

## มติใหม่ของการผ่อนคลายนโยบายการแลกเปลี่ยนเงิน

นายนิสิต พงศ์ปิยะไพบูลย์  
ผู้อำนวยการเงิน  
ธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อช่วงปลายปี 2562 ที่ผ่านมา แบงก์ชาติได้ประกาศผ่อนคลายนโยบายการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศครั้งใหญ่ เพื่อเอื้อให้เงินทุนไหลออกและช่วยผ่อนคลายนโยบายการคลังที่ช่วยให้เงินบาทแข็งค่า ในวันนี้ผู้เขียนจะขอมาอธิบายกฎเกณฑ์ใหม่ที่มีแนวคิดที่ต่างจากในอดีตอย่างไร อุดหนุนเงินตราต่างประเทศ ในวันนี้จะสะดวกและเสรีมากขึ้นแค่ไหน เราลองมาดูกันครับ

### ในอดีตไทยขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ จึงต้องการเก็บไว้ในประเทศ

ก่อนอื่นขอเล่าย้อนกลับไปในอดีต สมัยที่ประเทศไทยออกกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินครั้งแรกในปี พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เงินตราต่างประเทศจัดเป็นของหายากและมีค่า “หายาก” เพราะการค้าขายระหว่างประเทศฝืดเคือง “มีค่า” เพราะการนำเข้าสินค้าที่ไทยผลิตเองไม่ได้ เช่น น้ำมัน เครื่องจักร วัตถุดิบนำเข้า ล้วนต้องใช้เงินตราต่างประเทศทั้งสิ้น ดังนั้น ประเทศส่วนใหญ่จึงมีกฎหมายที่ระบุให้ผู้ส่งออกต้องนำรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการที่เป็นเงินตราต่างประเทศกลับเข้ามาในประเทศของตนเอง (ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Repatriation ที่รากศัพท์หมายถึง “กลับสู่แผ่นดินเกิด”) และเมื่อนำกลับเข้ามาแล้วให้ผู้ส่งออกฝากหรือขายเงินตราต่างประเทศกับธนาคารพาณิชย์ เมื่อธนาคารพาณิชย์มีเงินตราต่างประเทศมากเกินความจำเป็นก็นำไปฝากไว้หรือขายให้กับธนาคารกลาง เงินตราต่างประเทศซึ่งสะสมไว้ที่ธนาคารกลางนี้เรียกว่า “เงินสำรองระหว่างประเทศ” (มักเรียกสั้น ๆ ว่า “ทุนสำรอง”) ทุนสำรองเป็นการรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ในแหล่งกลาง ใช้ในการดูแลเสถียรภาพของค่าเงิน หากประเทศใดมีทุนสำรองมาก นักธุรกิจและนักลงทุนต่างชาติจะเชื่อมั่นในค่าเงินของประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยแทบไม่มีทุนสำรองเลย เราจึงได้พยายามเก็บหอมรอมริบทุนสำรองนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

### ปัจจุบัน ไทยมีเงินตราต่างประเทศจำนวนมากจากการเกินดุลบัญชีเดินสะพัด

เวลาผ่านไป 70 กว่าปี เศรษฐกิจไทยได้เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับ ไทยเป็นฐานการผลิตสินค้าส่งออกของหลายอุตสาหกรรม เช่น รถยนต์ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเพิ่มขึ้นทุกปี ไทยจึงมีรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการมากกว่ารายจ่ายจากการนำเข้า (ที่เรียกว่า “การเกินดุลบัญชีเดินสะพัด”) อย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาการส่งออกชะลอตัวลง แต่การนำเข้าลดลงมากกว่า ยิ่งไปกว่านั้น การลงทุนในประเทศที่อยู่ในระดับต่ำทำให้การนำเข้าสินค้าทุนน้อย ทำให้การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง โดยในปี 2562 แบงก์ชาติคาดว่า จะเกินดุลบัญชีเดินสะพัดมากกว่า 35,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณร้อยละ 6 ของ GDP เมื่อผู้ส่งออกนำรายได้ดังกล่าวกลับเข้ามาในไทยและต้องการแลกเปลี่ยนเงินบาท จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความต้องการเงินบาทสูงขึ้น และความต้องการเงินตราต่างประเทศลดลงโดยเปรียบเทียบ นำไปสู่แรงกดดันให้เงินบาทแข็งค่าขึ้น แม้ว่าคนไทยออกไปลงทุน

ต่างประเทศเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง และแบงก์ชาติได้ซื้อเงินตราต่างประเทศมาเก็บในทุนสำรองเพื่อชะลอการแข็งค่าของเงินบาทเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม โดย ณ สิ้นปี 2562 ที่ผ่านมา ทุนสำรองรวมฐานะสุทธิฟอร์เวิร์ดอยู่ที่ 259,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพิ่มขึ้นประมาณ 24,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จากปี 2561 ทั้งนี้ แบงก์ชาติได้บริหารทุนสำรองดังกล่าวโดยนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ต่างประเทศที่มีความมั่นคง มีสภาพคล่องสูง และมีอัตราผลตอบแทนที่เหมาะสม เช่น พันธบัตรของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ

### ทางออกหนึ่งคือการผ่อนคลายให้เงินทุนไหลออกมากขึ้น


อันที่จริง กฎเกณฑ์ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของไทยมีการผ่อนคลายมาเป็นลำดับ ผู้ส่งออกไม่จำเป็นต้องนำรายได้ทุกดอลลาร์สหรัฐฯ กลับเข้ามาในไทย หากเป็นการส่งออกที่มีมูลค่าน้อยก็ไม่ต้องนำรายได้กลับประเทศ ซึ่งเดิมกำหนดไว้ที่ “การส่งออกที่ต่ำกว่า 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อครั้ง” โดยพิจารณาจากเอกสารใบขนส่งสินค้าผ่านด่านศุลกากร หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “ใบขน”

ดังนั้น เพื่อผ่อนคลายให้เงินทุนไหลออกมากขึ้นและลดแรงกดดันต่อการแข็งค่าของเงินบาท แบงก์ชาติได้ประกาศปรับปรุงกฎเกณฑ์หลายประการด้วยกันเมื่อวันที่ 6 พ.ย. 2562 หนึ่งในนั้น คือ เพิ่มการยกเว้นไม่ต้องนำรายได้กลับประเทศ สำหรับการส่งออกที่ต่ำกว่า 200,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อใบขน ซึ่งครอบคลุมประมาณร้อยละ 50 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และในอนาคตอันใกล้จะเพิ่มเป็นการส่งออกที่ต่ำกว่า 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อใบขน ซึ่งจะครอบคลุมประมาณร้อยละ 80 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ช่วยให้ผู้ส่งออกได้รับประโยชน์ในการบริหารจัดการรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ผู้ส่งออกอาจนำเงินบางส่วนกลับเข้ามาเพื่อจ่ายค่าจ้างแรงงานและวัตถุดิบในประเทศ ขณะที่อีกส่วนหนึ่งอาจเก็บไว้ต่างประเทศเพื่อจ่ายค่าวัตถุดิบนำเข้า จ่ายหนี้ต่างประเทศ หรือเก็บไว้ลงทุนต่างประเทศก็ได้ ซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่าย ไม่ต้องโอนเงินเข้าออกข้ามพรมแดนหลายครั้ง และหากผู้ส่งออกนำเงินรายได้กลับประเทศน้อยลงเท่าไร ยิ่งช่วยบรรเทาการแข็งค่าของเงินบาทมากขึ้นเท่านั้น

ภาพที่ 1: ผู้ส่งออกไม่ต้องนำรายได้จากการส่งออกกลับเข้าประเทศ

วงเงินรายได้ (ต่อใบขน) ที่ไม่ต้องนำกลับเข้าประเทศ	สัดส่วนของมูลค่าการส่งออกที่ได้รับประโยชน์จากเกณฑ์นี้
เดิม 50,000 USD	~ 20 %
ปัจจุบัน 200,000 USD	~ 50 %
ในอนาคต 1,000,000 USD	~ 80 %

นอกจากนี้ แบงก์ชาติได้เปลี่ยนแนวคิดของกฎเกณฑ์ใหม่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับธุรกรรมการเงินออกนอกประเทศ จากเดิมที่ “สามารถทำได้เฉพาะวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น (positive list)” เป็น “สามารถทำได้ทุกวัตถุประสงค์ ยกเว้นกรณีที่ยกเว้นกรณียกเว้นบางรายการ (negative list)” ทำให้ประชาชนรายย่อยสามารถโอนเงินออกได้สะดวกและเสรีมากขึ้น เช่น สามารถโอนเงินไปให้ตัวเองและญาติที่ย้ายถิ่นฐาน



ไปอยู่ต่างประเทศได้ไม่จำกัดจำนวน รวมทั้งการโอนเงินออกนอกประเทศที่ต่ำกว่า 200,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อครั้ง ไม่ต้องแสดงเอกสารหลักฐานต่อธนาคารอีกต่อไป นอกจากนี้ ได้ผ่อนคลายให้บุคคลธรรมดาสามารถออกไปลงทุนในหลักทรัพย์ต่างประเทศได้เอง โดยไม่ต้องผ่านตัวกลางในไทย ปีละไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ เช่น สามารถไปซื้อหุ้นในสหรัฐฯ ได้เองโดยไม่ต้องผ่านบริษัทหลักทรัพย์ในไทยแล้ว การปรับกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยเปิดประตูให้เงินทุนไหลออกไปต่างประเทศมากขึ้น ช่วยสร้างสมดุลของเงินทุนเคลื่อนย้ายและช่วยลดแรงกดดันต่อเงินบาท รวมทั้งการออกไปลงทุนต่างประเทศจะช่วยกระจายความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสในการสร้างผลตอบแทนที่สูงขึ้นด้วย

### การเร่งลงทุนในประเทศเป็นอีกทางออกหนึ่งที่ดีต่อทุกฝ่าย

นอกจากการผ่อนคลายให้เงินทุนไหลออกมากขึ้นแล้ว อีกทางหนึ่งซึ่งจะเกิดผลดีต่อทุกฝ่าย (win-win solution) คือ การกระตุ้นการลงทุนภายในประเทศทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้การนำเข้าสินค้าทุนมากขึ้น เกิดความต้องการใช้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น ช่วยลดแรงกดดันต่อค่าเงินบาท รวมถึงเป็นการเพิ่มศักยภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการลงทุนของไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำนาย ทุกฝ่ายล้วนตระหนักถึงความสำคัญและกำลังร่วมมือกันทำงานอย่างเต็มที่ ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค ผู้เขียนขอเอาใจช่วยทุกฝ่ายในการปลดล็อกข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อปลุกพลังเศรษฐกิจไทยให้ก้าวข้ามทุกความท้าทายที่จะถาโถมเข้ามาในปีหนูทอง 2563 นี้

---

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย