

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 มกราคม 2543

## Joseph E. Stiglitz กับฉันทมติแห่งวอชิงตัน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตซ์ (Joseph Stiglitz) ลาออกจากตำแหน่งรองประธานธนาคารโลกนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2543 เป็นต้นมา ท่ามกลางความโล่งอกของกระทรวงการคลังอเมริกัน กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street

ตำแหน่งรองประธานธนาคารโลกรู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า Chief Economist หรือหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์แห่งธนาคารโลก มีหน้าที่กำหนดวาระการวิจัย (Research Agenda) ของธนาคารโลก ในอดีตกาล ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ล้วนเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำของโลก ไม่ว่าจะเป็น Hollis Chenery, Anne Krueger และ Laurence Summers

ในยุคสมัยที่ Hollis Chenery ดำรงตำแหน่งรองประธานธนาคารโลก วาระการวิจัยที่สำคัญกำหนดจุดเน้นในด้านการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับทั้งเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ Growth With Equity กลายเป็น ‘คำขวัญ’ ที่ธนาคารโลกใช้ประโคมเพื่อให้ประเทศในโลกที่สามรับเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ในเวลาต่อมา ธนาคารโลกผลักดันให้โลกที่สามยึด Basic Human Needs Approach เป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าแนวความคิดว่าด้วย Basic Needs จะก่อเกิดจากองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (ILO) แต่ธนาคารโลกทำตัวเป็น ‘ศาสดา’ เผยแพร่แนวความคิดนี้ ทั้งนี้ด้วยความเชื่อที่ว่า หากประชาชนในโลกที่สามได้รับบริการเพื่อสนองตอบความต้องการจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) ได้ทั้งหมด การแก้ปัญหาความยากจนย่อมลุล่วงได้โดยง่าย

ตลอดระยะเวลาที่ธนาคารโลกเผยแพร่แนวความคิดว่าด้วย Growth With Equity และ Basic Human Needs เป็นช่วงเวลาที่นายโรเบิร์ต แม็คนามารา (Robert McNamara) ดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลก (พ.ศ. 2511-2524) ภายหลังจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่หนึ่งในปี 2516-2517 และครั้งที่สองในปี 2522 ประกอบกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศในโลกที่สาม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งละตินอเมริกาและแอฟริกา) ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ธนาคารโลกเริ่มมีความคิดว่าการพัฒนาเพื่อสนองตอบ Basic Human Needs ไม่เป็นการเพียงพอ ในเมื่อประเทศโลกที่สามมีความอ่อนแอทางด้านโครงสร้าง เมื่อระบบเศรษฐกิจโลกเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โลกที่สามมีอาจหลบเลี่ยงผลกระทบได้ หากความอ่อนแอทางด้านโครงสร้างยังมีมาก

เพียงใด ผลกระทบนี้ก็จะมีมากเพียงนั้น ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของโลกที่สาม เพื่อให้มีความแข็งแกร่งในการฝ่ามรสุมเศรษฐกิจ และสามารถทนทานต่อความผันผวนทางเศรษฐกิจได้

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ธนาคารโลกเริ่มจัดสรรเงินให้กู้เพื่อปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ (Structural Adjustment Loans = SALs) หรือปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจบางภาค (Sectoral Adjustment Loans) แทนการจัดสรรเงินให้กู้เพื่อลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ดังที่เป็นมาในช่วงเวลาสามทศวรรษเศษก่อนหน้านี้ 'การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ' กลายเป็นมนตราที่ธนาคารโลกใช้สะกดผู้นำโลกที่สาม ทั้งนี้ด้วยการเผยแพร่ความเชื่อที่ว่า 'การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ' ก็คือ 'การปฏิรูปเศรษฐกิจ' (Economic Reform)

เงินให้กู้ของธนาคารโลกเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจถูกใช้ไปในการปรับโครงสร้างสิ่งจูงใจด้านนโยบายเพื่อส่งเสริมการส่งออก (export expansion) ปฏิรูปกระบวนการงบประมาณและระบบภาษีอากร เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของรัฐวิสาหกิจ ปรับนโยบายราคาสินค้าเกษตรเพื่อลดการแทรกแซงของรัฐ ฯลฯ

