

ปัญหาเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

ความเบื้องต้น

ระบบมาตรฐานปริวรรตทองคำ (Gold Exchange Standard) ซึ่งใช้เป็นระบบมาตรฐานการเงินระหว่างประเทศในขณะนี้ (2512) ก่อให้เกิดภาวะอันใหญ่หลวงแก่ประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลัก (Key-Currency Countries) ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การที่ประเทศอื่นจะมีเงินตราสกุลหลักจำนวนมากพอแก่การชำระหนี้ อันเกิดจากการค้าระหว่างประเทศได้นั้น ย่อมหมายความว่า ประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลักจะต้องมีดุลการชำระเงินขาดดุล ในขณะที่เดียวกัน หากการขาดดุลติดต่อกันเป็นระยะเวลาอันยาวนานและเป็นจำนวนมากแล้ว ความไว้วางใจในค่าของเงินสกุลหลักนั้นก็จะมีเสื่อมลง และอาจกดดันให้ต้องลดค่าของเงินได้ ดังที่เกิดแก่ประเทศอังกฤษเมื่อปลายปี พ.ศ.2501 เป็นอาทิ ข้อที่น่าวิตกยิ่งกว่า ก็คือ ในสถานะที่มีเงินตราสกุลหลักเพียงสองสกุลเช่นนี้ ระบบมาตรฐานปริวรรตทองคำย่อมไม่อาจจะใช้ได้ดีถ้าหากมีการลดค่าเงินสกุลหลักสกุลหนึ่งสกุลใด ดังจะเห็นได้ว่า การลดค่าเงินปอนด์ไม่แต่จะทำให้ผู้คนเสื่อมความเชื่อถือเงินปอนด์เท่านั้น หากยังผลให้ค่าของเงินดอลลาร์สั้นลงลงด้วยการที่ทองคำมีราคาสูงกว่าราคาทางการ (คือ ออนซ์ละ 35 ดอลลาร์) เป็นอันมาก ย่อมเป็นประจักษ์พยานอันดี ตลอดระยะเวลาเกือบขวบปีที่ผ่านมา มีความเคลื่อนไหวอันน่าจับตามองเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศดังกล่าว แต่ความพยายามทั้งปวงจะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดหรือไม่ นั้นเป็นสิ่งที่ จะพิจารณาในบทความนี้

วิกฤตการณ์ทองคำ

ภายหลังจากที่อังกฤษประกาศลดค่าเงินปอนด์นั้น เกิดมีการกว้านซื้อทองคำกันขนานใหญ่ เนื่องจากเกรงว่าจะมีการลดค่าเงินปอนด์อีก และอาจมีการลดค่าเงินดอลลาร์ด้วย ยังผลให้ราคาทองคำสูงขึ้นจนกระทั่งสหรัฐฯ ยืนยันว่า จะรักษาราคาทองคำในอัตราออนซ์ละ 35 ดอลลาร์ตามเดิม ภาวะตื่นทองจึงลดลง อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาต่อมา การตื่นซื้อทองคำเกิดขึ้นเป็นพักๆ ในเดือนธันวาคม 2510 เดือนกุมภาพันธ์ และ มีนาคมศกต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตื่นซื้อทองคำในเดือนมีนาคม 2511 นั้น ทำให้กองมูลภัณฑ์ทองคำ (Gold Pool) ไม่อาจจะรักษาระดับราคาได้ จนกระทั่งในวันที่ 15 มีนาคม รัฐบาลอังกฤษโดยคำขอร้องของรัฐบาลอเมริกันสั่งปิดตลาดทองคำที่นครลอนดอน วันต่อมาประเทศสมาชิกกองมูลภัณฑ์ทองคำ อันได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ เยอรมนี ตะวันตก อิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ ได้ประชุมกันที่นครเวซิงตัน ที่ประชุมมีมติให้แบ่งแยกตลาดทองคำออกเป็นสองตลาด คือ ตลาดทางการซึ่งเป็นตลาดสำหรับทองคำที่ใช้เป็นสำรองเงินตรา (Monetary Gold) โดยกำหนดราคาไว้ตายตัวออนซ์ละ 35 ดอลลาร์ และตลาดเสรีซึ่งเป็นตลาด

