่วนภัตตาคารที่มี 500 ที่นั่งขึ้นไป อาจได้รับอนุญาตให้จ้างคนต่างชาติได้อีก 3 คน ในตำแหน่งคือ พ่อครัวพิเศษ หรือ Sous Chef หรือผู้จัดการบริการอาหาร หรือ ส่วนผสมของตำแหน่งดังกล่าว

2) จำกัดเวลาในการจ้าง/โอนย้าย สำหรับโรงแรมหรือรีสอร์ทเปิดใหม่ อาจจ้างชาวต่างชาติในช่วงก่อนเปิดกิจการและจนถึง 6 เดือนหลังจากเปิดกิจการ และในช่วงเทศกาลพิเศษ ไม่เกิน 3 เดือน ต่ออายุได้สูงสุด อีก 3 เดือน และ สำหรับภัตตาคารที่มีที่นั่งอย่างต่ำ 75 ที่อาจจ้างพ่อครัวพิเศษ หรือ Sous Chef ได้ 1 คน เป็นเวลาสูงสุด 2 ปี

3) บริษัทที่จะจ้างคนต่างชาติ จะต้องได้รับการอนุญาต เฉพาะกรณีโรงแรม/รีสอร์ท และ ภัตตาคารที่รับรองโดย Department of Tourism ของฟิลิปปินส์เท่านั้น

4.2 ด้าน National treatment

ทั้งประเทศฟิลิปปินส์ และ ไทย ต่างไม่มีข้อจำกัดสำหรับบริการแบบ PNP ด้าน NT นี้ ทางอินโดนีเซียให้ใช้ตามที่ระบุไว้ในข้อผูกพันทั่วไป ส่วนทางมาเลเซีย ไม่ผูกพัน ด้าน NT สาขาบริการโรงแรม รีสอร์ท และ ภัตตาคาร ยกเว้นกรณีบุคคลธรรมดาที่ระบุภายใต้เรื่อง MA สำหรับบริการตัวแทนและบริษัทนำเที่ยว

ค. เปรียบเทียบและวิเคราะห์ตารางข้อผูกพันสาขาโทรคมนาคม

1. รูปแบบ Cross border supply

1.1 ด้าน Market access

ในบรรดาสมาชิกอาเซียน มีเพียงอินโดนีเซียและ มาเลเซีย ที่ระบุว่าไม่มีข้อจำกัดใดต่อการค้าบริการแบบ CBS ด้าน MA ประเทศที่เหลือล้วนแต่มีการระบุข้อจำกัดทั้งสิ้น ข้อจำกัดเหล่านี้ได้แก่

1) ไทยไม่ผูกพันในสาขาบริการขายอุปกรณ์โทรคมนาคม และ บริการที่ปรึกษาด้านโทรคมนาคม

2) การให้บริการจะต้องผ่านเครือข่ายโทรคมนาคมของท้องถิ่น เช่น บรูไน จะต้องผ่านเครือข่ายโทรคมนาคมของ Government National Telecom Authority Control ทางฟิลิปปินส์ และ ไทยก็มีการใช้ข้อจำกัดนี้เช่นกัน ต่างกันที่สาขาของบริการย่อยที่ระบุนั้นแตกต่างกัน

3) ต้องขออนุญาตการให้บริการ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ ไทย โดยทางฟิลิปปินส์จะให้ใบอนุญาตเฉพาะบริษัทที่มีชาวฟิลิปปินส์ถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ ส่วนสิงคโปร์จะระบุเฉพาะสาขา Value-added Network (VAN) สำหรับประเทศไทยการขออนุญาตเพื่อให้บริการวิทยุจะขึ้นกับคลื่นวิทยุที่มีเหลืออยู่

4) จำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติของบริษัทที่จะมีสิทธิยื่นขอใบอนุญาต ข้อจำกัดนี้เป็นของฟิลิปปินส์ โดยกำหนดว่าบริษัทที่มีสิทธิยื่นขอใบอนุญาตการให้บริการ จำต้องมีหุ้นต่างชาติไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์

5) ต้องจดทะเบียนเป็นสาขาตัวแทนหรืออำนาจในการทำนิติกรรมให้แก่เอเจนต์ท้องถิ่น

6) ต้องไม่ให้บริการเหมือนกับโทรคมนาคมพื้นฐาน ข้อจำกัด ข้อที่ 5) และข้อ 6) นี้เป็นของสิงคโปร์

1.2 ด้าน National treatment

ทุกประเทศไม่มีการระบุข้อจำกัดใดๆ ยกเว้นประเทศไทยที่ไม่ผูกพันในสาขาบริการขายอุปกรณ์โทรคมนาคม และ บริการที่ปรึกษาด้านโทรคมนาคม

2. รูปแบบ Consumption abroad

ทุกประเทศต่างไม่มีข้อจำกัดใดๆทั้งด้าน Market access และ National treatment

3. รูปแบบ Commercial presence

3.1 ด้าน Market access

บรูไนไม่มีการผูกพันการบริการในด้านนี้ ส่วนไทยก็เช่นกันแต่จำกัดเฉพาะในสาขาบริการขายอุปกรณ์โทรคมนาคม และ บริการที่ปรึกษาด้านโทรคมนาคม และยังมีข้อจำกัดอื่นๆอีก ได้แก่

1) จำกัดจำนวนบริษัทต่างชาติ ซึ่งมีระบุไว้ในตารางของอินโดนีเซีย โดยจะยอมให้ต่างชาติเปิดเพิ่มได้อีก 5 รายจากที่มีอยู่แล้ว

2) จำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติ โดยมาเลเซีย กำหนดไว้ไม่เกิน 30 เปอร์เซ็นต์ ไทย 40 เปอร์เซ็นต์ และ ฟิลิปปินส์ ระบุไว้ว่า เฉพาะบริษัทที่มีสัดส่วนหุ้นต่างชาติไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นจึงจะมีสิทธิขอใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการ และ จะต้องได้รับใบอนุญาตสองชนิดคือ i) ใบอนุญาตแฟรนไชส์จาก Congress of the Philippines ii) ใบอนุญาต Public Convenience and Necessity (CPCN) จาก the National Telecommunication Commission

3) ต้องขอใบอนุญาต ซึ่งได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และ ไทย โดยไทยมีการระบุเพิ่มเติมด้วยว่า ต้องเป็นไปตามแนว Built-transferred-operated

4) ต้องจดทะเบียนสาขาตัวแทนหรือบริษัทในประเทศ ข้อจำกัดนี้เป็นของ สิงคโปร์ และ ไทย

5) ต้องมอบอำนาจทางกฎหมายให้ตัวแทนท้องถิ่น

6) ต้องไม่ให้บริการเหมือนกับโทรคมนาคมพื้นฐาน ซึ่งข้อจำกัดนี้ และ ข้อ 5) เป็นของ สิงคโปร์

7) ต้องผ่านหน่วยงานท้องถิ่น หรือซื้อหุ้นของบริษัทท้องถิ่น ในกรณีของมาเลเซีย

8) ต้องใช้เครือข่ายโทรคมนาคมท้องถิ่น มีเฉพาะในกรณีประเทศไทย

9) ไม่อนุญาตการขายต่อแบบ simple resale ซึ่งเป็นของมาเลเซีย

3.2 ด้าน National treatment

ประเทศ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์และ สิงคโปร์ ต่างไม่มีการกำหนดข้อจำกัดใดๆ ด้าน NT สำหรับการค้าแบบ CP ในทางตรงกันข้ามบรูไนกลับไม่ยอมผูกพันใดๆกับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติของการค้าแบบ CP ส่วนประเทศที่เหลือมีข้อจำกัด ดังนี้

1) ต้องมีเงินทุนที่ชำระแล้วแล้วสูงกว่าของบริษัทท้องถิ่น ข้อจำกัดนี้เป็นของอินโดนีเซีย โดยที่ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนว่าจะสูงกว่าเท่าใด และมีผลบังคับถึงปี 2563

2) จำกัดสัดส่วนหุ้นต่างชาติ ไทยเป็นประเทศเดียวที่มีข้อจำกัดนี้ โดยกำหนดหุ้นต่างชาติไว้ไม่เกิน 49 เปอร์เซ็นต์ สำหรับสาขาบริการขายอุปกรณ์โทรคมนาคม และ บริการที่ปรึกษาด้านโทรคมนาคม และ ไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ สำหรับบริการการเข้าถึงฐานข้อมูล บริการประมวลสารสนเทศ และ/หรือข้อมูล บริการวิดิสาร บริการประชุมทางไกล บริการเช่าซื้อวงจรในประเทศ

4. รูปแบบ Presence of natural persons

4.1 ด้าน Market access

ทุกประเทศในอาเซียน ต่างระบุเหมือนกันว่า ให้เป็นไปตามข้อผูกพันทั่วไป ซึ่งจะผูกพันเฉพาะการโอนย้ายชั่วคราวของพนักงานระดับสูงระหว่างหน่วยงานเท่านั้น นอกจากนี้ไทยจะไม่ผูกพันในสาขาบริการขายอุปกรณ์โทรคมนาคม และ บริการที่ปรึกษาด้านโทรคมนาคม

4.2 ด้าน National treatment

ทั้งประเทศไทยและฟิลิปปินส์ ต่างไม่มีข้อจำกัดสำหรับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อบุคคลธรรมดาของต่างชาติ ส่วนบรูไน และมาเลเซีย ต่างไม่ผูกพัน ยกเว้นที่ระบุไว้ในข้อผูกพันทั่วไป อินโดนีเซีย ให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในข้อผูกพันทั่วไป ในขณะที่ทางสิงคโปร์กลับไม่ยอมผูกพันใดๆเลย

ง. เปรียบเทียบและวิเคราะห์ตารางข้อผูกพันสาขาการก่อสร้าง

1. รูปแบบ cross border supply

1.1 ด้าน Market access

ในบรรดาสมาชิกอาเซียน มีบรูไน ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ ที่ไม่ได้ระบุในรายละเอียดในการขายหรือให้บริการการก่อสร้าง ในรูปแบบ CBS ส่วนอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ล้วนแต่มีการระบุที่ไม่ผูกพัน แต่มีรายละเอียดต่างกัันดังนี้

1) อินโดนีเซียไม่ผูกพัน (unbound)

2) มาเลเซีย ไม่ผูกพัน แต่สำหรับวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง คือบริการด้านสถาปัตยกรรม และ วิศวกรรมไม่มีการห้ามหรือจำกัดแต่อย่างใด

3) ประเทศไทยไม่ผูกพันที่จะให้บุคคลในประเทศซื้อบริการของต่างชาติ ซึ่งส่งบริการจากประเทศของผู้ให้บริการข้ามมายังประเทศผู้ซื้อบริการ และไม่ผูกพันที่จะให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานหรือประกอบวิชาชีพเป็นสถาปนิก หรือวิศวกรรมโยธา (ไม่รวมวิศวกรสาขาอื่น ๆ) ในประเทศ

1.2 ด้าน National Treatment

รายละเอียดเหมือนกับด้าน MA

2. รูปแบบ Consumption abroad

2.1 ด้าน Market access

ประเทศบรูไน ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ มิได้ระบุรายละเอียด แสดงว่าเป็นไปตามที่ระบุไว้ในข้อผูกพันทั่วไป แต่กรณีของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ไม่มีข้อจำกัดในการค้าบริการด้านนี้

2.2 ด้าน National Treatment

ประเทศบรูไน ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ มิได้ระบุรายละเอียดในรูปแบบ NT แต่ในกลุ่มประเทศมาเลเซีย และไทย ระบุไม่ผูกพัน ส่วนอินโดนีเซีย ไม่มีข้อจำกัด

3. รูปแบบ Commercial presence

3.1 ด้าน Market access

ประเทศบรูไน และฟิลิปปินส์ มิได้ระบุรายละเอียดสำหรับบริการในรูปแบบ CP

1) ประเทศสิงคโปร์ แม้ว่าจะไม่ได้ระบุรายละเอียดก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องการที่จะให้ต่างชาติมาตั้งหน่วยธุรกิจขายบริการด้านสถาปัตยกรรมและบริการด้านวิศวกรรมแก่คนในประเทศ โดยกำหนดว่าผู้อำนวยการจะต้องเป็นสถาปนิกหรือวิศวกรอาชีพ ซึ่งจดทะเบียนโดยถูกต้องตาม

กฎหมายเท่านั้น ในส่วนของการประกอบการในรูปของบริษัทจำกัด จะต้องมีสถาปนิกหรือวิศวกร อาชีพที่จดทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมายไม่น้อยกว่าสองในสามเป็นผู้ถือหุ้น

2) อินโดนีเซียผูกพันว่าจะเปิดเสรีให้ภายใต้เงื่อนไขว่า หน่วยธุรกิจดังกล่าวจะต้องเป็น สำนักงานตัวแทน (Representative Office) ที่มีคนต่างชาติร่วมดำเนินการกับคนอินโดนีเซียในรูปของ Joint Operation หรือ Joint Venture โดยจะต้องเป็นบริษัทจำกัด ที่อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้น ได้ไม่เกินร้อยละ 49 และจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของต่างประเทศด้วย

3) มาเลเซียผูกพันการเปิดเสรีภายใต้เงื่อนไขว่า หน่วยธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นในการให้บริการ ด้านงานก่อสร้าง และบริการวิศวกรรมรวม (Intergrated Engineering Services) จะต้องเป็น สำนักงานตัวแทนหรือสำนักงานประจำภูมิภาคของบริษัทต่างชาติ หรือเป็นบริษัทร่วมทุนกับเอกชน ของมาเลเซีย หรือเป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้การควบคุมของมาเลเซีย หรือทั้งสองกรณี และต่างชาติจะ ถือหุ้นในบริษัทร่วมทุนดังกล่าวได้ไม่เกินร้อยละ 30 นอกจากนี้แล้วยังมีข้อจำกัดอีกว่า หน่วยธุรกิจที่ จัดตั้งขึ้น เพื่อให้บริการด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม จะต้องเป็นการประกอบการในรูปของ บุคคลธรรมดาเท่านั้น

4) ในส่วนของไทย ผูกพันว่าจะเปิดเสรีให้ภายใต้เงื่อนไขว่าหน่วยธุรกิจดังกล่าวจะต้องจัด ตั้งในรูปของบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทยเท่านั้น และสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติใน บริษัทดังกล่าว จะต้องไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างชาติ ต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัท

3.2 ด้าน National Treatment

บรูไน ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ มิได้ระบุรายละเอียดสำหรับการค้าแบบ CP ด้าน NT สำหรับอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ผูกพันว่าจะให้การปฏิบัติต่อหน่วยธุรกิจของต่างชาติเข้า มาประกอบธุรกิจในสาขาบริการการก่อสร้างในประเทศของตน เช่นเดียวกับการให้การปฏิบัติต่อ บริษัทของประเทศตนเองโดยมีเงื่อนไขบางประการทางด้านการถือหุ้น

4. รูปแบบ Presence of natural persons

4.1 ด้าน Market Access

ประเทศบรูไน และฟิลิปปินส์ ยังมิได้มีการผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการ ส่วนประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนเปิดเสรีในเงื่อนไขแตกต่างกันคือ

1) ประเทศสิงคโปร์ผูกพันเปิดเสรี โดยมีเงื่อนไขว่าจะอนุญาตให้เฉพาะผู้ที่โยกย้ายจาก บริษัทต่างชาติมาทำงานในสาขา หรือบริษัทในเครือของสิงคโปร์ชั่วคราว โดยทำงานในตำแหน่ง ผู้

จัดการ นักบริหาร หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาบริการดังกล่าวและเคยทำงานในบริษัทแม่ที่อยู่ในประเทศอื่นมาก่อนเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี และให้อยู่ในสิงคโปร์ไม่เกิน 3 ปี แต่อาจต่ออายุได้อีกไม่เกิน 2 ปี ซึ่งเมื่อรวมทั้งหมดไม่เกิน 5 ปี

2) อินโดนีเซียผูกพันว่า จะอนุญาตให้เฉพาะผู้ทำงานในตำแหน่ง ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญที่ปรึกษาทางด้านเทคนิคเท่านั้นที่เข้ามาทำงานหรือประกอบวิชาชีพในสาขาดังกล่าวได้ (เว้นแต่จะมีการระบุไว้เป็นอย่างอื่น) โดยให้อยู่ในประเทศได้ไม่เกิน 2 ปี ต่ออายุได้ไม่เกิน 1 ปี ในกรณีของต่างชาติที่เป็นผู้จัดการและผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค ซึ่งโยกย้ายมาประจำบริษัทสาขาในอินโดนีเซีย ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยไม่กำหนดเวลา แต่ต้องผ่านการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (Economic Need Test) ก่อน

3) มาเลเซียผูกพันว่าจะอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ชั่วคราว เฉพาะผู้ที่ย้ายมาทำงานในบริษัทที่มีสาขาในมาเลเซียหรือเข้ามาทำงานโดยตรงต้องเป็นผู้ทำงานในตำแหน่งผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาชีพ ที่เกี่ยวข้องและผู้มาเยือนด้วยวัตถุประสงค์ทางด้านธุรกิจ (Business visitors) โดยมีการจำกัดจำนวนด้วยในบางกรณี

4) ประเทศไทยไม่ผูกพันที่จะให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานหรือประกอบวิชาชีพเป็นสถาปนิก หรือวิศวกรโยธา (ไม่รวมวิศวกรสาขาอื่น ๆ)

4.2 ด้าน Natural Treatment

บรูไน ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ยังมิได้ระบุรายละเอียดในเรื่อง NT แต่กรณีของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ระบุไม่ผูกพันยกเว้นตามที่ระบุไว้ในข้อผูกพันทั่วไป ส่วนประเทศไทยไม่มีการกำหนดที่จำกัดในด้านนี้

