

# ปัญหาการส่งออกสินค้าของไทย

สมยศ แซ่มซ้อย

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เราคงจะต้องยอมรับกันว่าภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้ามาโดยตลอด แม้ว่าผลของความ เจริญอาจจะไม่สมบูรณ์และกระจายครอบคลุมไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทุกส่วนของ ประเทศ แต่ผลของความ สำเร็จก็มีส่วนทำให้ประชาชนไทยมีความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้น ความเจริญ ก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมได้มีบทบาทต่อ เศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการอุตสาหกรรม เพื่อทดแทนการนำเข้ามีการขยายตัวจนกลายเป็นสินค้าอุตสาหกรรม เพื่อการ ส่งออก แต่โดยพื้นฐานโครงสร้างทาง เศรษฐกิจโดยส่วนรวมแล้วประเทศไทยยังคง เป็นประเทศ เกษตรกรรมที่อุตสาหกรรม เพิ่ง เริ่มมีบทบาท

ประเทศไทย เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์เต็มไป ด้วยทรัพยากรธรรมชาตินานาชนิดและมี ทรัพยากรบุคคลอย่างเพียงพอ ถ้าจะพิจารณาถึงการประกอบอาชีพทำมาค้าขายของคนไทย แล้ว คนไทยก็มีการค้าขายเป็นประวัติศาสตร์อันยาวนาน แม้ว่าในอดีตคนไทยอาจจะไม่ใช่ พ่อค้าวาณิชที่เที่ยวเดินทางออกไปค้าขายยังต่างประเทศ เหมือนชนชาติอื่น แต่เราก็มีระบบ การซื้อขายและแลกเปลี่ยนสินค้าภายในประเทศ สาเหตุที่คนไทยไม่นิยมออกไปค้าขายยังต่าง ประเทศนั้น อาจเนื่องมาจากพื้นแผ่นดินไทยมีความอุดมสมบูรณ์ผิดแผกแตกต่างกับนานาประเทศ ที่ขาดแคลนทรัพยากรซึ่งต้องดิ้นรนชวนขายออกไปซื้อหาทรัพยากรจากต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม จากอดีตมาสู่ปัจจุบัน ประเทศไทยมีความ เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ มากขึ้น ประชากรภายในประเทศได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันทรัพยากร ที่เคยอุดมสมบูรณ์ก็ไม่สมดุลย์กับประชากรที่เพิ่มขึ้น ความต้องการสินค้าจากต่างประเทศจึง เกิดขึ้น และหลังจากที่มีแผนพัฒนา ความต้องการสินค้าประเภททุนที่มีมูลค่าสูงก็ได้ เพิ่มขึ้นมาก เป็นทวีคูณ และจากการศึกษาของธนาคารโลก พบว่า ความต้องการสินค้าจากต่างประเทศ ของไทยมีผลมาจากอดีตซึ่งประเทศไทยได้เคยตกลงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในสนธิสัญญาเบาริง (พ.ศ. 2399) ที่ทำไว้กับประเทศอังกฤษได้กำหนดให้ประเทศไทย ต้องดำเนินธุรกิจแบบการค้าเสรี เนื่องจากต่างชาติมีความต้องการสินค้าจากไทยมาก ใน ขณะเดียวกันก็ต้องการที่จะขายสินค้าอุปโภคบริโภคแก่ประเทศไทยด้วย

นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) การค้าระหว่างประเทศได้ เข้ามามีบทบาทต่อเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น โดยในแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 มูลค่าการค้า ระหว่างประเทศมีส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) คิดเป็นร้อยละ 33.7 และได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45.7 ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) แต่เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า การขยายตัวของการค้านี้ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวในด้านการนำเข้ามากกว่าการส่งออก ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงขาดดุลการค้ามาโดยตลอด กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ขาดดุลการค้าเฉลี่ยปีละ 2,367.2 ล้านบาท ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ขาดดุลปีละ 10,472.9 ล้านบาท ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ขาดดุลปีละ 12,507.9 ล้านบาท ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ขาดดุลสูงถึงปีละ 42,648.2 ล้านบาท ซึ่งการขาดดุลการค้าอย่างรุนแรงนี้มีผลต่อฐานะดุลการชำระเงินของประเทศด้วย

ปัญหาเรื่องดุลการค้านี้ในอดีตที่ผ่านมายังขาดนโยบายและมาตรการเพื่อดำเนินการอย่างจริงจัง ซึ่งในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ได้เล็งเห็นความสำคัญและได้กำหนดแผนพัฒนาการส่งออกเข้าไว้ในแผนรวม

