

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 ตุลาคม 2541

The New World Fiscal Order

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

The New World Fiscal Order กำลังเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์ว่าเป็นอุปสรรคในการฟื้นตัวของสังคมเศรษฐกิจโลกท่ามกลางวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน อย่างน้อยที่สุด ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์กลับมามีวิวาทะในประเด็นนี้ยิ่งขึ้น

The New World Fiscal Order คืออะไร ?

มนุษยโลกเพิ่งมีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) อย่างเป็นทางการและอย่างมีกฎเกณฑ์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ถึงจะมีระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่ระเบียบดังกล่าวหาได้เกิดจากการเจรจาพหุภาคีไม่ หากแต่เกิดจากการบงการของประเทศมหาอำนาจ ในยุคสมัยที่อังกฤษเป็น 'จ้าวโลก' หรือที่เรียกในภาษาละตินว่า *Pax Britannica* อังกฤษเป็นผู้กำหนดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อย่างน้อยที่สุดก็บังคับใช้ในบริเวณที่เป็นจักรวรรดิอังกฤษ ในจักรวรรดิของประเทศมหาอำนาจอื่น ไม่ว่าจะเป็นสเปน ปอร์ตุเกส เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี และรัสเซีย ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้จัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายในจักรวรรดิของตน

อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเจรจาเบื้องต้นเริ่มประมาณปี 2486 เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่า ฝ่ายสัมพันธมิตรกำลังมีชัยในสงครามโลกครั้งที่สอง การเจรจาในเวลาต่อมาขยายจากระดับทวิภาคี(อังกฤษกับสหรัฐอเมริกา)มาเป็นระดับพหุภาคี จนบรรลุข้อตกลงให้มีระเบียบการค้าระหว่างประเทศและระเบียบการเงินระหว่างประเทศ

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศตามกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) เดิมกำหนดให้มีองค์การการค้าระหว่างประเทศ(International Trade Organization = ITO) แต่แล้วรัฐสภาอเมริกันไม่ยอมพิจารณาให้สัตยาบันกฎบัตรฮาวานา องค์การการค้าระหว่างประเทศจึงมีอาจคลอดได้ รัฐบาลอเมริกันหาทางออกให้มีการทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade = GATT) GATT มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1

มกราคม 2491 ภายหลังจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย(Uruguay Round) ภายใต้อาณัติ GATT ตกลงให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO) เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538

ระเบียบการเงินระหว่างประเทศเป็นผลจากการประชุมชาติ ณ เมือง Bretton Woods มลรัฐ New Hampshire ประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนกรกฎาคม 2487 ยังผลให้มีการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา(International Bank for Reconstruction and Development = IBRD) หรือธนาคารโลก(World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund = IMF)

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบันจึงถูกกำกับโดยองค์การโลกบาล 3 องค์กร อันได้แก่ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก องค์การโลกบาลทั้งสามบริหารโดยตัวแทนจากประเทศมหาอำนาจ ทั้งนี้มีข้อตกลงที่ชัดเจนว่า ประธานธนาคารโลกต้องเป็นชาวอเมริกัน ผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องเป็นชาวยุโรป (ผู้อำนวยการคนปัจจุบันเป็นชาวฝรั่งเศส) แม้ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกจะไม่มีข้อตกลงลักษณะนี้ แต่ประเทศมหาอำนาจก็ไม่เปิดช่องให้ประเทศโลกที่สามเข้าครอบตำแหน่ง (ผู้อำนวยการคนปัจจุบัน ซึ่งกำลังพ้นจากตำแหน่งเป็นชาวอิตาลี)

ด้วยเหตุที่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังที่เป็นอยู่ไม่ก่อประโยชน์แก่ประเทศโลกที่สามเท่าที่ควร โลกที่สามจึงผลักดันให้จัดระเบียบใหม่ที่เรียกว่า NIEO (= New International Economic Order) ในปี 2516 จนสามารถบรรลุข้อตกลงระดับหนึ่งในการประชุมสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติสมัยวิสามัญครั้งที่ 7 ในเดือนกันยายน 2518 กระนั้นก็ตาม ก็อบจะไม่มีควมคืบหน้าในทางปฏิบัติแต่ประการใด จวบจนกระทั่งมีการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (2529-2536) ประเด็นความขัดแย้งบางประเด็นจึงถูกหยิบยกขึ้นมาเจรจาใหม่

