

ข้อเสนอใหม่ในการให้สินเชื่อเพื่อการ ส่งออกของธนาคารแห่งประเทศไทย*

ศิริเรก บัณฑิตพัฒน

คำนำ

1. เป็นที่ทราบกันดีว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธ.ป.ท.) ได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการส่งออกด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกทางอ้อมผ่านธนาคารพาณิชย์ ในรูปข้อลดค่าสัญญาใช้เงิน ทั้งนี้ โดยมีเอกสารบางอย่างเป็นหลักฐานว่าเป็นการใช้เงินทุนเพื่อการส่งออกจริง ๆ 3 ใน 4 ของสินเชื่อนี้เพื่อค่าส่งออกไปใช้เป็นเงินหมุนเวียนเพื่อรวบรวมสินค้ามาสต็อกเข้าไว้รอขนส่งลงเรือ จึงนิยมเรียกสั้น ๆ ว่า Packing Credit หรือ Preshipment Credit อีกประมาณ 1 ใน 4 เป็นสินเชื่อที่ให้ภายหลังจากขนส่งลงเรือไปแล้ว แต่ผู้ส่งออกอาจยังมีได้รับเงินที่เดียวและมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนหมุนเวียน เรียกว่า Postshipment credit นอกเหนือจากให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ช่วยให้สินเชื่อแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตรด้วย แต่ด้วยขีดสินเชื่อที่ได้เพื่อสองส่วนหลังนี้ค่อนข้างน้อย (20% เทียบกับสินเชื่อเพื่อการส่งออก 80%) ที่ได้กล่าวว่าเป็นการ "ช่วย" ก็สืบเนื่องจากการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ถูกกว่าท้องตลาด กล่าวคือธนาคารแห่งประเทศไทยคิดดอกเบี้ยอัตรา 5% จากธนาคารพาณิชย์ และให้ธนาคารพาณิชย์เรียกจากลูกค้าผู้ส่งออกได้ไม่เกิน 7%¹ ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่ากิจการเหล่านี้เป็นการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศ ปริมาณสินเชื่อในอัตราที่ถูกเป็นพิเศษนี้ ได้เพิ่มขึ้นทุกปีในช่วงเวลาที่ผ่านมา และมีแนวโน้มว่าจะถูกกดดันให้เพิ่มขึ้นเรื่อยไปโดยสาเหตุหลายประการ ที่สำคัญคือ ก. มีความต้องการมากเพราะว่าของถูกใคร ๆ ก็ชอบ

* บทความนี้เขียนขึ้นก่อนที่จะมีการปรับอัตราดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อเพื่อการส่งออกจาก 7% เป็น 9% ต่อปี ในเดือนกันยายน 2527 จึงมีความคลาดเคลื่อนเล็กน้อยเรื่องอัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของบทความยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

** รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ข. สินเชื่อราคาถูกเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งซึ่งช่วยให้พ่อค้าไทยสามารถแข่งขันกับพ่อค้าต่างชาติ ซึ่งได้รับการช่วยเหลือทางค่าสินเชื่อเพื่อการส่งออกจากประเทศนั้น ๆ ค. ในขณะนี้เป็นที่สังเกตว่านโยบายของรัฐบาลมุ่งส่งเสริมการส่งออกมากเป็นพิเศษ จึงอาจมีแรงกดดันค้ำยันนโยบายและการเมืองให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มบทบาทนี้ยิ่งกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต

2. แต่ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยขยายสินเชื่อนี้มากเพียงใด การควบคุมปริมาณเงินและสินเชื่อตามเป้าหมายเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักจะกระทำไต่ยากลำบากขึ้น (สินเชื่อนี้เข้าลักษณะตามคำราที่ว่าเป็น High Powered Money ในความหมายที่ว่า เป็นเงินที่บ่อนเข้ามาใหม่เอี่ยมและมีผลทวีคูณในระบบซึ่งต่างกับสินเชื่อที่มาจากเงินฝาก อันเป็นการออมของคนหนึ่งเพื่อนำมาให้อีกคนหนึ่งกู้ยืมเพื่อจับจ่ายใช้สอย) โดยเหตุที่ในขณะนี้ปริมาณสินเชื่อบริษัทมีมูลค่าถึง 77,235 ล้านบาท* และคิดเป็นสัดส่วนประมาณถึง 1 ใน 3 ของปริมาณเงิน (M1) จึงเกิดปัญหาว่าบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาของ ธ.ป.ท. จะเป็นอันตรายต่อบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินหรือไม่?

3. อนึ่ง มีคำถามที่น่าสนใจยิ่งติดตามมาว่า “ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสินเชื่อราคาถูกนี้?” กิจการสาขาใดที่ได้รับประโยชน์? ธุรกิจรายย่อยหรือรายใหญ่ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้? เราต้องไม่ลืมว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสเกิดขึ้นในสังคมจากการให้สินเชื่อนี้มีมูลค่าเป็นพัน ๆ ล้านบาทในแต่ละปี

4. โดยที่มีต้นทุนมหาศาลเกิดขึ้น บทควมนี้มีความเห็นว่าการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการนี้ควรจะต้องสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาจริง ๆ แต่อะไรเล่าคือเป้าหมายของการให้สินเชื่อ? ถ้าหากกำหนดเป้าหมายได้เราอาจจะหาหนทางและวิธีการที่จะจัดสรรเงินทุนนี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และนี่คือจุดที่บทความนี้ต้องการหาคำตอบ

