

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน วันศุกร์ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2534

ระบบเศรษฐกิจไทยกับการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา

รังสรรค์ ทัศพรพันธุ์

ความยืดหยุ่นของสงครามตะวันออกกลางกำลังสร้างปัญหาไม่เฉพาะแต่ชะตากรรมทางการเมืองของประธานาธิบดีออร์จ บูช เท่านั้น หากยังสร้างผลกระทบต่อชะตากรรมทางเศรษฐกิจของสังคมอเมริกันอีกด้วย

ระบบเศรษฐกิจอเมริกัน ซึ่งเจริญเติบโตติดต่อกันมาเป็นเวลา 8 ปี กำลังเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในไตรมาสสุดท้ายของปีที่แล้ว (เดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม 2533) รายได้ประชาชาติลดลงจากไตรมาสก่อนหน้านั้นถึง 3.4 % นั่นหมายความว่า อัตราการจ้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าติดลบ ภาวะการตกต่ำของรายได้ประชาชาติจะยังคงปรากฏต่อไปในไตรมาสแรกของปีนี้ (เดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม 2534) โดยคาดว่า อัตราการจ้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีค่า - 1.3 %

นายบูชเพิ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันครบ 2 ปี เมื่อวันที่ 20 มกราคมที่ผ่านมา ในการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสังคมอเมริกัน ผู้นำอเมริกันแสดงความกังวลไม่น้อยต่อปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่กำลังเกิดขึ้น แม้ว่าการจุดพลุสงครามตะวันออกกลางจะทำให้ประธานาธิบดีบูชได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้นในตอนต้น แต่ความยืดหยุ่นของสงครามกำลังทำให้คะแนนนิยมดังกล่าวนี้เลือนหายไป นอกจากนี้ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจหากปล่อยให้ยืดเยื้อต่อไป ย่อมมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อโอกาสที่จะกลับมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งปี 2535

แต่เดิมนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (Council of Economic Advisers) ของประธานาธิบดีบูชคาดการณ์ว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะสามารถฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในไตรมาสที่สองของปีนี้ แต่ความยืดหยุ่นของสงครามตะวันออกกลางทำให้นายไมเคิล บอสกิน (Michael Boskin) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจไม่กล้ายืนยันคำพยากรณ์ดังกล่าวนี้ องค์การ OECD ทำนายว่า อัตราการจ้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาตลอดปี 2534 จะมีเพียง 0.9%

ในการประชุมรัฐมนตรีการคลังของประเทศมหาอำนาจ 7 ประเทศ (G-7) ณ นครนิวยอร์ก เมื่อกลางเดือนมกราคมที่ผ่านมา ที่ประชุมแสดงความเชื่อมั่นว่า ระบบทุนนิยมโลก

จะฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้ในตอนปลายปี แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า ในบรรดาประเทศมหาอำนาจ 7 ประเทศนี้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และแคนาดา กำลังเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง ในขณะที่ฝรั่งเศสและอิตาลีอาจเติบโตได้ในอัตรา 2% โดยที่มีเพียงญี่ปุ่นและเยอรมนีเท่านั้นที่สามารถขยายตัวได้มากกว่า 3%

การขาดดุลการคลัง ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของระบบเศรษฐกิจอเมริกันมาแต่ครั้งสงครามเวียดนาม และกลายเป็นปัญหาร้ายแรงในช่วง 10 ปีหลังนี้ จะทวีความร้ายแรงเป็นทวีตริคูณ ภาวะรายจ่ายในสงครามตะวันออกกลางทำให้ความพยายามในการลดส่วนขาดดุลทางการคลังล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ในขณะที่เดียวกัน แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น อัตราเงินเฟ้อในปี 2533 ตกประมาณ 6.1% นับเป็นอัตราสูงสุดหลังจากปี 2524 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ส่วนสำคัญเป็นผลจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบหลังจากที่อิรักบุกคูเวตเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2533 ปัญหาที่ตามติดมากับภาวะเงินเฟ้อ ก็คือ การว่างงาน ซึ่งมีอัตราสูงขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจอเมริกันต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ในปี 2532 ส่วนขาดดุลการค้ามีถึง 109.4 พันล้านเหรียญอเมริกัน รัฐบาลอเมริกันตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะพยายามลดการขาดดุลการค้าในปี 2533 ให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 100 พันล้านเหรียญอเมริกัน แต่จากข้อมูลการค้าระหว่างประเทศในช่วง 11 เดือนแรกของปี 2533 ซึ่งเพิ่งเผยแพร่เมื่อกลางเดือนมกราคมที่ผ่านมา ปรากฏว่า ส่วนขาดดุลการค้าสูงถึง 103.58 พันล้านเหรียญอเมริกัน