4. ความสามารถในการแข่งขันการค้าบริการของไทย

4.1 สภาพทั่วไปและความสามารถในการแข่งขันด้านบริการท่องเที่ยวของไทย

4.1.1 สภาพทั่วไป

ในอดีตช่วงปี 2523 ถึง 2531 นับเป็นยุคทองของการท่องเที่ยวไทย จำนวนครั้งของการมาเยือนของนักท่องเที่ยวได้พุ่งขึ้นอย่างก้าวกระโดดจาก 1.9 ล้านครั้งเป็น 4.2 ล้านครั้ง อย่างไรก็ตามอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าวได้เริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2532 - 2535 และกระเตื้องขึ้นมาในปี 2536 โดยมีอัตราการเติบโตประมาณ 12.2 เปอร์เซ็นต์ จากนั้นอัตราการเพิ่มก็ลดลงเหลือ 7 เปอร์เซ็นต์ ในปี

2537 อัตราการเติบโตได้เพิ่มกลับมาเป็น 12.7 ในปี 2538 ในปี 2539 การท่องเที่ยวของไทยประสบปัญหาขาบเซาลงเล็กน้อย โดยมีจำนวนการเยี่ยมชมของนักท่องเที่ยว 7.19 ล้านครั้ง หรือมีอัตราการเพิ่มเพียง 3.6 เปอร์เซ็นต์⁶

ในปี 2539 นักท่องเที่ยวกลุ่มใหญ่ที่สุดมาจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยมีสัดส่วนสูงถึง 68.5 เปอร์เซ็นต์ (37.5 เปอร์เซ็นต์ จากเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ 22.2 เปอร์เซ็นต์ จากเอเชียอาคเนย์) จากยุโรป 22.3 เปอร์เซ็นต์ ส่วนสหรัฐฯ มีสัดส่วน 4.6 เปอร์เซ็นต์ ในบรรดานักท่องเที่ยวจากประเทศต่างๆ มาเลเซียมีสัดส่วนสูงที่สุด 13.9 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือญี่ปุ่น 12.3 เปอร์เซ็นต์ เกาหลี 6.6 เปอร์เซ็นต์ และ จีนแผ่นดินใหญ่ 6.2 เปอร์เซ็นต์

ไทยยังมีอัตราการมาเที่ยวซ้ำของนักท่องเที่ยวที่ค่อนข้างต่ำ เช่น มีเพียง 46 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2536 และเพิ่มเป็น 50.1 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2539 เทียบกับค่าประมาณ 50 - 60 เปอร์เซ็นต์ ของประเทศอื่นๆในภูมิภาค

สัดส่วนของนักท่องเที่ยวเพศหญิงที่มาเที่ยวประเทศไทยยังมีสัดส่วนที่ต่ำอยู่ เช่นในปี 2539 มีอัตราเท่ากับ 38.1 เปอร์เซ็นต์ แต่ก็เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย นักท่องเที่ยวเกือบทั้งหมดนิยมพักในโรงแรม (ประมาณ 98 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งแสดงว่าการท่องเที่ยวเพื่อการเยี่ยมชมญาติมิตรจะมีสัดส่วนที่ต่ำมากด้วย นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ก็เป็นผู้อยู่ในวัยทำงาน (ประมาณ 86 เปอร์เซ็นต์) และมีงานทำ (มีนักท่องเที่ยวน้อยมากที่เรียกตัวเองว่าเป็นแม่บ้าน) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนทำงานในระดับกลาง สัดส่วนของการท่องเที่ยวเป็นกลุ่ม (group tour) ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับมาตรฐานของภูมิภาคโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากภายในภูมิภาคกันเอง (ประมาณ 45.5 เปอร์เซ็นต์ ในกรณีของนักท่องเที่ยวจากเกาหลีใต้และไต้หวันมีสัดส่วนสูงถึงสามในสี่)

นักท่องเที่ยวถึง 83 เปอร์เซ็นต์เดินทางโดยเครื่องบิน และที่เหลือส่วนใหญ่จะข้ามชายแดนมาเลเซียมาทางบกโดยเฉพาะชาวมาเลเซีย และ สิงคโปร์ นักท่องเที่ยวจากในภูมิภาคส่วนใหญ่จะบินโดยตรงจากประเทศของตน แต่นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่จากอเมริกาเหนือและประมาณกว่าหนึ่งในสามของนักท่องเที่ยวชาวยุโรปและออสเตรเลียจะเป็นนักท่องเที่ยวที่แวะหลายประเทศในเอเชีย และ เป็นที่แน่นอนว่าบางส่วนเป็นการติดต่อธุรกิจ

⁶ ความถดถอยมีสาเหตุจากปัญหาหลายประการ เช่น จากค่าครองชีพในประเทศไทยได้เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง การแข่งขันจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของตนเองขึ้น เช่น ลังกาวิ ในมาเลเซีย บาห์ลี และ ลอมบ็อก ในอินโดนีเซีย ภาพลักษณ์ของประเทศไทยก็เสื่อมทรามลงจากหลายๆ ปัญหา เช่น การจลาจลติดขัดอย่างร้ายกาจในกรุงเทพฯ ได้ทำลายความน่าสนใจของแหล่งท่องเที่ยวในกรุงเทพฯ ไป และที่สำคัญคือความมัวหมองของภาพพจน์จากธุรกิจบริการทางเพศ ซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวบางส่วน และนับวันก็จะยิ่งเสื่อมความนิยมลง เนื่องจากปัญหาโรคเอดส์และยาเสพติดที่เพิ่มมากขึ้น

ระยะเวลาพำนักรโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมเยือนประเทศไทยนั้นมีค่าประมาณ 7.4 ในปี 2538 และเพิ่มเป็น 8.23 ในปี 2539 ซึ่งต่ำกว่าของอินโดนีเซีย และ ฟิลิปปินส์ (10.2 วัน และ 10.1 วัน ในปี 2538 ตามลำดับ) แต่ยังคงสูงกว่าค่าเฉลี่ยของอาเซียนเล็กน้อย (7.2 วัน ในปี 2538) โดยกลุ่มชาวยุโรปจะเป็นกลุ่มที่พำนักรก่อนข้างนานที่สุด ในขณะที่นักท่องเที่ยวจากเพื่อนบ้านใกล้เคียงจะสั้นที่สุด สำหรับด้านค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว โดยเฉลี่ยแล้วค่าใช้จ่ายต่อวัน ของนักท่องเที่ยวจะมีค่าประมาณ 146.37 ดอลลาร์สหรัฐฯ

ประมาณ 87.5 เปอร์เซ็นต์ของนักท่องเที่ยวโดยรวมระบุว่ามาท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อน และประมาณ 9.8 เปอร์เซ็นต์เป็นการมาทำธุรกิจ โดยทั่วไปประเภทของการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนสามารถแบ่งเป็น 5 ประเภทด้วยกัน คือ 1) ประเภทรีสอร์ทชายหาด ซึ่งมีรวมการแวะช่วงสั้นๆ ในกรุงเทพ (ยกเว้นกรณีที่มีเที่ยวบินโดยตรงไปที่รีสอร์ทชายหาด) 2) ประเภทท่องเที่ยวในกรุงเทพ แม้ว่ามักจะมีการแวะแหล่งท่องเที่ยวอื่น เช่น พัทยา 3) ประเภทท่องเที่ยวที่เน้นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกค้าชาวมาเลเซียและสิงคโปร์ 4) ประเภทท่องเที่ยวรอบประเทศ ซึ่งมักจะรวม กรุงเทพ เชียงใหม่ จังหวัดอื่นทางภาคเหนือ รีสอร์ทชายหาด และ 5) ประเภทเยี่ยมญาติมิตร

การท่องเที่ยวทางเพศเป็นประเภทของการท่องเที่ยวที่สำคัญมาก โดยเฉพาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่แวะเยี่ยมเมืองชายแดนภาคใต้ และ มีความสำคัญพอควรสำหรับกรุงเทพ และ พัทยา นอกจากนี้การท่องเที่ยวเพื่อการจับจ่ายซื้อของ (ประมาณ 38.1 เปอร์เซ็นต์ ของค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว) ก็มีความสำคัญเช่นกัน อย่างไรก็ตามข้อมูลในตารางที่ 4.1 ไม่สามารถแยกตัวเลขของการท่องเที่ยวดังกล่าวได้

จากตารางดังกล่าวพบว่า การท่องเที่ยวรีสอร์ทชายหาดมีสัดส่วนสูงถึง 32 เปอร์เซ็นต์ ของการมาเยือนไทยทั้งหมด ส่วนการมาเที่ยวที่เน้นกรุงเทพโดยเฉพาะมีประมาณ 27 เปอร์เซ็นต์ สำหรับการท่องเที่ยวรอบประเทศมีสัดส่วนประมาณ 14 เปอร์เซ็นต์ และการท่องเที่ยวที่เน้นจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสัดส่วนประมาณ 12 เปอร์เซ็นต์ (ซึ่งทั้งหมดเป็นนักท่องเที่ยวจากมาเลเซียและสิงคโปร์) และประมาณ 2 เปอร์เซ็นต์เป็นการท่องเที่ยวเพื่อเยี่ยมญาติมิตรซึ่งมีค่าค่อนข้างต่ำ

สำหรับความนิยมของนักท่องเที่ยวแต่ละประเทศต่อประเภทของการท่องเที่ยว นั้น พบว่า สัดส่วนของการท่องเที่ยวชายหาดจะมีค่าค่อนข้างสูงในหมู่นักท่องเที่ยวจากยุโรป (ยกเว้นฝรั่งเศส) และ ไต้หวัน ส่วนการท่องเที่ยวในกรุงเทพมักจะเป็นที่นิยมของชาวญี่ปุ่น ในขณะที่ชาวฝรั่งเศส และ อเมริกาเหนือ จะนิยมการท่องเที่ยวรอบประเทศมากกว่า และนักท่องเที่ยวจากมาเลเซียและสิงคโปร์จะสนใจแต่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในปี 2539 จำนวนห้องพักของโรงแรมในไทยมีประมาณ 265,542 ห้อง เทียบกับ 255,573 ห้อง ในปีก่อนหน้านั้น มีการคาดการณ์ว่าจำนวนห้องพักจะเพิ่มขึ้นเป็น 284,048 ห้อง ในปี 2541 ส่วนอัตรา occupancy rate ในเขตกรุงเทพของปี 2539 อยู่ที่ระดับเพียง 58.76 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งต่ำกว่าระดับ 62.3 และ 70.03 เปอร์เซ็นต์ ของมาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์ในปีเดียวกัน

ทางด้านการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ได้มีการพัฒนาให้เชียงใหม่สามารถรับเที่ยวบิน ระหว่างประเทศให้บินสู่ภาคเหนือได้โดยตรง เช่นเดียวกับที่ขนาดใหญ่เป็นจุดรับนักท่องเที่ยวทาง ได้ ในปัจจุบันประมาณ 87 เปอร์เซ็นต์ ของเที่ยวบินโดยตรงจะลงที่กรุงเทพ และอีกประมาณ 9.5 เปอร์เซ็นต์ ลงที่ภูเก็ต

4.1.2 ความสามารถในการแข่งขัน

บริการท่องเที่ยวของแต่ละประเทศนั้นมีศักยภาพในการแข่งขันที่แตกต่างกันไป ในการที่จะวัดศักยภาพเหล่านั้น ทางหนึ่งที่ทำได้ก็คือการวัดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการแข่งขันด้านการค้าบริการท่องเที่ยวนั้น โดยประยุกต์ดัชนีทางการค้าระหว่างประเทศที่เรียกว่า Revealed comparative advantage index (RCA)⁷ มาใช้ โดยเปรียบเทียบสัดส่วนของบริการด้านการท่องเที่ยวแต่ละชนิดของแต่ละประเทศ กับ สัดส่วนบริการด้านการท่องเที่ยวแต่ละชนิดโดยเฉลี่ยของทุกประเทศ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้ คือ

$$RCA \text{ ของประเทศที่ } i \text{ ในบริการชนิดที่ } j = \frac{\text{บริการชนิดที่ } j \text{ ของประเทศ } i / \text{บริการของประเทศ } i}{\text{บริการชนิดที่ } j \text{ ของทุกประเทศ} / \text{บริการของทุกประเทศ}}$$

หากค่าดัชนีที่ได้มีค่ามากกว่าหนึ่ง แสดงว่าประเทศนั้นมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในบริการด้านการท่องเที่ยวชนิดนั้น ยิ่งดัชนีดังกล่าวมีค่าสูงว่าหนึ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งแสดงว่าประเทศนั้นมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในบริการชนิดนั้นมากเท่านั้น เนื่องจากมีความสามารถในการให้บริการชนิดนั้นสูงกว่าความสามารถโดยเฉลี่ย ในทางกลับกันถ้าค่าดัชนีที่คำนวณได้มีค่าต่ำกว่าหนึ่งก็แสดงว่าประเทศนั้นมีความเสียเปรียบโดยเปรียบเทียบในบริการท่องเที่ยวชนิดนั้น ดัชนี RCA สำหรับการท่องเที่ยว สามารถคำนวณได้จากหลายด้านด้วยกันดังนี้

⁷ Balassa, B. "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", Manchester School of Economic and Social Studies, 1995, 33, pp. 99-123

1) ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบตามวัตถุประสงค์ของการท่องเที่ยว

สถิติของ PATA แจกแจงจำนวนครั้งของการมาเยือนของนักท่องเที่ยวตาม วัตถุประสงค์ของการท่องเที่ยวออกเป็น 5 ประเภทด้วยกัน คือ การท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนวันหยุด (Holiday) เพื่อติดต่อธุรกิจ (Business) เพื่อเยี่ยมเยือนเพื่อนและญาติ (Visit Friends/Relatives) เพื่อการสัมมนา (Convention) และเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ผลการคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของ ปี 2538⁸ สำหรับการท่องเที่ยวแต่ละด้าน แสดงไว้ในตารางที่ 4.2

(ก) บริการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนวันหยุด ในปี 2538 ประเทศไทยมีค่าดัชนี RCA สูงที่สุดในเอเชียอาคเนย์ คือ มีค่า 1.47 เทียบกับค่า 1.19 ซึ่งเป็นค่าดัชนีเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ผลการคำนวณดังกล่าวแสดงว่าไทยมีศักยภาพสูงที่สุดของกลุ่มสมาชิกอาเซียนในด้านการให้บริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อน เหตุผลก็คงจะเป็นเพราะความโดดเด่นของไทยทั้งในด้านทิวทัศน์ธรรมชาติ วัฒนธรรม และ อาหาร รวมทั้งบริการที่พักที่ได้มาตรฐาน ประเทศที่มีอันดับของดัชนีรองลงมาคือ ฟิลิปปินส์ (1.16) กัมพูชา (1.22) และอันดับสุดท้ายคือ สิงคโปร์ (0.92) เป็นที่น่าเสียดายที่ทาง PATA มิได้มีการเก็บข้อมูลด้านนี้ของอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบศักยภาพของอินโดนีเซียและมาเลเซียกับไทยได้ แต่ก็เชื่อได้ว่าหากสามารถหาข้อมูลของทั้งสองประเทศได้ ค่าดัชนีของอินโดนีเซียและมาเลเซีย ควรจะอยู่ระหว่างไทยและฟิลิปปินส์

(ข) บริการท่องเที่ยวเพื่อติดต่อธุรกิจ ประเทศในเอเชียอาคเนย์ทุกประเทศมีค่าดัชนี RCA ต่ำกว่าหนึ่งทั้งสิ้น โดยมีค่าดัชนีเฉลี่ย 0.6 และประเทศไทยมีค่าดัชนีเพียง 0.38 เท่านั้น ประเทศที่มีค่าดัชนีสูงที่สุดในกลุ่มนี้คือกัมพูชาซึ่งมีค่า 0.91 ซึ่งสะท้อนลักษณะการท่องเที่ยวของกัมพูชาซึ่งนักท่องเที่ยวนั้นเดินทางเข้าไปเพื่อการพักผ่อนเป็นหลัก (ดัชนีของกัมพูชาในด้านดังกล่าวมีค่า 1.22) และอีกส่วนหนึ่งเดินทางเข้าไปเพื่อทำการสำรวจความเป็นไปได้ในการประกอบธุรกิจ ประเทศในเอเชียอาคเนย์ที่มีค่าดัชนีรองลงมา คือ สิงคโปร์ (0.78) และ ฟิลิปปินส์ (0.73)

(ค) บริการท่องเที่ยวเพื่อเยี่ยมเยือนและญาติ ค่าดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของบริการท่องเที่ยวประเภทนี้ค่อนข้างไม่สมบูรณ์เนื่องจากหลายๆ ประเทศไม่มีการเก็บข้อมูลการท่องเที่ยวประเภทนี้แยกต่างหากออกมา ในกลุ่มอาเซียน มีเฉพาะสิงคโปร์ ซึ่งมีค่าดัชนีเท่ากับ 0.9

(ง) บริการท่องเที่ยวเพื่อการสัมมนา (Convention) ประเทศในกลุ่มเอเชียอาคเนย์โดยเฉลี่ย นับว่าไม่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบประเทศอื่นในการให้บริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อการสัมมนา

⁸ รายงานประจำปี 2539 ของ PATA ขาดความสมบูรณ์ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทีมผู้รวบรวมข้อมูล ดังนั้นจึงไม่ได้ทำการคำนวณดัชนีของปี 2539

เนื่องจากมีค่าดัชนีประมาณหนึ่งพอดี ยกเว้นฟิลิปปินส์ซึ่งมีค่าดัชนีสูงถึง 1.58 สำหรับไทยนั้นมีค่าดัชนีเท่ากับ 0.99 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียอาคเนย์เล็กน้อย

(จ) บริการท่องเที่ยวเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ประเทศที่มีค่าดัชนีในด้านนี้ค่อนข้างสูง ได้แก่ สิงคโปร์ (1.88) ไต้หวัน (1.77) ญี่ปุ่น (1.47) และฟิลิปปินส์ 1.09 ส่วนประเทศที่เหลือนั้นมีค่าดัชนีต่ำกว่าหนึ่งทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็เป็นการยากที่จะตีความค่าดัชนีในกลุ่มนี้ เนื่องจากไม่มีรายละเอียดว่าวัตถุประสงค์อื่น ๆ นั้นมีอะไรบ้าง