เมื่อธนาคารโลกจัดสรรเงินให้กู้เพื่อปรับโครงสร้าง (SALs) ระลอกใหญ่ระหว่างปี 2523-2529 นายแม็คนามารามีได้อยู่ในตำแหน่งจนตลอดรอดฝั่ง ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) กำลังแผ่อิทธิพลในโลกตะวันตก จนก่อเกิด 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' (Washington Consensus) ธนาคารโลกมีส่วนร่วมสร้าง "ฉันทมติแห่งวอชิงตัน" ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ Anne Krueger และต่อมา Laurence Summer ดำรงตำแหน่งรองประธาน นับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา วาระการวิจัยของธนาคารโลกมุ่งไปในการให้ความชอบธรรมแก่ 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การให้ความชอบธรรมแก่รัฐบาลอเมริกัน ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายซึ่งผูกติดกับเงินให้กู้ (Policy Conditionality) ตามแนวทางของ 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน'

โจเซฟ สติกลิตส์เข้ามารับตำแหน่งรองประธานธนาคารโลก เมื่อธนาคารโลกเป็นกลไกในการขับเคลื่อน 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' เข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์แล้ว (Globalization of Washington Consensus) แต่สติกลิตส์เป็นนักวิชาการที่มีจิตวิญญาณเสรี (Free Spirit) ผู้เคารพสัจจะแห่งวิชาการมากกว่าความเชื่ออันงมงาย ดังนั้น วาระการวิจัยที่สติกลิตส์ขับเคลื่อนในฐานะหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์แห่งธนาคารโลกจึงมุ่งตรวจสอบพื้นฐานทางวิชาการของ 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน'

*ประการแรก* 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กัดดันให้ประเทศในโลกที่สามเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาดูดสาหรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) แทน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) แต่ตั้งที่นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีใจเป็นกลางจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็น ความสัมพันธ์ระหว่างการส่งออกกับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจน นอกจากนี้จะมีปัญหาในการระบุว่า อะไรเป็นเหตุ และอะไรเป็นผลแล้ว งานวิจัยจำนวนไม่น้อยยังพบว่า สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองมีนัยสำคัญทางสถิติต่ำอีกด้วย

*ประการที่สอง* 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กดดันให้ประเทศในโลกที่สามให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพของราคา (Price Stability) ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลัง แต่การกดเงินเพื่อให้อยู่ในอัตราต่ำมาก ๆ นั้นมีต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับ เพราะมีอาจเติบโตได้มากเท่าที่ควร และการว่างงานอาจมีมากกว่าที่ควร งานวิจัยจำนวนไม่น้อยสนับสนุนความข้อนี้

*ประการที่สาม* 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กดดันให้ประเทศในโลกที่สามดำเนินนโยบายเสรีนิยมทั้งด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ รวมตลอดจนนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน แต่แนวนโยบายเสรีนิยมเหล่านี้ล้วนทำให้ขนาดของการเปิดประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ประเทศในโลกที่สามถูกสั่งคลอนจากความผันผวนภายนอกประเทศได้โดยง่าย

*ประการที่สี่* 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กดดันให้ประเทศในโลกที่สามถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ลดการกำกับและลดการควบคุมโดยรัฐบาล (Deregulation) และลดขนาดของภาครัฐบาล เพื่อให้กลไกราคามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ มากขึ้น แต่การลดบทบาทของภาครัฐบาลตามแนวทาง 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' ทำให้ประชาชนผู้ยากไร้และกลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสมิได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐบาลเท่าที่ควร

โจเซฟ สติกลิตซ์เป็นนักวิชาการชั้นนำของโลก ผู้เข้าแถวรอรับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ สติกลิตซ์มีผลงานหลากหลายสาขาที่ลุ่มลึก และมีบทบาทในการบุกเบิกพรหมแดนแห่งความรู้ทั้งในสาขาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development Economics) เศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) เศรษฐศาสตร์การเกษตร (Agricultural Economics) เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) และเศรษฐศาสตร์สารสนเทศ (Economics of Information)