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจอันอ่อนแอของสหรัฐอเมริกาเป็นประเด็นอันน่าวิตกอย่างยิ่งสำหรับสังคมเศรษฐกิจไทย เพราะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจไทยได้พัฒนาไปในทางที่พึ่งพิงระบบเศรษฐกิจอเมริกันมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าไทยกับสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์อันดีมาตั้งแต่ยุคต้นรัตนโกสินทร์ แต่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศเพิ่งจะมาขยายตัวอย่างรวดเร็วในยุคหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ตลอดทศวรรษ 2490 สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของไทย สินค้าออกที่ไทยส่งไปยังตลาดอเมริกันมีมากกว่า 20% ของมูลค่าสินค้าออกรวม ต่อเมื่อประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและญี่ปุ่นเติบโตใหญ่เป็นศูนย์อำนาจใหม่ของระบบทุนนิยมโลกในทศวรรษ 2500 ความสำคัญของสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นตลาดสินค้าออกของไทยได้ลดลงไป ญี่ปุ่นกลายเป็นลูกค้าที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง โดยที่สหรัฐอเมริกาทิ้งไปอยู่อันดับที่สอง ครั้นเมื่อมันล้มปละกลายเป็นสินค้าออกที่ทำเงินแก่ระบบเศรษฐกิจไทย เนเธอร์แลนด์ก็แย่งชิงตำแหน่งที่สองไปเมื่อกลางทศวรรษ 2510

ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2504-2523 สหรัฐอเมริกาสามารถดูดซับสินค้าออกของไทยได้ประมาณ 10-12% ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดของไทย แต่แล้วสถานการณ์หลังปี 2523

ก็แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มพัฒนาไปในทางพึ่งพิงตลาดอเมริกันมากยิ่งขึ้น ในระหว่างปี 2503-2505 สินค้าออกที่ไทยส่งไปขายสหรัฐอเมริกา มีเพียง 10.24% ของสินค้าออกทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็น 20.0% ในปี 2531 และ 22.4% ในปี 2533

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงตลาดอเมริกันในระดับสูงเช่นนี้ เกิดจากการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย ในระหว่างปี 2523-2528 เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) ทั้ทั้งที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งตามธรรมชาติควรจะทำให้เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าอ่อนตัวลง แต่เงินดอลลาร์อเมริกันกลับมีค่าแข็งตัวอยู่ได้ก็เพราะประธานาธิบดีเรแกนขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงดูดเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ การขึ้นนโยบายอัตราดอกเบี้ยเพื่อตกแต่งฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศเช่นนี้ ก่อให้เกิดสงครามดอกเบี้ยระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตกในปี 2522-2523 อย่างรุนแรง เพราะเงินทุนโดยธรรมชาติย่อมหลั่งไหลจากแหล่งที่ให้ดอกเบี้ยต่ำไปสู่แหล่งที่ให้ดอกเบี้ยสูง เมื่ออัตราดอกเบี้ยในสหรัฐอเมริกาสูงกว่ายุโรปตะวันตก เงินทุนย่อมเคลื่อนย้ายจากยุโรปตะวันตกไปสู่สหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตกจึงต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อแย่งชิงเงินทุนคืน สงครามดอกเบี้ยครั้งนั้นไม่เพียงแต่จะทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศสูงถึง 19% เท่านั้น หากยังทำให้เกิดภาวะเงินตึงในระบบทุนนิยมโลก และเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ซ้ำเติมวิกฤตการณ์นี้ต่างประเทศของโลกที่สามให้รุนแรงยิ่งขึ้นอีกด้วย

ตลอดเวลาที่เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง ด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ยของรัฐบาลเรแกน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผูกค่าเงินบาทติดไว้กับเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างเหนียวแน่น ผลที่ตามมาคือ เงินบาทพลอยมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริงไปด้วย ราคาสินค้าออกของไทยจึงแพงขึ้น เมื่อคิดเป็นเงินตราสกุลหลักอื่น ๆ ที่มีใช้เงินดอลลาร์อเมริกัน (ไม่ว่าจะเป็นเงินเยน เงินดอยช์มาร์ก เงินปอนด์สเตอร์ลิง หรือเงินฟรังก์ฝรั่งเศส) ฐานะการแข่งขันของสินค้าออกไทยในตลาดนอกสหรัฐอเมริกาเสื่อมถอยลงตามลำดับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฐานะการแข่งขันในตลาดนอกสหรัฐอเมริกาด้อยกว่าตลาดในสหรัฐอเมริกาอย่างสำคัญ ดังนั้น กระแสของสินค้าออกไทยจึงหันเหไปสู่ตลาดอเมริกันมากขึ้น