สำหรับทองคำที่ใช้เป็นสินค้า โดยปล่อยให้ราคาเคลื่อนไหวตามดีมานด์และซัพพลาย (ธนาคารแห่งประเทศไทย 1968 : 83-84 ; IMF 1968 : 83-84) การแบ่งแยกตลาดทองคำออกเป็นสองตลาดเช่นนี้ก็เพื่อช่วยให้การกว้านซื้อทองคำเพื่อเก็งกำไรลดลง เพราะเท่ากับบังคับให้ประเทศผู้ผลิตทองคำนำทองคำออกขายในตลาดเสรีเพียงแห่งเดียว ราคาทองคำจึงอาจมีแนวโน้มลดลงได้

ดอลลาร์กับทองคำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2477 เป็นต้นมา สหรัฐฯรักษาค่าของเงินดอลลาร์ไว้ในอัตราคงที่ กล่าวคือ เงิน 35 ดอลลาร์มีค่าเท่ากับทองคำบริสุทธิ์หนักหนึ่งออนซ์ (ที่จริงกำหนดราคาซื้อไว้ 34.9125 ดอลลาร์ และราคาขายออนซ์ละ 35.0875 ดอลลาร์) (Ingram 1966 : 147) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อการก่อตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศลุล่วงด้วยดี เงินดอลลาร์กลายเป็นเงินตราสกุลหลักของโลก ยังผลให้สหรัฐฯต้องมีภาระในการรักษาค่าเสมอภาคของเงินดอลลาร์ และยอมรับแลกเปลี่ยนทองคำตามมูลค่าที่กำหนดไว้ เพราะฉะนั้นเสถียรภาพของค่าเงินดอลลาร์จึงขึ้นอยู่กับปริมาณสำรองทองคำของสหรัฐฯ ตราบเท่าที่สหรัฐฯยังมีสำรองทองคำมากพอแก่การแลกเปลี่ยนกับเงินดอลลาร์ ค่าของเงินดอลลาร์ก็จะมีเสถียรภาพ แต่ถ้าเมื่อใดที่สำรองทองคำของสหรัฐฯร่อยหรอลง สหรัฐฯจะประสบปัญหาการเสื่อมความเชื่อถือในค่าของเงินดอลลาร์ (Crisis of Confidence) ใดๆก็ตาม การที่สำรองทองคำจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นขึ้นอยู่กับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศว่าขาดดุลหรือเกินดุลเป็นสำคัญ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 เป็นต้นมา สหรัฐฯมีดุลการชำระเงินขาดดุลทุกปี ยกเว้นปี พ.ศ.2500 ซึ่งมีผลทำให้สำรองทองคำลดน้อยลงตามลำดับ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงใหม่นั้น สหรัฐฯมีสำรองทองคำถึงสองในสามของโลก (Ingram 1966 : 148) แต่หลังจากนั้นมาอัตราส่วนระหว่างสำรองทองคำของสหรัฐฯ กับสำรองทองคำของโลกลดลงตามลำดับ ในปี พ.ศ.2503 อัตราส่วนดังกล่าวเท่ากับ 46.8% ลดลงเหลือ 30.5% ในปี พ.ศ.2510 ในปัจจุบันประมาณครึ่งหนึ่งของสำรองทองคำโลกตกอยู่แก่ประเทศในยุโรปตะวันตก (48%) โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสและเยอรมนีตะวันตก¹ สหรัฐฯ ต้อง

¹International Financial Statistics (September 1968) สำรองทองคำของโลกเมื่อสิ้นเดือนมีนาคม 2511 เท่ากับ 37,800 ล้านดอลลาร์ ของสหรัฐฯ เท่ากับ 10,703 ล้านดอลลาร์ และของยุโรปตะวันตก 18,295 ล้านดอลลาร์

พ.ศ.	สำรองทองคำ	ดุลการชำระเงิน	ดุลการค้า
2501	20,582	- 3,529	3,312
2502	19,507	- 3,743	972
2503	17,804	- 3,881	1,736
2504	16,947	- 2,370	5,444
2505	16,057	- 2,203	4,417
2506	15,596	- 2,670	5,079
2507	15,471	- 2,798	6,676
2508	14,065	- 1,337	4,772
2509	13,235	- 1,424	3,658
2510	12,065	- 3,570	3,483
2511			
มีนาคม	10,703	-	-
พฤษภาคม	10,468	-	-
มิถุนายน	10,681	-	-
กรกฎาคม	10,676	-	-

- ที่มา 1. International Financial Statistics (September, 1968).
2. Statistical Abstract of the United States 1964 and 1967.