* ยอดรวมของปี 2526 โปรดสังเกตว่ายอดรวมจะสูงกว่ายอด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง เพราะวายุเวลาของสินเชื่อนี้ประมาณ 3 เดือน

เป้าหมายของการให้สินเชื่อเพื่อการพัฒนา

5. ตามสภาพที่เป็นอยู่ขณะนี้ ธ.ป.ท. ให้เสรีภาพแก่ธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมากในการจัดสรรสินเชื่อ กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์สามารถคิดลดตัวเงินแก่ผู้ค้าส่งออกคนใดก็ได้ หรือกิจการใดๆ ก็ได้ตามเงื่อนไขของการส่งออก และนำมาคิดลดกับธนาคารแห่งประเทศไทยอีกทอดหนึ่ง แน่ใจว่าธนาคารพาณิชย์ย่อมจะมีหลักเกณฑ์ในการเลือกลูกค้า (ในที่นี้คือลูกค้า) เหมือนกัน แต่วิธีการนี้จะตรงหรือสอคล้องกับเป้าหมายที่สังคมต้องการจริงๆ หรือไม่ เป็นเรื่องที่น่าคิดและติดตามดู โดยหลักทฤษฎีเราคาดว่าในฐานะที่ธนาคารเป็นสถาบันที่แสวงหากำไร ธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่จะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพราะธนาคารได้กำไรต่อหน่วย (2%) จากยอดสินเชื่อที่ให้และการให้ธุรกิจขนาดใหญ่มีต้นทุนในการบริหารต่ำกว่า ซึ่งเป็นการกระทำที่มีเหตุผล (rational) ตามเป้าหมายนั้น ๆ อีกประการหนึ่งธนาคารพาณิชย์อาจมีคตินิยมที่จะให้สินเชื่อแก่ลูกค้าเก่าหรือใกล้ชิดกัน ทั้งนี้ โดยเหตุผลของความเสี่ยงซึ่งมี 2 อย่างที่สำคัญ ได้แก่ ก. ความเสี่ยงที่ธุรกิจผู้ส่งออกนั้น ๆ จะขาดทุนและไม่สามารถชำระหนี้ตามตัวสัญญา ข. ความเสี่ยงที่ไ้รับสินเชื่อแล้วแต่มิได้ส่งออกจริงๆ ซึ่งจะมีบทลงโทษสูง ทั้งนี้ การให้สินเชื่อแก่ลูกค้าเก่าแก่ หรือใกล้ชิดกันจึงสมเหตุผลในแง่ของธนาคารพาณิชย์ วิธีการที่เป็นอยู่ในขณะนี้จึงอาจจะไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่จะบ่งพัฒนาหรือส่งเสริมผู้ส่งออก *รายใหม่ ๆ* ส่งไปขายยังตลาด *แหล่งใหม่ ๆ* และที่ *ส่งสินค้าชนิดใหม่ ๆ* (สมมุติว่า นี่คือนโยบายที่ยอมรับกัน) เพราะว่าการเริ่มตลาดแหล่งใหม่ ๆ ก็ดี หรือส่งสินค้าชนิดใหม่ ๆ ก็ดี ผู้ส่งออกมักจะต้องเริ่มจากปริมาณส่งออกน้อยๆ ก่อน

6. อนึ่ง ตามระบบการให้สินเชื่อที่เป็นอยู่ขณะนี้ สมมุติหรือที่กักโดยปริยายว่าสินค้า ก. และสินค้า ข. ที่มีมูลค่าส่งออกเท่ากัน อำนาจประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเท่ากัน โดยที่เนื้อหาของสินค้า ก. และ ข. อาจจะแตกต่างกันเป็นอย่างมาก เช่น ก. อาจจะใช้วัตถุดิบต่างประเทศมากกว่า ข. หรือใช้พลังงานมากกว่า หรือมีเนื้อ "เทคโนโลยี" มากกว่า (โดยที่เทคโนโลยีดังกล่าวเป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ) และระบบที่

เป็นอยู่ผู้มีได้ให้ความแตกต่างว่า *ใครเป็นผู้ส่งออก* ตราบใดที่ผู้ส่งออก ก. และผู้ส่งออก ง. นำเงินตราต่างประเทศ 1 ดอลลาร์เข้ามาเหมือนกัน ถือว่าประเทศได้ประโยชน์เท่ากัน ทั้ง ๆ ที่ ก. อาจจะเป็นบริษัทต่างชาติที่จะนำผลกำไรกลับคืนไปยังประเทศของตนตามสิทธิที่มีอยู่ในท้ายที่สุด

7. โดยสรุป ระบบการอำนวยความสะดวกที่เป็นอยู่ขณะนี้มิได้มีกลุ่มเป้าหมายในแง่คน ธุรกิจ สินค้า และลักษณะของกิจกรรมจะต้องการส่งเสริม *เป้าหมายที่พอจะมีเพียงอย่างเดียว คือการนำเงินตราต่างประเทศโดยการส่งออก* กระนั้นก็ตามยังมีได้พิจารณาในรูปของ "การนำเข้าสุทธิ" ของเงินตราต่างประเทศ

8. ผู้เขียนมีความเห็นว่า ไหน ๆ สังคมก็ต้องเสียเงินเสียทองนับร้อยหรือพันล้านบาท เพื่อระบบสินเชื่อเพื่อการส่งออกในรูปค่าเสียโอกาส และเสียกำลังแรงงานในการบริหารควบคุมกันแล้ว น่าที่จะทำให้ระบบนี้สนองต่อเป้าหมายเศรษฐกิจและสังคมของชาติยิ่งขึ้น แต่อะไรเล่าคือเป้าหมายเศรษฐกิจ อะไรเล่าคือเป้าหมายทางสังคม ต่อเมื่อกำหนดเป้าหมายดังกล่าวได้ เราจึงจะกำหนดวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย?