ด้วยข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดในปี 2539 การประมาณการดัชนีข้างต้นสำหรับไทยในปี 2539 มีค่าดังนี้ คือ ด้านบริการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนวันหยุด มีค่าลดลงเล็กน้อย จากค่า 1.47 เหลือ 1.44 (ดูรายละเอียดการคำนวณในหมายเหตุที่ *(3) ในตาราง ที่ 4.2) ด้านบริการท่องเที่ยวเพื่อติดต่อธุรกิจ มีค่าเพิ่มขึ้น จาก 0.38 เป็น 0.44 ส่วนด้านบริการท่องเที่ยวเพื่อการสัมมนาลดลง จาก 0.99 เหลือ 0.89 และบริการด้านบริการเพื่อจุดประสงค์อื่น ๆ มีค่าเพิ่มขึ้นจาก 0.17 เป็น 0.22 จากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล การวิเคราะห์จึงเป็นไปได้อย่างจำกัด เนื่องจากในการคำนวณได้สมมุติให้ค่าเฉลี่ยของภูมิภาคของปี 2539 มีค่าเท่ากับปี 2538 ซึ่งเป็นการยากที่จะระบุได้อย่างเด็ดขาด ว่าความได้เปรียบนี้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจริงๆ มากน้อยเท่าใด

2) ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบด้านรายจ่ายของนักท่องเที่ยว

รายจ่ายของนักท่องเที่ยวนั้น สามารถใช้เป็นเครื่องมือวัดศักยภาพการแข่งขันของแต่ละประเทศได้ จากตารางที่ 4.3 ปรากฏว่าประเทศไทยสามารถสร้างรายได้จากรายจ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ถึง 5.7 และ 7.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2537 และ 2538 ตามลำดับ และสถิติรายได้จากรายจ่ายของนักท่องเที่ยวในปี 2539 ของไทยมี มูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 8.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 7 เปอร์เซ็นต์ ของ GDP

การพิจารณาแต่รายได้รวมจากการท่องเที่ยวคงไม่สะท้อนความสามารถของแต่ละประเทศที่ตึก เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยว และจำนวนวันที่นักท่องเที่ยวพำนักรออยู่นั้นไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นเพื่อให้การเปรียบเทียบระหว่างประเทศทำได้ดีขึ้น เราควรที่จะพิจารณาจากรายจ่ายที่นักท่องเที่ยวใช้เฉลี่ยต่อวัน หรือค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อการมาเยือนหนึ่งครั้งของนักท่องเที่ยว

(ก) รายจ่ายนักท่องเที่ยวเฉลี่ยต่อวัน ประเทศในอาเซียนทั้งห้าประเทศต่างสามารถสร้างรายรับต่อวันจากการท่องเที่ยวได้ไม่ต่างกันมากมายนัก โดยในปี 2538 สิงคโปร์ มีสถิติสูงที่สุด คือ 156 ดอลลาร์ รองลงมาคือ ฟิลิปปินส์ 150 ดอลลาร์ และ ไทย 144 ดอลลาร์ (เพิ่มเป็น 146

ดอลลาร์ ในปี 2539) ส่วนอินโดนีเซีย และ มาเลเซีย มีสถิติ เท่ากับ 118 และ 101 ดอลลาร์ ตามลำดับ

(ข) สถิติรายจ่ายเฉลี่ยต่อผู้มาเยือน จากตารางที่ 4.3 พบว่าในปี 2538 สมาชิกอาเซียนทุกประเทศ ยกเว้นสิงคโปร์มีสถิติรายจ่ายต่อผู้มาเยือนสูงกว่า 1 พันดอลลาร์ทั้งสิ้น โดยเรียงจากประเทศที่มีค่ามากไปหาน้อย ดังนี้ ฟิลิปปินส์ 1,394 ดอลลาร์ มาเลเซีย 1,212 ดอลลาร์ อินโดนีเซีย 1,209 ดอลลาร์ ไทย 1,066 ดอลลาร์ (เพิ่มเป็น 1,205 ดอลลาร์ ในปี 2539) และ สิงคโปร์ 541 ดอลลาร์

เนื่องจากรายจ่ายของผู้มาเยือน (V) นั้นสามารถคำนวณได้จาก จำนวนครั้งของการมาเยือน (Q) คูณกับรายจ่ายต่อการมาเยือนเฉลี่ยต่อครั้งต่อวัน (P) คูณกับระยะเวลาพำนักรวมโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยว (D) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายของผู้มาเยือนในปีหนึ่งนั้น ย่อมต้องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสามสาเหตุนี้ คือ สาเหตุแรกเกิดจาก การเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของจำนวนครั้งของการมาเยือน (ปริมาณ)ล้วนๆ โดยสมมติให้รายจ่ายของนักท่องเที่ยวต่อครั้งต่อวัน (ราคาของบริการการท่องเที่ยวต่อครั้งต่อวัน) มีค่าเท่ากับของปีปัจจุบัน และสาเหตุที่สองเกิดจาก การเปลี่ยนแปลงด้านราคา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายต่อการมาเยือนเฉลี่ยต่อครั้งต่อวัน (ราคา) ล้วนๆ โดยสมมติให้ปริมาณการมาเยือนของนักท่องเที่ยวและระยะเวลาพำนักรวมมีค่าคงที่เหมือนปีที่ผ่านมา และ สาเหตุสุดท้ายเกิดจาก การเปลี่ยนแปลงด้านระยะเวลาพำนัก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของระยะเวลาพำนักรวมล้วนๆ โดยสมมติให้ปริมาณการมาเยือนของนักท่องเที่ยวมีค่าคงที่เหมือนปีที่แล้ว ส่วนรายจ่ายต่อการมาเยือนเฉลี่ยต่อครั้งต่อวันมีค่าเหมือนปีปัจจุบัน

ดังนั้นการคำนวณผลกระทบทั้งสามที่มีต่อรายจ่ายของผู้มาเยือนระหว่างปี 2537 - 2538 จะได้ผลการคำนวณดังแสดงตารางที่ 4.4 จะเห็นว่าโดยเฉลี่ยแล้วรายจ่ายของนักท่องเที่ยวระหว่างปีดังกล่าวของอาเซียนทั้ง 5 ประเทศ เพิ่มขึ้นประมาณ 15.4 เปอร์เซ็นต์ (ดูแถวที่ 15) ซึ่งอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าวมาจากด้านปริมาณ 8.8 เปอร์เซ็นต์ (ดูแถวที่ 12) จากด้านราคา 10.1 เปอร์เซ็นต์ (ดูแถวที่ 13) และจากด้านระยะเวลาพำนักรวม - 3.6 (ดูแถวที่ 14) หรืออีกนัยหนึ่ง ถ้าคิดว่าการเพิ่มของรายจ่ายนักท่องเที่ยวทั้งหมดมีค่าเท่ากับ 100 โดยเฉลี่ยแล้วการเปลี่ยนแปลง

⁹ กำหนดให้มูลค่าในปีที่ t คือ $V_t = Q_t P_t D_t$ โดยที่ Q_t คือปริมาณ P_t คือ ราคาต่อช่วงเวลา และ D_t คือช่วงเวลา ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าจะเขียนได้ว่า

$$\Delta V_t = Q_t P_t D_t - Q_{t-1} P_{t-1} D_{t-1} = P_t D_t \Delta Q_t + Q_{t-1} D_{t-1} \Delta P_t + Q_{t-1} P_t \Delta D_t$$

ด้านปริมาณมีสัดส่วน 57.2 เปอร์เซ็นต์ (ดูแถวที่ 9) การเปลี่ยนแปลงด้านราคามีสัดส่วน 65.9 เปอร์เซ็นต์ (ดูแถวที่ 10) และการเปลี่ยนแปลงด้านระยะเวลาพำนักรมีสัดส่วน -23.2 เปอร์เซ็นต์ (ดูแถวที่ 11)

ในกรณีของประเทศไทย รายจ่ายนักท่องเที่ยวปี 2538 มีอัตราการเพิ่มสูงถึง 33 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมาจากด้านปริมาณ 15.0 เปอร์เซ็นต์ จากราคา 11.6 เปอร์เซ็นต์ และจากระยะเวลาพำนักร 6.38 เปอร์เซ็นต์ นั่นคือการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากการท่องเที่ยวส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มด้านปริมาณ โดยมีสัดส่วน 45.5 เปอร์เซ็นต์ การเปลี่ยนแปลงด้านราคามีสัดส่วน 35.2 เปอร์เซ็นต์ และการเปลี่ยนแปลงด้านระยะเวลาพำนักรมีสัดส่วน 19.3 เปอร์เซ็นต์

สำหรับคู่แข่งสำคัญของไทย เช่น สิงคโปร์ซึ่งในปี 2538 รายจ่ายนักท่องเที่ยวเติบโต 15.5 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเกิดจากผลทางราคาสูงถึง 14.9 เปอร์เซ็นต์ ด้านปริมาณเพียง 3.9 เปอร์เซ็นต์ และด้านระยะเวลาพำนักรกลับลดลง -3.3 เปอร์เซ็นต์ นั่นคือสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงด้านราคาของสิงคโปร์มีสัดส่วนสูงถึง 96.3 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ว่าแม้ว่าจำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเยือนสิงคโปร์จะเพิ่มไม่มากนัก และแม้ว่าระยะเวลาพำนักรเฉลี่ยจะลดลง แต่สิงคโปร์สามารถที่จะกระตุ้นนักท่องเที่ยวแต่ละคนให้จ่ายต่อครั้งต่อวันเพิ่มขึ้นมากพอที่จะทำให้รายได้รวมเพิ่มขึ้นสูงได้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลับเป็นไปในทางตรงกันข้ามสำหรับอินโดนีเซียและมาเลเซีย เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศทั้งสองส่วนใหญ่มาจากด้านปริมาณ โดยสัดส่วนของผลการเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณต่อด้านราคาต่อด้านเวลาพำนักร มีสัดส่วน 86.8 : 24 : -10.7 เปอร์เซ็นต์ และ กรณีอินโดนีเซีย มีสัดส่วน 66.7 : 33.3 : 0 เปอร์เซ็นต์ ในกรณีฟิลิปปินส์ เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2538 รายจ่ายของผู้มาเยือนมีอัตราลดลง 1 เปอร์เซ็นต์ ทั้งที่อัตราเพิ่มที่เป็นผลจากด้านปริมาณมีถึง 10.5 เปอร์เซ็นต์ แต่ผู้มาเยือนฟิลิปปินส์ในปีดังกล่าวกลับลดระยะเวลาพำนักรลงถึง -12.3 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่การใช้จ่ายต่อคนต่อครั้งแทบจะไม่เพิ่มขึ้นจึงทำให้อัตราเพิ่มโดยรวมติดลบ

สำหรับปี 2539 รายจ่ายนักท่องเที่ยวที่มาเยือนไทย มีอัตราการเพิ่มขึ้น 13 เปอร์เซ็นต์ แยกเป็นอัตราเพิ่มที่มาจากด้านปริมาณ 3.8 เปอร์เซ็นต์ จากด้านราคา -1.4 เปอร์เซ็นต์ และด้านระยะเวลาพำนักร 10.7 เปอร์เซ็นต์ หรือ อีกนัยหนึ่งก็คือ การเพิ่มของรายได้จากการท่องเที่ยวปี 2539 ส่วนใหญ่ถึง 81.7 เปอร์เซ็นต์ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเวลาพำนักรที่เพิ่มขึ้น และเป็นการเปลี่ยนแปลงจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นเพียง 29 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวยังลดการใช้จ่ายต่อครั้งต่อวันลง ในสัดส่วน -10.7 เปอร์เซ็นต์

เพื่อให้การเปรียบเทียบชัดเจนขึ้น งานศึกษาชิ้นนี้ได้ทำการคำนวณดัชนี RCA สำหรับสถิติรายจ่ายต่อผู้มาเยือนในกลุ่มอาเซียนทั้งห้าประเทศของปี 2537 - 2539 ในตารางที่ 4.5 นอกจากนี้ในกรณีของปี 2538 ก็ได้มีการคำนวณดัชนีแยกตามประเภทการใช้จ่ายอีกด้วย ซึ่งผลการคำนวณแสดงไว้ในตารางที่ 4.6

จากตารางที่ 4.5 ประเทศไทยมีค่าดัชนีในปี 2537 เท่ากับ 0.98 และ ในปี 2538 เท่ากับ 1.02 ค่าดัชนีดังกล่าวแสดงว่าความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของไทยในด้านการสร้างรายได้ต่อการเยือนหนึ่งครั้งของนักท่องเที่ยวนั้นมีค่าใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของทุกประเทศ และ สูงกว่าค่าเฉลี่ย 0.94 ของอาเซียน โดยค่า RCA ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อย ประเทศที่มีค่าดัชนี RCA ด้านรายจ่ายต่อผู้มาเยือนสูงที่สุดในปี 2538 คือ ฟิลิปปินส์ โดยมีค่าเท่ากับ 1.34 ลดลงจากค่า 1.65 ของปี 2537 ประเทศที่มีอันดับรองๆ ลงมาในปี 2538 ได้แก่ มาเลเซีย (1.17) อินโดนีเซีย (1.16) และ สูดห่ายสิงคโปร์ (0.52)

สำหรับค่าดัชนี RCA ด้านรายจ่ายของผู้มาเยือนแยกตามประเภทของรายจ่ายแสดงผลไว้ในตารางที่ 4.6 รายละเอียดของผลการคำนวณแต่ละด้านมีดังนี้

ด้านที่พัก ในปี 2538 ประเทศในเอเชียอาคเนย์มีค่า RCA ด้านที่พักโดยเฉลี่ยเท่ากับ 0.97 ซึ่งใกล้เคียงกับหนึ่ง ประเทศในอาเซียนที่มีค่า RCA สูงกว่าหนึ่งได้แก่ มาเลเซีย (1.19) อินโดนีเซีย (1.14) ฟิลิปปินส์ (1.13) ส่วนไทยและสิงคโปร์มีค่าดัชนีเท่ากันคือ 0.97 โปรดสังเกตว่า แม้ว่าบริการด้านที่พักของไทยและสิงคโปร์จะมีมาตรฐานที่สูง แต่ค่าดัชนี RCA ที่คำนวณได้กลับมีค่าต่ำกว่าหนึ่ง เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะ สัดส่วนความสำคัญของบริการด้านที่พักของประเทศทั้งสอง มีค่าต่ำกว่าสัดส่วนของทุกประเทศโดยเฉลี่ยนั่นเอง ทั้งนี้เพราะประเทศทั้งสองมีประสิทธิภาพของบริการด้านอื่นๆ ที่สูงกว่าด้านที่พักมาก เมื่อคำนวณค่าความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของด้านที่พักแล้วจึงมีค่าต่ำกว่าหนึ่ง

ด้านอาหารและเครื่องดื่ม ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีค่าดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบด้านอาหารและเครื่องดื่มสูงเกินหนึ่งทั้งสิ้น ซึ่งทำให้ดัชนีโดยเฉลี่ยของเอเชียอาคเนย์ทั้งห้าประเทศมีค่าสูงถึง 1.28 ในกลุ่มนี้ประเทศที่มีค่าดัชนีสูงสุดคือ อินโดนีเซีย โดยมีค่าสูงถึง 1.52 รองลงมาคือ มาเลเซีย (1.47) ฟิลิปปินส์ (1.40) และไทย (1.18) ส่วนสิงคโปร์นั้นมีค่าดัชนีเพียง 0.87

การที่ไทยมีค่าดัชนีสูงกว่าหนึ่งนั้นก็ค่อนข้างชัดเจนในตัวอยู่แล้ว จากการที่อาหารไทยเป็นที่นิยมทั่วโลก แต่การที่ค่าดัชนีของไทยต่ำกว่าของประเทศเพื่อนบ้านนั้น อาจจะดูขัดกับความรู้สึกอยู่บ้าง ซึ่งก็สามารถอธิบายได้ในธรรมชาติของบริการด้านที่พัก คือ แม้ว่าบริการด้านอาหารของไทยจะเด่นมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น แต่เมื่อดูเปรียบเทียบกับบริการด้านต่างๆ แล้ว ไทย

ยังมีบริการอื่นๆ (เช่น การเที่ยวชมสถานที่ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป) ที่มีความเด่นหรือประสิทธิภาพสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก ดังนั้นดัชนี RCA ด้านอาหารและเครื่องดื่มของไทยจึงมีค่าไม่สูงนัก ในขณะที่บริการด้านอาหารและเครื่องดื่มของอินโดนีเซียนั้นมีความเด่นที่สุดเมื่อเทียบกับบริการด้านอื่นๆ ของอินโดนีเซียเอง จึงทำให้ดัชนีด้านนี้ของอินโดนีเซียมีค่าสูงที่สุด

ด้านการจับจ่ายซื้อของ ผลการคำนวณดัชนี RCA ด้านนี้เป็นไปตามที่คาดหมาย คือ สิงคโปร์มีค่าดัชนีสูงที่สุดคือ 1.49 ส่วนประเทศไทยนั้นมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในด้านนี้สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยเพียงเล็กน้อยด้วยค่าดัชนี 1.01 และ เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศอาเซียนที่เหลือนั้นต่างมีค่าดัชนีนี้ต่ำกว่าหนึ่งทั้งสิ้น โดยเรียงลำดับจากค่ามากไปน้อยดังนี้ คือ อินโดนีเซีย (0.65) มาเลเซีย (0.56) และ ฟิลิปปินส์ มีค่าเพียง (0.46)