ปวศเคียรเวียนเกล้ากับนโยบายสะสมทองคำของฝรั่งเศส ทั้งมีภาระในด้านการให้ความช่วยเหลือและเงินกู้แก่ต่างประเทศทั้งทางทหารและทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในปี พ.ศ.2510 มีการส่งเงินทุนออกนอกประเทศถึง 6.9 พันล้านดอลลาร์ เทียบกับ 4.3 พันล้านดอลลาร์ในปี พ.ศ. 2509 ประกอบกับบัญชีเดินสะพัด (Current Account) มีส่วนที่เกินดุลน้อยลง ทำให้ดุลการชำระเงินมีส่วนที่ขาดดุลมากขึ้น (IMF 1968 : 34) อย่างไรก็ตาม ดุลการค้าของสหรัฐฯ ยังคงเกินดุลอยู่ทุกปี เพียงแต่ส่วนที่เกินดุลในระยะสี่ปีหลังลดลงตามลำดับ ภาวะการณ์เช่นนี้ ประกอบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศซึ่งระดับราคาสูงขึ้นปีละ 4% และอัตราค่าจ้างสูงขึ้นถึงปีละ 6-7% (The Bangkok Post, July 21, 1968) ทำให้คาดว่า ดุลการค้าและดุลการชำระเงินจะมีฐานะเลวร้ายยิ่งไปอีก แรงกดดันเหล่านี้ยังผลให้ประธานาธิบดีจอห์นสันประกาศใช้โครงการปรับปรุงดุลการชำระเงินเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2511 โดยมุ่งหมายที่จะลดเงินทุนที่ส่งออกนอกประเทศ (Outflow of Capital) ในรูปการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ การช่วยเหลือทางทหาร และเงินกู้ ขณะเดียวกันก็พยายามส่งเสริมสินค้าขาออกและลด

รายจ่ายด้านการท่องเที่ยว (*รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ 2511 : 138-155*) แต่ถึงกระนั้น ความหวังก็ยังดูมีคมนอยู่ เนื่องจากประสบอุปสรรคทางการเมือง

ในที่สุดรัฐบาลอเมริกันก็ตัดสินใจประกาศยกเลิกอัตราสำรองทองคำตามกฎหมายที่หนุนหลังเงินดอลลาร์อยู่เสียเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2511 เดิมกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลอเมริกันต้องถือสำรองทองคำมูลค่า 25% ของปริมาณเงินดอลลาร์ที่พิมพ์ออกใช้ แต่ในระยะหลังๆ นี้ สำรองทองคำของสหรัฐฯ ลดลงเป็นอันมาก ตามสถิติเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2511 มีสำรองทองคำมูลค่า 11.9 พันล้านดอลลาร์ ในจำนวนนี้เป็นทองคำสำรองตามกฎหมาย 10.7 พันล้านดอลลาร์ ส่วนทองคำที่มีไว้สำหรับแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์นั้นมีเพียง 1.2 พันล้านดอลลาร์เท่านั้น เพราะฉะนั้น หากวิกฤตการณ์ทองคำยังไม่เพลาลง สหรัฐฯ อาจมีทองคำไม่มากพอที่จะใช้หนุนหลังเงินดอลลาร์ที่พิมพ์ออกใช้ตามกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งสำรองทองคำส่วนที่เป็น Free Gold สำหรับแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์อาจมีน้อยหรือไม่มีเลย ดังนั้น การยกเลิกอัตราสำรองทองคำตามกฎหมายในครั้งนี้ก็เพื่อให้มีทองคำมากพอให้แลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรึงราคาทองคำในตลาดมิให้สูงเกินไป เพราะถ้าหากราคาตลาดสูงเกินไป สหรัฐฯ ก็อาจจะระบายทองคำออกสู่ตลาด เพื่อให้ราคาตกลงได้

อย่างไรก็ตาม ในระยะสองสามเดือนต่อมา สำรองทองคำของสหรัฐฯ ยังคงลดลงอีก ขณะเดียวกันราคาทองคำก็ยังอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ ระหว่างเดือนเมษายนกับเดือนมิถุนายนนั้น ราคาทองคำเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างออนซ์ละ 38 ถึง 42.60 ดอลลาร์ (*IMF 1968 : 83*) ส่วนสำรองทองคำในเดือนพฤษภาคมลดลงเหลือ 10,468 ล้านดอลลาร์ เทียบกับ 12,065 ล้านดอลลาร์เมื่อสิ้นปี พ.ศ.2510 ครั้นในเดือนมิถุนายน สำรองทองคำกลับมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอีก 213 ล้านดอลลาร์ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนเพิ่มที่สูงสุดในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (*The Bangkok Post, July 26, 1968*) แต่กลับลดลงอีกในเดือนกรกฎาคม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหนี้สินต่างประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งมีถึง 33.13 พันล้านดอลลาร์เมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม 2511 และในจำนวนนี้เป็นหนี้สินระยะสั้นถึง 29.95 พันล้านดอลลาร์แล้ว (*International Financial Statistics 1968*) จะเห็นได้ว่า สหรัฐฯ มีทองคำไม่พอให้แลกเปลี่ยน