9. เพื่อมิให้การวิเคราะห์ยุ่งยากเกินกว่าเหตุ ผู้เขียนใคร่จะทักท้วงว่า สังคมสามารถกำหนดล่วงหน้าได้ว่า "ยอดรวมของสินเชื่อเพื่อการส่งออก" ควรจะเป็นปริมาณเท่าใด *โดยที่ยอดรวมนี้ไม่ขัดแย้งกับเป้าหมายรักษาเสถียรภาพทางการเงิน* (ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดปริมาณล่วงหน้าเป็นแพคานรวมเอาไว้ ทั้งยังได้แบ่งสรรปันส่วนให้แก่ธนาคารพาณิชย์แต่ละรายเอาไว้ด้วย แต่เงื่อนไขของการกำหนดเป็นอย่างนี้ผู้เขียนไม่ทราบแน่ชัด) ประเด็นที่จกต้องพิจารณาคือ การมีผลกระทบอย่างไรในการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการส่งออกของแต่ละสินค้า และต่อผู้ส่งออกประเภทใด จึงจะอำนวยความสะดวกแก่เศรษฐกิจของประเทศสูงที่สุด

เป้าหมายทางเศรษฐกิจ

10. กำหนดเป้าหมายเป็นเรื่องของนาฬิกาจับตั่ง เป้าหมายทางเศรษฐกิจ อาจะกำหนดได้หลายทางด้วยกันสุดแต่ความนึกคิดและปรารถนาของผู้กำหนด เป้าหมาย

การนำเงินตราต่างประเทศเข้า (โดยไม่คำนึง "สุทธิ") ก็เป็นอีกชนิดหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายที่แอบซ่อนเอาไว้แล้ว ในระบบปัจจุบันของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ชำนาญการพัฒนาอีกท่านหนึ่งอาจจะเสนอความคิดเห็นไปอีกแบบหนึ่งว่า ควรจะให้ลำดับความสำคัญแก่สาขาเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิด linkage effect ระหว่างกิจกรรมต่างๆ สูงที่สุด นี่ก็เป็นอีกเป้าหมายหนึ่ง และสิ่งที่จะเสนอดังต่อไปนี้ก็เป็นอีกอีกชนิดหนึ่ง นั่นคือเป้าหมาย

$$\max \sum_i \left(\frac{1}{DRC_i} - 1 \right) \frac{ax}{az}(i) \quad \dots \dots \dots (1)$$

โดยที่ z คือตัวแปรนโยบาย ในที่นี้หมายถึงปริมาณสินเชื่อเพื่อการส่งออก
 x คือปริมาณการส่งออก

DRC หมายถึงค่าสัมประสิทธิ์ของ Domestic Resource Cost

subscript i แทนชนิดของกิจกรรมหรือสินค้าส่งออก

เพื่อขยายความ DRC เป็นสัมประสิทธิ์ของ Cost-Benefit Ratio ประเภทหนึ่ง^๑ ในความหมายที่ว่า สังคมจะต้องทำการผลิตและใช้ทรัพยากรมากน้อยเพียงใดในการที่จะได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ 1 ดอลลาร์ ซึ่งค่า DRC ต่ำเพียงใดก็หมายความว่ากิจกรรมนั้นๆ มีต้นทุนต่ำแต่ให้ประโยชน์ (ในแง่การนำเงินตราต่างประเทศเข้า) มาก เราอาจจะเทียบ DRC กับ Shadow exchange rate ในลักษณะสัดส่วน ถ้า DRC ต่ำกว่า 1 หมายความว่าโครงการดังกล่าวคุ้มค่า และถ้าเกิน 1 ไม่คุ้มค่า ดังนั้น $\left(\frac{1}{DRC} - 1 \right)$ จึงมีความหมายเท่ากับ $\frac{1}{cost}(benefit-cost)$

เป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม

๑. เป้าหมายที่กำหนดในสมการที่ (1) พิจารณาว่าลักษณะของกิจกรรม/สินค้าที่จะทำให้เกิดกำไรเข้าประเทศสูงสุด กำไรในที่นี้เป็นรายได้เงินตราต่างประเทศสุทธิเทียบกับต้นทุนของทรัพยากร (แรงงาน ที่ดิน หุ่น และวัตถุดิบที่ลงไปในราคาที่ไม

บิตเบือน) นี้เป็นการพิจารณาจาก “ประสิทธิภาพ” การผลิตเป็นหลัก แต่เราอาจจะสอดใส่เป้าหมายทางด้านการกระจายรายได้เข้าไปด้วยก็ได้ เช่นมีเป้าหมายอยากจะสนับสนุนธุรกิจผู้ส่งออกรายเล็กเป็นพิเศษ เราสามารถนำลักษณะของประเภทธุรกิจที่ได้ประโยชน์จากสินเชื่อนี้มาพิจารณาได้ กล่าวคือขยายออกเป็น

$$\max \sum_i \sum_j u_j \left(\frac{1}{DRC_{ij}} - 1 \right) \frac{ax}{az}(ij) \dots\dots\dots (2)$$

