

## บทที่ 1



## บทนำ

### 1. ปัญหาและความสำคัญของปัญหา

ภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยทวีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นมากนับตั้งแต่ การเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยพยายามอาศัยภาคต่างประเทศ ในการเป็นภาคนำทางเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโต และการจ้างงานของประเทศ โดยเราเห็นได้อย่างชัดเจนถึงความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศ ตั้งแต่การเริ่มช่วงของนโยบายส่งเสริมการส่งออก (Export Promotion) ซึ่งทำให้อัตราการเปิดประเทศ (Degree of Openess) ของไทยวัดจากมูลค่าสินค้าและบริการทั้งนำเข้าและส่งออกเทียบเป็นสัดส่วนต่อ GDP เท่ากับ 38.2 %<sup>1</sup> ในปี 2513 ซึ่งเป็นช่วงปลายของการใช้นโยบายทดแทนการนำเข้า (Import Substitution) มาเป็น 50.08 % และ 85.6 % ในปี 2529 และ 2536 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของความสำคัญของภาคต่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด รวมทั้งมีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ โดยในช่วงปี 2529 - 2532 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงที่สุด คือ ประมาณ 10 - 12 % ต่อปี และในปี 2536 ดังแม้อัตราการขยายตัวจะไม่สูงสุดเหมือนช่วงที่ผ่านมา แต่สัดส่วนของภาคต่างประเทศก็ยังคงนับว่าสูงอยู่มากเช่นกัน

ทั้งนี้หากเราจะมองถึงปัญหาที่ตามมา ของการพยายามในการใช้ภาคต่างประเทศในการนำความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการกีดกันระหว่างประเทศ และปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมเรื้อรังมานานโดยนับตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมาจากตารางที่ 1.1 จะเห็นว่าประเทศไทยมีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมาตลอด ยกเว้นปีเดียวคือปี 2529 และมีมูลค่าการขาดดุลต่อ GDP สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี 2508-2513 ยอดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับ 2.5% และสูงขึ้นเป็น 6.1 % ในปี 2520-2525 ปัญหาของดุลบัญชีเดินสะพัดจะซ้ำร้ายลงกว่าเดิมอีกในปี 2538 และ 2539 ซึ่งยอดขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น 8.0 %<sup>2</sup> (ทั้งที่

<sup>1</sup> คำนวณจากข้อมูล Financial Statistic Yearbook, IMF

<sup>2</sup> ดุลบัญชีเดินสะพัดและเงินเฟ้อ; ปัญหาเร่งด่วนของเศรษฐกิจไทย", เศรษฐกิจวิเคราะห์. (14, เมษ. 39),

ตารางที่ 1.1 การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของไทย (2508-2538)

	การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (ล้านบาท)	การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (% of GDP)
Average 08-13	3,151.6	2.5
Average 14-19	6,820.3	2.6
Average 20-25	37,277.6	6.1
2526	73,561.4	8.0
2527	54,718.6	5.5
2528	42,551.4	4.0
2529	(6,989.6)	(0.6)
2530	5,642.6	0.3
2531	55,167.4	3.5
2532	77,466.2	4.2
2533	191,106.8	8.7
2534	186,826.0	7.5
2535	179,692.0	6.4
2536	189,163.0	6.0
2537	236,219.0	6.6
2538	333,206.0	8.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ประมาณการเดิมของธนาคารแห่งประเทศไทย คือ 7.1 %) และคาดว่าในปี 2539 ยอดขาดดุลก็จะสูงขึ้นอีก ซึ่งหากเราจะดูโครงสร้างของดุลบัญชีเดินสะพัดซึ่งประกอบด้วยดุลการค้า ดุลบริการและดุลบัญชีบริจาจะพบว่าประเทศไทยมีการขาดดุลการค้ามาตลอด ขณะที่มีการเกินดุลมาตลอดเช่นกัน ซึ่งดุลการค้าดังกล่าวมีสัดส่วนสูงกว่าดุลบริการมากจึงทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดโดยรวม(ดูรูปที่ 1.1) ซึ่งหากเปรียบเทียบกับASEAN แล้วจะพบว่าสิงคโปร์ นั้นมีการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account Surplus) ทั้งทั้งที่มีการขาดดุลการค้าเหมือนไทยแต่ทำไมยิ่งเกินดุลบริการสูงกว่าดุลการค้ามาก ขณะที่อินโดนีเซียและมาเลเซียมีการเกินดุลการค้าแต่มีการขาดดุลบริการสูงกว่า ทำให้ยอดดุลบัญชีเดินสะพัดรวมขาดดุล<sup>3</sup> จะเห็นได้ว่าปัญหาทางโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศนั้นเป็นสาเหตุที่ทำให้ไทยต้องมีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยหากจะดูโครงสร้างการนำเข้าและส่งออกของไทยจะพบว่า บทบาทของสินค้าเกษตรกรรมในภาคส่งออกของไทยค่อย ๆ ลดลงและสินค้าอุตสาหกรรมสูงขึ้นแทน ซึ่งสอดคล้องกับสัดส่วนของโครงสร้างการผลิตแต่ละภาคในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ขณะที่โครงสร้างสินค้าเข้า มีสัดส่วนของสินค้าทุนและวัตถุดิบเป็นอัตราส่วนที่สูงที่สุด ซึ่งสะท้อนถึงการพึ่งพาทุน เครื่องจักรและเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก เพราะสินค้าส่งออกที่ต้องการเทคโนโลยีและเครื่องจักรที่สูงขึ้นมีส่วนผลักดันให้มีการนำเข้าสูงขึ้นไปด้วย

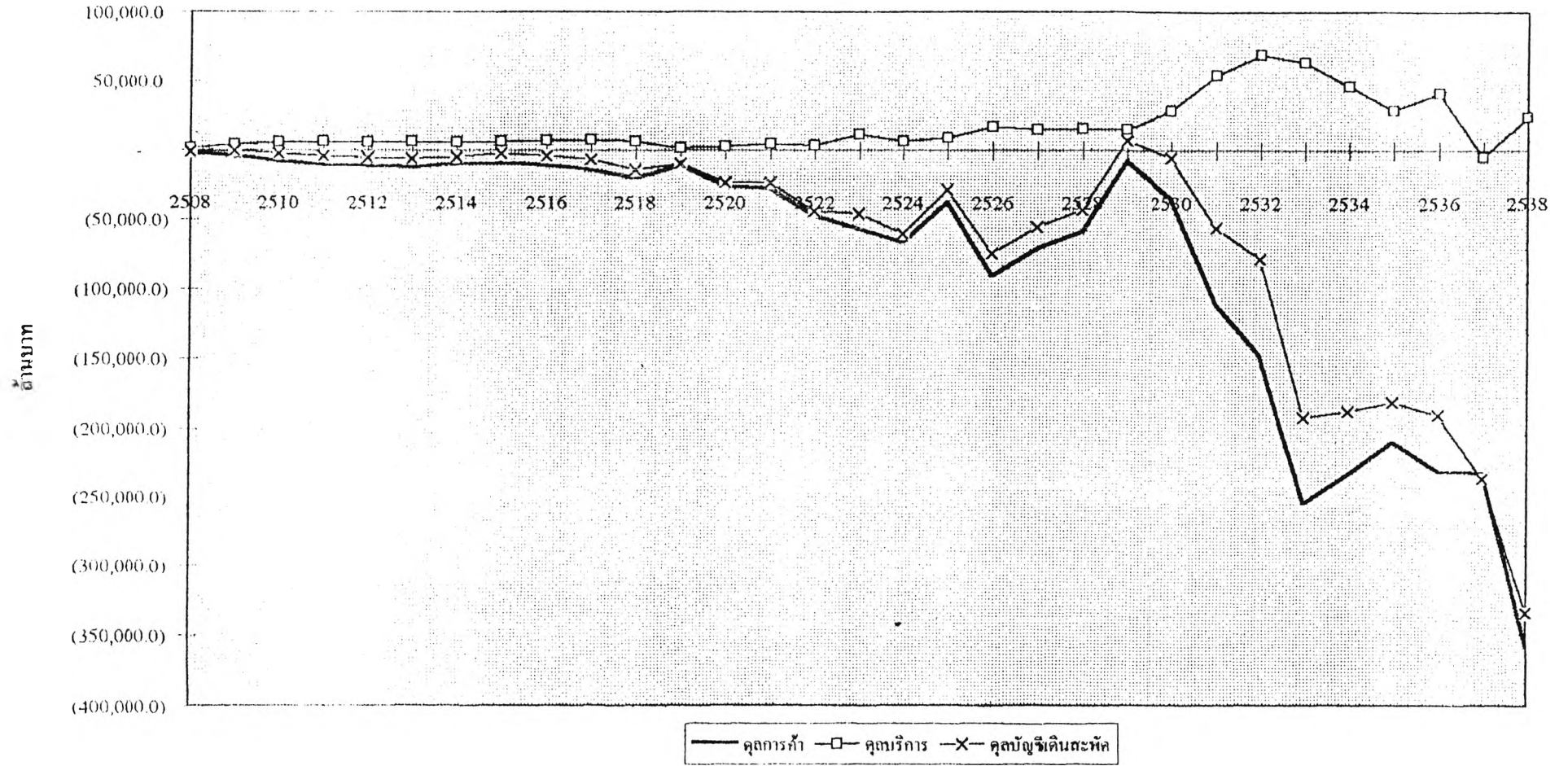
โครงสร้างสินค้าเข้าและออกของไทยมีแหล่งที่มาและเป้าหมายในการส่งออกต่างกันไป โดยเราพิจารณากลุ่มประเทศต่าง ๆ จะพบว่า ตลาดส่งออกของไทย คือ สหรัฐอเมริกา, สหภาพยุโรป ขณะที่ประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึง ณ ที่นี้ เริ่มมีสัดส่วนสูงขึ้นในตลาดส่งออกของไทย ซึ่งอาจทำให้ไทยต้องหันเข้ามาให้ความสำคัญกับตลาดใหม่ ๆ เหล่านี้มากขึ้น สำหรับแหล่งที่มาในการนำเข้าของไทยนั้นญี่ปุ่นมีสัดส่วนสูงที่สุดมาตลอดตามมาด้วยสหภาพยุโรป, สหรัฐอเมริกาและอาเซียนในสัดส่วนใกล้เคียงกัน ซึ่งทำให้ไทยมีการขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องในอัตราที่สูงมากคือประมาณ 80 % ของยอดการขาดดุลการค้าทั้งหมดของไทย<sup>4</sup>

