คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 3 ธันวาคม 2541

จุดจบของ Keynesian Consensus

รังสรรค์ ธนะพร
พันธุ์

Keynesian Consensus ทรงอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในระบบทุนทุนนิยมโลก ทั้งโลกที่หนึ่งและโลกที่สาม ตลอดระยะเวลาประมาณ 25 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักเศรษฐศาสตร์บางคนถือเอาปี 2514 อันเป็นปีที่ระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System)ล่มสลาย เป็นจุดจบของ Keynesian Consensus บางคนถือเอาปี 2516 อันเป็นปีที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกเป็นปีที่ปิดม่าน Keynesian Consensus

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจจารึกว่า ทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 เป็นยุคทองของระบบทุนนิยม(The Golden Age of Capitalism) ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถเติบโตในอัตราค่อนข้างสูง สังคมเศรษฐกิจโลกค่อนข้างมีเสถียรภาพ การว่างงานและเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ตลาดการเงินระหว่างประเทศมีความผันผวนไม่มาก และอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลักไม่สู้แปรปรวน ครั้นย่างเข้าสู่ทศวรรษ 2510 สภาวการณ์ในระบบทุนนิยมโลกแปรเปลี่ยนอย่างสำคัญ ประเทศมหาอำนาจทั้งในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาเผชิญปัญหาเงินเฟ้อควบคู่กับภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า Stagflation (= Stagnation + Inflation) นอกจากนี้ ยังมีการเก็งกำไรซื้อขายเงินตราสกุลหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งดอลลาร์อเมริกัน จนตลาดการเงินระหว่างประเทศเผชิญภาวะผันผวน ถึงขั้นที่สหรัฐอเมริกาต้องประกาศละทิ้งระบบเบรตตันวูดส์ในเดือนสิงหาคม 2514

เหตุใดยุคทองของระบบทุนนิยมจึงพบบทอวสานในทศวรรษ 2510 ?

อรรถาธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้อาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม อรรถาธิบายกลุ่มแรกโยนความผิดให้แก่ปัจจัยสั่นคลอนจากภายนอกประเทศ (external shocks) ไม่ว่าจะเป็นการล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์ หรือวิกฤติการณ์น้ำมัน ซึ่งผลักดันให้พลังงานมีราคาแพง อันกระทบต่อต้นทุนการผลิตและแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ นัยแฝงเร้นของอรรถาธิบายดังกล่าวนี้ ก็คือ เมื่อปัจจัยสั่นคลอนจากภายนอกประเทศมลายหายไป ยุคทองของ

ระบบทุนนิยมจะสามารถฟื้นคืนกลับมาได้ ลำดับของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าความข้อนี้หาได้เป็นจริงไม่

อรรถาธิบายอีกกลุ่มหนึ่งเน้นว่า จุดจบของยุคทองแห่งระบบทุนนิยมมิได้เป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง อันมีที่มาจากปัญหาความขัดแย้งและการประสานงานภายในระบบทุนนิยมนั้นเอง โครงสร้างทางสังคมของการสะสมทุน(social structure of accumulation) มีบทบาทในการกำกับการประสานงานระหว่างหน่วยเศรษฐกิจและลดทอนปัญหาความขัดแย้งภายในระบบทุนนิยม โครงสร้างทางสังคมของการสะสมทุนดังกล่าวนี้มีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 4 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดกติกาที่ภาคีระบบทุนนิยมโลกต้องปฏิบัติ ส่วนที่สองได้แก่ แนวทางการจัดการอุปสงค์มวลรวมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สามได้แก่ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนกับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อลดทอนความขัดแย้งภายในระบบ และส่วนที่สี่ได้แก่ กลไกหรือกฎเกณฑ์ในการประสานงาน (Rules of Coordination) ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และรัฐ กลไกราคานับเป็นกลไกหลักในการประสานงาน กำไรจากการประกอบการมีบทบาทสำคัญต่อการสะสมทุนและการจัดสรรทุน และอัตราค่าจ้างมีบทบาทสำคัญต่อแรงจูงใจในการทำงานและการจัดสรรแรงงาน ท้ายที่สุด กลไกของรัฐมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ

ในยามที่องค์ประกอบทั้งสี่ของโครงสร้างทางสังคมของการสะสมทุนสามารถทำหน้าที่ชนิดสอดคล้องต้องกัน ระบบทุนนิยมย่อมเติบโตในอัตราสูง ดังเช่นที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 แต่ความสำเร็จในช่วงเวลาดังกล่าวนี้กลับทำลายระบบทุนนิยมเสียเอง เนื่องจากปัจจัยทางสถาบัน ซึ่งเกื้อกูลต่อกลไกการทำงานของระบบทุนนิยม ถูกบั่นทอนให้เสื่อมสภาพ