อนาคตของปัญหา

จะเห็นได้ว่า ความพยายามในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศเท่าที่ผ่านมาแล้ว อาจจำแนกได้เป็นสองประการใหญ่ๆ *ประการแรก* ได้แก่ ความพยายามในอันที่จะลดราคาทองคำเพื่อให้ค่าของเงินดอลลาร์มีเสถียรภาพ *ประการที่สอง* ได้แก่ ความพยายามในการจัดสรรทองคำให้เพียงพอแก่การแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์ในกรณีที่เกิดการเสื่อมความเชื่อถือในค่าของเงิน นอกจากนี้ ก็มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการสร้างสำรองระหว่างประเทศชนิดใหม่ ซึ่งเรียกว่า “สิทธิ

ถอนเงินพิเศษ” (Special Drawing Rights) หรือ “ทองคำกระดาษ” (Paper Gold) เพื่อให้สภาพคล่องระหว่างประเทศ (International Liquidity) มีสถานะที่ดี ปัญหาที่มีอยู่ว่า ความพยายามโดยเฉพาะในสองประการต้น จะบรรลุเป้าหมายเพียงใด

สำหรับการแบ่งแยกตลาดทองคำออกเป็นสองตลาดเพื่อตรึงราคาทองคำนั้นดูจะมีอุปสรรคอยู่มาก และไม่อาจใช้ได้ในระยะยาว ดังจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ราคาในตลาดเสรีสูงกว่าราคาในตลาดทางการเป็นอันมากแล้ว ประเทศเล็กๆ ที่เป็นลูกหนี้สหรัฐอเมริกาอาจจะนำทองคำที่มีอยู่ ออกขายในตลาดเสรี แล้วนำเงินดอลลาร์ไปชำระหนี้ ในกรณีเช่นนี้ เท่ากับว่า ประเทศดังกล่าวชำระหนี้ในรูปแบบทองคำคิดเป็นปริมาณน้อยลงเมื่อเทียบกับการชำระหนี้เป็นดอลลาร์ โดยไม่ขายทองคำในตลาดเสรี นอกจากนี้ อาจจะมีบางประเทศที่ซื้อทองคำในตลาดทางการ แล้วนำออกขายในตลาดเสรีอย่างลับๆ เพื่อแสวงหากำไรจากส่วนแตกต่างของราคาในตลาดทั้งสอง อุปสรรคของการแบ่งแยกตลาดอีกประการหนึ่ง ก็คือ เป็นการยากที่จะควบคุมหรือห้ามมิให้ประเทศผู้ผลิตทองคำขายทองคำในตลาดทางการ เพราะวิธีหลีกเลี่ยงมีอยู่หลายวิธี เป็นต้นว่า ประเทศผู้ผลิตทองคำอาจจะชำระค่าสินค้าและบริการเป็นทองคำแก่ประเทศเจ้าหนี้ หรืออาจให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศกู้ในรูปแบบทองคำ ดังที่ประเทศสหภาพอัฟริกาได้เคยให้กู้มาแล้ว ไม่แต่เท่านั้น ข้อบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังระบุให้ประเทศสมาชิกนำทองคำไปแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้ ในประเด็นนี้ หากราคาตลาดสูงกว่า 35 ดอลลาร์แล้ว สหรัฐฯถือว่าเป็นการซื้อขายโดยตรง ซึ่งขัดกับมติของที่ประชุมประเทศสมาชิกกองมูลภัณฑ์ทองคำ ณ นครวอชิงตัน (Washington Arrangement) (*The Bangkok Post*, July 30, 1968) แต่ประเทศอื่นๆ ยังไม่เห็นด้วยกับสหรัฐฯในข้อนี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า หากปล่อยให้ทองคำออกสู่ตลาดเสรีเพียงแห่งเดียว ราคาตลาดอาจลดลงต่ำกว่าราคาทางการ ซึ่งทำให้มูลค่าของสำรองทองคำลดลง

