

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 26 พฤศจิกายน 2541

## Keynesian Consensus (4)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การเติบโตของกระบวนการเคนส์นิยาม (Keynesianization) ก่อให้เกิดการตกผลึกของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบเคนส์ จนกลายเป็น Keynesian Consensus ซึ่งอาจแปลว่า “ฉันทามติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบเคนส์”

อะไรคือ Keynesian Consensus

สาระสำคัญของ Keynesian Consensus มีอยู่อย่างน้อย 9 ประการ คือ

*ประการแรก* Keynesian Consensus ให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากความล้มเหลวของกลไกราคาในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อ เงินฝืด และการว่างงาน ในเวลาต่อมา Keynesian Consensus ได้ขยายการให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการก่อให้เกิดการจำเจเติบโตทางเศรษฐกิจ Keynesian Consensus จึงถูกกล่าวหาว่าสนับสนุนให้มี Big Government หรืออีกนัยหนึ่ง ส่งเสริมให้ภาครัฐบาลมีขนาดใหญ่ขึ้น ด้วยเหตุนี้ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์จึงถูกตีตราว่าเป็นพวก ‘รัฐนิยม’(Statism)

*ประการที่สอง* Keynesian Consensus มิได้ต้องการให้การวางแผนจากรัฐบาลกลาง(Central Planning)เข้าไปแทนที่กลไกราคาในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ใน ‘รัฐแบบเคนส์’(Keynesian State) กลไกราคายังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากร เพียงแต่ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่เชื่อถือประสิทธิภาพของกลไกราคาในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ พัฒนาการของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ก่อให้เกิดการวางแผนแบบชี้แนะ(Indicative Planning) ซึ่งแตกต่างจากระบบการวางแผนชนิดบังคับ (Imperative Planning) ดังที่ใช้กันในประเทศคอมมิวนิสต์ ภายใต้ระบบการวางแผนแบบชี้แนะ รัฐเพียงแต่ชี้แนะทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยที่รัฐลงทุนสร้างโครงข่ายพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) พร้อมทั้งกำหนดนโยบายไปในทิศทางที่กำหนด แล้วปล่อยให้เอกชนเป็นฝ่ายตัดสินใจลงทุน ระบบการวางแผนแบบชี้แนะจึงเป็นกลไกการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่

เป็นทางสายกลาง ซึ่งอยู่ระหว่างกลไกราคากับระบบการวางแผนแบบบังคับ อิทธิพลของเศรษฐกิจแบบเคนส์ไม่เพียงแต่ทำให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส ยอมรับระบบการวางแผนแบบชี้นำเท่านั้น หากทว่าระบบนี้ยังแพร่ระบาดไปสู่โลกที่สามอีกด้วย พัฒนาการของทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจในเวลาต่อมา กำหนดแนวทางการชี้นำอย่างน้อย 2 แนวทาง แนวทางแรกว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบสมดุล (Balanced Growth) แนวทางที่สองว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unbalanced Growth)

*ประการที่สาม* Keynesian Consensus กำหนดให้การจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) เป็นเป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การแก้ปัญหาการว่างงาน ถือเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐบาล หากประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานมีงานทำทุกคน ย่อมมีหลักประกันขั้นต่ำว่า ประชาชนจะมีมาตรฐานการครองชีพพ้นจากระดับพอประทังชีวิต และปัญหาความยากจนได้รับการเยียวยาในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ในการแก้ปัญหาความยากจนแล้ว รัฐยังมีหน้าที่จัดสรรสวัสดิการให้แก่คนว่างงานและคนยากจน Keynesian Consensus มีความเชื่อว่า ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic egalitarianism) มิได้ขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามกลับเกื้อกูลการเจริญทางเศรษฐกิจ สภาวะการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจมีการจ้างงานเต็มอัตราเกื้อกูลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) เมื่อประชาชนในวัยทำงานมีงานทำทุกคน ย่อมมีหลักประกันในด้านความมั่นคงด้านอาหาร (food security) อย่างน้อยที่สุดมีอาหารสำหรับการประทังชีวิต มีรายได้พอเพียงในการแสวงหาสิ่งพื้นฐาน (Basic Needs) และสามารถได้มาซึ่งบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัย ซึ่งล้วนแล้วแต่เกื้อกูลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ Keynesian Consensus ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตราเหนือกว่าเป้าหมายเสถียรภาพราคา (Price Stability) กระนั้นก็ตาม เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ตระหนักดีถึงมหันตภัยอันเกิดจากภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืด เพียงแต่จัดลำดับความสำคัญรองจากเป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา

*ประการที่สี่* Keynesian Consensus ถือว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ดังนั้นจึงมิได้ยึดถือความสมดุลของงบประมาณเป็นสรณะ งบประมาณแผ่นดินจะมีลักษณะเช่นไรก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัญหาเศรษฐกิจที่ต้องแก้ไข ในยามที่มีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและการว่างงานอยู่ในระดับสูง รัฐบาลอาจต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล ในกรณีตรงกันข้าม หากระบบเศรษฐกิจเผชิญกับปัญหาเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจต้องใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล

*ประการที่ห้า* Keynesian Consensus มีความเชื่อว่า การลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการออม เมื่อการลงทุนขยายตัว การลงทุนใหม่ย่อมนำมาซึ่งโรงงานใหม่และเครื่องจักรใหม่ โรงงานและเครื่องจักรใหม่ย่อมเป็นผลผลิตของเทคโนโลยีใหม่ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ฝังตัวอยู่ในโรงงานและเครื่องจักรใหม่ (embodied technology) ย่อมเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต ผลก็คือ ผลผลิตและรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งเงินออม ทั้งในภาคธุรกิจเอกชนและภาคครัวเรือน ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนกับการออมเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่การลงทุนเป็นเหตุ และการออมเป็นผล บทวิเคราะห์ของสำนักเคนส์ในประเด็นนี้แตกต่างจากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิกในชั้นรากฐาน เพราะสำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกเชื่อว่า การออมเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นของการลงทุน จะมีการลงทุนได้จะต้องมีการออมเสียก่อน เมื่อหน่วยเศรษฐกิจพากันประหยัดมัธยัสถ์จนมีเงินออมเพิ่มขึ้น การออมที่มีมากขึ้นย่อมทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง การลดลงของอัตราดอกเบี้ยช่วยลดต้นทุนของทุน (cost of capital) อันทำให้สิ่งจูงใจในการลงทุนมีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนกับการออมในทัศนะของสำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่การออมเป็นเหตุ และการลงทุนเป็นผล สำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกจึงเน้นการส่งเสริมการออม ในขณะที่สำนักเคนส์เน้นการส่งเสริมการลงทุน ความแตกต่างระหว่างบทวิเคราะห์ทั้งสองนี้มีพื้นฐานมาจากความแตกต่างที่ว่า สำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกเน้นการวิเคราะห์ผลทางด้านราคา (Price Effect) ในขณะที่สำนักเคนส์เน้นการวิเคราะห์ผลทางด้านเงินได้ (Income Effect)

*ประการที่หก* Keynesian Consensus ให้ความสำคัญแก่นโยบายการจัดการอุปสงค์ (Demand Management Policy) ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ก็คือ การจัดการให้อุปสงค์มวลรวมอยู่ในระดับที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานเต็มอัตรา ทั้งนี้จะต้องมีศิลปะในการประสานการใช้เครื่องมือทางการเงินและเครื่องมือทางการคลังอย่างเหมาะสม แม้ Keynesian Consensus มิได้ดูเบาเครื่องมือทางการเงิน แต่เชื่อว่าเครื่องมือทางการคลังมีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเครื่องมือทางการเงิน ด้วยเหตุดังนี้ Keynesian Consensus จึงยึดถือหลักการคลังนิยม (Fiscalism)

*ประการที่เจ็ด* Keynesian Consensus เชิดชูระบอบประชาธิปไตยสังคมนิยม (Social Democracy) ไม่จำเพาะแต่การเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกำหนดบทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดสรรสวัสดิการสังคมเท่านั้น หากทว่ายังให้ความสำคัญแก่สิทธิแรงงานและการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานอีกด้วย Keynesian Consensus มีความเชื่อว่า หากผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างในอัตราสูง อุปสงค์มวลรวมจะขยายตัวจากการใช้จ่ายของผู้ใช้แรงงาน

อันนำมาซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การที่ผู้ใช้แรงงานมีรายได้พ้นไปจากระดับความยากจน ย่อมเกื้อกูลต่อการมีสุขภาพอนามัยดี และสามารถพัฒนาทักษะในการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น การยอมรับสิทธิแรงงานและการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน เกื้อกูลให้มีเสถียรภาพทางอุตสาหกรรม (industrial stability) และส่งเสริมให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น