ด้านการเที่ยวชมสถานที่และค่ายานพาหนะ ค่าดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของไทยสำหรับบริการเที่ยวชมสถานที่และค่ายานพาหนะ จะมีค่าสูงที่สุดโดยมีค่าเท่ากับ 2.03 รองลงมาจะเป็นประเทศมาเลเซีย ซึ่งดัชนีมีค่าเท่ากับ 1.27 ส่วนประเทศที่เหลือล้วนมีค่า ดัชนีต่ำกว่าหนึ่งทั้งสิ้น โดยมีค่าจากมากไปหาน้อยดังนี้ สิงคโปร์ (0.94) อินโดนีเซีย (0.94) และสุดท้ายฟิลิปปินส์ (0.41)

สันหนากการ ประเทศที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบด้านบริการสันหนากการมากที่สุด คือ ฟิลิปปินส์ โดยมีค่าดัชนีสูงถึง 4.01 ซึ่งมีค่าสูงกว่าดัชนีของประเทศที่เป็นอันดับสอง คือ ไทย ถึงกว่าสองเท่า โดยไทยมีค่าดัชนีสูงเพียง 1.72 อันดับต่อมา มาเลเซีย (1.11) ประเทศที่เหลือมีค่าดัชนีต่ำกว่าหนึ่งทั้งหมด ได้แก่ อินโดนีเซีย (0.96) และ สิงคโปร์ (0.2)

กล่าวโดยสรุปแล้วดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของไทยที่มีค่าสูงได้แก่ ด้านเที่ยวชมสถานที่และยานพาหนะ (ดัชนีเท่ากับ 2.03) ด้านสันหนากการ ด้านอาหารและเครื่องดื่ม และการจับจ่ายซื้อของ จึงนับได้ว่าไทยมีความได้เปรียบกระจายแทบทุกด้าน จะมีแต่เฉพาะด้านที่พักเท่านั้นที่ไทยไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ

สิงคโปร์ซึ่งเป็นผู้แข่งขันที่สำคัญของไทย มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเฉพาะ ด้านการจับจ่ายซื้อของ (ดัชนีเท่ากับ 1.49) ส่วนด้านอื่นๆ นั้นไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ยกเว้นบริการอื่นๆ ซึ่งก็ไม่แน่ชัดว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง สำหรับประเทศที่น่าจะมีลักษณะบริการที่ทดแทนกันได้กับของไทยมากที่สุดคืออินโดนีเซีย ปรากฏว่ามีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบด้านอาหารมากที่สุด (ดัชนีเท่ากับ 1.52) รองลงมาคือด้านที่พัก ส่วนบริการที่เหลือนั้น มีค่าดัชนีต่ำกว่าหนึ่งทั้งหมด ทางด้านมาเลเซียบริการที่มีความได้เปรียบสูงที่สุดได้แก่ บริการด้านอาหารและเครื่องดื่ม (ดัชนีเท่ากับ 1.47) ตามมาด้วยด้านการเที่ยวชมสถานที่และยานพาหนะ ด้านที่พัก และ บริการ

อื่นๆ มีเฉพาะด้านจำหน่ายชื่อของเท่านั้นที่มาเลเซียไม่มีความได้เปรียบ นับได้ว่ามาเลเซียมีจุดเด่นที่รอบด้านใกล้เคียงกับไทย ประเทศอาเซียนประเทศสุดท้ายคือ ฟิลิปปินส์ มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสูงอย่างมากในด้านสนทนากการ (ดัชนีเท่ากับ 4.01) ตามมาด้วยด้านอาหารและเครื่องดื่ม และ ที่พัก สำหรับบริการที่ฟิลิปปินส์ไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ได้แก่ บริการจำหน่ายชื่อของ การเที่ยวชมสถานที่และยานพาหนะ และ บริการอื่นๆ

4.2 สภาพทั่วไปและความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าบริการโทรคมนาคมของไทย

4.2.1 สภาพทั่วไป

สถิติขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในปี 2537 ระบุว่ามียานวนหมายเลขโทรศัพท์ธรรมดาทั้งสิ้นในประเทศมีอยู่ 3.46 ล้านเลขหมาย คิดเป็นความหนาแน่น 3.8 เลขหมายต่อ 100 คน โทรศัพท์ทั้งหมดนี้ แบ่งเป็น 2.18 ล้านเลขหมายในเขตนครหลวง และ อีก 1.28 เลขหมายในส่วนภูมิภาค ด้านโทรศัพท์สาธารณะในปีเดียวกันมีทั้งสิ้น 42,119 เครื่อง โดยเป็นของเขตนครหลวง 21,555 เครื่อง และภูมิภาคอีก 20,564 เครื่อง ส่วนโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตร มี 7,186 เครื่อง¹⁰ แบ่งเป็น 1,587 เครื่องในเขตนครหลวง และ 5,599 เครื่องในเขตภูมิภาค

ในปี 2538 ประเทศไทยมีสัดส่วนความหนาแน่นของโทรศัพท์พื้นฐานประมาณ 4 เลขหมายต่อประชากร 100 คน¹¹ สถิติดังกล่าวยังนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับของสิงคโปร์ (45.5 เลขหมายต่อ 100 คนในกรณีโทรศัพท์พื้นฐาน) หรือ มาเลเซีย (ปี 2537 มีสถิติ 12.5 เลขหมายต่อ 100 คน กรณีโทรศัพท์พื้นฐาน) สำหรับปริมาณความต้องการโทรศัพท์พื้นฐานในอนาคต มีการประมาณการว่าจะมีเพิ่มขึ้นเป็น 12 ล้านเลขหมายภายในปี 2544 โดยแบ่งเป็น 5.5 ล้านเลขหมายในเขตกรุงเทพและปริมณฑล และ 6.5 ล้านเลขหมายในเขตภูมิภาค ซึ่งจะทำให้สถิติความหนาแน่นของโทรศัพท์ทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 18.45 เลขหมายต่อ 100 คน

นอกเหนือจากจำนวนโทรศัพท์ที่เป็นดัชนีวัดความพัฒนาของสาขาโทรคมนาคมในแต่ละประเทศแล้ว จำนวนคู่สายหลัก (main line¹²) ก็เป็นอีกดัชนีที่สำคัญอีกตัวหนึ่ง International

¹⁰ สถิติ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2537

¹¹ รายงานประจำปี 2538 บริษัท ยูนิเทคคอมมูนิเคชั่น อินดัสตรี จำกัด

¹² สายโทรศัพท์ที่ต่อกับ Customer premises equipment (CPE) ไปสู่ public switched telephone network (PSTN) และ มี dedicated port บน telephone exchange

Telecommunication Union ระบุว่า ในปี 2534 ความหนาแน่นของคู่สายหลักของสิงคโปร์มีค่าสูงที่สุด คือ 39.9 สายต่อ 100 คน ส่วนประเทศไทยนั้นนับเป็นอันดับ 4 คือมีความหนาแน่นประมาณ 2.7 สาย 100 คน รองจาก บรูไน (14.3 สาย 100 คน) และมาเลเซีย (9.9 สาย 100 คน) ซึ่งทั้งสี่ประเทศนี้ต่างมีค่าความหนาแน่นสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำ ส่วนประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เหลือต่างมีค่าความหนาแน่นต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำทั้งสิ้น คือ ฟิลิปปินส์ (1.03 สาย) อินโดนีเซีย (0.68 สาย) และ สูดท้ายคือ เวียดนาม (0.15 สาย)

ทางด้านโทรศัพท์เคลื่อนที่ ประเทศไทยมีสถิติความหนาแน่นในปี 2538 คิดเป็น 1.7 เลขหมายต่อ 100 คน และมีการคาดว่าภายในปี 2543 จะมีความหนาแน่นของโทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มเป็น 5.2 เลขหมายต่อ 100 คน¹³ สถิติดังกล่าวยังนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับของสิงคโปร์ (8.04 ต่อ 100 คน) ในปี 2538 ส่วนครองตลาดของโทรศัพท์เคลื่อนที่ระหว่าง AIS และ TAC มีสัดส่วน 63:37 โดยที่ แบบอนาล็อก มีสัดส่วน 64:36 และ แบบดิจิตอล มีสัดส่วน 43:57

ทางด้านวิทยุติดตามตัว ในปี 2538 ได้มีการประมาณยอดสมาชิกบริการวิทยุติดตามตัวไว้ 1.1 ล้านราย¹⁴ โดยมีบริษัทที่ได้รับสัมปทานประกอบกิจการในปัจจุบัน 6 ราย โดยโฟนลิงค์ (เครือข่ายวิทยุ) มีส่วนครองตลาดสูงสุด 24.8 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาได้แก่ อีซีคอลล์ 20.7 เปอร์เซ็นต์ แพ็คลิงค์ 16.2 เปอร์เซ็นต์ ฮัทชีสัน (เครือข่ายรถเมล์) 12 เปอร์เซ็นต์ โพลเทล (เครือข่ายรถเมล์) 16 เปอร์เซ็นต์ และ เวิลด์เพจ (เครือข่ายคอมพิวเตอร์) 10.3 เปอร์เซ็นต์

สำหรับบริการด้านบริการอินเทอร์เน็ต NECTEC ได้มีการเปิดไทยสาร (Thai Social/Scientific, Academic and Research Network: ThaiSarn) ในปี 2535 เพื่อให้บริการแก่หน่วยงานการศึกษาและการวิจัย ในปี 2537 มีสมาชิก 4 หมื่นราย และมีสถานีอินเทอร์เน็ต (Internet site) ถึง 37 สถานี จากนั้นในปี 2538 ได้มีการจัดตั้งอินเทอร์เน็ตประเทศไทยขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่เอกชนเป็นแห่งแรก คู่กับบริการของไทยสาร โดยเป็นการร่วมทุนระหว่าง NECTEC การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์ ให้บริการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตด้วยขนาด 512 kbps และระบบการเชื่อมสำรองขนาด 64 kbps ที่เชื่อมกับ UUNET ในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ก็มีบริการเชื่อมต่อในประเทศแบบ E1(2mbps) ในต้นปี 2539 ได้เพิ่มบริการแบบ E1 เชื่อมต่อกับสหรัฐอเมริกา ต่อมา KSC Commercial Internet Co., Ltd ซึ่งเป็นการร่วมทุนกันระหว่าง การสื่อสารแห่งประเทศไทย และ Internet KSC Co., Ltd บริษัท KSC ให้บริการการเชื่อมต่อ

¹³ รายงานประจำปี 2538 บริษัท ยูนิเท็ดคอมมูนิเคชั่น อินดัสตรี จำกัด

¹⁴ ทิศทางอุตสาหกรรม (สิงหาคม) 2538

ต่อทั้งแบบ LANs และ WANs ด้วยอัตราความเร็ว 9.6 Kbps ถึง 512 Kbps ขณะนี้ได้มีการขยายออกไปตามสถานการศึกษาต่างๆ เช่น ABAC และในต่างจังหวัด คือ เชียงใหม่และภูเก็ต นอกจากนี้ยังมี บริษัท ล็อกซ์อินโฟ ในเครือของล็อกซ์เลย์ที่ให้บริการด้านอินเทอร์เน็ตด้วย

4.2.2 ความสามารถในการแข่งขันด้านการค่าบริการโทรคมนาคมของไทย

การวัดประสิทธิภาพของผู้ให้บริการในกรณีของสาขาโทรคมนาคม ทำได้หลายวิธี ดังนี้

(ก) คู่สายต่อพนักงาน จากตารางที่ 4.7 พบว่าในปี 2534 ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีคู่สายหลักต่อพนักงานโดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 73.4 คู่สายหลักต่อคน สิงคโปร์เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีคู่สายหลักต่อพนักงานสูงที่สุดในกลุ่ม คือ 113 คู่สายหลักต่อคน ตามด้วย มาเลเซีย (63.1) ไทย (62.5) ซึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน และลำดับที่เหลือนคือ บรูไน (42.2) ฟิลิปปินส์ (37) อินโดนีเซีย (31) และ เวียดนาม (3.8)

(ข) รายรับต่อคู่สาย โดยเฉลี่ยแล้วในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกนั้นมีรายรับประมาณ 715 ดอลลาร์ต่อหนึ่งคู่สายหลัก ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับประเทศที่มีรายได้ค่อนข้างสูง จะเห็นว่าส่วนใหญ่ประเทศดังกล่าวจะมีค่าสูงกว่า 880 ดอลลาร์ต่อคู่สายหลัก ซึ่งสิงคโปร์และบรูไนก็เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ โดยมีรายรับ 1204 และ 883 ดอลลาร์ต่อคู่สาย ตามลำดับ ประเทศอาเซียนอื่นๆ มีรายรับต่อคู่สาย เรียงจากมากไปหาน้อยตามลำดับดังนี้ อินโดนีเซีย (1,034 ดอลลาร์ต่อคู่สาย) ฟิลิปปินส์ (932 ดอลลาร์ต่อคู่สาย) ไทย (837 ดอลลาร์ต่อคู่สาย) และ มาเลเซีย (601 ดอลลาร์ต่อคู่สาย)

(ค) รายรับต่อพนักงาน ในปี 2534 ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีรายรับโดยเฉลี่ยประมาณ 52,445 ดอลลาร์ต่อพนักงานหนึ่งคน สำหรับประเทศในกลุ่มอาเซียน สิงคโปร์มีรายรับในภาคโทรคมนาคมเป็นอันดับหนึ่งคือ 135,444 ดอลลาร์ต่อคน ซึ่งนับว่าสูงมากเมื่อเทียบกับอันดับสองคือ ไทยที่มีรายรับต่อพนักงานเพียง 52,323 ดอลลาร์เท่านั้น ส่วนอันดับรองๆ ลงมามีดังนี้คือ มาเลเซีย (37,931 ดอลลาร์ต่อคน) ฟิลิปปินส์ (34,518 ดอลลาร์ต่อคน) และ อินโดนีเซีย (32,090 ดอลลาร์ต่อคน)

การวิเคราะห์ข้างต้นเป็นการวิเคราะห์ค่าดัชนีประสิทธิภาพที่มีลักษณะที่เป็นดัชนีของแต่ละประเทศโดดๆ ไม่มีการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ดังนั้นเพื่อให้มีการเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างประเทศด้วย ในส่วนถัดไปจะทำการคำนวณประสิทธิภาพของแต่ละประเทศโดยเปรียบเทียบกับดัชนีโดยเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หากดัชนีที่คำนวณได้มีค่าเท่ากับ 1 แสดงว่าประเทศนั้นมีประสิทธิภาพเท่ากับประสิทธิภาพโดยเฉลี่ยของภูมิภาค ในทำนองเดียวกัน

หากค่าที่ได้สูง (ต่ำ) กว่า 1 แสดงว่าประเทศนั้นมีประสิทธิภาพสูงกว่า (ต่ำกว่า) ประสิทธิภาพโดยเฉลี่ยของภูมิภาค

(ง) คู่สายหลักต่อพนักงานโดยเปรียบเทียบ จากตารางที่ 4.8 จะเห็นได้ว่าในกลุ่มอาเซียนนั้น มีเพียงสิงคโปร์ เท่านั้นที่มีค่าดัชนีคู่สายหลักต่อพนักงานโดยเปรียบเทียบสูงกว่า 1 นั่นคือมีประสิทธิภาพของพนักงานโทรคมนาคมในการรองรับจำนวนคู่สายโทรศัพท์สูงกว่าค่าเฉลี่ย สำหรับประเทศอาเซียนที่เหลือนั้นต่างมีค่าดัชนีต่ำกว่า 1 ทั้งสิ้น โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อยดังนี้ คือ มาเลเซีย (0.86) ไทย (0.85) บรูไน (0.57) ฟิลิปปินส์ (0.5) อินโดนีเซีย (0.42) และ เวียดนาม (0.05)

(จ) รายรับต่อพนักงานโดยเปรียบเทียบ ประเทศสิงคโปร์ยังคงเป็นผู้นำของกลุ่มอาเซียน เช่นเดิม โดยมีดัชนีสูงถึง 2.58 ตามมาด้วยไทยเป็นอันดับสองโดยมีดัชนีเท่ากับหนึ่งพอดี ซึ่งมีประสิทธิภาพเท่ากับค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก อันดับรองลงมาในกลุ่มอาเซียนมีดังนี้ มาเลเซีย (0.72) บรูไน (0.71) ฟิลิปปินส์ (0.66) อินโดนีเซีย (0.61) ส่วนเวียดนามนั้นไม่มีข้อมูลที่จะใช้จัดอันดับ

(ฉ) รายรับต่อคู่สายหลักโดยเปรียบเทียบ ประเทศกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่มีค่าดัชนีสูงกว่าหนึ่งทั้งสิ้น โดยที่สิงคโปร์มีค่าดัชนีสูงที่สุดคือมีค่าเท่ากับ 1.69 ตามด้วยอินโดนีเซีย (1.45) ฟิลิปปินส์ (1.30) บรูไน (1.23) ไทย (1.17) ส่วนมาเลเซียมีค่าดัชนีเป็นอันดับสุดท้ายและต่ำกว่าค่าเฉลี่ย คือ 0.84 ส่วนเวียดนามนั้นไม่มีข้อมูลที่จะคำนวณ

(ช) ต้นทุนค่าโทรศัพท์โดยเปรียบเทียบ นอกเหนือจากการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของแต่ละประเทศจากด้านรายรับแล้ว เราก็สามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพจากทางด้านต้นทุนได้ด้วย (ดูตารางที่ 4.9) ข้อมูลที่ใช้เปรียบเทียบนี้ นำมาจากต้นทุนค่าโทรศัพท์ภายในประเทศคิดเป็นสัดส่วนกับ GDP ต่อหัว และจากการที่ฮ่องกงเป็นประเทศที่มีการแข่งขันด้านโทรคมนาคมที่สูงมากจึงทำให้ฮ่องกงมีค่าสัดส่วนต้นทุนค่าโทรศัพท์ต่ำที่สุด ดังนั้นจึงใช้ตัวเลขของฮ่องกงเป็นฐานในการเปรียบเทียบ โดยปรับให้ต้นทุนของฮ่องกงให้มีค่าเป็นหนึ่ง จากนั้นก็คำนวณว่าค่าต้นทุนของประเทศอื่นมีค่าเป็นกี่เท่าของฮ่องกง ผลการคำนวณดังกล่าวแสดงไว้ในแถวสุดท้ายของตารางที่ 4.9 ซึ่งพบว่า แม้แต่สิงคโปร์ซึ่งมีต้นทุนต่ำสุดในอาเซียนก็ยังมีสัดส่วนต้นทุนต่อ GDP ต่อหัว สูงเป็นสามเท่าของฮ่องกง ส่วนประเทศอาเซียนอื่นๆเท่าที่มีข้อมูลมีสัดส่วนต้นทุนโดยเปรียบเทียบกับฮ่องกงดังนี้ มาเลเซีย 7.7 เท่า ไทย 16.9 เท่า ฟิลิปปินส์ 20.9 เท่า และ อินโดนีเซีย 31 เท่า