สติกลิตซ์ได้รับอิทธิพลจากกระบวนทัศน์ของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) โดยตระหนักถึงความไม่สมบูรณ์ของตลาดและความล้มเหลวของกลไกราคา ในทัศนะของสติกลิตซ์ ความไม่สมบูรณ์ของตลาดและความล้มเหลวของกลไกราคาที่สำคัญเกิดจากความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีตลาดการเงิน สติกลิตซ์ชี้ให้เห็นว่า ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ที่เกิดขึ้นในเอเชียแปซิฟิกในปลาย

ทศวรรษ 2530 ส่วนหนึ่งเกิดจากสถาบันการเงินยักษ์ใหญ่ในประเทศมหาอำนาจปล่อยกู้แก่สถาบันการเงินและผู้ประกอบการในเอเชียตะวันออก ซึ่งนำไปใช้แก่งำไรทั้งในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย เงินให้กู้เหล่านั้นถูกถอนกลับประเทศเมืองแม่ด้วยความตื่นตระหนก จนก่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินที่รุนแรง ด้วยเหตุดังนี้ สติกลิตส์จึงมิได้สนับสนุนแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน มีหน้าซำยังเสนอให้นานาประเทศพิจารณาใช้มาตรการกำกับและควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นอีกด้วย

สติกลิตส์รับตำแหน่งหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์แห่งธนาคารโลก ในขณะที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เผชิญวิกฤติการณ์การเงิน สติกลิตส์ไม่ลังเลที่จะวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะที่บังคับให้ประเทศเหล่านี้รัดเข็มขัดทางการคลัง โดยชี้ให้เห็นว่า การรัดเข็มขัดจะยิ่งซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมีฐานะสถาบัน 'น้องพี่' อันเกิดจากผลการประชุม ณ เมืองเบรตตันวูดส์ มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกย่อๆว่า Bretton Woods Institutions (= BWIs) ในอดีตกาล องค์การโลกบาลทั้งสองให้ความสำคัญแก่ 'เลือดสุพรรณ' ว่าอะไรว่าตามกัน แต่สติกลิตส์ทำลายจารีตดังกล่าวนี้ ด้วยการวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในที่สาธารณะ

ประพัตติกรรมของสติกลิตส์ดังกล่าวนี้สร้างความไม่สบายใจไม่เฉพาะแต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังสร้างภาวะกระอักกระอ่วนแก่กระทรวงการคลังอเมริกันและสร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street อีกด้วย เพราะสติกลิตส์กำลังตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบธรรมของ 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' ในที่ประชุมทางวิชาการทุกแห่งหนที่ยุ่งกราย สติกลิตส์มักจะถือโอกาสวิพากษ์ 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในแง่นี้ สติกลิตส์ทำตัวเป็นพันธมิตรของนักวิชาการฝ่ายซ้ายและขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (International NGOs) ด้วยประพัตติกรรมเช่นนี้ จึงไม่ยากที่จะทำนายว่า อนาคตของสติกลิตส์บนเก้าอี้รองประธานธนาคารโลกจักต้องพบจุดจบในเร็ววัน

หนังสือพิมพ์ *Financial Times* (November 25, 1999) รายงานว่า บุรุษที่จัดการให้สติกลิตส์ลงจากเก้าอี้หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์แห่งธนาคารโลก ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ชื่อ ลอเรนส์ ซัมเมอร์ส 'มิตรเก่า' ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ของสติกลิตส์นั่นเอง ซัมเมอร์สตกลงใจที่จะให้เจมส์ โวลเฟนซอห์น (James Wolfenson) ดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลกต่อไปอีก 5 ปี โดยมีข้อแม้ว่า จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวรองประธาน และนี่เองที่ทำให้สติกลิตส์ประกาศลาออกจากตำแหน่งในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน 2542

การลาจากธนาคารโลกของสติกลิตส์ ไม่เพียงแต่ทำให้ web site ทางเศรษฐศาสตร์อันเป็นที่นิยมมากที่สุดในโลกตามการสำรวจของนิตยสาร *The Economist* ลาจาก

ธนาคารโลกเท่านั้น หากยังหมายถึงการสูญเสียแรงค้ำจ้ำง 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' ภายในองค์กร  
โลกบาลอีกด้วย กระนั้นก็ตาม ช่วงเวลาอันแสนสั้นของสติกลิตส์ในธนาคารโลกได้ช่วยเพิ่มพูน  
ข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบธรรมของ 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' อย่างมีประสิทธิภาพ