

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 25 กันยายน 2539

ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น (2)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก ญี่ปุ่นกลับมีส่วนเกินดุลจำนวนมาก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐฯ เป็นผลจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล จนเงินออมภายในประเทศไม่พอเพียงแก่การใช้จ่าย และต้องหยิบยืมเงินออมจากต่างประเทศ ไม่เพียงแต่การออมในภาคครัวเรือนจะมียอดเกินไปเท่านั้น หากทว่าภาครัฐบาลยังใช้จ่ายอย่างเกินตัวจนมีการขาดดุลการคลังจำนวนมากอีกด้วย ในกรณีตรงกันข้าม ญี่ปุ่นกลับมีเงินออมอย่างเหลือเฟือ

การแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องมุ่งสู่เหตุปัจจัยพื้นฐาน อันได้แก่ การใช้จ่ายอย่างเกินตัว หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การออมไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ผู้นำอเมริกันตระหนักดีว่า การแก้ปัญหาพื้นฐานต้องอาศัยมาตรการเศรษฐกิจมหภาค ด้วยภูมิหลังเช่นนี้เอง ทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นต่างตกลงที่จะมีการเจรจาที่เรียกว่า Structural Impediments Initiatives (= SII) ทั้งนี้เพื่อแสวงหาวิธีการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการปรับดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายตื่นตัวในการเลือกใช้มาตรการเศรษฐกิจมหภาคก่อนสหรัฐอเมริกาเสียอีก ผู้นำญี่ปุ่นมักจะกล่าวอ้างเสมอมาว่า การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกาเป็นผลจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวในประเทศนั้น แม้เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ในระหว่างปี 2537-2538 ผู้นำญี่ปุ่นยังคงหยิบยกปัญหาการขาดดุลการคลังและการขาดแคลนเงินออมในสหรัฐอเมริกาขึ้นมาโจมตีผู้นำอเมริกันว่า ไม่มีความจริงจังในการแก้ปัญหาของตนเอง

รายงานของ คณะกรรมการมาเอะกาวะ (Maekawa Committee) ซึ่งปรากฏในเดือนเมษายน 2529 นับเป็นรายงานฉบับแรกที่กล่าวถึงมาตรการเศรษฐกิจมหภาค อดีตนายกรัฐมนตรีนาคาฮาชิเนะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ โดยมีนายฮารุโอะ มาเอะกาวะ

(Haruo Maekawa) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยญี่ปุ่นในขณะนั้นเป็นประธาน เพื่อให้ข้อเสนอ ยุทธศาสตร์ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อลดส่วนเกินดุลบัญชีเดินสะพัดและเพิ่มพูนคุณภาพ ชีวิต

คณะกรรมการมาเอะกาว่าให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายอย่างค่อนข้างรอบด้าน นับตั้งแต่การกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศเพื่อให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้น อันจะช่วยลดส่วนเกินดุล การค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดในชั้นปลาย การเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มพูนการ นำเข้า การเปิดตลาดญี่ปุ่นสำหรับการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ การปรับค่าเงินเยนให้ตรง ต่อฐานะที่แท้จริง และการร่วมมือในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ แต่การปรับโครงสร้างดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้า มิหนำซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยภาวะถดถอย ทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา และปัญหาการฟุ้งตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ (bubble economy) ซึ่งมีผล กระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินต่างๆ จำนวนมาก การปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจมหภาคจึงมีอาจกระทำได้ จะมีก็แต่การแข็งตัวของค่าเงินเยน อันเป็นผลจากการตกต่ำ ของค่าเงินดอลลาร์

สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีการเจรจา SII ในฤดูใบไม้ผลิปี 2532 ซึ่งจบลงในเดือน พฤษภาคม 2533 ทั้งประธานาธิบดียอร์ช บุช และนายกรัฐมนตรี โตชิเกะ ไคฟุ (Toshiki Kaifu) ได้รับรายงานผลการเจรจา ทั้งสองฝ่ายต่างเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อ แก้ปัญหาดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสอง

รัฐบาลอเมริกันเรียกร้องเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง โดยที่ฝ่ายญี่ปุ่นยอมรับที่จะปฏิบัติ ได้แก่

ข้อแรก รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องเพิ่มการใช้จ่ายด้านทุนพื้นฐานของสังคม (social overhead capital) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเคหะ สอนสาธารณะ การท่าเรือ การท่า อากาศยาน ระบบการกำจัดของเสีย การปรับปรุงและการอนุรักษ์ชายฝั่งทะเล การเพิ่มการ ใช้จ่ายของรัฐบาลญี่ปุ่นจะช่วยลดช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การลดส่วนเกินดุลบัญชีเดินสะพัดของญี่ปุ่นนั่นเอง

ข้อที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องแก้กฎหมายที่ดิน เพื่อให้สามารถนำที่ดินที่ยังมิได้ ใช้ประโยชน์ ทั้งส่วนที่เป็นของรัฐบาลส่วนกลางและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นำมาใช้ประโยชน์ ในการสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนชาวญี่ปุ่น