โดยที่ทุกอย่างเหมือนเดิม และ subscript j หมายถึง หน่วยธุรกิจที่ได้รับสินเชื่อรายที่ j (ถ้าจะไม่คิดเป็นแต่ละราย อาจพิจารณาเป็นกลุ่มหรือเป็นประเภทก็ได้) และ U_{ij} แทน Utility conversion factor สำหรับสินค้า i และประเภทผู้ส่งออก j โดยที่ค่าสัมประสิทธิ์นี้เท่ากับ 1 สำหรับลักษณะสินค้าและประเภทผู้ส่งออกที่สังคมพึงปรารถนาจะส่งเสริมมากที่สุด และมีค่าลดหลั่นลงมาตามลำดับสำหรับสินค้า/ประเภทผู้ส่งออกอื่น ๆ

การวิเคราะห์

12. ระบบให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกที่เป็น อยู่ขณะนี้ มีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นร่างกายและผู้กำหนดควบคุม โดยมีธนาคารพาณิชย์เป็นแขนขา มี Social Cost ที่เกิดขึ้นเท่ากับ

$$\text{Social cost} = (IRR^* - 0.07)z \dots\dots\dots (3)$$

โดยที่ IRR^* หมายถึง อัตราผลตอบแทนของเงินทุนในท้องตลาด ซึ่งเป็นค่าเสียโอกาสของเงินทุน

ค่า 0.07 หมายถึงอัตราดอกเบี้ยที่ระบบสินเชื่อเพื่อการส่งออก (ธ.ป.ท. และธนาคารพาณิชย์ร่วมกัน) ได้รับเท่ากับ 7% ตามสภาพที่เป็นอยู่ขณะนี้

สมการที่ (3) นี้เป็นการเปรียบเทียบระหว่างอัตรา 7% ที่ได้รับ กับอัตราผลตอบแทนสูงสุดถ้าหากเอาเงินทุนนี้ไปใช้ในโครงการลงทุนอื่น ๆ ในลักษณะที่ดีที่สุดหรือที่เรียกว่า First Best แต่โดยปกติเราไม่ทราบว่า IRR ที่ดีที่สุดมีค่าเท่าใด ในการวิเคราะห์หรือประมาณการออกเป็นตัวเลข เราอาจจะกำหนดจากสภาพที่ดีที่สุดรองลงมา เช่น กำหนด

เอาอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมแก่ลูกค้าชั้นดี หรืออัตราธนาคารกลางแทนก็ได้สุดแท้แต่ความเหมาะสม (ถ้าพิจารณาเอา ธ.ป.ท. เป็นหลักอาจจะใช้อัตราหลัง) ทั้งนี้

$$\text{Social Cost (Second-Best)} = (\text{อัตราธนาคารกลาง} - 0.07)z \quad \dots\dots (4)$$

ตัวอย่างเช่น ในปี 2526 ธ.ป.ท. ให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกมีมูลค่า 77,235 ล้านบาท และอัตราธนาคารกลางเท่ากับ 14% ดังนั้น ต้นทุนค่าเสียโอกาสเท่ากับ 2,703 ล้านบาท⁴

13. ในการพิจารณาคำนวณประโยชน์จากโครงการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกได้กล่าวไว้ในสมการที่ (1) และ (2) แล้ว สุดแท้แต่ว่าจะพิจารณาคำนวณเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หรือจะรวมเอาเป้าหมายทางสังคม (การกระจายรายได้) มาพิจารณาคำนวณสมการที่ (1) และที่ (2) สามารถจะปรับเปลี่ยนให้ง่ายต่อความเข้าใจและต่อการประมาณการ โดยการเปลี่ยนเป็น

$$\max \sum_i i \left(\frac{1}{\text{DRC}} - 1 \right) P_i \Delta X_i \quad \dots\dots\dots (1 \text{ a})$$

และ

$$\max \sum_i i \sum_j U_{ij} \left(\frac{1}{\text{DRC}_{ij}} - 1 \right) P_{ij} \Delta X_{ij} \quad \dots\dots\dots (2 \text{ a})$$

ตามลำดับ โดยที่ P แทน probability ที่สินเชื่อเพื่อการส่งออกทำให้เกิดการส่งออกเพิ่มขึ้นจริงๆ

14. โดยที่เรากำหนดหรือทึกทักว่า ธ.ป.ท. ได้กำหนดเพดานของปริมาณสินเชื่อเพื่อการส่งออกเอาไว้แล้ว และต้นทุนค่าเสียโอกาสในสมการที่ (3) และ (4) เป็นสิ่งที่ "จมตึง" ไปแล้ว (sunk cost) ปัญหาก็คือ ความพยายามที่จะ maximize สมการที่ (1 a) หรือ (2 a) ตามลำดับ แล้วแต่จะเอาเป้าหมายทางสังคมเข้ามาพิจารณาคำนวณหรือไม่ แนวคำตอบโดยทั่วไปก็คือ การเลือกหรือจัดสรรให้แก่ลักษณะสินค้าที่มีค่า DRC น้อยที่สุดเป็นลำดับแรก (กรณีที่มีได้พิจารณาเป้าหมายทางสังคม)