ด้วยเหตุที่ดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นภาพสะท้อนดุลในภาคการผลิตระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลายปัจจัยที่มีผลกระทบไม่ว่าจะเป็นภาษีศุลกากร, อัตราแลกเปลี่ยน หรือการลงทุนทางตรง

<sup>3</sup>สรุปจาก Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, ADB

<sup>4</sup>สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “เศรษฐกิจระหว่างประเทศ”, เอกสารประกอบการสัมมนาพิเศษทางเศรษฐกิจไทย ปี 2540 , หน้า 26

รูปที่ 1.1. มูลค่าการค้า การบริการ มูลค่าบัญชีเงินตราต่างประเทศ ไทย (2508-2538)



ระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อภาคการผลิตของไทยอย่างมากในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา

ภาษีศุลกากรได้ทำหน้าที่หลักในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ พร้อมทั้งทำหน้าที่ส่งเสริมหรือปกป้องอุตสาหกรรมบางชนิดไปด้วยในตัว โดยรัฐบาลมักจะใช้มาตรการทางภาษีเป็นเครื่องมือหลักประการหนึ่ง เพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาในช่วงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นช่วงการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า(Import Substitution)หรือช่วงการผลิตเพื่อการส่งออก (Export Oreinted)จึงเป็นที่น่าสนใจว่ามาตรการทางภาษีศุลกากรเหล่านั้นจะส่งผลดีหรือเสียต่อโครงสร้างการค้าของไทยเพียงใด นอกจากนี้เมื่อมองไปในอนาคต สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่ประเทศเปิดอย่างประเทศไทย

