

คอลัมน์ “เศรษฐกิจพรรคเจ้าพระยา”

นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนตุลาคม 2546

Second-Generation Economic Reform

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศปาฐกถาให้ชาวโลกรับทราบ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 ว่า นานาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกที่สาม ควรจะก้าวเข้าสู่การปฏิรูป เศรษฐกิจรุ่นที่สอง

เมื่อองค์กรโลกบาลทั้งสองกล่าวถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจ (Economic Reform) มีศัพท์ที่มีความหมายซ้อนกันอีกอย่างน้อย 2 คำ คือ การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy Reform) และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment)

ในกรอบความคิดขององค์กรโลกบาลทั้งสอง การปฏิรูปเศรษฐกิจจะไม่สามารถก่อเกิดได้ หากไม่มีการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจและหากไม่มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ธนาคารโลกก่อตั้งในปี 2488 ในขั้นแรกเข้าไปช่วยเหลือประเทศต่างๆในยุโรปที่ประสบภัยพิบัติจากสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ต่อมาให้เงินกู้แก่ประเทศต่างๆในโลกที่สามเป็นสำคัญ โครงการพัฒนาส่วนใหญ่ที่ได้รับเงินให้กู้จากธนาคารโลกเป็นโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure Investment) ดังเช่นถนนและทางหลวง ระบบสาธารณสุขูปโภค ระบบชลประทาน เป็นต้น

ธนาคารโลกมีการปฏิรูปองค์การครั้งใหญ่ในระหว่างที่นายโรเบิร์ต แม็กนามารา (Robert McNamara) ดำรงตำแหน่งประธาน (2511-2524) มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการให้ความช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา เน้นการแก้ปัญหาความยากจน ความอดอยากหิวโหย และความทุกข์ของประชาชนผู้ยากไร้ แนวทางหลักก็คือ การจัดสรรสิ่งสนองตอบความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs) แม้ว่าแนวความคิดว่าด้วย Basic Human Needs ก่อเกิดในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) แต่ธนาคารโลกมีบทบาทสำคัญในการสานต่อแนวความคิดดังกล่าว และนำความคิดไปสู่การปฏิบัติ

ครั้นย่างเข้าสู่ทศวรรษ 2520 แม็กนามาราเห็นว่าแนวทาง Basic Human Needs ไม่เพียงพอที่จะช่วยโลกที่สามหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนา ในเมื่อประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญ

วิกฤติการณ์เศรษฐกิจจะระลอกแล้วระลอกเล่านับตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกปี 2516-2517 วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง ปี 2522 วิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศของโลกที่สามปี 2523 และภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสังคมเศรษฐกิจโลกระหว่างปี 2523-2529 แมื่กนามาราเห็นว่าประเทศโลกที่สามจะสามารถฝ่าฟันคลื่นมรสุมทางเศรษฐกิจได้ก็ต่อเมื่อมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงแข็งแรง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง แต่การปล่อยให้ประเทศเหล่านี้เลือกเส้นทางการพัฒนาของตนเองมิได้มีหลักประกันว่า จะมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ จำเป็นที่ธนาคารโลกต้องเข้าไปแทรกแซงและกำกับกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในปี 2522 ธนาคารโลกริเริ่มให้มีเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans=SALs) และอาศัยการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ผูกติดไปกับเงินให้กู้เป็นกลไกในการบังคับให้ประเทศลูกหนี้ต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในแง่นี้ ธนาคารโลกเลียนแบบกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการลดรอนอธิปไตยในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศลูกหนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นกลไกสำคัญ

ในขณะที่เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เน้นการปรับโครงสร้างอุปสงค์มวลรวม (Structure of Aggregate Demand) ธนาคารโลกเน้นการปรับโครงสร้างการผลิต (Structure of Production)

เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ SALs ของธนาคารโลกสะท้อนถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในวิชาเศรษฐศาสตร์ เมื่อธนาคารโลกเริ่มให้เงินกู้ SALs ในปี 2522 นั้น เศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ (Keynesian Economics) ลื่นอิทธิพลไปมากแล้ว และสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) กำลังปลั่งรัศมี เศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ซึ่งเคยมีอิทธิพลต่อธนาคารโลกพลอยเสื่อมอิทธิพลไปด้วย โดยที่สำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคือคลื่นเข้าไปมีอิทธิพลแทน

เมื่อศาสตราจารย์แอนน์ ครูเกอร์ (Anne Krueger) ดำรงตำแหน่งรองประธานธนาคารโลก หรือหัวหน้าเศรษฐกิจกร (Chief Economist) ระหว่างปี 2525-2530 อิทธิพลของสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ครอบงำธนาคารโลกเกือบโดยสิ้นเชิง ภายใต้การนำของศาสตราจารย์ครูเกอร์ งานวิจัยในธนาคารโลกในสัดส่วนสำคัญมุ่งศึกษาความล้มเหลวของกลไกแห่งรัฐ (Government Failure) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการใช้อำนาจรัฐ และพัฒนาการของรัฐไปสู่สังคมขี้ฉ้อ (Rent-Seeking Society) นโยบายของบวทวิเคราะห์เหล่านี้ก็คือการลดบทบาทของรัฐบาลและการลดขนาดของภาครัฐบาล รวมตลอดจนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน

(Privatization) องค์ความรู้เหล่านี้เป็นแก่นแกนของสำนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเรียกว่า New Political Economy

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการหล่อหลอมเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่รู้จักกันในเวลาต่อมาในชื่อ "ฉันทมติแห่งวอชิงตัน" (Washington Consensus) เมนูนโยบายดังกล่าวนี้สามารถสรุปด้วยคำที่ลงท้ายด้วย -ation เพียง 4 คำ อันได้แก่ Stabilization, Liberalization, Deregulation และ Privatization

ในขณะที่เงื่อนไขการดำเนินนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศดูแลเรื่อง Stabilization ธนาคารโลกดูแลเรื่อง Liberalization, Deregulation, Privatization

การปฏิรูปเศรษฐกิจตามพื้นฐานความคิดของฉันทมติแห่งวอชิงตัน ก็คือ Getting Prices Right การปลดปล่อยให้กลไกราคาสามารถทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ที่จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐต้องลดการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลดการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Deregulation) และถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) เพื่อลดขนาดของภาครัฐบาล (Downsizing the Government)

ธนาคารโลกยึดแนวทาง Getting Prices Right ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) ไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) เป็นแนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจ อันเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ที่ผูกติดกับเงินให้กู้ SALs

ภายหลังจากที่การปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่หนึ่ง (First-Generation Reforms) ดำเนินมานานนับทศวรรษ การณ์ปรากฏว่า ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากมีอาจบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปเศรษฐกิจได้ หลายประเทศกลับต้องบาดเจ็บจากเมนูนโยบายของสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินให้กู้ ทั้งของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงค่อยๆ ก่อเกิดและสรุปเป็นการปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่สอง (Second-Generation Reform)

หัวใจของการปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่สอง ก็คือ Institutions Matter กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปัจจัยสถาบันมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปเศรษฐกิจ การละเลยและการไม่ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยสถาบันนำมาซึ่งความล้มเหลวในการปฏิรูปเศรษฐกิจ ความข้อนี้นับเป็นบทเรียนสำคัญยิ่งจากการปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่หนึ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศร่วมกับธนาคารโลกจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ Conference on Second Generation Reforms ในเดือนกันยายน 2542

ด้วยเหตุดังนี้ การปฏิรูปสถาบัน (Institutional Reform) กลายเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่สำคัญที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามผลักดันให้ภาคีสมาชิกดำเนินการ โดยที่สถาบันมิได้มีความหมายจำกัดเฉพาะองค์กรและการจัดองค์กร (Organization) หากหมายรวมถึงกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ในสังคมเศรษฐกิจด้วย

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่สองประกอบด้วยเม็ดเงินนโยบายอะไรบ้าง