15. สมมติว่ามีลักษณะสินค้าส่งออกเพียง 5 ประเภท ($i = 1, 2, 3, 4, 5$) และโดยที่ค่า DRC เป็นดังนี้

$$DRC_1 = 0.5$$

$$DRC_2 = 0.6$$

$$DRC_3 = 0.7$$

$$DRC_4 = 0.8$$

$$DRC_5 = 0.9$$

ทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นโครงการที่ให้ผลคุ้มค่าทั้งสิ้น ตามหลักแล้วเราจะให้ความสำคัญตามลำดับ 1, 2, 3, 4 และ 5 กล่าวคือ ถ้ามีความต้องการสินเชื่อจาก 5 โครงการเข้ามาพร้อมกัน จะให้สินเชื่อแก่โครงการที่ 1 ก่อน เมื่อได้เต็มจำนวนก็แบ่งให้ 2, 3, 4 และ 5 ตามลำดับ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อสมมติว่าความต้องการ *เข้ามาพร้อมกัน* แต่ในความเป็นจริงแล้ว *ความต้องการของ 5 โครงการ* ไม่จำเป็นต้องมาพร้อมกัน เช่น ไตรมาสแรกอาจจะมี 1 และ 5 ที่ต้องการ ไตรมาสที่ 2 มี 2, 3 ที่ต้องการ ไตรมาสที่ 3 มี 3, 4, 5 ที่ต้องการ และไตรมาสที่ 4 มี 1 และ 3 ที่ต้องการ อย่างไรก็ตามลำดับความสำคัญที่กำหนดจาก DRC ยังคงใช้ได้คืออย่าจะไม่ตรงเกินไป ธ.ป.ท. ในฐานะที่ผ่านประสบการณ์จากการส่งเสริมการส่งออกมามาก ต้องทราบว่าปริมาณการส่งออกของแต่ละสินค้า ตลอดจนฤดูกาลของความต้องการอยู่แล้ว ถ้านำประมาณการของ DRC มาใช้ ก็อาจจะกำหนด *เป็นแนวกว้างๆ* เอาไว้ว่า จะให้มีการกระจายในชนิดสินค้าอย่างไรเท่าไร เช่น สินค้าที่ 1 ให้ 25% สินค้าที่ 2 = 20% สินค้าที่ 3 = 30% สินค้าที่ 4 = 10% และสินค้าที่ 5 = 15% ของปริมาณสินเชื่อส่งออกในรอบปี (โปรดสังเกตว่าเป็นไปได้ที่สินค้าที่ 3 จะได้รับสินเชื่อมากกว่าชนิดอื่น ๆ เพราะเหตุว่าความต้องการทั้งปีของสินค้านี้มีถึง 3 รอบ) สรุปที่กล่าวในตอนนั้นต้องการชี้ให้เห็นว่า การวิเคราะห์ลำดับเวลาเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในทั้งเรื่องนี้ เพราะเหตุว่า ก. ความต้องการสินเชื่อของแต่ละสินค้าเข้ามาต่างวาระกัน ข. ระยะเวลาของสินเชื่อเพื่อการส่งออกสูงสุดเท่ากับ 180 วัน แต่บางชนิดหรือบางโอกาส

อาจจะต้องการเพียง 30 วัน จากประสบการณ์ในอดีตทราบว่าค่าโดยเฉลี่ยประมาณ 90 วัน ทั้งนี้ เงินจำนวนเดียวกันจะหมุนได้อย่างน้อย 2 รอบในแต่ละปี และโดยเฉลี่ยประมาณ 4 รอบในแต่ละปี ตัวเลขของยอดสินเชื่อเวลาใดเวลาหนึ่ง (ต้นปี กลางปี หรือท้ายปี ก็สุดแท้แต่) จะต่ำกว่าของสินเชื่อที่ให้รวมกันในแต่ละปี

16. ในกรณีที่เรานำเป้าหมายทางสังคมเข้ามาพิจารณาด้วย เช่น อาจให้ความสำคัญแก่สินค้าออกอย่างใหม่ ๆ มากกว่าสินค้าออกอย่างเก่า ทั้ง ๆ ที่ 2 อย่างนี้ นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาเท่ากันมีค่า DRC เท่ากัน หรืออาจให้ความสำคัญของผู้ส่งออกรายใหม่ (ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้ส่งออกรายย่อยหรือขนาดกลาง) ทั้ง ๆ ที่นำเงินตราเข้ามาเท่ากับผู้ส่งออกรายเก่านี้เป็นการกำหนดโดยมีเป้าหมายการกระจายรายได้อยู่ในใจและถูกถ่ายทอดในคำ Pj ในสมการที่ (2a) หรือ (2) ในกรณีนี้เราจะมีเงื่อนไขหรือเกณฑ์ในการจัดสรร โดยพิจารณาจาก

- ก. ลำดับความต้องการตามลักษณะสินค้า
- ข. ลำดับความต้องการตามลักษณะของผู้ส่งออก
- ค. วาระของความต้องการของแต่ละสินค้าที่ไม่เหมือนกัน

อาศัยประสบการณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยก็น่าที่จะสามารถกำหนดเกณฑ์ของลักษณะการกระจายได้ ทั้งนี้ โดยมีหลักเกณฑ์และเหตุผลที่สามารถอธิบายให้กับรัฐบาลและประชาชนได้ และน่าที่จะสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนายิ่งขึ้น

ความร่วมมือของธนาคาร

17. ก็ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบนี้ประกอบด้วย ธ.ป.ท. และธนาคารพาณิชย์ แม้ว่า ธ.ป.ท. จะกำหนดนโยบายและกำหนดลำดับความสำคัญตามสินค้า/ผู้ส่งออกได้ แต่ผู้ที่จะดำเนินการคือธนาคารพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลาง กำไรของธนาคารพาณิชย์ขึ้นอยู่กับอัตรากำไร (2%) ที่กำหนดล่วงหน้าเอาไว้แล้วอย่างหนึ่ง และต้นทุนการดำเนินงานเฉลี่ยแต่ละรายอีกอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ต้องคำนึงถึง