ด้ อ ง เ ผ ธิ ญ ุ กั ด้ อ

กระแสการเปิดเสรีทางการค้าผ่านข้อตกลงทวิภาคี(Bilateral)หรือพหุภาคี(Multilateral)ต่าง ๆ ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะทำให้ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกต้องลดอัตราภาษีศุลกากรลงจนเหลือ 0% ในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจะขาดเครื่องมือประการหนึ่งในการจัดการด้านการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อตกลงของGATT ซึ่งมีผลครอบคลุมทั่วโลก ข้อตกลงนี้จะมีผลต่อการค้าระหว่างประเทศของไทยและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างไร รวมทั้งรัฐบาลควรมีการวางนโยบายอย่างไรที่จะรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะยาว

นอกจากนโยบายการคลังอย่างภาษีศุลกากรจะมีบทบาทสำคัญในภาคการค้าระหว่างประเทศแล้ว นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ไทยใช้มาตรการรักษาค่าเงินบาทให้อยู่ในระดับที่ต้องการมาตลอดนั้น ก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนนั้นจะกระทบต่อราคาส่งออกและนำเข้าโดยตรง รวมทั้งทำให้รายรับและรายจ่ายในภาคบริการเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ในทันที แต่ด้วยนโยบายควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวมาแล้วนั้น อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้จึงไม่ใช่ราคาแท้จริงของตลาด จึงมักจะมีข้อถกเถียงในประเด็นนี้เกี่ยวกับเรื่องค่าเงินบาทที่เหมาะสม และมาตรการลดค่าเงินบาทที่หลายฝ่ายเชื่อกันว่าจะช่วยสามารถปรับปรุงดุลบัญชีเดินสะพัดให้ดีขึ้นได้

ประการสุดท้าย การลงทุนทางตรงจากต่างประเทศซึ่งมีผลโดยตรงต่อภาคการผลิตของไทย คนทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่าการที่บริษัทข้ามชาติ(Multinational Corporation)เข้ามาลงทุนในประเทศไทยจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้การผลิตของไทยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เป็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น รวมทั้งพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตได้เป็นอย่างดี ขณะที่มักมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับผลของการลงทุนจากบริษัทเหล่านี้ในประเด็นการค้าระหว่างประเทศว่า

บรรษัทเหล่านี้มีส่วนทำให้รูปแบบการนำเข้าและส่งออกของไทยเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร และจะมีผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัดโดยรวมอย่างไรบ้าง

## 2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เนื่องจากปัญหาเรื่องดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ประกอบด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนั้นในการศึกษาจำเป็นต้องแบ่งประเด็นย่อยแล้วจึงพิจารณาถึงผลกระทบจากนโยบายอัตราภาษีศุลกากร, อัตราแลกเปลี่ยนและการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและโครงสร้างของปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดของไทย
- 2) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายอัตราภาษีศุลกากร , อัตราแลกเปลี่ยนและการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ ที่มีต่อดุลบัญชีเดินสะพัดของไทย
- 3) เพื่อศึกษาถึงนโยบายและวิธีแก้ปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดของไทย

## 3.ขอบเขตของการศึกษา

- 1) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะครอบคลุมตั้งแต่ปี พ.ศ 2508 ถึง พ.ศ 2538
- 2) การศึกษานี้จะไม่พิจารณาถึงผลกระทบจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-tariff Barreries) ทั้งในด้านสินค้าเข้าและออก
- 3) การศึกษานี้จะไม่พิจารณาส่วนของบัญชีดุลบริการ (Unilateral transfer) เนื่องจากเป็นส่วนประกอบที่เล็กมากและมีความสำคัญน้อยต่อการวิเคราะห์

## 4.ประโยชน์ของการศึกษา

ทำให้เราทราบถึงปัญหาและสาเหตุเชิงโครงสร้างของดุลบัญชีเดินสะพัดของไทย ซึ่งจะทำให้เราสามารถแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องมากขึ้นในทางนโยบาย การศึกษานี้จะทำให้เราเรียนรู้และปรับตัวให้ทันการณ์ ในการกำหนดนโยบายต่างๆที่จะช่วยรักษาผลประโยชน์ของเศรษฐกิจไทย