

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์เจ้าพระยา”

ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนธันวาคม 2545

สิงคโปร์ บนเส้นทางแห่งการปรับโครงสร้าง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สิงคโปร์ประเทศที่มีความมหัศจรรย์ ทางเศรษฐกิจ ดินแดนซึ่งครั้งหนึ่งมีลัตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) ประมาจารย์ของสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมขนานนามว่า "สวรรค์ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก" กำลังเผชิญวิกฤติการณ์เศรษฐกิจครั้งที่ร้ายแรงที่สุดนับตั้งแต่แยกตัวเป็นเอกราชในปี 2508 เป็นต้นมา

สิงคโปร์เติบโตขึ้นมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC) และเข้าร่วม "สโมสรแก๊งสี่" (Gang of Four) ด้วยการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) ก่อนประเทศอื่นๆในเอเชียตะวันออก (ยกเว้นญี่ปุ่น) และสามารถเติบโตในอัตราสูงยิ่ง ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2513-2542 สิงคโปร์เติบโตในอัตราเฉลี่ยปีละ 8.0% (ดูตาราง) อัตราการเติบโตของกลุ่ม Asian NICs (ซึ่งรวมเกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์) ถือเป็นความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจจนธนาคารโลกยกย่องเป็นแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประเทศอื่นๆ ในโลกที่สามควรเอาเยี่ยงอย่าง

ธนาคารโลกเชิดชู East Asian Economic Development Model เสมือนหนึ่งว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกมียุทธศาสตร์เดียว จนได้รับการทักท้วงจากวงวิชาการ เพราะยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศต่างๆ ในกลุ่ม Asian NICs แตกต่างกัน ไต้หวันแตกต่างจากเกาหลีใต้อย่างมาก และสิงคโปร์ก็ไม่เหมือนกับไต้หวันและเกาหลีใต้ เส้นทางพัฒนาของ Asian NICs หากได้มีเส้นทางเดียวไม่ หากต้องการให้ประเทศในโลกที่สามเลียนแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาของ Asian NICs จะต้องถามว่า ต้องการให้เลียนแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศใด แม้ว่าการเลียนแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาอาจทำได้ แต่การเลียนแบบบริบทแห่งการพัฒนามิอาจกระทำได้ ประเทศในโลกที่สามในทศวรรษ 2540 อยู่ในบริบทของระบบทุนนิยมโลกแตกต่างจาก Asian NICs ในทศวรรษ 2500 มาก ในเมื่อบริบทแห่งการพัฒนาแตกต่างกัน การเลียนแบบยุทธศาสตร์การพัฒนา ย่อมได้ผลไม่เหมือนกัน

สิงคโปร์ได้รับการกล่าวขวัญในฐานะ "สวรรค์ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก" ประดุจว่า สิงคโปร์เดินตามเส้นทางเศรษฐกิจเสรีนิยมอย่างเคร่งครัด จริงอยู่การค้าระหว่างประเทศของสิงคโปร์เดินตามนโยบายเสรีนิยม กำแพงภาษีทั้งการนำเข้าและการส่งออกเกือบไม่มีเลย แต่ในปริมาณพลแห่งการพัฒนา เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม รัฐบาลสิงคโปร์มิได้ปล่อยให้ไปตามยถากรรมที่กำหนดโดยตลาดและกลไกราคา หากแต่รัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซงและคุ้มครองหาหน่อยไม่ ฉะนั้นแล้วจึงมีอากกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาของสิงคโปร์เป็นยุทธศาสตร์เสรีนิยมทางเศรษฐกิจขนานแท้และดั้งเดิมของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินในเอเชียตะวันออกในปี 2540 สิงคโปร์สามารถฝ่ามรสุมเศรษฐกิจได้ดี อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ยังคงอยู่ในระดับสูงถึง 8.0% ในปี 2540 แม้เมื่อวิกฤติการณ์การเงินก่อให้เกิดภาวะถดถอยและตกต่ำทางเศรษฐกิจ ในปีต่อมา สิงคโปร์ยังคงมีอัตราการเติบโตเป็นบวก (1.5%) ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ มีอัตราการเติบโตติดลบ ในปี 2542 และ 2543 สิงคโปร์เติบโตในอัตรา 5.9% และ 9.9% ตาม ลำดับ นับเป็นอัตราการเติบโตที่สูงยิ่ง