ถ้าจะย้อนกลับไปพิจารณาถึงปัญหาที่ว่าทำไมประเทศไทยจึงขาดดุลการค้ามาโดยตลอดระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 20 ปี สาเหตุก็คือ ความต้องการสินค้าจากต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นสูงตามแผนพัฒนา และการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่ใช้วัตถุดิบ และส่วนประกอบจากต่างประเทศทำให้มีการนำเข้าสินค้าจำพวกน้ำมัน เชื้อเพลิงและวัตถุดิบ เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การที่ประชาชนภายในประเทศมีรายได้สูงขึ้น ประกอบกับบริการสินเชื่อเพื่อการบริโภคสามารถหามาใช้ได้ง่าย การนำเข้าสินค้าประเภทอุปโภคและบริโภคจึงขยายตัวเพิ่มขึ้น

จากปัญหาการขาดดุลการค้าที่รุนแรงมาโดยตลอด รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างก็ใช้ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเร่งรัดการส่งออก และถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการส่งเสริมการส่งออกกันมากสักเพียงใด แต่โครงสร้างการผลิตเพื่อการส่งออกของประเทศไทยยังไม่เข้มแข็งและกว้างขวางเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งมีสินค้าอุตสาหกรรมกำลังเริ่ม เข้ามามีบทบาทในการส่งออกเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจากผลการวิจัยของธนาคารโลกเกี่ยวกับประเทศไทยได้กล่าวว่า การพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยในอนาคตจะเป็นไปได้ยากขึ้น ซึ่งจะทำให้สินค้าออกทางการเกษตรมีอัตราการเพิ่มลดต่ำลง

ทั้งนี้ เนื่องจากโอกาสที่จะขยายพื้นที่ทำการเพาะปลูกมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น แม้ว่าจะมีการเร่งรัดการส่งออกสักเพียงใด มูลค่าการส่งออกก็จะไม่สามารถขยายตัวเพิ่มขึ้นได้ตามที่ต้องการในระยะเวลาอันสั้น

### ปัญหาการส่งออก

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะพบได้ว่า การส่งสินค้าออกของประเทศไทยต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคหลาย ๆ ประการด้วยกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การส่งสินค้าออกของประเทศไทยยังขาดเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่ทางราชการกำหนดไว้ ประกอบกับการส่งเสริมการส่งออกบางอย่างต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายฉบับอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายส่งเสริมการส่งออก อย่างเช่น การส่งเสริมบริษัทการค้าระหว่างประเทศ (TRADING COMPANY) ซึ่งอาศัยกฎหมายจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน มีผลทำให้การเร่งรัดการส่งออกเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ เพราะกฎหมายนั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งออกโดยตรง แต่เป็นการกำหนดเพื่อให้มีการลงทุน และมีการใช้แรงงานภายในประเทศเพิ่มขึ้น หน้าที่การส่งเสริมการส่งออกจึงกระจัดกระจายอยู่ในหลาย ๆ หน่วยงาน ทำให้การเร่งรัดการส่งออกไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

2. สินค้าเพื่อการส่งออกของไทยส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรกรรมมากกว่าร้อยละ 50 ของสินค้าส่งออกทั้งหมด ซึ่งโครงสร้างการผลิตขึ้นอยู่กับธรรมชาติดินฟ้าอากาศ นอกจากการผลิตสินค้าเกษตรกรรมจะขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศแล้วยังขึ้นอยู่กับภาวะการผลิตของโลกด้วย เพราะมีได้ที่ผลผลิตการเกษตรของโลกจะทำให้ราคาส่งออกที่ผลผลิตการเกษตรตกต่ำด้วย แม้ว่าผลผลิตภายในประเทศจะเพิ่มขึ้นก็ตาม จึงไม่เป็นการช่วยให้ดุลการค้าขาดดุลลดลง

3. ประเทศไทยยังขาดสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการส่งออกอย่างเพียงพอ แม้ว่าทางการจะได้ลงทุนในโครงการพื้นฐานไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอ เช่น ท่าเรือน้ำลึก กิจการพาณิชย์นาวี เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ศูนย์เผยแพร่ข่าวสารการค้า ศูนย์ควบคุมคุณภาพและส่งเสริมมาตรฐานสินค้าเพื่อการส่งออก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีอยู่แล้วบ้างในปัจจุบัน แต่ยังไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเท่าที่ควร . ในขณะเดียวกัน ทางราชการยังขาดบุคลากรที่มีความชำนาญหรือผู้บริหารระดับสูงที่เข้าใจ

