

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 สิงหาคม 2535

## สังคมโลกกับโรคพร่องเงินออม

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สังคมโลกกำลังมีปัญหาคารขาดแคลนเงินออม และปัญหาดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในทศวรรษ 2530 นี้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นองค์กรแรกๆ ที่ชี้ให้เห็นปัญหาคารขาดแคลนเงินออมในสังคมโลก รายงานการวิจัยเรื่อง *The Role of National Saving in the World Economy : Recent Trends and Prospect* (March 1990) ได้ประมวลข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวนี้อย่างรอบด้าน และสามารถจุดชนวนให้ประเทศมหาอำนาจต่างๆ สนใจศึกษาปัญหานี้อย่างจริงจัง รายงานของ IMF เรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่า อัตราการออม (saving ratio) มีแนวโน้มตกต่ำลงทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา

ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศที่มีอัตราการออมอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ญี่ปุ่น ลักเซมบูร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน ส่วนประเทศที่มีอัตราการออมอยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เบลเยียม เดนมาร์ก และสวีเดน ประเทศที่มีอัตราการออมต่ำเหล่านี้หลายต่อหลายประเทศเกิดจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของภาครัฐบาล จนการออมในภาครัฐบาลมีค่าติดลบ (government dissaving) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รายได้ของภาครัฐบาลมีไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภคในทศวรรษ 2520 ประเทศที่มีอัตราการออมสูงมีแนวโน้มที่อัตราการออมเพิ่มขึ้น ในขณะที่ประเทศที่มีอัตราการออมต่ำกลับมีแนวโน้มที่อัตราการออมตกต่ำลง นอกจากนี้ การออมซึ่งแต่เดิมพอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุนก็เริ่มไม่พอใช้ หลายต่อหลายประเทศเริ่มมีปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (investment-saving gap) จนต้องพึ่งพเงินออมจากต่างประเทศด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศ

ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา รายงานการศึกษาของ IMF พบว่า นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา อัตราการออมในแอฟริกาและตะวันออกกลางมีแนวโน้มตกต่ำลง แต่อัตราการออมในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาในเอเชียและยุโรปค่อนข้างคงตัว ข้อค้นพบที่สำคัญนอกจากนี้ก็คือ ประเทศที่มีฐานะดีมีอัตราการออมสูงกว่าประเทศที่ยากจน ประเทศที่มีอัตราเงินเฟ้อสูงมีอัตรา

การออมต่ำกว่าประเทศที่มีอัตราเงินเฟ้อต่ำ และประเทศที่มีภาระการชำระหนี้ต่างประเทศน้อย มีอัตราการออมสูงกว่าประเทศที่มีภาระการชำระหนี้ต่างประเทศมาก

การขาดแคลนเงินออมเป็นปรากฏการณ์สัมพันธ์ ลำพังแต่การตกต่ำของการออม อาจไม่สร้างปัญหาการขาดแคลนเงินออม หากความต้องการเงินออมในการลงทุนลดลงตามไปด้วย ปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในทศวรรษ 2530 นี้ ก็คือ ในขณะที่การออมมีแนวโน้ม ตกต่ำลง ความต้องการใช้เงินในการลงทุนกลับมีมากขึ้น ปัญหาการขาดแคลนเงินทุน หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า Global Capital Crunch จึงเกิดขึ้นในระดับทั่วโลก

แต่เดิมเงินออมที่ช่วยหล่อเลี้ยงการเติบโตของระบบทุนนิยมโลกนั้น ส่วนสำคัญ มาจากญี่ปุ่น เยอรมนีตะวันตก และกลุ่มประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม (OPEC) ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา มีส่วนลดให้การออมตกต่ำตามไปด้วย มาตรการที่สังคมโลกยังไม่สามารถฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างเต็มที่ ย่อมยากที่จะหวังให้การออมขยายตัวในอัตราสูงได้ ในกรณีของญี่ปุ่น ภาวะตกต่ำในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดความระส่ำระสายแก่ระบบการเงินภายในประเทศ ราคาหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ที่ตกต่ำลงทำให้อัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ ลดลงต่ำกว่าระดับ 8% ตามเกณฑ์ที่กำหนดโดย BIS ยังผลให้ธนาคารพาณิชย์ต้องจำกัดการขยายสินเชื่อ กระแสเงินออมจากญี่ปุ่น ซึ่งเคยหล่อเลี้ยงการเติบโตของสังคมโลก จึงถูกจำกัดด้วยสภาพการเงินภายในประเทศ

ในกรณีของเยอรมนี การผนวกดินแดนเยอรมนีตะวันออกเข้ากับเยอรมนีตะวันตก ทำให้เยอรมนีจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการฟื้นฟูเศรษฐกิจในดินแดนที่เดิมเป็นเยอรมนีตะวันออก

ในกรณีของกลุ่มประเทศ OPEC รายได้จากการขายน้ำมัน (petrol dollars) เคยมีบทบาทสำคัญในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของสังคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2517-2524 ความสำเร็จในการรวมหัวกันขึ้นราคาน้ำมันดิบ จนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน ครั้งที่หนึ่งในปี 2516 และครั้งที่สองในปี 2522 ทำให้กลุ่มประเทศ OPEC มีรายได้จากการขายน้ำมันเพิ่มขึ้นอย่างฮวบฮาบ รายได้เหล่านี้ถูกนำไปฝากไว้กับสถาบันการเงินทั้งในยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกา เพราะในขณะนั้นกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางยังไม่มีแผนการใช้จ่ายเงินเหล่านี้ สถาบันการเงินที่รับฝากเงินเหล่านี้จึงทำหน้าที่จัดสรรเงินออมให้แก่ประเทศที่ต้องการใช้เงิน อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา สถานการณ์เริ่มแปรเปลี่ยนไป ประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลางเริ่มมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดระบบสาธารณูปโภคต่างๆ และการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากน้ำมัน การดำเนินนโยบายเหล่านี้ยังผลให้งบประมาณแผ่นดินขาดดุล ตลอดจนทำให้การนำเข้า

เพิ่มขึ้นอย่างมาก จนดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายลงไปอีก เมื่อราคาน้ำมันเริ่มตกต่ำในช่วงปลายปี 2525 และตกต่ำอย่างรุนแรงในปี 2529 การตกต่ำของราคาน้ำมัน ทำให้รายได้จากการขายน้ำมันตกต่ำตามไปด้วย นอกจากนี้ สงครามในตะวันออกกลางยังซ้ำเติมทำให้ตะวันออกกลางไม่อยู่ในฐานะที่จะป้อนเงินออมให้สังคมโลกอีกต่อไป สงครามอันยืดเยื้อระหว่างอิรักกับอิหร่าน นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ ในทำนองเดียวกัน ภัยพิบัติจากสงครามอ่าวเปอร์เซียในช่วงปี 2533-2534 ทำให้ตะวันออกกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิรัก คูเวต และซาอุดีอาระเบีย จำต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการบูรณะประเทศ

ในขณะที่การออมในสังคมโลกมีแนวโน้มตกต่ำลง และภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจเก่า ทำให้การออมไม่สามารถเพิ่มได้มากเท่าที่ควร ความต้องการใช้เงินออมกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่เฉพาะแต่ในภูมิภาคตะวันออกกลางและดินแดนที่ครั้งหนึ่งเป็นเยอรมนีตะวันออกเท่านั้น หากทว่ายังมีความต้องการใช้เงินทุนจำนวนมากในการบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งในเครือจักรภพรัฐอิสระ (CIS) ยุโรปตะวันออก สาธารณรัฐประชาชนจีนและอินโดจีน ทั้งหมดนี้เป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่า Global Capital Crunch

ด้วยความกังวลต่อปัญหาการขาดแคลนเงินออมในสังคมทุนนิยมโลกดังที่กล่าวข้างต้นนี้เอง นายมิเชล กัมเดสซุส (Michel Camdessus) ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จึงใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการพูดโน้มน้าวให้รัฐบาลนานาชาติร่วมมือร่วมใจกันในการแก้ปัญหานี้ ตลอดช่วงเวลาสองปีเศษที่ผ่านมา นายกัมเดสซุสก็กล่าวเน้นความร้ายแรงของปัญหานี้ครั้งแล้วครั้งเล่า แม้ในคราวการประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งที่ 46 ณ กรุงเพซ ในเดือนตุลาคม 2534 นายกัมเดสซุสก็ไม่วายที่จะหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพูดอีก

ในทัศนะของนายกัมเดสซุส มรรควิธีในการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออมในสังคมโลก ประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 2 มาตรการ คือ

*มาตรการที่หนึ่ง* ได้แก่ การลดรายจ่ายของรัฐบาลในด้านการป้องกันประเทศ มิให้มีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 4.5 ของ GNP หากประเทศภาคี IMF ที่มีรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศเกินกว่าระดับนี้พากันลดรายจ่ายด้านนี้ลงมา ก็เป็นที่คาดกันว่า เงินออมในสังคมทุนนิยมโลกจะเพิ่มขึ้นได้ประมาณ 140,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

*มาตรการที่สอง* ได้แก่ การลดเงินอุดหนุนการเกษตร (farm subsidies) ในประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้หาได้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตทางการเกษตร แต่กิจกรรมด้านการเกษตรดำรงอยู่ในประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ได้ ก็ด้วย

เงินอุดหนุนของรัฐบาล หากปราศจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สินค้าเกษตรจากประเทศมหาอำนาจยากที่จะแข่งขันกับสินค้าประเภทเดียวกันจากโลกที่สามได้ นโยบายการให้เงินอุดหนุนการเกษตรได้สร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาลประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นเป็นอันมาก หากประเทศเหล่านี้เลิกการให้เงินอุดหนุนการเกษตร เงินออมในโลกจะเพิ่มขึ้นประมาณ 100,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

แม้ว่าสงครามเย็นจะยุติลงไปแล้วก็ตาม แต่สงคราม 'ร้อน' กลับผุดขึ้นมาแทนที่ในเกือบทุกภูมิภาคของโลก ความหวังที่จะได้เห็นประเทศต่างๆลดรายจ่ายในด้านการป้องกันประเทศจึงค่อนข้างรางเลือน ในขณะเดียวกัน ความล้มเหลวในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยทำให้ความหวังที่จะเห็นประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรปลดเงินอุดหนุนการเกษตร เหลืออยู่ไม่มากนัก สังคมโลกจำเป็นต้องแสวงหามรรควิธีอื่นๆในการเยียวยาโรคพร่องเงินออม