แต่แล้วสิงคโปร์กลับต้องเผชิญภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจในปี 2544 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบประมาณ -3% ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกส่วนใหญ่ มีอัตราการเติบโตเป็นบวก ภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เกิดขึ้นในศูนย์อำนาจของระบบทุนนิยมโลกกระทบต่อสิงคโปร์อย่างจัง และรุนแรงกว่าที่ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกได้รับ

การค้าระหว่างประเทศเป็นจักรกลสำคัญของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ มูลค่าการค้าระหว่างประเทศ (รวมการนำเข้าและการส่งออกสินค้าและบริการ) สูงถึง 250% ของ GDP ในปี 2542 อัตราส่วนดังกล่าวนี้เป็นดัชนีวัดขนาดของการเปิดประเทศ (Degree of Openness) ด้วย การที่สิงคโปร์มีการเปิดประเทศอย่างกว้างขวางเช่นนี้ ทำให้สิงคโปร์ง่ายที่จะได้รับผลกระทบอันเกิดจากความแปรปรวนในระบบเศรษฐกิจโลก

สิงคโปร์พึ่งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเป็นตลาดสินค้าออกสำคัญ สหรัฐอเมริการองรับสินค้าออกของสิงคโปร์ประมาณ 25% ของสินค้าออกทั้งหมดของสิงคโปร์ ญี่ปุ่นเคยรองรับ 10-12% ของสินค้าออกทั้งหมดของสิงคโปร์ เมื่อญี่ปุ่นเผชิญภาวะถดถอยอันเป็นผลจากการแตกสลายของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ นับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ความสำคัญของญี่ปุ่นในฐานะตลาดสินค้าออกของสิงคโปร์ลดลงแต่เพียงเล็กน้อย

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินในเอเชียตะวันออกในปี 2540 การค้าระหว่างประเทศของสิงคโปร์ตกต่ำในปี 2540 (-1.4%) และปี 2541 (-12.6%) แม้จะฟื้นตัวในเวลาต่อมา แต่แล้วสิงคโปร์ต้องถูก "หางเครื่อง" ของภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา

นับตั้งแต่กลางปี 2543 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสหรัฐอเมริกาเริ่มแตกสลายยังผลให้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ สิงคโปร์มีปัญหาในการส่งออกและเศรษฐกิจเริ่มซบเซา ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสหรัฐอเมริกาก็ทำให้เกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจในสิงคโปร์ในปี 2544 ความซบเซาทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งปัญหาการว่างงาน อัตราการว่างงานสูงกว่า 4% และอาจถึงขั้นสูงถึงระดับ 6.5%

แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจของสิงคโปร์จะกระเตื้องขึ้นในปี 2545 โดยคาดว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ 1.2% แต่ผู้นำรัฐบาลสิงคโปร์เตือนว่า อัตราการว่างงานจะยังถึงขั้นสูง ผู้ใช้แรงงานที่สูงวัยและไร้ทักษะจะเป็นกลุ่มต่อไปที่ว่างงาน

ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2544 ทำให้ผู้นำสิงคโปร์เริ่มวางแผน "ผ่าตัด" ระบบเศรษฐกิจ ความจำเป็นในการผ่าตัดมิได้เป็นผลจากจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจสิงคโปร์เท่านั้น หากยังเป็นผลจากการเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกด้วย ยิ่งเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกด้วยแล้ว สิงคโปร์ยิ่งรู้สึกถึงการ "คุกคาม" ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในทัศนะของผู้นำสิงคโปร์ การปรับโครงสร้างการผลิตนับเป็นยุทธศาสตร์อันจำเป็นสำหรับการผ่าตัดระบบเศรษฐกิจสิงคโปร์ สิงคโปร์จำเป็นต้องปรับโครงสร้างสู่ระบบเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) ก้าวกระโดดจากระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrial Economy) เพราะสิงคโปร์กำลังสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตด้านอุตสาหกรรม