(ซ) คุณภาพบริการโทรศัพท์โดยเปรียบเทียบ คุณภาพของโทรศัพท์โดยเปรียบเทียบพิจารณาได้จากสามด้านดังนี้ ด้านแรกจากสัดส่วนของการแก้ปัญหาได้ภายในวันทำการถัดไป

ประเทศที่มีสถิตินี้ดีที่สุดเท่าที่มีข้อมูลคือ มาเลเซีย ดังนั้นในตารางที่ 4.10 จึงใช้ตัวเลขของมาเลเซียเป็นฐานในการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยให้มาเลเซียมีค่าดัชนีเท่ากับหนึ่ง ส่วนประเทศอื่นก็จะมีค่าดัชนีลดหลั่นลงไป ยิ่งค่าดัชนีเข้าใกล้หนึ่งมากเท่าใดก็แสดงว่าประเทศนั้นสามารถแก้ปัญหาได้ดีใกล้เคียงกับประเทศที่มีสถิติดีที่สุดมากที่สุดเท่าเท่านั้น จากตารางดังกล่าวประเทศไทยมีสถิติเป็นอันดับสองด้วยค่า สัดส่วนของการแก้ปัญหาได้ภายในวันทำการถัดไปโดยเปรียบเทียบกับ 0.96 ฟิลิปปินส์อันดับสามด้วยสถิติ 0.84 และอินโดนีเซียเป็นอันดับสุดท้ายของอาเซียนเช่นเคยด้วยสถิติ 0.78

คุณภาพบริการด้านที่สองคือ สัดส่วนการโทรไม่ติดซึ่งยิ่งมีค่าต่ำก็ยิ่งดี ในด้านนี้ประเทศไทยมีสถิติดีที่สุด (ในปีดังกล่าว ITU ไม่มีข้อมูลของสิงคโปร์ และ มาเลเซีย) ดังนั้นดัชนีโดยเปรียบเทียบของไทยจะมีค่าเป็นหนึ่งใน ตารางที่ 4.10 แถวที่ 5 พบว่าประเทศที่มีสถิติเป็นอันดับสองคือฟิลิปปินส์ ซึ่งมีอัตราโทรไม่ติดสูงถึง 10.6 เท่าของไทย และอินโดนีเซียมีอัตราโทรไม่ติดสูงกว่าไทย 23.5 เท่า

สถิติโดยเปรียบเทียบตัวสุดท้ายคือ จำนวนการเสียต่อ 100 คู่สายในหนึ่งปีโดยเปรียบเทียบ ซึ่งในด้านนี้สิงคโปร์มีสถิติที่ดีที่สุด ดังนั้นจึงปรับตัวเลขให้มีค่าเท่ากับหนึ่ง และ ประเทศที่มีอัตราการเสียอันดับรองลงมาคือ ไทย ซึ่งมีสถิติการเสียเป็น 3.4 เท่าของสิงคโปร์ รองลงมาคือ อินโดนีเซีย 6.9 เท่า ฟิลิปปินส์ 7.9 เท่า และเป็นที่น่าสังเกตคือ มาเลเซีย มีอัตราการเสียสูงถึง 9.8 เท่าของสิงคโปร์ ซึ่งเป็นอันดับสุดท้ายในกลุ่มอาเซียน

จากการวิเคราะห์ทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า ในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด สิงคโปร์นับเป็นประเทศที่มีศักยภาพการแข่งขันด้านการค้าโทรคมนาคมสูงที่สุด และ ศักยภาพดังกล่าวค่อนข้างจะทิ้งห่างประเทศในอาเซียนที่เหลือมากพอสมควร ไม่ว่าจะวัดจากสถิติพื้นฐานทั่วไป เช่น จากความหนาแน่นของบริการโทรคมนาคมชนิดต่างๆ จากประสิทธิภาพบริการสัมบูรณ์ หรือ จะวัดจากดัชนีประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบ อันที่จริงแล้วนับได้ว่าศักยภาพของสิงคโปร์ในด้านโทรคมนาคมนั้นสามารถแข่งขันได้กับกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีฮ่องกง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือในกลุ่มประเทศที่เหลือนั้นประเทศไทยจะสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้หรือไม่ หากพิจารณาจากด้านสถิติโทรคมนาคมพื้นฐานทั่วไป จะพบว่า ไทยยังเป็นรองเฉพาะ บรูไนและมาเลเซียเท่านั้น โดยเฉพาะบรูไนนับสถิติพื้นฐานจะค่อนข้างทิ้งห่างไทยและมาเลเซียพอสมควร ซึ่งคงจะเป็นเพราะขนาดประเทศที่เล็กทำให้สามารถที่จะติดตั้งสาธารณูปโภคด้านโทรคมนาคมได้อย่างทั่วถึง และระดับรายได้ต่อหัวของบรูไนที่สูงกว่ามากทำให้

สามารถซื้อหาอุปกรณ์ต่างๆ ได้ไม่ยาก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาด้านประสิทธิภาพต่างๆ ทั้งจากดัชนีสัมบูรณ์และดัชนีเปรียบเทียบแล้ว จะพบว่าทั้งสามประเทศนี้มีข้อเด่นและข้อด้อยไปคนละด้าน ซึ่งค่าดัชนีดังกล่าวมิได้ทิ้งห่างกันมากนัก โดยที่มาเลเซียเด่นที่สุดด้านต้นทุนที่ต่ำ ด้านคู่สายต่อพนักงานที่สูง ความสามารถในการแก้ปัญหาที่รวดเร็วและจำนวนการเสียที่ต่ำ บรูไนเด่นที่สุดด้านรายรับต่อคู่สายหลักที่สูง มีการลดราคามากที่สุด ส่วนไทยมีจุดเด่นที่ด้านรายรับต่อพนักงานที่สูง และเปอร์เซ็นต์การโทรไม่ติดที่ต่ำ ดังนั้นทั้งสามประเทศนี้จึงน่าจะอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน และพอจะแข่งขันกันโดยไม่ได้เปรียบเสียเปรียบกันมากนัก เป็นที่น่าสังเกตว่า บริษัทของบรูไนไม่มีการบุกตลาดต่างประเทศเลยและตลาดภายในของบรูไนก็ค่อนข้างปิดมากที่สุดเมื่อเทียบกับระหว่างสามประเทศ ในขณะที่สิงคโปร์ (โดย Singapore Telecom) มาเลเซีย (โดยบริษัท Supura Holding) และไทย (โดยบริษัทแทบทุกเครือ) ต่างบุกตลาดออกไปลงทุนหรือร่วมลงทุนกับประเทศในเอเชียอาคเนย์และเอเชียได้ทั้งสิ้น ความสามารถในการออกไปแข่งกับต่างประเทศนี้ย่อมเป็นอีกปัจจัยที่ใช้วัดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศได้ดี ดังนั้นจึงคงพอสรุปอันดับของทั้งสามประเทศต่อจากสิงคโปร์ได้ว่า มาเลเซียควรจะเป็นอันดับสอง ตามด้วยไทย และบรูไน

สำหรับประเทศที่เหลือนั้น จะเห็นได้ว่าฟิลิปปินส์นั้นเหนือกว่าอินโดนีเซียในทุกด้าน ยกเว้นเฉพาะด้านสถิติและดัชนีที่เกี่ยวข้องกับรายได้ซึ่งอินโดนีเซียจะดีกว่า เพราะอินโดนีเซียมีระดับการแข่งขันที่ต่ำกว่า และที่รั้งท้ายสุดคือเวียดนาม ซึ่งยังต้องเร่งมืออีกมากกว่าจะตามประเทศที่เหลือทัน

4.3 สภาพทั่วไปและความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าบริการก่อสร้างของไทย

4.3.1 สภาพทั่วไป

การก่อสร้างภายในประเทศ (domestic demand) อาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะของแหล่งทุนคือ

ก) โครงการก่อสร้างที่ใช้เงินกู้หรือใช้เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น โครงการที่ใช้เงินจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก Asian Development Bank และ JICA จากประเทศญี่ปุ่น หรือจาก OECF

ซึ่งเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินที่ผูกติดมากับโครงการคือ จะต้องมีการประมูลการก่อสร้างระดับนานาชาติ (International Bidding)

ข) โครงการก่อสร้างของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เป็นพิเศษไว้สำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง (government procurement) ได้เอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลัก MFN หลักการเข้าสู่ตลาด และหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกไม่ต้องนำหลักการของ GATS ในส่วนดังกล่าวมาใช้บังคับ

ค. โครงการก่อสร้างของภาคเอกชน ที่เจ้าของโครงการสามารถเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างได้อย่างเสรี

จากโครงการทั้งสามประเภทนี้ ทุกประเทศในกลุ่มอาเซียน ยกเว้นกรณีของประเทศสิงคโปร์ที่อนุญาตให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างต่างชาติเข้าร่วมประมูลด้วยได้เฉพาะกรณีหนึ่ง คือ โครงการเงินกู้ที่มีเงื่อนไขของการประมูลในระดับนานาชาติผูกติดมากับเงื่อนไขของการใช้เงิน ส่วนการรับเหมาก่อสร้างในโครงการภาครัฐบาลและโครงการของภาคเอกชนนั้นผู้รับเหมาจากต่างประเทศจะสามารถดำเนินการประมูลได้ก็ต่อเมื่อมีการจดทะเบียนตั้งบริษัทร่วมทุนกับบริษัทท้องถิ่น หรือประมูลร่วมกับบริษัทรับเหมาก่อสร้างของท้องถิ่นในรูปของ Joint-operation

ถึงแม้ว่าในทางเงื่อนไขของกฎหมายจะไม่เปิดโอกาสให้บริษัทก่อสร้างต่างชาติเข้ามามีบทบาทในโครงการของรัฐและภาคเอกชนโดยตรงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว โอกาสดังกล่าวมิได้ปิดเสมอไป เช่น ในโครงการของรัฐ มักพบว่าบริษัทรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ต่างชาติ มักจะมีความสัมพันธ์อันดีที่แน่นแฟ้นและต่อเนื่องยาวนานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและบ่อยครั้งที่พบว่าบริษัทรับเหมาก่อสร้างต่างชาติเหล่านี้ มีบทบาทค่อนข้างสูงในการกำหนด Specification ของงานที่ให้อำนาจให้กับบริษัทรับเหมาก่อสร้างเฉพาะราย สำหรับโครงการของภาคเอกชน จากข้อได้เปรียบที่ว่าบริษัทรับเหมาก่อสร้างต่างชาติที่กล้าออกมาแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ ก็ย่อมเป็นบริษัทที่มีทุนหนุนหลังสูง มีความสามารถทางด้านเทคโนโลยีในการก่อสร้าง สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและมีอำนาจในการต่อรองสูง หรือเป็นเจ้าของเครื่องจักรและอุปกรณ์การก่อสร้างที่มีความซับซ้อนทางเทคนิค และบ่อยครั้งอาจมีความสัมพันธ์ติดต่อกับบริษัทผู้เป็นเจ้าของงาน เช่น บริษัทอุตสาหกรรมญี่ปุ่น ประสงค์จะสร้างโรงงานย่อมอยากจะได้ติดต่อกับบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่ร่วมทุนกับญี่ปุ่น

สำหรับกรณีของโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่ใช้ระดับเทคโนโลยีในการก่อสร้างที่สลับซับซ้อนมาก เช่น การก่อสร้างตึกสูง การก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรือโครงการประเภท Turn-key ของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งโดยลักษณะทางกายภาพของการก่อสร้างที่ใช้ทุนมาก ต้องการการบริหารระดับมืออาชีพที่มีความรู้และประสบการณ์ และใช้ความรู้ทางด้านเทคนิคในการก่อ

สร้างสูง กรณีเช่นนี้นี้ย่อมเปิดโอกาสให้บริษัทผู้รับเหมาต่างชาติ (ในรูปของการร่วมทุนกับกิจการบริษัทท้องถิ่น) สามารถแทรกตัวเข้าไปมีบทบาทในการรับเหมาก่อสร้างได้ไม่ยากนัก

เงื่อนไขที่ประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของประเทศอินโดนีเซีย และ มาเลเซีย ให้ความสนใจค่อนข้างมาก คือ การขอให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างต่างชาติให้ความร่วมมือทางด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยมักจะมีการระบุไว้ในเงื่อนไขของการรับงาน ในส่วนของฟิลิปปินส์ นอกเหนือไปจากเงื่อนไข การถ่ายทอดเทคโนโลยีแล้ว ยังมีเงื่อนไข เรื่องการจ้างงานที่ระบุว่า จะต้องมีการจ้างบุคคลากรของฟิลิปปินส์ทำงานในตำแหน่งสำคัญ ๆ ร่วมกับบริษัทรับเหมาต่างชาติ

ทางด้านการตลาดของอุตสาหกรรมการก่อสร้างในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการของภาครัฐบาล ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานยังขยายตัวอยู่อย่างต่อเนื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกแล้ว ก็ยังสามารถถือได้ว่า อุตสาหกรรมการก่อสร้างในกลุ่มประเทศอาเซียน ยังพอมีขนาดสำหรับบริษัทรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ในแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น SIA Engineering ของสิงคโปร์มีขนาดรายได้จากการขายต่อปี ประมาณ 412.7 ล้านดอลลาร์ สหรัฐฯ บริษัท United Engineering (M) Bhd ของมาเลเซีย มีรายได้จากการขายต่อปี ประมาณ 83.4 ล้านดอลลาร์ บริษัท DM. Consunji Inc. ของฟิลิปปินส์ มีรายได้ต่อปีประมาณ 108 ล้านดอลลาร์ และ บริษัท Italian-Thai Development Co. มีรายได้ประมาณ 300 ล้านดอลลาร์ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทรับเหมาก่อสร้างจากกลุ่มประเทศอื่นในเอเชีย เช่น ของญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แล้วก็นับว่าขนาดของการดำเนินธุรกิจของบริษัทรับเหมาก่อสร้างของประเทศในกลุ่มอาเซียน ยังเล็กกว่ามาก

สำหรับโอกาสของการขยายตัวทางด้านการส่งออกด้านบริการการก่อสร้างในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยรวมแล้วพบว่ายังมีโอกาสขยายตัวได้มาก ด้วยแรงผลักดัน 3 ประการใหญ่ๆ คือ

1) การขยายตัวของโครงการทางด้านสาธารณูปโภค เพื่อรองรับการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน ที่พยายามปรับปรุงและยกระดับการให้บริการทางด้านสาธารณูปโภค เพื่อเป็นแรงดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และตอบสนองการเรียกร้องจากนักลงทุนภายในประเทศเอง โครงการกู้ยืมเงินสำหรับโครงการเหล่านี้ จากแหล่งเงินทุน เช่น จากธนาคารโลก และ Asian Development Bank ตกราวปีละ 20 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และคาดว่าในช่วงสิบปีข้างหน้านี้ โครงการก่อสร้างในสาธารณูปโภคพื้นฐานเหล่านี้ทั้งภูมิภาคของกลุ่มสมาชิกอาเซียน โดยเฉลี่ยจะตกราวปีละ 25 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ในเอเชีย

2) โอกาสการขยายตัวทางด้านก่อสร้างในกลุ่มประเทศอาเซียน ผูกพันอย่างมากกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนแหล่งลงทุน (relocation) ของประเทศที่สูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในภาคอุตสาหกรรม ทำให้ญี่ปุ่น ฮังการี ไต้หวัน เกาหลี ต่างปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการเคลื่อนย้ายแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเชียแล้ว ดูเหมือนว่าประเทศของกลุ่มสมาชิกอาเซียน จะเป็นแหล่งที่ดึงดูดนักลงทุนมาก มีผลทำให้อุปสงค์ (demand) ทางด้านก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม/ที่พักอาศัย/สำนักงาน (office) เพิ่มขึ้นสูงมาก

3) แรงผลักดันจากการที่ประเทศในกลุ่มประเทศอินโดจีน (เวียดนาม ลาว และกัมพูชา) ได้ปรับแนวนโยบายทางเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบทุนนิยม ประกอบกับการยุติลงของสงครามเย็น มีผลทำให้ประเทศเหล่านี้สามารถใช้ทรัพยากรที่เคยถูกใช้ไปในการสงคราม เปลี่ยนมาเป็นการทำนุบำรุงสาธารณูปโภค ทั้งที่ถูกทำลายไปให้ดีขึ้นและทั้งสร้างขึ้นใหม่ ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจหลายแห่งได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ ทำให้การขยายตัวทางด้านงานก่อสร้างเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ทั้งทางภาครัฐบาลและภาคเอกชน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา สะพาน โรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม ที่พักอาศัย อาคารพาณิชย์ ฯลฯ อุปสงค์ของการก่อสร้างจึงสูงขึ้นมาก

จากการประเมินของผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาขาการก่อสร้างที่ได้จากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปโอกาสของการขยายตัวในประเทศกลุ่มอาเซียนที่ Construction Exporter สามารถเจาะตลาดได้ ดังแสดงในตารางที่ 4.12 และ 4.13