ในยุคสมัยที่การว่างงานอยู่ในระดับต่ำและประชาชนมีความมั่นคงทางด้านรายได้ อันเกิดจากหลักประกันของรัฐสวัสดิการ เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การลดทอนกำไร” (Profit Squeeze) การลดทอนกำไรส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นเพื่อสร้างรัฐสวัสดิการ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างของผู้ใช้แรงงาน สภาวะที่การว่างงานอยู่ในระดับต่ำเกื้อกูลต่อการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างมากกว่าสภาวะที่การว่างงานมาก นอกจากนี้การรวมหัวกันของกลุ่มประเทศ OPEC ในการขึ้นราคาน้ำมันดิบยิ่งซ้ำเติมการลดทอนกำไร กำไรที่ควรได้จากการประกอบการส่วนหนึ่งถูกถ่ายโอนไปเป็นราคาน้ำมัน การที่กำไรถูกลดทอนยังผลให้การลงทุนตกต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน การเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างและการขึ้นราคาน้ำมันดิบผลักดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากสาเหตุทางด้านอุปทาน (supply inflation) ซึ่งต้องอาศัยการแก้ปัญหาด้วยนโยบายการจัดการอุปทาน (Supply

Management Policy) เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์มีคำตอบเกี่ยวกับนโยบายจัดการอุปสงค์ (Demand Management Policy) แต่ไม่มีคำตอบเกี่ยวกับนโยบายการจัดการอุปทาน นับเป็นวิกฤติการณ์ครั้งร้ายแรงของสำนักเคนส์

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อให้อรรถาธิบายและให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ตลอดช่วงเวลาประมาณ 25 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบบทุนนิยมโลกอยู่ในยุคทองทางเศรษฐกิจ กระบวนการเคนสานุวัตรขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และ Keynesian Consensus ก่อหน่อหยั่งรากในประเทศต่างๆ แต่เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่สามารถให้คำตอบเกี่ยวกับภาวะ Stagflation ซึ่งก่อตัวตั้งแต่ประมาณปี 2511 และถูกซ้ำเติมด้วยการล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์ในปี 2514 และวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2516 – 2517 Keynesian Consensus ถูกสั่นคลอนจนเสื่อมอิทธิพลในที่สุด

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เสื่อมอิทธิพลทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและในวงวิชาการ ภายหลัง Keynesian Revolution สำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกถูกขับเข้าสู่มุมอับ แม้แต่ผู้นำสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ดังเช่นมิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman)ยังต้องยอมรับความมีอิทธิพลของสำนักเคนส์ ในปี 2509 ฟรีดแมนเปล่งอมตพจน์ว่า ‘We are all Keynesian now’ โดยที่ประโยคเดียวกันนี้หลุดจากประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันในปี 2515 ด้วย แต่อหังการของสำนักเคนส์ทำให้บรรดาสาวกของสำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกเพียรพัฒนาทฤษฎีเพื่อตอบโต้เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ เริ่มต้นด้วยการฟื้นคืนอิทธิพลของแนวความคิดการเงินนิยม (Monetarism) โดยมิลตัน ฟรีดแมนในปี 2511 ตามมาด้วยการพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยการคาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) ในทศวรรษ 2510 โดยโรเบิร์ต ลูคัส (Robert Lucas) แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก (ซึ่งต่อมาได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์)และโธมัส ซาร์เยนต์ (Thomas Sargent) แห่งมหาวิทยาลัยมินเนโซต้า จนก่อเกิดสำนักคลาสสิกใหม่(New Classical Macroeconomics)

สำนักเคนส์ต้องถอยร่น ทั้งแนวรบด้านนโยบายและแนวรบด้านวิชาการ ภายในสำนักเคนส์เองก็มีพัฒนาการในทางที่เกิดความแตกแยกทางความคิด

สิ่งที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์” นั้น ในทัศนะของสาวกดั้งเดิมของเคนส์จำนวนมาก เบี่ยงเบนไปจากแนวความคิดพื้นฐานของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ‘เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์แบบอเมริกัน’ (American Keynesianism) มีการพัฒนาไปในแนวทางประนีประนอมกับสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิก กล่าวคือ กลับไปยึดถือลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ เพียงแต่มีการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องมือของรัฐในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ทั้งนี้โดยใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์ชั้นสูง ‘เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์’ ดังกล่าวนี้เรียกกัน

ว่า Neoclassical Synthesis Keynesianism โดยที่โจน โรบินสัน(Joan Robinson)สาวกคนสนิทของเคนส์ตั้งชื่อว่า Bastard Keynesianism ซึ่งอาจแปลว่า ลัทธิเคนส์แบบจัณฑาล ผู้นำสำนักเคนส์ส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกาล้วนแล้วแต่เลือกแนวทาง Neoclassical Synthesis Keynesianism ไม่ว่าจะเป็นศาสตราจารย์พอล แซมมวลสัน (Paul Samuelson) แห่ง M.I.T หรือศาสตราจารย์เจมส์ โทบิน (James Tobin) แห่งมหาวิทยาลัยเยล มีเพียงส่วนน้อยที่เรียกร้องให้กลับไปยึดแนวความคิดพื้นฐานของเคนส์ดังที่ปรากฏในหนังสือเรื่อง *The General Theory* (1936) ในจำนวนนี้ ประกอบด้วยศาสตราจารย์ซิดนีย์ ไวนทรอป (Sidney Weintraub) แห่งมหาวิทยาลัยเพ็นน์ซิลวาเนียและศาสตราจารย์พอล เดวิดสัน (Paul Davidson)แห่งมหาวิทยาลัยเทนเนสซี