แต่การปรับโครงสร้างการผลิตเป็นยุทธศาสตร์ที่กินเวลายาวนานปัญหาเฉพาะหน้าที่สิงคโปร์เผชิญอยู่ ก็คือ การขยายตลาดสินค้าออก บทเรียนที่สิงคโปร์ได้รับจากวิกฤติการณ์การเงินในเอเชียตะวันออกปี 2540 ก็คือ สิงคโปร์มีอาจพึ่งพิงฐานะเป็นตลาดสินค้าออกได้ สิงคโปร์ต้องการให้มนุษย์พิภพเป็นตลาดเสรีที่ใครๆก็เข้าถึงตลาดได้ แต่การรอคอยให้ WTO จัดระเบียบการค้าเสรีในมนุษย์พิภพนั้นกินเวลายาวนาน อีกทั้งสิงคโปร์ไม่มีอำนาจต่อรองในการเจรจาการค้าพหุภาคีมากนัก ด้วยเหตุฉะนั้นสิงคโปร์จึงหันไปใช้ยุทธวิธีการทำข้อตกลงการค้าเสรีในลักษณะทวิภาคี (Bilateral Agreements) ละทิ้งแนวทางพหุภาคี (Multilateralism)

สิงคโปร์ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับนิวซีแลนด์ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า ANZSEP (=Agreement Between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership) กับญี่ปุ่น ซึ่งมีชื่อเรียกว่า JSEPA (=Japan and Singapore Economic Partnership Agreement) และมีแผนที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา แคนาดา เม็กซิโก ออสเตรเลีย และเขตการค้าเสรียุโรป EFTA (= European Free Trade Area) ซึ่งสมาชิกในปัจจุบันประกอบด้วย สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ ลิกเตนสไตน์ และไอซ์แลนด์

สิงคโปร์เลือกเดินแนวทางทวิภาคีในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศส่วนหนึ่ง เป็นเพราะแนวทางพหุภาคีมีอาจช่วยแก้ปัญหาให้สิงคโปร์อย่างทันการ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่เชื่อประสิทธิภาพในการทำข้อตกลงการค้าภูมิภาค (Regional Free Trade Agreement) ดังเช่น APEC หรือแม้แต่ AFTA

การทำข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคีเป็นเพียงยุทธวิธีในระยะสั้น ในระยะยาว สิงคโปร์ต้องการพัฒนาไปสู่ระบบเศรษฐกิจบริการ

หมายเหตุ

1. รายงานของธนาคารโลกที่เชิดชู The East Asian Model คือ The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy (Oxford University Press, 1993) โปรดอ่าน รั้งสรรพค์ ณะพรพันธุ์ "เอเชียตะวันออก- ศูนย์กลางการเติบโตทาง เศรษฐกิจของโลก ?" Financial Day ฉบับวันที่ 20 ธันวาคม 2538 ตีพิมพ์ซ้ำใน รั้งสรรพค์ ณะพรพันธุ์ สังคมเศรษฐกิจโลก : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง (บริษัทสื่อเสรี จำกัด 2540)
2. รายงานข่าวภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจของ สิงคโปร์ในปี 2544 ดู "Singapore Admist Worst Ever Recession", *BBC News* (February 28, 2002).
3. รายงานข่าวการว่างงานในสิงคโปร์ ดู "Singapore Faces Jobless Surge", *BBC News* (September 13, 2002).
4. รายงานข่าวการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ในปี 2545 ดู "Singapore Returns to Growth", *BBC News* (July 10, 2002).
5. รายงานข่าวการวางแผนผ่าตัดระบบเศรษฐกิจ สิงคโปร์ ดู "Singapore Economy Needs Surgery", *BBC News* (August 18, 2002).
6. บทวิเคราะห์นโยบายการทำสัญญาการค้าเสรีลักษณะทวิภาคีของสิงคโปร์ ดู อาทิ Ramishen S.Rajan and Rahul Sen, Going It Alone : Rationale for and Implications of Singapore' s New Commercial Trade Strategy Working Paper, School of Economics, University of Adelaide (January 2002).