4.3.2 ความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าบริการก่อสร้าง

ในการเปรียบเทียบศักยภาพการแข่งขันสาขาบริการด้านการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง (Construction and Related Engineering Service) และการให้บริการด้านวิชาชีพ (Professional Services) ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง จำเป็นต้องจัดกลุ่มประเภท ลักษณะของการก่อสร้างออกเป็นสาขาย่อยเพื่อสะดวกในการเปรียบเทียบ ได้แก่

1) งานก่อสร้างอาคารต่าง ๆ (Construction work for building) ได้แก่ งานก่อสร้างที่อยู่อาศัย งานก่อสร้างตึกสูง (High building) งานก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม งานก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ฯลฯ

2) งานก่อสร้างโรงงานก่อสร้างชนิดพิเศษ (Special construction) เช่น โรงงานไฟฟ้า โรงงานเคมีและปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานปุ๋ย

3) งานโยธา (Construction work for civil engineering) ซึ่งประกอบด้วย งานสร้างถนน สะพาน ทางรถไฟ สนามบิน ท่อระบายน้ำ ท่าเรือ

4) งานก่อสร้างประเภทระบบ (System Installation Work) ได้แก่ การวางระบบสุขาภิบาล ระบบโทรศัพท์ ระบบไฟฟ้า ติดตั้งเครื่องทำความเย็น เครื่องทำความร้อน เครื่องระบายอากาศ

5) บริการด้านสถาปัตยกรรม (Architectural Services) ได้แก่ การให้บริการในด้านให้คำปรึกษาและการออกแบบทางด้านสถาปัตยกรรมขั้นต้นจนถึงขั้นสุดท้าย การให้บริการในด้านบริหาร สัญญาก่อสร้าง และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6) บริการด้านวิศวกรรม (Engineering Services) ได้แก่ การให้บริการในด้านการให้คำปรึกษาทางวิศวกรรม การออกแบบด้านวิศวกรรมสำหรับงานก่อสร้างรากฐานและโครงสร้างของอาคาร การออกแบบวิศวกรรมสำหรับการติดตั้งเครื่องจักรและไฟฟ้าในอาคารต่าง ๆ การออกแบบวิศวกรรม สำหรับการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม

ดัชนีที่ใช้เป็นตัวบ่งชี้ในการวัดความสามารถในการแข่งขันของสาขาบริการด้านการก่อสร้าง สามารถพิจารณาได้จาก

1) ความสามารถในการบริหารจัดการโครงการ (Project Management Expertise)

2) ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีและประสบการณ์ (Level of Technology and Expertise)

3) ความสามารถในการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร (Information Technology)

4) ความสามารถในการออกแบบและดำเนินการสร้าง (Design-and-Build Capability)

5) การบริหารจัดการด้านการเงิน (Financial Management)

6) ประสบการณ์และความเชื่อมโยงในระดับสากล (International Linkage and Track Records)

7) ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งวัสดุ อุปกรณ์ และแรงงานที่มีประสิทธิภาพ (Equipment Material and Labour Support)

จากดัชนีบ่งชี้ความสามารถในการแข่งขันทางด้านการบริการในสาขาการก่อสร้าง พบว่า สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่มีมูลค่าในการก่อสร้างสูง เช่น โครงการทางด้านก่อสร้าง สาธารณูปโภค หรือโรงงานที่มีลักษณะพิเศษ การวางระบบ หรืองานก่อสร้างอาคารตึกสูง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีลักษณะเป็นงาน Build-Operate Transfer Arrangement ที่ผู้รับเหมาก่อสร้างรับผิดชอบทั้งทางด้านการเงิน การออกแบบ การดำเนินงานก่อสร้าง และการบริหารงานเริ่มแรกงานต่าง ๆ เหล่านี้ คู่แข่งที่มีศักยภาพในการแข่งขันสูง คือ บริษัทหรือกิจการของบริษัทก่อสร้าง

ขนาดใหญ่ จากกลุ่มประเทศที่มีประสบการณ์ในการประมูลแข่งขันในระดับนานาชาติอยู่แล้ว เช่น จากสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี อิตาลี สวีเดน บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเหล่านี้มีความพร้อมในทุกด้านที่ใช้เป็นเงื่อนไขแข่งความสามารถในการแข่งขัน เช่น กรณีบริษัทรับเหมาก่อสร้างจาก สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี และความสามารถในการออกแบบและดำเนินการสร้าง รวมทั้งประสบการณ์ในการประมูลงานในระดับนานาชาติ ในกรณีของญี่ปุ่น สามารถใช้ความสัมพันธ์โยงใยทางธุรกิจในกลุ่มบริษัทญี่ปุ่น และความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานของรัฐ (การทำงานของบริษัทการค้าระหว่างประเทศ Sogo Shosha และนโยบายสู่มาตรการของ Ministry of Trade and Industry ของญี่ปุ่น) ช่วยเอื้ออำนวยให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างของญี่ปุ่น มีข้อได้เปรียบเทียบเท่าทางการประมูลงาน

สำหรับในกลุ่มประเทศอาเซียน สามารถกล่าวได้โดยสรุปจากการสัมภาษณ์ของผู้ประกอบการว่า โดยภาพรวมของศักยภาพในการแข่งขันค่อนข้างใกล้เคียงกัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพัฒนาการของอุตสาหกรรมการก่อสร้างของกลุ่มประเทศในอาเซียน อยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ถ้าหากจำเป็นจะต้องจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน พบว่าการเรียงลำดับ คือ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เวียดนาม และบรูไน เป็นอันดับสุดท้าย

ในกรณีของสิงคโปร์ จุดโดดเด่นที่สุดทางด้านการบริการการก่อสร้างคือ ความสามารถในการบริหารโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการร่วมมือจัดกลุ่ม ผู้รับเหมาโดยแบ่งตามประเภทของงาน (Consortium) ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ความสามารถในการติดต่อประสานงานงานเชื่อมโยงกับแหล่งเงินทุนขนาดใหญ่ (credit funding) ทำให้สิงคโปร์มีข้อได้เปรียบที่เด่นชัดในงานประมูลโครงการขนาดใหญ่ในระดับสากล ในกรณีที่แข่งขันกันเองในกลุ่มประเทศอาเซียน กรณีของประเทศไทย จุดเด่นคือ ความสามารถเฉพาะตัวของวิศวกรและงานออกแบบทางด้านสถาปัตยกรรม และการส่งเสริมประสบการณ์ที่บริษัทรับเหมาก่อสร้างไทยได้รับจากร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติ ตลอดจนความพร้อมของผู้รับเหมารายใหญ่ที่มีอุปกรณ์การก่อสร้างพร้อมเพรียง และสามารถจัดซื้อวัสดุก่อสร้างได้ในราคาที่ไม่แพงนัก สำหรับประเทศบรูไนที่ถูกจัดอยู่ในอันดับท้ายสุดนั้น เป็นเพราะบรูไนเป็นประเทศที่มีรายได้ประชาชาติสูง มีทรัพยากรทางการเงินมากพอที่สามารถว่าจ้างบริษัทต่างชาติ เข้าไปทำงานในประเทศตนได้ ประกอบกับจำนวนประชากรมีไม่มากนัก จึงไม่สู้จะให้ความสำคัญในการแข่งขันการบริการทางด้านการก่อสร้างนัก

5. แนวทางการพัฒนาภาคบริการของไทย

5.1 ภาคบริการ: ความหวังของเศรษฐกิจไทย

ตามที่ได้กล่าวถึงในตอนต้นว่า จุดประสงค์ของบทความนี้ คือ การตอบคำถามว่า ประเทศไทยจะสามารถใช้เศรษฐกิจภาคบริการให้เป็นประโยชน์ในการฟื้นตัววิกฤตเศรษฐกิจในช่วงภาวะการถดถอยของเศรษฐกิจถดถอยดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่? จะฝากความหวังไว้กับศักยภาพการแข่งขันของภาคบริการได้มากน้อยเพียงใด? และทิศทางในอนาคตของภาคบริการของไทยจะเป็นอย่างไร?

สำหรับคำถามข้อแรกนั้น เราคงพอจะเห็นแล้วในหัวข้อที่สองแล้วว่าภาคบริการของไทยนั้นสามารถสร้างรายได้อย่างมากให้กับประเทศ ดังจะดูได้จากสัดส่วนของภาคบริการที่มีขนาดถึงเกือบครึ่งหนึ่งของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และในช่วงปี 2533 - 2539 อัตราการเจริญเติบโตของน้ำหนักของภาคบริการมีค่าเฉลี่ยสูงถึง 4.1 เปอร์เซ็นต์ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่ขยายตัวโดยเฉลี่ย 8.6 เปอร์เซ็นต์ นั่นเป็นผลมาจากภาคบริการ จึงนับได้ว่าภาคบริการนั้นเป็นภาคการผลิตที่น่าจะเป็นความหวังที่จะช่วยกอบกู้เศรษฐกิจไทยได้อย่างมาก

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ สาขาย่อยใดบ้างในภาคบริการที่พอจะเป็นความหวังได้ในสถานะเศรษฐกิจตกต่ำเช่นปัจจุบัน ในอดีตที่ผ่านมา ปี 2539 สาขาบริการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย โดยดูจากสัดส่วนของผลผลิตแต่ละสาขาต่อ GDP จากมากไปหาน้อย ดังนี้ สาขาค้าส่งและค้าปลีก 16.5 เปอร์เซ็นต์ บริการอื่นๆ 9.6 เปอร์เซ็นต์ คมนาคมขนส่ง 8.1 เปอร์เซ็นต์ การเงินการธนาคาร 7.9 เปอร์เซ็นต์ และ ก่อสร้าง 6.5 เปอร์เซ็นต์

ความตกต่ำของเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ความล้มเหลวของสถาบันการเงิน และการลดลงงบประมาณของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่ไทยได้ตกลงกับ IMF ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก ดังนั้นสาขาบริการ เช่น สาขาค้าส่งและค้าปลีก คมนาคมขนส่ง การเงินการธนาคาร และ ก่อสร้าง ล้วนแล้วแต่ถูกกระทบทั้งสิ้น จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะหวังให้สาขาบริการเหล่านั้น มาเป็นกลจักรที่จะผลักดันให้เศรษฐกิจไทยพ้นจากวิกฤตได้ ทางรอดของไทยจึงจำเป็นต้องพึ่งสาขาบริการที่สร้างรายได้จากการค้าบริการระหว่างประเทศเป็นหลัก

สาขาบริการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสาขาบริการอื่นๆ ซึ่งสามารถสร้างรายได้เป็นสัดส่วนที่สูงมากใน GDP ดังจะเห็นได้จาก รายได้จากรายจ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ในปี 2539 มีมูลค่าถึง 8.7 พันล้านดอลลาร์ หรือ มีสัดส่วนสูงถึง 7 เปอร์เซ็นต์ ของ GDP นอกจากนี้ยังเป็นสาขาที่สร้างรายได้โดยการขายบริการให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งมีแหล่งกำเนิด

จากต่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่ถูกกระทบกระเทือนจากความตกต่ำของเศรษฐกิจภายในประเทศ และโดยที่เศรษฐกิจของหลายกลุ่มประเทศ เช่น ประเทศในแถบยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย สาธารณรัฐประชาชนจีน มิได้ตกต่ำไปพร้อมกับประเทศกลุ่มอาเซียน เกาหลี และญี่ปุ่นด้วย ดังนั้นไทยก็น่าที่จะยังมีความหวังในการที่จะสร้างรายได้จากนักท่องเที่ยวของประเทศเหล่านี้ได้ นอกจากนี้สภาพความตกต่ำของเศรษฐกิจภายในกลับช่วยให้การเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศของคนไทยลดลงอย่างมาก อันเป็นผลดีต่อการประหยัดเงินตราต่างประเทศ ดังนั้น สาขาบริการการท่องเที่ยวจึงน่าจะเป็นสาขาที่เป็นความหวังที่สำคัญที่สุดของภาคบริการ ในการฟื้นฟาวิกฤตเศรษฐกิจของไทย

ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดว่า รายได้จากการท่องเที่ยวจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ ศักยภาพในการแข่งขันของการท่องเที่ยวไทยว่าจะมีสูงมากน้อยเพียงใด ซึ่งไทยจะต้องหมั่นรักษาและปรับปรุงแก้ไขในสาขานี้มีความแข็งแกร่งอยู่ตลอดเวลา เพราะการปรับปรุงบริการการท่องเที่ยวในประเทศ นอกจากจะสร้างรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศแล้ว ยังส่งเสริมให้คนไทยนิยมเที่ยวในเมืองไทยมากขึ้น ด้วยเหตุนี้บทความในส่วนสุดท้ายนี้จะเสนอแนะถึงแนวทางการปรับปรุงศักยภาพการแข่งขันของสาขาบริการท่องเที่ยว เพื่อให้สามารถเพิ่มขีดความสามารถของไทยในการสร้างรายได้ให้กับประเทศมากขึ้น นอกจากสาขาการท่องเที่ยวแล้ว บทความนี้ก็จะเสนอแนวทางการปรับปรุงศักยภาพของสาขาบริการอื่นๆที่ได้มีการวิเคราะห์ไปแล้วข้างต้นด้วย เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสาขาเหล่านั้น

5.2 ข้อเสนอด้านการปรับปรุงศักยภาพการแข่งขันภาคบริการ

5.2.1. สาขาการท่องเที่ยว

แม้ว่าประเทศไทยจะค่อนข้างมีความได้เปรียบประเทศเพื่อนบ้านในการให้บริการด้านการท่องเที่ยวอยู่พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้บริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อน ด้านเที่ยวชม

สถานที่และยานพาหนะ ด้านสันถนาการ ด้านอาหารและเครื่องดื่ม และการจับจ่ายซื้อของ อย่างไรก็ตามเราก็ยังไม่สามารถมั่นใจได้ว่าความได้เปรียบนี้จะดำรงอยู่ตลอดไป เพราะทุกประเทศต่างมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการของตนอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้บริการด้านการท่องเที่ยวในบางด้านของไทยก็ยังคงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น เช่น

1) ปรับปรุงด้านภาพพจน์ของประเทศที่เสื่อมเสียไปกับปัญหาโรคเอดส์ และ เลิกการพึ่งพิงการท่องเที่ยวที่อิงอยู่กับการค้าบริการทางเพศ ซึ่งดึงดูดลูกค้าเฉพาะกลุ่มซึ่งนับวันแต่จะลดน้อยลงไปตามความรุนแรงของปัญหาโรคเอดส์ที่มากขึ้น รวมทั้งแก้ปัญหาการจราจร ปัญหามลพิษต่างๆ ควบคู่กันไป

2) ควรเน้นการท่องเที่ยวที่ไม่ขัดกับแนวการพัฒนาที่ยั่งยืน ไทยคงจะต้องหันมาเอาจริง เอาจังกับการท่องเที่ยวแบบ Eco-tourism ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตที่เป็นธรรมชาติ โดยลดการให้ความสำคัญกับปริมาณของนักท่องเที่ยวลง แล้วหันมาเน้นที่คุณภาพ เพื่อเพิ่มอัตราการเที่ยวซ้ำของนักท่องเที่ยวให้สูงขึ้น

3) ควรเน้นการท่องเที่ยวด้านศิลปวัฒนธรรม เช่น การเที่ยวชมโบราณสถาน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีผู้นำเที่ยวที่สามารถให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว และปรับปรุงรูปแบบการนำเสนอ (presentation) ให้จูงใจและให้ความรู้ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่เก่าแก่ของไทยให้มากขึ้น รวมทั้งเน้นการท่องเที่ยวเพื่อการ ชมการแสดงพื้นบ้าน นาฏศิลป์ และ เทศกาลสำคัญต่างๆ ที่ไทยมีความได้เปรียบประเทศอื่นๆ อยู่แล้วให้มากขึ้น

4) ปรับปรุงการบริการด้านการจัดประชุมและสัมมนา ด้านการท่องเที่ยวเพื่อการติดต่อธุรกิจ ซึ่งไทยยังเสียเปรียบประเทศอื่นๆ อยู่

5.2.2. สาขาโทรคมนาคม

ประเทศไทย แม้ว่าจะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในด้านของรายรับต่อพนักงานที่ค่อนข้างสูง และประสิทธิภาพของการบริการในด้านเปอร์เซ็นต์การโทรไม่ติดที่ต่ำ แต่ไทยก็มีปัญหาที่ต้นทุนของการให้บริการโทรคมนาคมยังนับว่าอยู่ในระดับที่สูง ซึ่งคงจะมีสาเหตุใหญ่มาจากการที่รัฐให้สัมปทานแก่บริษัทไม่กี่ราย ทำให้การแข่งขันไม่สูงนัก ผู้บริโภคจึงยังคงต้องจ่ายอัตราค่าบริการที่แพงอยู่ (และนี่คงเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ดีว่าเหตุใดรายรับต่อพนักงานของไทยจึงมีค่าค่อนข้างสูง)

รัฐวิสาหกิจที่ดูแลกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน ควรยกเลิกนโยบายการให้สัมปทานอีกทอดกับเอกชนโดยยึดเป้าหมายเพื่อให้ได้ค่าสัมปทานที่สูงที่สุด ซึ่งผลของนโยบายดังกล่าวทำให้เอกชนที่ได้สัมปทานไป ต้องผลัดภาระต้นทุนค่าสัมปทานที่ประมูลมาต่อไปยังผู้บริโภคอีกทอดหนึ่ง ทำให้ต้นทุนการบริการสูงโดยไม่จำเป็น หากรัฐจะยังคงใช้ระบบสัมปทานต่อไป ก็ควรจะต้องเปลี่ยนเกณฑ์การคัดเลือกผู้รับสัมปทานเสียใหม่ คือแทนที่จะเลือกบริษัทที่ให้ผลประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจสูงสุด เป็นการเลือกบริษัทที่ให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุดแทน นั่นคือเลือกบริษัท