บรรดาสาวกของเคนส์ที่ไม่พอใจพัฒนาการของ Neoclassical Synthesis Keynesianism พากันเรียกร้องให้กลับคืนสู่ ‘รากเหง้า’ ของเคนส์ และร่วมกันจัดตั้งสำนักเศรษฐศาสตร์ยุคหลังเคนส์ หรือ Post – Keynesianism

ด้วยเหตุดังนี้ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา มีสงครามกระบวนทัศน์ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อย่างน้อย 2 ระดับ ระดับหนึ่งเป็นการรณยุทธระหว่างสำนักเคนส์กับสำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิก อีกระดับหนึ่งเป็นการราวีระหว่าง Neoclassical Synthesis Keynesianism กับ Post – Keynesianism โดยที่การปะทะที่สำคัญได้แก่ วิวาทะว่าด้วยทฤษฎีทุน(Capital Theory)

New Classical Macroeconomics นำเสนอเศรษฐทรรศน์ที่ว่า เศรษฐศาสตร์มหภาคจักต้องพัฒนาบนพื้นฐานที่มั่นคงของเศรษฐศาสตร์จุลภาค การพัฒนา Microeconomic Foundation of Macroeconomics จึงเป็นเรื่องสำคัญ หากยอมรับหลักการดังกล่าวนี้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคจักต้องยึดถือสมมติฐานสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก กลไกตลาดสามารถ ‘เกลี่ย’ ให้ตลาดอยู่ในภาวะสมดุลได้เสมอ และประการที่สอง หน่วยเศรษฐกิจทั้งปวงล้วนต้องการสภาวะที่เรียกว่า อุตมภาพ (optimization) นัยสำคัญของบทวิเคราะห์นี้ก็คือ กลไกราคาสามารถก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเสมอ การเติบโตของ New Classical Macroeconomics ในทศวรรษ 2510 นำไปสู่การพัฒนา Real Business Cycle Theory ในทศวรรษ 2520 โดยหวังที่จะ ‘อัด’ ให้สำนักเคนส์จนมุม

แต่สำนักเคนส์สาขาสหรัฐอเมริกา หรืออีกนัยหนึ่ง Neoclassical Synthesis Keynesianism พัฒนาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคเพื่อตอบโต้ New Classical Macroeconomics จนก่อเกิดสำนัก New Keynesian Economics ในทศวรรษ 2520

ในท่ามกลางการทำสงครามกระบวนทัศน์นับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา Keynesian Consensus เสื่อมอิทธิพลลงตามลำดับ ประเทศอุตสาหกรรมเผชิญภาวะการว่างงานและภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงพร้อมๆกัน ภาระทางการคลังของรัฐสวัสดิการหนักอึ้ง จนหลายประเทศมิอาจแบกรับต่อไปได้ นานาประเทศเริ่มละทิ้ง Keynesian Consensus แม้ในสหราชอาณาจักรอันเป็นบ้านเกิดของสำนักเคนส์ Keynesian Consensus ก็พบบทอวสาน เมื่อนายเจมส์ คาลลาฮาน (James Callaghan) นายกรัฐมนตรีแห่งพรรคกรรมกรกล่าวในปี 2519 ว่า รัฐบาลมิอาจอัดฉีดเงินเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจหลุดจากวังวนของภาวะถดถอยต่อไปได้ เพราะคราใดที่รัฐบาลอัดฉีดเงินเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน ภาวะเงินเฟ้อจะทะยานขึ้นคราวนั้น

กระแสเคนสานุวัตรและอิทธิพลของ Keynesian Consensus เติบใหญ่ในทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 ในขณะที่บรรยากาศการเมืองโลกเคลื่อนไปทางซ้าย พรรคฝ่ายซ้ายยึดกุมอำนาจรัฐในยุโรปตะวันตก พรรรคเดโมแครตยึดอำนาจการปกครองในสหรัฐอเมริกา รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมขยายตัวในประเทศมหาอำนาจทั้งสองฟากฝั่งของลุ่มสมุทรแอตแลนติก วิกฤติการณ์เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 2510 ไม่เพียงแต่จะนำไปสู่บทอวสานของ Keynesian Consensus เท่านั้น หากยังนำไปสู่จุดจบของฝ่ายซ้ายในทางการเมืองอีกด้วย ชัยชนะของพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher)ในสหราชอาณาจักรปี 2522 และชัยชนะของพรรครีปับลิกันภายใต้การนำของนายโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ในสหรัฐอเมริกาปี 2523 นับเป็นการตอกตะปูปิดฝาโลง Keynesian Consensus

ระบบทุนนิยมโลกนับแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา เป็นยุคของระบบทุนนิยมแบบอนุรักษ์ (Conservative Capitalism) ยึดหลักการ Four - ations และเสริมส่งอิทธิพลของ Washington Consensus