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมิได้มีเพียงระเบียบการค้าและระเบียบการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังมีระเบียบการคลังระหว่างประเทศ (International Fiscal Order) ซึ่งก่อตัวขึ้นอย่างเงียบๆและปราศจากข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย

การที่จะเข้าใจในเรื่องนี้ได้ จำเป็นต้องเข้าใจการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ นับตั้งแต่วิชาเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้นมา อิทธิพลของสำนักคลาสสิกทำให้มีการยึดถือหลักการงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) เป็นสัจธรรม อิทธิพลดังกล่าวนี้มีมากถึงขั้นที่ว่า หลักการงบประมาณสมดุลเป็นวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ที่ต้องถือ

ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การใช้งบประมาณขาดดุลถือเป็นการละเมิดวินัยทางการคลัง โดยที่ในเวลาต่อมา คำว่า “วินัยทางการคลัง” มีความหมายแปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก

แต่การปฏิวัติกระบวนทัศน์ในสาขาเศรษฐศาสตร์โดยจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) หรือที่รู้จักกันในนาม Keynesian Revolution อันเป็นผลจากระเบียบวิธีการศึกษาและบทวิเคราะห์ในหนังสือ *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936) ทำให้หลักการงบประมาณสมดุลถูกล้มคลอน ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 ซึ่งรู้จักกันในนาม The Great Depression เป็นประจักษ์พยานอันดีที่แสดงถึงข้อบกพร่องของกระบวนทัศน์ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ดังที่เคนส์ชี้ให้เห็น คุณภาพของระบบเศรษฐกิจมีจำเป็นต้องเป็นคุณภาพที่มีการจ้างงานเต็มอัตรา (Full-Employment Equilibrium) เสมอไป และแท้ที่จริงแล้วภาวะที่มีการจ้างงานเต็มอัตราเป็นสภาวะการณ์พิเศษ

ภายหลังภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) ทวีอิทธิพลทั้งในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์และในกระบวนกรกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กระบวนทัศน์แบบเคนส์ยึดการจ้างงานเต็มอัตราเป็นเป้าหมายหลักในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ด้วยเหตุที่มีความเชื่อว่า หากประชากรในวัยทำงานทุกคนมีงานทำ ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้จะบรรเทาเบาบางลงได้ ด้วยเหตุที่ยึดเป้าหมายหลักในการแก้ปัญหาการว่างงานนี้เอง งบประมาณแผ่นดินจะมีลักษณะอย่างไรก็ได้ ความสมดุลของงบประมาณไม่ควรถือเป็นเป้าหมายของการดำเนินนโยบายตรงกันข้าม ควรจะใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย หากระบบเศรษฐกิจมีปัญหาการว่างงาน ก็ต้องใช้งบประมาณขาดดุลในการแก้ปัญหานี้ หากระบบเศรษฐกิจยังมีประชาชนผู้ยากไร้ รัฐบาลก็ต้องมีหน้าที่จัดสรรสวัสดิการให้แก่กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้

กระบวนทัศน์แบบเคนส์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้เอง มีนัยในการส่งเสริมบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาล เพราะไม่เชื่อว่า กลไกราคาจะสามารถแก้ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความยากจน และปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ได้โดยอัตโนมัติ กระบวนทัศน์แบบเคนส์จึงถูกโจมตีว่าเป็นพวก Big Government ในสหรัฐอเมริกาในยุคสมัยที่ลัทธิแม็กคาร์ธี (McCarthyism) ทรงอิทธิพลในทศวรรษ 2490 Keynesianism ถูกกล่าวว่าเป็น Communism