ที่จะเสนอบริการในราคาที่ต่ำที่สุดแก่ผู้บริโภค โดยที่บริการยังคงไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด หน้าที่ของรัฐที่เหมาะสมคือการเข้าไปกำกับดูแลให้บริการนั้นมีมาตรฐาน และราคาต่ำ โดยไม่ แสวงหาผลกำไร

อันที่จริง รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ควรที่จะหันมาแข่งขันในการให้บริการกับเอกชนโดยตรง โดยไม่มีสิทธิพิเศษเหนือกว่าเอกชน หากแข่งขันไม่ได้ ก็ควรให้เอกชนที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าทำต่อไป แล้วผันตัวเองเป็นฝ่ายที่คุมนโยบาย คุมมาตรฐานและคุณภาพ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจะดีกว่า

5.2.3. สาขาการก่อสร้าง

1) เสริมสร้างทักษะในการบริหารและจัดการโครงการขนาดใหญ่

2) ให้ความสำคัญกับ Information Technology ซึ่งในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับทางกระทรวงพาณิชย์โดยตรง ควรเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในศูนย์บริการพาณิชย์กรรมให้มากขึ้น เพื่อสามารถรับผิดชอบโดยตรงต่อการรวบรวมข้อมูลทางด้านการบริการ หรือ การประมาณงานก่อสร้าง กฎระเบียบเงื่อนไขรายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร

3) บริษัทก่อสร้างไทยยังมีความตื่นตัวไม่มากนักในโอกาสช่องทางการดำเนินธุรกิจการก่อสร้างในต่างประเทศ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีความเสี่ยงสูง ความสลับซับซ้อนในการดำเนินธุรกิจมีมาก ใช้งบสูงเมื่อเทียบกับผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ คู่แข่งหลากหลายมีทั้งบริษัทก่อสร้างนานาชาติและบริษัทท้องถิ่นที่มีข้อได้เปรียบในด้านการติดต่อกับงาน ซึ่งจำเป็นที่ทางสมาคมผู้รับเหมาก่อสร้างไทยควรหันมาสนใจในกลยุทธ์การแข่งขันและเจาะตลาดที่ไทยมีข้อได้เปรียบ

4) ใช้บริการและความสามารถพิเศษเฉพาะตัวของบริษัทการค้าระหว่างประเทศ (International Trading Firms) ในการจัดตั้ง Consortia เพื่อแบ่งเบาภาระในเรื่องบริหารการจัดการติดต่อกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย

5) พยายามทำให้บริษัทก่อสร้างไทยเป็นที่ดึงดูดของบริษัทรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ (Multinational Construction Firms) ให้หันมาสนใจร่วมทุนหรือร่วมดำเนินการในบางโครงการ คือ พยายามทำให้บริษัทก่อสร้างของไทยเป็น attractive partners เพื่อโอกาสของการเรียนรู้การดำเนินงานทางธุรกิจในประเทศ

6) พัฒนาองค์ความรู้และสะสมประสบการณ์ทางด้าน Design-and-Build Capability

7) พัฒนาและผลิตอุตสาหกรรมชิ้นส่วนวัสดุก่อสร้างสำเร็จรูป (Precast Component Industry) เพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างภาคบริการกับภาคอุตสาหกรรมผลิตวัสดุก่อสร้าง ซึ่งไทยมีศักยภาพอยู่มากเมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่งในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน

8) ควรผูกเรื่องโครงการทุนช่วยเหลือที่ไทยให้แก่ประเทศอินโดจีน (Aid Foreign) กับ
เงื่อนไขการใช้บริษัทก่อสร้างของไทย

ตารางที่ 2.1

มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (ณ ราคาคงที่ปี 1988) แยกตามรายการการผลิต

หน่วย: ล้านบาท

สาขาการผลิต	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
สาขาเกษตรกรรม	276,729	266,414	279,493	298,026	299,500	315,100	325,100	334,700
เหมืองแร่และย่อยหิน	28,404	31,457	36,063	37,959	40,600	43,400	44,000	49,900
อุตสาหกรรม	467,666	542,169	606,897	672,651	747,100	815,100	916,500	983,800
ก่อสร้าง	95,554	114,420	130,462	138,700	150,700	172,100	187,300	201,700
ไฟฟ้าและประปา	42,259	48,233	51,812	57,115	62,300	68,900	76,300	83,400
คมนาคมและขนส่ง	128,754	147,103	157,035	174,043	191,400	213,700	235,100	253,500
ค้าส่งและค้าปลีก	295,668	341,084	364,211	374,805	410,300	448,000	483,500	515,900
การเงินการธนาคาร	82,834	109,467	113,106	148,916	182,300	210,800	233,000	247,200
ที่อยู่อาศัย	58,213	60,756	63,181	65,977	69,500	73,700	77,100	80,300
การบริหารราชการแผ่นดิน	57,277	61,366	64,938	66,180	68,100	70,100	71,800	73,000
บริการอื่นๆ	218,157	231,760	243,780	247,735	259,400	271,300	286,300	300,400
บริการ	825,885	938,403	993,125	1,068,591	1,175,200	1,286,400	1,391,300	1,480,700
สาขาที่ไม่ใช่บริการ	925,630	1,015,826	1,117,853	1,213,516	1,306,000	1,415,800	1,544,700	1,643,100
GDP	1,751,515	1,954,229	2,110,978	2,282,107	2,481,200	2,702,200	2,936,000	3,123,800

ที่มา: คำนวณจากข้อมูล GDP ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมูลค่าของสาขาบริการในที่นี้หมายถึงผลรวมของสาขาต่อไปนี้ คือ ก่อสร้าง ไฟฟ้าและประปา คมนาคมและขนส่ง การค้าส่งและค้าปลีก การเงินและการธนาคาร ที่อยู่อาศัย และ บริการอื่นๆ

ตารางที่ 2. 2

สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวม (ณ ราคาคงที่ปี 1988) แยกตามรายการการผลิต

หน่วย: ร้อยละ

สาขาการผลิต	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539
สาขาเกษตรกรรม	15.8	13.6	13.2	13.1	12.1	11.7	11.1	10.7
เหมืองแร่และย่อยหิน	1.6	1.6	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.6
อุตสาหกรรม	26.7	27.7	28.7	29.5	30.1	30.2	31.2	31.5
ก่อสร้าง	5.5	5.9	6.2	6.1	6.1	6.4	6.4	6.5
ไฟฟ้าและประปา	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.6	2.7
คมนาคมและขนส่ง	7.4	7.5	7.4	7.6	7.7	7.9	8.0	8.1
ค้าส่งและค้าปลีก	16.9	17.5	17.3	16.4	16.5	16.6	16.5	16.5
การเงินการธนาคาร	4.7	5.6	5.4	6.5	7.3	7.8	7.9	7.9
ที่อยู่อาศัย	3.3	3.1	3.0	2.9	2.8	2.7	2.6	2.6
การบริหารราชการแผ่นดิน	3.3	3.1	3.1	2.9	2.7	2.6	2.4	2.3
บริการอื่นๆ	12.5	11.9	11.5	10.9	10.5	10.0	9.8	9.6
บริการ	47.2	48.0	47.0	46.8	47.4	47.6	47.4	47.4
สาขาที่ไม่ใช่บริการ	52.8	52.0	53.0	53.2	52.6	52.4	52.6	52.6
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา: คำนวณจากข้อมูล GDP ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมูลค่าของสาขาบริการในที่นี้หมายถึงผลรวมของสาขาต่อไปนี้ คือ ก่อสร้าง ไฟฟ้าและประปา คมนาคมและขนส่ง การค้าส่งและค้าปลีก การเงินและการธนาคาร ที่อยู่อาศัย และ บริการอื่นๆ

ตารางที่ 2. 3

อัตราการเจริญเติบโตถ่วงน้ำหนักของรายการการผลิตที่มีผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม

หน่วย: ร้อยละ

สาขาการผลิต	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	เฉลี่ย
สาขาเกษตรกรรม	-0.6	0.7	0.9	0.1	0.6	0.4	0.3	0.3
เหมืองแร่และย่อยหิน	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1
อุตสาหกรรม	4.3	3.3	3.1	3.3	2.7	3.8	2.3	3.2
ก่อสร้าง	1.1	0.8	0.4	0.5	0.9	0.6	0.5	0.7
ไฟฟ้าและประปา	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3
คมนาคมและขนส่ง	1.0	0.5	0.8	0.8	0.9	0.8	0.6	0.8
ค้าส่งและค้าปลีก	2.6	1.2	0.5	1.6	1.5	1.3	1.1	1.4
การเงินการธนาคาร	1.5	0.2	1.7	1.5	1.1	0.8	0.5	1.0
ที่อยู่อาศัย	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
การบริหารราชการแผ่นดิน	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
บริการอื่นๆ	0.8	0.6	0.2	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
บริการ	6.4	2.8	3.6	4.7	4.5	3.9	3.0	4.1
สาขาที่ไม่ใช่บริการ	5.1	5.2	4.5	4.1	4.4	4.8	3.4	4.5
GDP	11.6	8.0	8.1	8.7	8.9	8.7	6.4	8.6

ที่มา: เหมือนตารางที่ 2.1

หมายเหตุ: อัตราการเจริญเติบโตถ่วงน้ำหนักปีที่ t = อัตราการเจริญเติบโตของแต่ละสาขาการผลิตปีที่ t คูณด้วยสัดส่วนความสำคัญของสาขาการผลิตต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในปีที่

$t-1$

ตารางที่ 2. 4

ดุลการชำระเงินภาคบริการของไทย ปี 2532-2539

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

	2532			2533			2534			2535			2536			2537			2538			2539		
	Credit	Debit	Net	Credit	Debit	Net	Credit	Debit	Net	Credit	Debit	Net	Credit	Debit	Net	Credit	Debit	Net	Credit	Debit	Net	Credit	Debit	Net
ภาคบริการ	5,452	2,113	3,340	6,412	3,283	3,129	7,231	4,522	2,709	9,288	6,443	2,845	11,062	8,015	3,047	11,640	10,100	1,539	14,851	11,775	3,076	4,354	3,416	938
ขนส่ง	1,070	596	474	1,324	677	647	1,344	931	413	1,525	1,028	497	1,964	1,002	962	1,840	1,106	733	2,455	1,455	1,000	521	385	136
โดยสาร	443	359	83	454	357	98	416	481	-64	329	577	-248	423	593	-170	448	620	-172	584	801	-216	158	249	-91
ขนส่งสินค้า	415	196	219	660	252	407	418	251	167	846	316	530	1,364	307	1,058	1,152	383	768	1,222	520	702	326	114	212
อื่นๆ	212	41	172	210	68	142	510	200	310	350	135	215	177	103	74	240	103	137	649	135	514	37	23	14
การท่องเที่ยว	3,750	747	3,003	4,322	1,428	2,894	4,534	1,638	2,896	5,092	2,460	2,632	5,640	3,040	2,600	6,064	4,062	2,002	8,039	4,273	3,766	2,409	1,226	1,182
บริการของรัฐ	139	121	18	127	149	-22	83	134	-50	126	115	11	182	162	20	215	165	50	194	203	-9	86	108	-21
บริการอื่นๆ	493	648	-155	639	1,029	-390	1,269	1,819	-550	2,544	2,839	-295	3,275	3,811	-535	3,521	4,767	-1,247	4,163	5,844	-1,681	1,337	1,697	-359
โทรคมนาคม	3	3	-1	10	5	5	64	27	37	144	41	103	138	71	67	207	149	58	199	121	78	44	23	21
ก่อสร้าง	17	4	13	13	35	-22	47	90	-43	110	266	-157	33	217	-184	9	210	-201	19	163	-143	4	56	-52
สิทธิบัตรและ	0	124	-124	0	170	-170	1	239	-238	9	280	-271	3	427	-424	4	451	-447	1	630	-629	6	200	-194
ค่าธรรมเนียม																								
ประกันภัย	14	73	-59	24	77	-53	28	93	-65	44	167	-123	55	163	-108	55	221	-166	99	257	-158	32	62	-30
อื่นๆ	459	444	15	592	742	-149	1,129	1,371	-241	2,238	2,085	153	3,047	2,933	114	3,245	3,736	-490	3,845	4,674	-828	1,251	1,355	-104

ที่มา: Bank of Thailand

คำนวณจากบาทเป็นดอลลาร์สหรัฐฯ

ตารางที่ 4.1
 วัตถุประสงค์ของการเดินทางมาประเทศไทยในปี 2536
 (สัดส่วน^{a)} เปอร์เซนต์)

นักท่องเที่ยว จาก ประเทศ	ทั้งหมด	การท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อน ^{b)}				VFR	ธุรกิจ ^{c)}	อื่น ๆ
		ชายทะเล	จังหวัด ทางใต้	กรุงเทพ	รอบ ประเทศ			
ออสเตรเลีย	84.8	32	0	35	16	2	12.8	2.4
ฮ่องกง	84.8	34	0	33	15	3	14.4	0.8
ญี่ปุ่น	86.5	29	0	42	14	2	12.3	1.2
เกาหลีใต้	91.0	40	0	36	14	1	8.0	1.0
มาเลเซีย	94.7	7	75	8	4	1	4.3	1.0
นิวซีแลนด์	87.5	33	0	36	17	2	10.2	2.3
ฟิลิปปินส์	71.4	26	0	31	12	2	23.1	5.5
สิงคโปร์	78.3	20	40	10	7	1	19.9	1.8
ไต้หวัน	92.7	54	0	29	10	0	6.8	0.5
แคนาดา	83.0	31	0	29	20	3	14.3	2.7
สหรัฐฯ	76.7	27	0	27	20	3	19.0	4.3
ยุโรป	90.3	46	0	25	18	1	8.7	1.0
ฝรั่งเศส	91.0	24	0	27	38	2	7.7	1.3
เยอรมัน	91.9	54	0	22	15	1	7.5	0.6
อิตาลี	91.2	52	0	26	12	1	7.8	1.0
สหราชอาณาจักร	87.8	49	0	26	11	2	10.8	1.4
อื่นๆ	90.1	45	0	25	19	1	8.8	1.1
รวม	87.6	32	12	27	14	2	10.8	1.6

ที่มา: Edwards Anthony, Asia-Pacific Travel Forecasts to 2005

หมายเหตุ: ^{a)} เนื่องจากการปิดเศษตัวเลขรวมอาจจะไม่เท่ากับผลรวมของตัวเลขย่อย

^{b)} การท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนเกือบทั้งหมดจะแวะกรุงเทพมหานคร และ การท่องเที่ยวกรุงเทพเป็นหลักมักจะมีการแวะชายหาดบ้าง

^{c)} ธุรกิจ การประชุมสัมมนา และ การแวะเยี่ยมทางการ

ตารางที่ 4.2

ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการแข่งขันด้านบริการท่องเที่ยว
ด้านการให้บริการตามวัตถุประสงค์ของการท่องเที่ยว ปี 2538

ประเทศ	ค่าดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ					สัดส่วน
	พักผ่อน	ธุรกิจ	เยี่ยม เพื่อน/ญาติ	สัมมนา	อื่นๆ	
<i>North East Asia</i>	0.83	1.45	1.00	0.69	1.03	48.8
Taiwan	0.67	1.27	1.99	0.99	1.77	5.8
Hong Kong	0.91	1.37	0.99	-	0.85	25.3
Japan	0.86	1.42	-	-	1.47	8.3
Korea*(1)	0.71	1.80	1.30	2.97	0.68	9.3
<i>South Asia</i>	1.26	0.48	0.11	2.39	0.89	1.4
Bangladesh	0.45	1.41	-	6.13	3.09	0.4
Sri Lanka	1.58	0.12	0.15	0.99	0.03	1.0
<i>South East Asia</i>	1.19	0.60	0.40	1.03	1.03	39.9
Cambodia	1.22	0.91	-	-	0.53	0.5
Philippines*(2)	1.16	0.73	-	1.58	1.09	4.3
Singapore	0.92	0.78	0.91	0.99	1.88	17.7
Thailand	1.47	0.38	-	0.99	0.17	17.3
Thailand 2539 *(3)	1.44	0.44	-	0.89	0.22	-
<i>Australia/New Zealand</i>						
Australia	1.01	0.46	3.68	1.98	0.78	9.3
<i>South & Central Pacific</i>	1.18	0.58	2.09	-	0.48	0.8
New Caledonia	1.14	0.40	2.36	-	0.86	0.2
Papua New Guinea	0.55	2.23	2.75	-	0.33	0.1
Tahiti	1.35	0.26	1.78	-	0.33	0.4
<i>Total</i>	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	100.0

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของ PATA

หมายเหตุ: *(1) Including crew members Korean nationals visiting Korea

*(2) Excluding not stated

*(3) คำนวณจากข้อมูลปี 2539 ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แล้วสมมุติให้ค่าเฉลี่ยของทั้งภูมิภาคในปี 2539 เหมือนปี 2538 เนื่องจากขาดข้อมูล

ตารางที่ 4.3
 รายจ่ายของผู้มาเยือน (ดอลลาร์สหรัฐ)

	รวม(ล้าน)			รายจ่ายเฉลี่ยต่อวัน			รายจ่ายเฉลี่ยต่อผู้มาเยือน		
	2537	2538	2539	2537	2538	2539	2537	2538	2539
<i>North East Asia</i>									
China (PRC)	7,323	8,733	-	-	-	-	-	-	-
Taiwan	2,243	-	3,636	140	-	208	1,055	-	1,542
Hong Kong	8,087	9,351	10,572	222	237	244	867	917	903
Japan	3,472	3,226	-	-	-	-	-	-	-
Korea	3,864	5,587	-	208	281	-	1,081	1,491	-
<i>South East Asia</i>	-	-	-						
Indonesia	4,785	5,228	-	116	118	-	1,194	1,209	-
Malaysia	3,195	3,626	-	95	101	-	450	1,212	-
Philippines	2,480	2,454	2,701	137	150	152	1,573	1,394	1,439
Singapore	3,343	3,860	-	139	156	-	473	541	-
Thailand	5,762	7,664	8,664	134	144	146	934	1066	1,205
<i>South Asia</i>	-	-	-						
Bangladesh	13	17	105	13	11	-	126	109	-
Sri Lanka	224	224	168	-	-	57	-	-	559
<i>Australia / New Zealand</i>	-	-	-						
Australia**	4,631	5,117	-	79	64	-	1,492	1531	-
New Zealand	1,110	-	-	60	-	-	1,098	-	-
<i>South & Central Pacific</i>	-	-	-						
Tahiti	231	240	-	127	116	-	1,415	1,394	-
<i>The Americas</i>	-	-	-						
Canada***	7,742	8,837	-	-	70	-	-	380	-