การแบ่งแยกตลาดทองคำไม่แต่จะเป็นมาตรการที่มีช่องโหว่มากมายเท่านั้น หากยังเป็นมาตรการที่บรรลุเป้าหมายได้ยาก เมื่อพิจารณาถึงปัญหาขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพอัฟริกาใต้และฝรั่งเศส ในกรณีแรก สหภาพอัฟริกาใต้ย่อมจะไม่ยอมขายทองคำที่ขุดได้ใหม่ในตลาดเสรีทั้งหมด เพราะรายได้จากสินค้าออกส่วนใหญ่ได้จากทองคำ การส่งทองคำออกขายในตลาดเสรีเพียงแห่งเดียวย่อมจะทำให้ราคาทองคำตกต่ำลง ซึ่งมีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของสหภาพอัฟริกาใต้เอง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นไปได้ที่สหภาพอัฟริกาใต้จะยอมขายทองคำในตลาดเสรีเพียงแห่งเดียว สหภาพอัฟริกาใต้อาจจะหลีกเลี่ยงด้วยการขายทองคำอย่างลับๆแก่

ประเทศต่างๆ ดังที่ทำมาแล้วในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2511² ซึ่งปรากฏว่ามีได้มีผลกระทบกระเทือนต่อราคาทองคำแต่ประการใด ด้วยวิธีการเหล่านี้ นโยบายการแบ่งแยกตลาดทองคำจึงไม่อาจทำให้ราคาทองคำในตลาดเสรีลดลงมาเท่ากับราคาทางการได้ เว้นแต่ว่าจะมีการทำความตกลงกันในระหว่างประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศเกี่ยวกับปริมาณ และอัตราการเพิ่มขึ้นของสำรองทองคำของประเทศผู้ผลิตทองคำ เช่น สหภาพแอฟริกาใต้ มิฉะนั้นเราไม่อาจทราบได้ว่า ทองคำที่ประเทศเหล่านี้นำออกขายนั้น เป็นทองคำที่เป็นสำรองทางการเงิน (Monetary Gold) หรือเป็นทองคำที่เป็นสินค้าชนิดหนึ่ง นอกจากนี้ยังควรที่จะทำความตกลงกันในเรื่องราคาทองคำ กล่าวคือ หากปริมาณทองคำในตลาดเสรีมีมากจนกระทั่งทำให้ราคาต่ำกว่าราคาทางการแล้ว ก็น่าที่จะยอมให้ประเทศผู้ผลิตทองคำขายทองคำในตลาดทางการได้ เงื่อนไขเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้นโยบายการแบ่งแยกตลาดทองคำสัมฤทธิ์ผล ถึงกระนั้นก็ตาม ยังมีเงื่อนไขอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ก็คือ ประเทศต่างๆ จะต้องไม่มีนโยบายสะสมทองคำดังที่ฝรั่งเศสกำลังทำอยู่ เพราะนโยบายเช่นนี้ย่อมกดดันให้ราคาทองคำในตลาดเสรีสูงขึ้น ยิ่งถ้าอัตราการสะสมทองคำเพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของซัพพลายทองคำแล้ว ก็ยากที่ราคาทองคำในตลาดเสรีจะลดลงมาได้ อนาคตเรื่องนี้อาจจะดูแจ่มใสถ้าหากประธานาธิบดีอเมริกันคนใหม่มีความสัมพันธ์อันดีกับประมุขแห่งประเทศฝรั่งเศส ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ค่าของเงินดอลลาร์จะมีเสถียรภาพหรือไม่นั้น ในระยะยาวมิได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของนโยบายการแบ่งแยกตลาดทองคำ หากทว่าขึ้นอยู่กับความสามารถในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินและการสร้างเงินสำรองระหว่างประเทศชนิดใหม่ เพื่อแบ่งเบาภาระของเงินดอลลาร์และเงินปอนด์

จนกระทั่งเมื่อต้นเดือนตุลาคมศกนี้ (2512) ที่ประชุมกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ลงมติเห็นชอบกับข้อเสนอของนายออตมาร์ เอ็มมิงเกอร์ (Otmar Emminger) ผู้แทนเยอรมนีตะวันตกอนุญาตให้สหภาพแอฟริกาใต้ขายทองคำที่ขุดได้ใหม่ในตลาดทางการได้เฉพาะในกรณีที่ราคาทองคำในตลาดเสรีเท่ากันหรือต่ำกว่าออนซ์ละ 35 ดอลลาร์ หรือในกรณีที่ต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อแก้ไขดุลการชำระเงินที่ขาดดุล ถึงกระนั้นก็ตาม สหภาพแอฟริกาใต้ก็ยังไม่ยอมรับมติดังกล่าวนายนิโคลาส ดีดริชส์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องรับซื้อทองคำที่ประเทศต่างๆ เสนอขายตามอัตราออนซ์ละ 35 ดอลลาร์ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขใดๆ

อันที่จริง มาตรการการแบ่งแยกตลาดทองคำออกเป็นสองตลาดนี้ เป็นข้อเสนอของเยอรมนีตะวันตกในการประชุมที่นครวอชิงตันดังกล่าว เหตุผลที่ข้อเสนอนี้ได้รับเป็นมติของที่

²The Bangkok Post (July 30, 1968) ทั้งนี้จากการเปิดเผยของนายนิโคลาส ดีดริชส์ (Nicolaas Diederichs) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สหภาพแอฟริกาใต้

ประหลุม ก็เพราะว่าเป็นวิธีแก้ไขปัญหาค่าเงินที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการรักษาราคาทองคำในอัตราออสซ์ละ 35 ดอลลาร์กับการลดค่าเงินดอลลาร์ (Scammell 1968 : 199-203) ทั้งนี้เนื่องจากความเชื่อถือในค่าเงินดอลลาร์เสื่อมลง ประกอบกับมีการเก็งกำไรในการซื้อขายทองคำซึ่งทำให้ราคาทองคำสูงขึ้น จึงเป็นการยากที่จะรักษาราคาทองคำในอัตราเดิมโดยที่มีได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาด ส่วนการลดค่าเงินดอลลาร์นั้นแล้ว จะยังความเสียหายแก่ระบบมาตรฐานการเงินระหว่างประเทศทั้งระบบ เพราะทำให้ประเทศต่างๆ เสื่อมความเชื่อถือในค่าของเงินตราสกุลหลัก ธนาคารกลางของประเทศที่ถือทองคำเป็นสำรองระหว่างประเทศเป็นจำนวนมากจะสามารถพิมพ์ธนบัตรออกใช้ได้มากขึ้น เนื่องจากเงินสำรองระหว่างประเทศมีมูลค่าสูงขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้เกิดเงินเฟ้อทั่วโลกได้ ยิ่งกว่านั้นสหรัฐฯเองจะขาดประโยชน์ในฐานะที่เป็นประเทศเจ้าหนี้ ทั้งการลดค่าเงินดอลลาร์ก็จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศผู้ผลิตทองคำ คือ สหภาพโซเวียต และสหภาพแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นคู่ปรปักษ์ทางการเมืองของสหรัฐฯทั้งสองประเทศ เหตุผลเท่าที่กล่าวมานี้ทำให้สหรัฐฯไม่ยอมใช้การลดค่าของเงินเป็นวิธีแก้ไขปัญหาค่าเงินโดยสิ้นเชิง เพราะฉะนั้นนโยบายการแบ่งแยกตลาดทองคำออกเป็นสองตลาดจึงดูเหมาะสมกว่าด้วยประการทั้งปวง

ส่วนการยกเลิกอัตราสำรองทองคำตามกฎหมายของสหรัฐฯนั้น จะเห็นได้ว่า หากใช้วิธีการแก้ปัญหาค่าเงินที่แท้จริงไม่ หากแต่เป็นเพียงการยืดเวลาการสูญเสียทองคำให้เนิ่นนานออกไป เพราะถ้าหากสถานการณ์ยังไม่กระเตื้องขึ้น สักวันหนึ่งสำรองทองคำของสหรัฐฯ อาจหมดคลังได้ สำหรับประเทศอื่นๆ นั้น อาจจะได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวนี้ ถ้าหากว่าการยกเลิกอัตราสำรองทองคำตามกฎหมายครั้งนี้ ทำให้ค่าของเงินดอลลาร์มีเสถียรภาพ แต่ถ้าหากสถานการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศยังไม่ดีขึ้น ก็ออกจะเป็นปัญหามากกว่าอยู่ยงมาก เพราะอาจทำให้ประเทศต่างๆ หันไปถือทองคำเป็นสำรองทางการเงินแทนเงินดอลลาร์ และสหรัฐฯอาจมีทองคำไม่พอให้แลก วันแต่ว่า ความพยายามในการใช้ทองคำกระดาษ (Paper Gold) หรือสิทธิถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Rights) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะสัมฤทธิ์ผล