การลดค่าเงินบาทในปี 2524 ไม่ช่วยให้ฐานะการแข่งขันของสินค้าออกไทยในตลาดนอกสหรัฐอเมริกากระเตื้องขึ้น เนื่องจากเงินบาทยังคงมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริง เพราะการลดค่าของเงินครั้งนั้นต่ำเกินไป กองทุนการเงินระหว่างประเทศเพียรพยายามที่จะผลักดันให้รัฐบาลไทยลดค่าเงินบาทอีกครั้งหนึ่ง โดยผ่านนายไพจิตร เอื้อทวิกุล ผู้แทนรัฐบาลไทยประจำกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ในที่สุด จึงมีการลดค่าเงินบาทครั้งสำคัญในเดือนพฤศจิกายน 2527 การลดค่าเงินบาทครั้งนี้ทำให้เงินบาทมีค่าใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้น ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการ

ขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคการส่งออกในเวลาต่อมา นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เงินบาทมีค่าผูกติดกับเงินอเมริกันอย่างเหนียวแน่นดังปางก่อน ประเทศมหาอำนาจเริ่มตระหนักว่า การที่เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริง ไม่เพียงแต่จะสร้างปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันเท่านั้น หากยังสร้างปัญหาแก่ระบบทุนนิยมโลกโดยส่วนรวมด้วย เพราะทำให้การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า ในการประชุมกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-5 (สหรัฐอเมริกา เยอรมนีตะวันตก สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น) ณ โรงแรมพลาซ่า (Plaza Hotel) นครนิวยอร์ก ในเดือนกันยายน 2528 ที่ประชุมตกลงที่จะอัดฉีดเงินดอลลาร์อเมริกันเข้าสู่ตลาดการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าอ่อนตัวลง หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อให้เงินตราสกุลหลักอื่น ๆ มีค่าแข็งตัวขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินมาร์กและเงินเยน

เมื่อเงินบาทมีค่าอ่อนตัวหลังเดือนพฤศจิกายน 2527 และเงินดอลลาร์อเมริกันคลายความแข็งตัวภายหลังข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ในเดือนกันยายน 2528 ก็เป็นเวลายาวนานพอที่พ้อค่าส่งออกของไทยได้พัฒนาทักษะและความชัดเจนในการทะลวงตลาดอเมริกัน ในปี 2528 สินค้าออกของไทยที่ส่งไปสหรัฐอเมริกาขึ้นมาจากอยู่ในระดับ 19.66% ของสินค้าออกรวม แต่การพึ่งพิงตลาดอเมริกันยังคงเพิ่มความเข้มข้นต่อไป จนอยู่ในระดับ 22.4% ในปี 2533

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงตลาดอเมริกันในระดับสูงเช่นนี้ เมื่อเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา ความแปรปรวนดังกล่าวนี้จะสามารถส่งผ่านเข้าสู่ประเทศไทยได้โดยง่าย หรือเมื่อรัฐบาลอเมริกันปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ การปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้ จะสร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยได้ง่ายขึ้นเช่นกัน

ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งกำลังเกิดขึ้นในสังคมอเมริกันขณะนี้ จึงมิใช่ปัญหาของรัฐบาลอเมริกันเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องน่าวิตกกังวลสำหรับประชาชนชาวไทยอีกด้วย เพราะนั่นหมายความว่า สังคมอเมริกันจะมีอำนาจซื้อในการดูดซับสินค้าออกของไทยได้น้อยลง ผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่มีต่อการส่งออกของไทยจะรุนแรงมากยิ่งขึ้น หากสงครามในตะวันออกกลางยืดเยื้อยาวนานออกไป และหากการเจรจาในกรอบอูรุกวัยล้มเหลวลงโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้มีพิกัดดังกล่าวถึงป้อมปราการที่สร้างขึ้นเพื่อกีดกันการนำเข้าของยุโรปตลาดเดียว (Single Europe) ในปี 2535