ความเสี่ยง 2 ประการคือ ความเสี่ยงที่ผู้ขอสินเชื่อไม่ได้ส่งออกจริง และความเสี่ยงที่ผู้ส่งออกประสบการขาดทุนและบิตพัวไม่ชำระหนี้ตามสัญญากำไรที่คาดคะเน (Expected Profit) ของธนาคารจึงเท่ากับ

$$E(\pi_{ij}) = \sum_i \sum_j (0.2) q_{ij} Z_{ij} - k_{ij} Z_{ij} \dots\dots\dots (5)$$

โดยที่ $E(\pi_{ij}) =$ กำไรที่คาดคะเนของธนาคารพาณิชย์จากการคิดลดตัวแก่ผู้ส่งออกที่ j ในสินค้าออก i

$q_{ij} =$ probability ที่ผู้ส่งออกที่ j ในสินค้าออกที่ i ผู้ออกค้ำจะปฏิบัติตามสัญญา $0 < q_{ij} < 1$

$k_{ij} =$ ต้นทุนเฉลี่ยของการดำเนินงานคิดลดตัวเงินเทียบกับมูลค่าสินเชื่อ แต่เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการคิดลดแต่ละครั้งมีแนวโน้มคงที่ ไม่ขึ้นอยู่กับมูลค่า ดังนั้น ค่าเฉลี่ยเมื่อเทียบกับมูลค่าสินเชื่อ (k_{ij}) จึงน่าจะผกผันเป็นส่วนกลับกับปริมาณของสินเชื่อ

จากสมการที่ (5) เงื่อนไขที่ธนาคารพาณิชย์จะมีกำไรสูงสุด (จากการคิดลดตัวเงินเพื่อการส่งออกนี้) คือ

$$(0.2)q_{ij} - k_{ij} \geq 0 \dots\dots\dots (6)$$

แต่โดยที่ทราบตั้งแต่แรกว่า มีความต้องการสินเชื่อมากกว่าปริมาณที่จะอำนวยให้ได้ และปริมาณสินเชื่อถูกจำกัดเอาไว้ล่วงหน้าแล้ว optimal solution จึงเป็น corner solution และเงื่อนไขกลายเป็น

$$(0.2)q_{ij} - k_{ij} > 0 \dots\dots\dots (7)$$

โดยสรุป ธนาคารพาณิชย์จะได้กำไรที่คาดคะเนสูงสุด เมื่อ q_{ij} และ k_{ij} มีค่าน้อยที่สุด โดยเหตุนี้จึงมีอคติที่เกิดทางค้ำธนาคารพาณิชย์ที่จะ ก. ซื้อลดจากผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุด ซึ่งทำให้ k_{ij} น้อยที่สุด และ ข. ซื้อลดจากกิจการ/บุคคลที่เสี่ยงน้อยที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า ซื้อลดให้แก่คนหรือกิจการที่คุ้นเคยและไว้นือเชื่อใจก่อนที่สุด ถ้าหากว่าผู้ส่งออกทุกราย

ตารางที่ 2 ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยของสินเชื่อบริษัทเพื่อการส่งออก

(หน่วย : ร้อยละ)

	แยกตามขนาดของผู้ส่งออก			แยกตามระยะเวลาของการดำเนินงาน	
	เล็ก	กลาง	ใหญ่	ไม่เกิน 5 ปี	รวม
อัตราดอกเบี้ย				5 ปี	รวม
1. จากการขายสินค้าส่งออก					
ร้อยละ 7.0	37.5	66.4	74.2	59.3	63.3
ร้อยละ 14.0—15.0	5.0	0.9	3.2	2.3	2.3
ร้อยละ 17.0—19.0	57.5	32.7	22.6	38.4	34.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2. จากการกู้เงิน					
ต่ำกว่าร้อยละ 17.0	6.7	7.3	16.7	4.2	9.9
ร้อยละ 17.0—19.0	56.7	54.5	69.4	64.6	59.5
สูงกว่าร้อยละ 19.0	36.6	38.2	13.9	31.2	30.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3. จากการเบิกเงินกู้ยืม					
ต่ำกว่าร้อยละ 17.0	13.9	10.8	17.8	11.1	13.2
ร้อยละ 17.0—19.0	86.1	89.2	82.2	88.9	86.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

18. โดยสรุปแล้วระบบสินเชื่อเพื่อการส่งออกที่เป็นอยู่ขณะนี้ มีแนวโน้มที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ส่งออกรายใหญ่ที่ดำเนินการค้าส่งออกสินค้าดั้งเดิม ยิ่งกว่าการส่งเสริมการส่งออกสินค้าใหม่ๆ ในตลาดแห่งใหม่ (ซึ่งโดยปกติจะต้องเริ่มจากการส่งออกที่ละน้อยไปก่อน) ด้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลง บทความนี้นี้ใคร่เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ กล่าวคือ ธ.ป.ท. สามารถกำหนด "เกณฑ์" ของลักษณะการกระจายของสินเชื่อตามลักษณะสินค้าและตามผู้ส่งออกได้ ดังได้กล่าวไว้ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม ธ.ป.ท. จำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจบางประการให้ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นแขนงร่วมมือด้วย เท่าที่ผู้เขียนนึกได้ มีทางเลือกหลายทางด้วยกัน ที่สำคัญและเห็นว่าสมควรแก่การพิจารณา คือ