มาตรการอื่นๆ

โดยที่สถานการณ์เป็นอยู่เช่นนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงินต่างๆ พร้อมๆ กันไป ข้อเสนอในเรื่องนี้ออกเหนือจากการลดค่าของเงิน ซึ่งมีผลเสียยิ่งกว่าผลดีแล้ว ก็ได้แก่ การที่ประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการช่วยเหลือทางทหาร ทางเศรษฐกิจและวิชาการ ตลอดจนด้านเงินกู้จากสหรัฐฯ เพื่อลดการไหลออกของทุนในบัญชีทุน (Capital Account) ของสหรัฐฯ หรืออาจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของการช่วยเหลือและเงินกู้ให้ประเทศผู้รับซื้อสินค้าและบริการจากสหรัฐฯมากขึ้น ส่วนในด้านของสหรัฐฯเอง จำเป็นต้องตัดทอนรายจ่ายออกนอกประเทศที่ไม่จำเป็นลงเสีย เป็นต้นว่า รายจ่ายด้านการท่องเที่ยว และค่าเดินทางของข้าราชการ

อเมริกัน นอกจากนี้ ควรจะเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปลดอัตราดอกเบี้ยลง เพื่อว่าประเทศที่เคยฝากเงินกับประเทศในยุโรปจะได้หันไปฝากเงินกับสหรัฐฯ บ้าง จะช่วยลดจำนวนการขาดดุลในบัญชีทุนลง การที่เสนอให้ประเทศในยุโรปลดอัตราดอกเบี้ยลงแทนที่จะให้สหรัฐฯ ขึ้นอัตราดอกเบี้ยเอง ก็เพราะเหตุว่า อัตราดอกเบี้ยในยุโรปนั้นสูงเกินไปประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง หากสหรัฐฯ จะใช้วิธีขึ้นอัตราดอกเบี้ยแล้ว ย่อมจะทำให้ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศหดตัวได้ เพราะอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไปย่อมทำให้การลงทุนมีน้อยลง อีกวิธีหนึ่งที่ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็คือโดยขอร้องให้ประเทศเจ้าของเงินตราสกุลต่างๆ ขึ้นค่าของเงิน (Appreciation) ซึ่งเท่ากับทำให้เงินดอลลาร์มีค่าลดลง วิธีนี้สหรัฐฯ เคยได้รับความช่วยเหลือจากเยอรมนีตะวันตก โดยเยอรมนีตะวันตกขึ้นค่าเงินมาร์ก 5% ในปี 2504 (Kraus 1965 : 573-599) ส่วนนโยบายการควบคุมเงินตราต่างประเทศและนโยบายรัดเข็มขัดเพื่อลดปริมาณสินค้าเข้านั้น จะทำให้การค้าระหว่างประเทศและรายได้ประชาชาติลดลงจนเกิดการว่างงานได้ แม้ในขณะนี้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ก็ยังต่ำกว่าของยุโรปอยู่แล้ว จึงเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวนี้ไม่ผู้เหมาะสมนัก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงโครงการปรับปรุงดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2511 นั้น จะเห็นได้ว่า ได้นำมาตรการที่กล่าวมาข้างต้นนี้มาใช้แล้ว ส่วนความสำเร็จจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับฐานะทางการเมืองของรัฐบาลอเมริกัน ตลอดจนความเข้าใจในปัญหานี้ระหว่างประชาชาติต่างๆ

ปัจจัยลึกลับ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เงินดอลลาร์เริ่มมีบทบาทมากขึ้น ทำให้โลกมีเงินตราสกุลหลักเพิ่มขึ้นเป็นสองสกุล แทนที่จะมีแต่เงินปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งมีอิทธิพลตั้งแต่ปี พ.ศ.2413 เป็นต้นมาเพียงสกุลเดียว ครั้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภัยพิบัติจากสงครามทำให้การค้าระหว่างประเทศของอังกฤษซบเซา เงินดอลลาร์จึงทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นประเทศเดียวที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากสงครามไม่มากนัก ในฐานะที่เป็นเงินตราสกุลหลัก เงินดอลลาร์มีหน้าที่สองประการ คือ เงินตราที่ใช้เป็นสื่อในการแลกเปลี่ยนภายในประเทศ (Transaction Currency) ประการหนึ่ง และเงินตราที่ใช้เป็นสำรองระหว่างประเทศ (Reserve Currency) อีกประการหนึ่ง โดยที่สถานะเป็นอยู่เช่นนี้ สหรัฐฯ จึงต้องเผชิญกับปัญหาพื้นฐานสองประการ คือ *ประการแรก* ปริมาณเงินดอลลาร์ที่ใช้หมุนเวียนควรจะเป็นเท่าใด จึงจะก่อให้เกิดสภาพคล่องระหว่างประเทศ (International Liquidity) และไม่กดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ *ประการที่สอง* ทำอย่างไรจึงจะทำให้ค่าของเงินดอลลาร์มีเสถียรภาพและสร้างความเชื่อถือในค่าของเงินดอลลาร์ได้