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อิทธิพลของกระบวนทัศน์แบบเคนส์ปรากฏอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น แนวนโยบายแบบเคนส์กลายเป็น *Keynesian Consensus* ผู้นำโลกตะวันตกบางคนถึงกับกล่าวว่า We are all Keynesian now แต่แล้วการล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์ในปี 2514 และการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศ OPEC ในปี 2516 นำมาซึ่งการเสื่อมอิทธิพลของ Keynesian Consensus นานาประเทศเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อที่รุนแรง ความไร้เสถียรภาพ

ของราคาและควมไร้เสถียรภาพทางการเงินกลายเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องเยียวยาแก้ไข ในขณะที่รัฐบาลประเทศมหาอำนาจเผชิญปัญหาการขาดดุลการคลังที่เรื้อรังและร้ายแรง

ภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2522 ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) กลับมามีอิทธิพล อันเป็นเหตุให้ระบบทุนนิยมอนุรักษ์ (Conservative Capitalism) เติบโตใหญ่ทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งรู้จักกันในนาม *Washington Consensus* แผ่อิทธิพลทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก และถูกส่งออกไปยังโลกที่สามโดยธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และต่อมาองค์การการค้าโลก

สาระสำคัญส่วนหนึ่งของ *Washington Consensus* ก็คือ การรัดเข็มขัดทางการคลัง (Fiscal Austerity) เพื่อลดแรงกดดันของเงินเฟ้อและเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อิทธิพลของ *Washington Consensus* ทำให้มีการจัดระเบียบการคลังระหว่างประเทศ หรือ *The New World Fiscal Order* การรัดเข็มขัดทางการคลังกลายเป็น 'ระเบียบใหม่' และหลักการงบประมาณสมดุลกลายเป็น 'วินัย' ที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การรัดเข็มขัดทางการคลังดำเนินการได้ด้วยการลดรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม และด้วยการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization)

ปริมณฑลของ *The New World Fiscal Order* ค่อยๆขยายตัว เมื่อประเทศโลกที่สามที่ละประเทศสองประเทศถูกดูดดึงเข้าสู่ระเบียบนี้ เมื่อต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก การเข้าสู่ระเบียบการคลังระหว่างประเทศเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ที่ประเทศเหล่านี้ต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะมิได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรโลกบาลทั้งสอง ภายหลังปี 2532 *The New World Fiscal Order* ก็ขยายปริมณฑลไปครอบคลุมยุโรปตะวันออก

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ แนวนโยบายเศรษฐกิจที่เรียกว่า *Washington Consensus* ถูกวิพากษ์ถึงฐานรากจากนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักด้วยตนเอง ดังเช่นพอล ครุกแมน (Paul Krugman) และแลนซ์ เทย์เลอร์ (Lance Taylor) มิใช่ต้องกล่าวถึงข้อวิพากษ์จากสำนักมาร์กซิสต์ รวมตลอดจน World Institute for Development Economics Research (WIDER) แห่งมหาวิทยาลัยสหประชาชาติ (United Nations University)

ว่าจำเพาะ *The New World Fiscal Order* วิวาทะสำคัญก็คือ การรัดเข็มขัดทางการคลังสามารถแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจริงหรือไม่ และได้เพียงใด มิใช่ต้องกล่าวถึงผลกระทบของการรัดเข็มขัดทางการคลังที่มีต่อปัญหาการว่างงาน ปัญหาความยากจน และปัญหาการกระจายรายได้

The New World Fiscal Order มิได้ถูกสิ้นคลอนจากวงวิชาการเท่านั้น ผู้นำโลกก็มีส่วนสิ้นคลอนด้วย เมื่อญี่ปุ่นเผชิญภาวะเศรษฐกิจถดถอยนับตั้งแต่ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลายในปี 2534 เป็นต้นมา ผู้นำรัฐบาลอเมริกันเพียรพยายามกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม ด้วยการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เป็นไปตาม The New World Fiscal Order

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัวปกแผ่ทั่วโลกในปัจจุบันมิได้ก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับ Washington Consensus เท่านั้น หากกระเทือนต่อ The New World Fiscal Order ด้วย