ก. ให้รางวัลแก่ธนาคารพาณิชย์ที่กระจายสินเชื่อไปตามเป้าหรือตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดข้างต้น หรือใกล้เคียงที่สุด รางวัลที่ได้ อาจจะเป็นเงินเป็นเกียรติยศชื่อเสียงและโควตาของธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ในปีต่อไป อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่งหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ ตามกรอบการวิเคราะห์ของเรา รางวัลนี้จะมีผลต่อสมการที่ (5)

ข. ตั้งสถาบันแห่งใหม่ซึ่งอาจจะไม่ต้องการแสวงหากำไรสูงที่สุด (แต่ตั้งอยู่ได้โดยไม่ขาดทุน) ทำหน้าที่เป็นแขนงที่สำคัญเสริมหรือทดแทนการใช้ธนาคารพาณิชย์ แต่ข้อนี้เองก็มีจุดอ่อนที่ว่า ไม่มีสาขาได้มากและทั่วประเทศเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ และการทำหน้าที่เพียงอย่างเดียวอาจจะคุ้มทุนได้ยาก (โปรดสังเกตว่าธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่หลายอย่างพร้อมกันไป คือ ขายเงิน รับโอนเงินโดยคิดค่าบริการรับแลกเปลี่ยนเงินตราโดยมีค่าบริการ และให้การรับประกันหรือที่บางท่านกล่าวว่าเป็นการขายชื่อเสียง)

ค. ตั้งสถาบันประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก หรือประกันสินเชื่อของอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง เพื่อทำให้ความเสี่ยงของผู้ขอสินเชื่อรายย่อยลดลง และมีโอกาสได้รับสินเชื่อมากขึ้น แต่แน่นอนต้องมีต้นทุนค่าประกันเกิดขึ้น ใครจะเป็นผู้ชำระ? ค่าตอบแทนอย่างง่าย ๆ ก็คือ ให้ผู้ส่งออกรายย่อยจ่ายอาจจะเป็น 1 หรือ 2% ก็สุด

แต่แต่ แต่ถ้าวัดการดำเนินการตามนี้จริงก็เท่ากับยอมรับโดยคุณเห็นว่า ต้นทุนที่เกิดแก่ผู้ส่งออกรายย่อยต้องแพงกว่าของผู้ส่งออกรายใหญ่ การยอมรับข้อนี้อาจตีความได้ว่าขัดแย้งกับเป้าหมายเพื่อการพัฒนาสังคมนอกเหนือไปจากนี้ การตั้งสถาบันขึ้นมามีหน้าที่เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งที่เฉพาะอย่างเกินไปมักจะไม่คุ้มทุน เวลาที่เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ สถาบันในลักษณะนี้มักถูกระทบกระเทือนมากเป็นพิเศษ

ง. คล้ายกับวิธีการในข้อ ก. แต่มีผลรุนแรงกว่า คือการประกาศลักษณะสินค้าที่เข้าข่ายได้รับสินเชื่อส่งออก โดยที่ ธ.ป.ท. เลือกจากกิจกรรมที่มีค่า DRG สูง โดยที่รายชื่อที่ประกาศอาจเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว (ไม่ควรเปลี่ยนแปลงหลายหนในแต่ละปี เพราะจะก่อให้เกิดความสับสนมากกว่า) และกำหนดโควตาหรือเพดานสำหรับผู้ส่งออกรายใหญ่เอาไว้ เช่น ให้นำการพาณิชย์ซื้อลดจากผู้ส่งออกรายใหญ่ได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของยอดสินเชื่อทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หาก ธ.ป.ท. เลือกกำหนดโควตาของผู้ส่งออกรายใหญ่ไว้ เป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดการแตกตัวของธุรกิจเป็นรายย่อยๆ เพื่ออาศัยช่องโหว่ของกฎเกณฑ์ก็เป็นได้ และการควบคุมช่องโหว่นี้ทำได้ยาก

จ. ขึ้นอัตราดอกเบี้ย ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนค่าเสียโอกาสของ ธ.ป.ท. และเป็นการช่วยให้ผู้ส่งออกรายย่อยมีโอกาสได้รับสินเชื่อมากขึ้น โปรดสังเกตข้อมูลในตารางที่ 1 ว่าผู้ส่งออกรายย่อยและขนาดกลางต้องเสียดอกเบี้ยสูงเกินกว่า 19% อันเป็นอัตราเพดานของธนาคารพาณิชย์มากกว่า (37-38%) เปรียบเทียบกับผู้ส่งออกรายใหญ่ที่เสียเกินอัตราเดียวกัน (14%) สมมุติว่า ยกอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อส่งออกให้เท่ากับอัตราดอกเบี้ยลูกค้าชั้นดี กลุ่มผู้ส่งออกรายใหญ่จะเลิกหรือผลระลอกจากการใช้สินเชื่อส่งออกนี้มากกว่า เพราะว่าโดยปกติกลุ่มนี้มีทางเลือกอื่นอยู่แล้ว เช่น ใช้เงินเบิกเกินบัญชีหรือการกู้ยืมโดยตรง แต่ผู้ส่งออกรายย่อยยังมีแรงจูงใจที่จะใช้สินเชื่อแหล่งนี้อยู่ เนื่องจากว่าสินเชื่อแหล่งนี้ยังถูกกว่าแหล่งอื่นๆ ปัญหาของทางเลือกนี้ก็คือ ผู้เสียประโยชน์จากระบบเดิมย่อมไม่พอใจและไม่อยากเห็นการเปลี่ยนแปลง ธ.ป.ท. จะกล้าดำเนินนโยบายนี้ หรือจะสามารถต้านทานพายุแห่งความไม่พอใจได้หรือไม่ และมีความสามารถที่จะอธิบายให้