ข้อที่สาม รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการกระจายและการจัดจำหน่ายสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงกระบวนการศุลกากรเพื่อเกื้อกูลการนำสินค้าเข้า การแก้กฎหมายที่มีบทบัญญัติจำกัดจำนวนธุรกิจขายปลีกขนาดใหญ่ การบังคับใช้กฎหมาย ป้องกันการผูกขาดอย่างเข้มงวด การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการญี่ปุ่นซื้ออะไหล่หรือชิ้นส่วนสินค้า ที่มีราคาถูกจากต่างประเทศ และการส่งเสริมให้ชาวญี่ปุ่นบริโภคสินค้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลอเมริกันยังมุ่งเป้าไปที่จารีตการค้าเฉพาะกลุ่ม (exclusionary business practices) และระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม หรือที่รู้จักกันในนาม “เกเรตซี” (Keiretsu) ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางการเข้าถึงตลาดญี่ปุ่น

ทางฝ่ายญี่ปุ่นก็เรียกร้องให้รัฐบาลอเมริกันต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจด้วย ข้อเรียกร้องของฝ่ายญี่ปุ่นที่สำคัญมีอยู่ 3 เรื่อง คือ

เรื่องแรก รัฐบาลอเมริกันจำเป็นต้องลดการขาดดุลทางการคลังอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีมาตรการส่งเสริมการออมในภาคครัวเรือน มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะยังคงมีปัญหาการใช้จ่ายเกินตัวอยู่ต่อไป อันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

เรื่องที่สอง รัฐบาลอเมริกันจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน ด้วยการจัดโครงการฝึกอบรมคนงาน เพราะการที่ประสิทธิภาพแรงงานอยู่ในระดับต่ำนั้น ทำให้สินค้าอเมริกันไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

เรื่องที่สาม รัฐบาลอเมริกันจำเป็นต้องพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เมื่อการเจรจา SII สิ้นสุดลง รัฐบาลอเมริกันประโคมข้อเรียกร้องที่ฝ่ายญี่ปุ่นต้องปฏิบัติ แต่ไม่ประโคมประเด็นที่ฝ่ายสหรัฐฯต้องปฏิบัติ กระนั้นก็ตาม ทั้งสองฝ่ายต่างพยายามปรับโครงสร้างเข้าหากัน เพียงแต่ว่าเป็นไปอย่างเชื่องช้า และถูกซ้ำเติมด้วยความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมืองในเวลาต่อมา

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของรัฐบาลบุชมีไม่มาก รัฐบาลคลินตันทำท่าดีใน ตอนต้น แต่ที่เหลวในภายหลัง เมื่อรัฐบาลคลินตันเข้ารับภาระการบริหารประเทศ ประธานาธิบดี คลินตันแสดงความชิงช้าที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเพื่อเสริมฐานะการแข่งขันของสินค้าอเมริกันในตลาดโลก รัฐบาลคลินตันประกาศลดส่วนขาดดุลทางการคลัง โดยที่เมื่อถึงปี 2540 ส่วนขาดดุลทางการคลังที่ลดลงนี้จะมีจำนวนมากกว่า 2% ของ

GDP ขณะเดียวกันก็พยายามส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ด้วยการลดอัตราดอกเบี้ยและด้วยการให้สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากร นอกจากนี้รัฐบาลคลินตันยังมีแผนทุ่มงบการใช้จ่ายด้านทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) ทุ่มงบการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการจัดระบบการฝึกอบรมคนงานและการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงระบบการประกันสุขภาพ นโยบายที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งก็คือ การผันทรัพยากรการวิจัยและการพัฒนาจากด้านการทหารไปสู่ด้านพลเรือน เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ

ด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบายดังที่กล่าวข้างต้นนี้ รัฐบาลคลินตันมีความรู้สึกว่าจะญี่ปุ่นไม่สามารถกล่าวหาได้อีกต่อไปว่า สหรัฐฯ ไม่พยายามช่วยตนเองในการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจะบริหารประเทศมาแล้วเกือบครบวาระ แต่ความคืบหน้าในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมีไม่มากนัก โดยที่การลดการขาดดุลทางการคลังมีมากพอสมควร

เพียงชั่วระยะเวลาประมาณ 2 ปี ความชิงช้าในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อแก้ปัญหาดุลยภาพภายนอกของรัฐบาลคลินตันมลายหายไปอย่างเห็นได้ชัด รัฐบาลคลินตันหันกลับมาใช้นโยบายเศรษฐกิจจุลภาค กัดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดเฉพาะประเภท (MOSS) และกัดดันให้ญี่ปุ่นกำหนดแผนการขยายการนำเข้าโดยสมัครใจ (VIEs) โดยกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณอย่างชัดเจน

ในขณะที่สหรัฐฯทยอยนำสินค้าที่ละรายการขึ้นโต๊ะเจรจา เมื่อประสบความสำเร็จในการเจรจาสินค้ารายการหนึ่งรายการใด ก็จะมีสินค้ารายการอื่นรอคิวขึ้นโต๊ะเจรจา ฝ่ายญี่ปุ่นก็ใช้ยุทธวิธีการถ่วงเวลา เมื่อรับปากที่จะเปิดตลาดสินค้ารายการใดแล้ว ก็ได้เปิดประตูการค้าโดยทันที หากแต่ใช้ยุทธวิธีการแถมประตูที่ละเล็กที่ละน้อย การเล่นเกมเตะถ่วงซื้อเวลาของรัฐบาลญี่ปุ่นเช่นนี้ ยังความหงุดหงิดใจแก่ผู้นำอเมริกันอย่างยิ่ง ในที่สุด รัฐบาลอเมริกันจึงชูนโยบายการค้าที่ต้องหวังผล (Result-oriented Policy) ซึ่งก่อตัวมาแต่ปลายรัฐบาลบุช และมาดำเนินการอย่างจริงจังในรัฐบาลคลินตัน