*ประการที่แปด* Keynesian Consensus เชิดชูยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิด (Inward Orientation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโลกที่สาม เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ Keynesian Consensus กำหนดให้การจ้างงานเต็มอัตราเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) สร้างปัญหาในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิด สำหรับประเทศที่พึ่งพิงโภคภัณฑ์ขั้นปฐม(primary product)เป็นสินค้าออกสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในโลกที่สาม ยิ่งมีความจำเป็นในการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิด เนื่องจากราคาโภคภัณฑ์ขั้นปฐมในตลาดโลกแกว่งไกวอย่างมาก อันเป็นเหตุให้รายได้จากการส่งออกไร้เสถียรภาพ การชูยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิดได้รับการหนุนเนื่องจากผลการศึกษาของราอูล 프리บิช (Raul Prebisch) และแฮนส์ ซิงเกอร์ (Hans W. Singer) ที่พบว่า ราคาสินค้าขั้นปฐมมีแนวโน้มตกต่ำลงเมื่อเทียบกับราคาสินค้าहतอุตสาหกรรม อันรู้จักกันในนาม Prebisch - Singer Terms - of - Trade Hypothesis ด้วยเหตุที่ชูยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิดนี้เอง Keynesian Consensus จึงเลือกยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) ซึ่งมีนัยเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง แทนการพึ่งสินค้าเข้า ทั้งนี้ด้วยการใช้มาตรการการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อพัฒนาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ก่อนที่จะส่งออกเพื่อแข่งขันในตลาดโลก การเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดโดยทันทีในทศวรรษ 2490 หรือทศวรรษ 2500 จะทำให้ประเทศในโลกที่สามมีอาจพัฒนาอุตสาหกรรมของตนเองได้ เนื่องจากมีอาจแข่งขันกับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว บรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าในทศวรรษ 2490 ส่วนใหญ่เห็นว่า ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้เป็นเพียงยุทธศาสตร์ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) เพื่อให้โลกที่สามมีโอกาสปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเสียก่อน

*ประการที่เก้า* Keynesian Consensus นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทวิลักษณะ (Dualistic Development) เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานแฝง (Disguised Unemployment) ในประเทศด้อยพัฒนา ประเทศในโลกที่สามมิได้มีปัญหการว่างงานที่เปิดเผย

(Open Unemployment) คุัจดงประเทศที่พัฒนาแล้ว นโยบายการจัดการอุปสงค์รวมตลอดจนการจ่ายเงินสงเคราะห์การว่างงาน (Unemployment Compensation) มิอาจใช้ได้ในประเทศด้อยพัฒนา ภายหลังจากที่โจน โรบินสัน (Joan Robinson) นำเสนอแนวความคิดว่าด้วยการว่างงานแฝง อาร์เธอร์ หลุยส์ (W. A. Lewis) ก็นำเสนอแบบจำลองการพัฒนาแบบทวิลักษณะเพื่อแก้ปัญหา นี้ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนจุดเน้นของยุทธศาสตร์การพัฒนา จากการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงาน มาเน้นการแก้ปัญหาความยากจนและการจัดสรรสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) ซึ่งผลงานพื้นฐานเป็นของดัดลีย์ ซีเยร์ส (Dudley Seers) และพอล สตรีตเตน (Paul Streeten) ทั้งแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทวิลักษณะและแบบจำลองสิ่งจำเป็นพื้นฐาน มีอิทธิพลต่อการพัฒนาของโลกที่สามในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แบบจำลองทั้งสองสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในข้อที่เน้นบทบาทของรัฐ

Keynesian Consensus มีพื้นฐานมาจากเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ แต่มีอาจกล่าวอ้างได้ว่า แนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เรียกว่า Keynesian Consensus นี้ทั้งหมดเป็นความคิดของเคนส์ ทั้งนี้เนื่องจากเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์มีพัฒนาการที่เบี่ยงเบนไปจากแนวความคิดพื้นฐานดั้งเดิมของเคนส์นั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง American Keynesianism ด้วยอิทธิพลของ American Keynesianism เป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเริ่มแปรเปลี่ยนไปในปลายทศวรรษ 2500 การเติบโตทางเศรษฐกิจเข้ามาแทนที่เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เบี่ยงเบนจากหลักการพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ดั้งเดิม