ที่มา: Annual Statistical Report, PATA, 1995-1996
 รายงานสถิติประจำปี 2539 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 4.4

การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายของนักท่องเที่ยว ระหว่างปี 2537 - 2538

ประเทศ	รายจ่ายรวม (ล้านดอลลาร์)		จำนวนครั้งที่มาเยือน (พันครั้ง)		ระยะเวลา พำนักรเฉลี่ย		รายจ่ายเฉลี่ยต่อผู้มา เยือน/ครั้ง/วัน		% การเปลี่ยนแปลงต่อ การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้าน			อัตราเพิ่มของ รายจ่ายที่เกิดจากด้าน			อัตรา เพิ่ม รวม
	2537	2538	2537	2538	2537	2538	2537	2538	ปริมาณ	ราคา	วันพำนักร	ปริมาณ	ราคา	วันพำนักร	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Indonesia	4,785.3	5,228.3	4,006.3	4,324.2	10.3	10.2	116	119	86.8%	24.0%	-10.7%	8.03%	2.22%	-0.99%	9.26%
Malaysia	3,194.5	3,626.5	2,753.4	2,991.2	4.8	4.8	242	253	66.7%	33.3%	0.0%	9.02%	4.50%	0.00%	13.52%
Philippines	2,479.6	2,454.0	1,573.8	1,760.2	11.5	10.1	137	138	-1014.8%	-73.2%	1188.1%	10.48%	0.76%	-12.27%	-1.03%
Singapore	3,342.5	3,860.1	6,899.0	7,137.3	3.5	3.4	138	159	24.9%	96.3%	-21.2%	3.86%	14.91%	-3.28%	15.49%
Thailand	5,762.3	7,664.0	6,166.5	6,951.6	7.0	7.4	133	149	45.5%	35.2%	19.3%	15.02%	11.60%	6.38%	33.00%
ASEAN 5	19,564.2	22,568.9	21,399.0	23,164.4	7.4	7.2	123	136	57.2%	65.9%	-23.2%	8.79%	10.13%	-3.56%	15.36%

หมายเหตุ: ราคาในที่นี้หมายถึงรายจ่ายของผู้มาเยือนต่อครั้งต่อวัน ซึ่งเท่ากับ รายจ่ายรวม / จำนวนครั้งที่มาเยือน / ระยะเวลาพำนักรเฉลี่ย

ตัวเลขตั้งแต่แถวที่ (5) ถึง (8) คำนวณจากข้อมูลของ PATA ด้วยสูตรดังนี้

$$(9) = \frac{(6) * (8) * [(4) - (3)]}{(2) - (1)}$$

$$(10) = \frac{(3) * (5) * [(8) - (7)]}{(2) - (1)}$$

$$(11) = \frac{(4) * (7) * [(6) - (5)]}{(2) - (1)}$$

$$(12) = \frac{(6) * (8) * [(4) - (3)]}{(1)}$$

$$(13) = \frac{(3) * (5) * [(8) - (7)]}{(1)}$$

$$(14) = \frac{(4) * (7) * [(6) - (5)]}{(1)}$$

$$(15) = \frac{(2) - (1)}{(1)}$$

ตารางที่ 4.5

ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการแข่งขันด้านบริการท่องเที่ยว
ด้านรายจ่ายต่อการมาเยือน ปี 2537 - 2539

ประเทศ	RCA ด้านรายจ่ายต่อการมาเยือน		
	2537	2538	2539
<i>North East Asia</i>	0.97	1.03	1.24
Hong Kong	0.91	0.88	1.63
Korea	1.13	1.43	-
<i>South East Asia</i>	0.96	0.94	1.75
Indonesia	1.25	1.16	-
Malaysia	1.21	1.17	-
Philippines	1.65	1.34	2.37
Singapore	0.51	0.52	-
Thailand	0.98	1.02	2.05
<i>Others</i>			-
Sri Lanka	0.58	0.54	1.00
Australia	1.44	1.32	-
Total	1.00	1.00	1.00

หมายเหตุ:

คำนวณจาก
$$\frac{\text{รายจ่ายรวมที่ประเทศ } i \text{ ได้รับ} / \text{จำนวนครั้ง ของการมาเยือนของประเทศ } i}{\text{รายจ่ายรวมที่ทุกประเทศได้รับ} / \text{จำนวนครั้ง ของการมาเยือนของทุกประเทศ}}$$

ตารางที่ 4.6

ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการแข่งขันด้านบริการท่องเที่ยว
ด้านรายจ่ายของนักท่องเที่ยว แยกตามประเภทการใช้จ่าย ปี 2538

ประเทศ	RCA ด้านรายจ่ายรวมของผู้มาเยือน ปี 2538 ²					
	ที่พัก	อาหาร/ เครื่องดื่ม	จับจ่าย ซื้อของ	เที่ยวชม สถานที่ และยาน พาหนะ	สันทนาการ	อื่นๆ
North East Asia	0.96	0.94	1.25	1.22	0.70	0.76
Hong Kong	1.10	0.94	1.36	0.97	0.39	0.32
Korea	0.73	0.95	1.07	1.87	1.22	1.51
South East Asia	0.97	1.28	0.88	1.15	1.44	0.60
Indonesia	1.14	1.52	0.65	0.94	0.96	0.50
Malaysia	1.19	1.47	0.56	1.27	1.11	1.03
Philippines	1.13	1.40	0.46	0.41	4.01	0.81
Singapore	0.79	0.87	1.49	0.96	0.20	4.66
Thailand	0.79	1.18	1.01	2.03	1.72	0.45
Others						
Sri Lanka	0.66	-	0.65	-	-	5.43
Australia	1.27	-	0.83	-	-	3.27
Total	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

หมายเหตุ:

คำนวณจากสูตร =

$$\frac{\text{รายจ่ายประเภท } j \text{ ที่ประเทศ } i \text{ ได้รับ} / \text{รายจ่ายรวมที่ประเทศ } i \text{ ได้รับ}}{\text{รายจ่ายประเภทที่ } j \text{ ที่ทุกประเทศได้รับ} / \text{รายจ่ายรวมที่ทุกประเทศได้รับ}}$$

ตารางที่ 4.7

ประสิทธิภาพของสาขาโทรคมนาคม: ประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก

ประเทศ	คู่สายหลัก	พนักงาน (พันคน)	คู่สายหลักต่อพนักงาน	รายรับ (ล้าน US\$)	รายรับต่อคู่สายหลัก (US\$)	รายรับต่อพนักงาน (US\$)
กัมพูชา	5.5	0.4	13.8	1.3	236	3,250
อินโดนีเซีย	1,276.6	41.1	31.0	1,320.0	1034	32,090
ลาว	6.5	0.9	7.0	4.0	615	4,296
มาเลเซีย	1,816.9	28.8	63.1	1,092.3	601	37,931
เมียนมาร์	76.1	6.5	11.7	62.2	817	9,602
ฟิลิปปินส์	647.9	17.5	37.0	604.1	932	34,518
ไทย	1,553.2	24.8	62.5	1,299.7	837	52,323
เวียดนาม	100.0	26.0	3.8	...	...	...
Lower income	10,532.0	326.0	32.3	6,065.0	576	18,604
จีน	8,450.6	531.3	15.9	2,670.6	316	5,027
อินเดีย	5,809.9	345.4	16.8	2,698.1	464	7,812
All lower income	24,792.0	1203.0	20.6	11,433.7	461	9,504
บรูไน	39.1	0.9	42.2	34.5	883	37,217
ฮ่องกง	2,642.4	15.4	171.6	2,364.0	895	153,506
เกาหลีใต้	14,572.6	57.9	251.7	6,118.5	420	105,674
สิงคโปร์	1,101.1	9.8	112.5	1,326.0	1204	135,444
Upper income	25,431.0	123.0	206.8	13,464.0	529	109,463
ญี่ปุ่น	56,252.9	266.1	211.4	49,107.0	873	184,543
OECD	65,792.0	361.0	182.2	58,018.0	882	160,715
ASIA-PACIFIC	116,015.0	1581.0	73.4	82,916.0	715	52,445

หมายเหตุ: คำนวณจากสถิติของ ITU ปี 2534

ตารางที่ 4.8

ประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบของสาขาโทรคมนาคมในประเทศเอเชีย-แปซิฟิก

อันดับ ที่	ประเทศ	คู่สายหลัก ต่อพนักงาน โดยเปรียบเทียบ	ประเทศ	รายรับต่อ พนักงาน โดยเปรียบเทียบ	ประเทศ	รายรับต่อคู่ สายหลักโดย เปรียบเทียบ
1	เกาหลีใต้	3.43	ญี่ปุ่น	3.52	สิงคโปร์	1.69
2	ญี่ปุ่น	2.88	OECD	3.06	อินโดนีเซีย	1.45
3	Upper income	2.82	ฮ่องกง	2.93	ฟิลิปปินส์	1.30
4	OECD	2.48	สิงคโปร์	2.58	ฮ่องกง	1.25
5	ฮ่องกง	2.34	Upper income	2.09	บรูไน	1.23
6	สิงคโปร์	1.53	เกาหลีใต้	2.01	OECD	1.23
7	ASIA-PACIFIC	1.00	ASIA-PACIFIC	1.00	ญี่ปุ่น	1.22
8	มาเลเซีย	0.86	ไทย	1.0	ไทย	1.17
9	ไทย	0.85	มาเลเซีย	0.72	เมียนมาร์	1.14
10	บรูไน	0.57	บรูไน	0.71	ASIA-PACIFIC	1.00
11	ฟิลิปปินส์	0.50	ฟิลิปปินส์	0.66	ลาว	0.86
12	Lower income	0.44	อินโดนีเซีย	0.61	มาเลเซีย	0.84
13	อินโดนีเซีย	0.42	Lower income	0.35	Lower income	0.81
14	All lower income	0.281	เมียนมาร์	0.18	Upper income	0.74
15	อินเดีย	0.23	All lower income	0.18	อินเดีย	0.65
16	จีน	0.22	อินเดีย	0.15	All lower income	0.65
17	กัมพูชา	0.19	จีน	0.10	เกาหลีใต้	0.59
18	เมียนมาร์	0.16	ลาว	0.08	จีน	0
19	ลาว	0.10	กัมพูชา	0.06	กัมพูชา	0.33
20	เวียดนาม	0.05	เวียดนาม	...	เวียดนาม	...

หมายเหตุ:

1. คำนวณจากข้อมูลของตารางที่ 4.7
2. สายหลักต่อพนักงานโดยเปรียบเทียบของประเทศ i = คู่สายหลักต่อพนักงานของประเทศ iหาร คู่สายหลักต่อพนักงานโดยเฉลี่ยของภูมิภาค
3. ดัชนีตัวอื่นๆใช้วิธีการคำนวณในทำนองเดียวกัน

ตารางที่ 4.9

สัดส่วนต้นทุนค่าโทรศัพท์ภายในท้องถิ่นต่อ GDP ต่อหัวโดยเปรียบเทียบ

ประเทศ	ต้นทุนค่าโทรภายในประเทศ เป็นเปอร์เซ็นต์ ของ GDP ต่อหัว	ต้นทุนโดย เปรียบเทียบ กับฮ่องกง
ฮ่องกง	0.7	1.0
ญี่ปุ่น	1.2	1.7
เกาหลีใต้	1.3	1.9
สิงคโปร์	2.1	3.0
มาเลเซีย	5.4	7.7
อินเดีย	8.3	11.9
ไทย	11.8	16.9
ฟิลิปปินส์	14.6	20.9
อินโดนีเซีย	21.7	31.0

ตารางที่ 4.10

คุณภาพบริการโดยเปรียบเทียบ

ประเทศ	เปอร์เซ็นต์การแก้ ปัญหาได้ภายใน วันทำการถัดไป	เปรียบ เทียบกับ มาเลเซีย	เปอร์เซ็นต์ การโทรไม่ ติด	เปรียบ เทียบกับ ไทย	จำนวนการ เสียต่อ 100 คู่ สายในหนึ่งปี	เปรียบ เทียบกับ สิงคโปร์
อินโดนีเซีย	73	0.78	40.0	23.5	5.5	6.9
ลาว	30	0.32	50.0	29.4	121.0	151.3
มาเลเซีย	93	1.00	...	...	7.8	9.8
ฟิลิปปินส์	78	0.84	18.0	10.6	6.3	7.9
ไทย	89	0.96	1.7	1.0	2.7	3.4
อินเดีย	84	0.90	3.1	1.8	17.4	21.7
เกาหลีใต้	...	...	...	...	14.0	17.5
สิงคโปร์	...	...	...	...	0.8	1.0
ญี่ปุ่น	...	...	-	...	2.5	3.1

ตารางที่ 4.11
สรุปภาพรวมของสภาพการก่อสร้าง

เงื่อนไขการแข่งขัน	มีข้อจำกัดน้อยมาก ภายใต้เงื่อนไขว่าบริษัทรับเหมาก่อสร้างต่างชาติ จะต้องดำเนินกิจการร่วมกับ บริษัทท้องถิ่นในรูปของบริษัทร่วมทุน
นโยบายที่สำคัญสำหรับบริษัทรับเหมาต่างชาติ	เน้นการให้ความร่วมมือทางด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี
ความสนใจของบริษัทรับเหมาก่อสร้างในตลาดกลุ่มประเทศอาเซียน	มีอยู่มาก
แนวโน้มของตลาด	คาดคะเนได้ว่าอุปสงค์ (Demand) ของการก่อสร้าง ทั้งโครงการขนาดใหญ่ ทางด้านสาธารณูปโภคของรัฐ และการก่อสร้างภาคเอกชนยังสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง
ผลกระทบของการเปิดเสรีทางการก่อสร้างที่คาดว่าจะเกิดขึ้น	มีการแบ่งตลาดอย่างชัดเจนมากขึ้นระหว่างบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่กับบริษัทรับเหมาก่อสร้างขนาดกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทก่อสร้างท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นเพราะความแตกต่างในลักษณะของโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีและการจัดการ และมี financial strenght มากกว่า
ลักษณะการแข่งขันภายในประเทศ	การแข่งขันของบริษัทขนาดกลางระหว่างบริษัทรับเหมาก่อสร้างท้องถิ่น มีการแข่งขันกันมาก แต่ในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ (large-scale project) การแข่งขันส่วนใหญ่จะตกอยู่ในกลุ่มบริษัทร่วมทุนระหว่างผู้รับเหมาต่างชาติกันเอง และบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่เพียงไม่กี่บริษัท
สัดส่วนของภาคการก่อสร้างต่อ GDP	อินโดนีเซีย 7.4% มาเลเซีย 4.2% ฟิลิปปินส์ 5.7% ไทย 6.9% สิงคโปร์ 5.5%

ตารางที่ 4.12

คุณสมบัติของตลาด จำแนกตามลักษณะทางกายภาพของโครงการก่อสร้าง

ประเทศ	ที่พักอาศัย	อาคารพาณิชย์	โรงงานอุตสาหกรรม	งานวิศวกรรม (Civil Eng)	งานที่ปรึกษา
อินโดนีเซีย	o	x	x	x	x
มาเลเซีย	o	x	x	x	x
ฟิลิปปินส์	o	x	o	o	x
สิงคโปร์	x	o	o	x	x
ไทย	x	x	o	x	x
เวียดนาม	o	o	x	x	x

หมายเหตุ x good niche (ตลาดบน)
 o fair niche (ตลาดปานกลาง)

ที่มา: จากการสัมภาษณ์

ตารางที่ 4.13

คุณสมบัติของตลาด จำแนกตามลักษณะของการบริหารโครงการ

	Developer/ Investor	Specialist Contractor	Project Mgt.	Main Contractor
อินโดนีเซีย	x	x	x	x
มาเลเซีย	x	x	x	o
ฟิลิปปินส์	x	x	o	o
สิงคโปร์	x	x	x	x
ไทย	x	x	x	o
เวียดนาม	x	x	x	x

หมายเหตุ x good niche (ตลาดบน)
 o fair niche (ตลาดปานกลาง)

ที่มา: จากการสัมภาษณ์

บรรณานุกรม

- Anthony, Edwards Asia-Pacific Travel Forecasts to 2005 The Economist Intelligence Unit Limited, 1995
- Balassa, B. "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage:, Machester School of Economic and Social Studies, 1995, 33, pp. 99-123
- GATT Secretariat "Final Act: Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", จัดพิมพ์โดย กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ตุลาคม 2537
- Hill, T.P "On Goods and Services" Review of Income and Wealth, vol.23, no.4,1977, pp. 315-318.
- International Telecommunication Union, Asia-Pacific Telecommunication Indicators, May 1993.
- Pacific-Asia Travel Association, Annual Statistical Report, 1996-1997
- ชยันต์ ตันติวัสดาการ วัชรียา โตสงวน และ เฟลินพิศ สัตย์สงวน โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย บทที่ 9, จัดทำโดย ศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ เสนอต่อ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2540
- ธนาคารไทยทนุ, หน่วยวิจัยภาวะอุตสาหกรรม "คอนซุมเมอร์โปรดักส์ ก้าวต่อไปของเพจเจอร์" ทิศทางการอุตสาหกรรม, สิงหาคม, 2538
- ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย, ปี 2532 -2538
- บริษัท ยูไนเต็ดคอมมูนิเคชั่น อินดัสตรี จำกัด, รายงานประจำปี บริษัท ยูไนเต็ดคอมมูนิเคชั่น อินดัสตรี จำกัด , 2538