เรื่องการค้าระหว่างประเทศ ทำให้เรื่องการค้าระหว่างประเทศถูกละเลยในบางครั้ง

4. ปัญหาการส่งออกสินค้าบางชนิดเริ่มมีบทบาทสำคัญ แต่ยังไม่มีการแก้ไขโครงสร้างการผลิต เช่น สินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่เมื่อผลผลิตมีมากเกินไปเกินความต้องการภายในประเทศ จึงมีการเร่งขยายการผลิตเพื่อส่งออก แต่ปรากฏว่า สินค้าของไทยไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าของต่างชาติได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากสินค้าของไทยมีราคาสูงกว่า คุณภาพและรูปแบบยังไม่ได้มาตรฐานสากล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก

5. เครื่องมือของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการส่งออกอย่างจริงจัง เช่น การดำเนินงานของชุดพาณิชย์ หรือศูนย์พาณิชย์กรรมในต่างประเทศ ยังขาดความคล่องตัวในด้านการปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในระเบียบราชการที่มีอยู่ ประกอบกับการขาดแคลนเงินงบประมาณที่จะใช้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

6. ระบบการส่งออกของไทยยังขาดแคลน สิ่งจูงใจสนับสนุนการส่งออกอย่างจริงจัง อย่างเช่น สิ่งจูงใจในด้านการชดเชยภาษี การคืนภาษี และการขอรับสิทธิประโยชน์ ยังเป็นอัตราที่ระบุไว้ตายตัวไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจที่เป็นจริง ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ

7. สถาบันเอกชนยังมีส่วนร่วมในการขยายการส่งออกน้อยมาก สถาบันที่จะส่งเสริมการส่งออกของภาคเอกชนยังไม่ได้รับการสนับสนุน เช่น สถาบันประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (EXPORT CREDIT INSURANCE : ECI) ซึ่งจะสามารถลดความเสียหายเปรียบให้แก่ผู้ส่งออกรายเล็ก ๆ ในกรณีที่ต้องแข่งขันกับต่างประเทศ นอกจากนั้นการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกด้วยดอกเบี้ยอัตราต่ำยังมีอยู่ในขอบเขตจำกัด ซึ่งธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินของเอกชนยังมีส่วนร่วมน้อยมาก

#### แนวทางแก้ปัญหาการส่งออก

สำหรับแนวทางที่พอจะเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาคือ เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก ซึ่งจะต้องได้รับความช่วยเหลือและร่วมมือเป็นอย่างดีทั้งจากภาคเอกชนและรัฐบาล ดังนี้ คือ

## การค้าระหว่างประเทศของไทย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สินค้าออก	สินค้าเข้า	ดุลการค้า	ดุลการชำระเงิน
2515	22,491.3	30,875.1	- 8,383.8	3,991
2516	32,226.2	42,183.9	- 9,957.7	864
2617	50,325.3	64,063.5	-13,718.2	8,012
2516	48,437.6	66,835.2	-18,397.6	- 2,855
2619	60,796.6	72,878.6	-12,082.0	- 83
2520	71,198.1	94,177.0	-22,978.9	- 7,538
2521	83,065.0	108,898.8	-25,833.6	-13,298
2622	108,179.0	146,161.3	-37,982.3	- 7,925
2523	133,197.2	193,618.3	-60,421.1	5,179
2524	153,000.7	219,025.8	-66,025.1	2,531
2525	159,728.2	196,616.0	-36,887.8	3,314
2526	146,238.9	222,888.6	-76,649.6	-18,078

ที่มา : กรมศุลกากร

ธนาคารแห่งประเทศไทย

1. รัฐบาลจะต้องประกาศนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อการส่งเสริมการส่งออกอย่างเด่นชัด พร้อมกับ เตรียม เครื่องมืออำนวยความสะดวกในการสนับสนุนการส่งออกอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลควรมี "กฎหมายส่งเสริมการส่งออก" โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งจะทำให้รัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารบ้านเมืองจะได้ไม่ต้องประกาศสนับสนุนการส่งออกไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนไป

2. ควรจะได้มีการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าที่ประเทศไทยสามารถผลิตได้ดีมีคุณภาพมาตรฐาน และเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลควรจะได้มีการทำวิจัยคัด เลือกและประกาศสนับสนุนเป็นรายสินค้าไปเลย พร้อมทั้งนี้น่าจะได้มีการวางแผนการผลิตเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติในอนาคตด้วย

3. รัฐบาลจะต้องขยายการส่งเสริมและสนับสนุน การก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการส่งออกมากกว่าในปัจจุบัน อย่างเช่น การขยายการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก การส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวีของไทย เพื่อป้องกันการสูญเสียเงินตราต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันกิจการพาณิชย์นาวีได้รับความสนใจจากรัฐบาลน้อยมาก นอกจากนั้นการจัดตั้ง เขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากนักลงทุนเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากทางการยังไม่ได้สร้างสิ่งจูงใจหรือสิ่งอำนวยความสะดวกมากนัก ทำให้ผู้ลงทุนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการผลิตสูง

4. ในด้านโครงสร้างการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมนั้น ควรจะได้มีการปรับปรุงคุณภาพและควบคุมมาตรฐานรวมทั้งรูปแบบมากกว่าเดิม ทั้งนี้เนื่องจากรสนิยมในตลาดต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งการผลิตควรจะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยเราจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่เรามีอยู่ในประเทศด้วย

5. ควรจะปรับปรุงเครื่องมือของรัฐให้มีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะได้มีการเพิ่มบทบาทของชุดพาณิชย์และศูนย์พาณิชย์กรรมในต่างประเทศให้มีความคล่องตัวมากกว่าในปัจจุบัน นอกจากนั้นควรจะได้มีการบริการเผยแพร่ข่าวสารทางการค้ามากกว่าเดิม

6. ควรจะปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการศีกษาภาษีหรือการชดเชยภาษี ควรจะปรับปรุงให้ทันสมัยมีความรวดเร็ว

มากขึ้น เพราะการคืนเงินให้นักลงทุนเร็วเท่าใด นักลงทุนก็จะสามารถนำเงินไปขยายการลงทุนหรือขยายการผลิตได้เร็วขึ้นเท่านั้น ปัจจุบันการคืนภาษีเป็นปัญหาใหญ่ของนักลงทุนที่ต้องสั่งซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศ แล้วนำมาผลิตเป็นชิ้นส่วนสำเร็จรูป เพื่อส่งออก ต้องประสบกับอุปสรรคและปัญหามากมายประการ

7. รัฐบาลควรจะได้มีการจัดตั้ง สถาบันประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (EXPORT CREDIT INSURANCE) ซึ่งสถาบันนี้จะสามารถให้การคุ้มครองแก่ผู้ส่งออกได้โดยการรับประกันความเสี่ยงทางการค้า (COMMERCIAL RISK) และความเสี่ยงทางการเมือง (POLITICAL RISK) ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้เสมอในกรณีที่ประเทศเราต้องการเร่งขยายตลาดสินค้าไปยังประเทศใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศคู่ค้ารายใหม่ สถาบัน ECI จะสามารถประกันความเสี่ยงให้ผู้ส่งออกได้เป็นอย่างดี นอกจากรัฐบาลควรจะต้องจัดตั้งสถาบันดังกล่าวแล้ว ควรจะได้ส่งเสริมให้เอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินได้เข้าไปมีบทบาทในการส่งออกเพิ่มมากขึ้น

8. รัฐบาลควรที่จะดำเนินการเสริมสร้างอำนาจในด้านการเจรจาต่อรองทางการค้า เพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนั้นรัฐควรที่จะเร่งขยายตลาดสินค้าส่งออกเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันจะต้องรักษาตลาดประจำให้ได้อย่างมั่นคงด้วย

9. รัฐบาลควรเร่งแก้ปัญหาการขาดดุลการค้ากับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ โดยมีพื้นฐานการแก้ปัญหาที่จะมุ่งขยายสินค้าส่งออกไปยังประเทศเหล่านั้นเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเจรจาต่อรอง หรือพยายามใช้ระเบียบปฏิบัติหรือออกกฎหมายควบคุมการนำเข้าสินค้าบางรายการเลข ทั้งนี้เพื่อลดภาวะการขาดดุลการค้าให้ได้ผล

การส่งเสริมการส่งออกเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องจะไม่มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดสามารถกระทำได้โดยลำพัง หากแต่จะต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจของคนทั้งชาติ และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลที่จะต้องร่วมกันปฏิบัติงาน เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า เร่งสนับสนุนการส่งออกพร้อมทั้งลดการนำเข้าสินค้าเข้าจากต่างประเทศอย่างจริงจัง

สิ่งหนึ่งที่รัฐบาลควรจะได้เริ่มจริงจังในขณะนี้ก็คือ การส่งเสริมให้คนไทยหันมาใช้สินค้าไทยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าบางชนิดที่ประเทศไทยสามารถผลิตได้คุณภาพเท่าเทียมกับต่างประเทศ นอกจากนั้นผู้ใหญ่ในวงราชการควรที่จะได้ทำอะไรเป็นตัวอย่างแก่ประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยโดยรวม

---

จาก : สรุปข่าวธุรกิจ ธนาคารกสิกรไทย 1 - 15 เมษายน 2527