ประชาชนเข้าใจเหตุและผลที่อยู่เบื้องหลัง การเปลี่ยนแปลงหรือไม่เป็นเรื่องที่ผู้เขียนไม่สามารถตอบได้

19. นอกเหนือจากทางเลือกดังกล่าว ธ.ป.ท. อาจจะได้การผสมผสานของทางเลือกต่างๆ ก็ได้ ตามความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน เสนอให้พิจารณาการผสมผสานระหว่างการเลือก ก. ง. และ จ.

สรุป

20. การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผ่านธนาคารพาณิชย์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีเป้าหมายที่ขัดแย้งกันระหว่างการรักษาสถียรภาพทางการเงินอย่างหนึ่งและการพัฒนาการส่งออกอีกอย่างหนึ่ง บทความนี้ยอมรับว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องระมัดระวังเป้าหมายแรกก่อนอื่น แต่มีความเห็นว่าระบบที่เป็นอยู่ขัดแย้งกับเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเสริมการส่งออกไปเพื่ออะไร? เป้าหมายที่แอบแฝงเร้นอยู่ในระบบนี้คือ การนำเงินตราต่างประเทศเข้า แต่กระนั้นก็มีจุดอ่อนที่ว่ามิได้พิจารณาการนำเข้า "สุทธิ" ของเงินตราต่างประเทศ สินค้าบางชนิด อาทิเช่น แผงวงจรไฟฟ้าอาจจะนำเงินตราต่างประเทศเข้ามามาก แต่ก่อให้เกิดการไหลออกของเงินตราดังกล่าวมากเช่นเดียวกัน บทความนี้ได้เสนอให้กำหนดเป็นเป้าหมายเศรษฐกิจและสังคมให้ชัดเจนเสียก่อน โดยสรุปเสนอให้พิจารณาลำดับความสำคัญของสินค้าส่งออกที่มีค่า Domestic Resource Cost (DRC) ที่ต่ำสุดก่อน และเสนอให้ความสำคัญแก่ผู้ค้าส่งออกรายย่อยในแง่เป้าหมายเศรษฐกิจและสังคม ได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาการส่งออกของสินค้าใหม่ๆ ในตลาดใหม่ๆ จำเป็นต้องเริ่มจากผู้ส่งออกรายย่อย จึงได้เสนอรอบการวิเคราะห์และเสนอให้ตัวเกณฑ์การกระจายการให้สินเชื่อตามลักษณะสินค้าประการหนึ่ง และลักษณะของผู้ส่งออกอีกประการหนึ่ง ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องหาแรงจูงใจหรือมาตรการให้ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนหลักในปัจจุบันสนองตอบ เพราะเหตุว่าธนาคารพาณิชย์มีเป้าหมายที่แตกต่างไปจากของ ธ.ป.ท. และการดำเนินการก็มีเหตุผลตามเป้าหมาย ซึ่งมีอคติต่อผู้ส่งออกรายย่อยและสินค้าส่งออกใหม่ๆ บทความนี้

ได้เสนอทางเลือกหลายทางให้พิจารณาตัดสินใจ และได้ชี้ให้เห็นจุดอ่อนจุดแข็งของแต่ละทางเลือก ข้อเสนอแนะโดยส่วนตัวตามอคติของผู้เขียนคือ การขึ้นอัตราดอกเบี้ยบางส่วน เพื่อให้ผู้ส่งออกรายใหญ่ผลไปใช้สินเชื่อกับแหล่งอื่นแทนและผู้ส่งออกรายย่อยมีโอกาสได้รับสินเชื่อเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ธ.ป.ท. ก็ให้รางวัลที่เป็นทั้งเงินและเกียรติยศแก่ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นแขนขา ทำหน้าที่กระจายสินเชื่อเพื่อการส่งออกตามลักษณะของสินค้าและผู้ส่งออกได้ตามเป้าหมาย หรือสอดคล้องกับเป้าที่กำหนดมากที่สุด เป้าหมายที่กำหนดในบทความนี้มีรากฐานที่แน่ชัดจากการประยุกต์แนวคิดของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ

เชิงอรรถ

1. โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขที่จะได้รับสินเชื่อดังกล่าว ตลอดจนความเป็นมาของบทบาทของ ธ.ป.ท. ในแง่ที่ได้จากบทความในวารสารของธนาคารแห่งประเทศไทย (2526).
2. กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้เขียนไม่ทราบบทลงโทษ
3. ดูคำอธิบายในบทความของ Bruno (1972) เป็นต้น สำหรับผู้ที่สนใจผลการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ในบ้านเราอาจจะศึกษาได้จากงานของ ดร.ชวนชัย อัจฉินท์ และคณะ (1984) และ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี และคณะ (1978-1980).
4. โยที่สินเชื่อเพื่อการส่งออกมีอายุสูงสุด 180 วัน และโดยเฉลี่ยประมาณ 90 วัน หรือประมาณ 1 ใน 4 ของปี เมื่อก็คำนวณเฉลี่ยทั้งปีของยอดสินเชื่อจึงเท่ากับ 19309 ล้านบาท และค่าเสียโอกาสเท่ากับ (.14) (19309) ล้านบาท