เนื่องจากสภาพคล่องระหว่างประเทศในสถานการณ์ปัจจุบันจะมีมากน้อยเท่าใด ขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินตราสกุลหลักเทียบกับอัตราการเพิ่มขึ้นของการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของสำรองทองคำต่ำมาก จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึง การที่สภาพคล่องระหว่างประเทศจะมีสถานะที่ดีได้นั้นย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนการขาดดุลการชำระเงินของประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลัก ถ้าหากประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลักมีส่วนเกินดุลในบัญชีเดินสะพัด (Current Account) ก็จำเป็นต้องนำเงินไปลงทุนต่างประเทศ เพื่อให้มีสภาพคล่องดังกล่าว ดังที่อังกฤษเคยปฏิบัติในคริสต์ศตวรรษที่ 19 หรือถ้าหากประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลักมีสำรองทองคำจำนวนมากแล้ว ก็อาจทนให้ดุลการชำระเงินขาดดุล เพื่อให้โลกมีสภาพคล่องได้ ดังที่เกิดแก่สหรัฐอเมริกาในขณะนี้ (2512) ดังนี้จะเห็นได้ว่า สถานะของเงินตราสกุลหลักจึงอยู่บนทางสองแพร่ง กล่าวคือเงินตราสกุลหลักจะต้องไม่เป็นเงินที่มีค้ำมั่นคง (Hard Currency) จนหายากเกินไป และจะต้องไม่เป็นเงินที่หาง่ายจนกระทั่งการขาดดุลในดุลการชำระเงินทำให้ผู้คนขาดความเชื่อถือและค่าของเงินไม่มีเสถียรภาพ (Soft Currency) (Scammell 1968 : 201-202)

สหรัฐฯแก้ปัญหาการเสื่อมความเชื่อถือค่าเงินดอลลาร์ด้วยการยกเลิกอัตราสำรองทองคำตามกฎหมาย เพื่อให้มีทองคำมากพอที่จะให้ประเทศต่างๆ นำเงินดอลลาร์มาแลกได้ ขณะเดียวกันก็แบ่งแยกตลาดทองคำออกเป็นตลาดทางการกับตลาดเสรี (Two-Tier System) เพื่อยับยั้งราคาทองคำมิให้สูงขึ้น และเพื่อให้ค่าเงินดอลลาร์มีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งสองอย่างนี้เป็นเพียงมาตรการในระยะสั้น ในระยะยาวควรที่จะมีการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็ควรเพิ่มเงินตราสกุลหลักอีกหนึ่งหรือสองสกุลเพื่อแบ่งเบาภาระของประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลัก หรือสร้างเงินตราระหว่างประเทศชนิดใหม่ขึ้นมาดังโครงการสิทธิถอนเงินพิเศษ (Special Drawing Rights) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในขณะนี้ นอกจากนี้ การกระชับสัมพันธไมตรีกับสหภาพแอฟริกาใต้และฝรั่งเศสก็น่าจะมีความสำคัญไม่น้อย ปัญหาที่น่าคิดก็คือ ระบบมาตรฐานปริวรรตทองคำเป็นระบบมาตรฐานการเงินระหว่างประเทศที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่

หมายเหตุ. ตีพิมพ์ในวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (ธันวาคม 2511 – กุมภาพันธ์ 2512) หน้า 44-55.

บรรณานุกรม

ธนาคารแห่งประเทศไทย

“ทองคำ”

รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (มีนาคม 2511) หน้า 46-56

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

“โครงการปรับปรุงดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา”

วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 1 (2511) หน้า 138-155

Ingram, James C.

International Economic Problems.

(New York : John Wiley & Sons Inc., 1966), pp.147-148.

International Financial Statistics (September 1968).

International Monetary Fund,

1968 Annual Report , pp. 34, 83-84.

Krause, Walter.

International Economics.

(Boston : Houghton Mifflin Co., 1965), pp. 573-599.

Scammell, W.M.

“The Recent International Crisis”.

Intereconomics (July 1968), pp. 199-203.