

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 พฤศจิกายน 2541

### Keynesian Consensus (3)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ปฏิวัติกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนองตอบต่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) โดยที่กระบวนทัศน์ดั้งเดิมของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกมีอาจให้อรรถาธิบายและมีอาจให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการแก้ปัญหาได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมหาได้ยึดกุมเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจไม่ เมื่อหนังสือเรื่อง *The General Theory* ปรากฏสู่บรรณพิภพในปี 2479 นั้น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ก่อเกิดและยืดเยื้อมาถึง 7 ปีแล้ว รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมพากันดิ้นรนแก้ปัญหาตัวเอง หลายประเทศไม่ยอมใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล บางประเทศดังเช่น สวีเดน ญี่ปุ่น เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เลือกลงนโยบายงบประมาณขาดดุลโดยหาได้รับอิทธิพลจากเคนส์ไม่ แม้แต่อังกฤษอันเป็นปิตุภูมิมาตุคามของเคนส์เอง ก็ได้ยอมรับยารักษาโรคเศรษฐกิจยี่ห้อเคนส์ในเบื้องต้น

อิทธิพลของ Keynesian Revolution ที่มีต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเริ่มปรากฏในปี 2481 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสหรัฐอเมริกา ดังได้กล่าวแล้วว่า กระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ถ่ายทอดจากเมืองเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ไปสู่เมืองเคมบริดจ์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเป็นฐานที่มั่นของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในสหรัฐอเมริกา ในเวลาต่อมา ผลผลิตของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดพากันตบเท้าเข้าไปยึดกุมกลไกในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นระบบธนาคารกลาง (Federal Reserve System) กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ รายละเอียดในเรื่องนี้ปรากฏในบทความของจอห์นเคนเน็ธ แกลเบรธ (John Kenneth Galbraith) เรื่อง “How Keynes Came to America” ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปี 2481 ตำรับยารักษาโรคเศรษฐกิจยี่ห้อเคนส์จึงถูกนำมาใช้ โดยอ้างอิง ‘ยี่ห้อ’ เป็นครั้งแรก

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* รัฐบาลสามารถมีบทบาทในการผลักดันการจำเริญเติบโตและการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจด้วยมาตรการทางนโยบายต่างๆ แทนที่จะปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจล่องลอยตามการซึกพาของกลไกราคา หรือการอุดหนุนอุตสาหกรรมเฉพาะราย เคนส์เสนอให้ใช้แนวทางที่สาม ด้วยการจัดการอุปสงค์มวลรวม (Demand Management Policy)

*ประการที่สอง* เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ให้ความสำคัญแก่การใช้เครื่องมือทางการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเครื่องมือทางการเงิน แต่ไม่ได้ถึงกับมองไม่เห็นประโยชน์ของเครื่องมือทางการเงินเสียเลย

*ประการที่สาม* เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่เห็นด้วยกับการยึดกุมความสมดุลของงบประมาณเป็นสรณะ แต่เห็นว่า รัฐบาลควรจะใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ งบประมาณแผ่นดินควรจะมีลักษณะอย่างไร ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละขณะ ในยามที่มีภาวะตกต่ำหรือภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่ออัดฉีดให้เศรษฐกิจฟื้นตัว แต่ในยามที่มีปัญหาเงินเฟ้อ รัฐบาลควรใช้นโยบายงบประมาณเกินดุลเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ ด้วยการลดทอนอุปสงค์มวลรวม แนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานของหลักการจัดการอุปสงค์มวลรวม เพื่อทวนกระแสวัฏจักรธุรกิจ (Countercyclical Demand Management)

Keynesian Revolution ก่อให้เกิดการปฏิวัติการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในประเทศต่างๆ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รายละเอียดในเรื่องนี้ปรากฏในหนังสือเรื่อง *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism Across Nations* (Princeton University Press, 1989) ซึ่ง Peter A. Hall เป็นบรรณาธิการ

กระบวนการเคนส์นวัตกร (Keynesianization) ขยายตัวด้วยการสร้างผลกระทบที่ศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert O. Hirschman) เรียกว่า ผลการจูงใจ (Persuasion Effect) และผลการขยายฐานสาวก (Recruitment Effect) ลำพังแต่การปฏิวัติกระบวนการที่คนไม่พอเพียงที่จะส่งอิทธิพลทางการเมือง กระบวนการที่คนใหม่จะต้องมีพลังการอธิบายเหนือกว่ากระบวนการที่คนเก่า จนสามารถดึงดูดให้นักเศรษฐศาสตร์มากมายแปรเปลี่ยนมายอมรับกระบวนการที่คนใหม่ จนท้ายที่สุด มีการย้ายสำนักที่สังกัด เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ก่อให้เกิดความตื่นตัวทางปัญญาชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แนวความคิดของเคนส์ที่ปรากฏใน *The General Theory* เป็นแนวความคิดที่สามารถศึกษาเชิงปริมาณจากข้อเท็จจริงในระบบเศรษฐกิจได้ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์จึงทะลุทะลวงเข้าสู่หลักสูตรการศึกษาเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก โดยที่ต่อมาขยายตัวไปสู่ภูมิภาคอื่นๆ ทั้งนี้ด้วยอิทธิพลของตำราวิชาเศรษฐศาสตร์ชื่อ *Economics : An Introductory Analysis* (1948) ของ Paul A. Samuelson

ในขณะเดียวกันพรมแดนของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ก็ขยายตัวต่อไป นักเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ให้ลุ่มลึกและกว้างขวางยิ่งขึ้น บรรดานักศึกษาระดับปริญญาเอกพากันเขียนวิทยานิพนธ์เพื่อทดสอบและขยายความเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ ปრაกฏการณ์เหล่านี้ล้วนมีส่วนเสริมส่งกระบวนการเคนส์นวัตกรรมทั้งสิ้น

แต่การที่เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์สามารถส่งอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาได้ง่ายกว่าประเทศอื่นๆ เป็นเพราะกระบวนการกำหนดนโยบายในสหรัฐอเมริกาเป็นกระบวนการที่เปิดกว้าง โดยที่มีการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างชุมชนวิชาการกับระบบราชการ ด้วยอิทธิพลของเคนส์ จึงเกิดการปฏิวัติการคลัง (Fiscal Revolution) ในสหรัฐอเมริกา ดังรายละเอียดปรากฏในหนังสือชื่อ *The Fiscal Revolution in America* (University of Chicago Press, 1969) ซึ่งเขียนโดย Herbert Stein กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสวีเดนมีลักษณะคล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกา ในชื่อที่ระบบราชการสวีเดนมีความสัมพันธ์กับ Stockholm School of Economics และยอมรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจด้วยการอัดฉีดรายจ่ายรัฐบาลในโครงการโยธาต่างๆ (Public Works Programme) อันเป็นแนวทางเดียวกับเคนส์

เหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการเคนส์นวัตกรรมขยายตัวภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็คือ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ช่วยบรรเทาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น (Class Conflict) ในขณะที่กลุ่มทุนต้องการให้รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม กลุ่มผู้ใช้แรงงานผลักดันให้รัฐโอนกิจกรรมเศรษฐกิจสำคัญมาเป็นของรัฐ ต่างฝ่ายต่างต้องการรักษาผลประโยชน์กลุ่มของตน เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เสนอทางเลือกที่สาม อันช่วยให้เกิดการประนีประนอมระหว่างชนชั้น ตามบทวิเคราะห์ของสำนักเคนส์ รัฐมีจำต้องโอนกิจกรรมเศรษฐกิจสำคัญมาเป็นของรัฐ เอกชนยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล เพียงแต่รัฐต้องมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยยึดกุมการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) เป็นเป้าหมายหลัก ประชาชนในวัยทำงานทุกคนมีหลักประกันว่าจะมีงานทำ โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรสวัสดิการแก่คนยากจนและคนว่างงาน ด้วยแนวความคิดเช่นนี้เอง กระบวนทัศน์แบบเคนส์จึงเป็นที่ยอมรับในหมู่นักการเมืองที่เดินสายกลาง ในอังกฤษ ทั้งพรรคกรรมกรและพรรคอนุรักษนิยมในเบื้องต้นต่างยอมรับเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ การที่พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์คนละขั้วยอมรับเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ร่วมกัน ย่อมเกื้อกูลให้กระบวนการเคนส์นวัตกรรมแทรกซึมเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายได้โดยง่าย ซึ่งต่างกับทศวรรษ 2470 ที่กระทรวงการคลังอังกฤษไม่ยอมรับเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ อย่างไรก็ตาม พรรคอนุรักษนิยมได้ละทิ้งสำนักเคนส์ในทศวรรษ 2520 ในยุครัฐบาลนางมาร์กาเรต แทตเชอร์



เคนส์ มิใช่ต้องกล่าวว่า บรรดาเทคโนโลยีในโลกรที่สามจำนวนมากได้รับอิทธิพลจาก เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์จากการศึกษาเศรษฐศาสตร์ในประเทศตะวันตกด้วย

ด้วยเหตุดังที่พรรณนารข้างต้นนี้ กระบวนการเคนส์านุวัตรมิได้ปกแผ่ในโลกที่หนึ่ง เท่านั้น หากยังขยายครอบคลุมโลกที่สามจำนวนมากด้วย ทั้งหมดนี้ก็คือ กระบวนการโลกานุวัตร ของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์นั่นเอง